

Daniela Batista Lima Barbosa

DO MEDO DA VIOLÊNCIA À
“CONDOMINIARIZAÇÃO” DAS CIDADES BRASILEIRAS:

Sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da
legislação federal de parcelamento do solo urbano

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2008

Daniela Batista Lima Barbosa

DO MEDO DA VIOLÊNCIA À
“CONDOMINIARIZAÇÃO” DAS CIDADES BRASILEIRAS:

Sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da
legislação federal de parcelamento do solo urbano

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Análise Crítica e Histórica da Arquitetura e do Urbanismo

Orientadora: Prof. Dra. Celina Borges Lemos
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2008

AGRADECIMENTOS

A dissertação é o resultado do amor pelas cidades exercitado na prática cotidiana no trabalho realizado no Setor de Meio Ambiente da Central de Apoio Técnico do Ministério Público de Minas Gerais e de oportunidades, que me permitiram, principalmente desde 2003, acompanhar a alteração da legislação federal, colhendo dados e a partir daí realizar reflexões sobre o tema que compõe este estudo.

Na elaboração da dissertação tive a oportunidade de realizar trabalhos empíricos em São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Goiânia e Brasília, onde sempre contei com a colaboração de pessoas que, de alguma forma, me apoiaram e me auxiliaram proporcionando o contato com realidades que enriqueceram meu conhecimento. Agradeço muitíssimo aos meus entrevistados: Alexandre Mares, Antônio Herman Benjamin, Caio Portugal, Celso Santos, Ciro Scopel, Edesio Fernandes, Fernando Chucre José Carlos de Freitas, José Eduardo Cardozo, José Roberto Bassul, Mário José Gisi, Raquel Rolnik, Sílvia, Suely, Tânia, Toshio Mukai e Victor Carvalho Pinto sempre muito receptivos e colaboradores.

À querida Suely pelo grande apoio e carinho. À Ângela Baptista pela acolhida e por me mostrar Brasília. Ao José Carlos de Freitas pelas conversas e preciosas informações. Ao Fábio Kuchkarian por me mostrar AlphaVille, em Barueri, São Paulo. À Fernandinha e ao Reinaldo, pela aventura do trabalho de campo em Nova Lima.

À minha querida e talentosa tutora, Celina Borges Lemos, que me acompanha e incentiva desde a época da graduação, pelo estímulo, pela orientação e paciência.

À minha mãe e à Titina pelo carinho e apoio de sempre, compreensão e incentivo.

Ao muito amado U. Marcelo, super companheiro, pelo incentivo e apoio, pelas conversas e orientações.

RESUMO

O medo da violência tem sido responsável pela proliferação em larga escala dos “condomínios exclusivos” no Brasil e seus equivalentes em diversos países (gated communities nos EUA e outros países de língua inglesa; barrios cerrados na Argentina; security parks na África do Sul...). No Brasil, país que combina uma complexa e acelerada urbanização com elevadas assimetrias socioeconômicas, a “fuga para os condomínios” tem sido uma das características mais marcantes do processo de metropolização desde os anos 70 e 80, atingindo esse fenômeno, a partir da década de 90, até mesmo muitas cidades médias. Ocorre que, muitos desses “condomínios” são, pela legislação em vigor, irregulares, pois não se trata de verdadeiros condomínios horizontais (ou seja, um único lote vendido aos compradores finais já com as unidades habitacionais construídas, inexistindo verdadeiros logradouros públicos no interior do terreno e sendo que cada comprador possui apenas uma “fração ideal”), mas sim de “loteamentos fechados” de alto e médio status (e, de acordo com a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, loteamentos, por abarcarem logradouros públicos - cujo domínio pertence ao Estado - em seu interior, não podem ser fechados). Tendo como um de seus objetivos contornar a problemática da ilegalidade de grande parte desses habitats auto-segregados, está em curso há alguns anos um processo de revisão da legislação, denominada de “Lei da Responsabilidade Territorial Urbana”. A revisão da Lei nº. 6.766/79 no que se refere ao parcelamento do solo urbano e suas conseqüências sócio-espaciais nas cidades brasileiras constitui o tema da pesquisa apresentada nesta dissertação. E a questão central que parece se colocar, e que constitui o problema norteador da presente pesquisa, é a que diz respeito à abrangência dos efeitos que o novo ordenamento pretende impor, observando-se as causas de sua promulgação, os agentes responsáveis e suas conseqüências sócio-espaciais para as cidades brasileiras. Que impactos esse novo marco legal trará para os espaços e a vida urbanos, dependendo da maneira como vier a ser aprovado?

Palavras-chave: Brasil, cidades, urbanização, condomínios exclusivos, auto-segregação.

ABSTRACT

The fear of violence has been responsible for the proliferation of “exclusive condominiums” in Brazil and their equivalents in several countries (gated communities in the United States and other English-speaking countries; barrios cerrados in Argentina; security parks in South Africa...). In Brazil, country that combines rapid and complex urbanization with large socio-economic asymmetries, the “run for the condominiums” have been one of the most striking characteristics of the metropolization process since the 1970s and 80s; reaching, during the 1990s, even many medium cities. It happens, that many of these condominiums are, by the current legislation, irregulars, because they are not true horizontal condominiums (i.e., one single real state already sold to the end-user with the habitation units already built, with no true public areas within the terrain and each buyer owns just an “ideal fraction”), but medium and high status closed subdivisions (and, according to the Federal Law of Division of the Urban Land, subdivisions, because they have public areas – which domains belongs to the State – within them, they cannot be closed). Aiming to circumvent the problem of the illegality of the great majority of these self-segregated habitats, a process of legislature revision, called “Law of Urban Territorial Responsibility”, has been in course for a few years. The revision of the Law 6,766/79, in what it regards the division of urban land and its social-space consequences in Brazilian cities, constitutes the subject of the present study. And the main question that seems to arise, and that constitutes the guiding problem of the present study, is concerning the covert of the effects that this new law intends to impose, taking in consideration the causes of its promulgation, the responsible agents, and its social-space consequences for the Brazilian cities. What impacts will this new legal hallmark bring to the urban life and spaces, depending on how it is approved?

