

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Escola de Arquitetura

Raquel Tomanik

A CIDADE, SEUS MUROS E SUAS LEIS

Controvérsias jurídicas e urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados

Belo Horizonte

2020

Raquel Tomanik

A CIDADE, SEUS MUROS E SUAS LEIS
Controvérsias jurídicas e urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados

Versão Final

Tese apresentada ao curso de Doutorado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Linha de pesquisa: Planejamento e Dinâmicas Socioterritoriais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte
2020

FICHA CATALOGRÁFICA

T655c

Tomanik, Raquel.

A cidade, seus muros e suas leis [manuscrito] : controvérsias jurídicas e urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados / Raquel Tomanik. - 2020.

258 f. : il.

Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Condomínio (Habitação) – Teses. 2. Solo – Uso – Legislação – Teses. 3. Zoneamento – Legislação – Teses. 4. Política urbana – Teses 5. Espaço urbano – Teses. I. Mendonça, Jupira Gomes de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 346.045

Ficha catalográfica: Elaborada por Andreia Soares Viana – CRB 6/2650.



FOLHA DE APROVAÇÃO

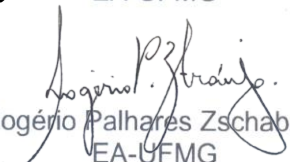
A cidade, seus muros e suas leis: controvérsias jurídicas e urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados

RAQUEL TOMANIK

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 17 de dezembro de 2020, pela Comissão constituída pelos membros:


Profa. Dra. Júpia Gomes de Mendonça - Orientadora
EA-UFMG


Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo
EA-UFMG


Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa
IGC-UFMG


Profa. Dra. Marinella Machado Araújo
PUC Minas


Profa. Dra. Carolina Maria Rozzi de Castro
Universidade Federal de São Carlos

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2020.

À minha mãe Elisabeth e ao meu marido Flávio, com profundo amor e agradecimentos por serem referência e suporte especialmente durante a escrita deste trabalho.

À memória de meu pai Benedicto Francisco Tomanik, hoje amor em forma de saudade.

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Dr.^a Fernanda Borges de Moraes, de quem me despedi com muita saudade e respeito pelo legado profissional na arquitetura e urbanismo, meu agradecimento por ter acreditado neste trabalho, pelo valioso debate e pela disposição e suporte em todas as necessidades.

À Prof.^a Dr.^a Jupira Gomes de Mendonça, pelo acolhimento, por compartilhar seu conhecimento e sabedoria com generosidade, pela orientação dedicada e precisa e por proporcionar momentos de tranquilidade em meio aos desafios afeitos ou não a esta tese.

Aos amigos e amigas de trabalho da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (Prefeitura de Betim), pela parceria, troca de experiências e por dividirem comigo tantas tarefas e responsabilidades para que eu tivesse as condições de me dedicar aos estudos.

Ao amigo Marco Túlio de Freitas Resende Lara, pelo exemplo de dedicação ao serviço público e ao direito urbanístico, por ter me dado todo o apoio para o desenvolvimento desta tese e ter compreendido os momentos em que precisei me distanciar.

À arquiteta urbanista Anne Fonseca, pela sensibilidade e talento para expressar conceitos com arte.

Aos professores e amigos da Universidade de Itaúna, pela inspiração para seguir a carreira acadêmica.

Ao Prof. Dr. Lucas Veloso de Menezes, pelo envio de material e pelos debates sobre o tema desta pesquisa.

Ao amigo Lessandro Lessa, arquiteto urbanista com quem divido experiências profissionais preciosas, inclusive nesta nova etapa de nossa formação.

À Prof.^a Dr.^a Carolina Maria Pozzi de Castro, pelo estímulo para que eu retomasse os estudos e iniciasse esta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo, pelo conhecimento e experiências compartilhados, bem como pela presença nas bancas de qualificação e defesa.

À Prof.^a Dr.^a Heloísa Soares de Moura Costa e à Prof.^a Dr.^a Marinella Machado Araujo, pela disponibilidade para a participação na banca final.

Ao Prof. Dr. Daniel Gaio, pelas contribuições na banca de qualificação.

Aos oficiais Vander Zambeli e João Paulo Machado, do Serviço Registral Imobiliário da Comarca de Betim, pela acessibilidade para esclarecimentos de dúvidas que surgiram ao longo desta pesquisa.

À minha cunhada e amiga Dr.^a Vera Lúcia Anunciação, pela revisão acurada, leitura cuidadosa, incentivo e encorajamento de sempre.

Aos meus irmãos Aline e Marcelo, pelos momentos de descontração e pela constante motivação.

Aos meus sobrinhos Cecília e André, pela alegria mesmo nos dias mais difíceis.

Ao meu marido Flávio, meu maior incentivador em tudo o que faço, por me dar impulso para “voar”, pelo amor e dedicação em todos os momentos.

À minha mãe, sempre participativa em meus sonhos e projetos, por assumir uma carga de tarefas além da conta para que eu me dedicasse mais a este trabalho.

Ao meu pai, que me deixou tão cedo – antes da conclusão desta tese –, pela presença marcante em toda a minha trajetória educacional e profissional. Que esses dizeres cheguem a ele, a quem agradeço com uma saudade que desconhece limites.

A Deus, pelo dom da vida e pelas oportunidades de encontro que me permitem agora lembrar pessoas e acontecimentos tão especiais.

RESUMO

Os condomínios e os loteamentos fechados são figuras polêmicas de desenvolvimento urbano, principalmente por sua colocação imprecisa na legislação federal e pelo fato de provocarem segregação social, impedimento do acesso a bens públicos e urbanização dispersa. Apesar de sua longa existência nas cidades brasileiras, bem como do extenso debate acadêmico a respeito da inadequação do modelo como alternativa ao desmembramento e ao loteamento, a normatização desses empreendimentos foi introduzida repentinamente, e de maneira sucinta, na legislação federal apenas em 2017 – com a aprovação da Lei Federal 13.465 (Lei da REURB). O desalinhamento entre regulação urbana e produção do espaço atribuído aos condomínios e loteamentos fechados ocupa uma posição conflituosa em relação à cidade e à lei. Objetivando desvendar essa condição, esta pesquisa tem como tema a regulamentação dos condomínios e loteamentos fechados explorando suas controvérsias jurídicas e urbanísticas. Para isso, estuda-se a relação desses “bairros exclusivos” com processos de expansão/dispersão urbana e metropolização, assim como com impactos na valorização do solo quando há alteração de legislação com o intuito de torná-los possíveis. As controvérsias jurídicas são analisadas a partir do resgate histórico da normativa aplicada ao parcelamento do solo no Brasil até chegar à breve menção aos empreendimentos fechados no regramento federal. Em seguida, são examinadas as controvérsias urbanísticas desses empreendimentos considerando preceitos da função social da propriedade e princípios da cidade justa enumerados por Fainstein (2010): equidade, diversidade e democracia. Posteriormente, contextualiza-se o Município de Betim/MG – escolhido como caso empírico para ilustrar tipos de viabilização da “cidade dentro dos muros” – expondo as características de sua organização territorial, das leis urbanísticas (especialmente a aplicada ao parcelamento do solo) e da gestão da política urbana local. As considerações finais desta tese debatem o futuro da “cidade fora dos muros”, cada vez mais segregada e dispersa, reunindo diretrizes para uma possível inserção dos condomínios fechados no contexto urbano.

Palavras-chave: Condomínios e loteamentos fechados. Urbanização dispersa. Parcelamento do solo. Controvérsias jurídicas e urbanísticas. Tipologia de condomínios e loteamentos fechados.

ABSTRACT

Gated communities are controversial figures in urban development, mainly due to their imprecise placement in federal legislation and the fact that they cause social segregation, blocking access to public spaces and dispersed urbanization. Despite its long existence in Brazilian cities, as well as the extensive academic debate regarding the inadequacy of the model as an alternative to traditional land parceling patterns, the regulation of these enterprises was introduced suddenly, and in a succinct way, in the federal legislation recently in 2017 – with the approval of Federal Law 13.465 (REURB Law). The mismatch between urban regulation and space production gives this type of real estate development a conflicting position in relation to the city and the law. Aiming to unveil this condition, this research has as its theme the regulation of gated communities exploring their legal and urban controversies. For this, the relationship of these “exclusive neighborhoods” with urban expansion/dispersion and metropolization processes is studied, as well as with impacts on the land valorization when there is a change in legislation to make them possible. Legal controversies are analyzed based on the historical rescue of the rules applied to land parceling in Brazil, until the brief mention of the closed projects in the federal regulation. Then, the urban controversies of these enterprises are examined considering precepts of the social function of property and principles of the just city enumerated by Fainstein (2010): equity, diversity and democracy. Subsequently, the Municipality of Betim/MG is contextualized – as an empirical case to illustrate the types of feasibility of the “city inside the walls” – exposing the characteristics of its territorial organization, urban laws (especially that applied to the land parceling) and management of local urban policy. The final considerations of this thesis debate the future of the “city outside the walls”, which is increasingly segregated and dispersed, gathering guidelines for a possible insertion of gated communities in the urban context.

Keywords: Gated communities. Disperse urbanization. Land parceling. Legal and urban controversies. Typology of gated communities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do Município de Betim no Estado de Minas Gerais e na RMBH.....	44
Figura 2 – Situação de alguns lotes no Parque Jardim Teresópolis (Ritz do Brasil) e no Jardim Piemonte.....	45
Figura 3 – The three magnets	52
Figura 4 – Diagrama da cidade-jardim.....	53
Figura 5 – Diagrama da cidade-jardim: detalhe	54
Figura 6 – Mancha urbana na RMBH – 2018	66
Figura 7 – Mancha urbana em Betim/MG – 2018.....	67
Figura 8 – Página promocional da Alphaville Urbanismo S/A.....	69
Figura 9 – Áreas urbanas, rurais e de transição na proposta de revisão do plano diretor de Sarzedo/MG.....	83
Figura 10 – Planta das Chácaras Santa Cecília, Betim/MG – Parcelamento do solo aprovado com base no Decreto-Lei 58/1937 com croqui de localização em relação a pontos de interesse	98
Figura 11 – Mapa de localização dos condomínios e loteamentos fechados em Betim/MG .	143
Figura 12 – Betim: organização territorial	149
Figura 13 – Zona Urbana e Zona de Expansão Metropolitana – Decreto Municipal 1829/1979	150
Figura 14 – Macrozoneamento definido pelo plano diretor de 1996	151
Figura 15 – Evolução da Zona de Expansão Urbana de Betim de 2007 a 2016	152
Figura 16 – Betim: Macrozonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural (Lei Complementar 007/2018).....	153
Figura 17 – Betim: percentuais do macrozoneamento conforme Lei Complementar 07/2018	153

Figura 18 – Histórico de loteamentos aprovados em Betim/MG	155
Figura 19 – Betim: Zonas de Atividades Especiais	156
Figura 20 – Betim: Zona Residencial Mista Centros (ZRM Centros) e Zona Residencial Mista Via Metropolitana (ZRM Via Metropolitana)	157
Figura 21 – Betim: regionais administrativas e núcleos urbanos isolados	158
Figura 22 – Vetores de expansão dos condomínios e loteamentos fechados em Betim/MG	162
Figura 23 – Plano diretor de 1996: macrozoneamento	165
Figura 24 – Plano diretor de 1996: ZAI e Áreas de Interesse	167
Figura 25 – Recorte do Anexo I (Mapa 1 – Parte B) – Plano diretor de 2007: macrozoneamento e áreas de adensamento	171
Figura 26 – Recorte do Anexo I (Mapa 2 – Parte B) – Plano diretor de 2007: ZAE e Áreas de Interesse	173
Figura 27 – Etapas do tipo 1	190
Figura 28 – Caso ilustrativo do tipo 1 – Recanto da Serra	197
Figura 29 – Etapas dos tipos 2 e 2A	199
Figura 30 – Planta aprovada do bairro Residencial Montserrat	205
Figura 31 – Ampliação do perímetro urbano no entorno do Residencial Montserrat	207
Figura 32 – Caso ilustrativo do tipo 2 – Residencial Montserrat	209
Figura 33 – Caso ilustrativo do tipo 2A – Bairro Ponte Alta/Residencial Ouro Verde	213
Figura 34 – Etapas do tipo 3	216
Figura 35 – Etapas do tipo 4	217
Figura 36 – Caso ilustrativo do tipo 4 – Condomínio Urbanístico Valle da Serra	225
Figura 37 – Caso ilustrativo do tipo 4 – Ecovillas Vale Verde	227
Figura 38 – Caso ilustrativo do tipo 4 – Condomínio Urbanístico Vista Bela	229

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação dos artigos 182 e 186 na Constituição Federal de 1988 e na PEC 80/2019.....	90
Quadro 2 – Síntese do PL 473/2020.....	91
Quadro 3 – Tipologia para viabilização de condomínios e loteamentos fechados.....	139
Quadro 4 – Controvérsias jurídicas e urbanísticas – Recanto da Serra.....	196
Quadro 5 – Controvérsias jurídicas e urbanísticas dos tipos 2 e 2A	215
Quadro 6 – Condomínios urbanísticos aprovados em Betim com base na Lei Municipal 5.169/2011	224
Quadro 7 – Diretrizes para superação de controvérsias urbanísticas e alcance dos princípios da cidade justa (FAINSTEIN, 2010).....	242

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Área de Diretrizes Especiais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIA	Área de Interesse Ambiental
AIS	Área de Interesse Social
AIU	Área de Interesse Urbanístico
Agência RMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
APA	Área de Proteção Ambiental
CA	Coefficiente de Aproveitamento
CDI	Companhia de Distritos Industriais
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
DOU	Diário Oficial da União
DPURB	Diretoria de Políticas Urbanas
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FACE	Faculdade de Ciências Econômicas
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FMP	Fração Mínima de Módulo
Fundação IPEAD	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPPUB	Instituto de Pesquisa e Política Urbana de Betim
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MPV	Medida Provisória
MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
MZ-RMBH	Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDDI-RMBH	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIB Betim	Parque Industrial de Betim
PIU	Projeto de Intervenção Urbana
PL	Projeto de Lei
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMB	Prefeitura Municipal de Betim
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RE	Recurso Extraordinário
REGAP	Refinaria Gabriel Passos
RPE	Reserva Particular Ecológica
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMVA	Região Metropolitana do Vale do Aço
SEDRU-MG	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais
SEFPLAG	Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Gestão
SEMMAD	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SORTEH	Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
SRI Betim	Serviço Registral Imobiliário da Comarca de Betim
TDC	Transferência do Direito de Construir
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
ZAE	Zona de Atividades Especiais
ZAI	Zona de Atividades Incômodas
ZCBio	Zona de Conexão de Biodiversidade
ZDE-TRANS	Zona de Diretrizes Especiais – Transição Rural Urbana
ZDEM	Zona de Diretrizes Especiais Metropolitanas
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZIM	Zona de Interesse Metropolitano
ZRM	Zona Residencial Mista
ZRM Centros	Zona Residencial Mista Centros
ZRM Via Metropolitana	Zona Residencial Mista Via Metropolitana
ZRR	Zona Rural
ZTM	Zona Típica de Módulo
ZUR	Zona Urbana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	33
1.1 Nota metodológica sobre a escolha de casos ilustrativos em Betim/MG	42
1.2 Por que “controvérsia”?	46
2 CONDOMÍNIOS E A EXPANSÃO URBANA E METROPOLITANA.....	49
2.1 Expansão, dispersão, metropolização	55
2.1.1 Brasil “rururbano”.....	58
2.1.2 Expansão urbana COM-FUSA	60
2.1.3 Metropolização	64
2.2 Condomínios fechados: a exclusividade em lugar comum	68
2.2.1 Loteamentos e condomínios fechados no Brasil e na RMBH	71
2.2.2 Vendem-se “Alphas”	74
2.2.3 De hectare a metro quadrado: legislação urbanística e valorização do solo.....	77
3 NAS ENTRELINHAS DA LEI: CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS DOS CONDOMÍNIOS E LOTEAMENTOS FECHADOS.....	87
3.1 Considerações sobre propriedade e política urbana no atual contexto político	87
3.2 Condomínio de lotes, loteamento fechado e o parcelamento do solo urbano.....	92
3.2.1 Breve histórico sobre a propriedade do solo no Brasil	92
3.2.2 Do Decreto-Lei 58/1937 à sanção da Lei Federal 13.465/2017	95
3.2.3 Decreto-Lei 58/1937: regulação federal sobre compra e venda de lotes.....	96
3.2.4 Lei Federal 6.766/1979: disseminação dos loteamentos periféricos	100
3.3 Temos lei?.....	104
3.3.1 O Recurso Extraordinário e a tese de repercussão geral.....	104

3.3.2 Condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado na Lei Federal 13.465/2017	108
4 FORA DOS MUROS, A CIDADE: CONTROVÉRSIAS URBANÍSTICAS DOS CONDOMÍNIOS E LOTEAMENTOS FECHADOS	117
4.1 Função social da propriedade e cidade justa	119
4.1.1 Condomínios, loteamentos fechados e equidade	124
4.1.2 Condomínios, loteamentos fechados e diversidade	127
4.1.3 Condomínios, loteamentos fechados e democracia	131
4.2 Tipologia de condomínios e loteamentos fechados	136
5 EXPANSÃO URBANA EM BETIM/MG: UM NOVO MODELO PARA UMA MESMA PRÁTICA	145
5.1 Betim/MG: expansão urbana e organização territorial	148
5.1.1 O plano diretor de Betim/MG	163
5.1.2 Gestão da política urbana no Município de Betim/MG	176
5.1.3 Considerações sobre a organização institucional e políticas de planejamento e gestão da RMBH	178
6 VIABILIZANDO A CIDADE “DENTRO DOS MUROS” EM BETIM/MG: CASOS ILUSTRATIVOS	183
6.1 O loteamento e o desmembramento na Lei Federal 6.766/1979	184
6.2 O parcelamento do solo urbano no Município de Betim/MG	187
6.3 Tipo 1 – Subdivisão de módulos em parcelamentos situados na zona rural	190
6.4 Tipo 2 – Loteamento de acesso controlado/Loteamento fechado e Tipo 2A – Loteamento parcialmente fechado	199
6.5 Tipo 3 – Condomínio de lotes	216
6.6 Tipo 4 – Condomínio urbanístico	217

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS MUROS, AS LEIS... E A CIDADE?	231
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	247

1 INTRODUÇÃO

Ao discutir as novidades introduzidas pela Lei Federal 13.465/2017¹ – especificamente quanto aos condomínios de lotes, aos condomínios urbanos simples e aos loteamentos de acesso controlado –, evocando que “a realidade fática é que impulsiona o direito”, o Consultor Legislativo do Senado Federal, Carlos Eduardo Elias de Oliveira, adotou a seguinte frase (atribuída ao jurista francês Georges Ripert): “Quando o direito ignora a realidade, a realidade se vinga, ignorando o direito” (OLIVEIRA, 2017, p. 5). Cautelosamente, o citado consultor assinala que o destaque não tem o intuito de celebrar qualquer impertinência jurídica, mas destacar que normas legais devem “atentar para a realidade concreta”:

No presente momento, o que se quer realçar é que a realidade das cidades brasileiras passou progressivamente a ser ocupada por figuras conhecidas como “loteamentos fechados”, mesmo sem um respaldo legal expreso. A realidade ignorou o Direito (OLIVEIRA, 2017, p. 5).

Os loteamentos fechados a que se refere Oliveira (2017) – também conhecidos popularmente como condomínios fechados – estão presentes nas cidades brasileiras desde a década de 1960 e constituem, em alguns municípios, o principal modo de expansão urbana. Especialmente em regiões metropolitanas, esses empreendimentos suprem a carência por espaços que transmitam a sensação de segurança e qualidade de vida não ofertados pelas grandes cidades. O último atributo geralmente acompanha o apelo da preservação ambiental e da manutenção dos baixos índices de adensamento, uma vez que são predominantemente destinados às classes de média e de alta renda sobre as quais recai o mérito pela ocupação ordeira do espaço.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), por exemplo, enquanto alguns vetores recebem historicamente os empreendimentos voltados para o lazer e a segunda moradia, outros proveem o espaço para o uso residencial de baixa densidade não comportado pela capital – tanto pela limitação geográfica quanto pela sensação de insegurança presente em uma grande cidade. Nova Lima, no eixo sul, e Lagoa Santa, no eixo norte, são exemplos dessas vertentes de ocupação.

¹ A Lei Federal 13.465/2017 é conhecida como Lei da REURB. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, dentre outros assuntos, e será objeto de análise no capítulo 3.

Questionados por alguns estudiosos do direito e do planejamento urbano devido à falta de regulamentação explícita, pelo menos até 2017², os condomínios e loteamentos fechados colecionam críticas que os colocam como formas de ocupação controversas ou ilegais – em especial por sua característica de isolamento em relação à cidade e à ausência de previsão na legislação urbanística (BARCELLOS e MAMMARELLA, 2007; FREITAS, 2008; LEONELLI, 2013; SANTORO, 2014). No que diz respeito aos estatutos jurídicos que normatizam o parcelamento do solo e os condomínios edilícios, Barcellos e Mammarella (2007, p. 9) chamam a atenção para a imprecisão dessas figuras de urbanização. Já o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) inclui os condomínios fechados dentre as irregularidades fundiárias a serem superadas por meio de diretrizes para o uso e ocupação do solo metropolitano (MINAS GERAIS, 2011, p. 264).

A expansão por esse tipo de empreendimento é um dos fatores que tem levado os limites do perímetro urbano para as periferias dos municípios, muitas vezes avançando sobre as áreas rurais – pois o apelo ecológico e ambiental mira os locais mais preservados e ricos em recursos paisagísticos –, extrapolando as divisas municipais, favorecendo a dispersão urbana e a criação de núcleos isolados intercalados por áreas vazias. Reis (2006, p. 13) destaca uma situação que conforma grandes espaços desocupados entremeados por manchas dispersas e de baixa densidade populacional, o que configura um território fragmentado e desconexo, ilustrando a metáfora da explosão definida por Lefebvre (1999) de modo rarefeito, sem respeitar sequência lógica e gradação entre áreas mais e menos adensadas.

Os primeiros movimentos de dispersão da ocupação das cidades foram promovidos pela expulsão das populações de menor renda das áreas centrais. Essa urbanização no Brasil – acelerada no período de industrialização sem oferecer condições de emprego e moradia para os migrantes que deixaram o campo em direção aos centros urbanos – acarretou o surgimento de pedaços de cidade isolados e desprovidos de infraestrutura. Para Maricato (2013, p. 41), esse fato está relacionado a razões como: 1) o desenvolvimento industrial que não permite aos trabalhadores ter acesso à moradia; 2) um mercado imobiliário acessível a pequena parcela da população; e 3) a políticas públicas que privilegiam a instalação de infraestrutura para viabilizar grandes empreendimentos, dentre os quais estão os condomínios fechados.

² Como será explorado posteriormente, a partir 2017 – ano da edição da Lei Federal 13.465 –, foi incorporada à Lei Federal 6.766/1979 (Lei de Loteamentos) a modalidade do loteamento de acesso controlado e no Código Civil foi inserido o condomínio de lotes.

O fenômeno de ocupação periférica, antes alternativa para as classes de menor renda, gradativamente se transformou na opção dos estratos de renda média e alta que procuram o isolamento e a homogeneidade dos “bairros exclusivos”. Em muitos casos, na ausência de espaço para que esses empreendimentos imobiliários aconteçam, a solução para a instalação dos assentamentos de baixa densidade é a conversão de porções de áreas rurais em zonas de expansão urbana que passam a ser propícias à urbanização. Na RMBH, observa-se, em municípios como Lagoa Santa, a expansão do perímetro urbano de forma a contemplar glebas específicas e assim abrigar novos parcelamentos de solo em condomínios fechados (TOMANIK, 2017, p. 9).

Essas alterações de legislação, além de possibilitar a instalação de novos empreendimentos, permitem ao proprietário potencializar a extração de renda a partir da terra com a adoção de novos parâmetros de uso do solo sem que haja qualquer investimento ou emprego de trabalho (HARVEY, 1980; RIBEIRO, 2015). Adicionalmente, dão forma a um tipo de urbanização que ocorre sob demanda e em porções específicas do território (SANTORO, 2014, p. 181). Logo, o planejamento é conduzido e alterado para dar aptidão imobiliária às áreas antes reservadas à preservação ambiental e à garantia do bem-estar de todos os munícipes.

Diante do exposto, esta tese, cujo tema é a regulamentação dos condomínios e loteamentos fechados, tem como objeto de estudo as controvérsias jurídicas e urbanísticas desses modelos de ocupação considerando sua imprecisão em relação à legislação urbanística vigente e seus reflexos no espaço urbano. Busca-se, com isso, responder a seguinte questão: avaliando esses empreendimentos como padrão de expansão urbana recorrente em muitos municípios brasileiros, onde residem as controvérsias (ou as imprecisões) dessas modalidades de assentamento?

Ainda que exista histórico de aceitação por parte da população e do poder público, os impactos da urbanização por condomínios fechados ocupam a discussão acadêmica principalmente a partir de sua consolidação como alternativa aos padrões tradicionais de expansão das cidades – sobretudo aos parcelamentos de solo regulamentados pela Lei Federal 6.766/1979 (desmembramento e loteamento). Além de aspectos sociais, como o da separação entre ricos e pobres, questões urbanísticas relativas à fragmentação e ao espraiamento da malha urbana são recorrentes no debate sobre o tema (CALDEIRA, 1997; ANDRADE, 2005; RAPOSO, 2012).

O objetivo deste trabalho é estudar controvérsias jurídicas e urbanísticas dos condomínios fechados que possam ter impedido sua regulamentação por meio da lei federal

que disciplina o parcelamento do solo urbano desde 1979 – quando foi aprovada a Lei Federal 6.766 ou Lei de Loteamentos – até os dias atuais. Parte-se do pressuposto de que, na época da edição dessa lei, os condomínios fechados como formatados atualmente (com as vias e áreas de uso comum confinadas em perímetro cercado e acesso restrito àqueles residentes e proprietários de frações individualizadas) não foram entendidos como modalidade de parcelamento de solo. Nesse caso, a gleba de origem gera partes privativas e de uso condominial (como vias de circulação e espaços de lazer) em situação análoga aos condomínios de edificações e diversa dos loteamentos – que resultam em lotes e áreas transferidas ao domínio público (vias, áreas verdes e institucionais) de acesso a todos os municípios, proprietários ou não de lotes em determinado empreendimento.

Segundo o exposto e considerando o entendimento de Pinto (2017, p. 12), os condomínios fechados com a criação de vias privativas realmente não são uma modalidade de parcelamento do solo, mas uma forma de organização de lotes e, portanto, projetos específicos de ordenamento do espaço urbano – como entendidos na tese de repercussão geral³ do Supremo Tribunal Federal (STF):

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, 2016b).

Essa compreensão, como será visto, foi parcialmente acolhida e incluída no Código Civil em uma seção dedicada aos condomínios de lotes⁴. Contudo, ainda que o tratamento desses empreendimentos sob a ótica do direito civil resolva parte das controvérsias jurídicas – pois fica solucionada a questão da constituição dos lotes em condomínio como unidades passíveis de abertura de matrícula junto ao competente serviço registral imobiliário –, a mesma medida não sana controvérsias urbanísticas.

De modo semelhante ao que ocorreu com o condomínio de lotes, a inclusão da modalidade de loteamento de acesso controlado na Lei Federal 6.766/1979 também garantiu, no campo do direito civil, a legitimação de conduta antes praticada sem previsão na normativa geral. Entretanto, do ponto de vista urbanístico, não houve qualquer menção à relação do novo

³ Repercussão geral: “é um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, [...]. O objetivo desta ferramenta é possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione os Recursos Extraordinários que irá analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte. Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores em casos idênticos. [...]”. (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=451>>. Acesso em: 05 jan. 2016).

⁴ O condomínio de lotes será retomado no capítulo 3.

modelo de parcelamento com a cidade: não foi superada uma das controvérsias urbanísticas, a qual será comentada no desenvolvimento desta tese.

Assim, a primeira hipótese para que os condomínios e loteamentos fechados não tenham sido contemplados em lei federal até 2017 é a dificuldade de superação das controvérsias urbanísticas por inclusão de dispositivos em lei. Isso porque, enquanto imprecisões jurídicas foram tratadas com maior simplificação, controvérsias urbanísticas vão de encontro com as pretensões do mercado imobiliário e normatizá-las poderia significar a rejeição a um modelo de ocupação que se consolidou à margem do controle legal. Voltando ao caso da inclusão do condomínio de lotes no Código Civil, vê-se que foi possível atender o mercado no quesito da produção de lotes em condomínio (direito civil). Todavia, considerando-se o direito urbanístico, como prever a possibilidade de bloqueio de vias públicas se a Lei 6.766/1979 (regra geral do parcelamento de solo) fala em continuidade do sistema viário como requisito para a aprovação de novos loteamentos?

Desde a edição da Lei Federal 13.465/2017, nota-se que a política urbana se distancia dos preceitos do Estatuto da Cidade e adota facilitação excessiva sob o argumento da desburocratização. Esse fato pode ser constatado, além do que já foi discutido sobre condomínios e loteamentos fechados, nos instrumentos instaurados para a REURB por meio da mesma lei e na isenção de habite-se para regularização de imóveis de baixa renda instituída pela Lei Federal 13.865/2019⁵. Ainda que a simplificação dos ritos de regularização de parcelamentos e edificações seja louvável e atenda diretrizes do Estatuto da Cidade, o trato das questões de forma superficial pode ser nocivo, principalmente quando esse se dá sem a devida orientação aos Municípios, entes responsáveis pela condução das rotinas de regulação urbana.

Diante disso, levanta-se uma segunda hipótese: a controvérsia jurídica em torno dos condomínios fechados se dará por solucionada pelos dispositivos introduzidos pela Lei Federal 13.465/2017 e a regulamentação federal recente impulsionará a edição de normas locais. Essas, desprovidas de diretrizes gerais de política urbana, reforçarão a tese de repercussão geral adotada pelo STF quanto à competência municipal pela disposição de normas sobre modelos específicos de organização, uso e ocupação do solo.

⁵ A Lei Federal 13.865/2019 “altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)” em um único artigo: “Art. 247-A. É dispensado o habite-se expedido pela prefeitura municipal para a averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda, inclusive para o fim de registro ou averbação decorrente de financiamento à moradia” (BRASIL, 2019b).

Atualmente, a política urbana no Brasil tem competências concorrentes entre União, Estados e Municípios e tais atribuições estão expressas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal 6.766/1979 no que concerne ao parcelamento de solo. O Estatuto da Cidade é o instrumento básico da política urbana e suas diretrizes deveriam ditar o planejamento urbano em todo território. Porém, estando esse estatuto baseado na função social da cidade e da propriedade urbana e rural, aponta-se, ainda que preliminarmente, o desalinhamento entre movimentos para a legitimação dos condomínios e loteamentos fechados – que, como será visto, ferem esses princípios básicos da política urbana nacional – e a superação das controvérsias urbanísticas desses empreendimentos.

Não resta dúvida de que a incorporação dos condomínios fechados como modelos de assentamento passa pela discussão de seus reflexos na malha urbana – desde os impactos no desenvolvimento das cidades até sua influência na dinâmica metropolitana – e, dessa forma, a abordagem inicial deste trabalho (capítulo 2) trata de conceitos relacionados à expansão urbana sob os aspectos da dispersão, descaracterização das zonas rurais e metropolização.

Ainda no capítulo 2, parcialmente dedicado ao tema dos condomínios fechados, é explorado o lugar desses empreendimentos no mercado e suas estratégias para atrair consumidores. Os aspectos da valorização do solo, especialmente por meio da manipulação da legislação que se adapta a novos lançamentos imobiliários e torna o perímetro urbano cada vez mais flexível, também é objeto de análise e será complementado por casos ilustrativos selecionados no Município de Betim/MG – que serão apresentados em capítulo específico.

Os dois capítulos seguintes dividem a discussão das controvérsias dos condomínios e loteamentos fechados em jurídicas e urbanísticas. No campo da controvérsia jurídica, debatida no capítulo 3, a revisão da legislação aplicada ao parcelamento do solo, bem como dos conceitos relativos à propriedade da terra urbana, orienta a análise – não com o objetivo de atribuir legalidade ou ilegalidade a esses assentamentos, mas procurando situá-los em relação aos regramentos que dispõem sobre a divisão do solo para uso urbano.

Para os fins propostos nesta pesquisa, a linha histórica da discussão sobre os condomínios fechados, levando-se em conta sua situação jurídica, parte da já citada tese de repercussão geral adotada pelo STF em 2016. A leitura isolada da decisão não leva a nenhuma relação com os condomínios fechados. Aliás, parece apenas reafirmar o que dispõe a Constituição Federal de 1988 a respeito da autonomia dos Municípios quanto à matéria da política urbana local (BRASIL, 1988). Entretanto, quando se busca o contexto em que a tese foi formulada, constata-se sua estreita relação com os empreendimentos exclusivos e de

acesso controlado. A decisão foi proferida em processo que julgou a constitucionalidade da Lei Complementar do Distrito Federal 710/2005 – que dispõe sobre os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas⁶ –, objeto de Recurso Extraordinário (RE)⁷ proposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Supõe-se antecipadamente que essa tese tenha impulsionado o processo de regulamentação cujo expoente é a Lei Federal 13.465/2017, ainda que sejam encontrados marcos de abrangência local anteriores a ela.

Até a tese de repercussão geral, considerava-se somente a Lei Federal 6.766/1979 para discutir a legalidade ou ilegalidade da figura dos condomínios e loteamentos fechados, uma vez que essa norma não abarcava tais empreendimentos, mas somente definia duas modalidades de parcelamento de solo: 1) o desmembramento – divisão de terras com aproveitamento do sistema viário existente; e 2) o loteamento – divisão de terras com a abertura de novas vias de circulação. Nesse último modelo, o sistema viário originado da aprovação do projeto urbanístico passa ao domínio público no ato do registro junto ao Serviço Registral Imobiliário da respectiva comarca.

Aproximadamente um ano após a publicação da tese de repercussão geral pelo STF, a aprovação da Lei Federal 13.465/2017, originária da conversão da Medida Provisória 759/2016 – que também será abordada no capítulo 3 –, inseriu modificações na Lei Federal 6.766/1979, introduzindo dispositivos relativos a empreendimentos similares aos condomínios fechados hoje conhecidos: o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado.

Antes da vigência da Lei Federal 13.465/2017, denominada Lei de Regularização Fundiária, ou Lei da REURB, a ilegalidade dos condomínios fechados foi debatida considerando-se a impossibilidade de fechamento das vias transferidas ao domínio público (PESSOA, 1978 *apud* SILVA, 2012, p. 345). Com relação aos empreendimentos aprovados como loteamento e posteriormente fechados, a limitação do acesso a seu perímetro aos moradores e visitantes autorizados fere a Constituição Federal de 1988 – que define as vias e logradouros transferidos ao domínio público como bens de uso comum do povo (BRASIL, 1988). Nos termos da legislação anterior a 2017, não havia a figura de loteamento ou condomínio que permitisse o fechamento de vias públicas. Discutia-se também a

⁶ As unidades autônomas nesses projetos são equivalentes aos lotes produzidos em um loteamento convencional.

⁷ Recurso Extraordinário (RE): “Recurso de caráter excepcional para o Supremo Tribunal Federal contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa a norma da Constituição Federal. Uma decisão judicial poderá ser objeto de Recurso Extraordinário quando: 1- contrariar dispositivo da Constituição; 2- declarar inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; 3- julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição” (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=R&id=207>>. Acesso em: 05 jan. 2016).

possibilidade ou não dos Municípios criarem modelos de parcelamento do solo, inovando em assuntos não tratados por lei federal. Esse ponto, com a adoção da já citada tese de repercussão geral, pode ter sido superado, pois foi ratificada a autonomia municipal para legislar sobre “projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (BRASIL, 2016b).

A respeito da legalidade dos condomínios fechados, cabe destacar a exposição de Silva (2012) quanto à equiparação dos condomínios fechados de lotes aos condomínios de edificações, tais como os prédios de apartamentos ou os conjuntos de casas construídas em um mesmo lote, baseando-se na Lei Federal 4.591/1964, a qual, segundo o autor, “não lhes serve de fundamento” (SILVA, 2012, p. 348). Esse entendimento foi abarcado pela Lei Federal 13.465/2017 por meio da alteração do Código Civil. Seguindo essa linha jurídica, os lotes em condomínio são atrelados aos modelos regulados pela Lei Federal 4.591/1964 que dispõe, dentre outras matérias, sobre os condomínios de edificações, sendo as vias de circulação tratadas como áreas de uso comum dos condôminos.

Para Meirelles (1990, p. 403)⁸, a regulamentação de figuras de parcelamento do solo não contempladas pela Lei Federal 6.766/1979 pode ser tratada e normatizada em leis municipais por ser esse um tema de interesse local – abordagem amparada no inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal: compete ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

De modo semelhante, a Lei Federal 6.766/1979 no parágrafo único do artigo 1º define: “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais” (BRASIL, 1979). Essa disposição é evocada por administrações municipais para justificar a edição de regulamentos locais complementares à regra geral. Sob esse ponto de vista, teria a tese de repercussão geral confirmado a admissibilidade da regulamentação dos condomínios fechados por meio de leis municipais?

A situação controversa entre legalidade e ilegalidade dos condomínios fechados confirma o descompasso entre a ordem jurídica e o processo de urbanização: primeiro acontece o fato e após vem o regulamento (FERNANDES, 2006, p. 7). Edésio Fernandes, em entrevista concedida a Daniela Barbosa em 2007, destacou a necessidade de assumir os parcelamentos fechados como uma modalidade já existente. O entrevistado fez críticas

⁸ A obra consultada é a 9ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes.

severas a esse tipo de ocupação, principalmente por resultar na produção de cidades fragmentadas. No entanto, defendeu a necessidade de se propor soluções urbanísticas, jurídicas e ambientais para essa figura de assentamento (BARBOSA, 2008, p. 173).

O cenário da publicação da tese de repercussão geral, e mais recentemente da Lei Federal 13.465/2017, aproxima-se do que ocorreu com a Lei Federal 6.766/1979: a lei foi concebida ao mesmo tempo em que parcelamentos do solo irregulares e clandestinos já eram realidade nas grandes cidades brasileiras. O processo de urbanização no Brasil, conforme discutido por Campos Filho (1992) e Kowarick (1979), juntamente com as razões apontadas por Maricato (2013, p. 41), resultou em inúmeros loteamentos implantados nas periferias das grandes cidades, dando início ao espraiamento da expansão urbana e criando núcleos isolados das regiões centrais dotadas de infraestrutura. Ou seja: somente após essa situação consolidada é que foram regulamentados os novos empreendimentos, abordando diretrizes para que fossem previstos de modo a dar continuidade ao sistema viário e à infraestrutura existente.

O Projeto de Lei (PL) 3.057, revisão da Lei Federal 6.766/1979, cuja discussão foi iniciada nos anos 2000, propôs a normatização dos parcelamentos fechados como condomínios urbanísticos – buscando suprir a lacuna na legislação a respeito do tema. O texto do PL elenca o condomínio urbanístico como uma modalidade de parcelamento do solo e impõe que os Municípios devem normatizar aspectos como: a definição das áreas em que serão permitidos respeitando o plano diretor municipal; especificação da área dos empreendimentos (isolados e em conjunto); estabelecimento de diretrizes para contiguidade de empreendimentos e continuidade do sistema viário, dentre outros (BRASIL, 2000).

A trajetória da regulamentação dos condomínios fechados, que se desenvolve com atraso em relação à situação fática desses empreendimentos no cenário urbano, mostra certa simplificação no trato do tema como figura recorrente de expansão das cidades. A leitura dos pontos previstos no PL 3.057/2000 revela preocupação com requisitos urbanísticos. Já a Lei Federal 13.465/2017 introduz facilitação tal que leva a questionar a sobrevivência de iniciativas que tentem regular a inserção desses modelos de assentamento na malha urbana. Observa-se que a cautela adotada pelo PL 3.057/2000 pode ter sido abandonada com a simples denominação de novas figuras de parcelamento do solo que contemplam os desejos do mercado imobiliário (loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes). Dessa forma, ainda existe fôlego para dar continuidade à normatização dos condomínios em uma regra geral? Teria a realidade ignorado o direito ou o direito ignorado a realidade?

As controvérsias urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados são tratadas no capítulo 4 por meio da análise desses empreendimentos à luz dos conceitos da função social da cidade e da propriedade (com base no Estatuto da Cidade) e dos princípios da cidade justa elencados por Fainstein (2010): equidade, diversidade e democracia. Nessa parte também é exposto o modo como o mercado imobiliário, com a aquiescência ou não do poder público municipal, encontrou saídas para a viabilização de formas de ocupação assemelhadas aos condomínios fechados em quatro tipos que são exemplificados no capítulo 6 por meio de casos ilustrativos selecionados em Betim/MG.

Com o objetivo de orientar a leitura dos citados casos ilustrativos, o capítulo 5 apresenta Betim a partir de suas principais características de expansão urbana, legislação urbanística e estrutura administrativa que dá suporte ao planejamento e à gestão da política urbana local. Aborda também a relação do Município com a RMBH, bem como aspectos institucionais da gestão do planejamento metropolitano.

Por fim, o capítulo 7, parte conclusiva da tese, elenca considerações a respeito da conflituosa relação entre a legislação urbanística e o espaço urbano – ponderando sobre a necessária conexão entre os saberes jurídico e urbanístico – e apresenta como resultado da pesquisa um quadro síntese com diretrizes para superação das controvérsias urbanísticas discutidas no capítulo 4. A situação dos condomínios e loteamentos fechados leva à seguinte reflexão: afinal, esses empreendimentos estão à margem da cidade (física e conceitualmente) ou à margem da lei? Pretende-se com isso lançar luz sobre o atual cenário da política urbana em relação aos empreendimentos estudados neste trabalho considerando-se tanto o tempo transcorrido para que fossem contemplados na legislação federal, ainda que de modo sucinto, quanto projeções sobre o futuro desses modelos de ocupação.

1.1 Nota metodológica sobre a escolha de casos ilustrativos em Betim/MG

Talvez cause estranheza ao leitor que uma arquiteta urbanista se aventure a observar os condomínios e loteamentos fechados segundo fundamentos da legislação federal abordando, inclusive, questões litigiosas levadas ao STF. Ocorre que, estando envolvida com a aprovação de parcelamentos de solo e elaboração e atualização da legislação urbanística no Município de Betim/MG, a curiosidade pelo tema me foi instigada pela demanda da administração local – para a qual trabalho há mais de vinte anos – por tratar a questão e tê-la solucionada, encontrando saídas para a regulamentação desses empreendimentos na legislação municipal.

O constrangimento em lidar com o incentivo a esses modelos de ocupação por parte dos gestores municipais, juntamente com a pressão da iniciativa privada para que esses empreendimentos acontecessem, sempre esbarrou na ausência ou na insuficiência de normas a respeito do tema e materializou assim a relação controversa entre os aspectos real e legal da construção do espaço urbano para uma camada privilegiada da sociedade. A opção por estudar a regulamentação dos condomínios e loteamentos fechados, suas controvérsias jurídicas e urbanísticas, vem, portanto, da experiência prática nas áreas de planejamento, política urbana e parcelamento do solo em Betim. Isso também justifica o número de vezes que o Município é mencionado para exemplificar outras situações discutidas nesta tese.

Apesar de esta pesquisa também ser baseada na legislação, friso que não é objetivo, pela limitação que a formação acadêmica me impõe, opinar sobre legalidade ou ilegalidade de posturas adotadas por administrações municipais e decisões judiciais – mesmo porque a situação legal dos condomínios e loteamentos fechados já é amplamente debatida, objeto de dissertações e teses que muito contribuíram para o desenvolvimento do presente trabalho (BARBOSA, 2008, FREITAS, 2008; MENEZES, 2009, LEONELLI, 2013; SILVA, 2016).

Betim é um município da RMBH com forte vocação industrial, sobretudo devido à presença da FIAT Chrysler Automobiles desde a década de 1970. Ao longo dos anos, a ocupação do território se deu em função da consolidação das atividades da indústria automobilística – que atrai uma cadeia de outras indústrias e serviços, como a produção de autopeças e logística – em loteamentos aprovados especialmente nas décadas de 1950 e 1960 sem o devido acompanhamento técnico. Ainda que os dados socioeconômicos do Município não indiquem a predominância de população de alta renda, a pretensão das autoridades locais por ocupações de baixa densidade em condomínios fechados é recorrente e tem ditado a edição de normas municipais que incentivam esse modelo⁹.

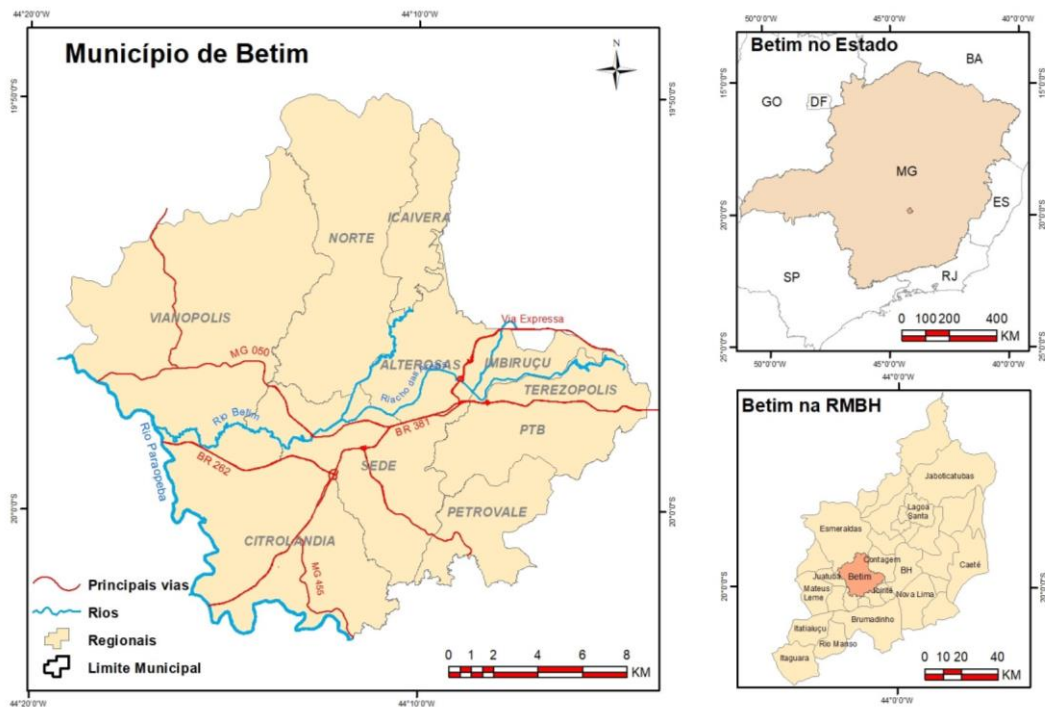
De acordo com informações do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH), Betim é o Município estruturante da centralidade oeste definida no programa “Centralidades em Rede”, o qual busca fortalecer polos de desenvolvimento na região metropolitana com o objetivo de reduzir a dependência da capital. Almeja-se com isso o fortalecimento de cidades que possam exercer influência sobre outras do entorno e assim diminuir deslocamentos diários a Belo Horizonte pela disponibilização de emprego e serviços em outras regiões. No caso de Betim, pretende-se a reestruturação do uso e ocupação do solo

⁹ Fato por mim conhecido por ter participado de dois processos de revisão do plano diretor e da elaboração de legislações urbanísticas complementares.

e a diversificação de atividades para servir a Esmeraldas, Juatuba, Mateus Leme, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Ibirité, Mário Campos e Sarzedo (MINAS GERAIS, 2011, p. 215).

A figura 1, abaixo, mostra a situação de Betim em relação ao Estado de Minas Gerais e à RMBH e demarca as principais vias que cortam seu território:

Figura 1 – Localização do Município de Betim no Estado de Minas Gerais e na RMBH



Fonte: Tomanik e Milagres, 2018.

A partir da estruturação viária do Município, notadamente após a implantação da FIAT, as áreas ao longo da BR 381 passaram por um processo de ocupação intensa. O Distrito Industrial Paulo Camilo, de propriedade da Companhia de Distritos Industriais (CDI), aprovado em 1988, é um exemplo dessa expansão: abrange grande parte do entorno da montadora de veículos e foi concebido prevendo porções destinadas ao uso residencial em conjuntos habitacionais. Além desse, outros parcelamentos de solo inicialmente idealizados para o uso residencial tiveram as partes confrontantes com a rodovia tomadas por atividades de indústria e serviços, como aconteceu com a Ritz do Brasil – também da década de 1980 – implantada sobre lotes e vias do bairro Parque Jardim Teresópolis. Há ainda o bairro Jardim Piemonte que foi convertido em sua totalidade em área industrial (FIGURA 2).

Figura 2 – Situação de alguns lotes no Parque Jardim Teresópolis (Ritz do Brasil) e no Jardim Piemonte



Fonte: Dados cartográficos e plantas cadastrais da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH)/Prefeitura Municipal de Betim (PMB). Arte de Anne Fonseca.

O movimento de expansão observado nos anos de 1980 em nada se assemelha ao que hoje ocorre com as áreas destinadas às plantas não residenciais em Betim. Mesmo que exista a forte relação com a indústria automobilística e a necessária proximidade com o polo inicial conformado em seu entono, outras porções do território vem sendo habilitadas para a instalação de atividades especiais. Destacam-se o Distrito Industrial de Bandeirinhas, de propriedade do Município, idealizado nos anos de 1990, e mais recentemente o Parque Industrial de Betim (PIB Betim) promovido pela LOG Commercial Properties – iniciado em 2012 por meio de Operação Urbana Consorciada aprovada pela Lei Municipal 5.255 do mesmo ano. O PIB Betim, situado ao longo da BR 262, levou o desenvolvimento industrial da cidade para um eixo até então pouco explorado, modificando a estrutura de crescimento em direção ao Município de Juatuba (vetor oeste).

Quanto ao uso residencial, Betim, juntamente com Contagem, destaca-se pela atração das populações de média e de baixa renda, o que foi intensificado a partir 2009 pela construção de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (MINAS GERAIS, 2001, p. 187). Os dados socioeconômicos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁰ em 2017 ajudam a compreender essa tendência. Apesar de possuir o quarto Produto Interno Bruto (PIB) no Estado de Minas Gerais – que, se considerada a atividade industrial, passa para a primeira posição –, o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo no Município é de 33,7 % e a remuneração média mensal dos trabalhadores formais é de 3,4 salários mínimos. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado com base no censo

¹⁰ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/betim/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2020.

demográfico de 2010¹¹, Betim ocupa o 42º lugar no Estado, enquanto Nova Lima e Belo Horizonte estão, respectivamente, na primeira e segunda colocação.

Alterações na Lei de Uso e Ocupação do Solo e no Código de Obras e Edificações entre os anos de 2016 e 2017 – com parâmetros mais restritivos para a aprovação de conjuntos multifamiliares – podem sinalizar a intenção do Município em atrair empreendimentos direcionados aos estratos de média e alta renda. Todavia, não é possível concluir que o aumento da produção de lotes direcionados a esse público seja resultado dessa medida. Os parcelamentos de solo idealizados como fechados, ou que pretendem o fechamento após aprovação, assim como aqueles constituídos de lotes com área média de 1.000,00m² (mil metros quadrados), ainda não são uma tendência de ocupação predominante como se observa em outros municípios da RMBH (Nova Lima e Lagoa Santa).

Apesar de registrar empreendimentos similares a condomínios fechados já na década de 1960 (com a implantação de divisões de terras de propriedade familiar), o histórico da urbanização por condomínios e loteamentos fechados em Betim é recente e tem sido incentivada pela legislação local que busca disciplinar essas formas de ocupação desde 2007 – inicialmente por meio do plano diretor, como será visto no capítulo 5.

1.2 Por que “controvérsia”?

Com a finalidade de orientar a leitura deste trabalho, vale esclarecer a escolha do termo “controvérsia” para a organização da discussão jurídica e urbanística que acompanha os condomínios e loteamentos fechados. Segundo o *Dicionário Online de Português*, o verbete tem como sinônimos: “contestação, impugnação, altercação, contenda, debate, discussão, litígio, polêmica”¹². Ainda que todos esses vocábulos já encontrem exemplos na introdução desta tese e se confirmem pelo conteúdo desenvolvido nos capítulos 3 e 4, a querela relativa à denominação desses empreendimentos, como descrita a seguir, ilustra o motivo da escolha da palavra.

Até a sanção da Lei Federal 13.465/2017, não havia previsão legal das figuras de loteamentos de acesso controlado e condomínios de lotes, salvo em leis municipais que

¹¹ Microrregião Belo Horizonte (IBGE): Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Confins, Contagem, Esmeraldas, Ibirité, Igarapé, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos Ribeirão das Neves, Rio Acima Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano. Fonte:

https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas_10_2_04_listamesomicro.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

¹² DICIO. Controvérsia. In: DICIO. **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/controversia/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

regulavam projetos específicos a cada localidade. Tendo como único regulamento a Lei Federal 6.766/1979, a restrição à circulação no sistema viário público é algo que contraria a Constituição Federal de 1988 – a aprovação de loteamentos implica a transferência das áreas das vias ao domínio municipal e, portanto, não há como selecionar quem transita por elas. Dessa forma, ainda que leis municipais tenham tratado de “loteamentos fechados” antes da regulamentação de 2017, o termo não aparece apropriado como referência a uma situação geral.

Os condomínios eram, até então, edifícios e assim a denominação “condomínios fechados” também não se encaixa para uma discussão como nova modalidade de parcelamento do solo – até porque não é unanimidade que a aprovação de um condomínio formado por frações ideais de terreno configure parcelamento. Silva (2012, p. 348) entende que esses empreendimentos diferem daqueles concebidos com base na Lei Federal 6.766/1979, uma vez que adotam configuração condominial, isto é, mantêm propriedades comuns como vias de circulação e áreas de lazer.

Todas as possibilidades adotadas parecem encontrar divergências e guardar confusão com os vários modelos condominiais praticados. “Condomínio horizontal”, por exemplo, confunde-se com o “condomínio de casas”, um tipo de “condomínio edifício” – conjuntos de casas ou prédios. “Condomínio de lotes”, por ser modelo novo, apresentado pela Lei Federal 13.465/2017, talvez não abarque a discussão das situações anteriores. “Loteamento fechado” também não parece apropriado, já que nem todos os empreendimentos desse tipo são iniciados por um loteamento. A Lei Federal 13.465/2017 inaugurou ainda o “loteamento de acesso controlado”, que parte da aprovação do loteamento convencional e posteriormente se converte em empreendimento fechado.

Caldeira (1997) traz a denominação de “enclaves fortificados” considerando “espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho” (CALDEIRA, 1997, p. 155). Nessa categoria estão, além dos “condomínios de lotes”, os “condomínios edifícios”.

Raposo (2012) define que:

[...], os condomínios fechados correspondem a uma forma socioespacial residencial que contempla um conjunto diverso de soluções de habitação (edifícios isolados e conjuntos de edifícios de apartamentos; conjuntos de moradias; conjuntos mistos que incluem os dois tipos anteriores) e que detém, simultaneamente, as três características seguintes: 1) equipamentos privados ou privatizados de utilização coletiva em número e tipo variável (e.g., ruas, piscinas, campos de tênis, jardins, parques); 2) impermeabilidade do perímetro e controlo do acesso (Luymes, 1997) de tipo e grau variável; 3) propriedade privada coletiva (ou acesso a e usufruto coletivo privatizado) de espaços exteriores associados à função residencial que coincidem

com ou constituem o suporte físico dos equipamentos já referidos (RAPOSO, 2012, p. 173).

Andrade (2005, p. 842) ressalta: “atualmente, a expressão ‘condomínio fechado’ evoca a ideia de lugar fechado, com segurança privada, separado da parte mais densa da cidade e destinado aos estratos com maior poder aquisitivo”. A autora lembra as questões de *status* também sinalizadas por Caldeira (2011). Pinto (2017, p. 2) ressaltou a inadequação de se aplicar o termo “condomínio fechado” aos conjuntos de lotes contidos em cercas e muros por não haver, pelo menos até o 2017, previsão legal para sua constituição, um dos fatos que demonstra o desajuste entre norma e situação fática – como resgatado nesta introdução.

Assim, e diante da dificuldade de se denominar uma figura de assentamento recente em termos de regulação – mas antiga considerando sua situação histórica –, buscando aproximar a discussão teórica das denominações já consolidadas popularmente e para os fins propostos nesta tese, os empreendimentos horizontais compostos por lotes ou unidades de terrenos autônomas, protegidos por cercas, muros e outros dispositivos de controle de entrada e saída serão denominados “condomínios fechados” ou “loteamentos fechados”.

Antecipando a discussão desenvolvida nesta pesquisa, cabe esclarecer que as duas denominações serão utilizadas, alternadamente ou em conjunto, dado que os empreendimentos concebidos como condomínios ou como loteamentos guardam usualmente as seguintes especificidades:

- 1) condomínios fechados são aqueles amparados por legislações municipais que preveem a divisão de um terreno em parcelas autônomas sob a forma condominial. Nesses casos, geralmente os adquirentes de imóveis possuem a propriedade compartilhada de algum bem (áreas de lazer, vias de circulação);
- 2) loteamentos fechados constituem empreendimentos aprovados como o loteamento convencional previsto na Lei Federal 6.766/1979 e que, seguindo leis municipais, podem ser fechados mediante concessão onerosa de bens públicos situados em seu interior (áreas verdes, institucionais, sistema viário).

2 CONDOMÍNIOS E A EXPANSÃO URBANA E METROPOLITANA

Robert Fishman, autor da obra *Bourgeois utopias: the rise and fall of suburbia*, afirmou que “[...] todo subúrbio é o resultado de duas forças opostas, atração em direção às oportunidades da cidade grande e simultânea repulsa à vida urbana¹³” (FISHMAN, 1987, p. 26, tradução livre). O processo de expansão das cidades brasileiras ratifica a atualidade da constatação do autor: a ocupação das áreas periféricas ocorre, no caso das classes de média e alta renda, de forma a possibilitar o modo de vida metropolitano, ou seja, beneficiar-se das oportunidades das grandes cidades (comumente as capitais) e isolar-se da vida urbana. Assim, confirmando a declaração de Fishman (1987), enquanto as relações comerciais e de trabalho acontecem nas áreas centrais, a periferia das metrópoles é reservada para a moradia e o lazer daqueles que podem arcar com os custos desse distanciamento e, conseqüentemente, dos deslocamentos necessários.

A mudança do modo de interação pública nas cidades como resposta ao medo da violência leva à crescente segregação entre os mais e os menos abastados, bem como à aglutinação dos iguais, o que cria ocupações homogêneas que visam, além do *status*, o isolamento e a proteção contra os infortúnios do encontro entre as diferenças (CALDEIRA, 1997, p. 174). A escolha por empreendimentos exclusivos e dotados de dispositivos de segurança impede o choque entre realidades distintas. Os muros, guaritas, câmeras e a segurança privada garantem que aqueles não pertencentes a determinado grupo permaneçam do lado de fora (CALDEIRA, 1997, p. 163). Além disso, “a construção de símbolos de *status* é um processo que elabora diferenças sociais e cria meios para a afirmação de distância e desigualdade sociais” (CALDEIRA, 2011, p.259).

Conforme já exposto, o movimento de isolamento por opção em busca de segurança e exclusividade – como ocorre com as classes de maior poder aquisitivo – acontece em fase posterior à periferização vivida pelas classes sociais excluídas do mercado formal (MARICATO, 2013) e mira as áreas mais afastadas dos centros urbanos consolidados e com relevantes atributos ambientais (abundância de áreas verdes, reservas florestais, entorno de corpos d’água, dentre outros). Tal processo tem fomentado a urbanização dispersa e a metropolização do espaço, uma vez que esse tipo de expansão não é contido por divisas municipais.

¹³ “[...] every true suburb is the outcome of two opposing forces, an attraction toward the opportunities of the great city and a simultaneous repulsion against urban life” (FISHMAN, 1987, p. 26).

Apesar de constituir fenômeno observado atualmente, a dispersão da cidade por condomínios e loteamentos fechados tem referência no movimento de suburbanização europeu iniciado na Inglaterra do século XVIII. Os subúrbios residenciais de classe média são produtos dessa época e refletem sua cultura, modo de vida e as características de Londres, cidade onde nasceram.

Fishman (1987, p. 26) observa que, para entender o subúrbio, é preciso considerar a classe que o criou e compreender o elemento rejeitado por esse tipo de ocupação: a metrópole. Dessa forma, a análise do autor discorre sobre a situação que levou a burguesia londrina a se distanciar da cidade e buscar refúgio nas áreas mais afastadas, bem como sobre a conjuntura urbanística da capital inglesa no período pós-revolução industrial.

Em fins do século XVII, Londres era a maior cidade da Europa e em 1800, considerando a Grande Londres, já possuía em torno de um milhão de habitantes (FISHMAN, 1987, p. 18). Os desafios de uma cidade populosa que se desenvolvia em um território limitado passaram a ser percebidos pela elite por meio dos impactos do crescimento urbano sem a mobilidade do transporte individual, com a falta de saneamento, dentre outros. Se, por um lado, a concentração de população favoreceu as relações comerciais da burguesia, por outro, conciliar a vida familiar com o trabalho passou a ser tarefa árdua. A elite precisava resguardar a privacidade da moradia, mas, com as duas atividades dividindo edificações de uso misto, o problema era de difícil solução.

A presença da burguesia nas áreas centrais (mais valorizadas) fazia parte da forma urbana, visto que as periferias de Londres estavam destinadas aos pobres. Face à dificuldade de expansão da cidade – por carência de espaço ou falta de mobilidade –, a primeira solução possível para o dilema da separação moradia e trabalho foi a revitalização de espaços no centro, dotando-os de áreas verdes (praças) e novas edificações de uso exclusivamente residencial.

Em seguida, em uma primeira fase de suburbanização, a elite começou a transformar as edificações em espaços exclusivos de trabalho e mudar a residência para áreas situadas fora do centro urbano – edificações antes utilizadas como retiro e lazer. Segundo Mumford (2008, p. 585), o subúrbio sempre acompanhou a cidade e se constituiu em um refúgio temporário – a fuga em direção ao sossego da natureza. Para a elite, a possibilidade de ter um local de retiro e poder se distanciar do polo industrial era sinal de sucesso e riqueza. Levar para o campo a comodidade da cidade e deixar na cidade a poluição e todos os efeitos negativos: seria “retirar-se como um monge e viver como um príncipe” (MUMFORD, 2008, p. 579).

Esse movimento de expansão saltava o cinturão de pobreza que se desenvolvia e expandia rapidamente a periferia, então chamada de subúrbio. Destaca-se que, inicialmente, a segregação entre ricos nas áreas centrais e pobres na periferia também continha a expansão da cidade, pois o crescimento das áreas periféricas não era desejável. Decretos governamentais limitavam a possibilidade de ampliação das porções mais carentes, assim como proprietários resguardavam suas terras de divisões que pudessem facilitar a aquisição de terrenos (FISHMAN, 1987, p. 21). A falta de transporte mecanizado também limitava a extensão da cidade e se constituía como estratégia de isolamento (MUMFORD, 2008, p. 585).

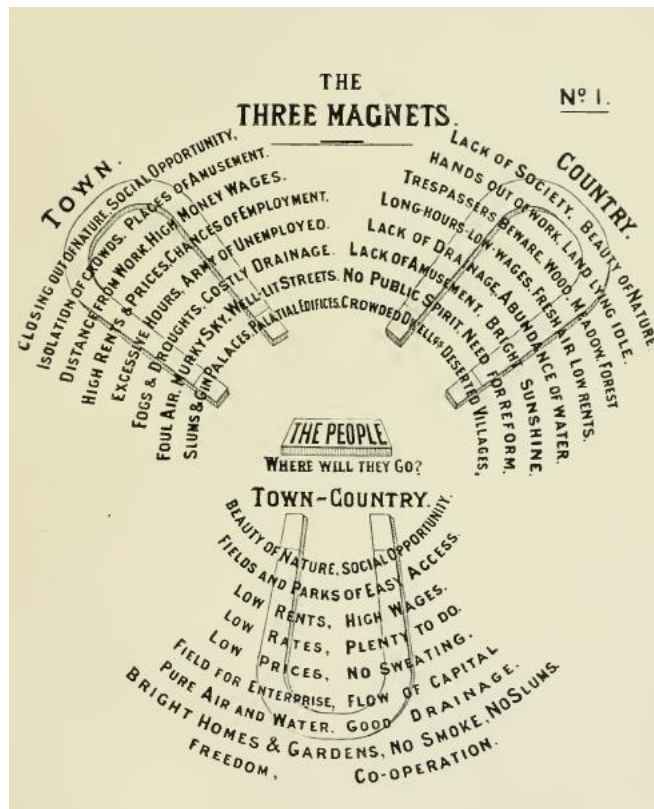
Como consequência do crescimento urbano, e à medida que a casa (ou retiro) de fim de semana passou a ser utilizada como moradia – o que ocorreu gradativamente e foi possibilitado pelo acesso ao transporte individual que permitia ao homem deixar a família no campo e trabalhar na cidade –, o subúrbio começou a tomar forma de área residencial e foi, portanto, criação da elite burguesa. Uma gradativa mudança de estilo de vida por uma classe que tinha condição financeira de adaptar a periferia da cidade a seus valores.

Em etapa posterior à da suburbanização, surgiu na Inglaterra o movimento das cidades-jardins idealizado por Ebenezer Howard em fins do Século XIX. A proposta era de unir os benefícios buscados no campo (como nas casas de retiro) às vantagens da cidade grande, criando uma alternativa ao modelo de expansão observado na época. A preocupação do autor centrava-se em como lidar com o forçoso crescimento urbano que, inevitavelmente, viria acompanhado de reflexos negativos:

Viu que o crescimento da grande cidade era autoderrotador, pois, ao lado de cada novo incremento da população, seu tráfego tornava-se mais congestionado, suas instituições centrais menos acessíveis, e a parte maior da população era tão pouco beneficiada pelas suas instituições superiores de cultura como se estivessem inteiramente fora da sua órbita (MUMFORD, 2008, p. 614).