Keywords: Cities, Brazil, Gated Communities, Self-Segregation, Urbanization.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	A “aldeia” da rainha Maria Antonieta, construída em fins do século XVIII.	11
FIGURA 2	Emile Pereire	12
FIGURA 3	Isaac Pereire	12
FIGURA 4	<i>Villa Cantarane</i> , construída em 1901	12
FIGURA 5	<i>Villa Graziella</i>	12
FIGURA 6	Charles Voysey	13
FIGURA 7	14 South Parade	13
FIGURA 8	Norney Grange	13
FIGURA 9	Baron Georges Haussmann.	14
FIGURA 10	Sir Titus Salt	14
FIGURA 11	Robert Owen	14
FIGURA 12	Emile Menier, cerca de 1875.	15
FIGURA 13	Casas dos operários da fábrica de chocolates Menier	15
FIGURA 14	George Cadbury, 1917.	15
FIGURA 15	Sir Ebenezer Howard.	16
FIGURA 16	“Os Três Imãs”	17
FIGURA 17	“Cidades-jardim”	17
FIGURA 18	Postais de Letchworth pintados pelo artista Frank Dean, cerca de 1905.	18
FIGURA 19	Antoni Gaudí	19
FIGURA 20	Eusebi Güell no local que seria utilizado como mercado pelos habitantes do Park Güell.	19
FIGURA 21	Antoine Garnier, 1920.	20
FIGURA 22	Vista panorâmica da “cidade industrial”	20

FIGURA 23	Bairro residencial da “cidade industrial”	20
FIGURA 24	Residência da “cidade industrial”.	20
FIGURA 25	Engenho publicitário do empreendimento Jardim América. Cia City, 1928	22
FIGURA 26	Engenho publicitário dos empreendimentos Jardim América/ Pacaembu. Cia City	22
FIGURA 27	Engenho publicitário da Cia City, 1931: “Casa pronta para morar”	23
FIGURA 28	Engenho publicitário da Cia City, 1934: “Casa pronta para morar”	23
FIGURA 29	Engenho publicitário dos empreendimentos da Cia City, 1930	24
FIGURA 30	Engenho publicitário do empreendimento Pacaembu da Cia City, veiculado no jornal <i>O Estado de São Paulo</i> , 1937	25
FIGURA 31	Infográfico veiculado no jornal <i>O Globo</i> , datado de 27 de julho de 1925, indicando o aumento de automóveis no país	25
FIGURA 32	Projeto da “I Vila Economisadora”, bairro da Luz	26
FIGURA 33	Casas da Alameda Lorena	27
FIGURA 34	Lúcio Costa, Flávio de Carvalho e Gregori Warchavchik	27
FIGURA 35	“Vila Monlevade”	27
FIGURA 36	Vila construída por Costa e Warchavchik, bairro da Gamboa, Rio de Janeiro	27
FIGURA 37	Projeto do Residencial Canadá Garden City, bairro Santa Tereza, Rio de Janeiro, R.J. 1932	29
FIGURA 38	Implantação do “Vivendas da Barra”	31
FIGURA 39	Casas geminadas, construídas sob pilotis	31
FIGURA 40	Esquema da implantação, contendo a circulação de pedestres e veículos	31

FIGURA 41	Detalhe da Figura 40: Implantação das habitações, com a representação de suas respectivas áreas de influência	31
FIGURA 42	Carcassonne, França	34
FIGURA 43	San Gimignano, Toscana, Italia.	34
FIGURA 44	Panóptico, desenho de Jeremy Bentham, 1791.	35
FIGURA 45	Le Corbuiser, 1952	36
FIGURA 46	<i>Ville contemporaine</i>	37
FIGURA 47	<i>Ville radieuse</i> . Architecture d'Aujourd'hui, 1935.	37
FIGURA 48	<i>Ville radieuse</i>	37
FIGURA 49	Frank Lloyd Wright e sua <i>Broadacre City</i> .	39
FIGURA 50	Vista panorâmica da <i>Broadacre City</i>	9
FIGURA 51	Seaside, primeira proposta do <i>New Urbanism</i> a ser efetivada	40
FIGURA 52	A cidade espalhada e as vizinhanças tradicionais propostas pelo <i>New Urbanism</i>	40
FIGURA 53	Estudo para a subdivisão da Pabst Farm, Wauwatosa, WI., elaborado por Werner Hegemann	41
FIGURA 54	Washington Highlands	41
FIGURA 55	Portaria do Residencial 1 - fase final das obras de construção, 1975	44
FIGURA 56	Detalhe do folheto promocional de lançamento do Residencial 4, 1979	44
FIGURA 57	Engenho publicitário da campanha Institucional, 1985	44
FIGURA 58	Lúcio Costa e Le Corbusier no aeroporto do Galeão, 1936	46
FIGURA 59	Plano - Piloto para a urbanização da Barra da Tijuca.	46
FIGURA 60	Projeto modificado (riscado) e o novo projeto do centro comercial	48

FIGURA 61	Setor de comércio e diversões.	48
FIGURA 62	“Praça da Sombra”	48
FIGURA 63	Projeto para o centro comercial da barra	48
FIGURA 64	Imagem da maquete do projeto para o Centro Comercial da Barra. Engenho publicitário do empreendimento	49
FIGURA 65	Um dos componetes dos empreendimentos AlphaVille é a segurança	51
FIGURA 66	Engenho publicitário do empreendimento “Quintas do Sol”, Nova Lima, M.G	52
FIGURA 67	Engenhos publicitários do <i>Paulistano – Bairro Privativo</i> , São Paulo	53
FIGURA 68	Engenhos publicitários do <i>HomeLand –Casas Inglesas</i> , São Paulo	53
FIGURA 69	Engenhos publicitários do <i>Paulistano – Bairro Privativo</i> , São Paulo	54
FIGURA 70	Engenhos publicitários do <i>HomeLand –Casas Inglesas</i> , São Paulo	55
FIGURA 71	“Condomínios exclusivos”, rodovia MG-030, Nova Lima, RMBH	56
FIGURA 72	AlphaVille Lagoa dos Ingleses, Nova Lima, RMBH	57
FIGURA 73	Vale dos Cristais, em fase de ocupação	59
FIGURA 74	Matéria de capa da revista <i>Veja</i> , de 15 de maio de 2002: “Viver em condomínio: Um milhão de brasileiros já moram em condomínios fechados. As vantagens e desvantagens de fazer essa opção”	63
FIGURA 75	“ <i>Condomínios exclusivos</i> ” , Punta Chica e San Isidro, Argentina	63
FIGURA 76	Residenciais	63
FIGURA 77	Via pública onde se distribuem os acessos aos residenciais	63
FIGURA 78	AlphaVille/Tamboré	63
FIGURA 79	Segurança AREA (Associação Residencial e Empresarial AlphaVille), Barueri	64

FIGURA 80	Sistema integrado Alphaville/Tamboré. Posto da Guarda Municipal Comunitária de Santana do Parnaíba e veículo da SIA. A segurança externa dos residenciais é realizada por convênio pelos policiais e segurança privada.	64
FIGURA 81	Engenho publicitário da Segurança Integrada AlphaVille.	64
FIGURA 82	Posto e veículo da Guarda Municipal Comunitária de Santana do Parnaíba.	64
FIGURA 83	“Cresce a vila e se adensa; aumenta a importância dos limites de todo o tipo e se multiplicam as questões de alinhamento”.	71
FIGURA 84	“Surge o loteador, o empreendedor imobiliário que retalha uma gleba, vende suas parcelas, passa igualmente a desenhar a cidade”.	71
FIGURA 85	Engenho Publicitário veiculado no jornal <i>Folha da Noite</i> , em 1/1/1933.	72
FIGURA 86	Engenho Publicitário veiculado no <i>Fanfulla</i> , tradicional jornal dos imigrantes italianos, em 1/1/1928.	72
FIGURA 87	A compra de lotes é “um fantástico processo de consumo que irá crescer ainda mais a partir da década de 50”.	73
FIGURA 88	Os loteamentos, implantados “em épocas diferentes, em lugares distintos, não são produzidos da mesma forma. Os agentes promotores, os recursos de que lançam mão, as formas de dividir a terra, de ofertá-la no mercado e comercializá-la variam no tempo, vão evoluindo”.	73
FIGURA 89	“O desequilíbrio básico das cidades brasileiras”.	77
FIGURA 90	“A especulação pelo adensamento ou verticalização: quando os proprietários e empreendedores não pagam o custo da infra-estrutura adicional, especulando”.	77
FIGURA 91	Matéria referente à apropriação de espaço público, de Ancelmo Gois, publicada no jornal <i>O Globo</i> , em dezembro de 2007.	95
FIGURA 92	Apropriação de Espaço Público, bairro Lagoa, Rio de Janeiro.	96

FIGURA 93	Apropriação de Espaço Público, mediante concessão da municipalidade, bairro Clube dos Caçadores, Belo Horizonte.	96
FIGURA 94	Área interna do Clube dos Caçadores, notar praça.	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AREA	Associação Residencial e Empresarial Alphaville
BHN	Banco Nacional da Habitação
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CIA CITY	Companhia City de Desenvolvimento
CDC	Comissões de Defesa do Consumidor
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CMADS	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas
COHAB	Companhia de Habitação
CPEU	Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
GRAPROHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRIB	Instituto do Registro Imobiliário do Brasil

OEI	Odebrecht Empreendimentos Imobiliários
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
SAMSU	Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia
SAREM	Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios
SECOVI-SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo
SENAM	Serviço Nacional dos Municípios
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIA	Sociedade Alphaville Tamboré
SIFHAP	Sistema Financeiro da Habitação Popular
SUDESA	Subsecretaria de Defesa do Solo e da Água do Distrito Federal
Terracap	Companhia Imobiliária de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: LEIS DE PARCELAMENTO DO SOLO: PRODUTOS E CONDICIONANTES DAS RELAÇÕES ENTRE OS AGENTES MODELADORES DO ESPAÇO URBANO	1
2 DA GÊNESE DAS IDÉIAS ÀS “IDÉIAS FORA DO LUGAR”: CONDOMÍNIOS EXCLUSIVOS, PSEUDO-CONDOMÍNIOS E SUA “GENEALOGIA”	6
2.1 <i>O ar do campo liberta?...</i>	10
2.2 Dos “bairros-jardim” aos clubes de campo	22
2.3 Entre o verde e o medo: os condomínios a partir dos anos 70	33
2.4 O arquiteto e o arqueólogo	51
3 BREVE HISTÓRIA DAS LEIS DE PARCELAMENTO EM NÍVEL FEDERAL NO PERÍODO ANTERIOR À LEI LEHMANN	69
4 O PROCESSO DE “PRODUÇÃO DA ILEGALIDADE FUNDIÁRIA” NO BRASIL E A LEI Nº. 6.766/79	87
4.1 A realidade: ilegalidades “dos pobres” e dos “ricos”	93
4.2 Lei Lehmann: solução? Em que medida? Uma avaliação sucinta, 28 anos depois	109
5 O DEBATE EM TORNO DA ALTERAÇÃO DA LEI Nº. 6766/79: OS INTERESSES EM JOGO	117
5.1 Os diferentes agentes modeladores e suas posições	120
5.2 Como as administrações públicas locais vêm reagindo?	183
5.3 Como a literatura especializada vem interpretando?	190
6 OS CENÁRIOS PROVÁVEIS DE ALTERAÇÃO DAS REGRAS DO JOGO E SUAS IMPLICAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS	196
7 CONCLUSÃO: MORAR NA “PRISÃO” PARA SER LIVRE?...	225
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	233