Em 1898, na obra *Tomorrow: A peaceful path to social reform* – ou *Garden cities of to-morrow* na segunda edição de 1902 –, Howard utilizou um diagrama composto por três imãs (FIGURA 3). Nos dois primeiros (imã-cidade e imã-campo) foram relacionadas as vantagens e desvantagens da cidade e do campo. No terceiro (imã campo-cidade), o autor listou somente as vantagens do campo e da cidade, concluindo que seria possível idealizar um local em que os impactos negativos desses dois extremos seriam anulados, de forma planejada, pela concentração de seus benefícios (HOWARD, 1902, p. 16).

Figura 3 – The three magnets



Fonte: Howard, 1902, p. 16.

A teoria de Ebenezer Howard para a cidade-jardim sintetiza a afirmação de Fishman (1987) – destacada no início deste capítulo –, já que buscou eliminar os itens de repulsão à cidade e destacar suas vantagens, aliando-as às amenidades do campo. A partir da ilustração dos três ímãs (FIGURA 3), o autor evidenciou que o campo não possuía a facilidade econômica e tecnológica da cidade, enquanto a área urbana não dispunha da qualidade ambiental do meio rural – para citar resumidamente apenas dois dos itens relacionados.

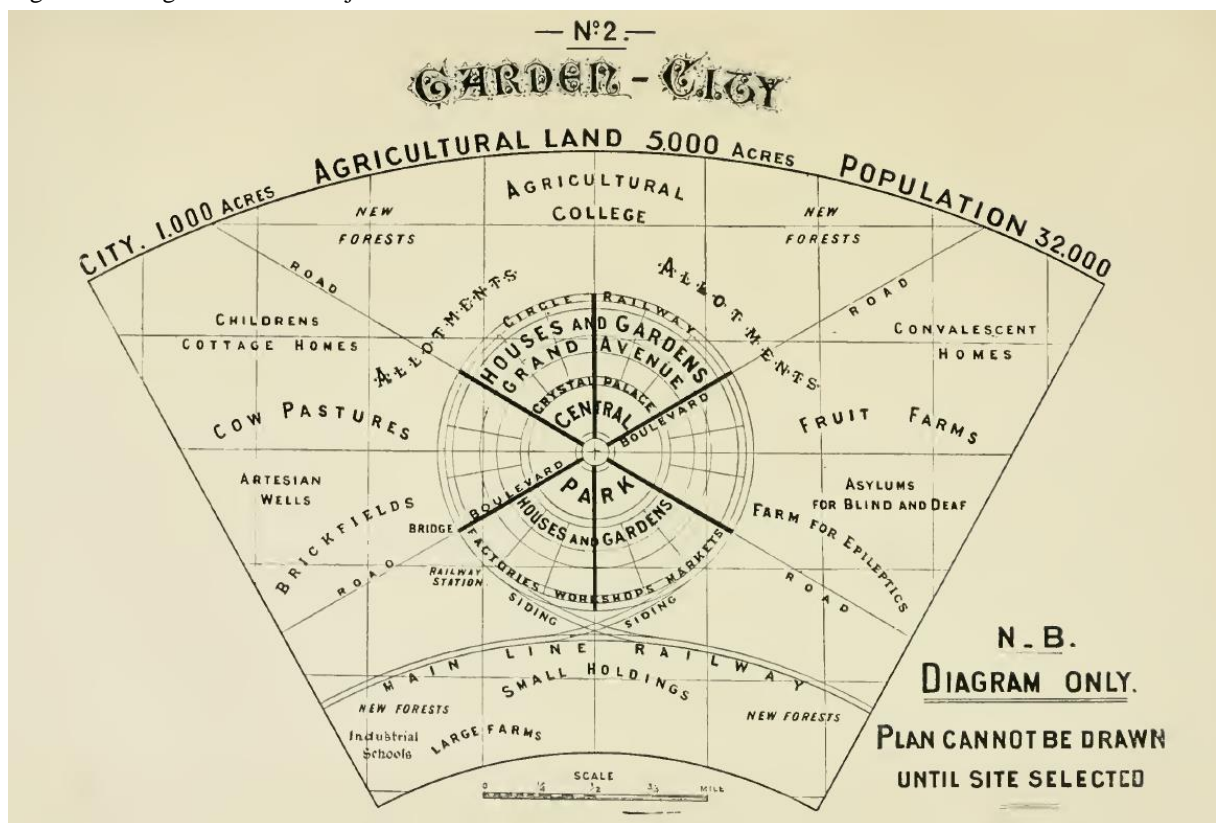
Ainda que a dispersão urbana (brevemente tratada na introdução desta tese) seja abordada adiante neste capítulo, vale antecipá-la como exemplo de política de planejamento urbano. Howard ponderava que a solução para o controle do crescimento urbano não estava na reestruturação de espaços existentes – como, por exemplo, alargamento de vias, revitalização de áreas verdes –, mas, no lugar disso, na criação de núcleos independentes, conectados entre si e com acesso a uma cidade de maior porte. Quer dizer: “ao invés da aglomeração, a dispersão planejada; ao invés da concentração monopolística, a descentralização” (MUMFORD, 2008, p. 616).

O modelo da cidade-jardim buscava descentralizar não somente parte das funções da cidade – como na época ocorria com o lazer e o sossego, direcionados para o campo –, mas

todas as atribuições urbanas e rurais. Ao mesmo tempo em que o subúrbio era entendido por Howard como uma solução temporária, a cidade-jardim era algo definitivo. O problema do congestionamento seria resolvido por uma rede viária hierarquizada e pela distribuição das atividades de modo a resguardar as áreas residenciais dos impactos dos usos urbanos. Por isso, a mobilidade garantida pela rede ferroviária era um dos norteadores para a escolha das áreas nas quais seriam desenvolvidas as cidades-jardins.

O plano da cidade-jardim comportaria um número máximo de 32.000 habitantes – sendo 30.000 na área urbana e 2.000 em atividades agrícolas. Para Howard, não fazia sentido o cidadão se retirar nos finais de semana quando o sossego deveria fazer parte da cidade. Nesse modelo, o morador teria a proximidade do emprego e dos serviços juntamente com a tranquilidade que era buscada nos subúrbios (FIGURA 4).

Figura 4 – Diagrama da cidade-jardim



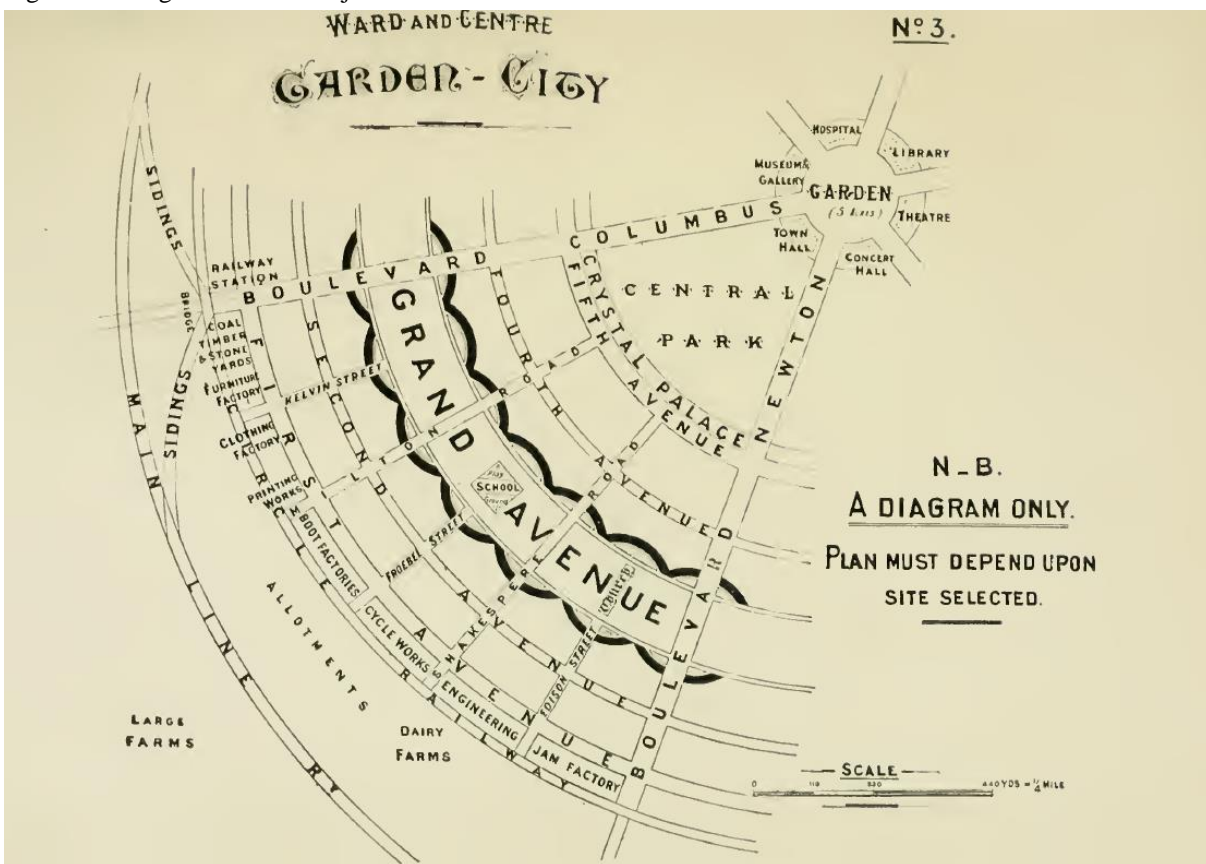
Fonte: Howard, 1902, p. 23

A cidade-jardim seria cercada por um cinturão verde em que estariam abrigadas as atividades agrícolas (juntamente com os seus 2.000 habitantes). Essa área, predominantemente rural, impediria que as cidades se fundissem, causando a conurbação, isto é, a dispersão planejada em vez da aglomeração (MUMFORD, 2008, p. 616). Vale lembrar que a política dos cinturões verdes (*green belts*) emergiu na Inglaterra nos anos de 1950 e

ainda é adotada com as mesmas funções idealizadas por Howard, tais como evitar a conurbação e prover à população áreas livres próximas às áreas residenciais (CULLINGWORTH, 2015, p. 152).

Como ilustrado na figura 5, o plano da cidade-jardim partia de uma área central de uso coletivo – em que estariam abrigados os edifícios de uso público ao redor de um parque –, e seguia em direção à área mais periférica – ocupada pela porção agrícola –, passando por áreas residenciais e pela parte destinada às atividades industriais – limitada, de um lado, pela ferrovia, e, de outro, pelo cinturão verde.

Figura 5 – Diagrama da cidade-jardim: detalhe



Fonte: Howard, 1902, p. 25

Além de abrigar todas as atividades urbanas e rurais, o modelo da cidade-jardim buscava também a variedade de pessoas, o que acarretaria maior movimentação social em contraposição ao subúrbio desocupado e habitado somente nos finais de semana. Choay (2007, p. 11) indica que o ponto de partida de Ebenezer Howard para a concepção do modelo “não é mais a situação do indivíduo, mas a do agrupamento humano, da cidade”.

Letchworth e Welwyn são duas experiências de cidades-jardins inglesas de iniciativa privada que se viabilizaram no início dos anos 1900 – a partir das ideias de Howard

– erroneamente apontadas por críticos como cidades suburbanas (MUMFORD, 2008, p. 619). Lewis Mumford (2008) contesta críticas ao modelo teórico de Howard sustentando sua posição pela influência que essa corrente de pensamento teve na formulação de políticas públicas no Reino Unido:

Foi o êxito dessas cidades que levou a comissão parlamentar de Sir Anthony Montague Barlow¹⁴ a recomendar a descentralização industrial em cidades-jardins, como remédio para o congestionamento cada vez maior de Londres, e essa recomendação, por sua vez, trouxe a Lei das Cidades Novas de 1946, que projetou um anel de Cidades Novas ao redor de Londres e em várias partes da Inglaterra (MUMFORD, 2008, p. 622).

Sem o intuito de estabelecer comparação com o processo de urbanização no Brasil, o breve resgate da experiência inglesa apresentado objetiva refletir sobre núcleos residenciais esparsos (como os condomínios e loteamentos fechados tratados nesta tese) relativamente à dispersão urbana e à metropolização em diferentes cenários e ponderar sobre os modelos de cidade gerados – até porque a cidade-jardim foi idealizada considerando-se o domínio “comunitário” da propriedade. Conforme será visto, o atual modelo disperso brasileiro não resulta necessariamente de política pública, mas, dentre outros fatores, da ação do mercado imobiliário direcionado a um público específico e pode ainda ser apontado como resultado da ausência de instrumentos capazes de gerir o solo rural e a expansão das cidades.

2.1 Expansão, dispersão, metropolização

Segundo Rolnik (2008), o processo de valorização imobiliária no país, independentemente do porte dos municípios, dá-se “na passagem da terra rural para a terra urbana, através dos loteamentos” (ROLNIK, 2008, p. 48) – ainda que parte dessa valorização anteceda a aprovação de projetos de parcelamento do solo, pois é ela a medida viabilizadora para que tais empreendimentos aconteçam.

Ocorre que nem sempre a conversão do espaço rural em urbano está amparada por processos formais. Ao contrário, parte considerável do território brasileiro é ocupado sem acompanhamento técnico e à margem da disciplina do poder público – que se dá pela aplicação da legislação urbanística.

Um dos motivos que levou Ermínia Maricato a desenvolver o trabalho *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*, em 1995, tem raiz na perplexidade da autora diante da contradição entre a ordem legal e a cidade real

¹⁴ Relatório Barlow: um dos relatórios encomendados no pós-guerra para examinar o futuro do papel do planejamento. Recomendou a descentralização da indústria para recuperar áreas decadentes economicamente e áreas congestionadas de população.

(MARICATO, 1995, p. 3). Então professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), chamava a atenção para o descolamento entre o conteúdo ministrado no curso de graduação e o espaço que se desenvolvia ao redor. Questionava, e ainda questiona em relação aos cursos de Arquitetura e Urbanismo em geral, a opção pelo estudo de experiências internacionais – que também considera importantes – em vez de se concentrar na cidade real, mais pobre e excluída do mercado formal e sem acesso a orientação técnica. O desenvolvimento do texto passa pelos contornos da globalização e do capitalismo nos países periféricos, tendo como foco principal o Brasil em seu período de urbanização intensa.

Enquanto nos países capitalistas centrais a reestruturação da produção capitalista – ou reestruturação produtiva do capitalismo, adotando-se termo de David Harvey – encontrou uma sociedade já moldada pela indústria fordista e inserida em um novo modo de vida, nos países periféricos o cenário de atraso político e fortes relações patrimonialistas foi determinante para o aumento da exclusão que se refletiu na ocupação dispersa da cidade:

Faz muita diferença iniciar o processo de reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de direitos universais relativamente extensivos, ao invés de uma base na qual os direitos são privilégios de alguns. (MARICATO, 1995, p. 188).

O fordismo impôs aos países centrais do capitalismo a incorporação de mudanças na cidade e na moradia. O estilo de vida rural e familiar dos trabalhadores passou a ser incompatível com esse período de industrialização: a entrada da mulher no mercado de trabalho, a utilização de novos eletrodomésticos, do transporte individual por meio do automóvel particular, dentre outros. Todas essas alterações se refletiram no espaço, fazendo surgir novos conceitos de habitação e mesmo de planejamento urbano.

A sociedade, provedora da força de trabalho, precisou ser incluída no sistema e “como resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores, o Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida” (MARICATO, 2007, p. 185). Dentre os avanços percebidos, o acesso a um salário que garantia a aquisição da moradia é o grande diferenciador entre a chegada do capitalismo nos países centrais e nos países periféricos.

Para a inserção desses países na nova ordem global – em que as indústrias, aproveitando-se dos avanços tecnológicos, passaram a pulverizar sua produção em diferentes partes do mundo –, houve adesão ao ideário neoliberal com a desregulamentação e privatização dos serviços públicos, a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e edifícios e a diminuição da presença e poder do Estado no disciplinamento do uso e ocupação do solo.

No caso do Brasil, a sociedade que servia à indústria com mão de obra não foi incluída em sua totalidade no processo de reestruturação capitalista. Os padrões urbanísticos, aplicados ou acessíveis a uma pequena parcela da cidade, produziu “ilhas de primeiro mundo” cercadas pela ocupação de menor renda, produzida à margem da legalidade urbanística e edilícia. Junto a isso, “[...] o novo imperialismo exacerba a importância dos polos urbanos e metropolitanos que já são importantes [...] o ideário neoliberal trouxe as marcas de competição entre cidades e fragmentação do território [...]” (MARICATO, 2007, p. 185).

A indústria fordista encontrou no Brasil, a partir da década de 1930, um cenário diferente do que presenciou nos países centrais – onde os direitos trabalhistas estavam sedimentados e já havia infraestrutura urbana capaz de abrigar o novo meio de produção e, conseqüentemente, prover os espaços de moradia. Aqui, a industrialização se favoreceu da ausência desses direitos e da oferta de mão de obra barata e desassistida dos serviços públicos essenciais. Nessa época, intensificou-se o processo de urbanização, juntamente com a consolidação da indústria. A mão de obra que vinha das áreas rurais deu sustento às atividades produtivas, que não precisaram se esforçar muito para reproduzir a força de trabalho.

Nesse contexto, a indústria provou uma “urbanização de baixos salários” (MARICATO, 2011, p. 13). Maricato (2013) chama a atenção para o desenvolvimento industrial que não permitiu aos trabalhadores acesso à moradia, para um mercado imobiliário restrito apenas a uma pequena parcela da população e para as políticas públicas que privilegiaram a instalação de infraestrutura para viabilizar grandes empreendimentos – como ainda se observa atualmente (MARICATO, 2013, p. 41).

Para a autora, a população desassistida de direitos básicos sociais (tais como regulação de relações de trabalho e previdência social) se apresentou como a mão de obra mais acessível, assim como a ausência de normalização ambiental promoveu, além do espaço adequado à instalação da indústria, os lugares destinados ao assentamento dos pobres, à margem de qualquer controle do Estado (MARICATO, 2007, p. 185). As áreas centrais explodiram em direção à periferia por meio de loteamentos clandestinos, implantados sem qualquer normalização técnica e ignorando os códigos urbanísticos.

Essa população, sem acesso à terra por meio do mercado formal, por seus próprios meios proveu a moradia nas áreas que sobraram da cidade – geralmente aquelas ambientalmente frágeis, nas encostas e lindeiras aos cursos d’água, ou seja, de preservação permanente e, portanto, impróprias ao assentamento humano.

A exclusão da cidade e do mercado formal consistiu em um primeiro movimento de dispersão urbana – ou “difusão”, para adotar termo utilizado por Abramo (2007, p. 33). A

população desprovida dos recursos mínimos para adquirir a terra legalizada partiu para as áreas periféricas, quase como regra, nos loteamentos clandestinos concebidos pelo mercado informal para abrigar a força de trabalho que se instalava nas cidades industriais. Ressalta-se, como já mencionado, que, em outra etapa da expansão urbana, parte das elites é que se deslocaram, mas em busca de exclusividade e segurança, encontrando nas franjas da cidade o espaço ideal para moradia perto da natureza.

A atividade de parcelamento do solo é o principal modo de expansão urbana das cidades brasileiras. Por meio desse procedimento, seja ele formal (quando aprovado pelos órgãos competentes da administração pública) ou informal (se ocorre à margem de qualquer disciplina técnica e jurídica), o tecido urbano se forma e se transforma, muitas vezes ignorando não só os perímetros definidos pelos códigos urbanísticos – especialmente as zonas urbanas e rurais –, mas também as divisas municipais.

Ainda que a legislação urbanística, sobretudo após sanção do Estatuto da Cidade, em 2001, tenha procurado tratar o planejamento territorial com a inclusão das áreas rurais, vê-se que as administrações locais ainda carecem de maior instrumentalização para cuidar de sua expansão urbana:

Embora a recuperação histórica do tema tenha encontrado tentativas de legislar que exigissem o planejamento da expansão, como no Projeto de Lei que originou o Estatuto da Cidade, é a Lei Federal de Parcelamento do Solo de 1979 que continua sendo a norma responsável pela expansão urbana nos municípios brasileiros. Esta lei segue esperando que o município controle e planeje para onde vai crescer, enquanto a administração municipal permanece respondendo às demandas do mercado, em uma posição reativa e não proativa, sinalizando a posição do Estado frente aos processos de urbanização (SANTORO, 2014, p. 184).

Os subitens desenvolvidos a seguir abordam aspectos da expansão urbana desde a flexibilização dos perímetros urbanos para abrigar o desenvolvimento imobiliário até a urbanização que rompe divisas municipais e conforma o espaço metropolitano. Esses processos resultam em uma cidade dispersa e fragmentada, frequentemente intensificada por condomínios e loteamentos fechados que se deslocam para as periferias e levam a malha urbana a ocupar, de forma descontínua, o lugar das zonas rurais.

2.1.1 Brasil “rururbano”¹⁵

Henri Lefebvre sustentava, ainda na década de 1970, que haveria a implosão da cidade sobre si mesma – pela concentração de recursos, capitais e habitantes nas áreas centrais

¹⁵ Termo descrito por Machado (2017) aqui adotado para denominar a mescla entre as zonas rurais e urbanas, ocupando o lugar das conhecidas zonas de expansão urbana – áreas reservadas à urbanização nas legislações municipais.

e com mais infraestrutura – e a explosão de seus fragmentos sobre as áreas periféricas (áreas rurais), o que submeteria o campo à cidade, confundindo e mesclando limites de forma a não mais se distinguir o rural do urbano (LEFEBVRE, 1999, p. 26).

A urbanização extensiva definida por Monte-Mór (2006), a nebulosa urbana retratada por Reis (2006) e Lencioni (2015), o *leapfrogging* descrito por Gottman (1961), a cidade COM-FUSA delineada por Abramo (2007), a diferenciação entre urbanização dispersa e o *urban sprawl* clássico detalhado por Limonad (2007) – movimentos de expansão urbana que variam em grau e intensidade – são todas figuras que corroboram com Lefebvre e ilustram as consequências da explosão do urbano sobre o rural. A dissolução da cidade como aglomeração relatada por Gottmann (1961) ao tratar do caso dos Estados Unidos da América – fragmentação de uma região urbana com fusão de metrópoles (megalópole, uma nova forma urbana) – dá início à discussão da dispersão em um estágio mais elevado: o da metropolização.

Com base nas teorias que abarcam as formas de dispersão urbana, e diante da complexidade do tema, Lencioni (2015) apresenta a seguinte indagação: “Em suma, se a urbanização é dispersa como apreender seus limites? Como resolver esta questão, uma vez que o que é considerado disperso não significa sem fim” (Lencioni, 2015, p. 9).

Ainda que o tema da ocupação das áreas periféricas (principalmente rurais) seja retomado posteriormente, quando da abordagem sobre a valorização do solo, é necessário, neste ponto, tratar do assunto como forma de expansão da cidade e também como um segundo movimento de periferação – agora protagonizado pelos empreendimentos direcionados às classes mais abastadas que apelam para o isolamento como modo de segurança e diferenciação.

Trata-se de discutir como se dá o crescimento urbano disperso, que acaba por conformar uma cidade que não reconhece limites entre o que é urbano e o que é rural (região que deveria inclusive proteger recursos naturais) em que as clássicas zonas de expansão urbana (áreas disponíveis à urbanização futura) já não fazem sentido uma vez que o crescimento não é mais previsto, mas acontece atendendo à demanda do mercado imobiliário, por vezes ignorando planos urbanísticos.

Em artigo que analisa a situação da flexibilização do perímetro urbano em municípios paulistas, Santoro (2014) conclui:

A partir do urbano, os dados mostraram que a estratégia do mercado imobiliário voltada ao crescimento em extensão física ganhou novas tipologias e colaborou mais ainda para uma estrutura difusa de cidade, cuja implantação parece não enfrentar resistências por parte do planejamento, que mantém uma forte permissividade em

torno da expansão urbana, com perímetros flexibilizados *on demand* (“sob demanda”), orientados pela lógica do mercado imobiliário (SANTORO, 2014, p. 181).

Como será visto no decorrer deste texto, regular a expansão urbana e preservar o espaço rural das cidades requer constante embate com as forças do mercado que buscam constantemente as áreas periféricas, onde poderão implantar “novidades” com menor custo e assim atrair o consumo para porções inexploradas do território. Nesse contexto, coibir o espraiamento da malha urbana parece tarefa inútil, ainda que expressa em planos e legislações locais:

A produção de loteamentos periféricos frequentemente configura o crescimento urbano, e ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto: disponibilizar terras através de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável; manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal; liberar áreas que eram objeto de restrições à ocupação ou ao adensamento, como é o caso de áreas com restrições ambientais (SANTORO, 2014, p. 178).

A pesquisa de Santoro (2014) relata a situação em municípios paulistas. No entanto, o mesmo pode ser observado em outras regiões do Brasil. Trata-se de constante disputa entre preservação e urbanização – expansão, dispersão, metropolização.

2.1.2 Expansão urbana COM-FUSA¹⁶

Ao tratar dos requisitos para aprovação de loteamentos, a Lei Federal 6.766/1979 define que as novas vias devem ser projetadas dando continuidade ao sistema viário existente ou projetado (BRASIL, 1979). Essa disposição revela preocupação com a conexão entre um tecido urbano implantado e aquele que será viabilizado por um novo empreendimento, mostrando também o que se enfrentava na época: o surgimento de núcleos isolados dos centros urbanos consolidados. Mas, considerando a situação em 1979 e o cenário atual, o que mudou?

A expansão urbana no Brasil do Século XX, intensificada na década de 1930 em virtude da industrialização do país, imprimiu no território a metáfora da implosão e explosão definida por Lefebvre (1999) já mencionada neste capítulo.

Em muitos casos, essa implosão/explosão ocorreu estrategicamente, “saltando” áreas contíguas àquelas ocupadas com o intuito de captar futura valorização dos espaços reservados à ocupação que viria depois – quando a infraestrutura para atender à nova

¹⁶ Termo adotado por ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 25-54, novembro 2007. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 6 mai. 2019

urbanização já teria por eles passado –, configurando o espraiamento pelo citado *leapfrogging*, conceito de Gottman (1961, p. 334) resgatado por Limonad (2007, p. 33), caracterizado pelo crescimento descontínuo da malha urbana. Essa situação, ainda que favorável ao proprietário que tem seu imóvel “acidentalmente” dotado de serviços públicos, traz à administração municipal altos custos para a gestão da cidade:

A dispersão interessa à lógica do mercado, que busca menores preços para diminuir custos, mas interessa pouco ao Estado, que tem que investir consideravelmente para construir boas conexões entre as partes da cidade – ainda que o último não contabilize estes gastos, uma vez que podem ser postergados para outra gestão (SANTORO, 2014, p. 177).

O conceito da Cidade COM-FUSA expresso no título deste subitem foi introduzido por Abramo (2007, p. 26) e consiste na presença simultânea do modelo de uso do solo intensivo da cidade compacta e da baixa densidade da cidade difusa.

A forma COM-FUSA é expressiva nas regiões metropolitanas brasileiras que se expandem horizontalmente por meio do espraiamento da população de baixa renda – incapaz de acessar o mercado imobiliário formal nas áreas dotadas de infraestrutura – e de empreendimentos destinados à alta renda, isolados por opção (sejam eles residenciais ou não). Há que se considerar ainda que, por vezes, a dispersão da população de baixa renda é promovida pelos programas de moradia popular, os quais se viabilizam nas áreas periféricas e mais baratas.

Lembrando que a cidade COM-FUSA é também resultado do processo de urbanização intensa experimentado pelo Brasil a partir dos anos de 1930, como resposta à demanda da industrialização que precisava alocar a força de trabalho atraída pelas oportunidades de emprego nos centros urbanos, cabe resgatar, mesmo que brevemente e a título de exemplo do que está sendo exposto, a formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte¹⁷.

Costa (2012) relata o processo de expansão da RMBH partindo do crescimento de Belo Horizonte e marcando os diferentes estágios até sua extensão sobre outros municípios do entorno:

Ao longo de seu primeiro século de existência, Belo Horizonte foi se transformando de um idealizado projeto de cidade/capital em cidade industrial, desta em metrópole periférica, para no momento atual expandir sua área de influência na forma de uma

¹⁷ A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi estabelecida pela Lei Federal Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, com os Municípios de Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Em 12 de janeiro de 2006, por meio da Lei Complementar nº 89 do Estado de Minas Gerais, a delimitação da RMBH foi ratificada com os municípios de Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Taquaraçu de Minas.

urbanização dispersa, extensiva, em direção a um largo entorno regional que transcende os limites formais da região metropolitana e seu colar (Costa, 2012, p. 83).

A partir dessa reflexão, a autora prossegue demonstrando como a urbanização extensiva da área metropolitana tem resultado em desigualdades socioespaciais. Sobre as características de expansão urbana da RMBH, Magalhães *et. al.* (2011) destacam que as tendências da dinâmica imobiliária da região revelam diferentes vetores de crescimento – enquanto a direção oeste recebe historicamente investimentos direcionados à população de baixa renda, municípios das porções sul e norte, por exemplo, são mais atrativos para os empreendimentos voltados para a alta e média renda:

Indica-se assim uma perspectiva de continuação do processo histórico de periferização de baixa renda nas localidades de menor acesso à infraestrutura, com a novidade das áreas periféricas de maior proximidade de “amenidades ambientais” se tornarem foco da periferização de alta renda na forma de baixa densidade dos condomínios fechados e chacreamentos. Deste modo, cria-se um anel periférico com características de alta renda e baixa densidade ocupacional, concentrado principalmente no eixo sul, mas com uma tendência de se estender também a nordeste entre Lagoa Santa e a Serra do Cipó e pontualmente em algumas outras áreas da RMBH (MAGALHÃES *et al.*, 2011, p. 34).

Apesar de a disseminação dos condomínios fechados ser marcante a partir da década de 1970, impulsionados sobretudo pela implantação do Alphaville¹⁸ em Barueri/SP, alguns municípios brasileiros registram experiências anteriores. Confirmando a previsão de implantação de sítios e empreendimentos de segunda moradia nos eixos norte e oeste da RMBH, conforme apontado por Mendonça (2002, p. 56), em Betim/MG, o primeiro empreendimento com acesso exclusivo, o Retiro Fernão Dias, data da década de 1950 – parcelamento inicialmente destinado a familiares, foi implantado nas proximidades da Rodovia BR 381 (ligação Belo Horizonte – São Paulo).

O eixo sul da RMBH, especialmente o Município de Nova Lima, deu início à disseminação dos condomínios fechados a partir de assentamentos concebidos como sítios de recreio e lazer na década de 1960. Seguindo diretrizes da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), órgão extinto de planejamento metropolitano, as áreas que cercavam as mineradoras foram reservadas para essa finalidade, com a previsão de lotes mínimos de 1.000,00m² (mil metros quadrados). Essa iniciativa buscou controlar o adensamento na região dado que, na época, não existiam instrumentos urbanísticos capazes de conter a expansão urbana (ANDRADE, 2005, p. 841).

Abramo (2007) chama a atenção para as características do mercado imobiliário, cuja dinâmica conduz a expansão urbana nos países periféricos: “imobilidade territorial do

¹⁸ Sobre a atuação da Alphaville Urbanismo S/A no Brasil, consultar Menezes (2009) e Silva (2016).

bem imobiliário; o seu alto valor individual e o seu longo período de depreciação” (ABRAMO, 2007, p. 44). O autor explica:

Cada uma dessas três características coloca um problema para a reprodução do capital imobiliário. A imobilidade impede que esse bem, produzido sobre um suporte locacional específico, seja eventualmente deslocado a um outro mercado-localização (bairro, cidade, país). O alto valor individual do bem imóvel impõe que a demanda assuma um comprometimento dos seus rendimentos familiares futuros, pois a aquisição do bem imóvel, em geral, envolve uma decisão de endividamento familiar. E o longo período de depreciação, em média de 70 anos, é um fator que condiciona no curto e no médio prazo o retorno da demanda atendida ao mercado condicionando, portanto, a demanda habitacional a fenômenos demográficos (ciclo familiar, migrações etc.) (ABRAMO, 2007, p. 44).

Atendo-se à característica da depreciação, e considerando-se a estratificação social no Brasil (em que a classe mais pobre é predominante sobre a mais rica), é de se concluir que não há clientela suficiente para manter a reprodução do capital imobiliário. Em recente matéria do *site* Valor Econômico, *Loteadora mira classe B e prevê crescimento*, foi noticiado interesse da empreendedora Alphaville Urbanismo S/A na classe média:

Depois de três anos de forte encolhimento, Alphaville Urbanismo – conhecida pelos loteamentos de alto padrão no entorno de grandes centros e, historicamente, pelas margens elevadas – começa a colocar em prática seus planos de expansão para 2019 e 2020. A empresa ajusta seu foco para lotes menores, sob nova marca voltada para a classe média, ao mesmo tempo em que mira prazos de financiamento mais curtos como forma de atrair os bons pagadores (QUINTÃO e ADACHI, 2019).

A empreendedora continuará a ofertar produtos de alto padrão, mas incluirá em seu portfólio opções de empreendimentos com lotes menores e preços mais atrativos à classe média: o Terras Alpha e o Jardim Alpha. Esse último, que tem seu primeiro lançamento em Parnamirim (Região Metropolitana de Natal/RN), terá lotes com área média de 200,00m² – alegando ser essa uma tendência mundial¹⁹. O produto da linha Terras Alpha oferece lotes com área entre 300,00m² e 360,00m² (a linha de alto padrão tem seus lotes com área a partir de 450,00m²).

A oferta de lotes é anunciada em profusão nas regiões metropolitanas e em municípios de menor porte, como é o caso de Parnamirim – que receberá o primeiro Jardim Alpha no Brasil. A quem interessa esses lançamentos? Existe demanda para o número de lotes ofertados?

O caso apresentado demonstra que a expansão urbana por novos loteamentos não somente visa à demanda por novos espaços para a moradia, mas também à produção imobiliária, lançando no mercado novos produtos que atendam a diferentes estratos de consumidores.

¹⁹ Fonte: <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/residencial/jardim-alpha-potiguar>. Acesso em: 10 jul. 2019.

2.1.3 Metropolização

Em aula magna do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, a Professora Doutora Sandra Lencioni afirmou que “[...] cada vez mais vivemos em uma região e menos em uma cidade”. Para a autora, o conceito de “região” se relaciona ao espaço social, diferentemente de “área”, que é pertinente ao aspecto geométrico (LENCIONI, 2016). Estudiosa do fenômeno da metropolização e formação de megarregiões, a pesquisadora afirma que:

A lógica da industrialização e da urbanização, como a da transformação de espaços rurais em urbanos, continua existindo, mas está subordinada à da metropolização. Esta nova lógica é que se coloca hegemônica sobre processos historicamente conhecidos, no sentido de que embora possa não ser quantitativamente a maior, é ela que domina e dirige os processos que metamorfoseiam o espaço (LENCIONI, 2015, p. 8).

Limonad (2007) expõe:

Não se pode mais, por conseguinte, como seria do gosto dos mais pragmáticos, pensar as áreas urbanas como um conjunto delimitado de áreas concentradas, ou como um polígono delimitado e contido em um perímetro definido administrativa e politicamente enquanto limite urbano destinado ao exercício prático de experiências consagradas de planejamento adequadas a cidades e espaços de outros tempos (LIMONAD, 2007, p. 40).

As citações acima apresentam a urbanização em uma nova fase que não segue a lógica dos estágios anteriores, relacionados à industrialização, mas está ligada a um modo de vida, à forma como se deslocam as pessoas, ao meio de circulação de mercadorias e de informações. Ou seja: não se restringe a uma área formal e legalmente delimitada, mas a uma região cujos limites são definidos pelas relações sociais e de trabalho.

Considerando esse novo estágio de urbanização, é importante reforçar a necessidade de abstração das fronteiras uma vez que, segundo Soja (2013, p. 141), o padrão contemporâneo conceitua um novo modelo: o da “urbanização regional”.

Ainda que as exposições até aqui estejam ligadas a um grau de urbanização distinto do estudado neste trabalho – o da formação das megarregiões –, é oportuno ter-se em conta os conceitos que permeiam a denominada metropolização. Reis (2006) aponta que a transformação metropolitana tem caracterizado grandes espaços vazios entremeados a núcleos urbanos dispersos e de baixa densidade populacional, configurando assim um território fragmentado e desconexo. O mesmo autor chama a atenção também para a alteração do espaço em virtude de a população assumir um modo de vida metropolitano que aloca, em diferentes cidades, as atividades de moradia, lazer e trabalho (REIS, 2006, p. 13). Ascher (1998) *apud* Lencioni (2015, p. 07) pontua que:

o processo de metropolização não se restringe ao espaço metropolitano e que, também, não é um simples fenômeno de crescimento das grandes aglomerações. É um fenômeno que diz respeito ao funcionamento cotidiano das grandes aglomerações, das cidades e pequenas cidades mais distantes e que engendra morfologias urbanas de tipos novos (Ascher, 1998, p. 18).

As morfologias que servem ao modo de vida metropolitano são responsáveis, em certa medida, pela urbanização não contida pelas divisas administrativas. A ocupação das áreas rurais das cidades metropolitanas, comumente utilizadas para a implantação de condomínios fechados, tem mesclado limites municipais de forma dispersa e desconexa e, assim, o interesse pela metropolização está em sua característica de dispersão por núcleos de concentração, para a qual Lencioni (2015) e Reis (2006) utilizam como figura ilustrativa a nebulosa urbana. Lencioni (2015) relaciona sempre esse conceito a uma urbanização de maior extensão, resgatando suas reflexões a respeito das megarregiões.

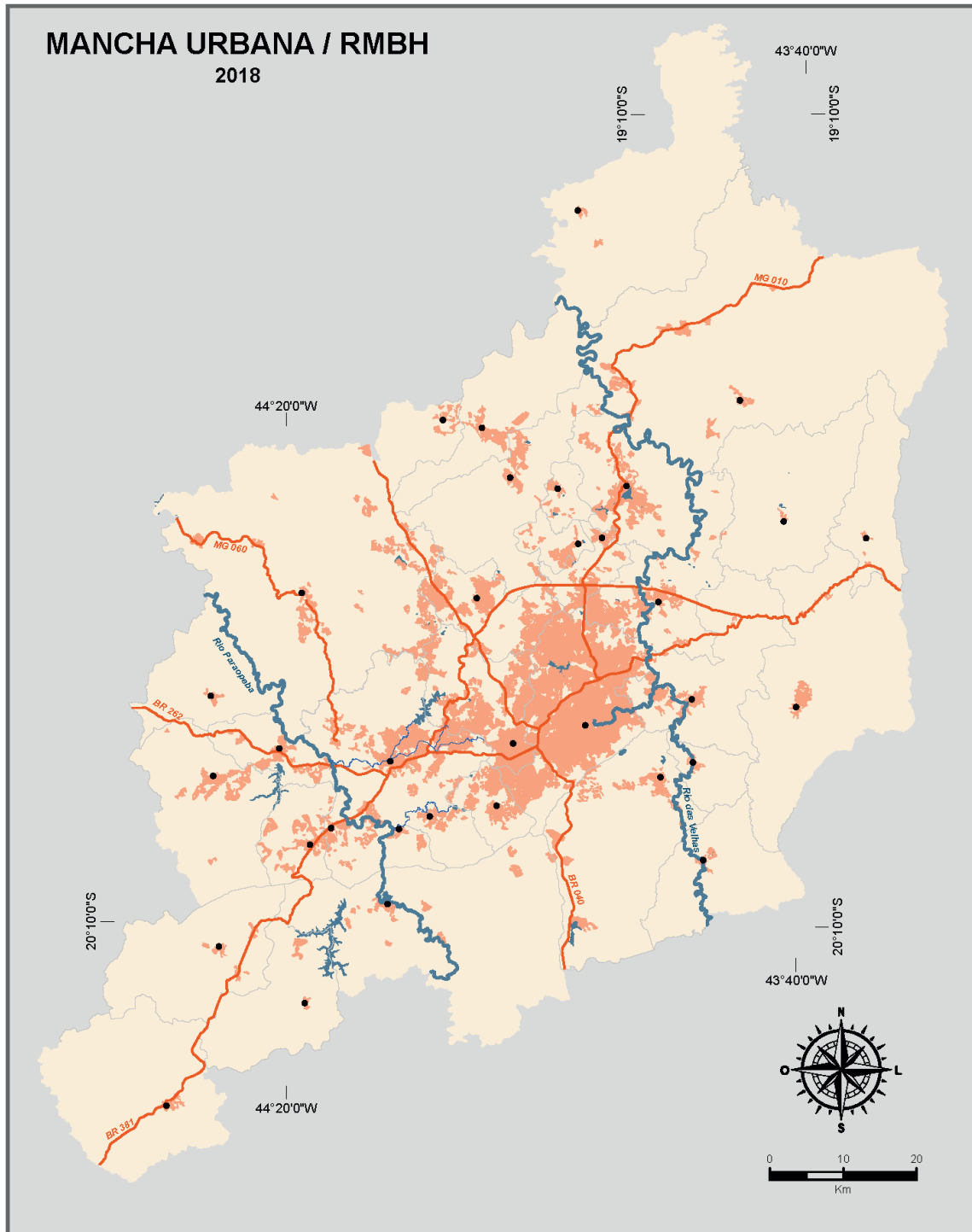
Resguardadas as proporções de uma megarregião e de uma região metropolitana, nota-se que essa urbanização que ignora limites geográficos, ou urbanização regional, resulta em impactos semelhantes aos que se pretende discutir:





Estas nomeações, e tantas outras similares, têm vários aspectos comuns presentes na ideia de megalópole de Gottmann. Entre eles destacamos um: o de que todas confluem para a ideia de nebulosa urbana. Como nebulosa, o fenômeno urbano apresenta-se esgarçado, rompido, com porosidades e descontinuidades face a um quadro de volatilidade permanente (LENCIONI 2015, p. 09).

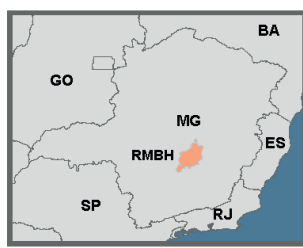
Afastando-se do conceito das megalópoles e megarregiões e voltando a atenção para a metropolização, encontram-se exemplificações dos conceitos elencados por Lencioni (2015) em muitas regiões metropolitanas brasileiras. No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), veem-se exemplos das diferentes fases de urbanização abordados pela autora, principalmente nos municípios do entorno da capital (como Contagem e Betim).

A nebulosa é claramente percebida quando se observa a mancha urbana na RMBH (FIGURA 6) e, a partir de uma aproximação, é também identificada em Betim (FIGURA 7). O espraiamento das concentrações urbanas não respeita os limites de zoneamento estabelecidos pelas leis municipais que definem os perímetros urbano e rural – por vezes alterados, favorecendo a dispersão dessas ocupações – e tampouco se limitam às divisas municipais.

Figura 6 – Mancha urbana na RMBH – 2018



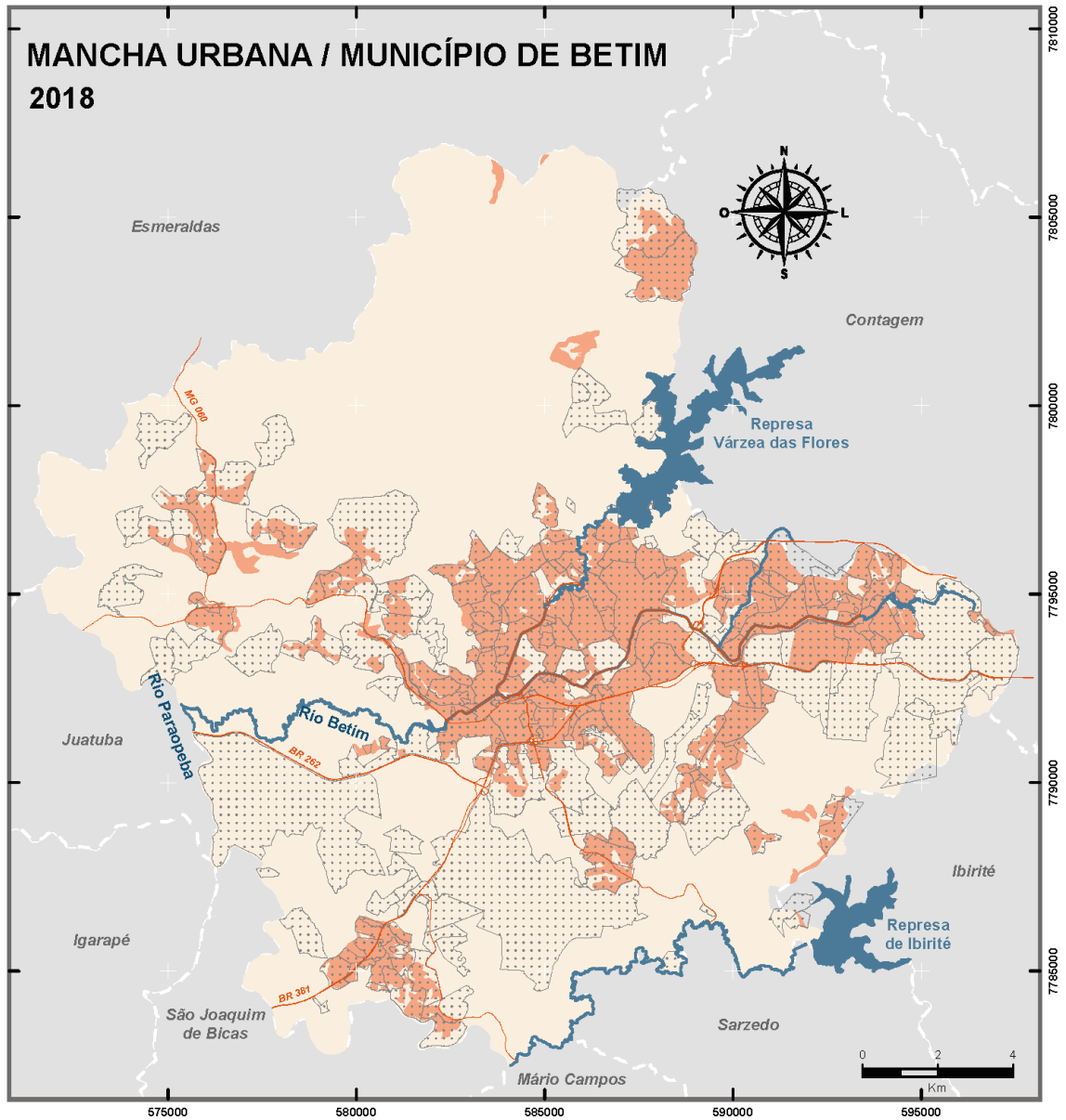
- Sede municipal
-  Principais rios
-  Principais rodovias
-  Principais lagoas e represas
-  Mancha urbana








Fonte:
USGS: Landsat 08 level 02 - 218/73 e 218/74
 Data: 03/05/218
 Cobertura de nuvens: 5%
 Resolução espacial: 30 m
 Resolução radiométrica: 16 bits
 Combinação de bandas: R(7) G(6) B(4)
IBGE: Malha municipal e estadual (2019)
Plano Metropolitano RMBH
 Datum: WGS84
 Cartografia: SOUZA, Cassiano (Set/2020)

Fonte: Elaborado por Cassiano Souza. Arte de Anne Fonseca.

Figura 7 – Mancha urbana em Betim/MG – 2018



-  Principais vias
-  Principais cursos d'água
-  Bairro (aprovado e não aprovado)
-  Mancha urbana
-  Principais lagoas e represas



Fonte:
USGS: Landsat 08 level 02 - 218/74
 Data: 03/05/2008
 Cobertura de nuvens: 5%
 Resolução espacial: 30 m
 Resolução radiométrica: 16 bits
 Combinação de bandas: R(7) G(6) B(4)
IBGE: Malha estadual (2019)
Plano Metropolitano RMBH: Malha municipal da RMBH
Prefeitura de Betim (Divisão de Planejamento Urbano):
 CPs / Limite municipal / Vias / recursos hídricos
Datum: WGS84
Cartografia: SOUZA, Cassiano (Set/2020)

Fonte: Elaborado por Cassiano Souza. Arte de Anne Fonseca.

Nesta pesquisa, o estudo da urbanização no Brasil busca relação entre o processo de expansão das cidades e a formação de um tecido esgarçado e descontínuo – cada vez mais fomentado pela demanda por áreas afastadas do núcleo urbano e pela necessidade mercadológica de reinicialização do processo de urbanização sempre que surge um novo empreendimento imobiliário.

2.2 Condomínios fechados: a exclusividade em lugar comum

No ensaio intitulado *Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana?*, Ester Limonad introduz o fenômeno da dispersão em três recortes temporais. Inicialmente, trata das ocupações das áreas rurais, sua conversão em sítios de recreio destinados ao lazer e posteriormente à moradia. Em um segundo momento, a ocupação dispersa segue a infraestrutura (especialmente viária) e as novas centralidades formadas pela indústria e atividades de comércio e serviços que se instalam ao longo das rodovias. Uma terceira fase é descrita com a escolha da segunda residência ou do sítio de recreio em outra cidade, outro estado ou mesmo outro país. Nos três casos, a autora chama a atenção para a repetição de modelos que podem estar no Brasil ou em qualquer outra parte do mundo (LIMONAD, 2007, p. 31).

Uma rápida busca pelos *sites* e panfletos promocionais de empreendimentos residenciais denominados condomínios fechados mostrará que a publicidade adota dizeres comuns para apresentar aos consumidores um modo de viver tido como diferenciado e exclusivo. A maior parte deles, como se verá em seguida, apela para atributos menos encontrados nas cidades e mais comuns no campo e nas áreas rurais – tais como aqueles pertinentes à ausência de cidade, ou melhor dizendo, relacionados à preservação da natureza, às abundantes áreas verdes, à tranquilidade e especialmente à segurança: “Você pode escolher o melhor!”, “Seu sonho de moradia pode se tornar realidade”, “Perfeito para viver ou investir”, “Qualidade de vida e lazer no mesmo lugar podem ser realidade para você”, “Cada detalhe do empreendimento foi cuidadosamente pensado para oferecer à sua família o melhor em qualidade construtiva, muito contato com a natureza e diversos espaços aconchegantes, perfeitos para aquela caminhada no final da tarde ou ler um livro cercado de áreas verdes”, “Tudo isso mantendo o respeito pelo meio ambiente como principal diretriz do residencial”²⁰.

²⁰ Fonte: <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/residencial/terras-alpha-uberlandia> e <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/residencial/alphaville-uberlandia> Acesso em: jul. 2018.

As frases acima foram retiradas da apresentação de dois empreendimentos em Uberlândia/MG na página institucional da Alphaville Urbanismo S/A, mas poderiam ter sido extraídas de qualquer peça publicitária de lançamentos imobiliários semelhantes em qualquer cidade do Brasil ou do mundo, como apontou Limonad (2007).

O sonho da moradia ou da casa de fim de semana, que atrela “qualidade de vida e lazer no mesmo lugar”, é frequentemente relacionado à segurança e à separação da ameaça que a cidade representa. Escolher o melhor, muitas vezes, diz respeito ao empreendimento “perfeito para viver ou investir”, sendo que o segundo atributo, em certos casos, prepondera sobre o primeiro.

A busca pela originalidade em um contexto tão homogêneo, que repete os mesmos padrões em diferentes partes do globo, revela estratégias para se diferenciar em um mercado estandardizado: no *site* da Alphaville Urbanismo S/A, por exemplo, vê-se que já não se vendem os ultrapassados lotes ou unidades edificadas, mas vendem-se “Alphas” (FIGURA 8).

Figura 8 – Página promocional da Alphaville Urbanismo S/A



Fonte: www.alphavilleurbanismo.com. Acesso em: 23 mai. 2019. Destaque da autora.

O chamamento nos remete a algo distinto, exclusivo e que valoriza atributos ambientais, sempre destacando o afastamento entre essas amenidades e a realidade dos centros urbanos mais adensados, o que significa usualmente romper os limites geográficos de um município para buscar em outro o estilo de vida anunciado.

No caso das regiões metropolitanas, é comum se observarem espaços de segregação em que determinados vetores são ocupados pelas elites e outros destinados à população mais pobre. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), cujo território é

marcado pela segregação socioespacial (COSTA *et. al.*, 2006; MINAS GERAIS, 2011), historicamente o eixo sul foi o local escolhido para a moradia dos mais ricos, que se distribuem em residenciais de baixa densidade. Também o eixo norte – especialmente após investimentos públicos na construção da sede administrativa do Governo do Estado e melhorias no acesso ao Aeroporto Internacional de Confins – tem sido gradativamente ocupado por condomínios fechados, alguns destinados à segunda moradia ou investimento imobiliário.

Seja por não comportar os espaços apropriados aos empreendimentos voltados para a alta renda ou pelo preço da terra, que tende a ser mais baixo nos municípios do entorno das capitais e nas periferias metropolitanas, é fato que a decisão pela localização se submete a dois elementos da estruturação urbana elencados por Abramo (1989): a incerteza e a inovação. Para o autor, esses são fatores elementares da dinâmica imobiliária e, conseqüentemente, do direcionamento do desenvolvimento da estrutura urbana (ABRAMO, 1989, p. 132).

Ainda que esses elementos sejam retomados adiante, vale adiantar que Abramo (1989) conceitua a incerteza urbana como a “imprevisibilidade do ambiente construído futuro” e, dessa forma, é compreensível que empreendimentos semelhantes se agrupem a uma certa distância – visto que o sucesso de um prevê que os próximos possam também alcançar êxito (ABRAMO, 1989, p. 132). Ao mesmo tempo, a repetição de um padrão no espaço reduz a capacidade de inovação entre um e outro lançamento imobiliário, o que nos leva a entender a constante abertura de novos vetores de expansão urbana e até mesmo a definição de um novo rótulo para um produto tão comum quanto um lote.

A busca pela originalidade, cada vez mais afastada da cidade, tem fomentado a expansão das áreas metropolitanas confirmando o que Lencioni (2015) e Soja (2103) expõem como uma outra fase de urbanização que assume o padrão da metropolização ou um estágio superior do desenvolvimento metropolitano ou ainda uma pós-urbanização (LENCIONI, 2015, p. 07).

Complementando o tema abordado anteriormente, principalmente no que se refere aos processos de urbanização e metropolização, os subitens seguintes partirão dos elementos estruturantes propostos por Abramo (1989) que acabam por condicionar a formação do espaço urbano.

2.2.1 Loteamentos e condomínios fechados no Brasil e na RMBH

Em 13 de agosto de 2010, o jornal Folha de São Paulo noticiou a mobilização de um grupo de moradores do bairro de Higienópolis, em São Paulo, contra a construção de uma estação de metrô (CIMINO, 2010). Uma das pessoas entrevistadas, favorável à reivindicação, alegou que a instalação do equipamento traria como consequência o aumento de pessoas circulando pelo local – muitas delas classificadas como “diferenciadas”, usuários de drogas, mendigos, moradores de rua – argumentando ser esse o fim das áreas que circundam estações em outras partes da cidade.

O acontecimento relatado pela matéria do jornal Folha de São Paulo ilustra que a falta de mobilidade dos mais pobres permanece como estratégia de isolamento para as classes mais abastadas. Ainda que o caso acima tenha ocorrido em um centro urbano, pode-se dizer o mesmo dos empreendimentos que se instalam nas bordas das cidades. A busca pelas áreas mais remotas cumpre o objetivo do distanciamento – somado ao apelo ambiental e à procura por segurança, qualidade de vida, terra mais barata com atributos ambientais e baixa densidade.

Além de demonstrar a perpetuação de estratégias de isolamento dos mais ricos, o caso da mobilização em Higienópolis confirma os meios pelos quais se dá a proteção das áreas mais valorizadas – como seus habitantes buscam resguardar a exclusividade e impedir que os “diferenciados” ou estranhos usufruam de suas benesses. Pode-se dizer ainda que esse é um meio de a elite se manter na cidade sem ser importunada pelo contato com as diferenças. Somadas a essa estratégia, leis de zoneamento instituem, por exemplo, o uso residencial unifamiliar e criam ilhas exclusivas que naturalmente repelem usuários não desejados no local.

De forma semelhante ao que ocorreu com a suburbanização da Inglaterra do século XVIII, no Brasil parte da elite migrou para as periferias quando a convivência com o meio urbano se tornou, para ela, insustentável. Menos amenidades ambientais, menos segurança e a população mais rica decidiu então assumir um novo estilo de vida: a separação entre espaços de trabalho e moradia, ainda que isso tenha significado enfrentar longas jornadas de deslocamento diário. O modo de vida metropolitano se viabilizou pela infraestrutura viária e pelo transporte individual e, dessa forma, a residência pôde estar cada vez mais distante do centro urbano. A mobilidade dos mais ricos (e a falta dela para os mais pobres) mostrou-se, portanto, um meio eficaz para a manutenção do isolamento.

Assim como na experiência europeia, a proliferação dos loteamentos e condomínios fechados no Brasil, em especial nas regiões metropolitanas, também experimentou uma fase intermediária na qual foram formados os sítios de recreio e casas de fim de semana. Na década de 1960, essa era a principal função dos bairros exclusivos que surgiam nas imediações das grandes cidades. Posteriormente, a partir de meados da década de 1970, particularmente com a implantação do Alphaville em Barueri/SP, foi inaugurada a disseminação desse modelo de ocupação para os fins de moradia.

A popularização do padrão desenvolvido pela Alphaville Urbanismo S/A marcou um novo modo de suburbanização no Brasil: o que antes era destinado ao lazer de fim de semana, em lotes com área média de 1.000,00 m² (mil metros quadrados) e de uso exclusivamente residencial, passa a ser um parcelamento de uso misto (incluindo áreas comerciais) e em parcelas menores de aproximadamente 500,00 m² (quinhentos metros quadrados). Essa mudança sinaliza a alteração da destinação dos condomínios ao lazer para assumirem o uso residencial²¹.

Segundo Menezes (2009), apesar de os condomínios fechados terem origem no processo de suburbanização inglês, nota-se que a versão brasileira desses empreendimentos guarda maior semelhança com os subúrbios americanos: seguem a característica do espraiamento, com acesso prioritário pelas rodovias, casas implantadas sem cercamento e com afastamento frontal. O mesmo autor observa que o plano elaborado para o Alphaville Lagoa dos Ingleses, em Nova Lima/MG, idealizava um padrão que remeteria às cidades históricas mineiras, mas sua concepção urbanística tem mais semelhança com o que se observa nos Estados Unidos da América (MENEZES, 2009, p. 187).

Ainda que na atualidade outros empreendedores tenham entrado no mercado dos loteamentos e condomínios fechados, o pioneirismo da Alphaville Urbanismo S/A no Brasil definiu um padrão de ocupação a ser seguido. Como já abordado nesta tese, a empresa permanece apresentando inovações nos modelos até então praticados, buscando inclusive atrair outros grupos de consumidores (como a população de renda média). Os lotes nesses empreendimentos fechados assumem uma forma padronizada, assim como ocorre com os apartamentos em conjuntos residenciais multifamiliares. O próprio trabalho de adaptação das legislações municipais a esse produto ofertado – conforme mencionado anteriormente – leva

²¹ Para informações sobre a atuação da Alphaville Urbanismo S/A, consultar Silva (2016), e para histórico da implantação do Alphaville em Barueri/SP e Alphaville Lagoa dos Ingleses em Nova Lima/MG, consultar Menezes (2009).

em consideração todos os requisitos para que ele se viabilize: previsão de clubes, lotes com a área adequada a cada linha de produtos, áreas não residenciais no entorno e acessos.

A implantação de enclaves fortificados²² na RMBH, seguindo a linha histórica do que ocorreu em outras regiões metropolitanas do país, também passou pela fase dos sítios de recreio e lazer que começaram, na década de 1950, a modificar a malha urbana no eixo sul de Belo Horizonte (MENDONÇA; PERPÉTUO, 2006, p. 33). Inicialmente concebidos em áreas maiores, em parcelamentos popularmente conhecidos como “chacreamentos”, os loteamentos fechados que se desenvolveram, especialmente em Nova Lima e Brumadinho, tinham o caráter de segunda moradia. Andrade (2005) lembra que esses empreendimentos exerciam também a função de preservação. Por serem concebidos com áreas superiores a 1.000,00 m² (mil metros quadrados), podiam garantir baixos índices de adensamento e maiores taxas de permeabilidade (ANDRADE, 2005, p. 840).

O vetor sul da RMBH permaneceu por muito tempo como a área prioritária para a ocupação por condomínios e loteamentos fechados. Recentemente, com a melhoria do acesso ao aeroporto internacional de Confins e a implantação da Cidade Administrativa de Minas Gerais (conjunto de edifícios sede do Governo do Estado), a porção situada a norte da capital também passou a atrair os interesses por esse tipo de ocupação.

Municípios situados a oeste da RMBH, região caracterizada pela indústria na região metropolitana, são historicamente ocupados pela população de menor renda – mais recentemente em conjuntos residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida (Governo Federal). Ultimamente, no entanto, outras formas de parcelamento do solo têm sido implantadas. Em Betim, por exemplo, a legislação urbanística tem sido alterada favorecendo a implantação de condomínios e loteamentos fechados – como é o caso da modificação do perímetro urbano da Bacia do Córrego Ponte Alta, que abriga empreendimentos promovidos pela Alphaville Urbanismo S/A. O território desse Município, que possui aproximadamente um terço de sua área situado em zona rural, enfrenta também o desafio dos parcelamentos irregulares concebidos por divisões em módulos de 20.000,00 m² (vinte mil metros quadrados), módulo mínimo estabelecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que posteriormente são convertidos em parcelamentos para fins urbanos por meio da venda de frações inferiores para mais de um adquirente.

²² Termo adotado por Caldeira (1997) em: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, [s. l.], p. 155-176, março 1997.

2.2.2 Vendem-se “Alphas”²³

Seguir a Rodovia MG 010 em direção ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, na RMBH, é se deparar com a profusão de lançamentos imobiliários em condomínios fechados a poucos quilômetros uns dos outros. Para um mesmo formato de empreendimento, o mesmo apelo comercial: os anúncios repetem atributos ambientais, segurança, exclusividade, dentre outros. A crescente ocupação do vetor norte da RMBH chama a atenção pela concentração de homogeneidades e traz ricos exemplos para os elementos de estruturação urbana destacados por Abramo (1989) e seus efeitos na dispersão urbana.

A estruturação do espaço ao longo da Rodovia MG 010 demonstra certa previsibilidade do que pode acontecer com as glebas ainda desocupadas. Certamente, criou-se ali uma vocação (ou um atributo construído pelo ideário da previsibilidade da futura ocupação) que não admite a instalação de uso ou padrão que não seja semelhante ao já existente.

A busca pela redução da incerteza urbana leva o capital imobiliário a implantar os empreendimentos próximos uns dos outros, apoiando-se na infraestrutura gerada por cada um ou mesmo pelo poder público. No vetor norte da RMBH, o eixo de estruturação segue o investimento dos recursos públicos, especialmente as melhorias implementadas para acesso ao aeroporto internacional. A implantação de um lançamento imobiliário abre caminho para o próximo e assim sucessivamente. Dessa forma, capitais concentrados em uma determinada área modificam os padrões de uso e ocupação e estruturam o espaço para futuras iniciativas e esse “[...] é um elemento fundamental na definição da dinâmica imobiliária, pois induz os capitalistas a determinadas estratégias espaciais de atuação” (ABRAMO, 1989, p. 132).

No caso do vetor norte da RMBH, a estratégia adotada parece ser a dos condomínios e loteamentos fechados. Com isso, o mercado resguarda uma área de previsibilidade de ocupação, reduzindo riscos para as novas frentes de expansão, possibilitando a antecipação de determinado padrão de uso em terrenos ainda inexplorados e mostrando que “[...] são os capitais imobiliários que sinalizam a área onde podem ser encontrados os imóveis com maiores expectativas de valorização” (ABRAMO, 1989, p. 138).

²³ A atuação da Alphaville Urbanismo S/A no desenvolvimento de produtos destinados ao uso residencial de baixa densidade não é objeto desta pesquisa. Entretanto, considerando seu reconhecido tempo de experiência nesse ramo, são utilizados como exemplos tanto alguns de seus empreendimentos quanto estratégias de *marketing* com o fim de ilustrar os conceitos evocados anteriormente. Para um histórico da empresa e de sua atuação no Brasil, ver Silva (2016).

A alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo é um dos métodos adotados para diminuir a incerteza urbana. Essa prática tem tornado os perímetros urbanos cada vez mais elásticos e moldáveis aos desejos do mercado imobiliário. Se, de acordo com Rolnik (2008, p. 48), o loteamento se constitui no meio pelo qual se dá a “passagem da terra rural para a terra urbana” – ou seja, a habilitação de novas áreas às atividades urbanas –, a alteração das leis de perímetro urbano e zoneamento é o modo de viabilizar o parcelamento do solo e, portanto, garantir a previsibilidade esperada pelos novos investimentos. Seria como reiniciar o processo de urbanização a cada frente de expansão, criando novidades no território, comumente distantes do núcleo urbano consolidado.

É sabido que as alterações de leis de zoneamento e perímetro urbano garantem valorização considerável à terra, que passa a ser apta a novos usos e atividades. Entretanto, passar de rural para urbano não é o único fator de incremento de renda. Na verdade, a percepção da valorização está também relacionada à previsibilidade da futura ocupação.

Superada a fase de redução da incerteza por meio da estruturação urbana, é preciso, então, atrair o interesse dos consumidores para a nova área de expansão e, juntamente com a valorização provocada pela previsibilidade de ocupação, a concentração espacial dos investimentos pode ser uma forma de deslocar para ela a demanda de consumo. Já que a habitação é um bem que não se deteriora com rapidez, a necessidade se restabelece pelas novas frentes de valorização que reconduzem ao mercado os mesmos clientes. Esses têm pelo menos duas motivações: o serviço moradia (valor de uso) e as perspectivas de valorização futura (valor de troca) – (HARVEY, 1980; RIBEIRO, 2015).