Laerte, Folha de São Paulo, 26 nov. 2006

1 INTRODUÇÃO: LEIS DE PARCELAMENTO DO SOLO: PRODUTOS E CONDICIONANTES DAS RELAÇÕES ENTRE OS AGENTES MODELADORES DO ESPAÇO URBANO

Nenhum outro modo de produção, ao longo da história da humanidade, revelou-se tão eficaz quanto o capitalismo para produzir riquezas; ao mesmo tempo, sua incapacidade para promover uma distribuição socialmente justa da riqueza socialmente gerada é notória e vem sendo enfatizada há muito tempo – por pesquisadores e intelectuais dedicados aos estudos urbanos (arquitetos, geógrafos, sociólogos urbanos, teóricos do planejamento etc.)¹

Muito embora não seja razoável deixar de considerar os fatores e as mediações de ordem cultural e institucional no que se refere à geração e ao incremento da violência, as assimetrias econômico-sociais e as frustrações daí decorrentes constituem, indiscutivelmente, um estímulo para, pelo menos, vários tipos de crime violento – a saber, para aqueles mais fortemente vinculados a fenômenos de privação e insatisfação material (SOUZA, 2005; SOARES, 2006). Ocorre que o mesmo modelo social que, por assim dizer, estimula a violência, é incapaz de dar respostas adequadas para a superação de suas causas mais profundas (SOUZA, 2006). Diante da necessidade de se encontrar *alguma* solução, ainda que parcial, para o problema crescentemente preocupante (em escala internacional) da criminalidade violenta e da insegurança pública, medidas paliativas ou superficiais vão sendo tomadas, pelo Estado ou pela própria sociedade civil – da experimentação com novos métodos de policiamento (*community policing*, por exemplo) até o monitoramento de logradouros e prédios públicos por câmeras de TV, do recurso à segurança privada à blindagem de automóveis. As mudanças na forma de habitação e, sobretudo de *habitat* também

¹ Entre os trabalhos pioneiros sobre a produção do espaço urbano sob o capitalismo destacam-se os já clássicos *A questão urbana*, de Manuel CASTELLS (1983), e *A justiça social e a cidade*, de David HARVEY (1980), que iniciaram uma longa linhagem de estudos urbanos críticos. Entre a literatura estrangeira dos últimos vinte anos, que dão continuidade e atualizam essas preocupações, podem ser mencionados os livros *A produção social do espaço urbano*, de Mark GOTTDIENER (1993), e *Post-Metropolis*, de Edward SOJA (2000). No Brasil podem ser citados, por fim, dentre outros, os livros *Cidade de muros*, de Teresa CALDEIRA (2000), e *A prisão e a ágora*, de Marcelo Lopes de SOUZA (2006).

vêm fazendo parte desse elenco de providências que objetivam aumentar a (sensação de) segurança por parte do cidadão comum das cidades, especialmente daqueles que integram a classe média.

O medo da violência tem sido responsável pela proliferação em larga escala dos “condomínios exclusivos” no Brasil e seus equivalentes em diversos países (*gated communities* nos EUA e outros países de língua inglesa; *barrios cerrados* na Argentina; *security parks* na África do Sul...). No Brasil, país que combina uma complexa e acelerada urbanização com elevadas assimetrias socioeconômicas, a “fuga para os condomínios” tem sido uma das características mais marcantes do processo de metropolização desde os anos 70 e 80, atingindo esse fenômeno, a partir da década de 90, até mesmo muitas cidades médias. Ocorre que, muitos desses “condomínios” não estão previstos na legislação em vigor, pois não se trata de condomínios horizontais (ou seja, um lote vendido aos compradores finais já com as unidades habitacionais construídas, inexistindo verdadeiros logradouros públicos no interior do lote e onde cada comprador possui apenas uma “fração ideal”), mas sim de “loteamentos fechados” de alto e médio *status* (e, de acordo com a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, loteamentos, por abarcarem logradouros públicos – cujo domínio pertence ao Estado – em seu interior, não podem ser fechados).

Tendo como um de seus objetivos contornar a problemática da ilegalidade de grande parte desses *habitats* auto-segregados, está em curso há alguns anos um processo de revisão da legislação federal que trata do parcelamento do solo urbano. A proposta de lei, denominada “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”, trata, além do parcelamento, também da regularização fundiária, que não foi objeto de análise da pesquisa de dissertação. A revisão da Lei nº. 6.766/79, *no que se refere ao parcelamento do solo urbano e suas conseqüências sócio-espaciais nas cidades brasileiras*, constitui o **tema** desta pesquisa cujos resultados são apresentados neste trabalho.

Desde a sua promulgação, a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº. 6.766/79, bastante conhecida como Lei Lehmann,² sofreu várias críticas e propostas pontuais de modificação em alguns de seus artigos, tendo sido ligeiramente modificada em 1999 por meio da Lei n.º 9.785. Desde então, vários projetos têm sido apresentados à Câmara dos Deputados, com propostas de alterações pontuais, sendo o primeiro deles, apresentado em 2000, o Projeto de Lei nº. 3.057 e, por isso, adotado como projeto principal do substitutivo para a revisão da Lei nº. 6.766/79. Atualmente, o projeto de lei encontra-se na Comissão Especial³ criada em 14 de maio de 2007 e instalada em 5 de junho de 2007, formada pelos representantes da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Defesa do Consumidor, Meio Ambiente, Constituição e Justiça. A proposta legislativa é a já referida “Lei da Responsabilidade Territorial Urbana”. No que tange ao parcelamento do solo, o projeto de lei atual, votado pela Comissão no final de 2007, estabelece uma nova modalidade de parcelamento do solo, os “condomínios urbanísticos” e legitima os “pseudo-condomínios” que são denominados de “loteamentos com acesso controlado”.

Esta dissertação, contudo, não se circunscreveu a examinar os casos de “loteamentos fechados” (“pseudo-condomínios”), se restringindo a denunciar e mapear esse caso de transgressão da legislação federal. O objetivo, um pouco mais profundo, foi examinar as consequências sócio-espaciais de *habitats* e práticas espaciais que impliquem interdições à mobilidade espacial dos cidadãos. Tais *habitats* e práticas espaciais têm em comum, sejam eles legais (como os

² O Projeto de Lei nº. 18/77 de autoria do Senador paulista Otto Cyrillo Lehmann deu origem à Lei nº. 6.766/79.

³ As Comissões Especiais possuem caráter temporário; são criadas para examinar e dar parecer sobre alguma das seguintes espécies de proposições: Propostas de Emendas à Constituição (PECs); projetos de código legal; *projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito, como é o caso do PL 3057/00*; denúncia oferecida contra o Presidente da República por crime de responsabilidade ou projeto de alteração do Regimento Interno. Algumas Comissões Especiais são criadas também, na prática, para estudar determinados assuntos e apresentar projetos sobre eles. (Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2008) (grifo da autora). No caso analisado, a Comissão Especial do PL 3057/00 - Parcelamento do Solo para Fins Urbanos se destina a proferir parecer ao Projeto de Lei nº. 3057, de 2000, do Sr. Bispo Wanderval, que inclui § 2º no art. 41 da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como parágrafo 1.º o atual parágrafo único (estabelecendo que, para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação por outro órgão). (Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2008).

condomínios horizontais propriamente ditos) ou ilegais (como os “loteamentos fechados”), atritos com direitos constitucionalmente garantidos, como o direito de ir e vir, o direito de reunião e o direito de intimidade. Muito embora esse tipo de atrito fique muito mais evidente no caso dos “pseudo-condomínios”, posto que contêm eles logradouros públicos em seu interior, problemas também ocorrem no caso dos condomínios propriamente ditos (cuja *legitimidade*, ainda que não a sua *legalidade*, pode, assim, ser ao menos posta em dúvida e debate). A proliferação de condomínios propriamente ditos pode, não muito menos que a de “loteamentos fechados”, acarretar restrições de locomoção no espaço urbano – pode, portanto, implicar restrições no que se refere a certos aspectos da fruição do “direito à cidade” (LEFEBVRE, 1991; ver, também, SOUZA, 2000 e 2006). O único caso que não é considerado especificamente na pesquisa (embora tenha sido mencionado) é o do “fechamento” de logradouros públicos preexistentes em bairros tradicionais da “cidade formal”, como tem-se tornado comum principalmente em áreas nobres do Rio de Janeiro e de São Paulo.

A questão central que se evidencia e que constitui o **problema** norteador da pesquisa é a que diz respeito à abrangência dos efeitos que o novo ordenamento pretende impor, observando-se as causas de sua promulgação, os agentes responsáveis e suas conseqüências sócio-espaciais para as cidades brasileiras. *Que impactos esse novo marco legal trará para os espaços e a vida urbanos, dependendo da maneira como vier a ser aprovado?*

No Brasil, o processo de urbanização se deu a passos largos da ordem jurídica, que sempre “chegou” atrasada (pela omissão e conivência do Poder Público) para o estabelecimento de regras e geralmente, apenas legitimando situações. De acordo com Edesio Fernandes (2006), houve um descompasso entre a ordem jurídica e a o processo de urbanização que acarretou graves impactos negativos na sociedade (mudanças socioeconômicas, territoriais culturais e ambientais). É fácil reconhecer esse “descompasso” observando-se qualquer município brasileiro, onde as coisas sempre acontecem e a ordem jurídica apenas vem legitimar. A ordem econômica predomina no Brasil impunemente, e a configuração e conformação sócio-espacial de nossas cidades é o reflexo disso.

Contudo, muito além de leis e legitimação, a autora deste trabalho acredita que o processo de elaboração desses instrumentos de planejamento e gestão deva ser orientado para o futuro tendo como norteador a justiça social, visando uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, pois, as leis geralmente são estabelecidas para acompanhar as mudanças sociais, mas que tipo de mudança é essa que quer se impor, perante uma sociedade marcada cada vez mais pela desagregação urbana? Contudo, há que se observar que esses instrumentos, por mais relevantes que sejam para a construção de uma sociedade mais justa somente adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade.

2 DA GÊNESE DAS IDÉIAS ÀS “IDÉIAS FORA DO LUGAR”: CONDOMÍNIOS EXCLUSIVOS, PSEUDO-CONDOMÍNIOS E SUA “GENEALOGIA”

Em artigo pioneiro no Brasil, publicado em 1981, intitulado *Condomínios exclusivos – o que diria a respeito um arqueólogo?*, o arquiteto-urbanista e antropólogo Carlos Nelson Ferreira dos Santos antecipou que a “solução” urbanística representada pelos “condomínios exclusivos” era um “sucesso no que se refere à segregação espacial e desagregação urbana”, significando talvez “a maior ameaça já enfrentada pelas cidades brasileiras” (SANTOS, 1981:25).

Hoje, quase três décadas depois, o fenômeno dos “condomínios exclusivos” acha-se consolidado em quase todas as grandes cidades brasileiras, bem como em muitas cidades médias. Só do grupo *Alphaville Urbanismo S.A.*⁴, um dos vários grupos imobiliários existentes no Brasil vinculados à produção desses condomínios – e seguramente o mais conhecido – criado há apenas 15 anos e que atualmente (2008), possui empreendimentos distribuídos em todas as regiões do país, totalizando 16 estados⁵. Os riscos da popularização desse tipo de *habitat* parecem, a julgar pelo comportamento de muitos, empalidecer diante daquele benefício que, ao longo das décadas, veio assumindo uma centralidade cada vez maior no imaginário da classe média: o oferecimento de proteção e segurança contra a violência urbana. Apesar disso, esses riscos existem; e sobre eles não se deveria silenciar. Eles têm a ver com os *efeitos sobre os fluxos de tráfego, sobre a disponibilidade de áreas verdes, sobre as áreas de proteção ambiental já existentes, sobre o clima urbano, sobre a densidade construtiva e demográfica, sobre a paisagem, sobre o padrão de longo prazo de expansão do tecido urbano* e, por último, mas não com menor ênfase, *sobre a acessibilidade e os direitos de fruição do espaço urbano*. Esses riscos têm a ver com a *socialização de custos ambientais e*,

⁴ O *Alphaville Urbanismo S.A* foi criado em 1995 com a finalidade de expandir os empreendimentos *Alphaville*. (Disponível em: <www.alphaville.com.br>. Acesso em: 26 nov. 2006).