Segundo Abramo (1989), o deslocamento da estruturação urbana faz com que novas áreas da cidade se tornem atrativas:

O sucesso de um empreendimento imobiliário depende da capacidade dos capitais definirem um uso futuro do solo que consiga deslocar a demanda para a região onde estão investindo. Porém, a decisão das famílias em adquirir um imóvel nessa região dependerá dos atrativos deste imóvel – localização em relação às outras áreas da estrutura urbana. Portanto, as decisões de investir dos incorporadores dependem da estrutura urbana futura (ABRAMO, 1989, p. 132).

O mercado introduz novas formas de morar e de investir – faz a mesma coisa, mas de forma diferente – ou inova a ponto de conduzir o “deslocamento espacial da demanda” (ABRAMO, 1989, p. 134). Dá-se um “processo de destruição criadora” em que o novo produto deprecia o existente, induzindo à ideia de depreciação pela criação do desejo por algo inovador: “[...] ao depreciar os estoques residenciais existentes, a inovação cria as condições necessárias para o deslocamento espacial da demanda” (ABRAMO, 1989, p. 134), mas “o

estoque não se deprecia fisicamente, ele apenas perde a atratividade que exercia sobre uma fração da demanda” (ABRAMO, 1989, p. 136).

O capital busca formas de antecipar a depreciação dos imóveis habitados. Isso é visível nos recorrentes lançamentos de um produto que, a cada ciclo, acrescentam diferenciais em relação aos já existentes. O caso dos condomínios de lazer e fim de semana que se transformam em verdadeiros parques temáticos e abrigam desde campos de *golf* a aeródromos particulares são exemplos dessa prática. Há também os residenciais multifamiliares, que ofertam dezenas de espaços como acessórios indispensáveis à habitação: espaço *kids*, *gourmet*, *zen* etc. Dessa forma, já não se vende um lote ou moradia, mas a exclusividade dos ambientes de lazer e a infraestrutura.

Assim como a indústria sobrevive do lançamento de novos produtos, o mercado imobiliário possui táticas para atrair seu grupo de compradores e garantir a fidelidade que fará recircular a demanda por imóveis. O produto “moradia”, deve-se considerar, possui tempo de depreciação que não acompanha o comportamento da produção de bens duráveis, por exemplo. Enquanto automóveis e eletrodomésticos são substituídos em períodos de poucos anos, da habitação se espera um tempo mais longo, por vezes atendendo a várias gerações de uma mesma família. A tática do mercado imobiliário, portanto, é despertar o interesse de um mesmo grupo de potenciais consumidores para novas áreas, novas funções, novos produtos.

A frase “perfeito para viver ou investir” atribui uma nova função ao imóvel: se o consumidor já possui moradia, deve, então, pensar em um ativo financeiro. Mas, como inovar e despertar o interesse de investir em um contexto de tamanha repetição de padrões? Se a inovação é um dos fatores elementares da dinâmica imobiliária, como se destacar em meio à concentração de empreendimentos iguais?

A atividade de loteamento não é novidade no Brasil. A lei federal que a regula é de 1979 e estabelece: “considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (BRASIL, 1979). O produto comercializado pelas empresas de urbanismo que atuam no mercado imobiliário implantando condomínios ou loteamentos fechados em nada se difere dos tradicionais lotes produzidos desde a vigência do Decreto-Lei 58/1937²⁴, a não ser pelos atributos que cada empreendimento agrega (fechamento, áreas de lazer etc.).

²⁴ O histórico da legislação relativa à aprovação de loteamentos será explorado no capítulo 3.

Abramo (1989, p. 139) afirma que “a introdução de novas características no produto imobiliário produz uma obsolescência relativa nos estoques existentes”. Dessa forma, é compreensível que se busquem estratégias de *marketing* para driblar a durabilidade de um bem imóvel a ponto de se atribuir um rótulo exclusivo ou a ilusão de se estar diante de um novo objeto de desejo: “[...] a inovação imobiliária é uma arma que os capitais utilizam para superar a barreira da durabilidade do bem imóvel” (ABRAMO, 1989, p. 136).

“Compre seu Alpha” é a estratégia de inovação adotada pela Alphaville Urbanismo S/A para comercializar lotes no cenário de homogeneidade das áreas de expansão urbana que circundam as grandes cidades brasileiras. Se o consumidor não tem um “Alpha”, ele tem tão somente um lote. Dessa forma, deve voltar ao mercado para adquirir o novo lançamento.

A venda de lotes em condomínios fechados é prática comum no território brasileiro e, por isso, carece de inovação. O efeito inovador e a necessidade de diferenciação entre investimentos podem ser alcançados, além das estratégias de *marketing*, pela diluição do produto na malha urbana. A dispersão distribui o efeito diferenciador e, desse modo, pulveriza as áreas de homogeneidade pelo território.

A tática de diferenciação pela dispersão leva novas frentes de expansão a porções inexploradas e, assim, conforma a cidade que rompe limites geográficos e compõe núcleos dispersos que concentram certo número de empreendimentos semelhantes (LENCIONI, 2015, p. 10). Retomando o conceito de Abramo (1989), é preciso que o capital concentre sua ação geograficamente para reduzir a incerteza urbana, mas uma grande extensão de concentração reduz o poder de inovação.

2.2.3 De hectare a metro quadrado: legislação urbanística e valorização do solo

Os conceitos explorados neste capítulo levam à reflexão quanto aos meios pelos quais se dá a valorização do solo urbano, sobretudo em situações em que há alteração da legislação com a finalidade de possibilitar a urbanização de áreas antes destinadas às atividades rurais – nesse caso, não há emprego de trabalho para que ela ocorra e pode-se dizer que a ação do poder público é indispensável. Rolnik (2008) destaca o papel das administrações e câmaras municipais que, em conjunto com a iniciativa privada, promovem as alterações que geram o incremento de valor em partes específicas da cidade (ROLNIK, 2008, p. 48).

Conforme já exposto, a manipulação da legislação não é o único meio de valorização imobiliária. Porém, é necessária uma análise desse processo, dado que as formas de expansão da cidade pela modificação de seus perímetros urbano e rural têm estreita relação com o tema dos condomínios fechados como modelos de urbanização. Isso porque a busca pela redução da incerteza urbana – ou pela previsibilidade do modelo de ocupação de determinadas áreas – tem tornado os perímetros urbanos cada vez mais flexíveis, habilitando porções do território para abrigar o desenvolvimento imobiliário. Considerando que esses empreendimentos tendem a se localizar em regiões distantes dos centros mais adensados, as áreas rurais estão propensas a diminuir na mesma proporção em que aumenta o espaço requerido pelo mercado para acomodar novos lançamentos.

A exposição que segue tem o objetivo de posicionar a abordagem desta tese em relação ao sistema capitalista de produção da cidade e busca evidenciar as particularidades do manejo de parâmetros de uso e ocupação do solo – notadamente aqueles que alteram os perímetros urbano e rural – em prol do desenvolvimento imobiliário. Para isso, serão tomados como referência o trabalho de Ribeiro (2015) – o qual estuda os efeitos da produção capitalista do espaço sobre a moradia no Rio de Janeiro – e o trabalho de Villaça (1985) – que analisa os conceitos de preço e valor da terra a partir do atributo “localização”.

Ribeiro (2015) faz as seguintes considerações:

- a) a terra não pode ser assimilada a um fator de produção;
- b) o rendimento da terra propicia um nível de bem-estar superior em relação aos outros tipos de rendimentos, já que o proprietário não depende de esforços para auferi-lo;
- c) os preços fundiários são determinados pela apropriação de economias externas criadas, sobretudo, pelo poder público;
- d) assim sendo, torna-se necessária a intervenção governamental com o objetivo de corrigir as irracionalidades no uso do solo e de promover a equidade na distribuição socioespacial da riqueza (RIBEIRO, 2015, p. 38).

O mesmo autor enfatiza que a intervenção do Estado é necessária para resolver problemas urbanos. Para ele, existe a crença de que o mercado imobiliário é o grande gerador de inconveniências como a dispersão e o déficit habitacional. Contudo, entende que a intervenção do Estado é a responsável por criar distorções em relação ao que é mais e menos valorizado no espaço – especialmente por meio de alterações de zoneamento – e assim conduzir à ocupação urbana dispersa e excludente:

Não obstante a coerência da argumentação, o que presenciamos é uma incapacidade do governo em intervir de maneira eficaz nos mecanismos de valorização da terra, não somente no Brasil, mas também nos países latino-americanos. Em muitos, existe mesmo um conjunto de instrumentos jurídicos e institucionais de intervenção que formalmente permitiriam um controle do desenvolvimento urbano. No entanto, nestes países é muito acanhada a atividade planejadora e o crescimento urbano

continua a produzir “irracionalidades” na ocupação do solo. (RIBEIRO, 2015, p. 39).

Com base no exposto, tem-se uma situação em que mercado e Estado misturam papéis no desenvolvimento urbano: a comercialização de terras (mercado) tem estreita relação com a estruturação da cidade (também promovida pela implantação de infraestrutura pelo Estado), o que já foi explorado, de certa forma, em Abramo (1989), particularmente quanto à redução da incerteza urbana. Ribeiro (2015) prossegue:

A tese que esposamos é que a terra urbana somente adquire um preço porque o seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade. O preço da terra é somente um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização. (RIBEIRO, 2015, p. 40).

Essa ação do Estado é mais facilmente percebida quando são consideradas as peculiaridades que envolvem a valorização da terra, acima de tudo a possibilidade de atribuição de valor desvinculada de um processo produtivo ou de transformação, como ocorre com a definição de índices urbanísticos que tornam um terreno apto às atividades urbanas, com mais ou menos intensidade e potencial construtivo, em certas porções do território. Ou seja: planos diretores e leis de parcelamento, uso e ocupação do solo cumprem também papel especulativo de atribuição de valor ou expectativa de ganho na medida em que definem restrições e potencialidades para utilização do solo:

Em outras palavras, é necessário colocar como premissa de análise que os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo urbano. Isto significa dizer que a compreensão dos mecanismos de formação dos preços da terra, bem como os efeitos destes sobre a configuração espacial das cidades, passa, necessariamente, pela análise das relações entre valorização dos capitais e uso do solo (RIBEIRO, 2015, p. 40).

Villaça (1985) afirma que o atributo da localização “é um valor de uso produzido” e não um “dom gratuito da natureza” como é o caso da fertilidade do solo agrícola, por exemplo. O autor explica por que não se deve associar o conceito da fertilidade à terra agrícola, assim como se associa a localização à terra urbana: enquanto o primeiro não importa à terra urbana, o segundo seria importante nos dois casos. Dessa maneira, a localização não é um atributo específico da terra urbana. Resumidamente, haveria a “renda de fertilidade” e a “renda de localização”, sendo a última fundamental para o solo urbano (VILLAÇA, 1985, p. 06).

Lojkine (1981, p. 154) conclui que o valor de uso consiste na “propriedade que tem o próprio espaço urbano de fazer com que se relacionem entre si os diferentes elementos da cidade”. O conceito da “localização”, assim, está ligado à capacidade de relação de um

determinado imóvel urbano com a estrutura da cidade e suas possibilidades de estabelecer outras relações espaciais (VILLAÇA, 1985, p. 7). Consequentemente, não há que se falar em localização como propriedade inerente à terra urbana, mas como algo que é produzido muitas vezes pelo Estado ao implantar a infraestrutura capaz de converter o solo rural (agrícola) em área urbanizável ou ao modelar o perímetro urbano definido em lei às pretensões do mercado imobiliário.

Sobre esse tema, cabe resgatar a análise de Santoro (2014) em trabalho no qual explora as adequações do perímetro urbano em cidades paulistas como resposta às aspirações do mercado, sobretudo em alguns municípios, para a implantação de condomínios fechados (SANTORO, 2014, p. 178). O artigo apresenta resultados da investigação da legislação urbanística em cem municipalidades do Estado de São Paulo – todas da década de 2000. A autora faz uma análise temporal, considerando o cenário nacional, expondo como se deu o controle (ou não) da expansão urbana desde o Estado Novo até a redemocratização, destacando, no último período, a sanção do Estatuto da Cidade pela Lei Federal 10.257/2001.

Santoro (2014) entende que essa lei pouco colaborou para impor disciplina à expansão urbana dos municípios, a não ser pela introdução de instrumentos urbanísticos que podem cumprir esse papel (como exemplo, a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, cuja utilização pode gerar contrapartidas proporcionais à valorização conseguida com a mudança dos parâmetros de uso e ocupação do solo) e pela inclusão do artigo 42-B em 2012 – medida considerada importante pela autora, mas criticada por não apontar como se daria a aplicação pelas administrações locais (SANTORO, 2014, p. 178).

Esse último dispositivo acrescentou requisitos obrigatórios para a alteração do perímetro urbano instituindo que:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

- I – demarcação do novo perímetro urbano;
- II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e
- VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (BRASIL, 2012).

A lei que incluiu o artigo 42-B no Estatuto da Cidade teve como finalidade instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispor sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, autorizar a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, dentre outras providências (BRASIL, 2012).

Tal escopo justifica a inclusão do inciso II do artigo 42-B, que define a necessidade de demarcação de áreas com restrição à urbanização, em razão da ameaça de desastres naturais nos novos perímetros urbanos municipais. Observa-se, no parágrafo 1º do mesmo artigo, que a preocupação com os novos perímetros urbanos se estende aos municípios que não têm plano diretor aprovado e, no parágrafo 2º, que se cogita a possibilidade de os municípios que possuem planos diretores já contemplarem o conteúdo enumerado pelos incisos I a VII.

Apesar de a delimitação da Lei Federal 12.608/2012 ser clara em suas finalidades e de o artigo 42-B explicitar as condições em que deve ser aplicado, as interpretações desse dispositivo pelos municípios tendem a não ser uniformes em virtude das diferentes realidades que enfrentam, principalmente quando se considera a capacidade institucional. A partir dos temas relacionados nos incisos I a VII, pode-se apontar que seria essa a diferença a ser atacada com o objetivo de coibir ampliações de perímetro urbano sem estudo cuidadoso das aptidões e fragilidades das novas áreas, evitando que as alterações que visassem tão somente a redução da incerteza urbana e consequente valorização do solo deixassem de ser a regra.

Um caso interessante a ser resgatado é a experiência de elaboração de planos diretores na RMBH²⁵ que dão seguimento às diretrizes de ordenamento territorial expressas no PDDI-RMBH e no Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH)²⁶, instituindo, dessa forma, o planejamento metropolitano com o envolvimento de administrações locais.

Tomando-se a proposta de revisão do plano diretor do Município de Sarzedo (confrontante com o Município de Betim, conforme figura 1) para exemplificar a política de

²⁵ Alguns planos diretores têm sido elaborados sob coordenação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e supervisão técnico-institucional da Agência de Desenvolvimento da RMBH.

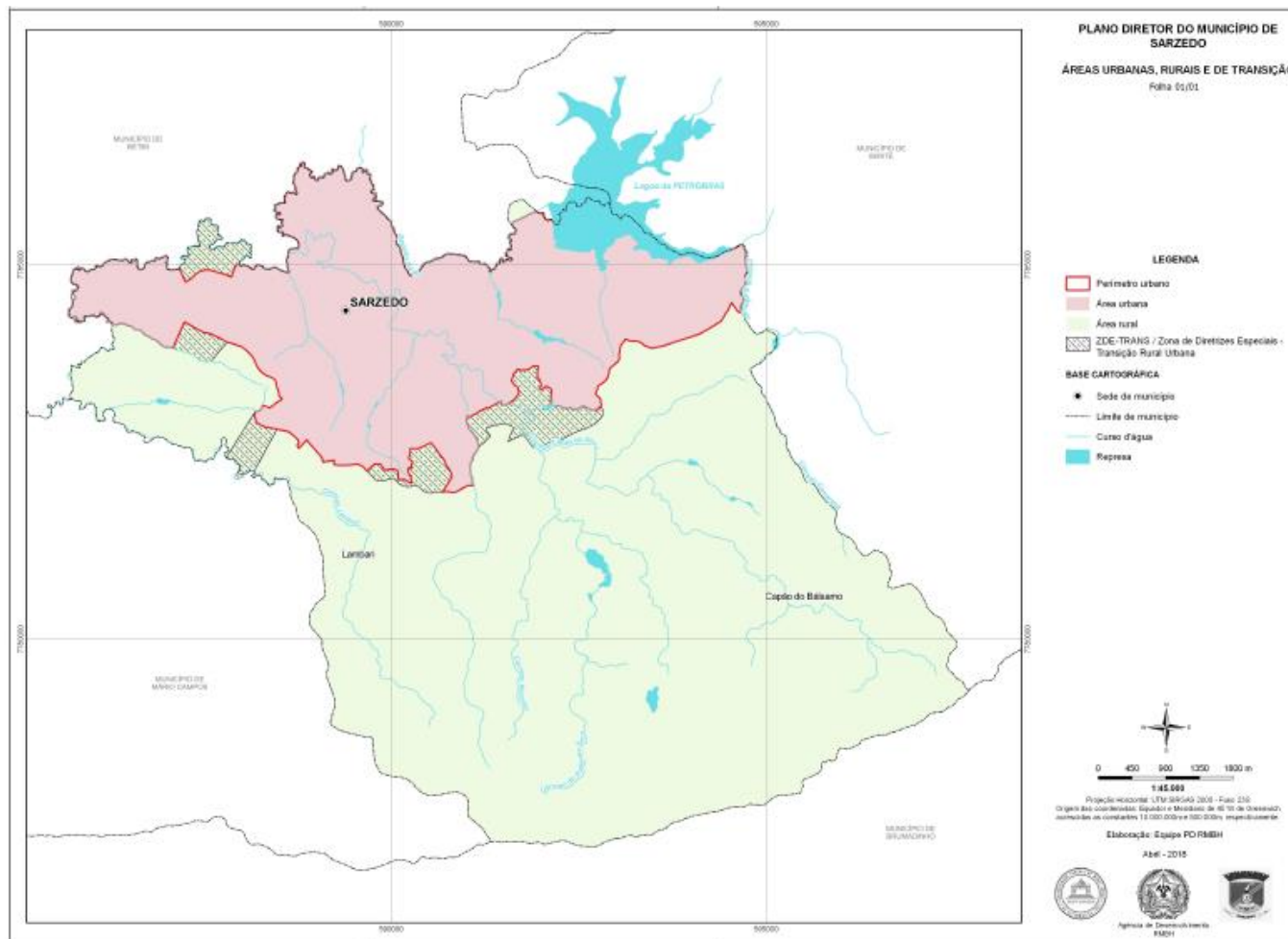
²⁶ O MZ-RMBH visa à compatibilização da legislação municipal com a política de uso e ocupação do solo proposta para o espaço da metrópole.

controle da expansão urbana preconizada pelo PDDI-RMBH²⁷, destaca-se a criação do sobrezoneamento “Zonas de Diretrizes Especiais – Transição Rural Urbana” (ZDE-TRANS): “Áreas prioritárias para ampliação do perímetro urbano mediante pagamento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, desde que atendidos os requisitos do Artigo 42- B do Estatuto da Cidade” (UFMG, 2018, p. 55).

A figura 9, na página seguinte, mostra a distribuição das zonas urbana, rural e de transição na revisão do plano diretor de Sarzedo e como o sobrezoneamento ZDE-TRANS ficou restrito a pequenas porções contínuas à mancha da zona urbana. Considerando a proporção da zona rural em relação às demais, a proposta da nova lei é desafiadora quanto à gestão territorial, tendo em vista a discussão anterior sobre a alteração do perímetro urbano sob demanda do mercado imobiliário.

²⁷ A política de controle da expansão urbana do PDDI-RMBH propõe o espaço metropolitano mais compacto de modo a fortalecer centralidades existentes e reduzir os custos e impactos negativos da urbanização dispersa.

Figura 9 – Áreas urbanas, rurais e de transição na proposta de revisão do plano diretor de Sarzedo/MG



Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2018, p.78.

O objetivo principal dessa proposta é restringir as zonas urbanas aos núcleos já consolidados e com infraestrutura. As áreas destinadas à expansão ficam restritas ao entorno das zonas urbanas ou aos imóveis que possuem processos de urbanização em andamento, projetos aprovados, em implantação ou com diretrizes de parcelamento já emitidas. Novas glebas podem ser habilitadas ao uso urbano desde que passem por estudos específicos, seguindo o disposto no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, e que atendam a critérios definidos no plano diretor, tais como contiguidade com a malha urbana, viabilidade de implantação de infraestrutura de abastecimento de água potável, dentre outros. Prevê-se ainda a aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo para a conversão de áreas rurais em zonas de expansão urbana – instrumento que possibilita ao poder público recuperar parte da valorização imobiliária decorrente da alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo (UFMG, 2018).

3 NAS ENTRELINHAS DA LEI: CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS DOS CONDOMÍNIOS E LOTEAMENTOS FECHADOS

3.1 Considerações sobre propriedade e política urbana no atual contexto político

Em 05 de outubro de 2020, a Constituição Federal completou trinta e dois anos de promulgação. Considerada um marco na luta nacional pela reforma urbana por dedicar um capítulo à política urbana, a Carta Magna brasileira – aclamada por Ulysses Guimarães como o documento da liberdade e da democracia –, foi o impulso para a sanção da Lei Federal 10.257/2001 (ou Estatuto da Cidade) que regulamentou seus artigos 182 e 183 e estabeleceu diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano em todo o Brasil.

O texto constitucional, em dois artigos, ditou as linhas gerais da política urbana nacional. A tarefa de conduzir o desenvolvimento da cidade foi delegada ao poder público municipal, que deve fixar em lei as diretrizes de ordenamento pretendidas, reforçando, assim, o disposto no artigo 30: “Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 consolidou na legislação urbanística brasileira o princípio da função social da cidade e definiu que essa “deve garantir o bem-estar de seus habitantes” e é alcançada quando o uso das propriedades urbanas está em consonância com o plano diretor – instrumento básico da política urbana e obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (BRASIL, 1988).

Limitações ao direito de propriedade estão claramente expressas e definem sua função social, já que são delimitados mecanismos de controle e contenção da especulação imobiliária: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e regras para concessão de usucapião em áreas urbanas (BRASIL, 1988). Ou seja: atender o disposto no plano diretor significa dar uma finalidade à terra e não reservá-la a interesses futuros até que alcance maior valorização.

A regulamentação do capítulo *Da Política Urbana*, por meio do Estatuto da Cidade, trouxe avanços significativos para os municípios brasileiros, especialmente àqueles em que se tornou obrigatória a elaboração do plano diretor. Os valores perseguidos por essa lei municipal são embasados no uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo.

Apesar de reconhecer o avanço que representa o Estatuto da Cidade, Maricato (2008) ressalta que a norma não é aplicada com o propósito para o qual foi concebida: “é comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres” (MARICATO, 2008, p. 4). Ainda que diante da existência de uma lei federal que diz que os imóveis vazios reservados à especulação contrariam o princípio da função social da propriedade e, portanto, devem estar sujeitos à aplicação dos instrumentos previstos no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, a situação fática apresenta um cenário de terrenos e edificações sem uso, muitas vezes em débito com a fazenda pública. A citação de Maricato (2008) é ratificada pela fala de Guilherme Boulos, líder do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e candidato à Presidência da República nas eleições de 2018: “no Brasil, tem mais casa sem gente do que gente sem casa” (BOULOS, 2019).

Mesmo que o déficit habitacional e a vacância imobiliária no Brasil não sejam objeto deste trabalho, é importante ter em mente a relação das diretrizes gerais da política urbana nacional com a formação territorial das cidades brasileiras: em geral, não é o que está nas regras que governa sua produção espacial. Maricato (2008) afirma que não é por falta de planos e leis que um determinado problema existe; o Estatuto da Terra, de 1964, já falava em justiça social e, de certa forma, da função social da propriedade:

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (BRASIL, 1964).

Maricato (2008) afirma que, no Brasil, a propriedade da terra está no centro do conflito social e se constitui o “nó da sociedade”. Um fato que confirma isso está no plano de governo do candidato eleito à cadeira presidencial nas eleições de 2018, o qual propôs a supremacia da propriedade privada sobre os interesses comuns e classificou como terrorismo a ocupação de imóveis vazios por movimentos sociais²⁸. A proposta indicou a revogação da Emenda Constitucional 81/2014 que prevê a expropriação de terras “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo” e sua destinação à reforma agrária (BRASIL, 2014). Segundo o mesmo documento, o objetivo é excluir qualquer relativização do direito à propriedade.

Assim, tendo-se em conta que a Constituição Federal de 1988 atrela o direito de propriedade à sua função social (a “relativização”, como dita no plano de governo citado),

²⁸ Fonte: O caminho da prosperidade. Plano de governo. <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidato>> Acesso em 18 nov. 2020.

nota-se que esse princípio está em iminente risco: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 80/2019²⁹, que altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural, visando condicionar a desapropriação “à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial” iniciou sua tramitação em 21 de maio de 2019 (BRASIL, 2019a). O comparativo entre as versões dos artigos 182 e 186 vigentes e as propostas de alteração estão expostas no quadro 1. De acordo com consulta ao *site* do Senado Federal em 16 de junho de 2020, a PEC 80/2019 foi enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) em 04 de maio de 2020 e aguarda designação de relator.

²⁹ Texto disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 18 de novembro de 2020.

Quadro 1 – Comparação dos artigos 182 e 186 na Constituição Federal de 1988 e na PEC 80/2019

TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	TEXTO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) 80, DE 2019
<p>Art. 182.</p> <p>.....</p> <p>§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.</p> <p>§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.</p> <p>§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:</p> <p>I – parcelamento ou edificação compulsórios;</p> <p>II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;</p> <p>III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.</p>	<p>Art. 182.</p> <p>.....</p> <p>§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:</p> <p>I – parcelamento ou edificação adequados;</p> <p>II – aproveitamento compatível com sua finalidade;</p> <p>III – preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.</p> <p>.....</p> <p>§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.</p> <p>§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana. (NR)</p>
<p>Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:</p> <p>I – aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).</p>	<p>Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:</p> <p>.....</p> <p>§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.</p> <p>§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural. (BRASIL, 2019)</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base em arquivos disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Discorrer sobre a política urbana brasileira tem sido desafiador no atual cenário político. Como já se anunciava no plano de governo comentado anteriormente, a ofensiva às conquistas consolidadas por meio do Estatuto da Cidade, iniciada com a mencionada PEC 80/2019, teve novo episódio, no mês de junho de 2020, com a tramitação do Projeto de Lei (PL) 413/2020 – que “dispõe sobre a alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências” (BRASIL, 2020).

O conteúdo do PL foi severamente criticado por entidades de ensino e pesquisa em planejamento urbano e direito urbanístico que assinaram a nota conjunta intitulada A “boiada” urbanística – Projeto de Lei pretende ataque frontal ao Estatuto da Cidade e à

*legislação urbana sob o subterfúgio da pandemia*³⁰. Destaca-se que o termo “boiada” remete à fala do Ministro de Meio Ambiente, em reunião de 22 de abril de 2020, o qual mencionou a conjuntura da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) como oportunidade para passar a “boiada” – referindo-se à aprovação de leis e instrumentos de desregulamentação ambiental em meio à suposta desatenção da sociedade e da imprensa em virtude da preocupação central com o combate à doença. Nessa nota, as propostas de alteração da legislação urbanística foram sintetizadas no quadro reproduzido abaixo (QUADRO 2):

Quadro 2 – Síntese do PL 473/2020³¹

QUADRO-SÍNTESE DO PL 413/2020	
Estatuto da Cidade	Submete seus instrumentos à Lei de Liberdade Econômica, em <u>flagrante inconstitucionalidade</u> .
	Inclui novo instrumento: “gestão compartilhada”
	Terceiriza a política pública urbana, <u>comprometendo as responsabilidades da gestão pública para com o planejamento e a gestão urbanas</u>
Lei 6.766/79	Aprovação tácita de parcelamentos do solo, <u>em prejuízo do controle da administração pública sobre o ordenamento e controle territorial</u>
	Veda lote mínimo determinado pelo Município, <u>fulminando possibilidades de promoção do adequado ordenamento territorial</u>
	Permite que lei ordinária mude o Plano Diretor
Lei 13.465/2017	Prevê como legitimado a iniciativa privada para requerer a REURB, <u>inclusive na modalidade de interesse social (baixa renda)</u>
	Inclui a possibilidade de cobrança da população pelo setor privado pela REURB (projetos e urbanização), <u>incidindo prejudicialmente sobre a população de baixa renda</u>
	Permite alienação fiduciária pelo setor privado do lote regularizado para fins de custeio da REURB, <u>transformando beneficiários de política pública em devedores</u>
Desapropriação	Veda a possibilidade de o poder público exigir desapropriação de imóveis para REURB em áreas já consolidadas até 22 de dezembro de 2016, ressalvadas a desapropriação em áreas de risco.

Fonte: Nota conjunta. Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota-Conjunta-PL-4132020.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

Ainda que os itens discutidos acima sejam recentes (PEC 80/2019 e PL 473/2020), observa-se que o ataque à legislação urbanística tem seu início marcado pela Lei Federal 13.465/2017 (Lei da REURB). Mesmo que, em alguma medida, reflexos positivos sejam notados em relação à formalização de ocupações de menor renda – basicamente

³⁰ Nota conjunta. Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota-Conjunta-PL-4132020.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

³¹ O PL 473/2020 “dispõe sobre a alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências” (BRASIL, 2020).

decorrentes de facilitações e flexibilizações nos trâmites de processos de regularização fundiária –, pondera-se que essas atitudes surgem com anseios populistas tão somente visando a “dar um agrado” – mais do que uma solução para a histórica desigualdade que se reflete no espaço urbano.

As medidas de combate à pandemia da COVID-19 escancararam a disparidade social impressa no território nacional há tempos invisível aos olhos da população de média e de alta renda e de grande parte dos gestores públicos. Apesar disso, não se percebe o “aboio” rumo a uma regulação urbanística acessível a todos. Nota-se que, ao contrário, esse movimento tem a intenção de facilitar a produção do espaço nos contornos do neoliberalismo, privilegiando empreendedores e não cidadãos e, conseqüentemente, ratificando o mesmo modelo de cidade hoje conhecido.

A discussão exposta nos itens seguintes deste capítulo pretende, a partir da contextualização do cenário que permeia a política urbana nacional, revisar, em linha histórica, a legislação aplicada ao parcelamento do solo urbano discutindo controvérsias e conflitos de interesses e as tentativas de pacificação na esfera municipal – que se vale, por vezes, da autonomia delegada pela Constituição Federal de 1988 –, principalmente no que diz respeito aos condomínios e loteamentos fechados.

Para isso, o texto considera particularidades da propriedade do solo no Brasil e, então, parte para a leitura da legislação sob a ótica da regulação urbana. Novamente, frisa-se que o objetivo aqui não é discorrer sobre legalidade ou ilegalidade de quaisquer condutas ou modelos de assentamento adotados no Brasil, mas sim possibilitar a reflexão sobre as diversas interpretações que um diploma legal pode ter para empreendedores, legisladores e profissionais que têm a atribuição de disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano.

3.2 Condomínio de lotes, loteamento fechado e o parcelamento do solo urbano

3.2.1 Breve histórico sobre a propriedade do solo no Brasil

Considerando o passado de prevalência do interesse privado sobre o bem comum, assim como sua ratificação, especialmente em virtude da PEC 80/2019, é necessário (antes de prosseguir para a análise objeto desta pesquisa) recuperar, ainda que de maneira breve, o histórico das mazelas que envolvem a propriedade do solo no Brasil desde o início da colonização até o ano de 1850. A linha do tempo da regulamentação da posse de terras brasileiras marca três momentos distintos: o período até 1822 – em que vigorou o sistema

sesmarial; de 1822 a 1850 – ou da “ausência de regulação”; e o próprio ano de 1850 – data de promulgação da Lei de Terras, apontada por Rolnik (2003, p. 23) e Nozoe (2005, p. 18) como uma profunda mudança na concepção da propriedade por tratar a terra como mercadoria.

Nos primeiros anos do período colonial, as terras brasileiras descobertas eram de domínio da Coroa Portuguesa. Havia o interesse de povoar e tomar conta do território encontrado. Havia também o desconhecimento do todo, o medo de possíveis invasões e o receio quanto à reação dos povos que já habitavam o país. Incentivou-se, então, a posse de parcelas de terrenos como meio de garantir a retenção das terras recém-descobertas.

A ocupação a partir da costa manteve o espaço sob o comando de “alguém” – um responsável por conter invasões e reações de resistência ao domínio. Ao mesmo tempo, os assentamentos que adentravam o território consistiram em um modo de tomada e exploração da terra, inclusive fornecendo meios de subsistência para as porções litorâneas.

O sistema sesmarial foi adotado até 1822 e prevaleceu como o regime básico para tratar da posse da terra. Buscava-se promover a ocupação, exploração e apropriação de porções do território. Quando situadas no litoral – áreas mais populosas e com relativa organização administrativa –, o direito de uso, por meio das sesmarias, tinha o objetivo de proteger o país de possíveis invasores. Já no interior, a intenção, além da ocupação, era a de proteção contra atos de resistência dos índios. Nesse último caso, o acesso à terra era exclusivamente pela posse, ou seja, sem que houvesse a documentação por um instrumento legal.

Às vésperas da independência do Brasil, o sistema sesmarial foi suspenso sem que outro instrumento legal regulasse a posse e distribuição das parcelas de terra. Em 1820, já era proposto o fim das cessões e a substituição pela venda em porções ou lotes. Isso se aplicaria às terras recuperadas pela Coroa e consistia em medida de redução dos latifúndios e incentivo às pequenas propriedades.

Segundo Nozoe (2005, p. 17), a lacuna legal entre 1822 e 1850 possibilitou a proliferação dos latifúndios, uma vez que, na ausência da regulação, a posse passou a ser o modo de domínio da terra. O vazio da legislação ia ao encontro dos interesses de povoamento do interior. Ao mesmo tempo, as porções de terreno sem dono retornavam para a Coroa conformando um estoque de terras devolutas.

Em 1850 foi proclamada a Lei de Terras com o propósito primeiro de identificar terras devolutas e estabelecer a distinção entre imóveis públicos e privados. A partir da vigência da lei, ficou proibida a aquisição de terras por outro meio que não a compra. Para Souza (2015, p. 114), a premissa básica desse instrumento legal, por meio do Decreto

regulamentador 1318/1854, foi o de proteger o interesse dos grandes proprietários. Segundo Mendes (2009, p. 178), a Lei de Terras transformou terras devolutas em mercadorias a serem comercializadas pelo Estado. A legitimação da posse para ocupantes anteriores a 1854 (ano do decreto regulamentador) favoreceu, por outro lado, a aquisição fraudulenta de terrenos públicos. Mendes (2009) afirma que os contornos da Lei de Terras “vinham sendo delineados pela elite cafeeira do Centro-Sul há mais de duas décadas” como saída para a crise do escravismo (MENDES, 2009, p. 179). O trecho abaixo, extraído de um Parecer do Conselho de Estado de 1842, expressa tal objetivo:

Um dos benefícios da providência que a Seção [do Império] tem a honra de propor a V. M. Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terra [...] Como a profusão de datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres, é seu parecer que de ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário (Parecer [Conselho de Estado], 1842)³² (MENDES, 2009, p. 179).

Sobre os efeitos da Lei de Terras e suas conseqüências para o desenvolvimento das cidades – o que, de certa forma, também se relaciona com a afirmação de Maricato (2008) sobre a terra ser o nó da sociedade –, cabe citar a exposição de Rolnik (2003):

A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes conseqüências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria (ROLNIK, 2003, p. 23).

A partir do breve resgate histórico apresentado, nota-se que a propriedade da terra, especialmente da urbana, mantém-se no centro dos conflitos que permearam a edição de normas e acabaram por regular a formação do território. Buscando uma reflexão sobre a resposta que deram os regramentos sobre o parcelamento do solo à ausência da ordem urbanística, vivida pela cidade em diferentes recortes temporais, os subitens seguintes apresentarão a evolução da legislação aplicada à divisão de terras em três contextos e, com isso, discorrerão sobre três conjuntos de regras aplicadas à produção do espaço – marcando os desafios a serem vencidos em cada momento:

³² PARECER da Seção do Império do Conselho de Estado à consulta de Bernardo Pereira de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro; Rio de Janeiro, 08.08.1842. Imperiais resoluções tomadas sobre consultas da seção de Justiça do Conselho de Estado: desde o ano de 1842, em que começou a funcionar o mesmo Conselho, até hoje: coligidas em virtude de autorização do exm. sr. Conselheiro Manoel Pinto de Souza Dantas pelo bacharel José Prospero Jehovah da Silva Caroata. Rio de Janeiro: Typographia Garnier, 1884. Arquivo Histórico do Itamaraty.

- 1) o Decreto-Lei 58/1937 e a preocupação com a legitimação do domínio;
- 2) a Lei Federal 6.766/1979 e a disseminação de loteamentos periféricos;
- 3) a Lei Federal 13.465/2017, a proliferação dos condomínios fechados e a demanda pela regularização urbanística e fundiária.

3.2.2 Do Decreto-Lei 58/1937 à sanção da Lei Federal 13.465/2017

Conforme já exposto anteriormente, uma propriedade urbana cumpre sua função social quando seu uso está em consonância com as diretrizes contidas no plano diretor. Para isso, a área deve ser habilitada ao uso urbano, o que ocorre atualmente após sua inserção em um perímetro delimitado por lei, descaracterização junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), inclusão no cadastro imobiliário municipal e implantação da infraestrutura necessária para dar suporte às atividades a que se destina.

No Brasil, a caracterização de um imóvel como urbano é seguida de sua conversão em lote, unidade de terreno que abrigará uma edificação ou uso e conseqüentemente o exercício de uma atividade – residencial, comercial, institucional ou de prestação de serviços. Tal alteração acontece por meio das modalidades de desmembramento ou loteamento, ambos regulados por meio da Lei Federal 6.766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional.

Segundo Pinto (2017, p. 10), a produção do lote é a etapa inicial para que a propriedade urbana cumpra sua função social: primeiro se produz o lote para então edificar-se sobre ele. O cumprimento dos preceitos da Lei Federal 6.766/1979 dá seguimento à efetivação da função social da cidade, pois esse instrumento estipula critérios para que os lotes se estabeleçam – infraestrutura mínima, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de uso público –, buscando distribuir, por meio desses requisitos, os ônus e benefícios do processo de urbanização entre todos os atingidos.

Até chegar aos conceitos de parcelamento do solo hoje praticados, e mesmo ratificados pela legislação recente, a regulação dessa atividade passou por processo que buscou responder às demandas de organização territorial apresentadas ao longo da história. Como será visto, essa preocupação espacial foi algo desenvolvido juntamente com o crescimento dos centros urbanos até chegar ao estágio atual – em que a lei se adequou a novos modelos de assentamento acompanhando o passo da ordem urbanística em vigor.

3.2.3 Decreto-Lei 58/1937: regulação federal sobre compra e venda de lotes

Apesar de a norma federal sobre o parcelamento do solo urbano e de a aplicação do conceito de função social da propriedade serem recentes, a necessidade de se propor critérios para o desenvolvimento urbano é mais antiga e, de acordo com Blanco (2008, p. 32) e Mendes (2009, p.179), remete à mudança do regime de trabalho escravocrata para o assalariado.

A modificação do modelo agrícola para a produção industrial, iniciado nos anos 1930, atraiu grandes contingentes de população para as cidades, o que acarretou o crescimento acelerado dos núcleos urbanos em razão da migração de pessoas em busca de oportunidades. Esses imigrantes, sem recursos para aquisição da terra, ofereciam a mão de obra para conseguir os fundos para a compra, fato que demonstra o papel da Lei de Terras como estratégia para o suprimento da força de trabalho (MENDES, 2009, p. 178). Essa transformação urbanística fomentou a necessidade de se prover moradia para a nova população. A terra, já tratada como mercadoria desde 1850, torna-se um bem a ser produzido: “passa-se a ter a necessidade de oferecimento de um determinado produto, e esse produto é a terra para moradia” (BLANCO, 2008, p. 32).

Para atender a essa demanda, apareceram os loteamentos vendidos à prestação e com isso a necessidade de se regular as transações de compra e venda parcelada, buscando a proteção dos direitos de vendedores e de adquirentes, até então regidos pelo Código Civil de 1916 – que não os resguardava em caso de atraso de pagamento (BLANCO, 2008, p. 32). A admissão do arrendimento a qualquer das partes antes da assinatura da escritura de compra e venda deixava os compradores em situação de risco de perda de seus imóveis.

Em 1937, foi publicado o Decreto-Lei 58 que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Apesar de não traçar normas urbanísticas para os novos loteamentos, o regulamento tratou de condições para os registros de parcelamentos do solo rurais e urbanos e garantiu maior segurança para as relações contratuais. Esse mesmo Decreto-Lei teve outras regulamentações e alterações entre 1938 e 1969 – todas ainda tratando de normas de compra e venda (BLANCO, 2008, p. 34).

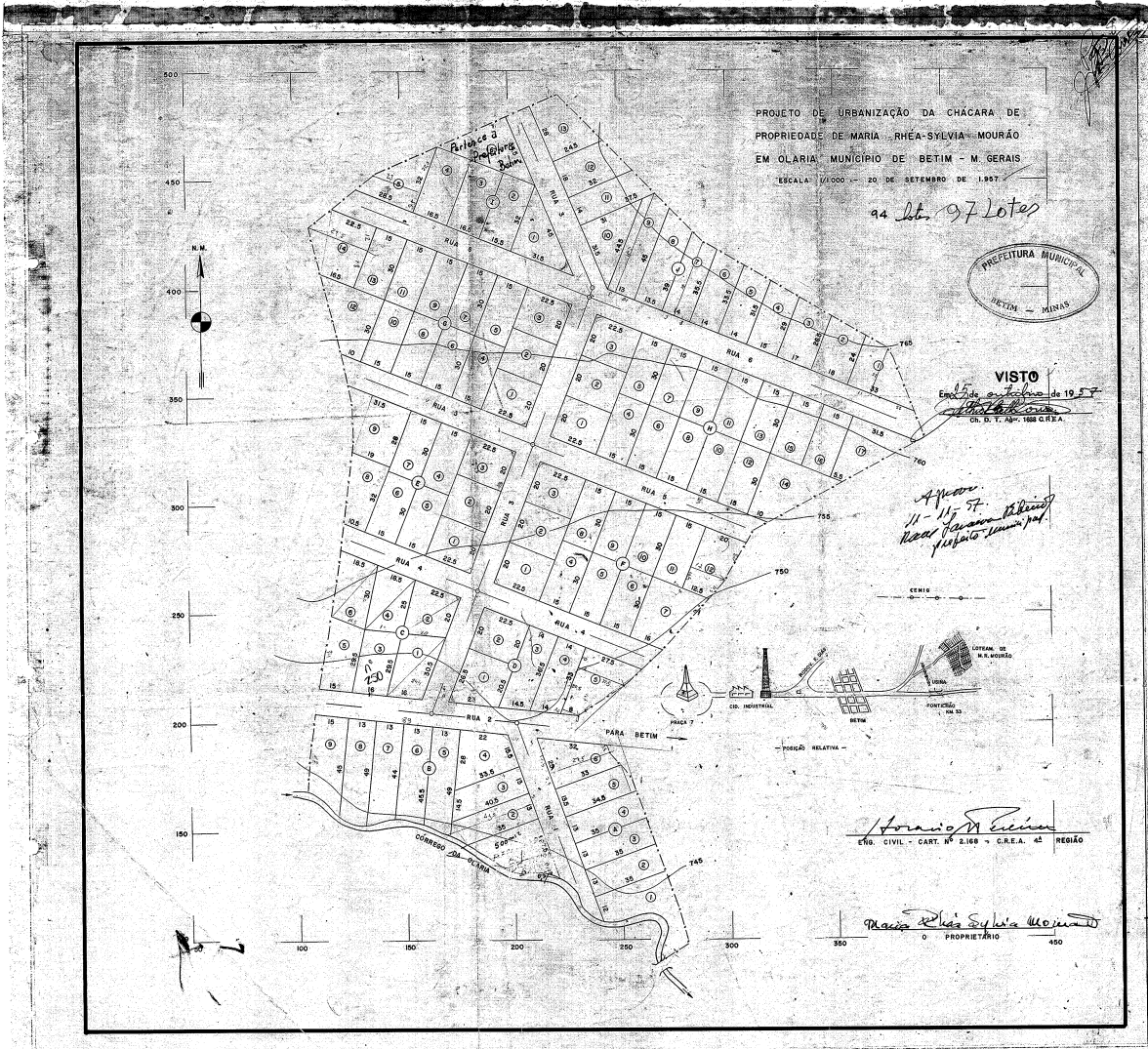
Além de assegurar direitos aos adquirentes de lotes vendidos à prestação, o Decreto-Lei 58/1937 introduziu, ainda que precariamente, critérios que buscaram qualificar os novos parcelamentos, passando a exigir do proprietário, no ato do registro do loteamento junto ao Serviço Registral Imobiliário, a apresentação de:

- memorial descritivo com denominação e características da área;

- histórico de 30 anos da propriedade e transferências;
- plano de loteamento referente ao uso e qualidade da terra;
- planta do imóvel, indicando a divisão em lotes, áreas livres e vias de circulação.

Em caso de área urbana, o plano e a planta deveriam ser previamente aprovados pelo poder público municipal. Houve também a preocupação com o direito do consumidor e a coibição da propaganda enganosa: os memoriais descritivos deveriam conter as distâncias métricas de pontos de interesse – disposição incluída por meio da Lei Federal 5.532/1968. A figura 10, a seguir, apresenta a planta das chácaras Santa Cecília, parcelamento de solo aprovado em 11 de novembro de 1957 em Betim/MG, contendo croqui de localização do empreendimento em relação ao centro de Betim, à Cidade Industrial Juventino Dias em Contagem/MG e à Praça Sete em Belo Horizonte/MG.

Figura 10 – Planta das Chácaras Santa Cecília, Betim/MG – Parcelamento do solo aprovado com base no Decreto-Lei 58/1937 com croqui de localização em relação a pontos de interesse



Fonte: Arquivo da Seção de Cartografia da Prefeitura Municipal de Betim (PMB). Disponível em: www.dpurb.betim.mg.gov.br/plantascadastrais. Acesso em: 25 jun. 2020.

No intervalo entre o Decreto-Lei 58/1937 e a Lei Federal 6.766/1979, destaca-se o Decreto-Lei 271/1967 – que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências –, o qual sinalizou gradativa incorporação da preocupação urbanística no regramento aplicado à divisão de terras. Primeiramente, a normativa é restrita aos loteamentos urbanos – o Decreto-Lei 58/1937 incidia também sobre parcelamentos rurais. Além disso, foi introduzida a conceituação dos termos que envolvem o procedimento:

§ 1º Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem

que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§ 3º Considera-se zona urbana, para os fins deste decreto-lei, a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos (BRASIL, 1967).

As definições de loteamento e desmembramento se aproximam do que seria estabelecido futuramente na Lei Federal 6.766/1979. Quanto à conceituação de zona urbana, vê-se a preocupação em contemplar o modelo de urbanização já experimentado à época: parcelamentos localizados nas periferias, desconectados e, pelo que se infere do inciso II do artigo 2º, desprovidos de infraestrutura. De acordo com esse artigo, pode-se dizer que os loteamentos seguiam normas e diretrizes prévias e estavam sujeitos à disciplina por parte dos órgãos municipais responsáveis. O poder público municipal poderia inclusive recusar a aprovação a fim de evitar despesas com implantação de infraestrutura e prestação de serviços públicos:

Art. 2º. Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os Municípios poderão, quanto aos loteamentos:

I – Obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado;

II – Recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infraestrutura e custeio de serviços (BRASIL, 1967).

Há que se destacar, além das novidades apresentadas acima, a primeira inserção na legislação urbanística das figuras de “condomínio” e “condômino” e a aplicação da Lei Federal 4.591/1964 (conhecida como lei dos condomínios de edificações) aos loteamentos:

Art. 3º. Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

§ 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura (BRASIL, 1967).

Apesar de não ter sido regulamentado, como preceituou o parágrafo primeiro do artigo 3º, o *caput* sinaliza a comparação do condomínio de lotes ao condomínio edilício. Sendo assim, lotes seriam assemelhados às unidades privativas (casas e apartamentos). Sobre o empreendedor recairia a obrigação de implantar as obras de infraestrutura – e o fato de ser uma incorporação impactaria também nos procedimentos cartoriais. Essa equiparação foi adotada recentemente para justificar a admissibilidade dos condomínios de lotes, como é o caso da Lei Complementar Distrital 710/2005, a qual define, no parágrafo 1º do artigo 1º, que

os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas são integrados por unidades autônomas e áreas comuns condominiais – nos termos da Lei Federal 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (DISTRITO FEDERAL, 2005). A constitucionalidade dessa lei foi declarada pelo STF em 2016, como será tratado adiante.

O registro do loteamento em condomínio seria similar ao registro de um condomínio edilício. Também quanto ao registro, outra inovação é percebida: o Decreto-Lei 271/1967 introduziu a transferência de áreas ao domínio público do Município – vias, praças e espaços para equipamentos públicos:

Art. 4º. Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo (BRASIL, 1967).

Conforme consulta ao *site* da Câmara dos Deputados, o Decreto-Lei 271/1967 não possui revogação expressa – e a última alteração do texto original ocorreu em 31 de maio de 2007 por meio da Lei Federal 11.481 (modificação que não diz respeito ao conteúdo relativo ao parcelamento de solo). Contudo, ainda que o decreto-lei apareça como vigente, seu conteúdo foi materialmente invalidado pela edição de normas posteriores – como é o caso da Lei Federal 6.766/1979 que regulamentou o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional.

3.2.4 Lei Federal 6.766/1979: disseminação dos loteamentos periféricos

Ainda que o Decreto-Lei 58/1937 tenha buscado atacar a questão dos contratos de compra de terrenos à prestação, nota-se, conforme mencionado anteriormente, já haver na época preocupação com os loteamentos que surgiam nas periferias (especialmente após a aprovação do Decreto-Lei 271/1967). Essa situação se agravou juntamente com a industrialização do Brasil, momento em que os centros urbanos passaram a atrair maior contingente de população que almejava melhores condições de trabalho nas indústrias. Ao longo dos anos de 1960 e 1970, as cidades passaram a vivenciar intenso processo de ocupação de parcelamentos do solo aprovados nas décadas anteriores, como foi o caso do Município de Betim, que será apresentado no capítulo 5.

Conforme assinala Maricato (2000, p. 155), no período de industrialização do Brasil – assim como atualmente –, o salário dos trabalhadores não contemplava os valores necessários à compra da terra urbanizada por meio do mercado imobiliário formal. O desenvolvimento urbano foi então conduzido pela informalidade, especialmente por meio da

venda de lotes resultantes de parcelamentos clandestinos. O loteamento era visto como solução para prover moradia, ainda que sem aprovação e servindo de base para a instalação do regime da autoconstrução. Todo o foco estava voltado à indústria ou às áreas industriais, conformando uma urbanização marcada pela expansão das cidades por loteamentos implantados à margem do controle urbanístico. Em um contexto de disputa entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano, a ação do Estado se dedicou ao aparelhamento da cidade para receber e manter a indústria – implantação de infraestrutura viária e todo o suporte para a operação das novas atividades. Ao mercado informal coube, assim, a função de produzir os lotes onde seriam instaladas moradias precárias, enquanto o Estado fechou os olhos para que esse comércio assumisse a função do desenvolvimento urbano, deixando que a expansão urbana acontecesse espontânea e informalmente (MARICATO, 2000, p. 157).

A Lei Federal 6.766/1979 avançou em relação às regras anteriores por tratar das definições de modelos de parcelamento do solo (desmembramento e loteamento), bem como de regras e procedimentos para sua aprovação e registro. Pode-se dizer também que houve o fortalecimento do poder público local pois foi reforçada a atribuição do Município de legislar sobre o uso e a ocupação do solo. Ocorre, todavia, que a ratificação da “autonomia municipal” não foi acompanhada de instrumentos que auxiliassem uma efetiva atuação das administrações locais que são, em grande maioria e até os dias atuais, desprovidas de recursos técnicos e humanos para conduzir a política urbana.

A Lei de Loteamentos, como é conhecida a Lei Federal 6.766/1979, instituiu o recorte da área a ser tratada: o instrumento abarca a divisão de terrenos nos perímetros urbanos (zonas urbanas ou de expansão urbana) definidos por leis municipais específicas. Depois, estabeleceu as modalidades em que o parcelamento do solo pode ser formatado – desmembramento e loteamento. A primeira figura é viável a partir da divisão de uma gleba em lotes com aproveitamento do sistema viário existente; já a segunda implica na abertura de novas vias de circulação.

Conforme se observa da definição das modalidades de parcelamento do solo, dois elementos são norteadores para tal conceituação: “gleba” e “lote”. A Lei Federal 6.766/1979 define “lote” como “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (BRASIL, 1979). O mesmo não ocorre com “gleba”, dado que o termo não é descrito no texto legal. Tal definição estaria no parágrafo 3º do artigo 2º da Lei Federal 6.766/1979 (que aparece como vetado no texto incluído pela Lei Federal 9.785/1999). A parte suprimida

demarca o termo “gleba” para fins de aplicação na legislação urbanística. Considerando a relação entre as modalidades de parcelamento do solo e os termos “gleba” e “lote”, a justificativa do veto está baseada nas possibilidades de novos modelos de parcelamento que poderiam surgir a partir da conceituação de “gleba” – conforme razões abaixo:

Razões do veto: “o art. 3º do projeto, ao incluir o § 3º ao art. 2º da lei nº 6.766, de 1979, define gleba como sendo ‘o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularização em cartório’.

Em assim sendo, todo o terreno que tenha sido objeto de parcelamento deixa de ser gleba, passando a ser lote. Essa conceituação permitirá a prática do desdobro sucessivo de lotes, beneficiando, assim, apenas os loteadores, que, por não contemplar a lei nº 6.766, de 1979, a figura do desdobro, ficarão desobrigados de atender as exigências por ela impostas, sob o argumento de que esse diploma legal só se aplica a subdivisão de glebas em lotes e não a desdobro de lotes.

Tendo em vista que compete ao município, por força do art. 30, VIII, da Constituição Federal, o planejamento do parcelamento do solo urbano, com o fim de promover o adequado ordenamento territorial, melhor seria que não se aceitasse o § 3º proposto, até mesmo porque, o § 4º sugerido ao definir lote, indiretamente define gleba, uma vez que os conceitos são complementares” (BRASIL, 1999)³³.

O texto da Lei Federal 6.766/1979 segue com a abordagem de critérios urbanísticos para a viabilidade de projetos de loteamento e desmembramento, procedimentos para aprovação pelos municípios e anuência prévia pela autoridade estadual responsável pelo planejamento urbano/metropolitano³⁴ (em casos específicos) e para o registro dos parcelamentos aprovados nos serviços registrares imobiliários das respectivas comarcas. Aborda também questões relativas às transações de compra e venda (contratos), penalidades para aqueles que infringirem as disposições do instrumento e enfatiza a proibição para a venda de quaisquer parcelas de terrenos não registradas e, portanto, não aprovadas pelos órgãos competentes.

Importante destacar que, apesar do tempo transcorrido entre a publicação desse diploma legal em 20 de dezembro de 1979 e os dias atuais, a Lei Federal 6.766 permanece como a regra geral a ser seguida para disciplinar o parcelamento do solo urbano – mesmo considerando demandas atuais do desenvolvimento imobiliário, como é o caso dos condomínios e loteamentos fechados tão presentes nas grandes cidades brasileiras. Quanto a

³³ Fonte: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv0153-99.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁴ Nos termos do artigo 13 da Lei Federal 6.766/1979, “aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Parágrafo único – No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana” (BRASIL, 1979).

esse item, ressalta-se a inclusão de novas modalidades por meio da Lei Federal 13.465/2017 a ser explorada posteriormente.

Resgatando a abordagem relativa aos conceitos definidos pela Lei Federal 6.766/1979 e as razões do veto para a delimitação do termo “gleba”, verifica-se que o silêncio da lei a respeito de determinados termos não é suficiente para estancar a proliferação de figuras de parcelamento do solo não previstas no regramento federal. Optou-se por não conceituar o termo “gleba” para que não surgissem novas modalidades, como o desdobro. Mas tal modelo de divisão de terrenos ocorre em municípios brasileiros segundo normativas locais. O mesmo acontece com os condomínios e loteamentos fechados. No primeiro caso, os empreendimentos são viáveis a partir de leis municipais específicas. Já no segundo são viabilizados comumente com a aprovação de um loteamento, nos moldes prescritos pela Lei Federal 6.766/1979, posteriormente cercado ou murado. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), por exemplo, municípios como Betim e Lagoa Santa possuem leis municipais de parcelamento do solo que criam a figura de parcelamento por desdobro e por condomínio ou loteamento fechado.

Tais iniciativas de regulamentação municipal se apoiam no que preceitua o artigo 1º da Lei Federal 6.766/1979: “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais” (BRASIL, 1979) e também no que dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 30: compete ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988). A autonomia municipal quanto às políticas de ordenamento territorial foi reforçada pela tese de repercussão geral adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em fevereiro de 2016:

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, 2016b, 81).

A tese transcrita acima resultou de Recurso Extraordinário (RE) proposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) quanto à constitucionalidade de Lei do Distrito Federal que rege sobre a matéria de condomínios formados por unidades autônomas. Procurando disciplinar o mesmo tema em todo o território nacional, considerando a ausência de normas para a regulação dos condomínios, o STF buscou, com a tese de repercussão geral, garantir que o regramento municipal esteja em consonância com as diretrizes do plano diretor.

A autonomia municipal mostra-se conflituosa em relação aos limites da regulação do uso e ocupação do solo pelos governos locais, pois ora é fortalecida por legislações que ditam regras para novos modelos de desenvolvimento urbano, ora aparece fragilizada pela interferência do mercado imobiliário por meio de seus representantes no Congresso Nacional. O caso do PL 473/2020 é a demonstração mais recente disso, já que propõe impedir que os municípios definam um lote mínimo para o parcelamento do solo urbano, medida que importa ao adequado ordenamento territorial na esfera local e previsto na norma federal desde 1979, mas que pode ferir o modelo de menor regulamentação almejado pela iniciativa privada.

A tentativa de regulação das figuras dos condomínios e loteamentos fechados em todo o território teve seu maior expoente (até a promulgação da Lei Federal 13.465/2017) no Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial (PL 3.057) que trata da revisão da Lei Federal 6.766/1979 e está em tramitação desde 2000. Esse projeto propõe a figura dos condomínios urbanísticos, definindo regras gerais para orientar e condicionar a edição da normativa municipal. Porém, decorridos tantos anos de tramitação e outros tantos em que esses empreendimentos foram implantados sem seguir uma regra geral, seria possível estabelecer critérios diversos daqueles já consolidados pelo mercado imobiliário e aceitos pelas administrações públicas locais?

A análise preliminar de algumas leis municipais e a observação de como os empreendimentos fechados se assentam no território mostram que os parâmetros estabelecidos pela proposta de revisão da Lei Federal 6.766/1979 são incompatíveis com a situação atual. Isso demonstra o descompasso jurídico-urbanístico em que o regulamento chega após o fato consumado (FERNANDES, 2006, p. 7) e busca tão somente legitimar um modelo de ocupação até então não abarcado pela legislação. Nos termos do PL 3.057/2000, toda a área transferida ao domínio público (áreas verdes e institucionais) devem estar fora do perímetro fechado, situação que praticamente não se observa nos empreendimentos existentes que admitem áreas verdes intramuros.

3.3 Temos lei?

3.3.1 O Recurso Extraordinário e a tese de repercussão geral³⁵

O Recurso Extraordinário (RE) proposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em 2008, sinalizou que a matéria dos projetos urbanísticos com

³⁵ A tese de repercussão geral foi definida na nota 3 da Introdução.

diretrizes especiais somente poderia ser tratada na lei do plano diretor com a devida participação popular (MPDFT, 2008). Dessa forma, alega o MPDFT que a Lei Complementar 710/2005 feriu a constituição em seu artigo 182, parágrafos 1º e 2º, que definem o plano diretor como o instrumento básico da política urbana e determinam que o uso da propriedade urbana deve atender o disposto nessa lei para que cumpra sua função social (BRASIL, 1988). Ou seja: a citada lei complementar estaria se sobrepondo ao plano diretor.

Frisa-se que, ainda que a figura dos parcelamentos de solo fechados (loteamentos e condomínios) seja um tema contestado no âmbito do direito urbanístico, essa não foi a questão central do Recurso Extraordinário. Diz o texto do RE que a lei complementar distrital, ao conceituar os tais projetos urbanísticos com diretrizes especiais, está na verdade regulamentando os condomínios fechados e com isso dispendo sobre uma figura de parcelamento do solo urbano. Ao tratar desse assunto, no entendimento do MPDFT, a lei questionada fere novamente os preceitos do plano diretor por editar lei específica fora do diploma legal que trata da política urbana distrital e, por conseguinte, viola o artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

A Lei Complementar Distrital 710/2005 define, no parágrafo 1º do artigo 1º, que os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas são integrados por espaços privativos e áreas comuns condominiais nos termos da Lei Federal 4.591/1964 (BRASIL, 1964a).

Sobre a relação entre os projetos urbanísticos com diretrizes especiais e a Lei Federal 4.591/1964, conhecida como a lei dos condomínios de edificações, tais como os prédios de apartamentos, cabe realçar parte do relatório do Ministro Teori Zavaski, Ministro Relator do julgamento do RE. Segundo ele, a lei distrital propõe uma forma diferenciada de parcelamento de lotes particulares fechados e trata, dentre outros aspectos, de parâmetros urbanísticos a serem respeitados. Defende ainda que os projetos em questão se aproximam da figura do loteamento, prevista na Lei Federal 6.766/1979, mas que dela se diferenciam por dois motivos: possibilidade de fechamento/limitação de acesso e transferência dos ônus de manutenção/conservação aos moradores. Essa iniciativa da lei distrital é justificada pela necessidade de se regulamentar a modalidade dos condomínios fechados que são frequentes no território e acontecem de maneira irregular e à margem do controle da administração pública competente (BRASIL, 2016a).

Existe, então, na legislação vigente, amparo para a concepção de condomínios fechados? Com base no relatório do Ministro Teori Zavaski, pergunta-se se a decisão pela constitucionalidade da Lei Complementar Distrital 710/2005 seria uma confirmação de que os

condomínios fechados estão amparados por legislação federal, pois o citado ato normativo atrela a figura dos projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas à Lei Federal 4.591/1964, também conhecida como a lei dos condomínios de edificações.

Discute-se se a modalidade de loteamentos e condomínios fechados, para ser legítima, deveria estar prevista na legislação federal que trata do parcelamento do solo urbano. O Ministro Dias Tóffoli demonstrou cautela quanto à abordagem do tema dos condomínios fechados e sua relação com o loteamento regulamentado pela Lei Federal 6.766/1979:

Reitero ser necessária extrema cautela na fixação de parâmetros de repercussão geral sobre a questão relativa a loteamentos ou parcelamentos do solo urbano com base em lei específica do Distrito Federal, sobretudo quando se tem por ponto de partida apenas e tão somente aquilo que a Constituição diz a respeito da necessidade de haver plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 2016a).

Sobre a relação dos condomínios fechados com o loteamento previsto na Lei Federal 6.766/1979, Silva (2012) apresenta o entendimento de que, embora os loteamentos fechados (também chamados de condomínios) se assemelhem aos loteamentos previstos na Lei Federal 6.766/1979, essas modalidades se diferenciam tanto “no seu regime como nos seus efeitos e resultados” (SILVA, 2012, p. 344). O autor afirma que esses condomínios, ainda que sejam um modelo de urbanização, não constituem parcelamento do solo, uma vez que são concebidos sob a forma condominial. Defende que, apesar da subdivisão em unidades privativas e de uso comum, o terreno não perde sua individualidade objetiva, como ocorre na figura do loteamento, apesar de sofrer “profunda transformação jurídica” (SILVA, 2012, p. 345).

Mesmo mostrando preocupação com relação às modalidades de parcelamento do solo urbano, o Ministro Dias Tóffoli concorda que o tema dos condomínios fechados deva ser tratado na esfera local da administração pública. Justifica que há pertinência para que a direção da política urbana tenha sido atribuída aos Municípios, visto que essas questões são de interesse local e é nos Municípios que se manifestam os efeitos da política de ordenamento e expansão da cidade. Portanto, a administração municipal teria maior domínio sobre tais questões (BRASIL, 2016a).

A ponderação do Ministro Dias Tóffoli coaduna com Meirelles (1997) que, na obra intitulada *Direito Municipal Brasileiro*, instruiu o seguinte quanto aos loteamentos fechados: “Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente sua formação, mas nada impede que os Municípios editem normas urbanísticas locais adequadas a essas urbanizações” (MEIRELLES, 1997, p. 403).

Quanto à atribuição de legislar sobre temas de interesse local, Silva (2012, p. 63) afirma que “em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica”. Para o autor, a União e os Estados devem reconhecer a delegação de competência dada pela Constituição Federal. No entanto, destaca que a administração municipal deve observar as diretrizes gerais definidas na legislação estadual e federal (SILVA, 2012, p. 63).

As diretrizes gerais da política urbana nacional estão contidas na Lei Federal 10.257/2011, Estatuto da Cidade, que define as exigências a serem cumpridas para elaboração e revisão do plano diretor, instrumento básico da política urbana municipal para os municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes das regiões metropolitanas, entre outros³⁶ (BRASIL, 2001). No campo do parcelamento do solo, a regra geral é estabelecida pela Lei Federal 6.766/1979 e, desse modo, os regulamentos estaduais e municipais devem estar embasados nesse diploma legal.

A tese de repercussão geral ratifica o disposto no inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal de 1988 e vai ao encontro dos ensinamentos de Meirelles (1997) e Silva (2012). No que diz respeito ao fato de “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, 2016b), a decisão deixa claro que a regulamentação de novos modos de parcelamento do solo por meio de leis municipais específicas deve estar em conformidade com o plano diretor. Ou seja: as normas não precisam estar contidas no texto do plano diretor, mas em consonância com ele. Por fim, esse estatuto reforça que as normas da política urbana não se esgotam nas leis gerais – Leis Federais 6.766/1979 e 10.257/2001 – e nem mesmo no plano diretor. Há necessidade de se editar regulamentos para temas específicos da gestão da cidade.

Apesar de ser clara quanto à atribuição delegada aos Municípios, a tese de repercussão geral, seguindo a cautela requerida pelo Ministro Dias Tóffoli, não trata dos condomínios fechados como figuras de ocupação do solo. Dessa forma, como será a aplicação da tese nas instâncias inferiores? Os Estados e Municípios se aterão apenas à subordinação de

³⁶ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

leis específicas ao plano diretor ou se basearão no conteúdo da lei distrital para editar regulamentos semelhantes?

3.3.2 Condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado na Lei Federal 13.465/2017

Após trinta e oito anos de vigência da Lei Federal 6.766/1979, e em tempos de consolidação dos condomínios e loteamentos fechados como opção de parcelamento de solo no Brasil – especialmente em municípios metropolitanos –, a Lei Federal 13.465/2017 introduziu dispositivos que acrescentaram novas modalidades de assentamento à Lei de Loteamentos e ao Código Civil: o loteamento de acesso controlado e o condomínio de lotes.

Ainda que a Lei Federal 13.465/2017 tenha alterado a normativa que disciplina a aprovação de parcelamentos do solo urbano, cabe ressaltar que o citado dispositivo legal não surgiu da necessidade de se regular esse tema. A conhecida Lei da REURB³⁷ – nome alusivo a um de seus objetivos primordiais, o de disciplinar a regularização fundiária urbana – é originária da Medida Provisória (MPV) 759/2016 que, em seu texto original, não tratou do assunto dos parcelamentos regidos pela Lei Federal 6.766/1979 e, tampouco, dos condomínios e loteamentos fechados.

A Medida Provisória (MPV) 759/2016 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 23 de dezembro de 2016 com a seguinte ementa:

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 (BRASIL, 2016c).

Segundo sumário executivo da MPV 759/2016 (BRASIL, 2016), o texto original foi dividido em três títulos: regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana e procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União. Por meio dessa MPV, foi revogado o Capítulo III da Lei Federal 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos em todo o território nacional. Como “fundamentos de relevância e urgência da matéria”, foram apontados problemas resultantes de divergências e desconformidades existentes entre as leis vigentes e a situação fática, justificando-se assim o impedimento do direito à moradia (BRASIL, 2016c).

As Medidas Provisórias são normas editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência, possuindo força de lei:

³⁷ O tema da Regularização Fundiária Urbana (REURB) é tratado no Título II da Lei Federal 13.465/2017.

- produzem efeitos jurídicos imediatos, mas, ainda assim, precisam ser aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para que se convertam em uma Lei Ordinária;
- têm prazo de vigência de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogadas por igual período caso as aprovações não sejam concluídas pelo Congresso Nacional;
- não sendo aprovadas em 45 (quarenta e cinco) dias da data de sua publicação, entram em regime de urgência e são tratadas como prioridade sobre as demais matérias que estejam em tramitação.

O rito de edição e apreciação das MPVs é regulamentado pela Constituição Federal que define também os assuntos e os temas sobre os quais podem tratar. A Resolução do Congresso Nacional 01/2002 exige a formação de comissão mista para análise das proposições e delimita os prazos de tramitação.

A tramitação de uma MPV segue as seguintes etapas:

- 1) publicação do texto no DOU – quando começa a contar o prazo de vigência e tramitação;
- 2) apreciação pela Comissão Mista designada em até 48 (quarenta e oito) horas da publicação, que:
 - analisa pressupostos constitucionais de relevância e urgência;
 - recebe emendas à MPV em até 6 (seis) dias da publicação no DOU;
 - emite parecer pela aprovação total da MPV, pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV) quando há alteração do texto original ou pela rejeição da matéria.
- 3) aprovação pela Câmara dos Deputados;
- 4) aprovação pelo Senado Federal, com as seguintes possibilidades:
 - a. rejeição: a matéria tem sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada;
 - b. aprovação na íntegra (nos termos da edição original): MPV é enviada à promulgação e se torna lei;
 - c. aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações de mérito: o texto é remetido à sanção do Presidente da República;
 - d. aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas;
 - e. aprovação da Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória;

f. aprovação de novo PLV: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal³⁸ (CONGRESSO NACIONAL, [200?]).

No caso de aprovação da MPV em forma de Projeto de Lei de Conversão, como aconteceu com a MPV 759/2016, cabe sanção ou veto do Presidente da República. Ocorrendo veto, o Congresso Nacional deve deliberar antes da conclusão do processo de tramitação.

Saule Júnior (2017) apresenta razões para contrariar a MPV 759/2016. Primeiramente, alega que o texto original propôs a modificação de vários marcos jurídicos de uma única vez, sem considerar qualquer consulta aos órgãos relacionados à política urbana e à regularização fundiária – no caso, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, aos quais foi atribuída, por meio de resolução, a competência para opinar a respeito de regulamentos dessa natureza. O autor considera que a ação de regulamentar o tema da regularização fundiária por meio de uma MPV leva à inconstitucionalidade do ato. Segundo a Constituição Federal de 1988, a edição de uma MPV se justifica em caso de emergência. Sob esse aspecto, como justificar a urgência da regulamentação de um tema já abarcado por outra lei (como a regularização fundiária de assentamentos urbanos até então tratada no Capítulo III da Lei Federal 11.977/2009)?

A edição da MPV 759/2016, bem como sua conversão em lei federal, causou mobilização entre políticos e profissionais da área do planejamento urbano e acarretou a proposição de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs):

- 1) ADI 5771 proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR);
- 2) ADI 5787 – de iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT);
- 3) ADI 5883 movida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

A relatoria dessas ações foi delegada ao Ministro Luiz Fux e o andamento pode ser acompanhado no *site* do Supremo Tribunal Federal (STF). Nota-se que os argumentos do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, para a proposição da ADI 5771, vão ao encontro do que realçou Saule Júnior (2017) quanto à ausência de relevância e urgência e a alteração de vários diplomas legais.

Paulino (2017) questiona o envio da MPV “na antevéspera do natal”, já que foi publicada no mês de dezembro de 2016 com “celeridade ímpar”. A autora aponta que o texto teve adendos significativos com mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Além disso, a proposta original recebeu 732 (setecentas e trinta e duas) emendas – no período de 21/12/2016 a 05/02/2017 – e modificou 20 (vinte) leis,

³⁸ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 18 nov. de 2020.

1 (uma) MPV e 4 (quatro) Decretos-Lei (PAULINO, 2017, p. 392). Sobre a alienação de terras públicas, ainda que não seja objeto desta pesquisa, é válido registrar a prevalência da propriedade privada sobre os interesses comuns, bem como um similar retorno à distribuição de terras no Brasil Imperial.

Retomando o objeto desta pesquisa, conforme já sinalizado por Silva (2012) ao citar Álvaro Pessoa³⁹, uma questão controversa relativa aos condomínios e loteamentos fechados é a privatização das áreas públicas transferidas ao domínio do Município com a aprovação do respectivo projeto de loteamento – especialmente as vias de circulação que, ao serem fechadas, restringem o direito de ir e vir dos cidadãos. Ademais, esses empreendimentos fechados são figuras não previstas na Lei Federal 6.766/1979. Dessa forma, alguns juristas opinam por sua ilegalidade.

A análise do texto final da Lei Federal 13.465/2017, no que se refere aos condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado, mostra que foram consideradas somente as questões de propriedade e não as urbanísticas. Ou seja: quanto aos impactos negativos desses empreendimentos nas cidades, sobretudo o espraiamento e obstrução da malha urbana, não há, na nova legislação, diretrizes que visem a superação desses conflitos – que permanecem exclusivamente a cargo do poder público municipal responsável pelo uso e ocupação do solo.

O condomínio foi, portanto, tratado no âmbito do direito civil (relações entre pessoas e seus bens) mais do que no do direito urbanístico.

A Lei Federal 13.465/2017 introduziu o seguinte:

Art. 78. A Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º (...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do Poder Público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.” (NR)

“Art. 4º (...)

§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros” (NR) (BRASIL, 2017).

³⁹ PESSOA, Álvaro. O loteamento e o condomínio no desenvolvimento urbano brasileiro. Boletim informativo do Departamento de Assistência Jurídica e Consultiva aos Municípios, Rio de Janeiro 40 Ano IV, dezembro 1978.

Além das alterações na Lei Federal 6.766/1979, a Lei da REURB incluiu no Capítulo VII do Código Civil (Lei Federal 10.406/2002) a Seção IV com a seguinte redação:

“Seção IV

Do Condomínio de Lotes

‘Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor” (BRASIL, 2017).

Pinto (2017, p. 9) entende o condomínio de lotes como reconhecimento de uma figura já aceita por muitos municípios brasileiros, por vezes denominada “condomínio fechado” ou “condomínio horizontal” – lembrando a Lei Distrital 710/2005, cujo julgamento pela constitucionalidade deu origem à tese de repercussão geral do STF já citada neste trabalho. Entretanto, frisa que esse modelo de ocupação não foi concebido como modalidade de parcelamento do solo na Lei Federal 6.766/1979. O autor argumenta que o chamado condomínio fechado (como hoje constituído) foi adotado como burla à Lei de Loteamentos, desonerando os responsáveis pela destinação de áreas públicas e implantação da infraestrutura mínima necessária. Para Pinto (2017), o condomínio de lotes não se confunde com esses condomínios fechados implantados atualmente, pois possibilita a constituição dos empreendimentos em quadras e não em grandes glebas como substituto de um loteamento ou desmembramento.

Para Oliveira (2017, p. 8):

as regras centrais dessa nova espécie de condomínio foram colocadas, com acerto, no Código Civil ao lado das outras figuras de condomínio. O Código Civil não precisou ser abundante em regras, pois, na realidade, esse condomínio de lotes nada mais é que um desdobramento do condomínio edilício vertical (o de casas) de que tratava o art. 8º da Lei 4.591/2017. O Código Civil disciplina a matéria em apenas um artigo, o art.1.358-A (OLIVEIRA, 2017).

Oliveira (2017) e Pinto (2017) concordam que o instituto do condomínio de lotes não isenta a prévia aprovação de um desmembramento ou de um loteamento nos termos da Lei Federal 6.766/1979, dado que são essas as modalidades que se aplicam à criação de lotes. De acordo com as definições constantes da Lei de Loteamentos, a divisão de gleba em lotes se dá por um ou por outro modelo de parcelamento. Todavia, a análise dos dois autores se distancia em relação à aplicabilidade dessa novidade à constituição dos condomínios fechados como conhecidos hoje. Pinto (2017, p. 13) entende que a figura de condomínio de lotes se restringe à organização de condomínios em quadras. O condomínio de lotes não é uma

alternativa ao parcelamento de solo previsto na Lei Federal 6.766/1979, mas uma forma de organização dos lotes (que permanecem sendo originados pelo desmembramento ou loteamento). Já Oliveira (2017) não atrela essa nova figura a uma área específica, dando margem ao entendimento de que se aplicaria também a uma gleba de terra de maiores dimensões.

Nota-se que a preocupação central do Consultor Legislativo do Senado Federal citado por último é a adoção de figuras alternativas ao parcelamento do solo que desonerem os empreendedores dos ônus impostos pela Lei de Loteamentos (doação de áreas públicas e implantação das obras de infraestrutura):

Não se pode, portanto, confundir essa espécie de loteamento (o loteamento de acesso controlado) com o loteamento em regime de condomínio de lotes, pois, neste último, as vias de circulação interna são bens privados e, portanto, estão sujeitas a qualquer tipo de restrição imposta pelos condôminos, salvo limitação ou direito real impostos pelo município (OLIVEIRA, 2017, p. 14).

Além disso, o autor destaca a utilização do condomínio de lotes, antes da regulamentação pela Lei Federal 13.465/2017, como meio de oficializar a divisão de terrenos em frações ideais sem a constituição de um condomínio edilício – prática que não era prevista na legislação antes da Lei da REURB –, adotando-se o modelo do condomínio geral, mais aplicável a parcelas de terras rurais de propriedade compartilhada.

Pinto (2017, p. 2) alerta para o conflito entre o condomínio de lotes e o loteamento fechado. Esse último muitas vezes é viabilizado por meio da aprovação de um loteamento convencional e posterior concessão do direito de uso das vias públicas a uma associação de moradores que controla o acesso ao perímetro fechado em troca da manutenção e conservação das vias de circulação. Nesse caso, o consultor lembra que os lotes são constituídos como unidades independentes e não relacionadas a uma propriedade comum, como ocorre no condomínio de lotes em que frações ideais são atreladas a áreas condominiais (como espaços de lazer, por exemplo).

A tarefa primordial da Lei de Loteamentos é assegurar que o parcelamento do solo cuide do interesse comum. Para isso, esclarece que a tarefa de disciplinar a aprovação desses empreendimentos é do poder público municipal, que deve fixar as diretrizes básicas a serem seguidas para a elaboração do projeto urbanístico. A Lei Federal 6.766/1979 estabelece parâmetros gerais, tais como área mínima de lote e destinação de áreas públicas (verdes e institucionais), bem como orienta a concepção do arruamento, que deve dar continuidade à malha existente, evitando-se bloqueios, interrupção do sistema viário e, de certa forma, também o espraiamento e dispersão da cidade.

Oliveira (2017) realça que até a Lei Federal 13.465/2017 não se falava na aprovação de loteamento com a definição de áreas de propriedade comum, o que caracteriza o condomínio. As áreas públicas, dentre as quais está o sistema viário, são transferidas ao domínio do Município no ato do registro do parcelamento, não sendo possível, portanto, falar-se em vias privadas com controle ao direito de acesso. Para que isso ocorra, é necessária autorização do poder público municipal por meio de instrumento específico, tal como a concessão do direito real de uso. O autor ressalta que, muitas vezes, os loteamentos fechados são viabilizados sem qualquer permissão municipal.

Ainda de acordo com a análise de Pinto (2017, p.4), “sob a perspectiva do direito civil, o condomínio de lotes nada mais é que um condomínio edilício cujas unidades autônomas são lotes aptos a serem edificados por seus adquirentes, em lugar de edificações prontas”. Nesse sentido, vale lembrar que o parecer pela constitucionalidade da Lei Distrital 750/2005, o qual deu origem à tese de repercussão geral adotada pelo STF, fez a relação entre condomínio de lotes e de edificações. Isso ficou confirmado no parágrafo 2º do artigo 1.358-A acrescentado ao Código Civil por meio da Lei Federal 13.465/2017. Esse mesmo artigo normatiza o cálculo das frações ideais e delimita que a implantação da infraestrutura necessária ao condomínio é de responsabilidade do empreendedor. De certa forma, a regulamentação introduzida pela Lei da REURB resgata os preceitos do Decreto-Lei 267/1967 que equiparava a obrigação de construir as edificações ao ônus de implantação da infraestrutura (BRASIL, 1967).

Cabe ressaltar, em relação à regulamentação do condomínio de lotes, que a alteração da Lei Federal 6.766/1979 para prever lotes em condomínio, assim como a inclusão dessa figura no Código Civil, já era objeto do Projeto de Lei do Senado (PLS) 208/2015 – de autoria do então Senador Marcelo Crivella. O conteúdo desse PLS foi incorporado como emenda à MPV 759/2016 e assim incluído na Lei Federal 13.465/2017.

Até a sanção da Lei da REURB, os chamados condomínios fechados foram viabilizados por três formas:

- 1) aprovação do loteamento convencional com posterior fechamento, com ou sem autorização municipal;
- 2) aprovação de empreendimentos formatados com base em lei municipal específica – caso em que os Municípios regulamentam figuras de parcelamento fechado;

3) pela venda de frações de terreno, especialmente nas zonas rurais e nos empreendimentos voltados ao lazer ou segunda moradia⁴⁰.

Após a Lei Federal 13.465/2017, passam a existir três formas de loteamento: o tradicional, o de acesso controlado e o condominial (OLIVEIRA, 2017, p. 14).

Fato é que, ainda que não previstos em legislação federal, os condomínios e loteamentos fechados nunca deixaram de existir nas cidades brasileiras – em muitas delas, com grande predominância nas regiões metropolitanas, são o principal meio de expansão urbana. Essa situação ilustra o descompasso jurídico-urbanístico ressaltado por Fernandes (2006), a distância entre a ordem legal e a cidade real (MARICATO, 1995) e, por fim, os reflexos da separação entre os processos de concepção da legislação urbanística e o espaço consolidado.

⁴⁰ Os capítulos 4 e 6 tratarão da tipologia para viabilização dos condomínios e loteamentos fechados.

4 FORA DOS MUROS, A CIDADE: CONTROVÉRSIAS URBANÍSTICAS DOS CONDOMÍNIOS E LOTEAMENTOS FECHADOS

Algumas descrições do verbete “controvérsia” explicitam sua relação com o tema dos condomínios e loteamentos fechados ao longo desta tese: “Opiniões distintas acerca de uma ação; discussão polêmica (de alguma coisa) sobre a qual muitas pessoas divergem; ação de contestar; contestação; discussão de ideias; divergência de opiniões; polêmica”⁴¹. No meio jurídico, por “controvérsia” pode-se entender uma demanda ou questão judiciária (MICHAELIS, 2020), mas essa não é abordagem desta tese.

Considerando que a primeira tentativa formalizada de inserir empreendimentos fechados na lei federal data do ano de 2000, com o Projeto de Lei (PL) 3.057, o tempo transcorrido desde então demonstra que as divergências e disputas em torno do assunto permanecem – especialmente quando se considera a Lei Federal 13.465/2017, que dispôs sobre a matéria em suas entrelinhas, alterando pontualmente a Lei Federal 6.766/1979.

O debate sobre esses empreendimentos não foi esgotado com a alteração da Lei de Loteamentos. Pelo contrário, discussões surgiram ou foram retomadas a partir dela, confirmando que ainda restam arestas a serem aparadas, principalmente no que diz respeito à inserção dos condomínios e loteamentos fechados no modelo de cidade preconizado pela Lei Federal 10.257/2001, normativa que orienta a política urbana nacional.

Na obra *The just city*, Susan Fainstein explora três atributos para se alcançar uma cidade justa: equidade, diversidade e democracia. A partir do estudo de experiências de renovação de áreas nas cidades de Nova Iorque, Londres e Amsterdam, expõe os resultados dessas ações sob a ótica da produção do espaço e avalia como elas foram capazes de incluir ou excluir determinados grupos sociais e garantir ou não a participação da população nos processos de decisão. A autora mostra também em que medida os ambientes gerados atingem os princípios da cidade justa. Ela frisa que o ponto central de sua pesquisa é a “justiça”, mas que essa não é a única qualidade de uma “cidade boa” (FAINSTEIN, 2010, p. 58). A conclusão do trabalho apresenta uma lista de diretrizes para o planejamento urbano em prol da equidade, da diversidade e da democracia (FAINSTEIN, 2010, p. 172).

Guardadas as diferenças entre os casos analisados por Fainstein (2010) e o objeto estudado nesta tese, algumas recomendações indicadas pela autora são aplicáveis aos condomínios e loteamentos fechados, sobretudo pelo fato de se relacionarem com medidas

⁴¹ DICIO. Controvérsia. In: DICIO. **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/controversia/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

que visam a superar a desigualdade e a segregação, principais impactos das ocupações de alta renda que se desenham em todo o Brasil – independentemente do porte das cidades.

Em artigo intitulado *A descarada e indecente urbanização do apartheid no litoral de SP* (publicado na Carta Capital em 20 de fevereiro de 2020), o arquiteto urbanista João Sette Whitaker Ferreira discorreu sobre matéria da Folha de São Paulo⁴² – a qual noticiou a reação de um grupo de veranistas de Maresias, litoral norte de São Paulo, ante a pretensão da prefeitura de construir, nas imediações de casas de luxo, duzentas unidades do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) destinadas à população de menor renda. Amparado por uma situação real, o autor usou a oportunidade para mostrar “como funciona a perversa urbanização do país das elites proprietárias”, “pois se o caso é em Maresias, ele se aplica a toda nossa costa, com certeza” (FERREIRA, 2020a).

A experiência analisada por Ferreira (2020a) será utilizada ao longo deste capítulo para ilustrar a relação (ou a falta dela) dos condomínios e loteamentos fechados – modelos de urbanização tipicamente adotados pela elite – com a função social da propriedade e com a cidade justa, valendo-se dos princípios elencados por Fainstein (2010). Pode-se dizer, tomando as palavras de Ferreira (2020a)⁴³, que o caso de Maresias se aplica a todo o território nacional, em especial quando se consideram os padrões de desenvolvimento imobiliário destinados à alta renda.

Os princípios de equidade, diversidade e democracia de Fainstein (2010) também permeiam o Estatuto da Cidade. As diretrizes gerais da política urbana nacional enumeram preceitos de uma cidade justa, dentre os quais se destacam a distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização e a gestão democrática por meio da participação popular.

Partindo do exposto, este capítulo abordará as controvérsias urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados considerando sua associação com o que acontece fora dos muros e salientando:

- 1) sua inadequação em relação a algumas definições de cidade;
- 2) a função social expressa no Estatuto da Cidade;
- 3) os elementos da cidade justa elencados por Fainstein (2010).

⁴² Título da matéria na Folha de São Paulo: “Oposição a conjunto habitacional em Maresias une moradores e chefe da Secom do governo Bolsonaro”. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/oposicao-a-conjunto-habitacional-em-maresias-une-moradores-e-chefe-da-secom-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 01 jul. de 2020.

⁴³ “Pois se o caso é em Maresias, ele se aplica a toda nossa costa, com certeza” (FERREIRA, 2020a).

4.1 Função social da propriedade e cidade justa

A Constituição Federal de 1988 determina que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). O poder público municipal, para alcançar essa meta, pauta-se por diretrizes fixadas no plano diretor – instrumento básico da política urbana, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes. Assim como a propriedade urbana ou rural, a cidade, para cumprir sua função social, deve seguir o que diz o artigo 39 do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001):

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

O princípio da função social da propriedade vive constante tensão entre sua natureza jurídica e os limites definidos por instrumentos de planejamento urbano que estabelecem parâmetros de utilização em prol do bem coletivo (FERNANDES, 2008, p. 124). Esse conflito, já exposto nesta tese, pode ser exemplificado pela disputa entre iniciativa privada e poder público tendo, de um lado, a expectativa do maior aproveitamento do solo e, de outro, as restrições urbanísticas e ambientais que impõem limitações ao uso. A defesa da função social da propriedade é por vezes confundida com a proteção à propriedade privada e ao patrimônio imobiliário, o que gera a distorção apontada por Ferreira (2020a): uns se entendem no direito de ocupar determinada área, rejeitando a presença de outros, ainda que nas duas situações as mesmas restrições ambientais (ou parâmetros que limitam o uso do solo) estejam presentes.

Nos termos da Lei Federal 10.257/2001, o objetivo da política urbana de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana é ratificado pelas diretrizes gerais aplicáveis a todo o território nacional, relacionadas em seu artigo 2º, dentre as quais se destacam:

- 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;
[...]
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (BRASIL, 2001).

Considerando a relação dos condomínios e loteamentos fechados com as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a discussão dos incisos citados acima mostra algumas controvérsias urbanísticas concernentes à incorporação desse modelo de ocupação como alternativa de desenvolvimento urbano.

No que diz respeito ao direito a cidades sustentáveis (inciso I), nota-se, como já explorado no capítulo 2, que os condomínios e loteamentos fechados são modelos excludentes de ocupação e que formam “ilhas de privilégios”: áreas internamente com altos índices de qualidade ambiental, em que está garantido o direito à infraestrutura e ao meio ambiente preservado, por vezes cercadas de outras porções nas quais esses atributos inexistem. Ou seja: constituem recortes de cidade que garantem acesso a alguns serviços públicos a apenas uma parcela da população. Essas “ilhas” não admitem – por sua posição descolada do tecido urbano existente – nem mesmo a urbanização dos terrenos em seu entorno de forma a possibilitar a diversidade social, pois geralmente requerem padrões de ocupação favoráveis à baixa densidade populacional, configurando regiões carentes da infraestrutura necessária à manutenção das funções da cidade (principalmente dos equipamentos públicos).

Essa situação fica clara no caso da ocupação da orla em Maresias, como relatado por Ferreira (2000a): casas de luxo já instaladas (desrespeitando as restrições ambientais impostas, por exemplo, pela superficialidade do lençol freático que dificulta a implantação de sistema de esgotamento sanitário) geram mobilização contrária à implantação de moradias populares em suas adjacências. Uma das justificativas para a rejeição desse tipo de empreendimento é justamente a falta de infraestrutura de saneamento, restrição que também está presente na área de alta renda. Quer dizer: a falta de esgotamento sanitário na parte “privilegiada” (que pode ser comparada às ocupações intramuros) pode ser tolerada, já que essa parte da população pode arcar com sistemas alternativos – mesmo que esses não garantam a eficiência para sustentar a ocupação humana ali presente.

Observa-se, também no que se refere à sustentabilidade, que a urbanização por condomínios e loteamentos fechados tem parte de responsabilidade na criação de cidades desconexas e com alto custo de gestão. Eles nascem comumente como núcleos isolados, provocando a dispersão pela descontinuidade da malha urbana e, conseqüentemente, da infraestrutura, o que gera ainda impactos negativos sobre a mobilidade (já mencionados ao longo deste texto, como aumento do número e distância dos deslocamentos necessários àqueles que precisam fazer o trajeto diário da periferia para os centros urbanos e vice-versa).

Sobre o planejamento do desenvolvimento da cidade descrito no inciso IV, constata-se que os condomínios e loteamentos fechados seguem na direção contrária à correção das distorções do crescimento urbano – uma vez que são eles provocadores de algumas delas. Grandes parcelas de áreas, frequentemente descaracterizadas das zonas rurais, são desmatadas para a instalação de empreendimentos que guardarão em seu interior o percentual de áreas verdes que deveria servir a todos. Mais uma vez, ressalta-se o potencial de criar cidades dispersas, modo de expansão urbana que acentua diferenças e contrastes no ordenamento territorial, neste caso promovido pelo uso predominantemente monofuncional (residencial unifamiliar) e pela baixa capacidade de geração de emprego e renda.

Em relação ao inciso V, destaca-se que, ao se instalarem de maneira desconexa do restante da cidade, os condomínios e loteamentos fechados excluem a possibilidade de contribuir para o equilíbrio da oferta de equipamentos e serviços públicos em uma região. É comum a suposição de que, como esses assentamentos são destinados a uma população de maior renda, poderiam suprir a necessidade de um equipamento público de saúde ou educação fora de seu perímetro, pois esses não teriam serventia em seu interior. Contudo, estando usualmente situados em áreas isoladas, essas edificações fora dos seus limites não serviriam à população distante. Da mesma forma, a possível destinação de parte de sua área à habitação social, por exemplo, levaria cidadãos dependentes de serviços públicos a locais que seriam inviáveis para a administração municipal dotar da infraestrutura necessária à sua reprodução, sem contar a dificuldade do deslocamento e da baixa oferta de empregos. Há que se mencionar ainda que, quando aprovados como loteamentos nos moldes da Lei Federal 6.766/1979, esses empreendimentos promovem a privatização dos espaços públicos em seu interior – dado que o acesso se restringe aos proprietários de lotes situados dentro do perímetro fechado⁴⁴.

Por fim, o inciso IX trata da justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização que, pelo exposto na discussão dos itens anteriores, é inalcançável em um modelo cuja natureza é o isolamento e a negação ao meio urbano e à cidade. O que está demonstrado é que os bônus ficam intramuros enquanto os ônus são distribuídos a toda a municipalidade, às vezes extrapolando seus limites – quando situados nas divisas dos municípios e nas regiões metropolitanas.

Alfonsin (2006, p. 166) aborda o desrespeito à função social da propriedade sob três aspectos:

⁴⁴ Essa discussão será retomada no item dedicado à tipologia para viabilizar os condomínios e loteamentos fechados.

- 1) perspectiva das responsabilidades públicas do Estado;
- 2) responsabilidades privadas;
- 3) responsabilidades de toda a sociedade civil.

A cada aspecto elencado, o autor relaciona, respectivamente, os seguintes princípios: eficiência, função social da terra e cidadania. O artigo em questão pretende abordar prioritariamente a responsabilidade privada – mais facilmente entendida quando se consideram os malefícios causados por imóveis vazios nas áreas urbanas e rurais ou a nocividade de um uso em desconformidade com a legislação urbanística. Mas, considerando-se a discussão central desta tese, vale destacar aqui os aspectos relativos às responsabilidades do Estado e como sua atuação contribui, positiva ou negativamente, para que a propriedade cumpra a função social determinada nos planos municipais.

Como assinala Edésio Fernandes:

O que se propõe na nova ordem jurídico-urbanística no Brasil é que o direito de propriedade não tenha um conteúdo prévio, não tenha nem mesmo uma listagem de critérios a serem obedecidos para se poder dizer se a propriedade cumpre ou não sua função socioambiental. O que a Constituição Federal de 1988 fez com extrema sabedoria, a meu ver, foi inserir a definição desse direito num processo político. Em outras palavras, é o processo político de elaboração de leis urbanísticas que vai determinar o conteúdo desse direito. E a legislação urbanística e ambiental, sobretudo a de âmbito local e especialmente através da Lei do Plano Diretor Municipal, que vai dizer quando, e em que condições e na medida em que a propriedade – privada e pública – cumpre sua função social (FERNANDES, 2006, p 14).

À luz da citação de Fernandes (2006), cabe resgatar a etapa anterior à implantação dos condomínios e loteamentos fechados ou mesmo da aprovação de parcelamentos do solo nas áreas de expansão urbana. Como é sabido, parte desses empreendimentos ocupa áreas descaracterizadas da zona rural e, portanto, fere, desde sua concepção, o planejamento municipal definido pelo plano diretor. Nesse caso, comprova-se a ineficiência do Estado (poder local) para lidar com as políticas de desenvolvimento urbano uma vez que a fragilidade da legislação é constatada pela ação do mercado imobiliário que desconsidera a função social determinada pelos planos locais.

Ainda que as bases da função social da cidade e da propriedade tenham sido dadas pela Constituição Federal de 1988, e reforçadas pelo Estatuto da Cidade em 2001, a responsabilidade pela garantia desses direitos deve estar expressa nos regramentos locais. A autonomia municipal (atribuída e ratificada pelas mesmas leis), para ser fortalecida, deve ser capaz de driblar as pressões do mercado e refletir esses direitos no território, pois, como será abordado adiante, o papel das administrações municipais em relação aos condomínios e loteamentos fechados tem sido delegado à iniciativa privada – que se apropria dessa parte do

planejamento urbano para atender sua demanda por novos empreendimentos. Fernandes (2006) afirma:

É fundamental que o poder público local ocupe e assuma a liderança desse processo, seja indicando o que pode acontecer onde e como, mas também impondo obrigações de que certos comportamentos aconteçam, como e quando – ou mesmo dizer que o comportamento não pode acontecer (FERNANDES, 2006, p. 15).

Considerando os incisos que compõem o artigo 2º do Estatuto da Cidade (brevemente comentados), observa-se que o descumprimento da função social da propriedade provocado pelos condomínios e loteamentos fechados decorre, quase que exclusivamente, da fragilidade do poder público local. Mesmo que os grupos econômicos tenham poder, inclusive para ditar regras a serem inseridas na legislação nos três níveis de governo, como lembra Alfonsin (2006, p. 169), são as administrações municipais as responsáveis pelo planejamento urbano, encaminhamento de projetos de leis ao poder legislativo e aprovação de projetos de parcelamento do solo que, como já mencionado, constituem-se, até os dias atuais, a principal forma de produção das cidades brasileiras (ROLNIK, 2008, p. 48).

Embora o exemplo utilizado neste texto seja o de casas de veraneio e não o de um condomínio ou loteamento fechado, entende-se que o bairro utiliza da privatização de bens públicos com forte apelo ambiental: a orla marítima e áreas de preservação de florestas (parque estadual). Repete, ainda que por um cercamento imaginário, a formação de barreiras que dividem o território entre a pobreza e a riqueza. Seus moradores e usuários se aglutinam buscando a proteção de seu patrimônio: pessoas de mesmo poder aquisitivo e com influência política são capazes de provocar mobilização que chegue àqueles que podem arbitrar pela manutenção de seus privilégios.

Resgatando o enfoque de Secchi (2019)⁴⁵ para o tema desta pesquisa, o dos condomínios e loteamentos fechados, vê-se que esses empreendimentos elucidam as preocupações do autor: são resultado de um urbanismo excludente, expresso em planos de zoneamento, que destinam partes da cidade a determinados grupos sociais. E talvez essa seja a principal controvérsia urbanística a ser vencida: incluir na cidade um modelo de urbanização que, por sua natureza, nega as definições e princípios de sustentabilidade e justiça social.

Para dar suporte à reflexão sobre a superação das controvérsias urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados, os subitens seguintes abordarão, separadamente, a relação desses empreendimentos com os princípios da cidade justa relacionados por Fainstein (2010). Como será visto, apesar de distintos, equidade, diversidade e democracia são preceitos

⁴⁵ A obra *A cidade dos ricos e a cidade dos pobres* será retomada nos subitens seguintes.

interligados, tornando-se complexo seu tratamento isolado. Dessa maneira, correlações entre os três princípios serão feitas sempre que necessário.

4.1.1 Condomínios, loteamentos fechados e equidade

Bernardo Secchi, no prefácio da obra *A cidade dos ricos e a cidade dos pobres*, ao tratar da exclusão praticada pelas classes mais abastadas – principalmente a exclusão territorial que conforma a segregação presente nas cidades brasileiras –, lança a seguinte observação: “Normalmente, essa história é apresentada da parte dos pobres. Acredito que seja oportuno olhá-la da parte oposta, a dos ricos” (SECCHI, 2019, p. 16).

A ideia de que os problemas urbanos estão relacionados às ocupações das camadas de menor renda – por serem essas desprovidas dos licenciamentos e autorizações pertinentes – predomina no senso comum. A essa população são atribuídos impactos ambientais e até mesmo a “rebeldia” de se assentar em locais impróprios e sujeitos a riscos, que ano a ano são (e serão) atingidos por desastres em épocas de chuvas.

Obviamente, a desconformidade existente entre a classe pobre e a rica diverge sobretudo quanto à exposição ao risco resultante da ocupação de áreas impróprias, visto que a população carente é a que contabiliza o maior número de vítimas de deslizamentos e alagamentos. No entanto, os dois tipos de ocupação, quando infringem regras urbanísticas e ambientais, têm diferentes reações por parte da população, das autoridades licenciadoras e mesmo do Poder Judiciário: a ocupação desconforme dos pobres desperta reação negativa, enquanto a dos ricos é muitas vezes aceita e tida como ordenada.

A conflituosa relação entre cidade real e cidade legal está presente também nos assentamentos de maior renda e demonstra que há uma regra para a porção que está dentro dos muros dos condomínios e outra para a que está fora deles. Ainda que essa distinção não seja claramente definida em lei, sua subjetividade é capaz de atribuir impressão de legalidade ou ilegalidade dependendo da situação em relação à hierarquia social⁴⁶.

A desconformidade presente na cidade dos pobres gera os maiores impactos nessa mesma população; já a ocupação dos ricos aqui estudada (mesmo que incorporada às normas de parcelamento, uso e ocupação do solo) atinge as áreas externas a seu perímetro, em especial quando se avaliam a segregação e a privatização de espaços públicos, fatores que demonstram a desigualdade provocada pelos condomínios e loteamentos fechados.

⁴⁶ A condição de legalidade ou ilegalidade de alternativas para viabilização de condomínios e loteamentos fechados será explorada no capítulo 6.

Outro fator que afasta as realidades da segregação dos ricos e dos pobres é que o primeiro grupo se separa por opção, e o segundo fica isolado em consequência de ações de planejamento que favorecem um mercado inacessível a uma parcela da população. Portanto, avaliando-se os condomínios e loteamentos fechados a partir do princípio da equidade, nota-se que vencer controvérsias urbanísticas, neste caso, não significa somente criar regras de assentamento que incorporem esses empreendimentos a uma ordem territorial e eliminem o embate entre cidade real e cidade legal. Para superar os impactos da segregação e da exclusão, bem como desenhar espaços mais equânimes, eventuais parâmetros devem ser concebidos com base em diretrizes que extrapolem os muros.

O princípio da equidade está expresso no Estatuto da Cidade por meio das diretrizes gerais da política urbana. Tratando da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é uma ferramenta de planejamento municipal que considera impactos positivos e negativos de um investimento imobiliário para que esse seja implantado de forma a preservar a estrutura urbana existente, considerando também suas relações econômicas e sociais.

Em determinados tipos de empreendimento, como os condomínios e loteamentos fechados, a avaliação de impactos não é suficiente para garantir o princípio da equidade. Eles partem de premissas que negam esse valor, pois são concebidos para serem separados da realidade urbana existente e até mesmo futura (porque repelem determinados usos em seu entorno). Relembrando a experiência de Maresias relatada por Ferreira (2020a), percebe-se como a igualdade é preterida em detrimento das classes menos favorecidas: a população rica, que chegou primeiro e causou os impactos ambientais que hoje tenta evitar, nega a mesma localização à população de menor renda – da qual se beneficia para a prestação dos serviços em seus imóveis.

Segundo Fainstein (2010, p. 172), um dos meios de se alcançar equidade em desenvolvimentos habitacionais é a previsão de unidades acessíveis à população de menor renda, sendo essas no próprio empreendimento ou em outras regiões da cidade. A orientação vai ao encontro do que prevê o artigo 42-B do Estatuto da Cidade, para a ampliação do perímetro urbano nos municípios, que obriga o mapeamento de áreas de interesse social nos planos de ocupação das áreas descaracterizadas da zona rural.

Essa diretriz pode ser contemplada, nos condomínios e loteamentos fechados, com a reserva de um percentual de área a ser destinada à habitação de interesse social, assim como ocorre com os espaços livres de uso público (áreas verdes) e áreas institucionais nas aprovações de parcelamento de solo. Contudo, pelas razões já expostas ao longo desta tese (de

que as áreas de baixa densidade não são capazes de ofertar equipamentos públicos para a população de menor renda), o caráter de segregação persistirá sempre que esses empreendimentos estiverem distantes da malha urbana existente. A possibilidade de atender esse quesito em outras partes da cidade, e não somente nos limites do empreendimento, pode, portanto, equilibrar a oferta de espaços para diferentes grupos sociais – ainda que os núcleos de maior renda permaneçam isolados. É também uma maneira de evitar que as edificações destinadas ao interesse social fiquem concentradas em conjuntos de alta densidade que normalmente encontram rejeição à instalação em locais já habitados – como foi relatado por Ferreira (2020a) no artigo sobre Maresias.

Fainstein (2010, p. 172) fala ainda sobre a necessidade de prover transporte público acessível à população de menor renda como diretriz de equidade em projetos habitacionais. No caso dos condomínios e loteamentos fechados, essa medida pode atenuar os impactos da segregação uma vez que possibilita maior mobilidade para os moradores que porventura se instalem no entorno. Porém, há que se ter em mente que as áreas de baixa densidade populacional inviabilizam a implantação de transporte público em suas imediações em virtude do número reduzido de usuários. Nesse caso, adiantando o que será tratado no subitem seguinte, a diversidade de usos poderia ainda contribuir para se alcançar a equidade, dado que as áreas comerciais e de serviços são mais propícias à implantação de corredores de transporte.

Tratando dos princípios da cidade justa enumerados por Fainstein (2010) e resgatando a situação privilegiada sobre a qual se assentam os condomínios e loteamentos fechados, como explanado na discussão sobre a função social da propriedade, destaca-se que esses empreendimentos vão de encontro ao princípio da equidade, pois configuram porções “separadas” na cidade abrigando a população capaz de arcar com a privatização de serviços públicos que deveriam estar disponíveis a todos. Além disso, quando são concebidos com as áreas públicas em seu interior, limitam o acesso ao patrimônio público somente àqueles que habitam essas “ilhas de privilégios”.

A garantia de acesso aos bens públicos gerados na aprovação dos empreendimentos de alta renda deve também ser uma diretriz para a garantia da equidade no espaço urbano. Como será visto, essa é uma medida que garantirá espaços democráticos, o que mostra a estreita relação entre os três atributos da cidade justa enumerados por Fainstein (2010).

4.1.2 Condomínios, loteamentos fechados e diversidade

O debate quanto às controvérsias urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados chama a atenção para a dificuldade de se incorporar um modelo de urbanização contrário à definição de cidade como exposta, por exemplo, por Rolnik (2012): a cidade como imã, “[...] um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens” (ROLNIK, 2012, p.13). Ao contrário, as cercas, muralhas e dispositivos de vigilância existem para repelir, deixando o campo magnético restrito aos iguais, agindo separadamente nos diferentes grupos sociais – atraindo os de mesmo poder aquisitivo e segregando os menos abastados, cuja presença é tolerada em determinadas situações, como, por exemplo, a de prestação de serviços.

Secchi (2019) aponta que:

Nas culturas ocidentais, por muito tempo a cidade foi vista como um espaço de integração social e cultural. Lugar seguro, protegido da violência da natureza e dos homens, onde os diferentes se relacionavam entre si, se conheciam, aprendiam uns com os outros e eventualmente trocavam as melhores parcelas de seus conhecimentos e cultura, em um processo de constante hibridação que produzia novas identidades, novos sujeitos e novas ideias (SECCHI, 2019, p. 19).

Ainda discorrendo sobre a cidade, o mesmo autor prossegue: “[...] foi também uma potente máquina de distinção e separação, de marginalização e exclusão de grupos étnicos e religiosos, de atividades e profissões, de ricos e pobres” (SECCHI, 2019, p. 19).

Talvez essa última afirmação e a que segue sejam as que mais se adequem ao cenário atual das cidades: as áreas urbanas “[...] aparecem como o lugar em que as diferenças entre ricos e pobres se tornam dramaticamente mais visíveis” (SECCHI, 2019, p. 21). Considerando o contexto metropolitano no Brasil, pode-se dizer que as porções destinadas à expansão urbana, que em geral abrigam a cidade dispersa, são as que guardam as maiores disparidades em relação às partes mais centrais. A periferia, outrora destinada às populações de menor renda, surge a partir da década de 1990 como opção de moradia para os mais afortunados.

A essa espacialização da desigualdade, Secchi (2019, p. 22) dá o nome de “topografia social”, que mostra o contraste e o desequilíbrio do processo de urbanização. Diz o autor que as cidades estão diante de uma “nova questão urbana”, na qual:

As desigualdades sociais e as evidentes formas de injustiças espaciais derivadas delas, além das consequências das mudanças climáticas e dos problemas relacionados a uma concepção de mobilidade urbana como parte dos direitos de cidadania, representam um de seus aspectos mais relevantes (SECCHI, 2019, p. 23).

Ainda que a conceituação do que é entendido por cidade e urbano não seja objetivo desta pesquisa, vale ter em conta algumas definições que se juntam às de Rolnik

(2012) e Secchi (2019) a fim de delinear algumas controvérsias urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados no que diz respeito à diversidade.

Monte-Mór (2006) expõe que “legalmente, no Brasil, cidades são definidas pelos perímetros urbanos das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizados incluem os perímetros das vilas, sedes dos distritos municipais” (MONTE-MÓR, 2006, p. 10). Além disso, o autor faz a relação do conceito de cidade com o processo de urbanização no Brasil. A cidade expressa divisão socioespacial do trabalho – os lugares de moradia dos empresários e dos prestadores de serviços são muito diferentes e comumente guardam distância uns dos outros: o lugar da classe trabalhadora e o lugar dos patrões. Adicionalmente, submete-se à lógica da indústria, preparando os espaços para a produção e os conformando para dar suporte à atividade industrial. Monte-Mór disserta ainda sobre as diferenças já não tão nítidas entre cidade e campo que têm se mesclado à medida em que a urbanização avança sobre as áreas rurais (como já tratado no capítulo 2). Para o autor, o urbano é “um terceiro elemento na oposição dialética cidade-campo, a manifestação material e socioespacial da sociedade urbano-industrial contemporânea, estendida, virtualmente, por todo o espaço social” (MONTE-MÓR, 2006, p. 14).

Segundo Lefebvre (1999), o tecido urbano representa “[...] o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo” (LEFEBVRE, 1999, p. 19) e não simplesmente uma área urbanizada, como é comum ao se utilizar a expressão “malha urbana”. A urbanização por condomínios e loteamentos fechados materializa, em parte, a afirmação desse autor quando se pretende instalar na área rural (campo) fragmentos de cidade, ou seja, levar pedaços urbanizados para as bordas dos municípios e das regiões metropolitanas, submetendo essas zonas ao modo de vida urbano. No entanto, os condomínios são o oposto do que Lefebvre entende por urbano – que pressupõe o encontro, a festa, a diversidade e a pluralidade.

É interessante destacar que esse modelo de urbanização tem demonstrado que a oposição entre cidade e campo se consolida em contraste social e em contraste de poder econômico: as áreas anteriormente rurais dão lugar à cidade dos ricos, enquanto os pobres se assentam nas sobras das áreas de expansão urbana, onde o mercado não tem interesse de criar novas oportunidades imobiliárias para o segmento de média e de alta renda.

Observa-se que o mercado raramente tem como alvo as classes menos favorecidas financeiramente⁴⁷ – por questão óbvia, pois mira os que podem arcar com os custos da terra urbanizada. A urbanização brasileira é marcada pelo esquecimento dessa população nos planos governamentais – posto que esses frequentemente contemplam interesses políticos e são elaborados para atender objetivos de uma determinada administração comandada por um grupo social específico. A ocupação informal que aconteceu no entorno das grandes cidades e nas regiões metropolitanas sempre serviu à elite e foi provedora de mão de obra barata para a prestação dos serviços necessários à sua reprodução.

O processo de construção das cidades segue excludente e segregador. No caso dos condomínios e loteamentos fechados, o movimento se mostra ainda mais desigual. A população pobre não pode se instalar nem mesmo em seu entorno, já que ali não sobreviveria sem mobilidade urbana e os serviços públicos básicos de educação e saúde. Isso também não interessa aos habitantes intramuros, pois, seguindo a lógica do mercado, esses enclaves devem ser protegidos da desvalorização que pode ocorrer com a instalação de ocupações de menor renda em suas bordas.

Pelo exposto, conclui-se que os condomínios e loteamentos fechados não podem reproduzir os conceitos de cidade como resgatados acima – visto que os núcleos se pretendem autônomos, separados, autossuficientes, não possibilitam o convívio, o encontro e rejeitam a diferença. Quanto à pretensa e apregoada autossuficiência, destaca-se a sua fragilidade, porque atinge somente as necessidades básicas dos moradores relativas a lazer e a alguns serviços que são trazidos precariamente para suas áreas comerciais (tais como escolas e clubes). Na verdade, os núcleos são totalmente dependentes da realidade que querem negar: carecem da prestação de serviço da cidade fora dos muros que, com mobilidade precária, precisa vencer as longas distâncias promovidas pela separação.

No caso de Maresias, a repulsa pelo diferente, provocada pelo medo da perda da segurança e da desvalorização imobiliária, baseia-se em questões ambientais e até sociais para formular questionamentos do tipo: “É possível instalar duzentas moradias em uma área desprovida de coleta e tratamento de esgotos sanitários?”, “Houve estudo de impacto ambiental para a instalação dessas habitações?”, “Qual será o impacto desse empreendimento na vegetação nativa?”, “A nova população terá garantia de emprego e serviços públicos de qualidade?” (FERREIRA, 2020a). A preocupação poderia parecer procedente não fosse a

⁴⁷ Pode-se dizer que nos tempos do MCMV foi dada alguma atenção às camadas de menor renda, incorporando-as ao conjunto da demanda por habitação.

intenção que esconde: a manutenção de uma urbanização excludente que mapeia a cidade entre áreas mais e menos privilegiadas.

Diz a matéria da Folha de São Paulo que:

O que tira o sono dos moradores do bairro de São Sebastião é a precariedade das condições de saneamento básico no local, a possibilidade de que a população atual de cerca de 10 mil habitantes cresça em até 10% com a chegada das novas famílias e os impactos ambientais (SANT'ANNA, 2020).

Porém, sabe-se que o exposto acima não é a razão principal da apreensão. Na verdade, essa é uma justificativa facilmente vendável à opinião pública e aos governantes, mas, como bem lembra Ferreira (2020a), a população residente já é consideravelmente aumentada todos os anos nos períodos de temporada de verão, quando os proprietários usufruem de seus imóveis para o descanso e o lazer. O real motivo está expresso na fala de um dos proprietários: “apesar de não ser a preocupação principal, com a construção [do conjunto] existe uma tendência natural de desvalorização dos outros imóveis” (SANT'ANNA, 2020).

As diretrizes propostas por Fainstein (2010, p. 174) demonstram como os condomínios e loteamentos fechados estão longe de atingir a diversidade que contribui para a formação de uma cidade justa. A autora defende que novos empreendimentos sejam propostos prevendo multiplicidade de classes sociais, o que contraria o preceito dos loteamentos exclusivos. Outras diretrizes, como a variedade de usos, acessibilidade aos espaços públicos e a permeabilidade entre as divisas de bairros, já debatidas nesta tese, são atributos inexistentes e resumem parte das controvérsias urbanísticas desses modelos de assentamento.

Posto isso, comprova-se que a natureza dos condomínios e loteamentos fechados é contrária ao princípio da diversidade, porque são idealizados para um determinado grupo social, o de alta renda, e definem uma ocupação prioritariamente residencial. O zoneamento tende a ser monofuncional: predominantemente residencial, unifamiliar, com padrão construtivo pré-definido e poucos espaços destinados ao comércio e serviço local. Praticamente inexistem diferenças entre modelos arquitetônicos e cria-se um espaço homogêneo. Não há diversidade de classes sociais porque o público-alvo pertence a uma mesma casta e a população de menor renda tem seu acesso ao perímetro fechado restrita à prestação de serviços.

4.1.3 Condomínios, loteamentos fechados e democracia

Após avaliar experiências de renovação de áreas em Nova Iorque, Londres e Amsterdam a partir dos princípios de equidade, diversidade e democracia, Fainstein (2010) concluiu que a terceira cidade se mostrou a mais próxima de uma “cidade justa”. Esse resultado leva à reflexão sobre algumas particularidades do planejamento urbano nessa localidade. A autora lembra que a necessidade de drenar e aterrar áreas para que se tornem aptas a receber novas frentes de expansão gera intervenções custosas, que acabam sendo assumidas pelo poder público (FAINSTEIN, 2010, p. 140). Empreender em um terreno de propriedade pública ou privada tem grande diferença, sobretudo em relação à apuração dos lucros. O patrimônio imobiliário que fica sob a administração do governo dá a ela maior autonomia para dispor sobre o destino dos imóveis. Ademais, a cultura da propriedade privada em Amsterdam é algo em construção, uma vez que aos ocupantes das edificações públicas é dado somente o direito de uso.

O distanciamento dos interesses do mercado possibilita maior domínio sobre as decisões de planejamento urbano e, conseqüentemente, das ações que podem contemplar os três princípios da cidade justa, como verificado acima. Entretanto, tratando-se de democracia, esse é um fator determinante para a inclusão das populações menos favorecidas na vida urbana. Maricato (2000, p. 157), ao analisar processos de urbanização sob a ótica da aplicação de recursos em melhorias urbanísticas, sustenta que investimentos em infraestrutura “alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia”:

No Brasil, os exemplos referidos, especialmente aqueles de construção de novas centralidades, mostram que investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alto padrão, em áreas pouco ocupadas, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção ((MARICATO, 2000, p. 160).

Portanto, investimentos em infraestrutura não necessariamente garantem o bem-estar de todos os habitantes, como prega a Constituição Federal de 1988, ou resultam em cidades democráticas: é preciso primeiramente orientar para onde irão os recursos e com que intenção. Com a fragilidade da participação social nos processos de decisão, é comum que os planos de obras favoreçam aqueles que têm acesso aos Poderes Executivo e Legislativo – normalmente pessoas de maior poder aquisitivo e grandes corporações imobiliárias – e proporcionem, assim, a valorização almejada pelo mercado.

Ainda discorrendo sobre os efeitos da implantação de infraestrutura segundo a lógica da especulação, Ermínia Maricato demonstra como esse é um fator decisivo para acentuar a desigualdade e beneficiar áreas já privilegiadas:

A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica à cidade “oficial” (“flexibilizada” pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. Embora os equipamentos sociais se concentrem nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (MARICATO, 2000, p. 165).

A disputa por espaços de moradia para as elites, mesmo que em menor proporção, assemelha-se à competição pelo capital estrangeiro, como discutida por Fainstein (2010), na qual as grandes cidades preparam o campo para atrair investimentos – desburocratização, desregulamentação, dentre outros. No caso dos condomínios e loteamentos fechados, isso acontece com a disponibilização de espaços propícios (conversão de áreas rurais em urbanas) e regulamentos locais favoráveis ao modelo de assentamento. Nas regiões metropolitanas, é possível apontar as áreas (e os municípios) que são mais e menos atrativas para determinados estratos sociais – como é o caso da RMBH, com predomínio da ocupação de alta renda no vetor sul.

Como essa dinâmica se relaciona aos preceitos da democracia aqui discutidos? O planejamento urbano moldado para atrair o mercado – no caso, o mercado imobiliário – reduz o poder de decisão da população, particularmente a de menor renda, que deve contar com alguma forma de representação para que tenha suas demandas garantidas no processo de tomada de decisões. Todavia, como apontado por Rolnik (2008), as administrações e câmaras municipais, em parceria com a iniciativa privada, são por vezes responsáveis por alterações na legislação que favorecem o capital imobiliário. Nota-se a fragilidade (para não dizer o risco) da participação da população no processo de planejamento urbano que pode tão somente dar legitimidade a movimentos que defendem interesses de grupos privilegiados.

O princípio da democracia compõe uma das diretrizes da política urbana nacional relacionadas pelo Estatuto da Cidade e preconiza: a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

A participação popular foi uma prerrogativa para a elaboração dos planos diretores pós-estatuto que foram denominados “planos diretores participativos”. A Lei Federal 10.257/2001 define as seguintes formas de participação:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Os preceitos e instrumentos para gestão democrática do Estatuto da Cidade combinam com algumas diretrizes definidas por Fainstein (2010, p. 175) em favor da democracia:

- 1) garantir a participação de todos os grupos, mesmo que por representação;
- 2) em áreas já ocupadas, a população atingida deve ser consultada prioritariamente, mas não deve ser a única a decidir sobre o futuro do local;
- 3) o desenvolvimento de novas áreas, ou daquelas com baixa densidade, deve ser objeto de consulta ampla, incluindo a população fora de seu perímetro.

Nota-se, tanto na Lei Federal 10.257/2001 quanto nas diretrizes de Fainstein (2010), que os ditames da cidade democrática se aplicam a um contexto mais amplo. No primeiro caso, direcionam-se aos planos diretores, que devem contemplar todo o território dos municípios, e, no segundo, a projetos que envolvem a requalificação de áreas com grandes extensões – conforme os exemplos estudados pela autora na obra consultada. Desse modo, para aplicar tais preceitos ao objeto desta tese, há que se ter em conta a diferença de escala entre as três situações. Ainda assim, considerando-se os condomínios e loteamentos fechados como partes da cidade, pode-se fazer a relação entre eles e os processos democráticos que envolvem a gestão do planejamento urbano municipal.

Contudo, se os princípios básicos do Estatuto da Cidade não são garantidos quando se trata dos condomínios e loteamentos fechados (como discutido sobre a função social), como assegurar a participação da população na decisão de processos confinados entre muros? Ainda que os impactos desses empreendimentos extrapolem o perímetro cercado, não se vislumbra um cenário em que a população de fora opinará sobre as consequências das ações que viabilizam a cidade fechada e exclusiva – nem mesmo sobre o destino das áreas externas quando afetadas por medidas que favorecem à população intramuros.

A privatização de serviços e espaços públicos no interior dos condomínios e loteamentos fechados fere o princípio da democracia, pois, nos termos da Constituição Federal de 1988, o ambiente equilibrado é direito de todos e, segundo o Estatuto da Cidade, a política urbana deve se primar por cidades sustentáveis a todos os seus habitantes.

Adicionalmente, destaca-se a situação desses empreendimentos fechados relativamente à sua gestão separada do regramento comum à cidade – porque é habitual que

as associações constituídas para gerir o espaço intramuros criem regras específicas, mais restritivas do que a legislação municipal, visando, com isso, a atingir um padrão de ocupação “diferenciado”.

A afronta ao princípio da democracia não se restringe às regras próprias que regem os padrões construtivos dentro dos condomínios e loteamentos fechados e à privatização de espaços públicos em seu interior. As ditas “ilhas de privilégios” miram também o relacionamento harmonioso com o poder público para manter sua situação de exclusividade. Quando os proprietários de Maresias reclamam da falta de consulta à população sobre a instalação do conjunto habitacional de menor renda, estão na verdade querendo a possibilidade de excluir outro grupo social. Isso fica claro com o que se diz sobre o movimento de moradores e usuários contar com o apoio de figura ilustre, ocupante do cargo de Secretário de Comunicação do Governo Federal – que se dispôs a acompanhar de perto a situação em esfera superior (Ferreira, 2020a). Acompanhar de perto, no caso, quer dizer a possibilidade de interferir nas decisões que, no entendimento do grupo, trarão prejuízos ao seu *status* “diferenciado” e, conseqüentemente, acarretarão desvalorização de seus imóveis. Ou seja: pretende-se intervir no planejamento municipal, ainda que, para isso, seja necessário recorrer a instâncias superiores (sem que isso seja legalmente previsto).

O caso de Maresias sintetiza as ponderações de Maricato (2000) quanto à urbanização, ou ao planejamento urbano, conduzido de acordo com os interesses da elite. A situação de exclusividade é capaz de ditar as normas para o que acontece em um campo de proteção dos privilégios que se forma no entorno desses empreendimentos. As divisas imaginárias, erguidas sobre a desigualdade entre o que pertence a um e a outro grupo social, ou, para usar termos de Ferreira (2020b), entre a “cidade que funciona” e a “que não funciona”, separam também os habitantes em graus de cidadania e acesso democrático ao espaço urbano, como demonstram outros exemplos a seguir.

Em audiência pública realizada em maio de 2018, que teve como objeto a discussão de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU) – previsto no plano diretor de São Paulo aprovado no ano de 2014 –, um morador de umas das favelas atingidas disse o seguinte: “Eu vou começar por uma questão simples. Quem constrói, quem limpa, quem cuida dos doentes, não é os pobres? Por que não podemos morar ao lado deles?” (PAULO, 2018).

A proposta do PIU em questão é utilizar um imóvel vazio explorando seu potencial construtivo acima do permitido mediante pagamento de contrapartida a ser destinada à construção de moradias de interesse social. Os encargos ficarão por conta da empresa proponente, que edificará as unidades destinadas à população de menor renda, na

mesma região, parcialmente em seu terreno e em outro imóvel de propriedade do Município de São Paulo. Esse projeto foi iniciado em 2016 e a lei que o autorizará ainda tramita na Câmara Municipal⁴⁸.

A rejeição à proposta, por parte da população que vive nos condomínios edifícios de alta renda, utiliza de argumentos parecidos com aqueles adotados pelos veranistas de Maresias e apela para as restrições ambientais da região (anteriormente de uso industrial e com solo contaminado): recorre a carências das redes de distribuição de energia elétrica e esgotamento sanitário, lembra que não haverá postos de emprego suficientes para atender a população reassentada e que o projeto não prevê número de vagas de garagem compatível com o montante de apartamentos (PAULO, 2018).

Também em São Paulo, moradores do Morumbi, região nobre da cidade, propuseram à Prefeitura, em julho de 2020, a construção de um muro com três metros de altura ao redor de um parque público em implantação. Demandaram ainda o fechamento de um dos acessos, mantendo a entrada pelo lado de Paraisópolis, favela que faz fronteira com moradias de luxo – situação que ficou conhecida pelo registro do fotógrafo Tuca Ferreira em 2004 (a imagem mostra o contraste entre apartamentos com piscinas privativas separados da ocupação informal pelas divisas dos condomínios). A construção do muro foi rejeitada pelo poder público.

As duas situações, assim como outra já relatada nesta tese sobre a manifestação contrária à construção de uma estação de metrô em Higienópolis, São Paulo (CIMINO, 2010), confirmam as observações de Ferreira (2020a) sobre o modo de urbanização das elites brasileiras. Esse modo de urbanização tem a segregação como premissa, privilegia a proteção do patrimônio imobiliário em detrimento dos menos afortunados, rejeita a presença de pessoas “diferenciadas” e contempla os desejos das classes privilegiadas de viver entre os iguais. Essa separação nem sempre se dá pelas cercas e muros ou se limita aos terrenos de propriedade privada: no caso do PIU, acima descrito, a população de alta renda quer impedir a construção de moradias de interesse social em um imóvel público.

Os exemplos acima poderiam ilustrar quaisquer dos princípios da cidade justa discutidos neste capítulo. Eles mostram como o planejamento urbano no Brasil está distante da justiça apregoada pela diretriz geral da política urbana e como a tomada de decisão em prol de um grupo privilegiado pode reforçar a situação de *apartheid* mostrada por Ferreira (2020a) e materializada, nesta tese, pelos condomínios e loteamentos fechados. A superação das

⁴⁸ Fonte: <http://piuleopoldina.com.br/o-projeto>. Acesso em: 18 nov. 2020.

controvérsias urbanísticas desses modelos excludentes de urbanização deve ser uma premissa dos regulamentos que visem a legitimar tais modelos de ocupação – medida que não foi contemplada com a alteração da Lei de Loteamentos, como discutido no capítulo 3.

A discussão iniciada no item seguinte, que tem a intenção de introduzir o que será ilustrado pelo capítulo 6, apresenta, de modo esquemático, as soluções encontradas pelo mercado imobiliário para viabilizar a cidade dentro dos muros sem, no entanto, considerar as controvérsias urbanísticas que envolvem os empreendimentos exclusivos.

4.2 Tipologia de condomínios e loteamentos fechados

Em *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, Maricato (2000) pondera sobre o urbanismo brasileiro (planejamento e regulação urbanística), destacando seu descolamento da realidade concreta e sua aplicação a apenas uma parte da cidade (a cidade legal) – enquanto uma grande parcela do território (a cidade real) é esquecida e muitas vezes até mesmo suprimida dos planos de zoneamento. A autora define essa situação de “esquecimento” como uma exclusão urbanística que configura ocupações irregulares, ilegais e em áreas impróprias e susceptíveis ao risco (MARICATO, 2000, p. 122).

Traçando-se um paralelo entre cidade legal/cidade real de Maricato (2000) e cidade dos ricos/cidade dos pobres de Secchi (2019), pode-se supor que a correspondência entre as duas situações contrastantes segue a ordem aqui apresentada, ou seja, a cidade legal equivale à cidade dos ricos e a cidade real à cidade dos pobres (sim: em grande parte dos casos a afirmação é verdadeira).

Ermínia Maricato destacou, em outro texto, a formação das “ilhas privilegiadas” nas cidades como aquelas áreas pertencentes ao grupo das que são regulares, mapeadas e que possuem a documentação que as valida, para a cidade legal, como ocupação urbana: matrículas junto ao serviço registral imobiliário, certidão de baixa e habite-se, dentre outros (MARICATO, 2008, p. 186). Essas áreas normalmente são ocupadas pela população com mais recursos financeiros, enquanto à população pobre é destinada a porção da cidade desprovida das autorizações e documentos que legitimam a dita cidade legal, já que frequentemente instala-se à margem dos controles urbanísticos (aprovação de parcelamento do solo, aprovação do projeto arquitetônico, alvarás de localização e funcionamento).

Ao mesmo tempo em que a cidade dos pobres usualmente corresponderá à cidade real descrita por Maricato (2000), a cidade dos ricos nem sempre será equivalente à cidade legal definida pela autora. Considerando-se o caso dos condomínios e loteamentos fechados,

ainda que ignorando sua posição de legalidade ou ilegalidade frente à legislação urbanística vigente, é comum observar o desvirtuamento de uma situação de conformidade – com padrões urbanísticos licenciados pelas autoridades competentes – para uma de desconformidade – evidenciada pelas situações que serão explicitadas adiante.

Como já discutido ao longo desta tese, a Lei Federal 6.766/1979, em seu texto original e até sua alteração por meio da Lei Federal 13.465/2017, previa apenas duas modalidades de parcelamento de solo: o loteamento e o desmembramento. Por meio dessas alternativas, respectivamente, os empreendedores geram lotes abrindo novo sistema viário ou aproveitando a infraestrutura existente. Não havia menção à figura do condomínio ou do loteamento fechado.

Como também já tratado, o fato de a conhecida Lei de Loteamentos não prever os empreendimentos fechados não impediu sua implantação nas cidades brasileiras – e a forma de viabilizá-los foi a adoção de modalidades alternativas adaptadas a partir de um loteamento ou desmembramento, definindo novos tipos que até os dias atuais permanecem como modelos de ocupação consolidados. Pode-se dizer que tal situação configura a cidade dos ricos e a cidade dentro dos muros nos mesmos contornos da cidade ilegal, porque as regras de sua existência não são passíveis de certificação pelas autoridades licenciadoras em sua totalidade.

Ainda que a “cidade dentro dos muros” geralmente siga a regra estabelecida para a “cidade legal”, os condomínios e loteamentos fechados, mesmo que destinados prioritariamente à população de média e alta renda, são empreendimentos que podem se iniciar tanto por meio de ocupações informais (não aprovadas pelo órgão licenciador) quanto a partir de processos formais – com aprovação de parcelamentos nos moldes da Lei Federal 6.766/1979 – que, por fechamento não autorizado, convertem-se em situação irregular. A partir da modificação da Lei de Loteamentos, foram inauguradas alternativas para legitimar tais assentamentos. Conforme já debatido, porém, a iniciativa não afasta os conflitos urbanísticos que cercam essas formas de urbanização.