⁵ Os empreendimentos estão localizados nos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. (Disponível em: <www.alphaville.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2008).

sobretudo, sócio-espaciais (notadamente com a ameaça a certos direitos individuais, coletivos e difusos), enquanto que os benefícios são *apropriados privadamente e em detrimento, no longo prazo, do próprio sentido de cidade em decorrência da “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade”,* que tem na proliferação dos condomínios e “pseudo-condomínios” ⁶ um de seus fatores principais (SOUZA, 2000, 2006).

O “modelo” dos “condomínios exclusivos” apresenta-se sob a forma de conjuntos de edifícios residenciais ou de casas providos de ampla infra-estrutura de lazer e, muitas vezes expressiva presença de locais de comércio e serviços. A infra-estrutura de lazer vai de campos de golfe até parques exclusivos para adultos, brinquedotecas e ateliês de pintura para as crianças e o comércio pode incluir salões de beleza, academias de ginástica, escolas, restaurantes, *fast foods*, como caso do “complexo” de condomínios de Alphaville/Tamboré, localizado em Barueri e Santana do Parnaíba, região metropolitana de São Paulo. Em uma das primeiras dissertações de mestrado defendidas no Brasil sobre o tema dos “condomínios exclusivos”, a geógrafa Maria Mônica Vieira Caetano O’Neill enfatizava que a produção de um espaço residencial segregado com indivíduos e grupos com a mesma posição social, padrão cultural e hábitos de vida semelhante, estava entre os fatores que tornavam o “modelo” da “condominiarização” tão atraente para a classe média do Rio de Janeiro (O’NEILL, 1986). Segundo O’Neill, esses hábitos são um quadro referencial de valores, expectativas, padrões de consumo, conscientização que os indivíduos formam em contato uns com os outros, e que são elementos fundamentais para garantir a reprodução de determinados grupos sociais. Pode-se dizer, entretanto, que a importância dos condomínios como verdadeiros *fatores de proteção/segurança inscritos no espaço* vem crescendo mais que a dos demais fatores. A infra-estrutura de proteção e segurança pode incluir desde itens clássicos, como muros, guaritas e guardas particulares, até o monitoramento por avançados sistemas de câmeras de vídeo.

Diante da expansão da “condominiarização”, em alguns casos está-se

⁶ A autora adota a designação “condomínios exclusivos”, de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que possui sentido mais amplo envolvendo o *habitat*, o modo de morar; e o termo “pseudo-condomínios” de Marcelo Lopes de Souza que se refere aos loteamentos fechados.

diante de verdadeiros equivalentes das “*edge cities*”⁷ de que fala a literatura especializada norte-americana, em que se tem uma grande complexidade em matéria de serviços e comércio, tudo isso conjugado com uma grande área exclusivamente residencial, afastada da cidade, privilegiada para o uso de veículos automotivos particulares em detrimento do transporte coletivo – e com um controle real por parte dos moradores, feito tanto por meio do preço dos lotes (controle indireto, mediado pela instância do capital imobiliário) como pelo controle interno do próprio condomínio no que se refere à circulação e ao acesso dos diferentes grupos potenciais de freqüentadores (controle mais interno). No Brasil, essas áreas têm atraído boa parte da população dos bairros (amíúde pobres) das suas proximidades, bairros esses que as suprem, sobretudo, com mão-de-obra (vigilantes, empregadas domésticas, porteiros etc.) e seu principal exemplo é, de fato, o “complexo” de Alphaville/Tamboré na metrópole paulistana.

Santos ao radiografar a estrutura do “modelo” e elucidar a gênese dos “condomínios exclusivos” mostrou que, na verdade, esses não apresentam nada de novo. O “modelo” decorreria de uma espécie de *fusão* dos modelos culturalista e o racionalista⁸ – até então utilizados em separado na formação urbana das cidades brasileiras – dois dos modelos normativos mais influentes e que foram implementados pelo mundo afora, ainda que deturpados, ao longo do século XX. Do racionalismo tem-se a concepção do “indivíduo-tipo”, pretendendo responder às suas demandas básicas; a idéia é a de que o “modelo” poderia ser implantado em qualquer lugar, pois sua solução seria “universal”, podendo se disseminar em qualquer local. Do culturalismo, de sua parte, veio o “mundo fechado”, controlado e cercado, com construções que obedecem a regras prefixadas: número de moradias e população cuidadosamente previstas. Este limite, que torna o espaço físico predeterminado e inflexível, é o elemento morfológico que anuncia a exclusividade

⁷ Segundo o jornalista norte-americano Joel Garreau, autor do livro *Edge City: Life on the New Frontier*, as *edge cities*, são uma solução urbanística dos tempos modernos, localizadas no entorno das grandes metrópoles e ocupando grandes áreas do tamanho de cidades de médio porte e têm, inclusive, a mesma função de uma cidade, com residências, comércio, prédios de escritório e serviços.

⁸ Carlos Nelson Ferreira dos Santos adota a classificação de Françoise Choay constante de sua obra *O urbanismo* (CHOAY, 2003).

e escancara a separação, o isolamento.

Os elementos que conformaram os “condomínios exclusivos” já se achavam presentes no passado, a partir sobretudo do século XIX, irradiando-se da Inglaterra para outros países (países da Europa continental, Estados Unidos... Brasil...). De país para país, de continente para continente, ao longo do tempo produziram-se modelos urbanos adequando - se ao gosto e às idéias de quem o incorporou. E é aqui que começa um recuo sistemático no passado para reavivar a memória e perceber o que foi retirado – caricaturado e deturpado – dos modelos urbanos, configurando o modelo urbano de *habitat* ora analisado.