Para discussão sobre os tipos adotados pelo mercado imobiliário para viabilizar os condomínios e loteamentos fechados, comumente aceitos pelo poder público municipal, cabe apresentar anteriormente os conceitos que serão utilizados para qualificá-los perante a legislação urbanística, bem como os procedimentos de licenciamento adotados pelos órgãos reguladores do uso e ocupação do solo. Adaptando-se, para o caso em estudo, classificação semelhante à que Cockburn (1999, p. 42) aplicou ao mercado de terras, serão chamadas “regulares” as ocupações aprovadas pela autoridade competente e, portanto, em consonância com a legislação pertinente. Já aquelas que não possuem aprovação e se desenvolvem à

margem dos controles urbanísticos serão denominadas “clandestinas” ou “ilegais”. Um terceiro tipo será nomeado “irregular”, pois, apesar de possuir aprovação municipal, é implantado de forma diversa à situação licenciada, ou seja, em desconformidade com seu plano urbanístico original.

Cabe lembrar, como exposto nos capítulos 3 e 4 e na primeira parte deste capítulo, que os condomínios e loteamentos fechados são modelos polêmicos de urbanização. Sem desconsiderar os conflitos que envolvem essas figuras de ocupação, a identificação dos tipos, sempre que possível, estará atrelada a uma definição a respeito de sua regularidade perante a legislação e o planejamento municipal. O que se busca, neste item, é apresentar as alternativas encontradas pelo mercado para viabilizar tais padrões de assentamento – formais ou informais – e sua relação com a cidade, algumas vezes apontando possibilidades de superação de controvérsias jurídicas e urbanísticas.

O rol de tipos de condomínios e loteamentos fechados apresentados neste item e exemplificados no capítulo 6 tem por base a alteração da Lei Federal 6.766/1979 e do Código Civil – que regulamentaram o loteamento de acesso controlado e o condomínio de lotes – e figuras normatizadas pela legislação municipal em Betim (onde foram selecionados os casos ilustrativos). Isso porque, apesar de especificidades urbanísticas, econômicas e sociais, adaptando-se a observação de Ferreira (2000a) para a ocupação em Maresias: se é o caso de Betim, pode ser o caso de grande parte do país, especialmente em regiões metropolitanas.

O quadro 3, a seguir, sistematicamente relaciona quatro tipos para viabilização de condomínios e loteamentos fechados com uma breve descrição de suas principais características:

Quadro 3 – Tipologia para viabilização de condomínios e loteamentos fechados

Tipo 1 | Subdivisão de módulos em parcelamentos de glebas rurais



- Os módulos resultantes dos parcelamentos de glebas rurais têm sua área mínima definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em Betim, o módulo mínimo permitido é de 2ha (dois hectares), ou seja, 20.000,00m² (vinte mil metros quadrados);
- Nesse tipo de parcelamento, as vias de acesso aos módulos são caracterizadas como servidões de passagem⁴⁹ e não como vias públicas;
- A subdivisão dos módulos em área inferior ao permitido pelo INCRA consiste em situação clandestina ou ilegal;
- O parcelamento em módulos rurais não exige aprovação de um projeto urbanístico pelo órgão municipal e, conseqüentemente, sua subdivisão é feita à margem de qualquer controle urbanístico e ambiental pelas autoridades locais;
- Para viabilizar a criação dos “lotes” (resultantes da subdivisão dos módulos), são implantadas vias de acesso privadas.

Tipo 2 | Loteamento de acesso controlado/Loteamento fechado



Tipo 2A | Loteamento parcialmente fechado



- O loteamento de acesso controlado é uma modalidade de parcelamento do solo inserida na Lei Federal 6.766/1979 por meio da Lei da REURB;
- Consiste na aprovação de um loteamento convencional (com abertura de sistema viário e destinação de áreas públicas – espaços livres de uso público e áreas institucionais);

⁴⁹ A servidão de passagem é prevista no Código Civil e pode ser instituída entre dois ou mais imóveis a fim de possibilitar acesso à via pública: na gleba que a confronta fica gravado o direito à passagem para áreas encravadas, criando-se uma estrada de acesso. Nas matrículas de todos os imóveis encravados, é feita uma averbação para a devida publicidade e exercício de direitos.

- O controle de acesso é admitido seguindo regulamentação por ato do poder público municipal (por exemplo: concessão de uso de vias e áreas públicas internas ao perímetro fechado);
- As vias e áreas públicas geradas na aprovação do loteamento, transferidas no ato do registro do parcelamento, permanecem sob domínio do Município;
- O acesso ao perímetro fechado deve ser permitido a veículos e pedestres identificados ou cadastrados;
- Esse tipo teve sua primeira regulamentação em Betim por meio do plano diretor aprovado em 2007 que dedicou um anexo aos loteamentos fechados. Posteriormente, em 2011, as regras foram incorporadas à Lei Municipal de Parcelamento do Solo (Lei 5.169/2011, posterior Lei Complementar 10/2019);
- Por se tratar de situação adaptada a partir do loteamento convencional (fechamento não previsto na concepção do projeto), podem existir áreas de uso público (verdes e institucionais) no perímetro fechado.
- **Situação regular:** quando o loteamento possui aprovação, registro junto ao respectivo serviço registral imobiliário e autorização para a instalação de dispositivos de controle de acesso ao perímetro fechado.
- **Situação irregular:** quando o loteamento possui aprovação e registro junto ao respectivo serviço registral imobiliário, mas não obteve autorização para a instalação de dispositivos de controle de acesso ao perímetro fechado.

Tipo 3 | Condomínio de lotes



- Inserido no Código Civil por meio da Lei da Federal 13.465/2017 (Lei da REURB);
- Também por meio da Lei da REURB, a figura do lote em condomínio foi adicionada à Lei Federal 6.766/1979;
- O condomínio de lotes é equiparado ao condomínio edilício, mas submete-se à legislação urbanística;
- A implantação da infraestrutura fica a cargo do empreendedor e não pode ser repassada aos adquirentes dos lotes;
- Não foi incluído na Lei Federal 6.766/1979 como modalidade de parcelamento do solo e alternativa ao loteamento e ao desmembramento.

Tipo 4 | Condomínio urbanístico regulamentado por lei municipal



- Resgata modelo previsto no PL 3.057/2000 (o qual propôs a aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial);
- No Município de Betim, foi instituído por meio da Lei 5.169/2011 (substituída pela Lei Complementar 10/2019). A lei municipal prevê a constituição de sistema viário particular e doação dos percentuais de espaços livres de uso público (áreas verdes) e de áreas institucionais, sendo essas últimas com acesso à comunidade;
- As áreas públicas são transferidas ao domínio do Município por meio de escritura pública lavrada posteriormente ao registro do empreendimento.

Fonte: Elaborado pela autora com ilustrações de Anne Fonseca.

Considerando-se a tipologia apresentada no quadro 3, os condomínios e loteamentos fechados ocorrem em Betim seguindo os tipos 1 (subdivisão de módulos rurais), 2 (loteamento de acesso controlado/loteamento fechado), 2A (loteamento parcialmente fechado) e 4 (condomínio urbanístico), conforme serão apresentados em casos ilustrativos no capítulo 6. O tipo 3 (condomínio de lotes) possibilitado a partir da alteração do Código Civil ainda não possui exemplar no Município.

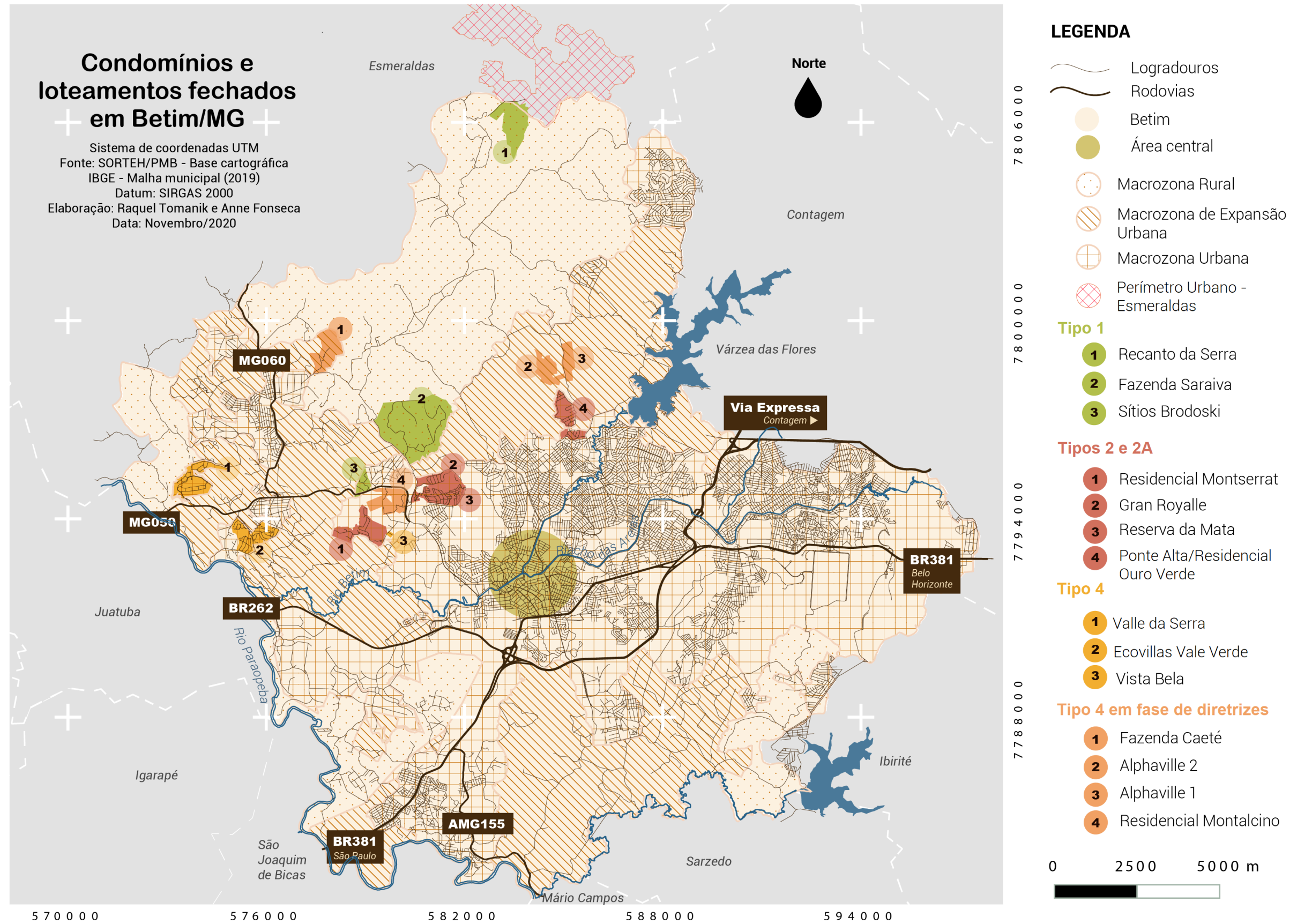
Como demonstrado na figura 11, o tipo 1 acontece principalmente na região norte. Alguns desses parcelamentos estão atualmente incorporados à malha urbana (caso da Fazenda Saraiva e dos Sítios Brodoski) e outros se mantêm como núcleos dispersos e isolados, inclusive mesclando os limites municipais, como será ilustrado pelo empreendimento denominado Recanto da Serra (na divisa entre Betim e Esmeraldas). Já os tipos 2, 2A e 4, que se concentram na região de Vianópolis e seguem em direção ao vetor norte do Município, serão ilustrados por Residencial Montserrat, Residencial Ouro Verde e Valle da Serra.

O capítulo 5, a seguir, contextualiza o Município de Betim em relação aos processos recentes de expansão, bem como à legislação urbanística e à estrutura institucional da política urbana. Cabe lembrar que não é objeto desta tese tomar Betim como estudo de caso, mas tê-lo como situação empírica para exemplificar a ocorrência dos tipos relacionados neste item. A exposição dos casos ilustrativos, no capítulo 6, considerará os seguintes aspectos:

- 1) controvérsias jurídicas;
- 2) controvérsias urbanísticas;
- 3) possibilidades de superação dessas duas controvérsias.

A figura 11 apresenta a localização dos casos em Betim, separando-os por tipos e seguindo a classificação do quadro 3.

Figura 11 – Mapa de localização dos condomínios e loteamentos fechados em Betim/MG



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

5 EXPANSÃO URBANA EM BETIM/MG: UM NOVO MODELO PARA UMA MESMA PRÁTICA

Antes de exemplificar tipos utilizados pelo mercado imobiliário para viabilizar os condomínios e loteamentos fechados, o que será objeto do capítulo 6, este capítulo abordará brevemente a etapa que antecede a concepção e aprovação de seus respectivos projetos urbanísticos. O que se desenvolverá a partir deste ponto será embasado na experiência profissional da autora na área de aprovação de parcelamento do solo e revisão da legislação urbanística em Betim/MG, como já mencionado na introdução desta tese. Em seguida, será dada atenção ao Município de Betim, sobretudo à sua dinâmica de desenvolvimento urbano, legislação urbanística aplicável e estrutura institucional de suporte ao planejamento urbano.

Betim não é um município que tenha atualmente os condomínios e loteamentos fechados como principal meio de expansão urbana. Contudo, ainda que esses não sejam modelos predominantes no território, considerando-se a busca crescente por áreas aptas a recebê-los, é válido discorrer não só sobre como esses empreendimentos nascem e se desenvolvem, mas também sobre seus impactos na conformação do perímetro urbano.

Por serem empreendimentos imobiliários que em sua natureza não se encaixam nas diretrizes da política urbana nacional (contrários à função social da cidade, por exemplo), dificilmente os condomínios e loteamentos fechados estarão previstos em um plano local de desenvolvimento urbano. O que se nota frequentemente – e assim acontece em Betim – é a reserva de áreas destinadas a uma urbanização de baixa densidade, decorrente da intenção de preservação ambiental ou mesmo da carência de infraestrutura para suportar maior adensamento populacional em locais próximos a eixos viários importantes e com ligação com a malha urbana consolidada. Essas áreas, quando existentes, estão situadas em zonas de expansão urbana, ainda com prevalência do uso rural, mas já percebendo a valorização advinda da possibilidade de se parcelar para fins urbanos, mesmo em menor intensidade.

Ainda que diante de reserva de espaço destinado à ocupação de baixa densidade e adequado à instalação de parcelamentos em lotes de maiores dimensões (onde se admitirá o uso residencial unifamiliar), os condomínios e loteamentos fechados que surgem nas zonas de expansão urbana, na maioria dos casos, têm início com a identificação, pelo interessado, de uma área fisicamente adequada ao desenvolvimento imobiliário pretendido – desconsiderando a princípio restrições da legislação urbanística vigente. Busca-se imóvel que tenha menor preço do que os praticados nos lugares disponíveis para urbanização, já que algumas vezes não será adquirido pelos empreendedores – o que geralmente acontece é a celebração de

parceria entre quem tem o terreno e quem é capaz de investir na implantação do empreendimento. Tal procedimento é atrativo para a parte que possui a terra sem gerar lucros. Para os investidores, representa a possibilidade de não empregar recursos financeiros de imediato na aquisição de uma gleba, deixando o desembolso para a fase de execução das obras, momento em que já existe possibilidade de venda dos lotes aprovados.

A restrição à ocupação urbana reduz o valor da terra, pois é apta às atividades agrícolas, não podendo ser parcelada para fins urbanos – como dita a Lei Federal 6.766/1979. Assim, uma das formas mais comuns de se conseguir o preço baixo almejado é encontrar uma gleba disponível na zona rural, oportunidade em que se inicia, na prática, o que foi exposto no capítulo 2. A transformação do terreno rural em área propícia ao desenvolvimento imobiliário (por meio da alteração da legislação e posterior parcelamento do solo) molda o perímetro urbano municipal ao gosto do mercado – seguindo a demanda pela criação de novidades, dispersando a malha urbana e, ocasionalmente, “metropolizando” o território.

A alteração do perímetro urbano implica o atendimento ao artigo 42-B do Estatuto da Cidade (alteração incluída em 2012 por meio da Lei Federal 12.608). Dessa maneira, o plano urbanístico deve considerar os requisitos do artigo supracitado e prever, dentre outros itens, áreas destinadas à habitação de interesse social. Essa exigência frequentemente é de difícil cumprimento, visto que na maior parte dos casos a habitação de interesse social não se sustentará nos arredores de um condomínio fechado se esse estiver distante do núcleo urbano consolidado – como já mencionado anteriormente.

As novas áreas descaracterizadas da zona rural, se desconectadas das porções urbanizadas da cidade, poderão incluir outras porções de terreno na zona de expansão urbana – no caso de se pretender evitar a formação de núcleos isolados ou reduzir, ainda que futuramente, os impactos da dispersão. A história repete o que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, quando os loteamentos eram feitos saltando áreas vazias a fim de que essas se valorizassem com a passagem da infraestrutura. No evento aqui descrito, a valorização se dará pela inserção de glebas em zoneamentos que permitam o aproveitamento para finalidades urbanas e pela proximidade com os novos empreendimentos a serem implantados – resgatando a prática das ocupações semelhantes que se assentam próximas e, assim, captam a valorização umas das outras.

Em consequência desse processo, a administração municipal pode se deparar com um montante de área disponível à urbanização sem ter a certeza do que acontecerá ali – se a incerteza urbana é ruim para o mercado, para o poder público é ainda mais nociva. Como dito inicialmente, a área nem sempre é de propriedade do empreendedor e por isso a implantação

do empreendimento idealizado pode depender da celebração de parcerias (considerando a imprevisibilidade do tempo transcorrido para a habilitação do imóvel como urbano – tendo em vista a dependência de trâmites junto ao Poder Legislativo –, a viabilidade estudada no passado pode não se concretizar em momento futuro).

Esse método de especulação tem levado o planejamento municipal para caminhos e cenários cada vez mais incertos. A ânsia pela criação de novidades no território – especialmente devido à abertura de novas frentes de urbanização que buscam “passar a cidade a limpo” – cria áreas urbanizáveis não previstas nos planos de longo prazo e que podem não ser ocupadas em um horizonte próximo.

O destino desse novo estoque de expansão urbana torna-se imprevisível e, chegando o momento da tributação (o imóvel sobre o qual incidiam alíquotas de terra rural passa a ser taxado pelos critérios do IPTU), os proprietários começam a sentir o encargo da manutenção de grandes porções de terra urbana desocupadas e o terreno vazio se converte em problema financeiro. A procura por uma destinação capaz de atenuar os impactos do aumento dos impostos tende a descartar as ocupações de baixa densidade – menos lucrativas por gerarem terrenos maiores com custos semelhantes aos que se despenderia para produzir um maior número de lotes menores. Inicia-se outro ciclo de negociações junto ao poder público para que a área possa ter destinação urbana com índices de ocupação mais permissivos. Em geral, a justificativa para a inserção da área no perímetro urbano é a mesma utilizada para a alteração de índices urbanísticos: “se não for ocupada, será invadida”, “existe grande pressão para ocupação no local”, dentre outras argumentações.

Muitas cidades brasileiras têm se expandido deste modo: construindo cidade onde ela não falta e onde não há demanda para a moradia de alta renda e de baixa densidade. No caso dos municípios integrantes de regiões metropolitanas, essa expansão pode abrigar o excedente das capitais, mas esse pode não ser suficiente para ocupar os lotes produzidos – ou esses lotes podem estar em locais que, por seus indicadores econômicos, não são atrativos para a população capaz de arcar com os custos da distância e do isolamento.

Esse modelo de desenvolvimento imobiliário provoca a implantação de loteamentos que permanecerão vazios por muitos anos: uma clara medida de especulação. Isso significa dizer que entre manter o solo com as características rurais, seguindo as diretrizes de expansão previstas no planejamento municipal, ou incrementar o estoque de lotes vagos, opta-se pela segunda situação, ainda que a comercialização desses imóveis aconteça em futuro distante. Assim, o potencial de investimento é criado em detrimento da função social da propriedade.

A definição do perímetro urbano sob demanda do mercado, como no caso aqui descrito, é maléfica para o planejamento municipal sob dois aspectos. Primeiramente, porque leva a urbanização para áreas rurais (que deveriam ser preservadas) sob o pretexto de se criar uma ocupação ordenada, de baixa densidade e que resguardará os atributos ambientais. Em segundo lugar, caso o plano inicial não se concretize, os custos para incorporação dessas áreas à cidade são altos e nem sempre divididos com aqueles que provocaram a mudança.

Após o relato sobre como os condomínios e loteamentos fechados podem interferir no planejamento da expansão urbana dos municípios, os itens seguintes – anteriores à parte dedicada à apresentação de casos ilustrativos dos tipos mais adotados para viabilizar a “cidade dentro dos muros” – contextualizam Betim considerando suas características de desenvolvimento e gestão urbana e a legislação aplicada à aprovação de parcelamentos do solo. Busca-se, com isso, embasar a discussão de controvérsias jurídicas e urbanísticas que serão apontadas em cada modelo.

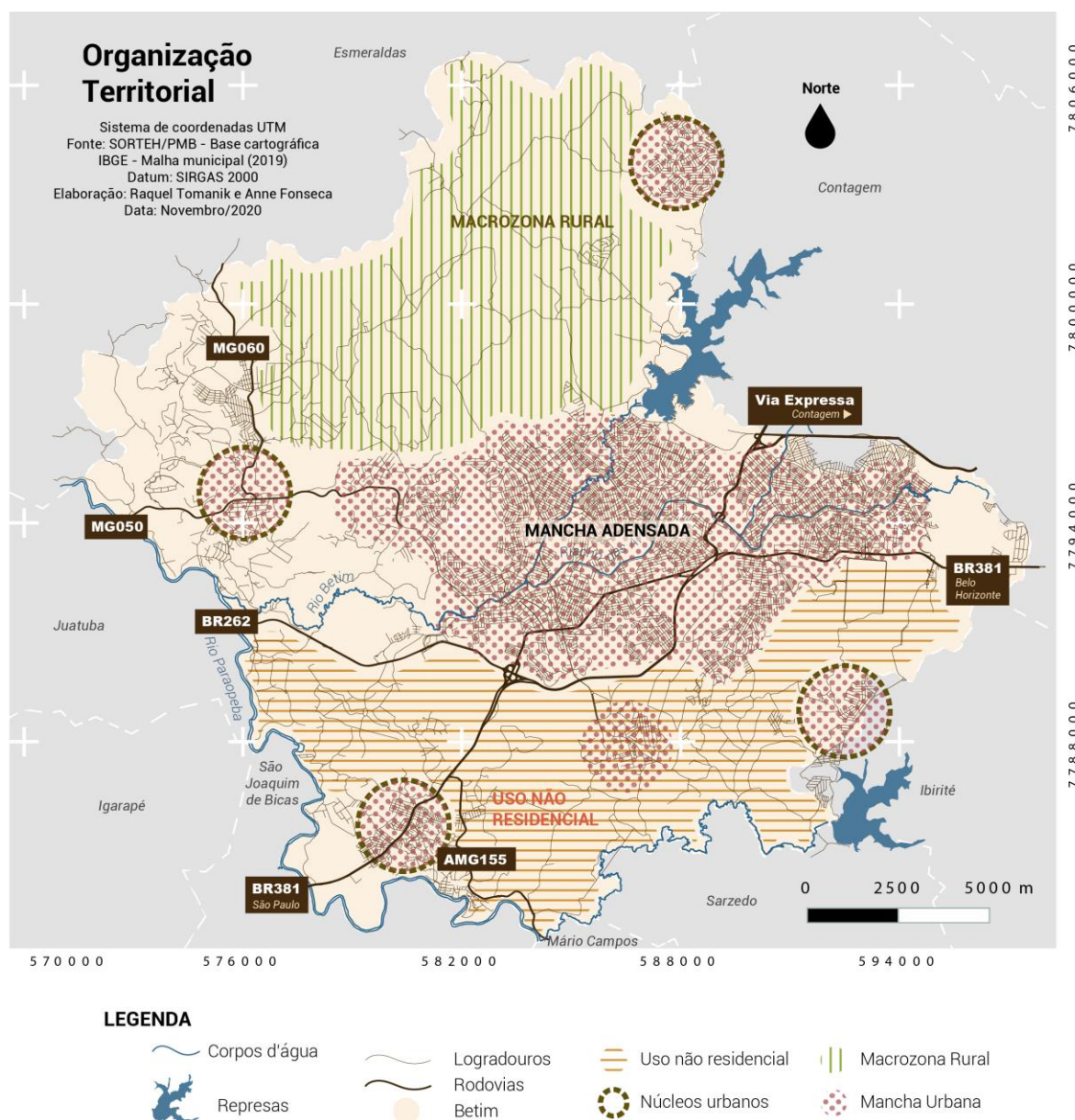
5.1 Betim/MG: expansão urbana e organização territorial

A organização territorial da Betim da atualidade pode ser esquematicamente representada pela definição de três faixas de ocupação distintas:

- 1) área central adensada a partir do entorno da Rodovia BR 381;
- 2) porção de macrozona rural ao norte;
- 3) predomínio das atividades não residenciais na parte sul.

A mancha de maior adensamento vai se tornando mais esparsa em sentido radial, encontrando as áreas que hoje estão caracterizadas como macrozona de expansão urbana ou formando núcleos dispersos e isolados. A existência de vias de ligação regional passando pelo Município (rodovias estaduais e federais), bem como a conurbação com cidades do entorno favoreceram essa dispersão e a consolidação dos núcleos isolados – caso de Vianópolis (que se desenvolveu ao longo das rodovias MG 050 e MG 060 em direção a Juatuba), Icaivera (na divisa com Contagem) e Petrovale (na divisa com Ibirité) – (FIGURA 12).

Figura 12 – Betim: organização territorial



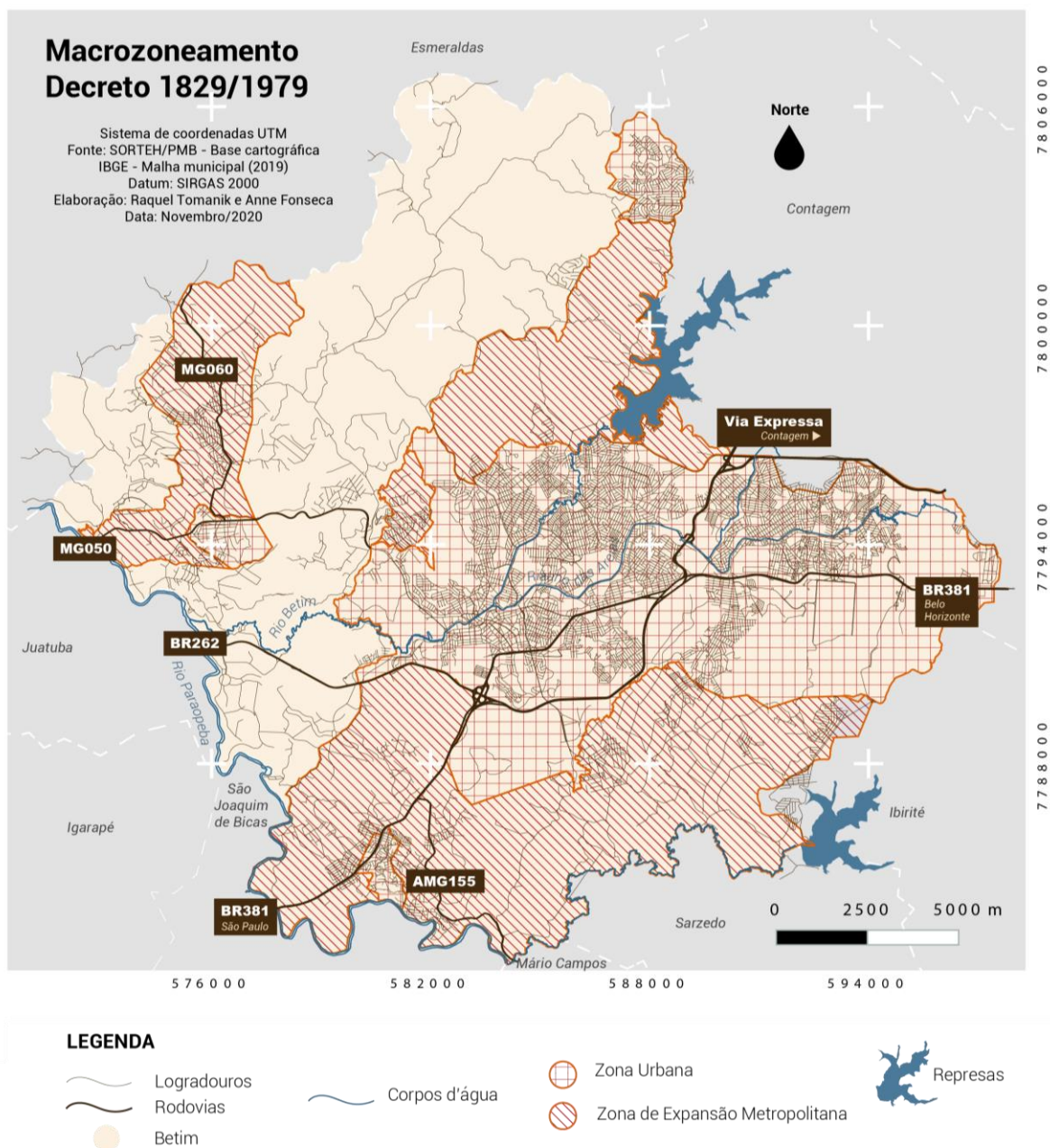
Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

O desenho dessa organização territorial não se dá pelo acaso: é resultado da formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) a partir do processo de industrialização da capital que seguiu em direção a Contagem e Betim, acompanhando o eixo de desenvolvimento da Rodovia BR 381, a qual abrigou, às suas margens, a Cidade Industrial Juventino Dias, a Refinaria Gabriel Passos (REGAP) e a FIAT Automóveis S.A. (atual FIAT Chrysler Automobiles).

Já em 1979, por meio do Decreto Municipal 1829, Betim definiu sua Zona Urbana como aquela composta pelos parcelamentos de solo aprovados ao longo da Rodovia BR 381 – áreas que estavam em ocupação intensa devido ao início das atividades da FIAT e das

indústrias em seu entorno –, distritos industriais e três núcleos isolados: Icaivera, Citrolândia e Vianópolis (BETIM, 1979). O eixo industrial, sob influência direta da rodovia, foi um vetor de expansão e especulação, fato que se confirma pelo número de loteamentos formalizados desde a década de 1950. Seguindo diretrizes do Conselho Deliberativo da RMBH, dadas pela Deliberação Normativa 08/1979, foram também mapeadas Zonas de Expansão Metropolitana, conforme abaixo (FIGURA 13):

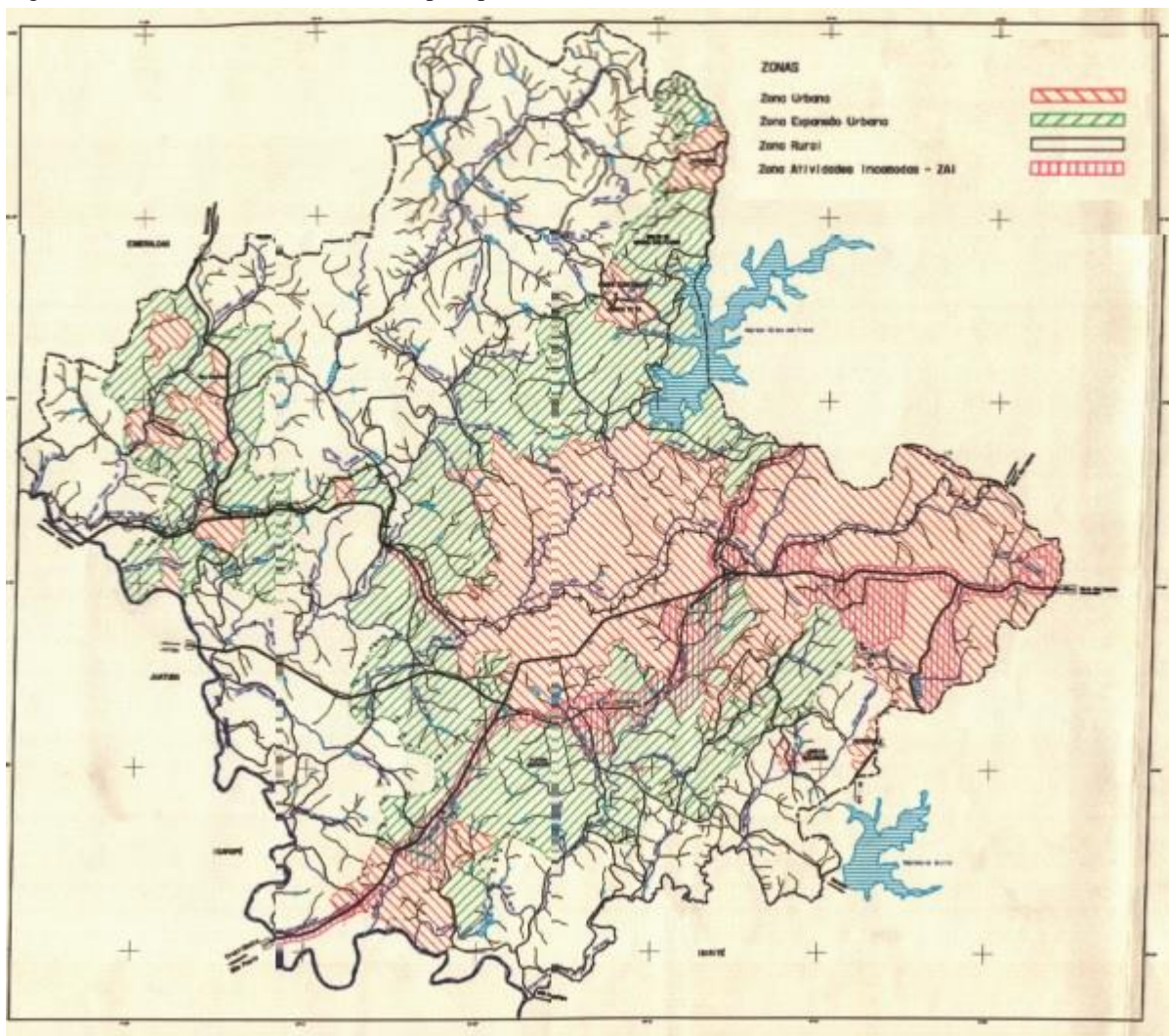
Figura 13 – Zona Urbana e Zona de Expansão Metropolitana – Decreto Municipal 1829/1979



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

A distribuição do macrozoneamento de Betim em 1996, delimitado pelo plano diretor vigente à época, confirma o núcleo central da cidade, no entorno da Rodovia BR 381, como preferencial para o desenvolvimento urbano. A figura 14, a seguir, que é a reprodução do Anexo I da Lei Municipal 2.963/1996, mostra essa área como Zona Urbana (hachura em vermelho) com delimitação parecida com a do perímetro de 1979. As porções norte e oeste do Município foram reservadas predominantemente às atividades inerentes ao meio rural. O desenho das Zonas de Expansão Urbana (áreas hachuradas em verde), com contornos semelhantes aos da Zona de Expansão Metropolitana do Decreto Municipal 1.829/1979, exerciam a função de amortecimento da urbanização, especialmente na direção norte e oeste, reduzindo a pressão por ocupação da Zona Rural (áreas em branco) – (BETIM, 1996).

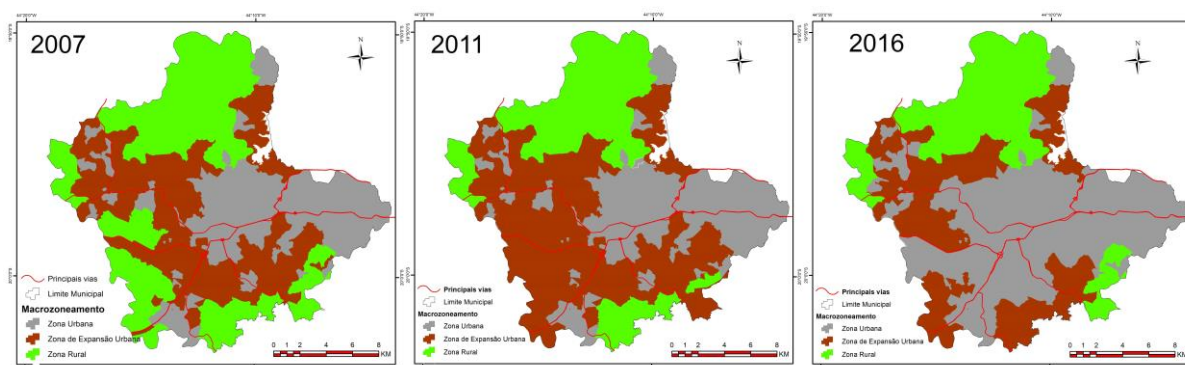
Figura 14 – Macrozoneamento definido pelo plano diretor de 1996



Fonte: Adaptado pela autora com base no acervo da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH)/Prefeitura Municipal de Betim (PMB).

O comportamento da Zona de Expansão Urbana (ZEU) do Município, no período de 2007 a 2016, está apresentado na figura 15. Em 2011, observa-se que a porção situada entre as rodovias BR 381 e BR 262 foi incorporada ao perímetro da ZEU, sendo quase a sua totalidade destinada às atividades não residenciais. Em 2016, em decorrência da aprovação do Parque Industrial de Betim (PIB Betim), grande parte da área já aparece caracterizada como Zona Urbana (ZUR).

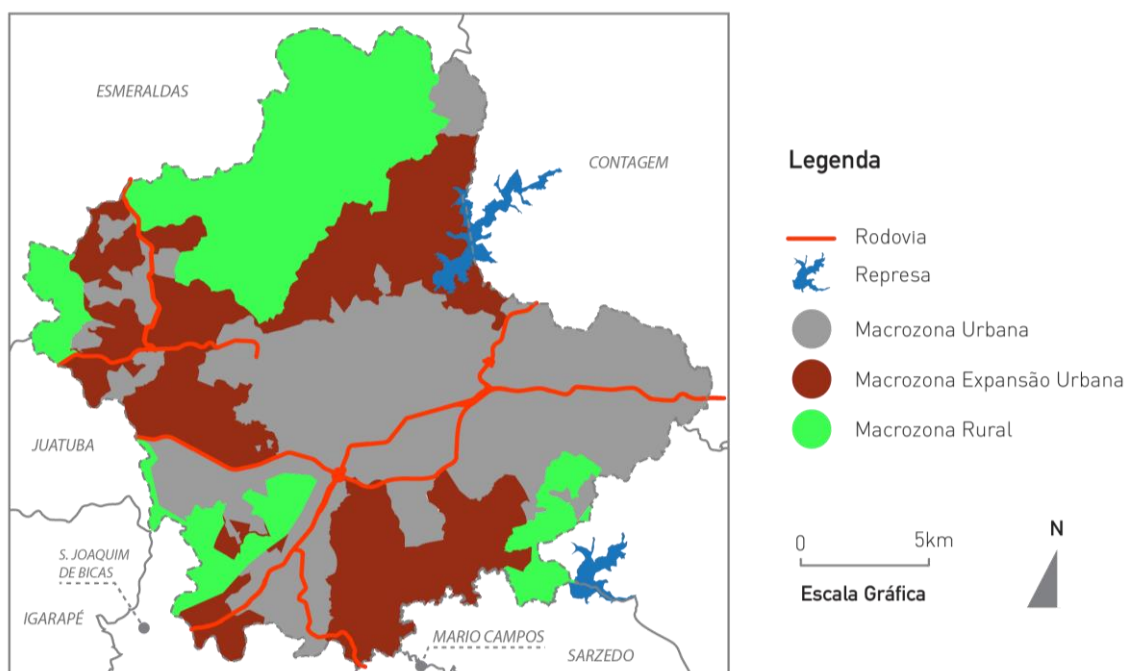
Figura 15 – Evolução da Zona de Expansão Urbana de Betim de 2007 a 2016



Fonte: Tomanik e Milagres, 2018.

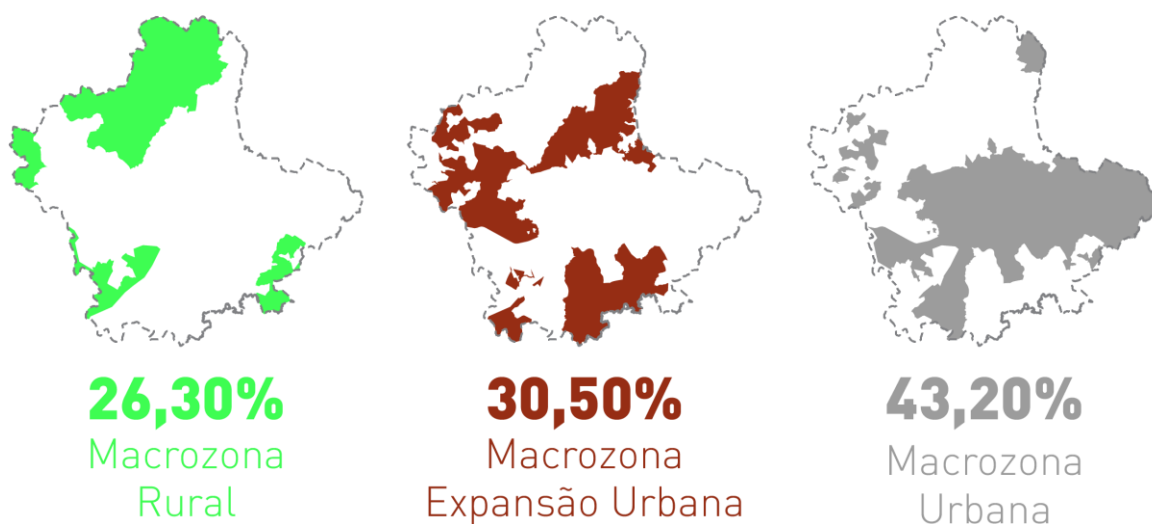
Devido à localização estratégica de Betim em relação à capital do Estado e a eixos de ligação regional (rodovias federais), bem como ao estoque de áreas disponíveis às atividades urbanas, o Município desperta constante interesse para instalação de investimentos imobiliários. De mais a mais, o Macrozoneamento Metropolitano que integra o PDDI-RMBH classifica grande parte da cidade como Zona de Interesse Metropolitano (ZIM) e Zona de Diretrizes Especiais Metropolitanas (ZDEM)-Indústria e Logística (MINAS GERAIS, 2017), o que reforça o papel de Betim no contexto da metrópole como polo destinado ao desenvolvimento de atividades econômicas. Considerando-se o macrozoneamento do plano diretor municipal vigente (Lei Complementar 07/2018), a cidade possui 30,50% de seu território em Macrozona de Expansão Urbana (BETIM, 2018) – (FIGURAS 16 e 17). Comparando-se as situações expostas nas figuras 14 e 15, observa-se que houve a ampliação da Macrozona de Expansão Urbana na porção norte e uma retração na área situada entre as rodovias BR 381 e BR 262 (no último caso, as áreas não parceladas foram caracterizadas como Macrozona Rural).

Figura 16 – Betim: Macrozonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural (Lei Complementar 007/2018)



Fonte: Dados da base cartográfica da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH) Prefeitura Municipal de Betim (PMB). Elaborado por Anne Fonseca. Data: jun. 2019.

Figura 17 – Betim: percentuais do macrozoneamento conforme Lei Complementar 07/2018



Fonte: Dados da base cartográfica da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH) Prefeitura Municipal de Betim (PMB). Elaborado por Anne Fonseca. Data: jun. 2019.

Apesar da grande disponibilidade de área para ocupação urbana – conforme demonstram as figuras 14, 15 e 16 –, a partir da vigência do plano diretor de 1996 foram feitas muitas alterações pontuais com a finalidade de adequar o perímetro urbano às aspirações do mercado imobiliário. Muitas vezes, a demanda por novos empreendimentos buscou áreas rurais e de interesse ambiental, mais frágeis e menos valorizadas, o que

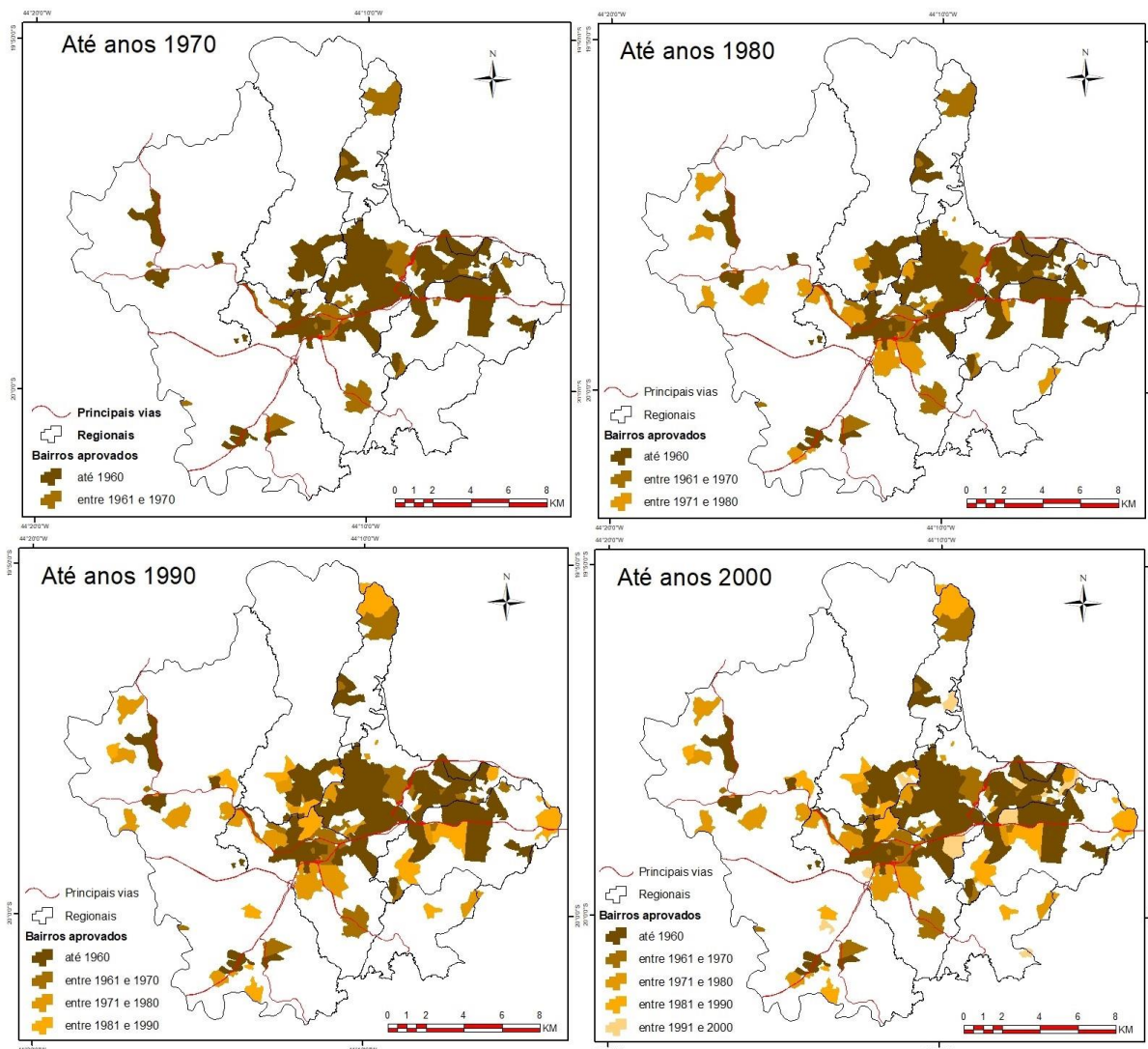
provocou a edição de leis que modificaram as diretrizes aprovadas em 1996 e 2007. Tomanik e Milagres (2018) apresentam algumas dessas alterações e o comportamento da legislação para se adaptar a interesses específicos. Esse método de expansão fortalece a urbanização dispersa do Município, o desenvolvimento de núcleos isolados e a desconexão da malha urbana existente:

A situação ilustra a metáfora da explosão descrita por Lefebvre (1999). Entretanto, aqui, essa explosão é direcionada e exclui de seu caminho as áreas previstas para ocupação nas diretrizes municipais. Esboça também o espraiamento da urbanização pelo *leapfrogging*, conceito resgatado por Limonad (2007), citando Gottman (1961), caracterizado pelo crescimento descontínuo da malha urbana. Novas áreas de expansão são criadas sem a ocupação das já existentes (neste caso, desde 1996) ao mesmo tempo em que novos empreendimentos surgiram em áreas objeto de alterações pontuais da Lei (TOMANIK; MILAGRES, 2018).

Quanto à urbanização dispersa em Betim, cabe destacar que essa tendência já foi mapeada em 1979 com a delimitação de três núcleos isolados (FIGURA 13). O processo de ocupação dos parcelamentos do solo aprovados principalmente nas décadas de 1950 e 1960 – período que coincide com a expansão industrial de Belo Horizonte – também confirmam esse movimento. Os loteamentos concebidos nessa época, sob a égide do Decreto-Lei 58/1937, não previam áreas para equipamentos públicos e não havia a obrigação de urbanização por parte do empreendedor. Com a instalação da FIAT, na década de 1970, esses bairros começaram a ser ocupados sem acompanhamento técnico e obras de urbanização, o que favoreceu a consolidação de núcleos dispersos e desconectados (tanto no que se refere ao sistema viário quanto à infraestrutura urbana).

A figura 18 apresenta um histórico das aprovações de loteamentos em Betim a partir de dados da Seção de Cartografia da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH)/Prefeitura Municipal de Betim (PMB). Até 1960, os parcelamentos se situam, em sua maioria, ao longo da BR 381, em direção ao Município de Contagem e, conseqüentemente, à capital do Estado. A consolidação da urbanização dispersa é demonstrada pelas aprovações nas décadas seguintes.

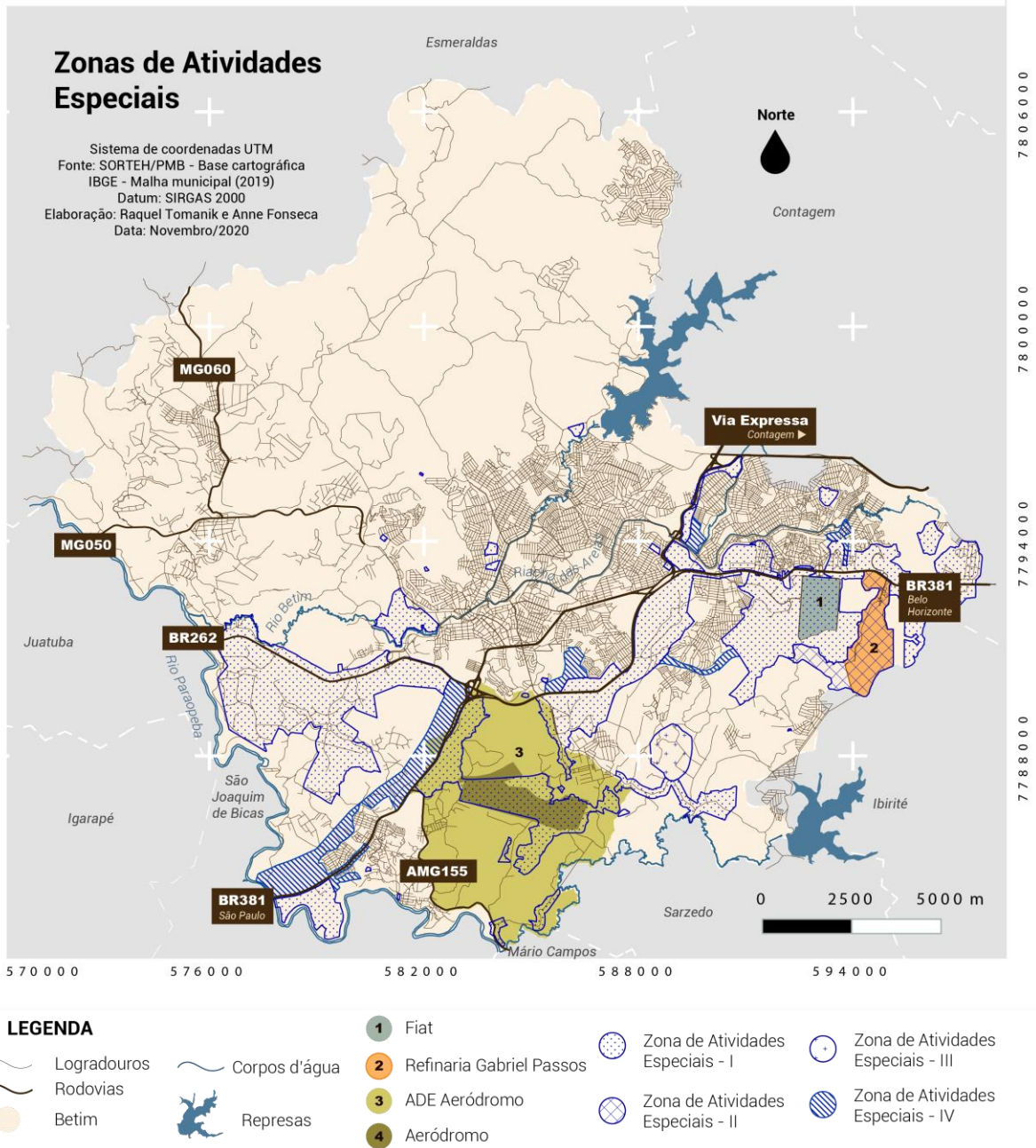
Figura 18 – Histórico de loteamentos aprovados em Betim/MG



Fonte: Adaptado pela autora com base em Tomanik e Milagres, 2018.

A integração das atividades residenciais e não residenciais, bem como dos núcleos isolados, é um desafio para o planejamento municipal. A Rodovia BR 381, responsável pela estruturação da parte central da cidade, representa uma barreira entre as porções norte e sul. Já os núcleos dispersos carecem de infraestrutura de acesso que possibilite a implantação de transporte público e garanta mobilidade à população residente. Ademais, existe a necessidade de se tratar o encontro entre zoneamentos, principalmente na confrontação entre distritos industriais e áreas residenciais. A parte preferencial para instalação das atividades incompatíveis com o uso habitacional, que a partir da década de 1960 ficou concentrada no entorno da Rodovia BR 381, hoje se distribui pelas regiões de Bandeirinhas, Petrovale e terrenos lindeiros à Rodovia BR 262 (FIGURA 19).

Figura 19 – Betim: Zonas de Atividades Especiais

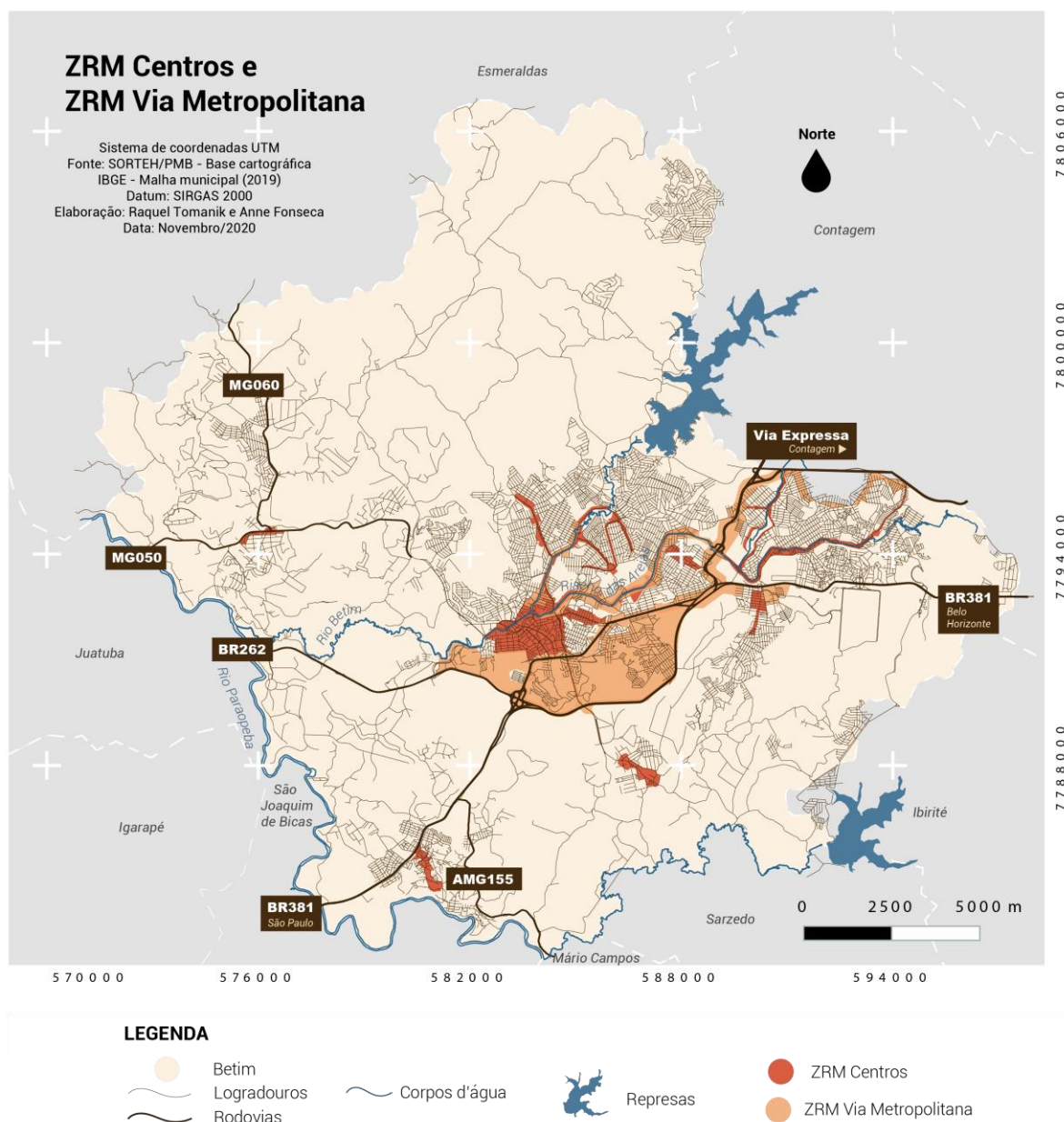


Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

A tentativa de ordenar a ocupação do território por meio da utilização de áreas lindeiras às vias estruturantes está expressa na Lei de Uso e Ocupação do Solo – com a delimitação da Zona Residencial Mista Via Metropolitana (ZRM Via Metropolitana) no entorno da Rodovia BR 381 e da Zona Residencial Mista Centros (ZRM Centros) ao longo das avenidas sanitárias e dos eixos que formam as centralidades regionais (FIGURA 20). Entretanto, embora tenham sido definidos parâmetros edilícios permissivos para esses zoneamentos, o que se observa são áreas vazias ou com baixa densidade construtiva. No caso

das rodovias, a precariedade ou inexistência de elementos que deem segurança à travessia as confirmam como elementos de segmentação da cidade.

Figura 20 – Betim: Zona Residencial Mista Centros (ZRM Centros) e Zona Residencial Mista Via Metropolitana (ZRM Via Metropolitana)

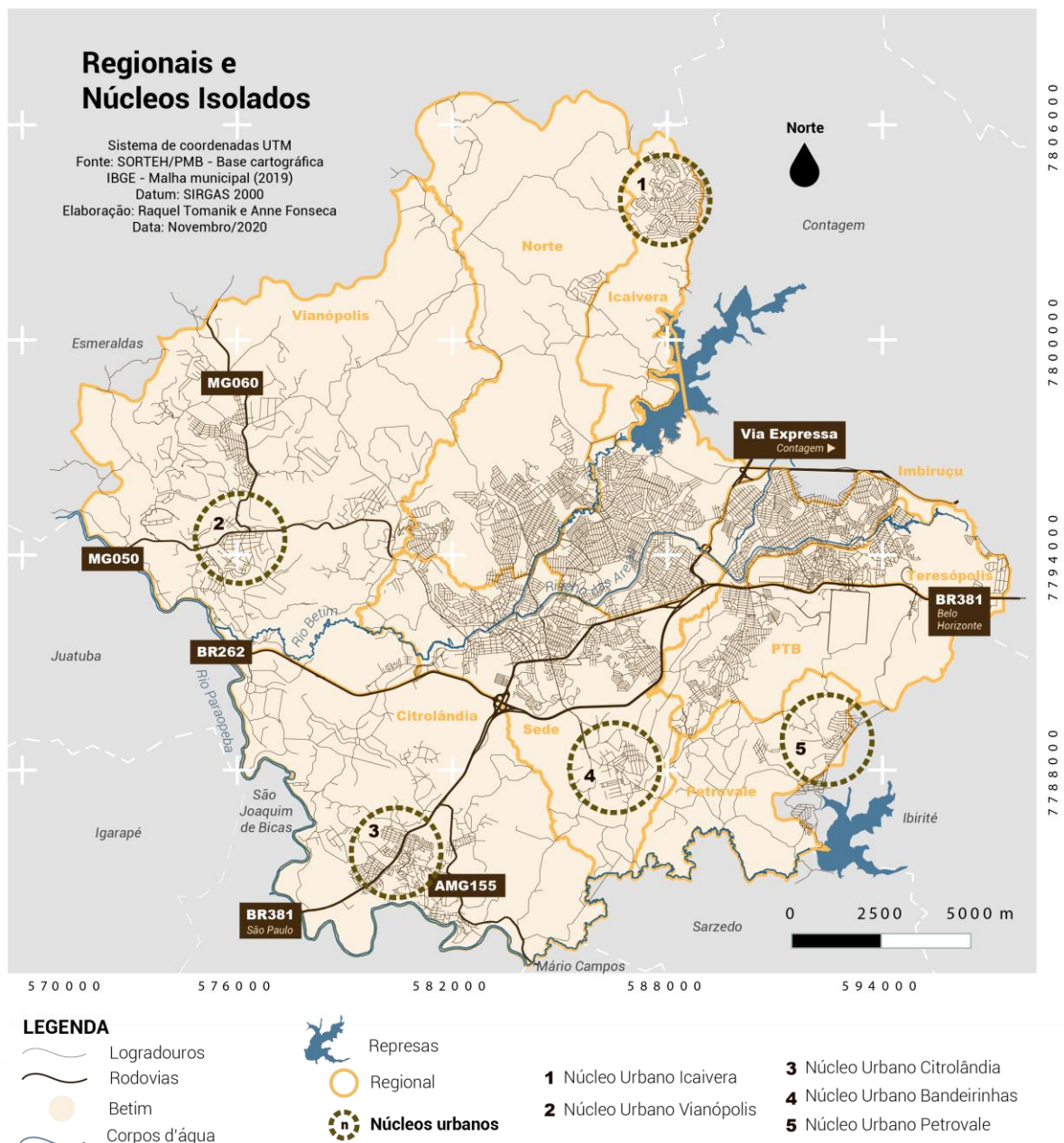


Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

Apesar de ser um município com grande concentração de atividades industriais, Betim ainda possui cerca de um terço de sua área em Macrozona Rural e outra terça parte disponível para urbanização de média e baixa densidade populacional – segundo critérios definidos pelo plano diretor vigente (FIGURA 17). A diversidade da ocupação e dos usos em cada porção da cidade está manifesto na divisão em dez regionais administrativas: Norte,

Icaivera, Alterosas, Imbiruçu, Terezópolis, PTB, Petrovale, Centro, Citrolândia e Vianópolis (FIGURA 21). A estruturação dessas regiões, que no plano diretor são tratadas como centralidades (algumas coincidindo com núcleos isolados), é diretriz do planejamento municipal com a finalidade de reduzir a dependência em relação ao centro e, logo, os deslocamentos para acesso ao comércio e aos serviços.

Figura 21 – Betim: regionais administrativas e núcleos urbanos isolados



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

De acordo com o plano diretor vigente, Lei Complementar 07/2018, a política urbana municipal deve definir diretrizes territoriais específicas para cinco núcleos urbanos isolados:

- 1) Icaivera – As ocupações mais expressivas nessa região estão no bairro Icaivera (localizado na porção norte de Betim e parcialmente no Município de Contagem) e no bairro Parque do Cedro, loteamento implantado em desconformidade com sua planta aprovada e que está em processo de regularização. Essa região tende a receber maiores pressões pela urbanização das áreas no entorno dos dois parcelamentos citados em virtude das recentes alterações do perímetro urbano (por meio do plano diretor de 2018) e da proposta de implantação de via de acesso a partir do centro e da Via Expressa Leste-Oeste⁵⁰ – atualmente, o acesso à região a partir da área central de Betim se dá por meio de vias vicinais. Possui restrições à ocupação por estar na Bacia Hidrográfica de Várzea das Flores (manancial de abastecimento que serve à cidade de Betim e parte da RMBH), tendo parâmetros definidos em legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo específica;
- 2) Petrovale – A região é composta pelo bairro Petrovale, situado aos fundos do chamado polo petroquímico (composto pela Refinaria Gabriel Passos – REGAP e distribuidoras de combustíveis em seu entorno) e parcialmente em Ibirité. A ocupação residencial dessa área é desincentivada pelo plano diretor vigente devido aos riscos das atividades de refino e armazenamento de combustíveis e à direção dos ventos dominantes, o que compromete a qualidade do ar nas porções ao sul da refinaria. Além disso, a região possui um acesso por meio da Rodovia BR 381 e da via que contorna a REGAP e outro por vias vicinais com infraestrutura incompleta, o que limita a possibilidade de fuga da população em caso de eventuais acidentes decorrentes das atividades empreendidas no polo petroquímico;
- 3) Bandeirinhas – Núcleo composto pelo Distrito Industrial de Bandeirinhas, parcelamentos de uso residencial e áreas em processo de consolidação da ocupação por usos predominantemente não residenciais. A região é estruturada por uma via principal que faz a ligação de Betim com o Município de Sarzedo. A ocupação da Macrozona de Expansão Urbana que contorna esse núcleo isolado tem se dado prioritariamente pela conversão de módulos oriundos de

⁵⁰ A Operação Urbana Consorciada (OUC) Via Icaivera está em tramitação na Câmara Municipal por meio do PLC 02/2020 protocolado em 28 de setembro de 2020.

parcelamentos rurais em lotes destinados ao uso residencial de baixa e média densidade ou utilização das áreas maiores como pátio de guarda de veículos. O acesso ao futuro aeródromo, equipamento em processo de implantação em uma Área de Diretrizes Especiais (ADE) prevista no plano diretor vigente, será possível a partir dessa região. A confirmação da destinação dessa parte do Município às atividades não residenciais se dará também pela implantação de mineradoras em Zonas de Atividades Especiais (ZAE) designadas para essa finalidade;

4) Citrolândia – Núcleo de interesse histórico por abrigar o conjunto urbano da Colônia Santa Izabel, leprosário implantado na década de 1920. O conjunto foi tombado por ato do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural de Betim em 10 de abril de 2000⁵¹. A ocupação nessa região ocorreu de forma clandestina a partir da utilização das áreas no entorno por familiares dos internos em tratamento. A área de aproximadamente 3.000.000,00m² (três milhões de metros quadrados) foi doada pelo Estado ao Município e está em processo de regularização fundiária por meio da Lei da REURB;

5) Vianópolis – Região composta por bairros aprovados e áreas de expansão no entorno que preservam características rurais. Devido à infraestrutura incompleta nos núcleos urbanos, em especial a rede de coleta e tratamento de esgotos, essa área possui diretriz de baixo adensamento demográfico. Historicamente, essa região da cidade desperta o interesse para instalação de empreendimentos residenciais de baixa densidade e lazer nos fins de semana. Na atualidade, concentra o maior número de condomínios e loteamentos fechados em Betim, como será visto adiante.

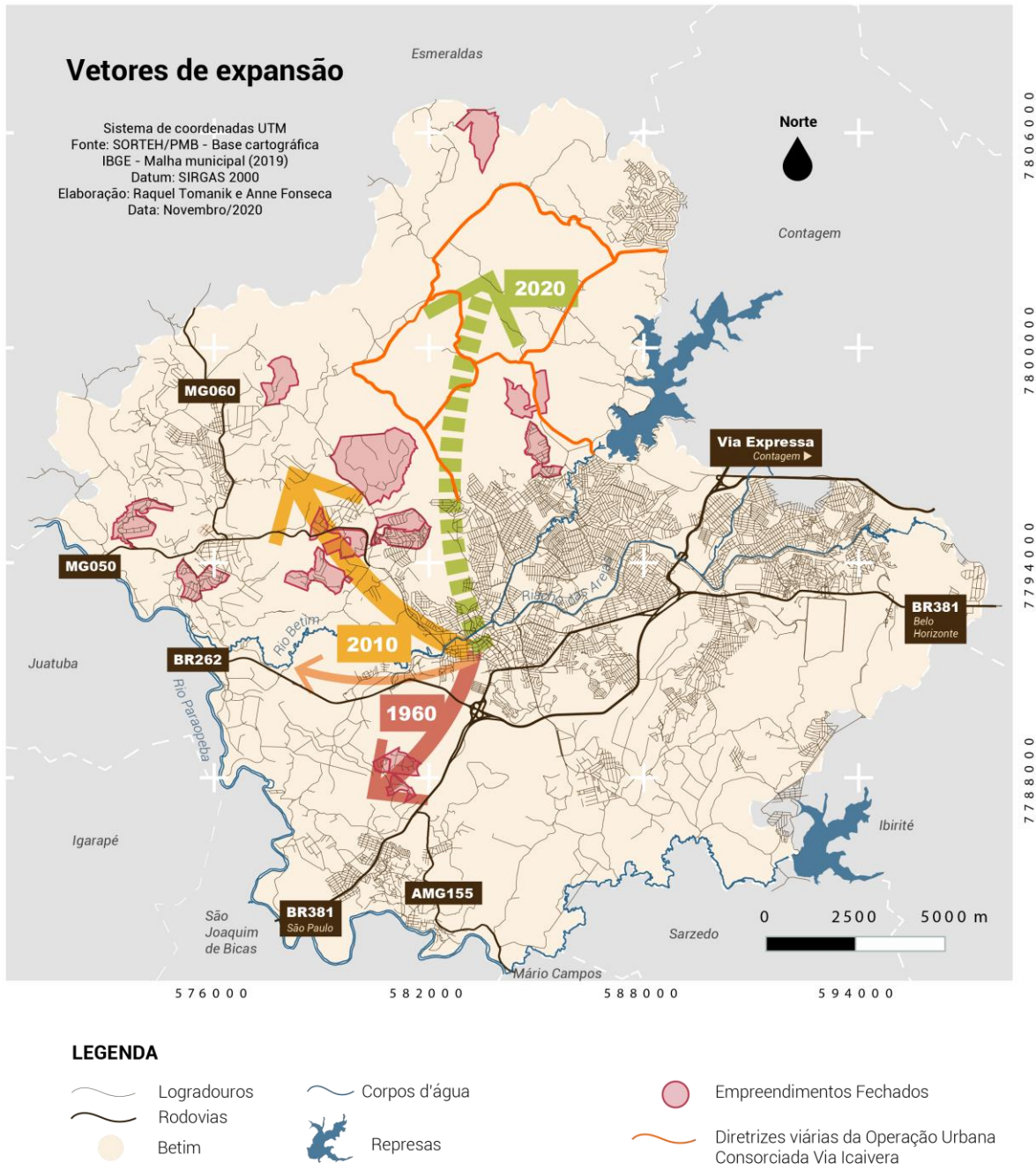
Conforme já observado, os condomínios e loteamentos fechados não são modelos predominantes de expansão urbana em Betim. Contudo, constata-se que a legislação municipal busca contemplar esse tipo de ocupação de forma a incorporá-lo às regras de parcelamento do solo desde 2007. Adicionalmente, a implantação de empreendimentos fechados nos limites entre as Macrozonas Rural e de Expansão Urbana pode indicar a alteração do perímetro urbano sob demanda dessa urbanização em áreas específicas do território.

⁵¹ O dossiê de tombamento do Conjunto Urbano da Colônia Santa Izabel está disponível em: www.betim.mg.gov.br/patrimoniocultural/bens_tombados_e_inventariados/. Acesso em: 10 ago. de 2020.

Da década de 1960 até os dias atuais, nota-se que as áreas de interesse para ocupação por condomínios e loteamentos fechados têm se deslocado em direção à porção norte do Município, atualmente inserida na Macrozona Rural. O primeiro movimento, mesmo pouco expressivo, seguiu a lógica de tomar as áreas servidas pelo acesso da Rodovia BR 381 em direção a São Paulo, concentrando-se na região conhecida como Charneca. Nesse local há um parcelamento não aprovado, denominado Retiro Fernão Dias e formatado como condomínio fechado, além de loteamentos em chácaras – não implantados como condomínios, mas assumindo a condição de segunda moradia e de áreas de lazer, tais como as Quintas das Aroeiras e as Chácaras Santa Filomena. Esses dois últimos, aprovados na vigência do Decreto-Lei 58/1937, permanecem com infraestrutura precária e baixo adensamento populacional, o que pode demonstrar o deslocamento da tendência pela ocupação por esse tipo de assentamento para outro vetor.

A partir dos anos 2000, percebe-se a movimentação da demanda para a região de Vianópolis com a instalação do Residencial Montserrat aprovado em 2003. Nos anos subsequentes, foram aprovados outros empreendimentos, como Gran Royale Betim (em 2011), Ecovillas Vale Verde (em 2012), Vista Bela (em 2012), Valle da Serra (em 2012), Reserva da Mata (2015) e Quintas da Gentileza – regularizado em 2014 (FIGURA 22). O número de parcelamentos aprovados entre 2011 e 2012 se deve à sanção da Lei Municipal 5.169/2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo em Betim e prevê modalidades de loteamento fechado e condomínio urbanístico.

Figura 22 – Vetores de expansão dos condomínios e loteamentos fechados em Betim/MG



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

A pressão pela ocupação da Macrozona Rural ao norte de Betim se confirmou em 2018 com a extensão do perímetro urbano, incorporando à Macrozona de Expansão Urbana uma área aproximada de 6.000.000,00m² (seis milhões de metros quadrados). Nesse local, há dois empreendimentos da Alphaville Urbanismo S/A atualmente em análise. A necessidade de possibilitar acesso à região de Icaivera por meio de uma via arterial que partirá da Via

Expressa Leste-Oeste tende a potencializar a alteração dos usos nessa região, habilitando novas áreas para urbanização.

Mesmo considerando o montante de áreas disponíveis à urbanização desde o plano diretor de 1996, vê-se a pressão pela descaracterização das áreas rurais para dar lugar a novos empreendimentos de baixa densidade. O primeiro parcelamento de solo configurado como loteamento fechado (Residencial Montserrat) é resultante da descaracterização de área rural em 2001 – por meio da Lei Municipal 3.492. Outras áreas, tangenciando a Macrozona Rural ou desconectadas da infraestrutura implantada, podem indicar a alteração para um fim específico: Ecovillas Vale Verde, Valle da Serra e, em processo de aprovação, Fazenda Caeté (FIGURA 11).

5.1.1 O plano diretor de Betim/MG

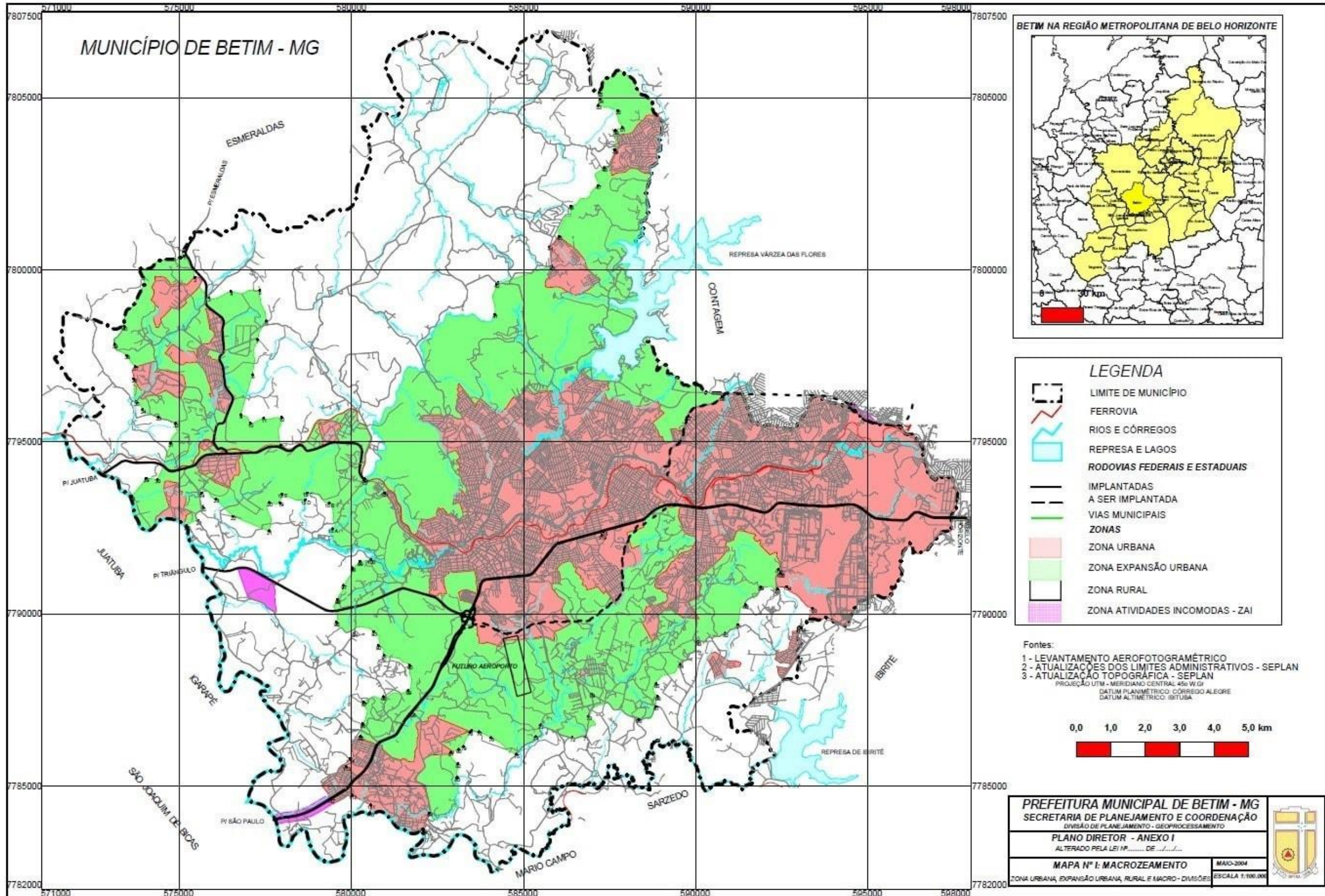
Betim teve seu primeiro plano diretor aprovado em 1968 por meio da Lei Municipal 862. Esse instrumento teve como objetivo “orientar e controlar o desenvolvimento territorial e socioeconômico municipal” (BETIM, 1968). Essa Lei estabeleceu um zoneamento para o Município (com Zonas Urbana e de Expansão Urbana), definiu um plano viário e indicou áreas a serem utilizadas para implantação de equipamentos públicos (áreas institucionais). Tratou ainda de disposições sobre loteamentos e edificações que foram regulamentadas em decretos específicos⁵².

Por meio da Lei Municipal 2.963/1996 foi aprovado um novo plano diretor que, mesmo anterior ao Estatuto da Cidade, já contemplou, em parte, o conteúdo estabelecido pela diretriz da lei federal – sobretudo por prever instrumentos de política urbana, tais como parcelamento e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo.

O plano diretor de 1996 inaugurou a estruturação do território municipal a partir do macrozoneamento – Zonas Urbana (ZUR), de Expansão Urbana (ZEU) e Rural (ZRR) – e das macrozonas – Zona Residencial Mista (ZRM) e Zona de Atividades Incômodas (ZAI). A ZRM foi destinada aos usos compatíveis com o residencial, e a ZAI reservada às atividades de impacto ambiental e urbanístico na qual não se permitiu residências (FIGURAS 23 e 24).

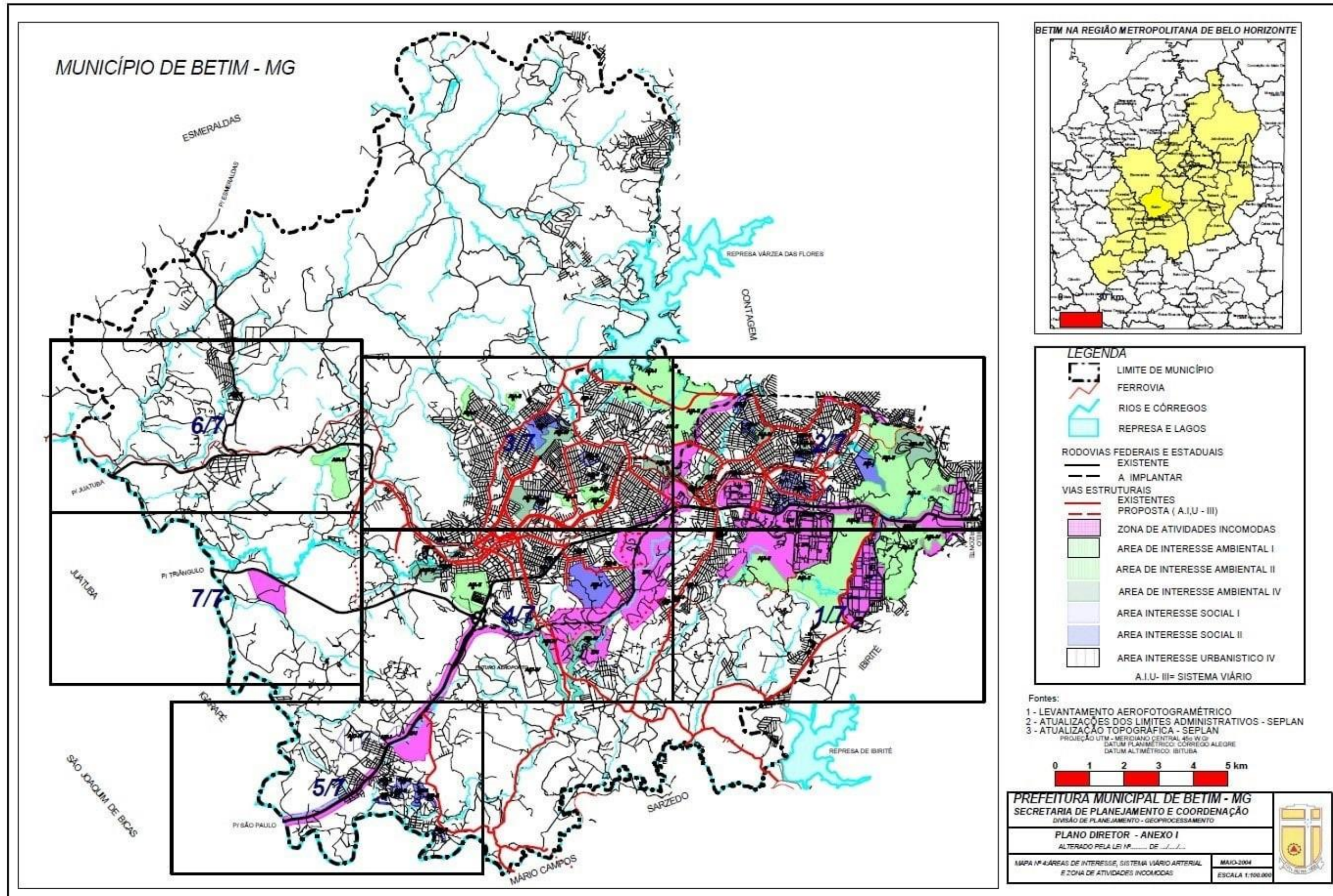
⁵² Tais decretos foram editados em 1969, sendo o Código de Obras o Decreto nº 233 e o de Parcelamento de Solo o Decreto nº 237. Essas normativas vigoraram até 2011, sendo revogadas com a aprovação do novo Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 5.116/2011) e da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Municipal nº 5.169/2011).

Figura 23 – Plano diretor de 1996: macrozoneamento



Fonte: Acervo da SORTEH/PMB.

Figura 24 – Plano diretor de 1996: ZAI e Áreas de Interesse



Fonte: Acervo da SORTEH/PMB.

Sobrepostas às Macrozonas (que são divisões das Zonas Urbana e de Expansão Urbana) foram classificadas Áreas de Interesse Social, Urbanístico e Ambiental, respectivamente AIS, AIU e AIA (FIGURA 24). A identificação dessas áreas garantiu a definição de diretrizes específicas para cada interesse. No caso das Áreas de Interesse Ambiental (AIA), a regulamentação de sua ocupação foi delegada à aprovação de legislação específica, como ocorreu com a Lei Municipal 3.263/1999 que dispõe sobre o uso e ocupação do solo na AIA I correspondente à bacia hidrográfica de Várzea das Flores.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, tendo sido necessária a compatibilização do plano diretor vigente à época (com as diretrizes da política urbana nacional), iniciaram-se os trabalhos de revisão da lei de 1996. Em 2005, a partir da nomeação de uma comissão técnica, foi elaborada proposta preliminar após consulta aos setores da administração municipal. Esse texto inicial foi apresentado à população em oficinas regionais realizadas em conjunto com o projeto da Agenda 21 desenvolvido paralelamente à revisão do plano diretor. A finalização do processo deu origem à Lei Municipal 4.574/2007 (BETIM, 2007):

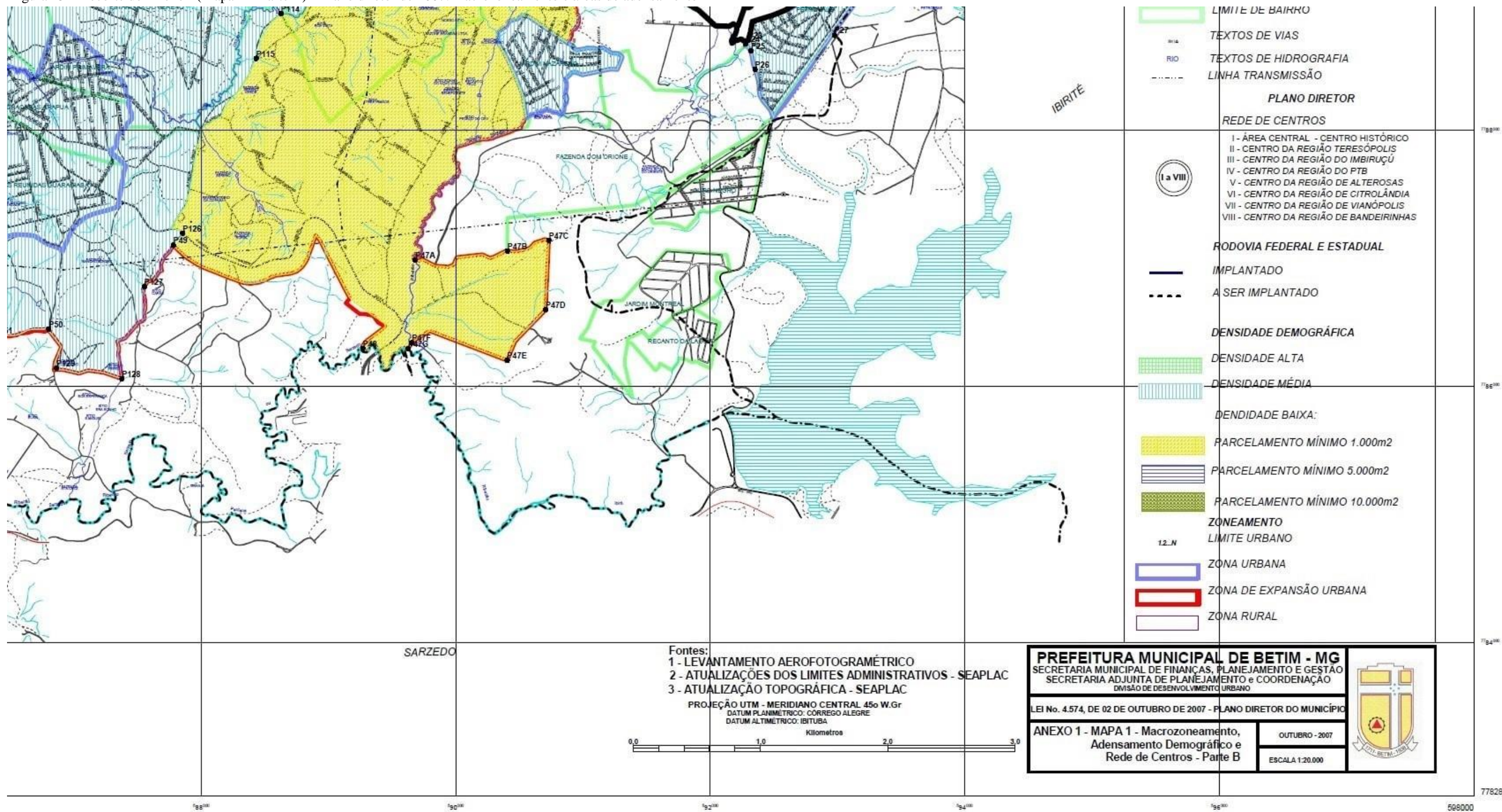
Apesar de a data de aprovação da Lei nº 4.574/2007, atender o prazo estabelecido no Estatuto da Cidade – que determinou que os municípios com mais de 20.000 habitantes e integrantes de regiões metropolitanas que não tivessem planos diretores aprovados na data de sua publicação os aprovassem até 30 de junho de 2008 –, Betim não estava entre os que foram obrigados a cumprir a disposição pois a cidade já possuía um plano diretor. Conforme relatado, o plano atual é a revisão da Lei nº 2.963, de 1996, que já contemplava parte das diretrizes e instrumentos da política urbana elencados pelo Estatuto (MILAGRES; TOMANIK, 2018).

A estruturação territorial de 1996, por meio do macrozoneamento, foi mantida no plano diretor em 2007, permanecendo as Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural (FIGURA 25). O mesmo ocorreu com as macrozonas, exceto com a troca da nomenclatura da ZAI, que passou a denominar-se Zona de Atividades Especiais (ZAE). Criou-se ainda a categoria da ZAE II, destinada às atividades relacionadas à indústria petroquímica – a ZAE II foi mapeada no entorno da Refinaria Gabriel Passos (

FIGURA 26). Posteriormente, por meio de mudança pontual da lei de 2007, foi criado um terceiro tipo de ZAE reservada para as atividades minerárias.

As áreas de adensamento – alta, média e baixa densidade populacional – também seguiram a estrutura de 1996. Entretanto, novas subdivisões foram criadas na baixa densidade a fim de compatibilizar as diretrizes de parcelamento do solo com as características de ocupação em cada região do Município.

Figura 25 – Recorte do Anexo I (Mapa 1 – Parte B) – Plano diretor de 2007: macrozoneamento e áreas de adensamento



Fonte: Adaptado pela autora com base em: <http://www.dpurb.betim.mg.gov.br/site/index.php/legislacao-2/plano-diretor/>. Acesso em: 15 abr. 2018

Passados aproximadamente dez anos da publicação do plano de diretor de 2007, foi iniciado, em 2017, novo processo de revisão da lei. Os trabalhos técnicos foram desenvolvidos por equipe interna da Diretoria de Políticas Urbanas (DPURB) da Prefeitura Municipal de Betim (PMB) e o plano preservou a estrutura proposta em 1996: divisão em macrozoneamento, macrozonas e áreas de interesse. Adicionou-se a isso o sobrezoneamento que, nessa lei, foi iniciado com a indicação das Zonas de Conexão de Biodiversidade (ZCBio). O interesse nessas áreas é o de garantir, nas porções ainda não ocupadas do Município, maior permeabilidade do solo e, em partes consolidadas, diretrizes para a arborização urbana de modo a implementar corredores ecológicos que se comuniquem com áreas preservadas, particularmente as situadas na Macrozona Rural.

Outra diretriz de ocupação inserida no novo plano diretor foi a das Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) voltadas para o desenvolvimento de projetos de impacto na estruturação urbana. Duas ADEs foram mapeadas: a do aeródromo e a da Bacia do Córrego Ponte Alta que engloba uma porção do território descaracterizada de Macrozona Rural e inserida na Macrozona de Expansão Urbana⁵³.

Uma postura adotada no processo de revisão do plano diretor de Betim foi a de incentivar a aplicação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade – principalmente a Transferência do Direito de Construir (TDC). Para isso, estabeleceram-se os coeficientes de aproveitamento (CA) básico e máximo – definindo-se o primeiro igual a 1,00 (um) para grande parte das Macrozonas Urbana e de Expansão Urbana. A proposta causou mobilização contrária dos profissionais que empreendem na cidade, porém, considerando as possibilidades de ampliação de potencial construtivo em troca do aumento da taxa de permeabilidade, da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da TDC, a medida foi acatada e o projeto de lei foi aprovado pela Câmara Municipal no dia 26 de dezembro de 2018.

O novo plano diretor de Betim foi instituído por meio da Lei Complementar 07/2018, sancionada e publicada no Órgão Oficial do Município em 28 de dezembro de 2018. Essa lei incorporou pedidos de alterações pontuais, em especial do perímetro urbano, sendo a de maior destaque a descaracterização da Macrozona Rural em aproximadamente 6.000.000,00m² (seis milhões de metros quadrados) situados na porção norte do Município.

⁵³ Destaca-se que para a ADE do aeródromo foi aprovada a Lei Municipal 6.615/2019 que instituiu a Operação Urbana Consorciada (OUC) Nova Betim. Na ADE da Bacia do Córrego Ponte Alta está proposta outra OUC que tramita na Câmara Municipal por meio do Projeto de Lei Complementar 02/2020, o qual também prevê a ampliação da Macrozona de Expansão Urbana nessa região.

5.1.2 Gestão da política urbana no Município de Betim/MG

A estrutura dedicada à política urbana de Betim não correspondeu, durante um intervalo de tempo, aos desafios enfrentados pela gestão territorial. Os anos de ocupação mais intensa, entre as décadas de 1970 e 1980, nem sequer foram amparados por um corpo institucional dedicado à matéria. Nesse período – que presenciou a instalação da FIAT e da REGAP, eventos que provocaram o adensamento dos loteamentos aprovados entre 1950 e 1960, definindo a estruturação territorial do Município –, vigorou a Lei Municipal 1.421/1980, a qual centralizava as atividades relativas à gestão urbana na Secretaria do Planejamento e Serviços Públicos ligada ao Gabinete do Prefeito. Os trabalhos relacionados ao planejamento urbano, nessa época, resumiam-se a planos de obras, projetos de infraestrutura e licenciamento e fiscalização de obras particulares (incluindo a expedição de diretrizes para o parcelamento de solo).

A legislação urbanística era constituída pelo plano diretor de 1968, pelo Decreto Municipal 233/1969 – com normas relativas às edificações e demolições de obras – e pelo Decreto Municipal 237/1969 – que disciplinava o parcelamento do solo. Em 1986, foi sancionada a Lei Municipal 1.744, dispondo sobre o uso e ocupação do solo da área central de Betim, que ficou limitada ao atual centro da cidade e áreas no entorno, sem contemplar regiões adensadas, como já era o caso do bairro Parque Jardim Terezópolis – loteamento em frente à FIAT e ocupado irregularmente no período de industrialização da cidade.

Na década de 1990, com a Lei Municipal 2.005, foi criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação e a gestão da política urbana foi atribuída à Divisão de Desenvolvimento Urbano com o apoio de uma Seção de Controle, Uso e Ocupação do Solo. As tarefas relativas ao licenciamento de parcelamento do solo ficaram sob responsabilidade dessa estrutura, enquanto a aprovação de edificações e fiscalização de obras particulares foram delegadas à Divisão de Urbanismo subordinada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

A Divisão de Desenvolvimento Urbano acompanhou os trabalhos de elaboração do plano diretor de 1996 e da lei que dispõe sobre a proteção da bacia hidrográfica de Várzea das Flores, com normas de parcelamento, uso e ocupação do solo específicas (Lei Municipal 3.263/1999). Nesse período, as diretrizes de planejamento urbano foram estabelecidas a partir da divisão do território por meio do macrozoneamento, macrozonas (que definiram a localização das atividades não residenciais no Município) e das Áreas de Interesse Ambiental,

Urbanístico e Social – estrutura mantida nas revisões da legislação que ocorreram nos anos seguintes.

A partir de 2004, com a reforma administrativa aprovada por meio da Lei Municipal 4.093, a Secretaria de Planejamento e Coordenação passou a ter o *status* de secretaria adjunta, ficando subordinada à Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Gestão (SEFPLAG), e a política urbana foi mantida sob responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento Urbano. No período, foi aprovada a revisão do plano diretor por meio da Lei Municipal 4.574/2007, já de acordo com as diretrizes da política urbana nacional preconizadas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

A criação do Instituto de Pesquisa e Política Urbana (IPPUB) em 2010, por meio da Lei Municipal 5.027, marcou a separação do planejamento e da gestão territorial das políticas de planejamento orçamentário e financeiro a que também se dedicava a Secretaria Adjunta de Planejamento e Coordenação. Entre 2010 e 2012, a legislação urbanística foi revisada, tendo sido aprovados o Código de Obras e Edificações e a Lei de Parcelamento do Solo em 2011 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2012. Também nessa época foram regulamentados os instrumentos da Transferência do Direito de Construir, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e das Operações Urbanas Consorciadas.

O IPPUB foi extinto na reforma administrativa de 2014 aprovada pela Lei Municipal 5.829 e suas competências foram novamente delegadas à Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Gestão por meio da Diretoria de Políticas Urbanas (DPURB). Apesar do curto período de atuação, o instituto promoveu transformações nas rotinas de aprovação de projetos de edificações com a implantação de sistema digital, procedimentos que foram estendidos a outros processos, como é caso do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e da aprovação de parcelamento de solo.

Da reforma administrativa ocorrida em 2014, destaca-se a criação de uma seção dedicada à análise e aprovação dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV). A gestão municipal por meio de instrumentos que exigem contrapartidas dos empreendimentos de maior porte, ou daqueles impactantes na estrutura urbana, tem sido consolidada em Betim especialmente por meio da aplicação do instrumento da Operação Urbana Consorciada. De mais a mais, buscou-se a implantação de contrapartidas sociais para equilibrar os ônus da instalação de empreendimentos residenciais multifamiliares.

A política urbana em Betim é hoje conduzida pela Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH), criada por meio da Lei Municipal 6.629/2019, com o início de suas atividades em 02 de janeiro de 2020. Nessa secretaria são

conduzidos os processos de licenciamento urbanístico de parcelamentos do solo e edificações além dos procedimentos de regularização fundiária (que anteriormente eram de responsabilidade da Superintendência Municipal de Habitação, criada por meio da Lei Municipal 2.005/1990). O organograma atual representou avanço em relação à situação anterior especialmente por integrar à política urbana a estrutura dedicada à política habitacional.

5.1.3 Considerações sobre a organização institucional e políticas de planejamento e gestão da RMBH

Em artigo publicado em 2015, Rose Compans afirmou que Belo Horizonte, juntamente com São Paulo, estava entre as regiões metropolitanas brasileiras que possuem capacidade governativa (COMPANS, 2015, p. 1). Essa afirmação foi sustentada pela existência de estrutura político-administrativa centralizada em um órgão executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), bem como pelas ações que se desdobram de sua atuação: efetividade no controle e fiscalização da expansão metropolitana, em particular por meio do exame e anuência prévia aos projetos de novos parcelamentos do solo e políticas contínuas de planejamento territorial e gestão do uso do solo – especialmente pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e do Macrozoneamento.

A Agência RMBH foi criada pela Lei Complementar Estadual 107/2009. Por meio da Lei Delegada 180/2011, a atribuição de conceder o selo de anuência prévia aos parcelamentos do solo foi transferida para a essa agência. Antes da promulgação dessa lei de 2011, o órgão responsável por examinar e anuir esses projetos era a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). A Agência RMBH foi regulamentada por meio do Decreto Estadual 45.751/2011.

A elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento – abrangendo áreas de interesse nos trinta e quatro municípios –, cujo processo participativo foi acompanhado pela sociedade civil por meio de seus representantes no Conselho Deliberativo Metropolitano, demonstram as perspectivas de continuidade das políticas de planejamento e gestão territorial atualmente coordenadas pela Agência RMBH.

O esforço para a aprovação do PDDI-RMBH por meio de lei estadual específica cumpre o preceituado pelo artigo 9º da Lei Federal 13.089/2015 que instituiu o Estatuto da

Metrópole, o qual indica o “plano de desenvolvimento urbano integrado” como um dos instrumentos de gestão metropolitana. O “macrozoneamento da unidade territorial urbana” é um dos itens a serem contemplados nesse plano, conforme dita o artigo 12 da mesma lei federal (BRASIL, 2015).

Apesar de a aprovação do Estatuto da Metrópole datar de 2015, o PDDI-RMBH teve início anteriormente com um estudo contratado em agosto de 2009 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU/MG) – que detinha a atribuição de conduzir o planejamento metropolitano – junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Fundação IPEAD). Sua elaboração foi coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da UFMG e contou com a participação de docentes e discentes de várias unidades dessa universidade, além de uma parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

A versão final do PDDI-RMBH foi entregue em maio de 2011 e teve sua aprovação pelo Conselho Deliberativo Metropolitano em julho do mesmo ano. Cabe mencionar que, embora não tenha se convertido em lei estadual nessa época⁵⁴, o PDDI-RMBH é instrumento válido para a definição das políticas públicas de desenvolvimento da metrópole, sendo constantemente referenciado nos documentos expedidos pela Agência RMBH como parte das diretrizes para novos parcelamentos do solo na modalidade de loteamento.

O PDDI-RMBH expressa mudanças recentes na condução do planejamento metropolitano por marcar a ruptura com modelos tradicionais (tecnocráticos) e promover a integração intersetorial e a participação popular (TONUCCI FILHO; MONTE-MÓR, 2013). Sua elaboração contemplou a discussão de temas diversos relacionados ao desenvolvimento urbano em oficinas e seminários com a participação da sociedade.

As experiências anteriores de planejamento metropolitano na RMBH são atribuídas ao PLAMBEL (Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), autarquia extinta em 1996 por meio da Lei Estadual nº 12.153. Apesar de a origem desse órgão datar do período de regime autoritário no Brasil, e de sua atuação tecnocrática, os estudos e documentos produzidos especialmente entre 1974 e 1985 foram relevantes para orientar o planejamento metropolitano com base em ideias de igualdade e

⁵⁴ A tramitação do PLC 074, de 2017 está disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC. Acesso em: 12 jul. 2020)

justiça social, sendo, inclusive, importantes para o resgate das políticas de planejamento a partir de 2000 (COSTA, 2012).

A mudança na condução do planejamento metropolitano é confirmada pela metodologia adotada para a elaboração do PDDI-RMBH. A equipe responsável, formada predominantemente por professores e alunos da UFMG, da PUC-MG e da UEMG, com o acompanhamento de profissionais da SEDRU-MG e membros do Conselho Deliberativo Metropolitano, além de alguns consultores externos, foi amparada por uma coordenação geral que se desdobrou em duas vertentes: territorial e institucional.

A vertente territorial é justificada pela diversidade do espaço composto pelos trinta e quatro municípios metropolitanos, bem como pela necessidade de se estabelecer critérios e parâmetros capazes de traduzir diretrizes de desenvolvimento no território. Ademais, a metrópole é marcada por grandes desigualdades, refletindo as consequências da concentração econômica na capital e em sua vizinhança imediata (principalmente nos municípios de Contagem e Betim). O ordenamento territorial segue como ponto de grande vulnerabilidade a despeito de sua relevância para a gestão metropolitana (COMPANS, 2015, p. 11). Nesse sentido, destaca-se a importância do Estatuto da Metrópole em prever a delimitação do macrozoneamento como conteúdo obrigatório na formulação do plano de desenvolvimento urbano integrado.

Quanto à dimensão institucional, ressalta-se a disparidade entre as realidades administrativas encontradas. Em virtude das diferenças de porte e capacidade econômica, os problemas enfrentados na esfera institucional constituem desafio para a gestão metropolitana. Há que se considerar possíveis defasagens das legislações locais, carência de corpo técnico e até mesmo inexistência ou sucateamento de órgãos municipais dedicados à política urbana. Dessa forma, justifica-se a necessidade de fortalecimento da estrutura administrativa metropolitana como suporte aos municípios sob sua responsabilidade.

As duas coordenações – territorial e institucional – abrigaram ainda a subdivisão em três núcleos: econômico, social e ambiental, temas correlatos ao desenvolvimento sustentável, seguindo o preconizado pelo termo de referência para a contratação dos estudos proposto pela SEDRU-MG (TONUCCI FILHO; MONTE-MÓR, 2013). Destaca-se a importância da inserção da política ambiental em conjunto com as políticas de desenvolvimento metropolitano, já que a RMBH possui grande diversidade de atributos a serem preservados – constantemente em conflito com as frentes de expansão do mercado imobiliário e das atividades econômicas.

As vertentes territorial e institucional foram convertidas em dimensões estruturantes e eixos temáticos integradores: territorialidade e institucionalidade. Esses dois temas abarcaram os tópicos de acessibilidade, seguridade, sustentabilidade e urbanidade que se desdobraram em políticas e programas delimitados na versão final do plano dividida em seis volumes:

- 1) síntese dos estudos setoriais integrados e proposta de reestruturação territorial metropolitana;
- 2) políticas e programas do eixo temático acessibilidade;
- 3) políticas e programas do eixo temático seguridade;
- 4) políticas e programas do eixo temático urbanidade;
- 5) políticas e programas do eixo temático sustentabilidade;
- 6) proposta institucional⁵⁵.

O processo participativo, que permeou toda a elaboração do PDDI-RMBH, contou com três ciclos de reuniões temáticas nas quais os municípios foram agrupados por proximidade (municípios limítrofes) e interesses comuns. A cada fechamento de ciclo foi organizado um seminário geral. Nesses encontros, foram identificados e discutidos problemas metropolitanos, delimitados os eixos temáticos e debatidas as propostas de programas, projetos e ações.

Conforme já mencionado, o PDDI-RMBH foi aprovado pelo Conselho Deliberativo Metropolitano em julho de 2011. Em seguida, a Agência RMBH – que passou a comandar o processo uma vez que a competência pelo planejamento metropolitano lhe foi conferida pela Lei Delegada 180/2011 –, dando sequência ao trabalho já realizado, conduziu a elaboração do Macrozoneamento com a participação do mesmo conselho e também de profissionais técnicos dos municípios envolvidos. A versão final foi incorporada ao Projeto de Lei Complementar (PLC) 074/2017, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), cuja tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais foi iniciada no mês de dezembro de 2017. O PLC 074/2017 foi arquivado em 31 de janeiro de 2019 em virtude do final da legislatura⁵⁶.

⁵⁵ O material produzido durante o processo de elaboração do PDDI-RMBH pode ser consultado em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte/> (Acesso em: 12 jul. 2020).

⁵⁶ A tramitação do PLC 074/2017 está disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC. Acesso em: 12 jul. 2020)

6 VIABILIZANDO A CIDADE “DENTRO DOS MUROS” EM BETIM/MG: CASOS ILUSTRATIVOS

O presente capítulo tem a intenção de ilustrar controvérsias jurídicas e urbanísticas de tipos adotados para viabilizar conjuntos de lotes em perímetro fechado (condomínios e loteamentos fechados) a partir de casos selecionados em Betim. As situações aqui apresentadas exemplificarão os tipos 1 (subdivisão em parcelamentos de módulos rurais), 2 e 2A (loteamento de acesso controlado/loteamento fechado e parcialmente fechado) e 4 (condomínio urbanístico). O tipo 3 (condomínio de lotes) será somente descrito por já ter sido objeto de detalhamento no capítulo 3 e por não ter ocorrência no Município escolhido.

A partir do que foi discutido nos capítulos 3 e 4, será dada atenção às controvérsias jurídicas e urbanísticas dos exemplos apresentados, levantando possibilidades de superação sempre que possível. Como será visto, algumas questões jurídicas nem sempre se expressam no espaço, enquanto as urbanísticas têm estreita relação com a cidade produzida.

Sabe-se que em Betim os condomínios e loteamentos fechados não são o principal modelo de expansão urbana. Porém, com o incentivo da legislação municipal, que desde 2007 dispõe de dispositivos para regulamentá-los, e com a ampliação do perímetro urbano criando oportunidades de urbanização, o Município tem desenvolvido ambiente favorável a esses empreendimentos.

Frisa-se novamente que não se trata de um estudo de caso, mas de uma situação empírica que, além de ilustrar os tipos adotados para viabilizar condomínios e loteamentos fechados, mostra a conflituosa relação entre planejamento e regulação urbana e as práticas do mercado imobiliário.

O capítulo apresenta, inicialmente, considerações a respeito do parcelamento do solo nos termos da Lei Federal 6.766/1979 e da Lei Complementar 10/2019, que regula a atividade em Betim. Depois, os casos selecionados no Município serão mostrados, separadamente, após as considerações a respeito de cada tipo, com algumas conclusões que serão retomadas nas considerações finais desta tese. Os empreendimentos selecionados foram implantados entre os anos de 2003 e 2012.

6.1 O loteamento e o desmembramento na Lei Federal 6.766/1979

De acordo com a Lei Federal 6.766/1979, “é vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado” (BRASIL, 1979). Portanto, os parcelamentos de solo que ignoram essa normativa, sendo comercializados à margem do controle urbanístico, são considerados ilegais. Uma parte dos tipos adotados para viabilizar conjuntos de lotes em perímetro fechado tem início com um projeto de loteamento dito convencional (referindo-se àquele que segue as especificações da Lei Federal 6.766/1979). Outros começam por processos clandestinos que contrariam normas estabelecidas para a divisão de terras urbanas e rurais. Dessa forma, cabe discorrer, mesmo que brevemente, sobre particularidades desses processos de parcelamento de solo.

As modalidades de loteamento e desmembramento já foram conceituadas ao longo desta tese, sempre relacionadas à principal diferença entre as duas: o fato de uma gerar áreas públicas (loteamento) e a outra ser viável a partir de infraestrutura urbana já instalada (desmembramento). Também como exposto no título deste capítulo, os casos ilustrativos foram selecionados no Município de Betim. Por isso, antes de apresentar os tipos para a viabilização de condomínios e loteamentos fechados, será explicado como se dá a aprovação de um loteamento formatado segundo a Lei Federal 6.766/1979 em uma cidade integrante de uma região metropolitana – neste caso, a de Belo Horizonte (RMBH).

A condução dos processos de aprovação de loteamento em regiões metropolitanas está entre os casos tratados pelo artigo 13 da Lei Federal 6.766/1979, em especial no parágrafo único que diz: “no caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana” (BRASIL, 1979).

Cabe esclarecer que, apesar de a aprovação de parcelamento de solo estar também condicionada à obtenção de outras licenças (de acordo com classificação em relação à legislação ambiental, por exemplo), a explanação que se segue levará em conta somente os ritos que pertencem ao licenciamento urbanístico municipal e metropolitano (considerando a experiência na RMBH).

No loteamento, a divisão de uma gleba em lotes somente é viável com a abertura de sistema viário (vias públicas que serão transferidas ao município no ato do registro do parcelamento do solo). Pelo mesmo procedimento, devem ser doados à municipalidade, além das vias de circulação e acesso aos novos lotes, espaços livres de uso público (dentre os quais

estão as áreas verdes) e áreas institucionais (destinadas à implantação de equipamentos de uso comunitário, tais como escolas e unidades de saúde).

A Lei de Loteamentos já não define um percentual para cada área a ser doada. Contudo, até a alteração promovida pela Lei Federal 9.785/1999, estava estabelecido o mínimo de 35% da gleba objeto do parcelamento para o montante de áreas públicas (sistema viário, áreas verdes e institucionais). Em virtude disso, leis estaduais e municipais podem ou não definir percentuais mínimos, considerando o total de áreas públicas ou cada uma delas separadamente. No caso da legislação aplicada em Betim (Lei Complementar 10/2019), o total de áreas públicas é de 35%, dos quais 10% devem ser destinados às áreas verdes e 15% às áreas institucionais. Caso o sistema viário não contabilize 20%, a diferença deve ser compensada nas outras duas categorias. Esse procedimento é aplicado também no Decreto Estadual 44.646/2007, que disciplina o exame e anuência prévia nos parcelamentos situados em regiões metropolitanas no estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2007).

A elaboração de um projeto de loteamento deve ser precedida da emissão de diretrizes básicas pelo Município e, em casos de municípios integrantes de regiões metropolitanas, também da expedição das diretrizes pela autoridade responsável pelo planejamento metropolitano – no caso em análise, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH).

A Lei Federal 6.766/1979, apesar de ser instrumento definidor de regras gerais para a aprovação de parcelamentos de solo, detalha os procedimentos a serem seguidos pelos interessados e por aqueles responsáveis pela análise dos projetos. Quanto à fase de diretrizes, a lei indica o conteúdo mínimo a ser apresentado pelo poder público, destacando-se a indicação de um traçado básico do sistema viário (que pode contemplar as vias estruturantes do futuro empreendimento e suas conexões com o entorno) e a localização das áreas que serão destinadas ao uso público. Ressalta-se também que, mesmo não mais estabelecendo um percentual mínimo para essas áreas, o inciso I do artigo 4º define que elas “serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem” (BRASIL, 1979), o que reforça a importância da elaboração das diretrizes. Essa proporcionalidade pode ser avaliada considerando as áreas já consolidadas e que confrontam com a gleba que se pretende parcelar de modo a compensar carências em porções da cidade desprovidas de áreas públicas compatíveis com o adensamento instalado – medida que consiste em um possível instrumento para equilíbrio entre os ônus e benefícios do processo de urbanização.

Cumprida a etapa das diretrizes para a elaboração do projeto de loteamento, sua aprovação se dá também em duas etapas, pois o ato municipal deve ser precedido da anuência prévia emitida pela autoridade estadual competente (no caso de Betim, a Agência RMBH). A etapa final do procedimento de aprovação de um loteamento é seu registro junto ao serviço registral imobiliário competente, ato em que todas as áreas destinadas ao uso público passam ao domínio do Município dando origem às áreas de vias, verdes e institucionais (e para todas essas áreas são geradas matrículas individuais).

Quanto à implantação dos loteamentos, a Lei Federal 6.766/1979 prevê as obras mínimas que ficam a cargo dos empreendedores e garantidas ao Município por meio de instrumento que deve ser averbado juntamente com o registro da aprovação do parcelamento: “a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais” (BRASIL, 1979). Adota-se usualmente a caução por instrumento público (escritura pública de alienação fiduciária de imóvel no valor correspondente às obras de infraestrutura), ficando alguns lotes gravados com essa restrição até que os serviços sejam concluídos e recebidos pela municipalidade.

A obrigatoriedade de execução das obras de infraestrutura nos parcelamentos de solo representa medida importante para o equilíbrio entre os ônus e benefícios do processo de urbanização. Todavia, Santoro (2014) observa que a forma de expansão urbana por loteamentos ocasiona uma “urbanização incompleta” em razão de não exigir também a construção das edificações previstas para as áreas transferidas ao Município (SANTORO, 2014, p. 173). Como a velocidade de construção dos edifícios públicos não acompanha a da disponibilização dos lotes, nos locais destinados à população de menor renda essa situação compromete o pleno exercício do direito à cidade, já que cria núcleos habitacionais desprovidos dos equipamentos de uso comunitário necessários.

Como foi abordado brevemente em capítulos anteriores e será retomado adiante, nos anos 2000 foi proposto um projeto de lei, em nível federal, com a intenção de reformular a Lei de Loteamentos, convertendo-a em uma Lei de Responsabilidade Territorial cujo conteúdo não seria aplicado a uma só matéria, mas abarcaria outros assuntos que interessam à política urbana nacional (como a regularização fundiária). A Lei Federal 6.766/1979 completou trinta anos de vigência em 2019 e segue como a regra geral para a aprovação de parcelamentos do solo em todo o território nacional, porém, é necessária a atualização de seu conteúdo a fim de compatibilizá-lo com regramentos mais recentes (especialmente o Estatuto da Cidade).

6.2 O parcelamento do solo urbano no Município de Betim/MG

A primeira lei de parcelamento do solo de Betim foi aprovada em 2011 (Lei Municipal 5.169/2011). Até essa data, além dos regulamentos federais e estaduais, o Município possuía como instrumento normativo o Decreto Municipal 237/1969. A Lei Complementar 10/2019, que dispõe sobre o licenciamento urbanístico de novos parcelamentos do solo, substituiu a lei de 2011 e é o instrumento seguido atualmente.

Durante o tempo em que não houve atualização da normativa municipal, os parcelamentos do solo seguiram principalmente o disposto na Lei Federal 6.766/1979. Em virtude de Betim integrar a RMBH, os loteamentos e desmembramentos estão sujeitos à anuência prévia do órgão estadual responsável pelo planejamento metropolitano – atualmente a Agência RMBH – e, dessa forma, o Município segue também requisitos de decretos estaduais relativos ao tema.

A atual lei municipal de parcelamento do solo está organizada em oito capítulos (BETIM, 2019):

- 1) Disposições preliminares;
- 2) Do parcelamento do solo urbano;
- 3) Da modificação de parcelamento do solo;
- 4) Do processo de aprovação do parcelamento;
- 5) Das obras de infraestrutura e garantias de execução;
- 6) Da regularização de parcelamentos;
- 7) Das disposições penais;
- 8) Disposições finais.

No capítulo que trata das disposições preliminares, as modalidades de parcelamento do solo são divididas em dois grupos:

I – parcelamento do solo urbano, a divisão de uma gleba em lotes ou áreas potencialmente edificáveis, podendo ser feito mediante loteamento ou desmembramento;

II – modificação de parcelamento do solo, a modificação do parcelamento aprovado, podendo ser feito nas modalidades de desdobro, remembramento ou reparcelamento (BETIM, 2019).

O capítulo II, além de tratar de modalidades de parcelamento do solo, possui uma parte introdutória que enumera os princípios urbanísticos definidos para os empreendimentos no Município, que são:

Art. 5º. (...):

I – continuidade do sistema viário existente, bem como da infraestrutura implantada, evitando-se o surgimento ou a expansão de núcleos isolados da malha urbana;

- II – hierarquização viária com a previsão de vias que contemplem o acesso aos lotes, o transporte público, as ciclovias e a circulação de veículos e pedestres;
- III – previsão de lotes destinados a usos mistos, reduzindo-se a distância entre as áreas residenciais, comerciais, de serviços e institucionais;
- IV – previsão de espaços livres de uso público e de equipamentos urbanos e comunitários compatíveis com o adensamento previsto para o futuro parcelamento e o entorno (BETIM, 2019).

Além disso, são indicados requisitos técnicos para os lotes, áreas públicas e sistema viário – como extensões e áreas máximas de quadras, características básicas do sistema viário, das faixas não edificáveis e condições para que as áreas públicas sejam recebidas pelo Município. Sobre o último item, destaca-se a possibilidade de doação do percentual requerido em outra área fora da gleba objeto de parcelamento (artigo 7º):

§ 6º Nos casos de justificado interesse público o percentual de áreas de que trata o *caput* poderá ser recebido pelo Município em local externo ao do parcelamento, modificação de parcelamento ou condomínio urbanístico.

§ 7º Para aplicação do disposto no parágrafo anterior, a escolha das áreas dependerá de avaliação e aprovação pelo Poder Executivo Municipal.

§ 8º A avaliação considerará o valor dos imóveis segundo critérios utilizados na apuração do Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Imóveis – ITBI.

§ 9º A doação de áreas verdes e institucionais, nos termos do *caput*, poderá ser antecipada em relação ao processo de aprovação de parcelamento de solo mediante interesse e autorização do Poder Público, devendo a antecipação ser averbada na respectiva matrícula.

§ 10. A antecipação de que trata o parágrafo anterior poderá ser deduzida do exigido de áreas verdes e institucionais em outros parcelamentos de solo localizados no Município de Betim, mediante interesse, autorização e condições estabelecidas pelo Poder Público. (BETIM, 2019).

Sobre a citação acima, nota-se que a lei menciona pela primeira vez a figura do condomínio urbanístico. Em seguida, o artigo 11, ao tratar do sistema viário, especifica que: “poderão existir vias condominiais particulares no interior de condomínios urbanísticos” (BETIM, 2019). Como será visto adiante, esse tipo de parcelamento será tratado em uma seção específica do capítulo II, apesar de não ter sido enumerada dentre as modalidades de parcelamento de solo.

As seções de I a V, que integram o capítulo II, conceituam o loteamento com uma subseção dedicada ao loteamento fechado ou de acesso controlado, o parcelamento vinculado – quando são aprovados também edificações ou os parâmetros urbanísticos a serem aplicados em conjunto com o projeto urbanístico dos novos lotes –, o condomínio urbanístico, o parcelamento de urbanização específica que contempla o interesse social e o desmembramento.

As modalidades de loteamento fechado ou de acesso controlado e o condomínio urbanístico serão retomadas, em item específico, na apresentação dos casos ilustrativos de tipos adotados para viabilizar conjuntos de lotes em perímetro fechado. Cabe adiantar que a

Lei Complementar 10/2019, na parte dedicada ao loteamento fechado, contemplou o loteamento de acesso controlado conforme regulamentação inserida no regramento federal por meio da Lei da REURB.

O capítulo III está organizado em três seções que definem:

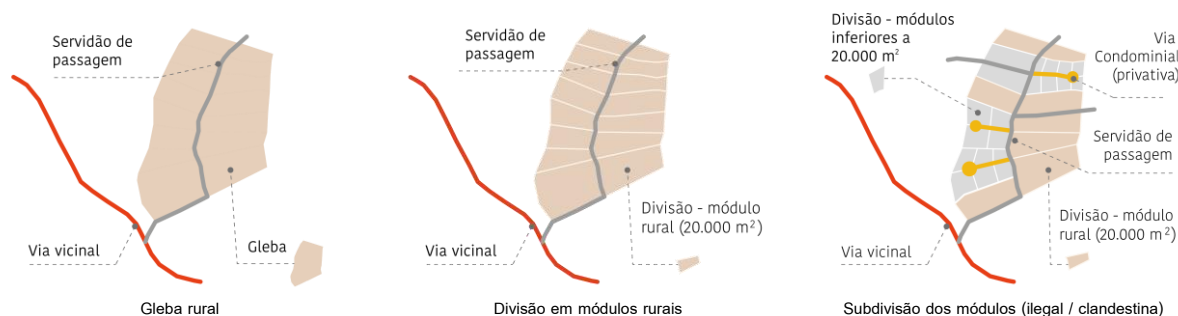
- 1) desdobro – consiste na divisão de lotes provenientes de parcelamentos já aprovados;
- 2) remembramento – é a unificação de lotes ou partes de lotes também em situações anteriormente aprovadas;
- 3) reparcelamento – “a modificação de parte ou de todo o parcelamento que implique na alteração do sistema viário, dos espaços livres de uso público, das áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários” (BETIM, 2019).

Salienta-se que a lei municipal propõe novidades compatíveis com especificidades locais: contempla tanto situações novas quanto a adequação de projetos aprovados anteriormente às diretrizes de desenvolvimento urbano do plano diretor e prevê alternativas para compensar a falta de espaços destinados ao uso público por meio dos projetos de reparcelamento e da doação em áreas externas ao perímetro das glebas parceladas. Como já mencionado, Betim possui grande parte de seus loteamentos aprovados nas décadas de 1950 e 1960, quando não vigorava a exigência de doação de áreas verdes e institucionais. A parte dedicada à regularização de parcelamentos, dessa maneira, trata como irregulares os loteamentos aprovados e não implantados. Essa medida favorece a adequação desses empreendimentos à situação atual de infraestrutura, bem como a possíveis restrições ambientais e urbanísticas que não tenham sido avaliadas na época da aprovação. Ademais, entende-se que a regulamentação de modelos não tratados pela Lei Federal 6.766/1979 confere simplificação a trâmites administrativos e desburocratização dos procedimentos mais frequentes – especialmente a subdivisão de lotes por desdobro –, ficando sua análise e aprovação restrita ao Município.

Os itens seguintes apresentam exemplos dos tipos de empreendimentos fechados implantados no Município de Betim, a fim de ilustrar as formas pelas quais eles se inserem no que aqui é denominado “controvérsias jurídicas e urbanísticas”.

6.3 Tipo 1 – Subdivisão de módulos em parcelamentos situados na zona rural

Figura 27 – Etapas do tipo 1



Fonte: Elaborado pela autora com ilustrações de Anne Fonseca

A implantação de um condomínio fechado por meio do tipo 1, figura 27, consiste em situação ilegal ou clandestina a partir da subdivisão de módulos resultantes do parcelamento de uma gleba rural – viabilizado quando o imóvel originário está situado na zona rural de um município e seguindo o disposto na Lei Federal 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Para esse modelo de empreendimento não há aprovação pela autoridade local e a parcela mínima admitida respeita a Portaria nº 36/1997⁵⁷, a qual aprovou a Instrução Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com a definição de Zonas Típicas de Módulo (ZTM), estendendo a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) das capitais dos estados para outros municípios. A FMP:

É a menor área que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira da Zona Típica de Módulo (ZTM) do município. Ao ser parcelado o imóvel rural, para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior à fração mínima de parcelamento (INCRA, 2020).

A delimitação das Zonas Típicas de Módulo (ZTM) segue características ecológicas e econômicas homogêneas e está baseada nas microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em Betim, a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) a ser respeitada é a da microrregião Belo Horizonte (código 030), que engloba, além da capital do Estado, Betim, Brumadinho, Caeté, Confins, Contagem, Esmeraldas, Ibirité, Igarapé, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano. Nessa ZTM, a menor parcela admitida

⁵⁷ Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-especial/ie50_1997.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

para o parcelamento rural é de 2,00 ha (dois hectares), ou seja, 20.000,00 m² (vinte mil metros quadrados).

Segundo a Instrução Normativa 17-b/1980, do INCRA, o parcelamento de imóveis rurais destina-se à finalidade agrícola e deve ser analisado e aprovado por esse instituto (BRASIL, 1980). Em outros termos, nos módulos resultantes são permitidas apenas atividades inerentes à zona rural, não sendo admitidos usos urbanos em razão de corresponderem à área mínima capaz de garantir aproveitamento econômico considerando as atividades rurais.

A Fração Mínima de Parcelamento (FMP) de 20.000,00 m², no caso de Betim, é superior ao praticado nos empreendimentos configurados como condomínios e loteamentos fechados, que está entre 500,00 m² e 1.000,00 m², considerando-se as situações existentes. Buscando-se individualizar a posse em área menor do que o permitido, ocorre a subdivisão ilegal ou clandestina do solo – uma vez que o terreno, constituído em uma FMP admitida na região, é vendido em parcelas menores para adquirentes distintos. Essas parcelas são oferecidas a um preço reduzido em relação ao que se pratica nas situações aprovadas, pois o pretense condomínio não se sujeitou às exigências legais aplicáveis a um parcelamento de solo urbano: processo de licenciamento urbanístico e ambiental, destinação de áreas públicas à municipalidade e compromisso pela execução das obras de infraestrutura (que são indispensáveis à existência dos lotes). Adicionalmente, há o apelo paisagístico do empreendimento inserido na zona rural, o que, mesmo sendo a confirmação de sua ilegalidade, é utilizado como chamariz para os que querem um imóvel como segunda moradia e lazer nos finais de semana.

Ainda que outras situações a serem citadas resultem em ocupações irregulares do solo, o tipo 1 é mais nocivo ao consumidor e ao ordenamento territorial urbano, já que sua desconformidade perpassa todas as etapas: da concepção à consolidação. O parcelamento do solo para fins urbanos – em áreas inferiores aos 20.000,00 m² correspondentes a uma FMP – não é permitido em zona rural e, a partir da desconformidade em relação à divisão do imóvel, nota-se, como impacto inicial, o descumprimento das diretrizes do planejamento municipal. Ao mapear determinada parte da cidade como rural, espera-se que ali não sejam instaladas atividades urbanas: caso cada módulo seja subdividido em quatro parcelas de aproximadamente 5.000,00m², por exemplo, tem-se expectativa de quadruplicar o adensamento em uma região para a qual não houve projeto e nem previsão de implantação de infraestrutura.

Ainda considerando o parcelamento do solo, a divisão de uma gleba rural não exige a implantação de infraestrutura viária, uma vez que os módulos resultantes serão destinados às atividades agrícolas e normalmente serão ocupados por uma unidade residencial e alguma estrutura que dê suporte à manutenção da área. As vias de acesso são constituídas como servidões de passagem e têm ainda a função de escoamento da produção. Os sistemas de eletrificação, abastecimento de água e esgotamento sanitário também não serão implantados de forma a dar suporte às finalidades urbanas.

O impacto desse modelo de ocupação para a administração municipal começa a ser percebido a partir da utilização dessas áreas para lazer ou segunda moradia. Os adquirentes passam a solicitar a pavimentação das vias, transporte e equipamentos públicos para servir os que decidem utilizar os imóveis com finalidade residencial e as reservas legais, constituídas no parcelamento rural, são suprimidas para ampliar a área útil dos novos “lotes”.

No que se refere à situação documental do parcelamento – e à medida em que passa a ser necessário o registro referente à fração adquirida, o que não é possível em virtude do descumprimento da parcela mínima e inexistência de projeto urbanístico aprovado pela municipalidade –, a ocupação pretendida com o *status* da “cidade dentro dos muros” começa a enfrentar os mesmos problemas da “cidade fora das leis”: falta de infraestrutura e ausência de matrícula individualizada das propriedades.

Para o caso da regularização de parcelamentos ilegais e clandestinos em zona rural, tipo 1, Leonelli e Moreira (2019) apontam conflito da Lei da REURB em relação ao planejamento municipal. Os incisos I e III do artigo 11 definem:

I – Núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972⁵⁸, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – (...);

III – Núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (BRASIL, 2017);

Sobre os conceitos trazidos pela Lei da REURB, Leonelli e Moreira (2019) consideram que:

Ao definir o conceito de núcleo urbano adotado pela nova lei de regularização das áreas rurais, é permitido a permanência regular de núcleos urbanos em áreas rurais, mesmo que sejam loteamentos ou condomínios de lotes horizontais implantados ilegalmente a lei federal de parcelamento do solo (LEONELLI; MOREIRA, 2019, p.7).

⁵⁸ Lei que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências.

Os mesmos autores discutem que a definição de duas categorias de REURB – a Social (S) e a Especial (E) – também contribuirá para a defesa dos empreendimentos ilegais de alta renda nas zonas rurais. A modalidade de REURB E permite a flexibilização de parâmetros a serem adotados nos processos de regularização – o que pode resultar em empreendimentos carentes de infraestrutura e de equipamentos e espaços públicos. Soma-se a isso a aplicação do conceito de “núcleo urbano informal consolidado” como o de difícil reversão – que tem como um dos fatores a natureza das construções, situação encontrada nos empreendimentos de alta e média renda com edificações de maior área e alto padrão construtivo (LEONELLI; MOREIRA, 2019, p.7). Leonelli e Moreira (2019) veem com preocupação a adoção de procedimentos que, antes da Lei da REURB, só eram possíveis se aplicados a casos de interesse social (a atual REURB S). Os autores salientam o favorecimento ao mercado de loteamentos voltados ao público de maior poder aquisitivo, que poderá ter legitimado um modelo de ocupação utilizado como burla à Lei Federal 6.766/1979 (LEONELLI; MOREIRA, 2019, p. 8).

Vale lembrar que o público atendido pela REURB E, especificamente os empreendedores imobiliários, é o que possui fácil acesso ao poder legislativo. Como já mencionado neste trabalho, a Lei Federal 13.465/2017 incorpora integralmente o Projeto de Lei do Senado 208/2015, que já pretendia a alteração da 6.766/1979 para incluir as disposições sobre loteamentos de acesso controlado. Além disso, a tentativa de regularização de empreendimentos não enquadrados em interesse social estava presente na Lei Federal 11.977/2009 revogada pela Lei da REURB. A novidade, porém, é a extensão dessa possibilidade para as zonas rurais.

A ocorrência do tipo 1 em Betim será aqui ilustrada pelo Condomínio Recanto da Serra, situado parcialmente na Macrozona Rural desse Município e parcialmente no perímetro urbano de Esmeraldas (FIGURA 11).