2.1 O ar do campo liberta?...

Durante muito tempo cidade fora sinônimo de sofisticação, civilidade e segurança e o campo, a morada de agricultores atrasados e rústicos (MUMFORD, 2004). De acordo com o geógrafo Yi-Fu Tuan, o provérbio do final da Idade Média, *Stadtluft macht frei* (“O ar da cidade torna a pessoa livre”), expressava a liberdade civil e política que um cidadão tinha em “comparação com a vida restrita de um servo, mas também afirmava a maior segurança das posses e da pessoa do cidadão” (TUAN, 2005:209). Em 1700, mais de três quartos da população britânica ainda viviam no campo; por volta de 1800 a proporção urbana eleva-se e, em 1851, o quadro se reverte e os habitantes das cidades constituem-se na maioria (THOMAS, 1988:290). Este aumento da população urbana aumenta em igual proporção a degradação ambiental, gerando cidades insalubres. Aos poucos a natureza foi povoando os sonhos da coletividade e tornou-se objeto de desejo. De acordo com Mumford, o “impulso de escapar ao ambiente industrial era comum” já bem antes da cidade industrial ter tomado forma e que, na verdade, “possuir riqueza bastante para fugir a ele era marca de êxito” (MUMFORD, 2004:521).

Desde o século XVII, e progressivamente, casas de veraneio e fim de semana começaram a surgir nos arredores de Londres (GIROUARD, 1988; THOMAS, 1988), se intensificando com o desenvolvimento dos meios de transporte, principalmente dos coches particulares e das carruagens de aluguel, tornando-se mais fácil passar o fim de semana no campo ou no litoral e, até mesmo, residir fora de Londres (THOMAS, 1988; TUAN, 2005). No século XVIII cresce o sentimento pelos prazeres rurais e a idealização dos atrativos espirituais e estéticos do campo que oferecia uma “fuga dos vícios e afetações urbanos, um descanso para as tensões dos negócios e um refúgio contra a sujeira, a fumaça e ruído da cidade”, contudo é certo que as casas de campo da aristocracia “não eram cabanas rurais, mas esplêndidas mansões, planejadas para trazer civilização urbana aos arredores do campo” (THOMAS, 1988:294-295).

A natureza foi se consolidando como elemento fundamental na maneira de viver da nobreza e da burguesia. A alta nobreza transformava em moda os lugares agradáveis próximos a Paris onde descobriu os prazeres da comunhão com



FIGURA 1- A “aldeia” da rainha Maria Antonieta, construída em fins do século XVIII.

Fonte: CHATEAU DE VERSAILLES, [200-].

a natureza. A rainha Maria Antonieta brincava de camponesa em sua “aldeia” (Figs. 1 e 2), construída em Versalhes (CASTAN, 1991:442). O campo e a montanha se consolidavam como locais de fuga para longe da “multidão pútrida a fim de desodorizar o corpo e, sobretudo o ambiente” (CORBIN, 1982:114).

A natureza selvagem “começa a parecer sublime, tornando-se fonte de inspiração em vez de ameaça” (TUAN, 2005:217). Clubes e sociedades estudavam a história natural e botânica do campo. Vários artistas se dedicavam à pintura da fauna e da flora, que desde então, surgem nas estamparias do mercado de luxo, bem como gravuras coloridas ou preto-e-branco para um mercado mais amplo (THOMAS, 1988:335). A evolução e o requinte no modo de viver introduziram a natureza na vida pública e privada: nos parques e passeios públicos

como espaços de recreio e novas práticas sociais nos jardins das residências e no interior destas, em seus elementos decorativos do mobiliário até os papéis de parede (BENEVOLO, 1981). Em meados do século XIX, o jardim se consolidava como elemento fundamental da vida burguesa, assegurando a “tranquilidade da vida privada e proporcionando um quadro ideal para a vida em família” (HALL, 2006:71). As estufas, reservadas às aristocracias, difundiam-se pela burguesia, sendo encontradas em todas as moradias e utilizadas como jardim de inverno, como abrigo para as plantas exóticas (estufa aquecida) e como abrigo para os vegetais no período de grandes ondas de frio (estufas temperadas). Nelas, a residência se prolongava e elas se tornavam local de encontros, de repouso e de leitura e, também, sala de jantar e sala de baile (CORBIN, 1982).

De acordo com Anne Martin-Fugier (2002), a aristocracia e, de modo geral os *rentiers* ricos passavam o verão em seus castelos e terras no campo (vilegiatura) e apenas nos meses de outubro ou novembro, após a temporada de caça, retornavam à cidade (estação mundana). Aos poucos, a burguesia ia



FIGURA 2- Emile Péreire.
Fonte: RODRIGUES-HENRIQUES [200-].



FIGURA 3- Isaac Péreire.
Fonte: RODRIGUES-HENRIQUES [200-].



FIGURA 4- Villa Cantarane.
Fonte: ARCACHON-NOSTALGIE [200-].



FIGURA 5- Villa Graziella.
Fonte: ARCACHON-NOSTALGIE [200-].

incorporando e assimilando o estilo de viver da aristocracia, a burguesia do interior passava as temporadas campestres em suas propriedades e a burguesia da capital, que não possuía muitos domínios, pois não teria condições de supervisionar a exploração das terras, durante as férias, alugava casas campestres ou se instalava em hotéis, o que lhe permitia conhecer uma variedade de locais. Já os habitantes da cidade, que não dispunham de tempo para morar seis meses do ano no campo, adquiriram o hábito dos passeios aos domingos em regiões campestres. O descanso e os benefícios proporcionados pela natureza geraram a prática de “sair de férias”, que se inseriu, definitivamente, no decorrer da segunda metade do século XIX, na organização temporal das atividades humanas. As estações balneárias se multiplicavam pelo litoral francês. Os irmãos Jacob Emile e Isaac Péreire implantaram na cidade balneária de Arcachon, a *Ville d'hiver*, que servia tanto ao turismo quanto ao atendimento às recomendações médicas para cuidados terapêuticos, destinando-se a acolher aristocratas que ali passavam as temporadas (Figs. 2 e 3) (GUERRAND, 1991:349; MARTIN- FUGIER, 1991:232). Dentre as várias casas de campo erguidas em *Ville d'hiver*, pode-se citar a *Villa Cantarane* e a *Villa Graziella* (Figs. 4 e 5).