A Macrozona Rural na parte norte de Betim está classificada como Área de Interesse Ambiental V (AIA – V) que, de acordo com o plano diretor vigente, corresponde às “áreas com predominância de ecossistemas preservados de grande relevância ambiental e paisagística, em especial a região de Serra Negra” (BETIM, 2018). São diretrizes específicas para a região:

- 1) edição de “lei específica de proteção dos recursos naturais e da paisagem, cabendo ainda ao poder público municipal articular junto ao Município de Esmeraldas a criação de uma Área de Preservação Ambiental – APA intermunicipal”;

- 2) criação do “Parque Serra Negra preservando a paisagem natural, em especial o ponto mais alto do Município, incentivando o turismo ecológico e a pesquisa”;
- 3) destinação da área à criação de Reservas Particulares Ecológicas (RPE) com a adoção de incentivos fiscais para promover a preservação (BETIM, 2018).

A partir das diretrizes embasadas na preservação ambiental, observa-se a inadequação da urbanização da área que ocorre de modo disperso em relação à malha urbana e sem estudo específico que defina parcela mínima e sistema viário compatíveis com os atributos naturais da região, pois, mesmo que a administração opte pela regularização dos empreendimentos existentes, há que se considerar que tal situação não foi prevista no plano diretor – já que foi mantida a Macrozona Rural nesse local.

A articulação entre Betim e Esmeraldas é necessária para o controle do avanço da urbanização sobre as áreas a serem preservadas. Porém, o que ocorre é o conflito entre as diretrizes de expansão pelo encontro entre duas macrozonas com propósitos opostos: de um lado, a manutenção das atividades agrícolas (Betim) e, de outro, o incentivo à regularização fundiária de condomínios existentes (Esmeraldas).

O Condomínio Recanto da Serra se estende nos dois municípios e possui acesso por Esmeraldas. Consiste originalmente na divisão de uma gleba em módulos rurais e servidões de passagem (de domínio particular). Em relação à legislação urbanística de Betim, como mencionado, a área está situada na Macrozona Rural – onde não se permite o parcelamento do solo para fins urbanos –, devendo os módulos permanecerem com a área mínima de 20.000,00m². A divisão clandestina foi feita em parcelas aproximadas de 2.500,00m², considerando a conversão das vias de servidão em vias de circulação de uso privativo dos adquirentes.

A situação ilustra controvérsias jurídicas por se tratar de uma divisão ilegal – não permitida pela Lei Federal 6.766/1979 e em desconformidade com a legislação municipal –, mas traz contribuições mais significativas se consideradas as controvérsias urbanísticas discutidas nesta tese – inicialmente por ser uma área situada em dois municípios. A Lei de Loteamentos trata desses casos indicando que os parcelamentos de solo nessa condição devem ser disciplinados pela autoridade competente no governo estadual. No entanto, isso seria aplicado se a gleba estivesse caracterizada como Macrozona Urbana ou de Expansão Urbana em Betim e Esmeraldas. O que acontece é que o parcelamento do solo com a finalidade urbana é permitido apenas na porção situada em Esmeraldas.

Relativamente a Betim, o caso é de urbanização dispersa, porque está distante cerca de 10,00 km da infraestrutura urbana, enquanto em Esmeraldas dá continuidade a uma

porção já urbanizada da cidade. Nesse Município, a área está situada dentro do perímetro urbano instituído por lei municipal em 2007 podendo, portanto, ser parcelada para fins urbanos.

No que concerne aos dois municípios, constata-se que a situação ilustra os efeitos do processo de conurbação e, de certa forma, metropolização, com ocorrência de baixa densidade populacional. Caso seja viável a regularização em Betim, o acesso ao condomínio será mantido por Esmeraldas, visto que a infraestrutura nesse lado do empreendimento está instalada? Em Betim, a chegada ao condomínio somente seria possível por meio de estradas vicinais sem infraestrutura para suportar o tráfego urbano. Ademais, a distância entre o condomínio e a área urbanizada em Betim pode tornar inviável a previsão de um acesso por meio desse Município. Ou seja: a formalização do empreendimento está sujeita ao acordo entre municípios a fim de definir como serão compartilhados os impactos urbanísticos.

Trata-se também de uma situação contrária ao planejamento urbano no Município de Betim por implantar, na Macrozona Rural e em Área de Interesse Ambiental (AIA), um parcelamento com finalidade urbana para o qual não foram definidas diretrizes municipais que busquem compatibilizar o uso não previsto com as regras delimitadas pelo plano diretor.

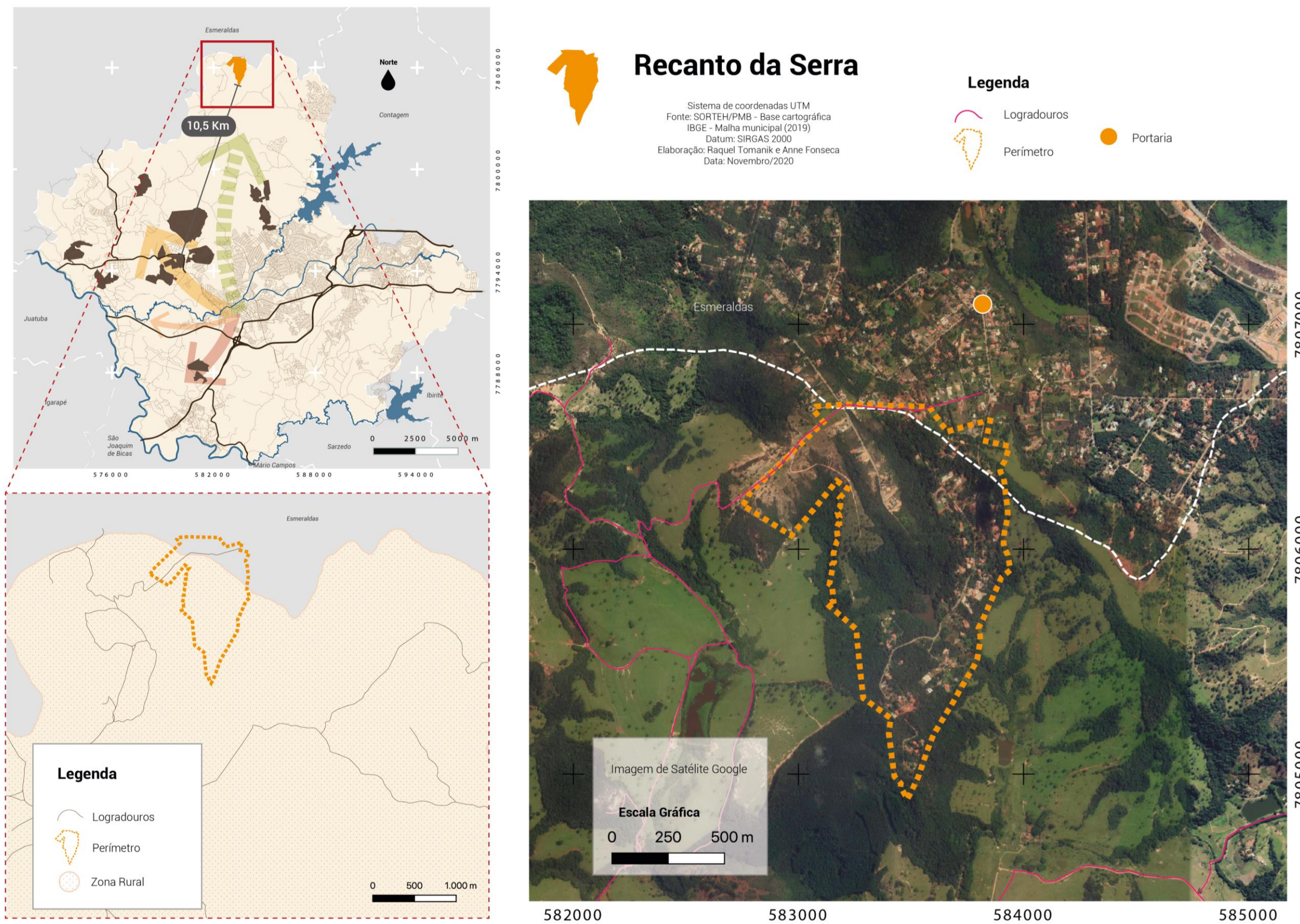
A figura 28 mostra a diferença entre a situação do empreendimento em Esmeraldas, situação consolidada, e em Betim, com vias sem pavimentação e menor número de edificações. O quadro 4 relaciona as controvérsias jurídicas e urbanísticas e algumas possíveis maneiras de superá-las:

Quadro 4 – Controvérsias jurídicas e urbanísticas – Recanto da Serra

Controvérsias jurídicas	Trata-se de parcelamento ilegal ou clandestino por se tratar de empreendimento para fins urbanos na Macrozona Rural de Betim e resultante da subdivisão de módulos com área inferior ao mínimo permitido.
Controvérsias urbanísticas	Por ser um parcelamento do solo para fins urbanos em Macrozona Rural, contraria diretrizes urbanísticas e ambientais do plano diretor vigente. O empreendimento se estende por dois municípios, possui acesso por um (Esmeraldas) e está isolado em relação ao outro (Betim). Há ainda o conflito entre macrozoneamentos (Macrozona Rural em Betim e zona urbana em Esmeraldas). Em relação a Betim, o Condomínio Recanto da Serra é um caso de urbanização dispersa, enquanto em Esmeraldas está inserido na malha urbana.
Superação das controvérsias jurídicas	Existe possibilidade de ser analisado à luz da Lei da REURB. Entretanto, para isso será necessário considerar a situação em relação aos dois municípios, uma vez que o estágio de consolidação é diferente em Betim e em Esmeraldas. Como estabelece a citada lei federal, a definição de núcleo consolidado depende de “circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (BRASIL, 2017).
Superação das controvérsias urbanísticas	Se vencida a controvérsia jurídica, é possível aprovar o parcelamento em lotes com área inferior ao módulo mínimo rural. A situação em relação a Esmeraldas apresenta um parcelamento já integrado à malha urbana existente. Já em Betim, trata-se de um caso de urbanização dispersa que não se relaciona com o núcleo dotado de infraestrutura. O empreendimento não possui acesso por Betim, pois o sistema viário que o serve desse lado é composto por vias vicinais. A regularização deve considerar as dificuldades de gestão de um núcleo urbano em dois municípios. A possibilidade que se apresenta é a de confirmar a relação do condomínio com Esmeraldas (por onde se dá seu acesso principal atualmente); todavia, deve-se superar questões relativas à definição dos limites geográficos.

Fonte: Elaborado pela autora

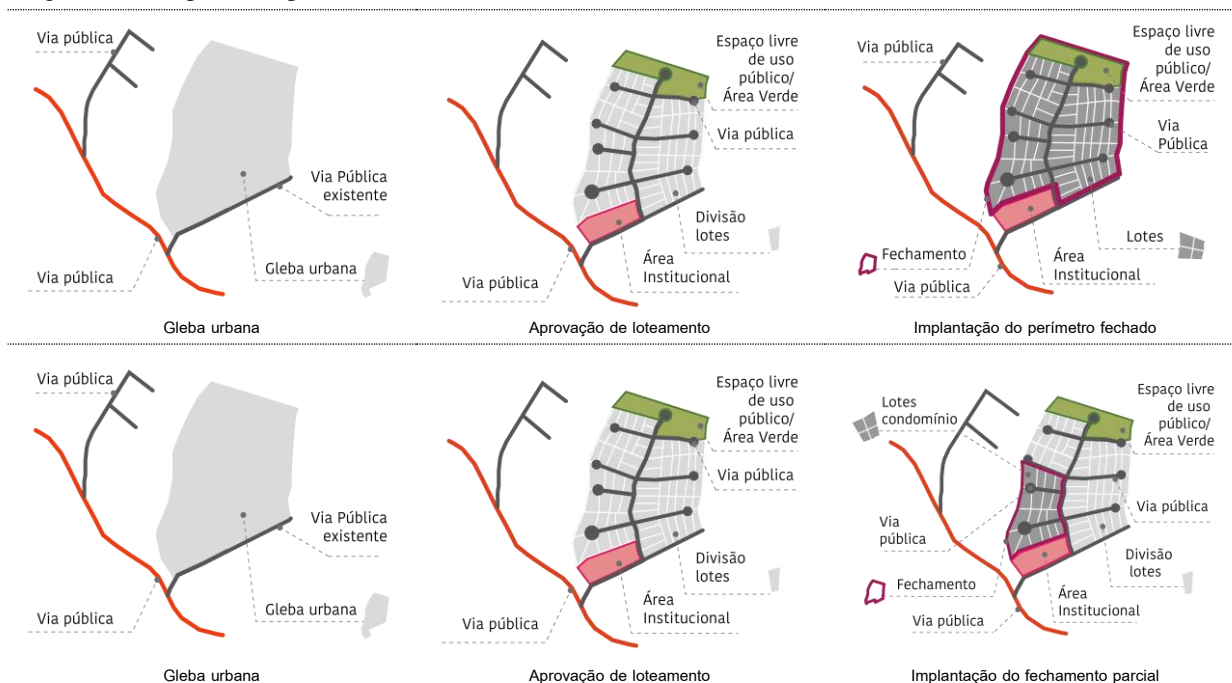
Figura 28 – Caso ilustrativo do tipo 1 – Recanto da Serra



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

6.4 Tipo 2 – Loteamento de acesso controlado/Loteamento fechado e Tipo 2A – Loteamento parcialmente fechado

Figura 29 – Etapas dos tipos 2 e 2A



Fonte: Elaborado pela autora com ilustrações de Anne Fonseca.

Os tipos 2 e 2A, figura 29, são os mais utilizados para a viabilização de conjuntos de lotes em perímetro fechado. Pinto (2017, p. 2) chama a atenção para a confusão entre esses modelos – atualmente consolidados como “loteamentos fechados” – e um condomínio de lotes – que não gera vias públicas em sua aprovação. Apesar de terem origem em um loteamento convencional no qual as vias públicas são transferidas ao domínio do Município que o aprova, popularmente são percebidos como condomínios de fato, sobretudo por terem entrada restrita a moradores e pessoas autorizadas.

Da forma como determinado na alteração da Lei Federal 6.766/1979 (feita pela Lei da REURB), os tipos 2 e 2A consistem na aprovação de um parcelamento de solo na modalidade de loteamento que admite a instalação de dispositivos e procedimentos de controle de acesso a pessoas identificadas ou cadastradas, sendo vedada a proibição de entrada a qualquer cidadão que atenda a essas condições.

Embora a inserção dos tipos 2 e 2A seja recente na legislação federal, vale lembrar que a controvérsia jurídica em torno do modelo é antiga. Em parecer intitulado *Loteamento fechado*, emitido em 1982, Hely Lopes Meirelles analisou o caso de um condomínio que teve sua avaliação negada pela prefeitura de Campos do Jordão/SP – sob a

justificativa de que a municipalidade aguardava a aprovação de uma “lei de condomínios” por meio da qual seria exigida a transferência de 15% do total da gleba ao domínio do Município (correspondentes às áreas livres). Consta do citado parecer que a prefeitura já havia emitido diretrizes para a elaboração dos projetos do condomínio que fora proposto em conformidade com a Lei Federal 4.591/1964 (MEIRELLES, 1982, p. 8).

O caso foi avaliado a partir de quatro quesitos:

- 1) se havia o direito adquirido em razão de a prefeitura já ter emitido as diretrizes para elaboração do projeto do condomínio;
- 2) se uma lei posterior ao fornecimento das diretrizes municipais invalidaria aquelas já emitidas;
- 3) se estaria entre as competências do Município dispor sobre a transferência de áreas ao domínio público em caso de condomínios fundamentados na Lei Federal 4.591/1964;
- 4) se seria cabível mandado de segurança contra a omissão da prefeitura ou o indeferimento do pedido de aprovação.

A resposta às indagações foi baseada em discussão prévia a respeito da competência municipal para dispor sobre o ordenamento de seu território e das características do “condomínio horizontal ou loteamento fechado” (MEIRELLES, 1982, p. 8). Observa-se que tanto as perguntas quanto as respostas estão embasadas no direito de propriedade: examinou-se o impedimento à destinação da gleba por meio da suspensão da análise de um procedimento administrativo em curso. As considerações acerca do modelo “condomínio horizontal ou loteamento fechado” deram suporte à conclusão sobre a aplicabilidade ou não da transferência de área pública pretendida pelo Poder Executivo.

Sobre as competências municipais para o ordenamento territorial, Meirelles (1982) separou as limitações impostas à propriedade em dois campos: um relativo ao direito civil, de competência da União, e outro referente ao uso, de alçada da administração local. Em resumo: o autor apontou que o que interfere no domínio do bem imóvel (como se adquire, preserva ou transfere a propriedade) deve ser objeto de regulação por lei federal, enquanto o que disciplina o uso seria de responsabilidade do Município (MEIRELLES, 1982, p. 9).

Relativamente ao tipo de parcelamento, o autor diferenciou o condomínio do loteamento convencional adotando argumentos já expostos nesta tese quanto à diferença entre o produto gerado por um e por outro modelo (sendo o lote em condomínio vinculado a frações de uso comum), bem como os regimes jurídicos que recaem sobre cada um – no condomínio a Lei Federal 4.591/1964 e no loteamento a Lei Federal 6.766/1979 (MEIRELLES, 1982, p. 9).

Além disso, ratificou conteúdo de sua obra *Direito municipal brasileiro*⁵⁹ na qual indicou que os municípios podem editar normas específicas adequadas às urbanizações em condomínio (MEIRELLES, 1982, p. 10).

Somente após duas décadas da data do parecer *Loteamento Fechado* – em janeiro de 1982 –, o Estatuto da Cidade viria a confirmar a função social da propriedade. Assim, se atualmente grande parte das decisões jurídicas tem como base o direito à propriedade, não se esperaria que, na ausência da legislação urbanística como a vigente hoje, as conclusões fossem diferentes⁶⁰. Além disso, naquela época, a Lei Federal 6.766/1979 era recente e os condomínios e loteamentos fechados não tinham a expressividade que têm atualmente como modelos de desenvolvimento imobiliário.

Voltando aos loteamentos de acesso controlado, é interessante notar que a lei federal não exige sua previsão na legislação municipal, mas apenas a regulamentação do controle de entrada por ato do poder público local a exemplo da concessão do direito real de uso das áreas públicas no espaço que se pretende delimitar – não só as vias públicas, mas também áreas verdes e institucionais, uma vez que não há maiores especificações.

Pinto (2017, p. 2) apresenta dois questionamentos para o loteamento de acesso controlado:

(i) A possibilidade ou não de controle por particulares de bens de uso comum do povo, como são os logradouros públicos; e (ii) a obrigatoriedade ou não do pagamento por parte de proprietários não associados. Quanto à última questão, o STJ firmou a seguinte tese: “As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram (PINTO, 2017, p 2).

Ainda que a Lei Federal tenha passado a admitir a existência desse tipo de loteamento, como lembra Pinto (2017), a situação do controle de acesso às vias transferidas ao domínio público permanece conflituosa por não haver instrumento que possibilite a proibição da livre circulação a todos os cidadãos nos logradouros públicos: mesmo que se fale em “controle”, o que ocorre, na prática, é o impedimento à entrada. Adicionalmente, instrumentos como a concessão onerosa de uso das vias são precários, podendo ser revogados se esse for o interesse da municipalidade. Assim, o segundo questionamento apontado por Pinto (2017) faz sentido tanto pelo duvidoso cabimento da taxa de manutenção quanto pela resistência de moradores em aceitá-la (pois não se estará diante de uma situação permanente).

⁵⁹ (MEIRELLES, 1997, p. 467).

⁶⁰ Sobre o direito ao parcelamento do solo, o parecer concluiu o seguinte: “O Município não pode impedir o uso normal da propriedade urbana que é a edificação e para a qual se faz mister o parcelamento da gleba através do loteamento. Impedir este ato de parcelamento do solo urbano equivale a estancar o uso do imóvel e aniquilar o direito de propriedade, o que só poderia ser feito através da desapropriação” (MEIRELLES, 1982, p. 12).

O modelo traz a novidade de poder ser concebido como loteamento de acesso controlado na etapa de diretrizes básicas emitidas pelas autoridades públicas competentes. Dessa forma, o fechamento não será uma regularização, mas uma característica do empreendimento desde o projeto. Caso os Estados e Municípios editem leis regulamentares para essa modalidade, podem ser feitas exigências prevendo-se a destinação do percentual de áreas públicas devido (áreas verdes e institucionais) fora do perímetro fechado. Supera-se, portanto, uma das controvérsias urbanísticas do loteamento fechado, que é a restrição de acesso às áreas de uso público.

A regulamentação de empreendimento similar a esse já ocorre em alguns municípios – como em Betim, que teve a modalidade do loteamento fechado inserida na legislação desde o ano de 2007 por meio de um anexo específico no plano diretor. Mais tarde, as disposições foram incorporadas à Lei Municipal nº 5.169/2011 (Lei Municipal de Parcelamento do Solo), revogada com a aprovação da Lei Complementar 10/2019 que a substituiu mantendo o conteúdo em uma subseção dedicada ao “loteamento fechado ou de acesso controlado” (já adequando a figura à nova legislação federal).

A crítica que pesa sobre essa solução encontrada para os loteamentos de acesso controlado, contudo, é que a proposta foi idealizada de forma a legitimar situações de irregularidade já existentes: a do loteamento aprovado e posteriormente fechado (tipo 2) ou parcialmente fechado (tipo 2A).

Esses dois tipos correspondem aos casos de loteamentos regulares, concebidos nos moldes da Lei Federal 6.766/1979, que se convertem em empreendimento fechado, com ou sem autorização do poder público municipal. O parcelamento do solo é aprovado, recebe as devidas certificações sem demonstrar explicitamente a intenção de fechamento. Dessa forma, há a destinação dos percentuais de área pública previstos na legislação – áreas verdes, institucionais e de sistema viário – e as vias públicas são transferidas ao domínio do Município, tornando-se bens de uso comum do povo (como prevê a Constituição Federal de 1988). Algumas municipalidades, já prevendo futuro fechamento, ainda que anteriormente à regulamentação de 2017, solicitam o posicionamento das áreas institucionais de forma que o acesso ao público seja garantido. Ademais, dispõem sobre regras para a concessão de uso das vias públicas, repassando os ônus de sua manutenção aos beneficiários que, em troca, são autorizados a instalar dispositivos de controle de acesso.

A diferença entre os tipos 2 e 2A é que no caso do segundo o fechamento se dá em parte do loteamento, preservando as características do projeto original em uma porção do

empreendimento e resultando em parcelamento com duas modalidades: o loteamento convencional e o loteamento de acesso controlado.

Cabe destacar que os tipos 2 e 2A, quando implantados sem autorização municipal, convertem-se em situações irregulares, pois partem de um loteamento aprovado que, em fase posterior ao licenciamento, torna-se desconforme por ser implantado em desacordo com seu plano urbanístico. Adicionalmente, e como não houve regulação pela autoridade competente, não foram estabelecidas condições para se fazer o fechamento e não foi avaliada a condição de acesso às áreas públicas e nem delimitadas contrapartidas para que o sistema viário fique sob domínio dos beneficiários (ônus da concessão do direito real de uso).

Os tipos 2 e 2A geram os mesmos impactos urbanísticos (descontinuidade da malha urbana, isolamento, dentre outros). No entanto, do ponto de vista da relação com os adquirentes, o tipo 2A pode ser mais conflituoso. Isso porque utiliza-se da criação de uma associação que representará os adquirentes nos dois casos. Nas duas situações pode ocorrer resistência de moradores para a adesão, todavia, considerando-se que no tipo 2A parte do bairro mantém sua configuração original, a aceitação pode ser menor, uma vez que um percentual dos moradores permanecerá isenta dos ônus do fechamento.

Até o final do mês de novembro de 2020, tramitava no STF o Recurso Extraordinário (RE) 695911 – “Cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não-associado” – cujo julgamento, um dia após a defesa deste trabalho, fixou a seguinte tese de repercussão geral:

É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis (BRASIL, 2021)⁶¹.

Longe de pacificar a questão, o loteamento fechado implantado a partir da aprovação de um loteamento convencional (para o qual não foi previsto o fechamento no projeto urbanístico e, portanto, ônus de manutenção de áreas públicas em seu interior) seguirá conflituoso do ponto de vista da imposição de cobrança de taxas aos adquirentes de lotes que não queiram se associar voluntariamente.

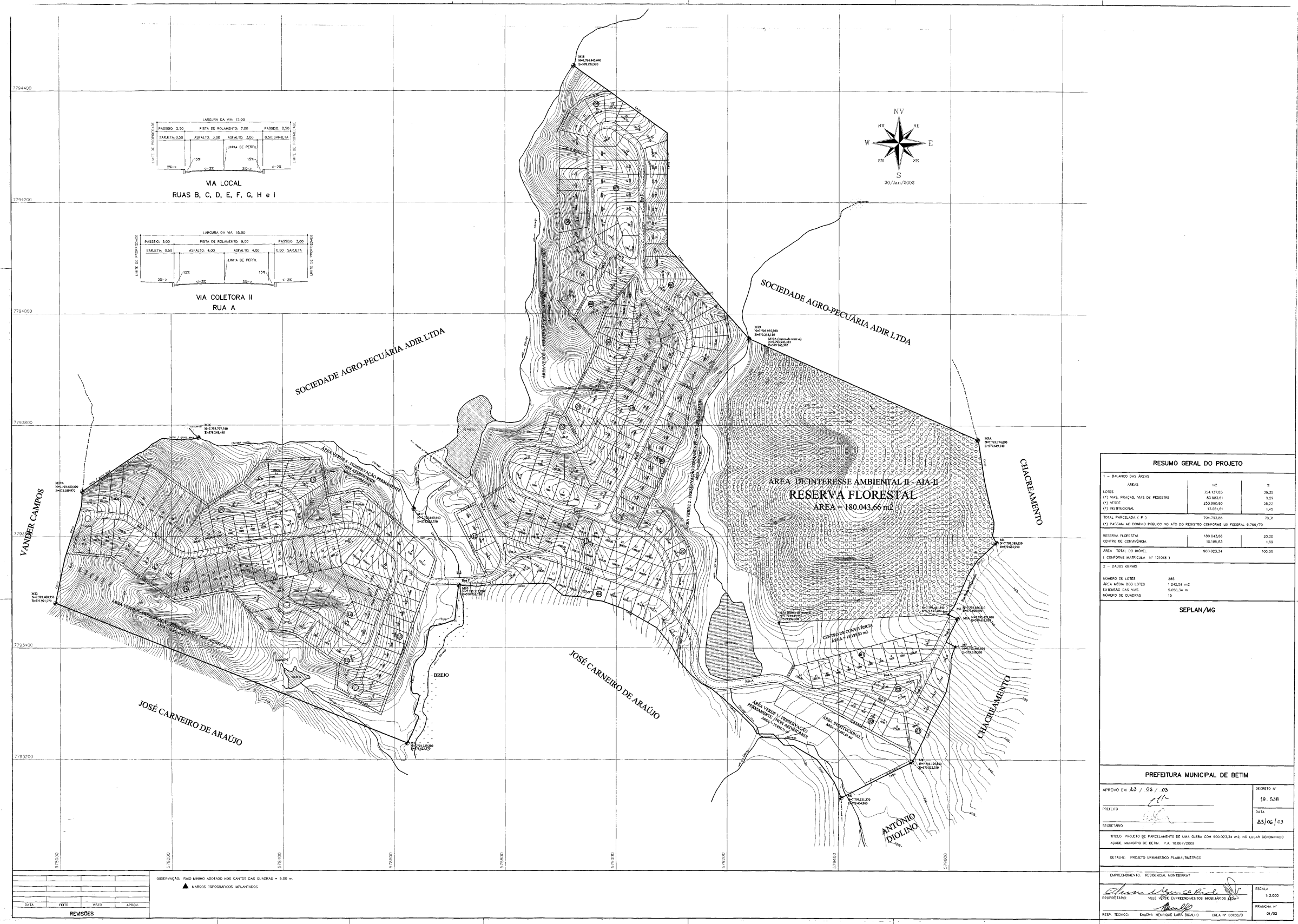
⁶¹ Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4262142&numeroProcesso=695911&classeProcesso=RE&numeroTema=492>. Acesso em: 03 fev. 2021.

A regulamentação do loteamento fechado estabeleceu critérios para que os empreendimentos aprovados nos moldes definidos pela Lei Federal 6.766/1979 possam obter autorização do poder público para instalação de cercamento e dispositivos de segurança mediante concessão onerosa das áreas públicas internas ao perímetro (vias de circulação e áreas verdes). Em contrapartida, os moradores, por entidade representativa, ficam responsáveis pela manutenção do sistema viário, coleta de lixo e outros serviços públicos a critério da administração municipal.

O tipo 2, em Betim, será ilustrado pelo bairro Residencial Montserrat. O empreendimento foi aprovado em 2003 na modalidade de loteamento prevista na Lei Federal 6.766/1979, possui área total parcelada de 704.793,85m² e originou 285 lotes com área mínima de 1.000,00m². A área destinada aos lotes corresponde a 39,35% do total (FIGURA 30).

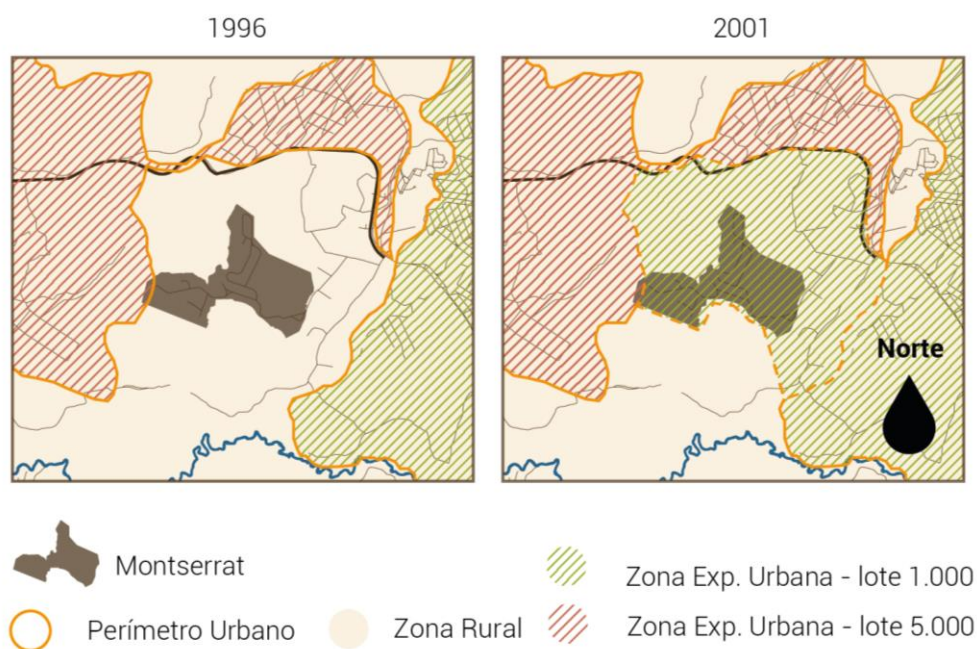
Figura 30 – Planta aprovada do bairro Residencial Montserrat



Fonte: Acervo da SORTEH. Disponível em: www.dpurb.betim.mg.gov.br/plantascadastrais. Acesso: 20 nov. 2020.

Para possibilitar a aprovação desse empreendimento, o plano diretor vigente à época foi alterado com a ampliação do perímetro urbano em área específica para contemplá-lo e foram definidas, no local, diretrizes de baixa densidade com módulo mínimo permitido de 1.000,00m² – a área de expansão urbana no entorno permitia lotes mínimos de 1.000,00 e de 5.000,00m² (FIGURA 31).

Figura 31 – Ampliação do perímetro urbano no entorno do Residencial Montserrat



Fonte: Dados da SORTEH/PMB. Elaborado por Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

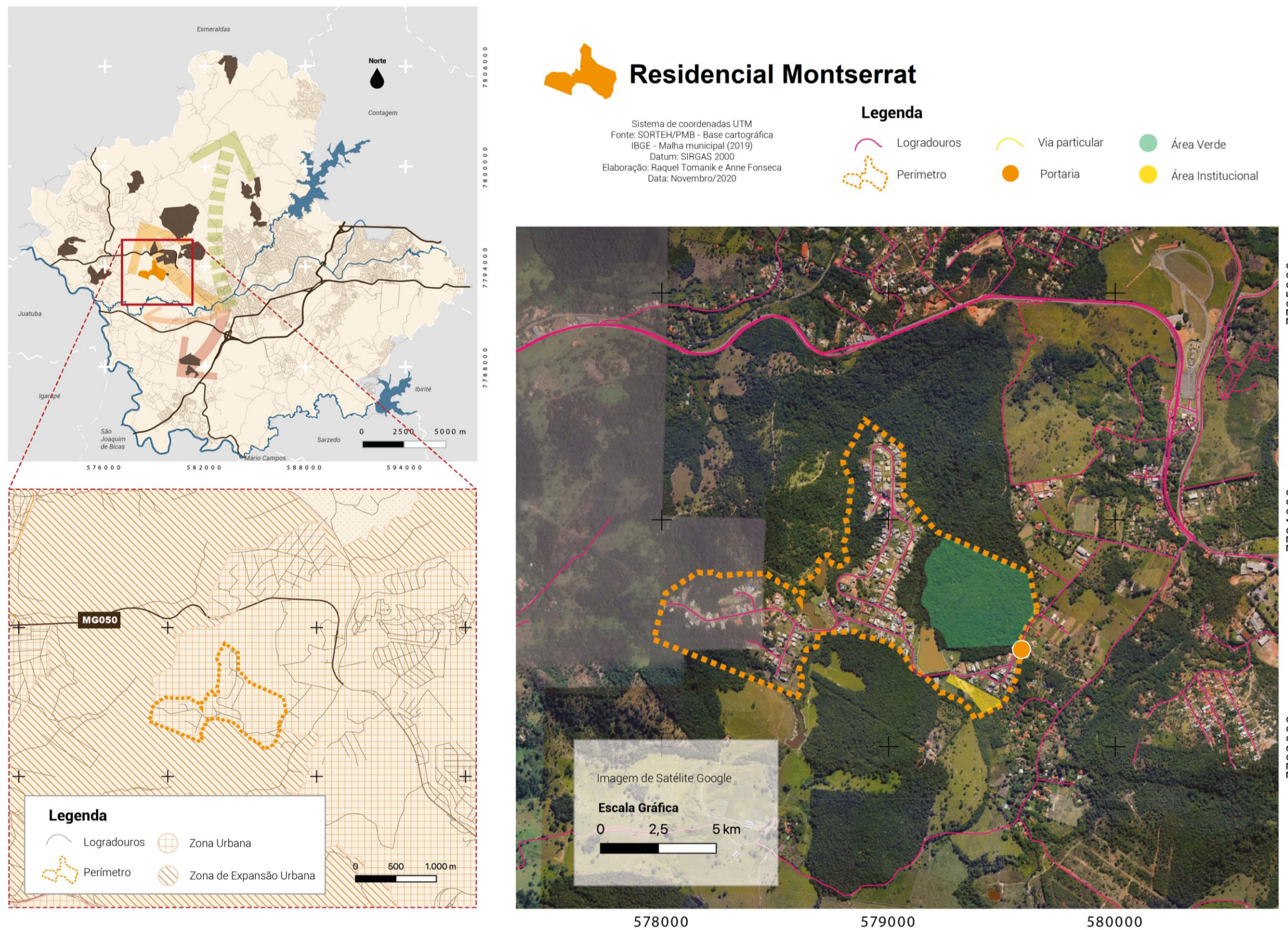
Desde sua aprovação, o bairro foi implantado como loteamento fechado, apesar de não haver, naquela ocasião, legislação municipal que abarcasse tal modalidade de parcelamento, nem diretriz para que as áreas de uso público tivessem acesso à comunidade e, dessa forma, tanto áreas verdes como áreas institucionais ficaram dentro do perímetro cercado.

No ano de 2019, o bairro Residencial Montserrat foi regularizado como loteamento fechado por meio da Lei Municipal 6.624. Nesse ato, foram definidas as concessões por parte do Município e as contrapartidas a cargo da associação que representa os moradores e proprietários de lotes. A lei autorizou ao Município a doação (com encargos) da área institucional localizada internamente ao perímetro e repassou à associação os ônus decorrentes da manutenção das vias públicas e da limpeza urbana do bairro. Cabe mencionar que a legislação municipal de parcelamento de solo permite que as áreas verdes resultantes da aprovação do loteamento fiquem dentro do perímetro fechado.

A regularização foi provocada por procedimento aberto junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) em resposta a denúncia de moradores da região que tiveram seu acesso às vias públicas impedido.

A figura 32, a seguir, mostra a situação das áreas públicas e do perímetro fechado, bem como a relação do empreendimento com a malha urbana existente e áreas de expansão no entorno.

Figura 32 – Caso ilustrativo do tipo 2 – Residencial Montserrat



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

O tipo 2A será ilustrado em Betim por meio do Residencial Ouro Verde, que consiste no fechamento parcial do bairro Ponte Alta, situado na porção norte do Município. O bairro foi aprovado em 2000 na modalidade de loteamento prevista na Lei Federal 6.766/1979. Como o fechamento parcial não está oficializado, não é possível afirmar com precisão quando se deu a implantação do residencial que atualmente funciona como condomínio fechado com cercamento e implantação de portarias.

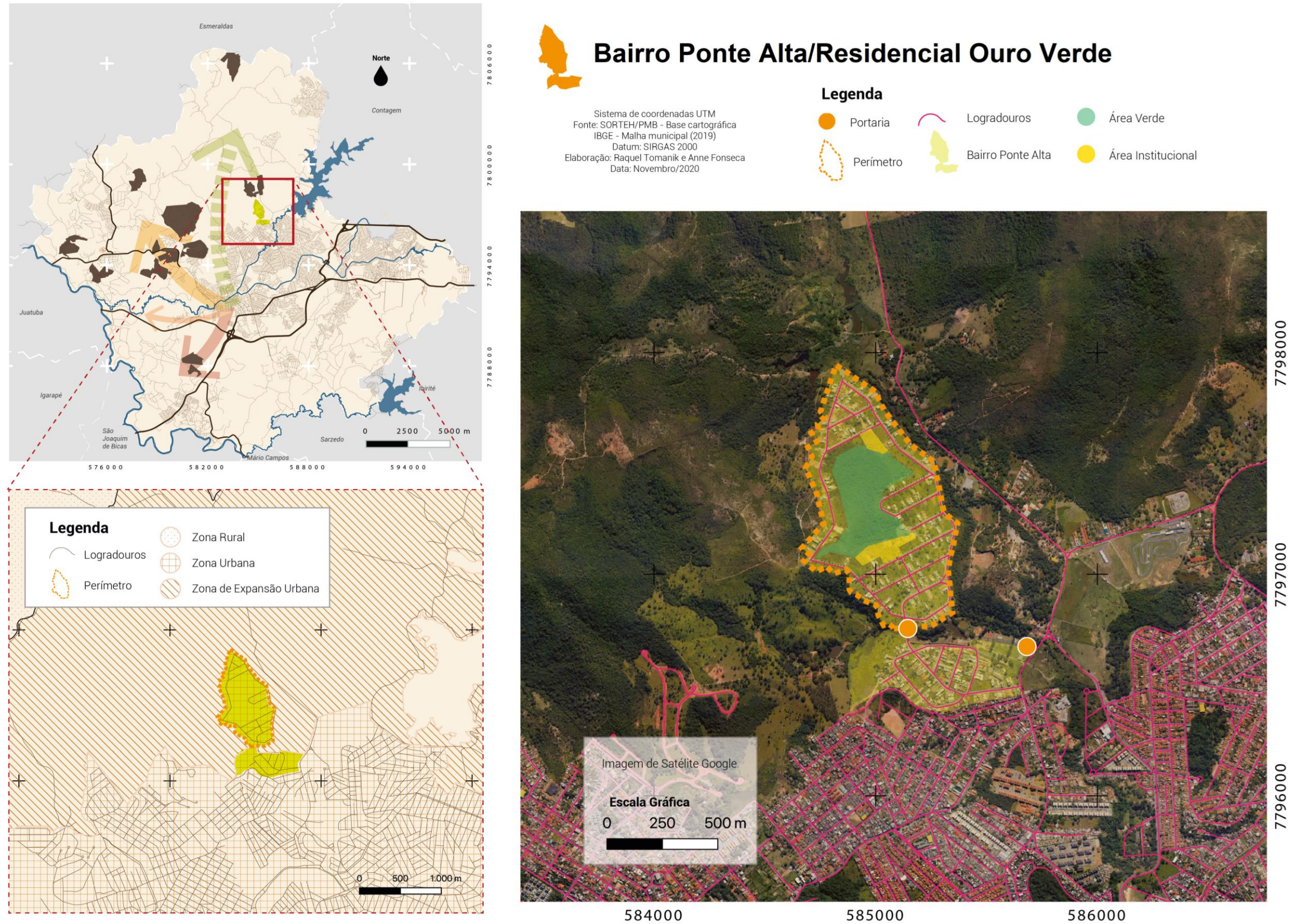
Segundo dados da aprovação, o loteamento possui área total de 695.853,49 m², os lotes correspondem a 55,35% da área total parcelada e as áreas verdes e institucionais a 17,32% e 9,88% respectivamente. Do montante transferido às áreas públicas, uma parte ficou situada dentro do perímetro fechado. Como destacado no caso anterior, a legislação municipal de parcelamento do solo trata de maneira distinta as áreas verdes e institucionais, permitindo que as primeiras fiquem dentro do perímetro fechado.

Diferentemente do que aconteceu com o Residencial Montserrat, não houve inicialmente a intenção de fazer do bairro Ponte Alta um empreendimento fechado. O parcelamento do solo seguiu as disposições da legislação vigente à época e foi concebido com lotes médios de 500,00m². Segundo diretrizes para as áreas de baixa densidade, de acordo com o plano diretor de 1996, eram permitidos ou módulos mínimos de 1.000,00m², adotando-se fossas sépticas, ou 500,00m² com rede de esgoto e estação de tratamento.

Esse bairro, que esteve situado até o plano diretor de 2018 no limite entre as Macrozonas Rural e de Expansão Urbana, atualmente confronta com a Macrozona de Expansão Urbana que tende a sofrer pressão por ocupação em virtude de ser a nova frente de desenvolvimento imobiliário – ou a “inovação”, para usar termo de Abramo (1989), promovida pela alteração do perímetro urbano (FIGURA 33).

De acordo com a lei de parcelamento municipal, é possível a regularização do fechamento parcial desde que seja superada a situação de limitação de acesso à área institucional e que não haja bloqueio ao sistema viário existente ou projetado. A associação que representa os moradores e proprietários de lotes no empreendimento possui procedimento administrativo em andamento na Prefeitura Municipal de Betim e pretende compensar a área institucional interna por outra situada fora do perímetro fechado.

Figura 33 – Caso ilustrativo do tipo 2A – Bairro Ponte Alta/Residencial Ouro Verde



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

No quadro 5, a seguir, são listadas as controvérsias jurídicas e urbanísticas dos casos ilustrados neste item e suas possibilidades de superação:

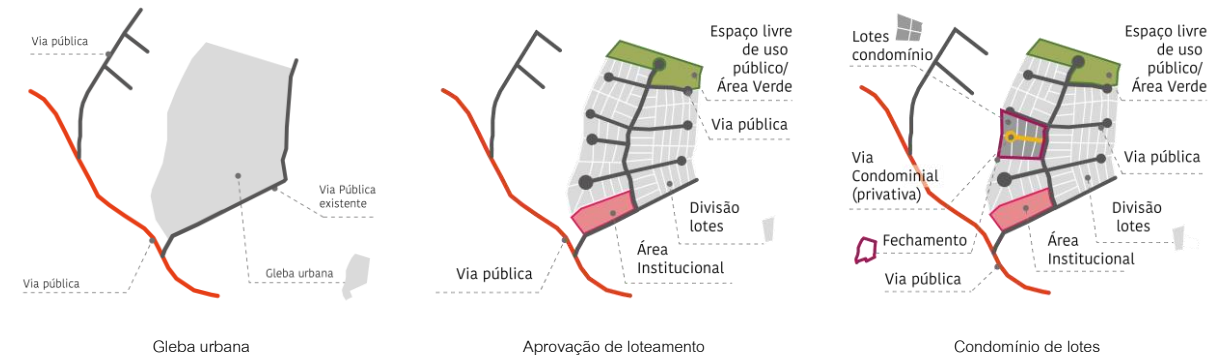
Quadro 5 – Controvérsias jurídicas e urbanísticas dos tipos 2 e 2A

Controvérsias jurídicas	Controle de acesso a bens públicos e cobrança de taxas por parte da associação que representa os moradores e proprietários.
Controvérsias urbanísticas	Confinamento de áreas públicas e restrição de acesso aos munícipes; descontinuidade da malha urbana.
Superação das controvérsias jurídicas	Mesmo com a regulamentação dos loteamentos de acesso controlado instituída pela Lei da REURB, a controvérsia permanece pelo fato de não haver dispositivo legal que permita a restrição de acesso às áreas transferidas ao domínio público. A cobrança de taxas dos adquirentes de lotes em loteamentos convencionais que se convertem em loteamentos de acesso controlado não é assunto pacificado. No caso dos loteamentos concebidos como de acesso controlado, essa questão tende a ser menos polêmica pelo fato de o empreendimento já ser aprovado nessa modalidade, ou seja, prevendo que os usuários terão encargos para que sejam instalados os dispositivos de segurança.
Superação das controvérsias urbanísticas	As controvérsias urbanísticas podem ser vencidas em situações futuras com a inclusão de diretrizes específicas na legislação municipal que estabeleçam a limitação de área para o fechamento e a destinação do percentual de áreas públicas fora do perímetro fechado (inclusive prevendo regras para a regularização dos loteamentos convencionais que se convertem em fechados). Essa medida também faria com que o empreendimento alcançasse os princípios da cidade justa de Fainstein (2010): equidade, diversidade e democracia. No caso de loteamentos existentes, essa deve ser uma questão tratada por meio de instrumentos que possibilitem impor medidas de mitigação dos impactos percebidos (como ocorreu com a Lei Municipal 6.624/2019).

FONTE: Elaborado pela autora.

6.5 Tipo 3 – Condomínio de lotes

Figura 34 – Etapas do tipo 3



Fonte: Elaborado pela autora com ilustrações de Anne Fonseca.

O tipo 3 constitui o condomínio de lotes inserido no Código Civil por meio da Lei da REURB de 2017 e será apresentado brevemente, pois já foi detalhado no capítulo 3 e não possui exemplo no Município de Betim (FIGURA 34). Esse tipo consiste na equiparação ao condomínio edilício em que os lotes têm o mesmo tratamento das edificações em conjuntos verticais e horizontais. Pinto (2017, p. 11) observa que esse modo de ocupação não corresponde a uma modalidade de parcelamento do solo em alternativa ao loteamento e ao desmembramento – dado que não foi inserido na Lei Federal 6.766/1979, assim como ocorreu com o loteamento de acesso controlado – mas, para o citado consultor legislativo, é uma forma de organização de quadras resultantes de processos de parcelamento do solo.

O modelo assegura que, em partes de lotes, sejam constituídas servidões de passagem que substituirão as vias públicas para acesso aos imóveis. Dessa maneira, afasta-se o conflito da restrição à circulação que se dá pela concessão de uso de vias públicas (como nos tipos 2 e 2A), já que, no caso dos condomínios de lotes, esses logradouros são concebidos como áreas privativas. A possibilidade de restrição à construção de muros é algo que pode solucionar a desconexão do sistema viário causada pelos empreendimentos fechados. Mesmo que toda a área do condomínio de lotes seja de propriedade particular, o poder público local pode proibir seu fechamento total ou parcial caso esse venha a provocar a descontinuidade da cidade.

6.6 Tipo 4 – Condomínio urbanístico

Figura 35 – Etapas do tipo 4



Fonte: Elaborado pela autora com ilustrações de Anne Fonseca.

Conforme já mencionado nesta tese, o condomínio urbanístico está previsto no Projeto de Lei (PL) 3.057/2000 e foi concebido de forma a contemplar os empreendimentos fechados de lotes consolidados em muitas cidades brasileiras na época de sua proposição⁶² (FIGURA 35). O avanço do PL em relação à regulamentação dessas figuras de assentamento está em sua inclusão como modalidade de parcelamento de solo, juntamente com o loteamento e o desmembramento, definindo diretrizes gerais de implantação e impedindo a criação de vias públicas em seu interior, como expressa a definição constante do artigo 3º, inciso XII:

XII – condomínio urbanístico: 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 (BRASIL, 2000).

Quanto à regulamentação dos condomínios urbanísticos, o PL 3.057/2000 busca superar controvérsias jurídicas e urbanísticas desses empreendimentos fechados de modo a integrá-los à cidade, delimitando responsabilidades sobre as áreas comuns e atenuando impactos da descontinuidade do sistema viário e da malha urbana. Para isso, propõe que sejam vedadas concessões de licenças para implantação de condomínios urbanísticos em municípios que não possuam legislação normatizando:

- I – os locais da área urbana onde serão admitidos condomínios urbanísticos, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo plano diretor;
- II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;
- III – os parâmetros relativos à contiguidade entre empreendimentos;
- IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;

⁶² O PL 3.057/2000 teve início com uma proposta de alteração da Lei Federal 6.766/1979 à qual foram apensados outros projetos que versam sobre a modificação da mesma matéria legislativa. Araújo (2008) faz um histórico da tramitação do PL 3.57/2000 até o ano de 2008. Nesse texto, a autora relaciona os projetos de lei apensados e discorre sobre o conteúdo dos substitutivos ao PL original.

- V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
- VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infraestrutura básica e complementar, respeitados os limites da competência municipal;
- VII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a integração com o sistema viário existente ou projetado, a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo (BRASIL, 2000).

Além dos itens relacionados acima, o PL prevê a doação das áreas destinadas ao uso público resultantes do processo de aprovação dos condomínios urbanísticos fora de seus limites fechados ou em outros locais da cidade, respeitado o perímetro urbano definido em lei. Segundo o mesmo PL, essa modalidade de parcelamento somente pode ser licenciada por município com gestão plena – definida como a condição do ente municipal que possua plano diretor aprovado (independentemente do número de habitantes), órgãos colegiados de controle social e órgãos executivos nas áreas de política urbana e ambiental (BRASIL, 2000).

Interessante destacar a intenção de evitar o impedimento do acesso ao sistema viário público, porque o PL 3.057/2000 impõe o condomínio urbanístico como única possibilidade para os conjuntos de lotes em perímetro fechado:

Art. 144. Após o prazo de 54 (cinquenta e quatro) meses da entrada em vigor desta Lei, a aprovação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada ou com controle de acesso somente será admitida na forma de condomínio urbanístico (BRASIL, 2000).

Cabe lembrar que o PDDI-RMBH, cujo texto final foi entregue em 2011, também vislumbrou a instituição do condomínio urbanístico como solução para normatizar esses empreendimentos e superar controvérsias urbanísticas:

Instituir o condomínio urbanístico nos termos do Substitutivo do Projeto de Lei 3.057/00, caracterizado pela divisão de imóveis 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 a seu perímetro, como forma de parcelamento do solo mediante, no mínimo, condições referentes à:

- área máxima compatível com as características da estrutura urbana e a existência de áreas confinadas, segundo parecer favorável do órgão competente;
- não obstaculização da continuidade do sistema viário público existente ou projetado;
- não formação de enclaves pela somatória de vários condomínios contínuos, superando a área máxima definida para um condomínio;
- obrigatoriedade de destinação de percentual de área para uso público, excluído sistema viário, podendo o mesmo ser substituído por doação ao Fundo Metropolitano, mediante aprovação dos órgãos competentes, sendo que para empreendimentos de interesse social implantados em ZEIS, o percentual poderá ser diferenciado, a partir da definição em lei específica;
- obrigatoriedade de localização das áreas de uso público na parte externa ao perímetro de acesso controlado;
- garantia de previsão de lotes destinados a usos não residenciais voltados para via pública, em área externa ao perímetro de acesso controlado nos casos de condomínios de grande porte;
- garantia em áreas de paisagem excepcional, de se conferir transparência dos elementos de cercamento da área de acesso controlado;

- atribuição aos condôminos a responsabilidade pela manutenção da infraestrutura básica;
- obrigatoriedade dos respectivos projetos serem submetidos a licenciamento urbanístico ambiental integrado (MINAS GERAIS, 2011, p. 277).

Valendo-se da prerrogativa dada pela Lei Federal 6.766/1979 de que normas complementares de parcelamento do solo podem ser definidas para adequar o regramento às peculiaridades locais, alguns municípios têm normatizado modelos similares ao condomínio urbanístico do PL 3.057/2000 como alternativa para os conjuntos de lotes em perímetro fechado. Em Betim, isso ocorreu com a Lei Municipal 5.169/2011, substituída pela Lei Complementar 10/2019, que define:

Art. 22. Condomínio urbanístico é a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas a edificações, 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 (BETIM, 2019).

A aprovação de empreendimentos na modalidade de condomínio urbanístico merece ênfase em relação aos demais tipos tratados neste capítulo especialmente por controvérsias de natureza jurídica – visto que as controvérsias urbanísticas são comuns aos demais modelos. Em 2012, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) instaurou inquérito civil a fim de apurar, dentre outras questões relativas a um condomínio urbanístico aprovado, se a Lei Municipal 5.169/2011 – hoje substituída pela Lei Complementar 10/2019 – seria inconstitucional por dispor sobre um modo de parcelamento de solo não previsto na Lei Federal 6.766/1979. A declaração de inconstitucionalidade foi pedida pelo MPMG em 2014, ano no qual foi ajuizada ação civil pública.

Dúvidas relativas à matéria também foram levantadas pelo Serviço Registral Imobiliário da Comarca de Betim (SRI Betim). O oficial responsável, buscando orientações para efetuar o registro de parcelamentos de solo na modalidade do condomínio urbanístico, endereçou questionamento ao foro competente do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais quanto à necessidade de anuência prévia a essa e outras modalidades adotadas pela lei municipal⁶³.

Assim como determina o artigo 13 da Lei Federal 6.766/1979, o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar 10/2019 define que “os loteamentos e os desmembramentos estão sujeitos à anuência prévia do órgão estadual responsável pelo planejamento metropolitano, conforme estabelecido na legislação federal e estadual” (BETIM, 2019). O Decreto Estadual 44.646/2007 que disciplina o exame e a anuência prévia aos projetos de parcelamento, tal como a Lei Federal 6.766/1979, é específico ao delegar às

⁶³ COMARCA DE BETIM. SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO. Suscitação de dúvida remetida ao Exmo. Sr. Juiz Diretor do Foro da Comarca de Betim. Julho de 2012.

Agências de Desenvolvimento da RMBH e da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) a competência para “conceder anuência prévia nos processos de loteamento e desmembramento para os municípios da respectiva região metropolitana” (MINAS GERAIS, 2007).

A indagação do oficial de registro foi baseada na diferenciação entre o condomínio urbanístico e o loteamento pelo fato de o primeiro não gerar vias públicas, como no segundo, e existir a propriedade conjunta das áreas de uso comum – entendendo que a nova figura de parcelamento se aproxima do que dispõe a Lei Federal 4.591/1964 (incorporações imobiliárias) e considerando seu artigo 8º, o qual explica como tratar as áreas de propriedade privativa e as de uso comum nas situações em que são erigidas mais de uma edificação em um mesmo terreno e há propriedade compartilhada dos espaços destinados, por exemplo, às vias circulação (BRASIL, 1964a).

A relação do condomínio urbanístico previsto no PL 3.057/2000 com o artigo 8º da Lei Federal 4.591/1964 também foi lembrada por Araújo (2008) ao abordar lacunas e outros problemas da Lei Federal 6.766/1979: “disciplina dos condomínios urbanísticos, mais conhecidos como condomínios horizontais ou fechados, hoje fragilmente regulados em nível federal por um único dispositivo da Lei 4.591/64 (art. 8º), a qual trata dos condomínios em edificações” (ARAÚJO, 2008, p. 236).

A resposta do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, por meio do diretor do foro competente para o questionamento formulado pelo SRI Betim, assegurou a pertinência do condomínio urbanístico regulado por lei municipal. O oficial responsável pelo registro imobiliário foi orientado para que, diante da ausência de dispositivos em lei federal, os empreendimentos aprovados nessa modalidade, por não se tratarem de loteamento ou desmembramento, não deveriam se submeter às regras da Lei Federal 6.766/1979, isentando-os, inclusive, da etapa de anuência prévia pelo órgão de planejamento metropolitano:

A Lei Municipal nº 5.169/2011 institui o Condomínio Urbanístico no âmbito do Município de Betim. O Condomínio Urbanístico tem sua gênese na Lei Federal nº 4.591/64, art. 8º. No Condomínio Urbanístico previsto em lei, as vias internas, os serviços internos, do mesmo modo que em um edifício, correm por conta dos condôminos. Não se trata, evidentemente, de loteamento, muito menos de desmembramento ou desdobro, onde as vias são públicas, e os serviços comuns correm por conta do Estado, ainda que mediante o pagamento de taxas. O Condomínio Urbanístico não é regido pela Lei Federal nº 6.766 / 79, que trata de loteamentos e desmembramentos e não de condomínios. Por tais razões, não se exige a anuência prévia do órgão Metropolitano, do mesmo modo que não se exige a

referida anuência para a construção de condomínios de edifícios, por falta de previsão legal⁶⁴.

O documento termina com a seguinte direção para todos os questionamentos encaminhados pelo SRI Betim: “Isto posto, oriento o Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Betim a seguir as diretrizes acima traçadas”⁶⁵.

Retomando à ação civil ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 17 de agosto de 2018 foi proferida decisão na qual constou que o proponente, MPMG, perdeu o “interesse de agir em relação aos pedidos constantes da inicial”⁶⁶, com exceção de item referente à possível obstrução de via no entorno do Ecovillas Vale Verde (condomínio urbanístico mostrado a seguir). A perda de interesse em relação à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 5.169/2011 foi motivada pela alteração da Lei Federal 6.766/1979, que passou a admitir o loteamento de acesso controlado e o lote em condomínio. Posteriormente, em 18 de setembro de 2018, ficou entendido que a via objeto de investigação não foi atingida pelo empreendimento. Mais informações sobre o Ecovillas Vale Verde serão relacionadas na apresentação do caso ilustrativo.

Tendo sido extinta a ação proposta pelo MPMG para declarar a inconstitucionalidade da lei municipal, e sanada a dúvida por parte do SRI Betim, entende-se que a modalidade do condomínio urbanístico em Betim, do ponto de vista jurídico, está consolidada como alternativa para os empreendimentos de lotes em perímetro fechado. Cabe ressaltar que a argumentação do Município pela pertinência da lei foi pautada pela competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como estabelece a Constituição Federal de 1988.

De acordo com a lei municipal, o condomínio urbanístico está definido como um tipo de parcelamento que dá origem a unidades autônomas (análogas aos lotes) vinculadas a uma propriedade condominial. Nesse caso, as vias de circulação são concebidas como áreas particulares e não são transferidas ao domínio público. A previsão da destinação de áreas verdes e institucionais segue os moldes da legislação federal aplicável aos loteamentos e são fixados os percentuais mínimos respectivos de dez e cinco por cento. Para as áreas institucionais deve ser garantido o livre acesso aos munícipes; já as áreas verdes são permitidas dentro do perímetro fechado.

⁶⁴ PODER JUDICIÁRIO DA COMARCA DE BETIM. Resposta à suscitação de dúvida nº 332/15 emitida pela Direção do Foro da Comarca de Betim. Setembro de 2012.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Disponível em:

https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_peca_movimentacao.jsp?id=34905942&hash=faacf5d0c7481bdadb8b8a5b977d902c. Acesso em: 18 nov. 2020.

Diferentemente do que ocorre no caso dos loteamentos, que acompanham as regras da Lei Federal 6.766/1979, os espaços destinados ao uso público resultantes da aprovação dos condomínios urbanísticos não são transferidos ao Município no ato do registro. Para formalizar a transação, o empreendedor deve lavrar uma escritura pública de doação após o procedimento de averbação da aprovação. O registro desses empreendimentos pelo Serviço Registral Imobiliário da Comarca de Betim (SRI Betim) segue o Código de Normas da Corregedoria-Geral instituído pelo Provimento Conjunto 93/2020, a Lei Complementar 10/2019 e, no que couber, as normas relativas ao condomínio edilício – dado que o procedimento gera uma incorporação em que o proprietário da gleba parcelada fica com o encargo de implantar a infraestrutura urbana, assim como ocorre com o condomínio de lotes.

É curioso o destaque dado aos condomínios urbanísticos e aos loteamentos fechados na lei municipal pois, conforme mencionado anteriormente, o vetor oeste da RMBH não é área prioritária para a implantação desses modelos de urbanização. A atividade em Betim é recente e, como apontado no caso do tipo 2, teve o primeiro empreendimento implantado em 2003 (Residencial Montserrat, aprovado como loteamento nos moldes da Lei Federal 6.766/1979 e posteriormente fechado). A figura 11 mostra que foram aprovados em Betim três empreendimentos como condomínios urbanísticos e outros três do mesmo tipo estão em fase de análise – dentre os quais dois são de interesse de Alphaville Urbanismo S/A. Desde a aprovação da lei municipal em 2011, que inaugurou no Município essa modalidade de parcelamento de solo, a consulta para a instalação de novos condomínios urbanísticos é crescente, o que demonstra sua aceitação pelo mercado imobiliário.

Uma das justificativas para a preferência pela modalidade tem sido a simplificação do procedimento de aprovação que é conferida pela diferenciação entre o condomínio urbanístico e o loteamento previsto na Lei Federal 6.766/1979, seguindo orientação do foro competente na Comarca de Betim. Além disso, a criação de vias privativas, e não públicas, como no loteamento, elimina os trâmites necessários para se obter a concessão de uso dos logradouros públicos (o que, como já mencionado, é uma situação precária e sujeita à conveniência administrativa). Isso afasta também a controvérsia jurídica da cobrança de taxas pela manutenção da infraestrutura, uma vez que o empreendimento já nasce com essa condição – não podendo existir vias públicas em seu perímetro.

Mesmo considerando a previsão do tipo 4 na lei municipal, nota-se que o condomínio urbanístico guarda a controvérsia jurídica de ser um modelo não previsto na legislação federal que trata do parcelamento do solo – tanto que foi objeto de ação civil proposta pelo MPMG. O fato de ter sido aventada a regulamentação do condomínio

urbanístico pelo PL 3.057/2000 e a orientação dada pelo PDDI-RMBH em 2011 como modo de normatizar os empreendimentos de lotes em perímetro fechado, mostra essa alternativa como a mais adequada – particularmente em razão de não gerar impedimento de acesso a vias públicas. Se forem adotadas as diretrizes para inserção desses condomínios na cidade, tal como definidas tanto no PL 3.057/2000 quanto no PDDI-RMBH, percebe-se a possibilidade de superação das controvérsias urbanísticas comuns às demais alternativas adotadas para viabilizar condomínios e loteamentos fechados.

Ainda que a conceituação da Lei Complementar 10/2019 seja equivalente à delineada pelo PL 3.057/2000, as duas normas se distanciam em relação às diretrizes de implantação, pois na regra local não foram listados, por exemplo, os critérios relativos à área máxima, à contiguidade de empreendimentos e aos padrões de fechamento. Em outras palavras: em caso de aplicação do que dispõe o PL, a regra local não atenderia às exigências para licenciar os condomínios urbanísticos.

Por outro lado, considerando as características da gestão plena definidas no PL 3.057/2000, Betim estaria apta a licenciar os condomínios urbanísticos. Além da estrutura dedicada à política urbana, o município possui a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMMAD) – a qual detém a competência, delegada pelo Estado de Minas Gerais, para licenciar, fiscalizar e controlar atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores (cujos impactos estejam restritos ao Município) enquadrados como classes 1 a 5 nos termos da Deliberação Normativa nº 74/2004 do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM).

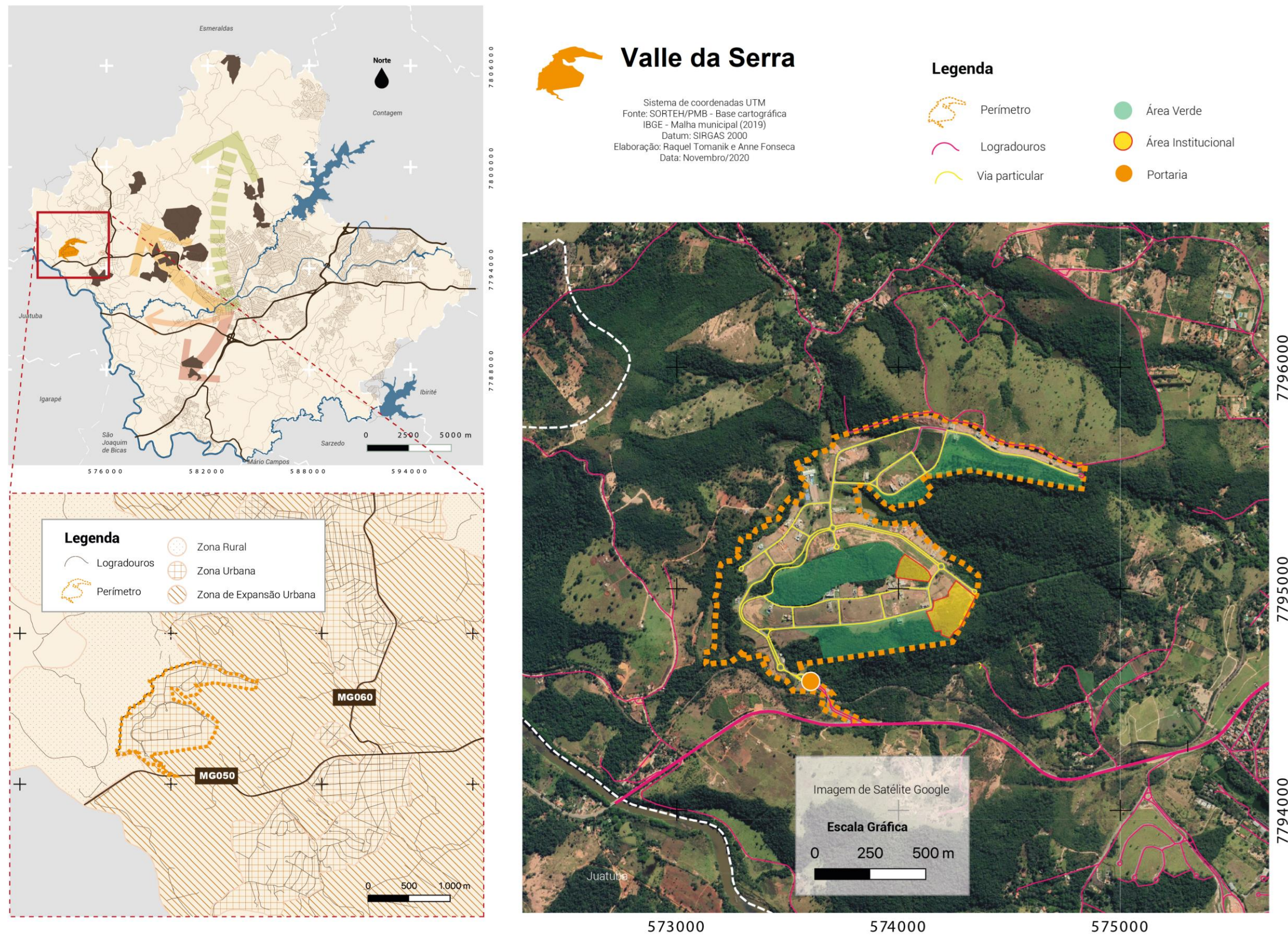
O quadro 6, abaixo, apresenta os três condomínios urbanísticos aprovados em Betim (com base na lei municipal de parcelamento de solo datada de 2011), algumas de suas peculiaridades, controvérsias jurídicas e urbanísticas e as possibilidades para superá-las. Outras particularidades desses empreendimentos serão apresentadas nas figuras 36, 37 e 38.

Quadro 6 – Condomínios urbanísticos aprovados em Betim com base na Lei Municipal 5.169/2011

	Valle da Serra	Ecovillas Vale Verde	Vista Bela
Área total parcelada	983.000,00m ²	809.633,39m ²	24.024,00m ²
Unidades autônomas	45,45%	51,06%	81,86%
Áreas públicas	37,54%	26,65%	15,01%
Houve alteração de perímetro urbano?	A área foi incluída no perímetro urbano no plano diretor de 2007.	A área foi parcialmente incluída ao perímetro urbano no plano diretor de 2007 (parte do imóvel já pertencia à Zona de Expansão Urbana).	Não.
Outras peculiaridades	Do percentual de áreas públicas, 24,16% correspondem a áreas verdes que se sobrepõem, em parte, a reservas legais.	Devido à existência de uma via de servidão privada na área, o empreendimento é objeto de inquérito civil junto ao MPMG. A incorporação da servidão ao projeto foi compensada pela implantação de infraestrutura em via pública que contorna o perímetro fechado.	A gleba parcelada é originária de parcelamento em módulos rurais já incorporados à malha urbana.
Controvérsias jurídicas	Os três empreendimentos seguem tipo regulamentado somente por lei municipal.		
Controvérsias urbanísticas	Descontinuidade do sistema viário e da malha urbana e fechamento de áreas verdes.		• Possui área verde dentro do perímetro fechado; • Em virtude da dimensão da área, o empreendimento pode não interferir em diretrizes para conexão viária e continuidade da malha urbana.
	Urbanização dispersa.	Incorporação de via de servidão privada, o que levou a questionamentos por parte do MPMG.	
Superação das controvérsias jurídicas	Apesar de a discussão quanto à validade do condomínio urbanístico estar pacificada no Município – como ficou demonstrado pela extinção da ação civil ajuizada pelo MPMG –, sua previsão na legislação federal, como modalidade de parcelamento do solo, afastaria possibilidades de questionamento futuro, bem como favoreceria a padronização dos trâmites de aprovação.		
Superação das controvérsias urbanísticas	A descontinuidade do sistema viário e da malha urbana e a urbanização dispersa podem ser superados por meio da incorporação, à lei municipal, de diretrizes para limitar a área passível de fechamento, assim como outras indicadas no PL 3.057/2000 e no PDDI-RMBH. No caso do Ecovillas Vale Verde, a solução litigiosa sobre a substituição da via de servidão, ao que parece, dependerá de acordo entre as partes envolvidas (empreendedor, vizinhos e Município). Para alcance dos princípios da cidade justa de Fainstein (2010), são necessárias diretrizes quanto à localização das áreas públicas fora do perímetro fechado.		

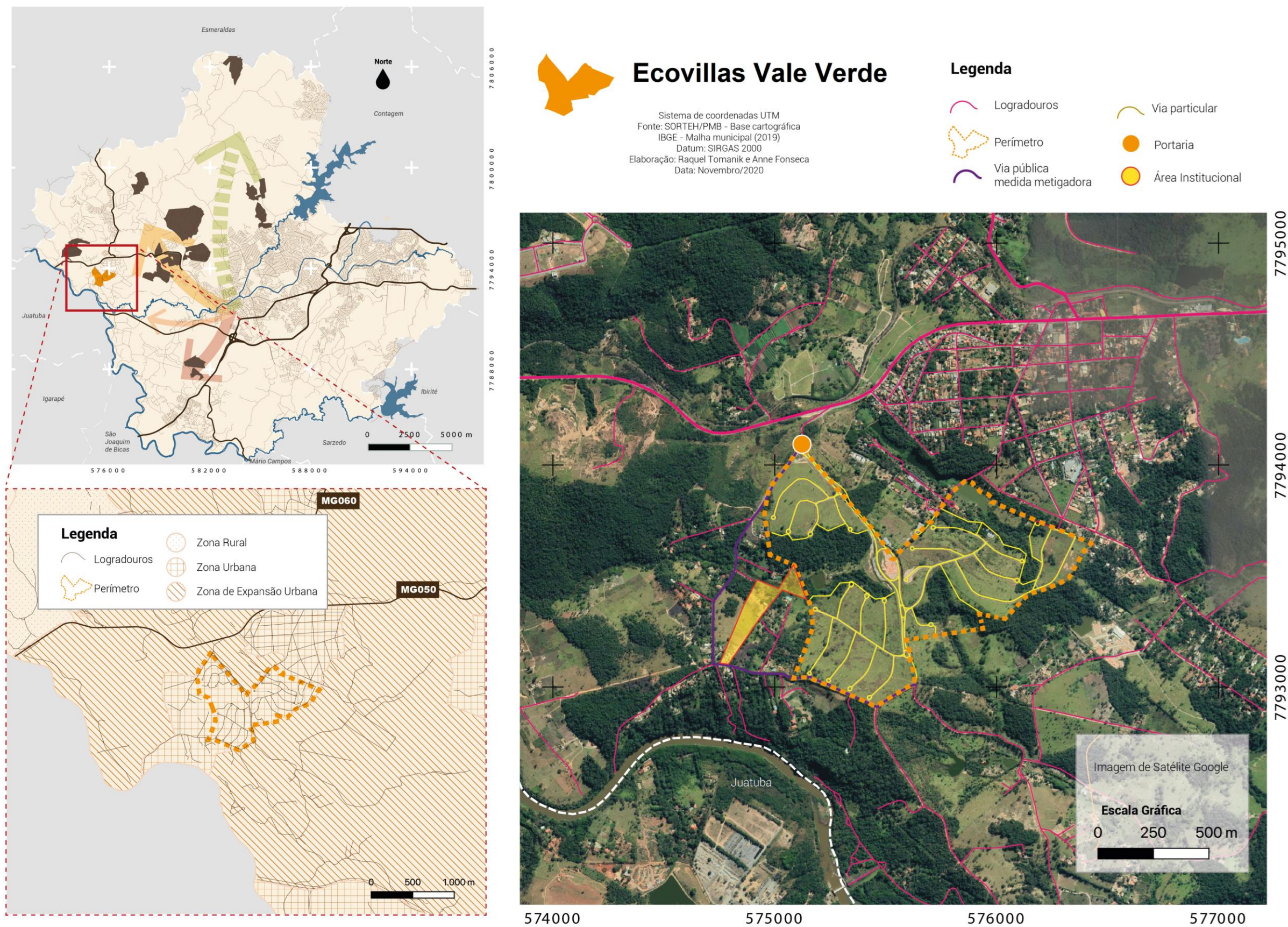
Fonte: Elaborado pela autora com dados da SORTEH/PMB.

Figura 36 – Caso ilustrativo do tipo 4 – Condomínio Urbanístico Valle da Serra



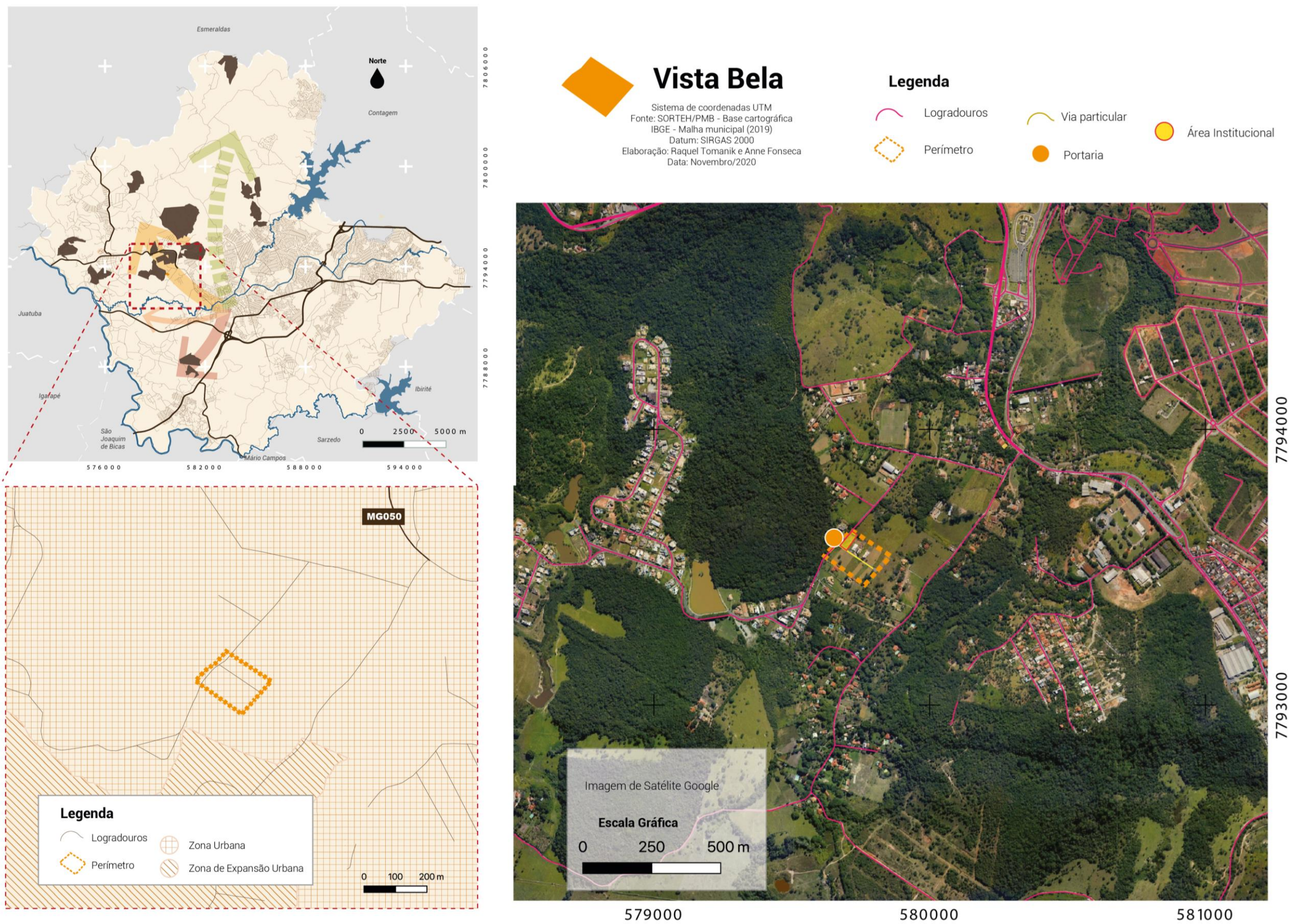
Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

Figura 37 – Caso ilustrativo do tipo 4 – Ecovillas Vale Verde



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

Figura 38 – Caso ilustrativo do tipo 4 – Condomínio Urbanístico Vista Bela



Fonte: Indicada no mapa. Elaborado por Raquel Tomanik e Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS MUROS, AS LEIS... E A CIDADE?

Ao longo desta tese, muitas denominações foram utilizadas para abordar temas relativos aos condomínios e loteamentos fechados, sua relação com o meio urbano, e mesmo para conceituá-los: “cidade dos ricos *versus* cidade dos pobres” (SECCHI, 2019), “cidade real *versus* cidade legal” (MARICATO, 2000), “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 1997), “ilhas de privilégios e de exceções” ou “ilhas de primeiro mundo” (MARICATO, 2008), “cidade que funciona” e “cidade que não funciona” (FERREIRA, 2020b). A posição desses empreendimentos frente às definições de cidade e de urbano foi também abordada, assim como os impactos de sua inserção na malha urbana. Já a situação de legalidade ou ilegalidade, por carecer de imersão em pesquisa de natureza jurídica, não foi explorada. Se parece claro, a partir das discussões levantadas, que esses empreendimentos se situam à margem da cidade (física e conceitualmente), no que diz respeito à legislação sua posição deixa dúvidas em virtude de movimentos recentes. Por mais que conflitos normativos possam ter sido abrandados pela edição da Lei Federal 13.465/2017 (Lei da REURB), as figuras de ocupação em estudo permanecem cercadas de controvérsias de ordem jurídica e urbanística.

Sobre a relação entre o direito e a cidade, e com foco nos agentes envolvidos no processo de regulação do espaço, Edésio Fernandes observou: “A verdade é que os urbanistas têm feito um esforço maior para entender o papel que a lei tem no processo de produção das cidades do que os juristas” (FERNANDES, 2006, p. 8). A introdução desta tese apresentou a reflexão de outro jurista sobre o distanciamento entre o direito e a realidade da cidade. Quanto ao caso dos chamados condomínios fechados, o consultor legislativo do Senado Federal concluiu que a realidade ignorou o direito, já que essas figuras foram admitidas no território sem serem disciplinadas pela legislação aplicável ao parcelamento do solo urbano (OLIVEIRA, 2017, p. 5).

A afirmação de Fernandes (2006) diz muito sobre o modo de gestão da cidade – em constante conflito entre a situação fática, conduzida por técnicos do planejamento urbano, e a aplicação de uma legislação por vezes concebida sem a necessária vivência do espaço. Além disso, é um importante contraponto à opinião de Oliveira (2017, p. 5): a realidade ignorou o direito ou o direito desconsiderou seu papel no processo de produção do espaço urbano? Ainda que com abordagens distintas, as ponderações dos dois autores dão suporte ao debate sobre a situação dos condomínios e loteamentos fechados em relação à cidade e à lei.

As observações de Oliveira (2017) e Fernandes (2006) combinam com preocupações de Raquel Rolnik e de Ermínia Maricato relativamente à formação de advogados, que não têm o direito urbanístico como disciplina obrigatória nos cursos de graduação (PAIVA *et al*, 2015, p. 80). O caso pode explicar o distanciamento entre decisões judiciais e os preceitos do Estatuto da Cidade: Betânia Alfonsin afirma que disputas envolvendo o solo urbano desconsideram princípios da função social e ainda sustentam a propriedade como direito absoluto (PAIVA *et al*, 2015, p. 77).

Como visto no capítulo 4, no qual foram elencadas controvérsias urbanísticas dos condomínios fechados, os princípios da função social da propriedade expostos no Estatuto da Cidade coadunam com os valores da cidade justa enumerados por Fainstein (2010) – diversidade, equidade, democracia. Esses princípios não podem ser atribuídos a empreendimentos que buscam seguir o caminho inverso, conformando espaços segregados e destinados a um único segmento social, tal como nos modelos aqui estudados.

Do ponto de vista social, fala-se de um ambiente destinado a um público específico: aquele que pode arcar com os custos de serviços privados, principalmente a segurança, maior apelo dos empreendimentos procurados pelos estratos de maior renda. Conciliá-los com espaços destinados a diferentes estratos sociais é desafiador, dado que partem da premissa da exclusividade e da segregação. Ou seja: optam por estar à margem da cidade como conceito e buscam as margens dela como saída para o isolamento.

Essa condição de afastamento, como visto, tem impacto nas questões urbanísticas sobretudo em razão do tipo de cidade que constrói: espaços dispersos (que geram despesas de manutenção para a municipalidade, obrigada a estender a infraestrutura no território em áreas com baixo adensamento) e desconexos (que comprometem a implantação de diretrizes de planejamento para a expansão urbana).

Sob a ótica ambiental, embora esses empreendimentos se ancorem no apelo da preservação de atributos naturais, por se assentarem de modo distanciado e isolado, há que se considerar que na verdade levam os impactos da urbanização para áreas inexploradas – afugentando a fauna, degradando a vegetação, comprometendo a qualidade das águas e do solo, gerando movimentações de terra e alterando a drenagem natural pelo aumento das áreas impermeabilizadas (impactos comuns aos parcelamentos de solo e esperados nas áreas de expansão urbana). Quando resultantes da descaracterização de áreas rurais, reduzem as reservas destinadas às atividades inerentes a esse meio. Destaca-se também que, apesar de pregarem e venderem a ideia da vida perto da natureza, o que realmente fazem é invadir o

campo com a cidade para criar um cenário de vida urbana que seja mais aprazível do que o entorno dos grandes centros – mesmo que sejam dependentes da estrutura da qual querem se distanciar.

Estando confirmada a inadequação dos condomínios e loteamentos fechados em relação aos preceitos formulados para a política urbana nacional e à construção de uma cidade justa, questiona-se: “Como vencer controvérsias jurídicas e transpor os limites impostos pelas controvérsias urbanísticas, inserindo esses empreendimentos plenamente no regramento aplicado ao uso e ocupação solo e integrando-os à cidade?” O cenário atual apresenta um rol de conflitos a serem superados, conflitos esses decorrentes de um longo período de silêncio em relação a esses assentamentos situados à margem da cidade e, por muito tempo, também à margem da lei.

Mesmo levando-se em conta a exposição sobre o desajuste entre os condomínios fechados, os conceitos de cidade e os impactos às ordens social, urbanística e ambiental, percebe-se, com a discussão desenvolvida no capítulo 3, que a tentativa de regulamentação em 2017 não surgiu da intenção de disciplinar a inserção desses empreendimentos no contexto urbano e tampouco superar os impactos ora discutidos, mas somente dar legitimidade a algo que já acontece no Brasil desde a década de 1960 (como é sabido, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, há registros de condomínios fechados que datam de 1950, iniciados como sítios de lazer e posteriormente consolidados como alternativa de moradia no entorno da capital).

O distanciamento entre os campos jurídico e urbanístico, conforme expresso nas citações de Fernandes (2006, p. 8) e Oliveira (2017, p. 5), justifica o objetivo traçado para o desenvolvimento desta tese que desmembrou em jurídicas e urbanísticas as controvérsias em que estão envolvidos os condomínios fechados. A imersão nesses dois temas buscou deslindar possíveis razões para que a regulamentação desses empreendimentos tenha chegado tão atrasada em comparação com a sua consolidação como modelo de desenvolvimento imobiliário e de expansão urbana.

Esta pesquisa partiu do pressuposto de que os condomínios fechados não foram objeto de regulamentação junto com outras modalidades de divisão de terras (o que configurou uma das controvérsias jurídicas) por não terem sido considerados como um tipo de parcelamento do solo. Esse entendimento parece ter perdurado ao longo dos anos e à medida em que esses modelos de ocupação se firmaram como alternativa às modalidades de

desmembramento e de loteamento – sendo inicialmente voltados ao lazer e à segunda residência e posteriormente à moradia em áreas de baixa densidade.

Resgatando explicações de Pinto (2017, p. 2) e de Silva (2012, p. 348) sobre as diferenças entre divisão de imóvel que gere frações privativas e de propriedade compartilhada e loteamento convencional, confirma-se a impropriedade de se nomear como condomínios os parcelamentos de solo aprovados nos moldes da Lei Federal 6.766/1979 e convertidos em empreendimentos fechados – conversão essa que acentua controvérsia jurídica do modelo. Do mesmo modo, nota-se a inadequação de se denominar como parcelamento de solo o empreendimento que resultará exclusivamente em frações de terreno ligadas a propriedades condominiais.

Com base nos mesmos ensinamentos dos dois autores, a aplicação da lei de condomínios edilícios aos loteamentos fechados também não encontra respaldo, pois na aprovação de um loteamento não é definida a propriedade em comum – como ocorre, por exemplo, nos conjuntos de edificações em que são atrelados percentuais das áreas de circulação e lazer aos apartamentos. Os lotes são unidades independentes e a eles não está vinculado nenhum direito sobre outro bem. Adicionalmente, as vias e áreas públicas, também resultantes do processo de aprovação do loteamento, não podem ser transferidas aos proprietários de lotes para que configurem propriedade comum e tenham seu acesso restrito a um determinado grupo.

As soluções instituídas pela Lei da REURB (Lei Federal 13.465/2017) reforçam controvérsias discutidas nesta tese, em especial porque definem duas situações distintas para um mesmo problema: loteamento de acesso controlado (entendido como modalidade de parcelamento do solo inserido na Lei Federal 6.766/1979) e condomínio de lotes (compreendido como alternativa do direito civil para a legitimação de um bem imóvel incluído no Código Civil). Além do mais, ainda que o condomínio de lotes não tenha sido tratado como um modo de parcelamento do solo, a Lei de Loteamentos passou a admitir a existência de lotes em condomínio, reforçando a imprecisão das duas alternativas adotadas.

No caso do loteamento de acesso controlado, inserido na Lei Federal 6.766/1979 juntamente com o loteamento e o desmembramento, há a validação de um modelo de ocupação já demonstrado inadequado por permitir que sejam instalados dispositivos de controle de acesso às vias transferidas ao domínio público no ato do registro do parcelamento. A regra nada diz a respeito das áreas verdes e institucionais resultantes do mesmo processo, deixando a regulamentação a cargo dos Municípios sem que haja qualquer orientação a fim de

padronizar, minimamente, uma solução para todo o território nacional. Dessa forma, a lei ratificou um modelo já praticado sem, contudo, tratar adequadamente de sua situação jurídica, como modalidade distinta do loteamento convencional, e de seus reflexos no meio urbano.

O condomínio de lotes, figura mais próxima do que pretendem atualmente os empreendimentos fechados, foi inserido no Código Civil e, dessa forma, tratado com a finalidade de regular a existência do bem (lote em condomínio) e o direito de seu possuidor (condômino). Esse empreendimento foi equiparado ao condomínio edilício com partes de uso privativo e partes de uso comum. Nesse caso, não são geradas áreas públicas e as vias de circulação interna serão de propriedade condominial. Assim, foi afastada a controvérsia jurídica da restrição de acesso público a bens de uso comum do povo.

O histórico da legislação aplicada ao parcelamento do solo urbano apresentado nesta tese reflete as preocupações de Fernandes (2006) e de Oliveira (2017) resgatadas no início deste capítulo (quanto à realidade urbanística e o distanciamento entre a formulação de leis e as políticas de regulação do uso e ocupação do solo). Essa normativa percorreu caminho semelhante ao que ocorre com a opção encontrada para dar legitimidade aos pretensos condomínios fechados: da mesma forma que o Decreto-Lei 58/1937 garantiu, em primeiro momento, a segurança aos contratos de compra e venda, as novidades trazidas pela Lei Federal 13.465/2017 também atribuíram segurança no campo do direito civil para os adquirentes de lotes em empreendimentos fechados e em condomínio – anteriormente inviáveis do ponto de vista registral.

Mesmo que a situação atual dos condomínios fechados perante a Lei da REURB seja imprecisa e que essa tenha adicionado outras arestas ao tema, conforme apontado por Leonelli e Moreira (2019, p. 7) e com base nas ponderações técnicas de Pinto (2017, p. 12) e Oliveira (2019, p. 8), observa-se que a solução do conflito do ponto de vista regulamentar parece ter sido tratada com simplicidade. Enquanto controvérsias urbanísticas nem sequer foram lembradas, os aspectos da legitimação da propriedade e da constituição do bem imóvel estão contemplados. Com isso, essas medidas validaram, para fins de registro imobiliário, as parcelas resultantes de empreendimentos em condomínio de lotes e loteamentos de acesso controlado (considerando ainda a possibilidade de regularização dos loteamentos convencionais nos quais foram instalados dispositivos de controle de acesso e daqueles implantados clandestinamente na zona rural).

Sendo a controvérsia jurídica tratada com a facilidade entendida acima, teriam então as controvérsias urbanísticas impedido a regulamentação dos condomínios fechados na

legislação federal desde 1979? Para discussão desse tema, é necessário lembrar que, sobre controvérsias urbanísticas, fala-se basicamente da descontinuidade da malha urbana, do espraiamento da cidade pela disseminação de ocupações monofuncionais e de baixa densidade, bem como do bloqueio do sistema viário e restrição de acesso a bens públicos causados pelo controle de entrada nos perímetros fechados (conforme discussão desenvolvida nos capítulos 2 e 4). Soma-se a isso a inadequação aos princípios da cidade justa definidos por Fainstein (2010) – equidade, diversidade e democracia – que, como demonstrado, é característica inerente aos condomínios fechados.

O trato com a legislação urbanística desde a edição da Lei da REURB não demonstra que as diretrizes da política urbana sejam preocupação central para a edição de novos regulamentos. A flexibilização travestida de intenção de desburocratizar procedimentos e universalizar o acesso ao solo regularizado parece ter conduzido as decisões que levaram à alteração de aproximadamente vinte outras leis por meio da Lei Federal 13.465/2017. Isso pode sinalizar que a regulamentação dos condomínios fechados não foi impedida por suas controvérsias urbanísticas, mas sim por possíveis afrontas às aspirações do mercado imobiliário – já acomodado aos modos de viabilização dos conjuntos de lotes em perímetro fechado, como exemplificado pelos tipos expostos no capítulo 6.

Porém, se a regulamentação atual pela Lei da REURB adicionou propostas anteriores⁶⁷ à Lei de Loteamentos e ao Código Civil, incorporando muitas emendas relativas a assuntos diversos, por que não foi adotado o que estava previsto no PL 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial) para os condomínios urbanísticos conceituados em modelo similar aos empreendimentos hoje implantados?

Diferentemente do que foi proposto no PL 3.057/2000 – por meio do qual existiria no regramento federal a figura dos condomínios urbanísticos com diretrizes para a elaboração das leis municipais das quais deveria constar, dentre outros, área máxima admitida e situação das áreas públicas geradas –, os dispositivos introduzidos pela Lei Federal 13.465/2017 só confirmam modelos de desenvolvimento imobiliário já existentes, especialmente os loteamentos fechados com ou sem autorização, desconsiderando medidas preventivas aplicáveis aos impactos urbanísticos gerados. Nota-se que não há, nas novidades da citada lei federal, menção à situação das áreas públicas (se poderão ou não estar dentro do perímetro controlado) e do sistema viário (buscando-se evitar bloqueios na malhar urbana).

⁶⁷ Como é caso do citado PLS 208/2015 sobre condomínios de lotes urbanos.

Ao contrário do que afirmou Pinto (2017, p. 12) sobre o condomínio de lotes, o condomínio urbanístico não seria apenas uma forma de organização do espaço, mas um modo de divisão do solo sem gerar áreas públicas internas a seu perímetro. O conceito adotado no PL 3.057/2000 partiu da caracterização de uma nova modalidade de parcelamento do solo, alternativa ao loteamento e ao desmembramento, contemplando algo semelhante ao que é desenvolvido atualmente – mas como um modelo híbrido com características de loteamento (por gerar áreas públicas independentes) e condomínio (ao resultar em frações privativas e condominiais).

O condomínio urbanístico do PL 3.057/2000 evita a conversão de loteamentos (com vias públicas) em empreendimentos fechados, impedindo a privatização das áreas transferidas ao domínio público. Também permite a regularização de situações existentes com base em lei municipal ou estadual, limitando, todavia, a criação de novos assentamentos nesses moldes a cinquenta e quatro meses da aprovação da lei – com a condição de que a concessão onerosa das áreas públicas seja renovada pelo menos a cada cinco anos e que o acesso às vias públicas seja controlado, mas não impedido (BRASIL, 2000).

A tentativa de regulamentação pelo PL 3.057/2000 demonstra ainda preocupação com a inserção dos empreendimentos fechados no meio urbano especificando até mesmo as características de gestão plena para que os municípios possam licenciá-los – possuir plano diretor, órgão de planejamento urbano e órgãos colegiados de política urbana e ambiental. A solução encontrada para superar controvérsias urbanísticas está embasada na criação de legislação municipal que contemple:

- 1) a indicação dos locais da área urbana onde serão admitidos (zoneamento);
- 2) a limitação da dimensão dos empreendimentos em área e extensão, considerando os condomínios contíguos;
- 3) a garantia de acesso às praias e outros bens de uso comum.

Diferentemente do que ocorre em outras leis, em que se permite a autoaplicação da regra federal, a ausência de legislação municipal dispendo sobre o tema é impeditivo para a concessão de licenças para condomínios urbanísticos (BRASIL, 2000).

Nota-se que as medidas concebidas para vencer controvérsias urbanísticas conflitam com interesses econômicos por seguirem em caminho diverso do pavimentado até então e representarem uma ofensa às regras estabelecidas pelo mercado. Como mencionado nos capítulos 2 e 5, a viabilização de condomínios fechados por vezes tem início com a descaracterização de áreas rurais situadas nas bordas da cidade para que admitam a instalação

de usos urbanos. Assim, o mapeamento das áreas passíveis de ocupação por condomínios fechados seria uma restrição para a livre escolha de locais de interesse para o desenvolvimento imobiliário que aliem baixo custo de aquisição e maior retorno financeiro. Além disso, a permissão para instalação de condomínios urbanísticos em determinado zoneamento, no caso das áreas já passíveis de urbanização, poderia elevar os preços dos terrenos resultando em maiores custos de implantação do negócio.

Limitar a extensão dos empreendimentos é outro fator que vai de encontro à forma de atuação dos empreendedores que buscam imóveis de menor preço na zona rural, normalmente áreas de grandes extensões. Em virtude dos custos de implantação das obras de infraestrutura (que são similares às exigidas dos loteamentos), também interessa que o condomínio gere unidades autônomas em número capaz de diluir esses valores e resultar em rateio de despesas de manutenção e conservação das vias de circulação que seja atrativo aos adquirentes.

O fato de os condomínios urbanísticos não gerarem vias públicas em seu interior, ao mesmo tempo em que soluciona controvérsias jurídicas e urbanísticas, também pode ser indicativo para a rejeição ao novo modelo por parte dos adquirentes de lotes – pois a responsabilidade pela manutenção da infraestrutura urbana é questão litigiosa no caso dos loteamentos convertidos em fechados. Os moradores querem a segurança e a exclusividade da área cercada e das vias privativas, mas será que estão dispostos a assumir os custos disso? Analogamente ao condomínio edilício, em que as áreas comuns são mantidas pelos proprietários das partes privativas, as vias de circulação devem ser assumidas pelos proprietários das unidades autônomas ou lotes em condomínio, o que significa, por exemplo, arcar com a manutenção da pavimentação e dos dispositivos de drenagem urbana. Mas há que se ter em conta a diferença entre a despesa com a conservação de elevadores e áreas de lazer dos conjuntos de edificações e a pavimentação asfáltica ou um sistema de drenagem.

Considerando que a maioria dos condomínios são resultantes de loteamentos convencionais convertidos em fechados, os custos de se manter em situação privilegiada são ainda desconhecidos. E diante do incentivo a esse tipo de ocupação pelas administrações locais, sendo as vias de domínio público, não há impedimento para que as prefeituras assumam sua manutenção, principalmente quando se considera que a previsão de regularização desses empreendimentos foi possibilitada por lei federal somente no ano de 2017. Cabe observar que tanto o PL 3.057/2000 quanto as diretrizes do PDDI-RMBH

orientam a transferência das responsabilidades pela manutenção da infraestrutura aos condôminos.

Itens já discutidos ao longo deste trabalho fazem menção a comportamentos que indicam como será conduzida a política urbana nos próximos anos. Desde a eleição federal de 2018, com o plano de governo do candidato vencedor sendo posto em prática, observam-se medidas de flexibilização que, ao que parece, miram a proteção do direito de propriedade e a diminuição do poder do Estado para dispor sobre questões de ordem urbanística. Dessa forma, é de se esperar que temas controversos como o dos condomínios fechados, de interesse prioritário do mercado imobiliário e de uma camada privilegiada da sociedade – dois segmentos que possuem acesso aos poderes legislativo e executivo, como exemplifica a exposição de Ferreira (2000a) no caso de Maresias –, não encontrem limitações como aquelas pretendidas pelo PL 3.057/2000.

A tímida superação de controvérsias jurídicas desvinculada de um acordo com as questões urbanísticas indica que há um longo caminho a ser seguido para que condomínios e loteamentos fechados ocupem espaço no ordenamento territorial e sejam efetivamente incorporados às leis, pois, como já lembrado, os planos de desenvolvimento urbano são basicamente instrumentos legais (planos diretores, leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, dentre outros). Esses empreendimentos carecem não só de pacificação no campo do direito civil, mas acima de tudo no âmbito do direito urbanístico.

Não resta dúvida de que a aprovação do PL 3.057/2000 seria um marco para o ordenamento territorial e poderia consolidar diretrizes gerais da política urbana pós-Estatuto da Cidade, mas será que ainda há interesse político (e econômico) na sua tramitação? Havendo outras leis criados atalhos para regulamentar temas de interesse do mercado, vislumbra-se futuro indefinido a qualquer instrumento que venha a tratar das controvérsias urbanísticas dos condomínios e loteamentos fechados. Sendo esse assunto delegado ao poder público local, percebe-se que a gestão municipal estará fragilizada, já que é essa a esfera mais exposta à pressão pela simplificação de procedimentos e da legislação. Destaca-se que a normatização desses empreendimentos ser delegada aos Municípios não seria um problema caso houvesse, na norma geral, diretrizes urbanísticas direcionadas à sua inserção na cidade.

A Lei de Responsabilidade Territorial (PL 3.057/2000) viria com algum suporte às administrações municipais tanto pela formulação de diretrizes gerais quanto pelas características de gestão plena, o que acabaria por limitar o poder de decisão àquelas com capacidade institucional. Ao mesmo tempo, poderia incentivar a estruturação do poder local

para assumir maiores responsabilidades em relação ao planejamento urbano. No entanto, em vez de prover a base para que a autonomia municipal seja exercida, a atual legislação pode explicitar a necessidade de imposição de limites a fim de preservar os preceitos da política urbana definidos para todo o território nacional.

A experiência de Betim com a regulamentação do condomínio urbanístico (denominado tipo 4 no quadro 3, capítulo 4) demonstra que a iniciativa de normatização por parte do poder público local pode ser polêmica. A situação, que foi objeto de ação judicial proposta pelo MPMG, explicita como a antecipação do Município em relação ao atraso da legislação federal pode levar ao questionamento da autonomia municipal e como essa tem sido entendida pelo Poder Executivo local e pelo Poder Judiciário – que reconheceu, por fim, a legitimidade da lei municipal que criou modalidades de parcelamento do solo não previstas na norma federal. Além disso, leva à reflexão sobre procedimentos de planejamento metropolitano mostrando, nesse caso específico, que a superação da controvérsia urbanística pela regulamentação dos condomínios fechados em norma estadual poderia evitar conflitos relacionados à aplicabilidade ou não da anuência prévia a esses empreendimentos.

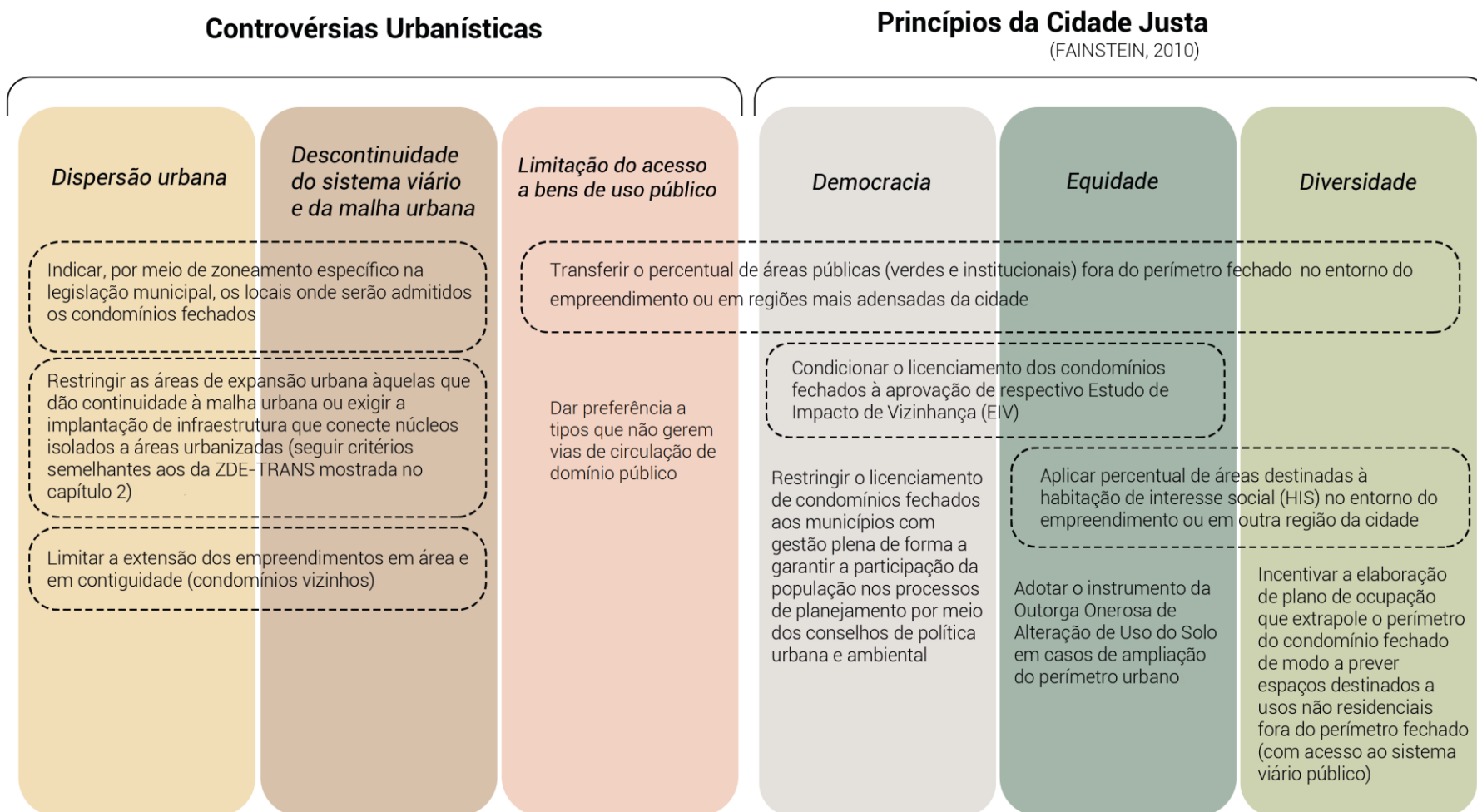
Independentemente de a solução a ser delineada para a regulamentação dos condomínios fechados estar em lei federal, estadual ou municipal – a partir dos conceitos estudados nesta tese, especialmente os tipos atualmente adotados (como apresentados ilustrativamente no capítulo 6) e as recomendações contidas no PL 3.057/2000 e no PDDI-RMBH –, entende-se que, qualquer que seja a nomenclatura dada a esses empreendimentos, os atos normativos devem contemplar medidas de superação das controvérsias urbanísticas e de alcance de cidades mais justas, essencialmente:

- 1) indicar, por meio de zoneamento específico na legislação municipal, os locais em que serão admitidos os condomínios fechados;
- 2) restringir as áreas de expansão àquelas que dão continuidade à malha urbana ou exigir a implantação de infraestrutura que conecte núcleos isolados às áreas urbanizadas (seguir critérios semelhantes aos da ZDE-TRANS mostrada no capítulo 2);
- 3) adotar o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo em casos de ampliação do perímetro urbano;
- 4) limitar a extensão dos empreendimentos em área e em contiguidade (condomínios vizinhos);

- 5) dar preferência a tipos que não gerem vias de circulação de domínio público em perímetro fechado (modelo semelhante ao condomínio urbanístico previsto no PL 3.057/2000);
- 6) transferir o percentual de áreas públicas (verdes e institucionais) fora do perímetro fechado no entorno do empreendimento ou em regiões mais adensadas da cidade;
- 7) aplicar percentual de áreas destinadas à Habitação de Interesse Social (HIS) no entorno do empreendimento ou em outra região da cidade;
- 8) condicionar o licenciamento dos condomínios fechados à aprovação de respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);
- 9) incentivar a elaboração de plano de ocupação que extrapole o perímetro do condomínio de modo a prever espaços destinados a usos não residenciais fora do perímetro fechado (com acesso ao sistema viário público);
- 10) restringir o licenciamento de condomínios fechados aos Municípios com gestão plena de forma a garantir a participação da população nos processos de planejamento por meio dos conselhos de política urbana e ambiental.

O quadro 7, a seguir, apresenta a relação das diretrizes acima com as controvérsias urbanísticas e os preceitos da cidade justa de Fainstein (2010). Observa-se que algumas delas se sobrepõem, tendo em vista a relação entre os princípios, conforme abordado no capítulo 4:

Quadro 7 – Diretrizes para superação de controvérsias urbanísticas e alcance dos princípios da cidade justa (FAINSTEIN, 2010)



Fonte: Fonte: Elaborado pela autora. Arte de Anne Fonseca. Data: nov. 2020.

As cidades experimentam hoje os efeitos do descompasso entre o regulamento aplicado aos condomínios e loteamentos fechados seguindo caminho semelhante ao ocorrido com os loteamentos (em que a regra chega após uma situação consolidada). Uma questão que persiste é: em etapa posterior será feita normatização que contemple diretrizes urbanísticas gerais para a incorporação desse modelo de assentamento à cidade?

No 21º Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em outubro de 2019 na cidade de Porto Alegre/RS, Carlos Vainer conduziu a sessão livre intitulada: *A cidade está morrendo. Viva a cidade!*. Em sua exposição, além de abordar conceitos relativos ao tema principal, explicou a origem da cidade como criação da burguesia que se libertou dos feudos medievais e passou para o lado de fora dos muros, enfatizando-a como espaço de tolerância com o diverso, atributo sem o qual a convivência urbana se torna inviável, levando-a à morte. O palestrante concluiu que se tolerância é condição para a existência da cidade e da sociabilidade urbana, então essas duas estão em risco (VAINER, 2019).

Recordando seus estudos sobre os impactos dos megaeventos no Rio de Janeiro/RJ (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016), Vainer (2019) observou que se vive hoje a “democracia direta do capital” em que prevalecem as normas do mercado imobiliário: “a vida coletiva da cidade foi banida pela vida coletiva do mercado, onde vige o valor”. Com isso, ocorre o que o autor chamou de “urbanicídio em massa” por meio do qual a cidade experimenta a densidade seletiva por classe e raça, configurando espaços de segregação e presenciando o imaginário público ser contaminado pela lógica da privatização (VAINER, 2019).

No mesmo evento, o arquiteto urbanista Napoleão Ferreira da Silva Neto proferiu a palestra *O muro. Cidades muradas*, na qual abordou historicamente esses elementos e sua função como meio de contenção, proteção e delimitação de território. Chegando às cidades muradas da atualidade, como as formas de ocupação discutidas nesta tese, afirmou que esse modo de assentamento nega a vida urbana, bem como a democracia, e deve ser combatido com a razão (SILVA NETO, 2019) a fim de se resgatar o espaço da tolerância com o diverso – da mesma forma como enfatizado por Vainer (2019).

Levando-se em conta as controvérsias urbanísticas inerentes aos condomínios e loteamentos fechados, a conclusão de Silva Neto (2019) é inquestionável. Todavia, tendo-se em mente a ponderação de Vainer (2019) sobre a “democracia direta do capital”, juntamente com o atual contexto da política urbana no país, nota-se que o futuro da cidade caminha mais em direção à construção de novos muros do que ao combate dos existentes.

Entre os meses de junho e julho de 2020, alguns veículos de imprensa⁶⁸ noticiaram o aumento da procura por imóveis de maior área e nas periferias das grandes cidades, preferencialmente em condomínios fechados. Diz-se que o movimento observado tem sido causado pela substituição de espaços pequenos por outros de maiores dimensões, capazes de abrigar, com segurança e conforto, moradia e trabalho remoto, prática reforçada desde o mês de março do mesmo ano.

A pandemia do novo coronavírus (iniciada em fins de 2019) voltou os holofotes para a disparidade social existente nas cidades brasileiras. Se no lado da população mais pobre isso foi notado pela dificuldade de adoção das medidas básicas de contenção à disseminação do patógeno causador da doença – como distanciamento social e hábitos de higiene –, na parte ocupada pelos mais abastados foi demonstrada a adaptabilidade da população de alta renda a novos modos de viver e de trabalhar, o que parece ter incrementado o mercado imobiliário voltado a esse público mesmo em cenário de crise econômica.

Secchi (2019, p. 26) argumenta que a cidade sempre saiu de crises transformada em sua “estrutura espacial, nas relações entre ricos e pobres e em sua imagem” e a emergência de novas questões urbanas geram “políticas e projetos diferentes para a cidade, em particular políticas espaciais”:

Hoje a nova questão urbana emerge em uma época de profunda crise das economias e das sociedades ocidentais, na qual a crescente individualização e desestruturação da sociedade e uma consciência da escassez dos recursos ambientais, junto com demandas crescentes em relação à segurança, saúde e instrução, progresso tecnológico e mudanças das regras de interação social, constroem imagens, cenários, políticas e projetos que são em parte contrastantes uns com os outros (SECCHI, 2019, p. 27).

Exemplo disso aconteceu com o Brasil no processo de industrialização – quando a migração da zona rural provocou a explosão de loteamentos clandestinos estruturando o espaço dos mais pobres nas bordas das cidades. Agora, ainda que não se possa afirmar que o movimento seja uma tendência a ser perdurada em consequência da crise sanitária mundial, o ensaio de uma organização espacial dos mais ricos (buscando isolamento e em processo de consolidação do teletrabalho) dá sinais de aquecimento das vendas e dos aluguéis. Isso não só em função de novos modos de vida, mas também endereçada à especulação com foco nos

⁶⁸ 1) Pandemia aumenta a preferência por espaços privados em aluguéis no Rio. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/castelar/pandemia-aumenta-preferencia-por-espacos-privados-em-alugueis-no-rio-rv1-1-24514665.html>. Acesso em: 18 nov. 2020.

2) Pandemia puxa venda de casas em condomínios no Distrito Federal. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/29/internas_economia,867681/pandemia-puxa-venda-de-casas-em-condominios-no-distrito-federal.shtml. Acesso em: 18 nov. 2020.

3) Venda de casas em Porto Alegre cresce 237% durante pandemia. Distanciamento social impulsiona vendas entre brasileiros de alta renda. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/venda-de-casas-em-porto-alegre-cresce-237-durante-pandemia.shtml?origin=folha>. Acesso em: 18 nov. 2020.

estratos de alta e de média renda que, inseguros quanto aos caminhos do mercado financeiro, tentam se ancorar no investimento em imóveis. Tal fenômeno mira as periferias urbanas (sobretudo metropolitanas) e, se com a chegada da indústria essas áreas serviram de abrigo aos loteamentos clandestinos, agora têm dado lugar a moradores e investidores em condomínios e loteamentos fechados, intensificando uma tendência já observada em décadas anteriores.

O estudo das controvérsias jurídicas dos condomínios fechados demonstrou que os anos de ausência de regulamentação não foram capazes de frear um modo de desenvolvimento imobiliário consolidado pelo mercado. Assim, seria utópico supor que o fato de não tratar desses empreendimentos nos planos e leis urbanísticas liquidaria sua existência, levando-os ao esquecimento e à substituição por modelos democráticos de urbanização. Por outro lado, é preciso integrar esses assentamentos não só à lei, mas também à cidade, e essa integração passa pela lei – dado que os instrumentos de regulação urbana são basicamente peças legais. Portanto, a conexão entre os saberes jurídico e urbanístico é o que pode frear o “urbanicídio” conceituado por Vainer (2019), evocar a razão defendida por Silva Neto (2019) e tornar a presença dos muros menos nociva ao que acontece fora deles: a cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A incerteza e a inovação na estruturação urbana: elementos da dinâmica imobiliária. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 3., 1989, Águas de São Pedro. **Anais [...]**. [S. l.]: LPG/FAU-USP, 1989. p. 131-142.

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 25-54, novembro 2007. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 06 maio 2019.

ALFONSIN, Jacques. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey Ltda, 2006. p. 165-191.

ANDRADE, Luciana Teixeira de. Os condomínios fechados e as novas dinâmicas metropolitanas. *In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA*, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2005. p. 837-852. Disponível em: <https://docplayer.com.br/2713902-Os-condominios-fechados-e-as-novas-dinamicas-metropolitanas-1.html>. Acesso em: 17 nov. 2020.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Lei de responsabilidade territorial urbana: situação atual do debate. **Revista de Direito Ambiental**, v. 51, p. 232-248, 2008.

ASCHER, François. **Métapolis. Ou l’avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1998.

BARBOSA, Daniela Lima Batista. **Do medo da violência à “condominização” das cidades brasileiras**: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano. 2008. 253 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

BATISTA, Vera. Pandemia puxa venda de casas em condomínios no Distrito Federal. **Correio Braziliense**, [S. l.], p. s/n, 29 jun. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/29/internas_economia,867681/pandemia-puxa-venda-de-casas-em-condominios-no-distrito-federal.shtml. Acesso em: 18 nov. 2020.

BARCELLOS, Tânia; MAMMARELLA, Rosetta. O significado dos condomínios fechados no processo de segregação espacial das metrópoles. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 12., 2007, Belém. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2007.

BETIM. **Lei 862, de 16 de setembro de 1968**. Institui o plano diretor urbanístico de Betim, aprova suas diretrizes, fixa normas para sua execução e dá outras providências, 1968. Disponível em:

<https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/DadosNormaJuridica/25940?tabSelected=1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BETIM. **Decreto 1.829, de 28 de dezembro de 1979**. Estabelece a demarcação das zonas urbana, de expansão metropolitana e rural do Município de Betim e fixa normas para parcelamento do solo destas áreas, e dá outras providências. Betim, 1979.

BETIM. **Lei 2.963, de 04 de dezembro de 1996**. Plano diretor do Município de Betim.1996. Disponível em: <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/DadosNormaJuridica/31012?tabSelected=1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BETIM. **Lei 4.574, de 02 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do Município de Betim, 2007. Disponível em: <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/DadosNormaJuridica/25940?tabSelected=1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BETIM. **Lei nº 5.169, de 20 de julho de 2011**. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Betim e dá outras providências. [S. l.], 2011. Disponível em: <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/DadosNormaJuridica/34938?tabSelected=1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BETIM. **Lei Complementar 07, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do Município de Betim, 2018. Disponível em: <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/DadosNormaJuridica/47214?tabSelected=1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BETIM. **Lei Complementar nº 10, de 10 de setembro de 2019**. Dispõe sobre o licenciamento urbanístico de novos parcelamentos do solo no Município de Betim e dá outras providências. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/DadosNormaJuridica/51395?tabSelected=1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a lei de parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/79). In: SAULE JUNIOR, Nelson. **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. p. 32-41.

BOULOS, Guilherme. Atualidade – Guilherme Boulos sobre a criminalização do ativismo e o futuro do Brasil. In: FUMAÇA, **Youtube**. [S. l.], 1 jan. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=p0T-9KFY9dg&t=599s>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. [S. l.], 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. [S. l.], 1964b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo e dá outras providências. [S. l.], 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. [S. l.], 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 15 set. 2015.

BRASIL. INCRA. **Instrução Normativa nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980.** Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. [S. l.], 1980. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/I17b_221280.pdf. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Mensagem de veto. [S. l.], 1999. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/119528606/acao-direta-inconst-10000100084714000-mg/inteiro-teor-119528710>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 3.057, de 18 de maio de 2000.** Inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único. [S. l.], 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [S. l.], 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. [S. l.], 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art24. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014.** Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. [S. l.], 2014. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. [S. l.], 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n  208, de 9 de abril de 2015**. Altera a Lei n  6.766, de 10 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. [S. l.], 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120640>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n  607.940, de 29 de outubro de 2015**. Inteiro Teor do Acórdão. [S. l.], 2016a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Diário da Justiça Eletrônico**, [s. l.], n. 36, 25 fev. 2016b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10360112&tipo=DJ&descricao=DJ E%20N%BA%2036%20-%2025/02/2016>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n  759, de 23 de dezembro de 2016**. Sumário executivo. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n  13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regulariza o fundiária rural e urbana e dá outras providências. [S. l.], 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda   Constitu o n  80, de 21 de maio de 2019**. Altera os artigos 182 e 186 da Constitu o Federal para dispor sobre a fun o social da propriedade urbana e rural. [S. l.], 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n  13.865, de 8 de agosto de 2019**. Altera a Lei n  6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar o habite-se na averba o de constru o residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por popula o de baixa renda. [S. l.], 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13865.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%206.015,por%20popula%C3%A7%C3%A3o%20de%20baixa%20renda. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 413, de 20 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2238009>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Diário da Justiça Eletrônico**, [s. l.], n. 01, 07 jan. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4262142&numeroProcesso=695911&classeProcesso=RE&numeroTema=492>. Acesso em: 03 fev. 2021.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], p. 155-176, março 1997.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2011. 399 p.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992. 143 p.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. 350 p.

CIMINO, James. Moradores de Higienópolis se mobilizam contra estação de metrô. **Folha de São Paulo**, [S. l.], p. s/n, 13 ago. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

COCKBURN, Julio Calderón. Los mercados ilegales e informales de tierra urbana en America Latina. “Estado de la cuestión”. **Debates en Sociologia**, [s. l.], p. 39-54, 1999. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6971/7127>. Acesso em: 17 nov. 2020.

COMPANS, Rose. A ingovernabilidade metropolitana. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, .16, Belo Horizonte, maio 2015. **Anais [...]** [S.l.: s.n.], 2015.

CONGRESSO NACIONAL. Entenda a Tramitação da Medida Provisória. *In: BRASIL. Congresso Nacional*. [S. l.], [200?]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 18 nov. 2020.

COSTA, Geraldo Magela *et al.* **Teorias e práticas urbanas: condições para sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. 553 p.

COSTA, Heloisa Soares de Moura *et al.* **Novas periferias metropolitanas. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul.** Belo Horizonte: C/Arte, 2006. 467 p.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. E nas metrópoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência de Belo Horizonte. *In: RIBEIRO, Ana Clara Torres et al. Desafios ao planejamento.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 75-94.

CULLINGWORTH, J. Barry. **Town and country planning in the UK.** London: Routledge, Taylor & Frnaxis Group, 2015.

DICIO. Controvérsia. *In: DICIO. Dicionário Online de Português.* Disponível em: <https://www.dicio.com.br/controversia/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 710, de 6 de setembro de 2005.** Dispõe sobre os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas e dá outras providências. [S. l.], 2005. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-114637!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 04 mar. 2016.

FAINSTEIN, Susan. **The just city.** New York: Cornell University Press, 2010. 212 p.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey Ltda, 2006. p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. *In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas.* Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 121-134.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A descarada e indecente urbanização do apartheid no litoral de SP. **Carta Capital**, [S. l.], p. s/n, 20 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-descarada-e-indecete-urbanizacao-do-apartheid-no-litoral-de-sp>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Nem 100 mil mortos mudarão o apartheid urbano brasileiro?. *In: FERREIRA, João Sette Whitaker. Cidades para que(m)? Política, urbanismo e habitação.* [S. l.], 21 jul. 2020b. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/blog/2020/7/21/nem-100-mil-mortos-mudaro-o-apartheid-urbano-brasileiro>. Acesso em: 18 nov. 2020.

FISHMAN, Robert. **Bourgeois utopia: the rise and fall of suburbia.** New York: Basic Books, 1987. 241 p.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de. **Loteamentos fechados.** 2008. 203 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, [S. l.], 2008.

GOTTMAN, Jean. **Megalopolis**. Norwood: The Pimpton Press, 1961. 810 p.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HOWARD, Ebenezer. **Garden cities of to-morrow**. London: Swan Sonnenschein & Co. Ltd, 1902. 167 p.

INCRA. **Perguntas frequentes**. [S. l.], 28 jan. 2020. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/pt/perguntas-frequentes.html#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20fra%C3%A7%C3%A3o%20m%C3%A9trica,M%3%B3dulo%20\(ZTM\)%20do%20munic%C3%ADpio](http://www.incra.gov.br/pt/perguntas-frequentes.html#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20fra%C3%A7%C3%A3o%20m%C3%A9trica,M%3%B3dulo%20(ZTM)%20do%20munic%C3%ADpio). Acesso em: agosto de 2020. Acesso em: 10 ago. 2020.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 143 p.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**: Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LENCIONI, Sandra. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **E-metrópolis**, [s. l.], n. 22, p. 6-15, 2015. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/167?name=urbanizacao-difusa-e-a-constituicao-de-megarregioes-o-caso-de-sao-paulo-rio-de-janeiro>. Acesso em: 20 mai. 2018.

LENCIONI, Sandra. Aula Magna do Programa de Pós Graduação em Geografia UFF. In: UNITEVÊ UFF. **Youtube**. [S. l.], 17 jan. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eHa10XTtZgY&t=1792s>. Acesso em: 18 nov. 2020.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Loteamento e condomínios: Lei pra que, lei pra quem, mas qual lei?. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2013. p. 1-8.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana; MOREIRA, Tomas Antonio. A LIBERAÇÃO DA URBANIZAÇÃO DA ALTA RENDA NO RURAL COM A LEI FEDERAL 13.465/17.. In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. **Anais [...]** Palmas(TO) Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177636-A-LIBERACAO-DA-URBANIZACAO-DA-ALTA-RENDANO-RURAL-COM-A-LEI-FEDERAL-13465--17>. Acesso em: 18 nov. 2020

LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana?. **Formação (online)**, [s. l.], v. 1, n. 14, p. 31-45, 2007. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/705>. Acesso em: 21 jun. 2019.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**, São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MACHADO, Beatriz Ribeiro. **Sobre o rururbano: a ocupação Dandara e os desafios da luta por moradia para além do rural e do urbano**. 2017. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, [S. l.], 2017.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho *et al.* Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. *In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.* Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 17-40.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: [s. n.], 1995. 71 p. Disponível em: http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf. Acesso em: 18 nov. 2020.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - Planejamento urbano no Brasil. *In: ARANTES, Oflia et al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. *In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 51-76.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. O nó da terra. **Piauí**, [S. l.], p. s/n, 21 jun. 2008a. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/#>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **Territórios**, Bogotá, n. 18-19, p. 183-205, janeiro-dezembro 2008b. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626008>. Acesso em: 18 nov. 2020.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 25, n. 71, p. 7-22, abril 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262752478_Metropoles_desgovernadas. Acesso em: 02 jul. 2019.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 7. ed. [S. l.]: Vozes, 2013. 208 p.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da lei de terras: imigração, escravidão e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 22, n. 55, p. 173-184, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000100011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 nov. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Loteamento fechado. **Revista do Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 9, p. 7-15, jan-jun 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** 2002. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e

Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; PERPÉTUO, Ignez Helena Oliva. A metrópole belo-horizontina em expansão: periferação da riqueza ou polarização social?. *In*: COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Novas periferias metropolitanas – A expansão metropolitana em Belo Horizonte**: dinâmica e especificidades no eixo sul. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 21-34.

MENEZES, Lucas Veloso de. **Condomínio: status e utopia num subúrbio brasileiro do século XXI**. 2009. 279 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MICHAELIS. Controvérsia. *In*: UOL. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=controv%C3%A9rsia>. Acesso em: 18 nov. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.646, de 31 de outubro de 2007**. Disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. [S. l.], 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=44646&ano=2007>. Acesso em: 18 nov. 2020.

MINAS GERAIS, . **Plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte PDDI – RMBH**: Relatório de definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimento prioritários. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. [S. l.: s. n.], 2011. 1538 p.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei Complementar 74, de 22 de dezembro de 2017**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC. Acesso em: 18 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Recurso Extraordinário da Ação direta de inconstitucionalidade nº 2007.00.2.006486-7, de 30 de julho de 2008**. Texto integral. [S. l.], 2008. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/sisrec/pub/re/ADI64867.doc>. Acesso em: 5 mar. 2016.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. O que é urbano no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 111, p. 9-18, julho-dezembro 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58/60>. Acesso em: 21 jun. 2019.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 812 p.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Economia**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 587-608, setembro-dezembro 2006. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da Lei nº 13.465, de 2017**: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado (Texto para Discussão nº 239). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 14 jul. 2017.

PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura de. **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - 10 anos**: Uma agenda para o direito. São Paulo: IBDU, 2015. 112p p. Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2019/04/10-ANOS-DO-IBDU-OBRA.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação de terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 37, n. 3, p. 397-408, setembro-dezembro 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/50761>. Acesso em: 21 jun. 2019.

PAULO, Paula Paiva. Moradores de condomínios de alto padrão da Vila Leopoldina pressionam prefeitura contra moradias populares no bairro. **Portal G1**, São Paulo, p. s/n, 4 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradores-de-condominios-de-alto-padrao-da-vila-leopoldina-pressionam-prefeitura-contramoradias-populares-no-bairro.ghtml>. Acesso em: 15 out. 2020.

PESSOA, Álvaro. O loteamento e o condomínio no desenvolvimento urbano brasileiro. **Boletim informativo do Departamento de Assistência Jurídica e Consultiva aos Municípios**, Rio de Janeiro, ano 4, dezembro 1978.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes**: um modelo alternativo de organização do espaço urbano (Texto para Discussão nº 243). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 22 ago. 2017.

QUINTÃO, Chiara; ADACHI, Vanessa. Loteadora mira a classe B e prevê crescimento. **Valor Econômico**, [S. l.], p. s/n, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/imprimir/noticia/6232369/empresas/6232369/loteadora-mira-classe-b-e-preve-crescimento>. Acesso em: 30 abr. 2019.

RAPOSO, Rita. Condomínios fechados, tempo, espaço e sociedade: uma perspectiva histórica. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 171-196, janeiro-julho 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14786>. Acesso em: 22 out. 2018.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. 1. ed. São Paulo: Via das Artes, 2006. 201 p.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 352 p.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2003. 242 p.

ROLNIK, Raquel. As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei n 3057/00. *In*: SAULE JUNIOR, Nelson. **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. p. 42-48.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2012. 100 p.

SANT'ANNA, Emílio. Oposição a conjunto habitacional em Maresias une moradores e chefe da SECOM do governo Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. s/n, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/oposicao-a-conjunto-habitacional-em-maresias-une-moradores-e-chefe-da-secom-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 01 jul. 2020.

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 169-187, maio 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. Por que ser contra a MP 759 e defender o marco legal urbano que temos?. **Carta Capital**, [S. l.], p. s/n, 10 fev. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/02/10/por-que-ser-contra-mp-759-e-defender-o-marco-legal-urbano-que-temos/>. Acesso em: 03 jul. 2019.

SECCHI, Bernardo. **A cidade dos ricos e a cidade dos pobres**. Belo Horizonte: Âyiné, 2019. 110p.

SILVA, Carolina Pescatori Cândido da. **Alphaville e a (des)construção da cidade no Brasil**. 2016. 261 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 471 p.

SILVA NETO, Napoleão Ferreira da. O muro. Cidades muradas. *In*: 21º CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUITETOS. **Youtube**. [S. l.], 25 nov. 2019. Disponível em: <https://youtu.be/LkJJA7haAy0>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SOJA, Edward. Para além de postmetrópolis. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, n. 20, p. 137-167, 2013.

SOUZA, Almir Antônio de. A Lei de Terras no Brasil Império e os índios do Planalto Meridional: a luta política e diplomática do Kaingang Vitorino Condá (1845-1870). **Revista Brasileira de História**, [s. l.], v. 35, n. 70, p. 109-130, 2015.

SPERB, Paula. Venda de casas em Porto Alegre cresce 237% durante pandemia. **Folha de São Paulo**, [S. l.], p. s/n, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/venda-de-casas-em-porto-alegre-cresce-237-durante-pandemia.shtml?origin=folha>. Acesso em: 18 nov. 2020.

TOMANIK, Raquel. Modelos de urbanização na Região Metropolitana de Belo Horizonte - O caso dos condomínios fechados em Lagoa Santa/MG. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, 4., 2017, Covilhã. **Anais [...]**. Covilhã: Universidade da Beira e Interior, 2017. Tema: A Cidade Habitada.

TOMANIK, Raquel; MILAGRES, Fabiano Couto. Desenvolvimento urbano on demand: o mercado imobiliário como agente de planejamento em vinte anos de Plano Diretor. O caso de Betim/MG. *In*: CONGRESO INTRENACIONAL DE AMERICANISTAS, 56., 2018, Salamanca. **Memoria del 56º Congreso Internacional de Americanistas [...]**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2019. p. 994-1010.

TONUCCI FILHO, João Bosco M.; MONTE-MÓR, Roberto Luís de M. Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI/RMBH. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, .15, Recife, maio 2013. **Anais [...]** [S.l.: s.n.], 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Produto 8 – Proposta de estrutura territorial de Sarzedo**. Belo Horizonte: [s. n.], 2018. 132 p.

VALLE, Patrícia. Pandemia aumenta a preferência por espaços privados em aluguéis no Rio. **Extra**, [S. l.], p. s/n, 4 jul. 2020. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/castelar/pandemia-aumenta-preferencia-por-espacos-privados-em-alugueis-no-rio-rv1-1-24514665.html>. Acesso em: 18 nov. 2020.

VAINER, Carlos. A cidade está morrendo. Viva a cidade!. *In*: 21º CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUITETOS. **Youtube**. [S. l.], 25 nov. 2019. Disponível em: https://youtu.be/7ri0A0V_BGY. Acesso em: 18 nov. 2020.

VILLAÇA, Flávio. A terra como capital (ou a terra-localização). **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 16, p. 5-13, 1985.