Na Inglaterra, em 1810, o Barão Calthorpe decidiu transformar a região de Edgbaston em área residencial (CALTHORPE ESTATES, 2008). Seu projeto fora concebido como uma área estritamente

residencial cercada por amplas vias e jardins, “longe da sujeira, do barulho e dos vizinhos desagradáveis” e exprimia o desejo da burguesia de possuir uma casa particular separando a vida profissional da vida familiar. Os “contratos estipulavam que não se poderia transformar a casa em loja ou fábrica, ou instalar oficinas no jardim” como era usual na cidade, onde as famílias utilizavam o térreo das edificações para as atividades de comércio e os andares superiores abrigavam a moradia propriamente dita (HALL, 2006:66).



FIGURA 6- Charles Voysey.
Fonte: THE ARTS AND CRAFTS HOME, [200-].



FIGURA 7- 14 South Parade.
Fonte: CHARLES FRANCIS ANNESLLEY VOYSEY, [200-].



FIGURA 8- Norney Grange.
Fonte: CHARLES FRANCIS ANNESLLEY VOYSEY, [200-].

Entre 1889 e 1910, o arquiteto inglês Charles Francis Annesley Voysey (Fig. 6) projetou cerca de 40 casas. O estilo de Voysey era marcado pelos telhados de ardósia com beirais salientes, paredes de massa grossa com janelas horizontais, acentuadas em intervalos por suportes inclinados e chaminés (FRAMPTOM, 2003). Segundo Nikolaus Pevsner, nos anos de 1890, tem início uma proliferação das casas de campo que em 1900 já havia atingido grandes dimensões, e onde se nota a repetição do padrão das casas criadas por Voysey ao longo das principais estradas da Inglaterra e em todos os subúrbios. Pevsner salienta que as casas de Voysey eram projetadas em função da paisagem que as cercava, por isso, suas formas eram semelhantes ao solar e a vivenda da antiga Inglaterra. Dentre os projetos de Voysey, ele destaca a casa de J. W. Forster, na South Parade, de 1891, em Bedford Park, cujas paredes brancas protestavam contra os tijolos vermelhos utilizados nas casas vizinhas⁹; a casa de J. W. Wilson, em Colwall, Herefordshire, projeto de 1893 e a casa do Reverendo Leighton Grane, localizada em

⁹ A Proliferação das construções de casas de tijolos vermelhos foi influenciada pela *Red House*, projeto de 1859 do arquiteto Philip Webb para a residência do arquiteto William Morris. (ver FRAMPTOM, 2003).



FIGURA 9- Baron Georges Haussmann.
Fonte: MUSÉE VIRTUEL DU PROTESTANTISME FRANÇAIS [200-].

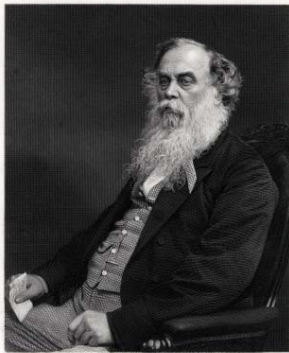


FIGURA 10 - Sir Titus Salt.
Fonte: REFLEXSTOCK [200-].



FIGURA 11- Robert Owen.
Fonte: THE ROBERT OWEN SOCIETY [200-].

Shackleford, Surrey, projeto de 1897. Essas moradias traduziam a idéia de Voysey de como deveria ser uma casa de campo: adaptada à paisagem natural (Figs. 7 e 8)(PEVSNER, 2002:157-160).

Em contraponto à proliferação das moradias das classes abastadas, a precariedade das habitações do operariado colocou a temática social na ordem do dia, sendo tema assinalado por reformistas sociais ao longo do século XIX. As exposições universais exibiam moradias populares e incentivavam a participação de operários, inclusive para a apresentação de inventos que pela prática cotidiana, estes haviam aperfeiçoado os métodos de trabalho (BENEVOLO,1981; PESAVENTO, 1997). As reformas do Barão Georges-Eugène Haussmann empurraram o proletariado para a periferia onde se estendiam cortiços, pátios e vilas construídas sem a observação de qualquer norma ou controle municipal (Fig. 9) (GUERRAND, 1991:358).

Dentre os assentamentos industriais integrados destacam-se Saltaire, próxima de Bradford, em Yorkshire, na Inglaterra e New Lanark, na Escócia, dos industriais Titus Salt e Robert Owen (Figs. 10 e 11), respectivamente. Owen fez de New Lanark uma fábrica-modelo, com maquinaria moderna, jornadas moderadas, moradias salubres com apoio de escola e creche. Entre 1817 e 1820, Owen propôs a criação de um modelo de sistema cooperativista de produção agrícola e indústria, auto-suficiente, que utilizaria o excedente da produção agrícola para manter a comunidade. Em 1825, Owen



FIGURA 12- Emile Menier, cerca de 1875.

Fonte: WIKIPEDIA, [200-].



FIGURA 13- Casas dos operários da fábrica de chocolates Menier.

Fonte: SAGA MENIER, [200-].



FIGURA 14 - George Cadbury, 1917.

Fonte: BBC NEWS, [200-].

adquiriu a cidade de Harmony, em Indiana, Estados Unidos, com o objetivo de por em prática seu modelo. Contudo, ao invés de iniciar uma nova aldeia, teve que adaptar suas idéias a uma aldeia já existente. A passagem da teoria para a prática não obteve êxito e sua experiência fracassou anos depois (BENEVOLO, 2004:175-176).

Na França, em 1822, François Marie Charles Fourier vislumbrava a população operária vivendo em *falanstérios*, edifícios que abrigavam, dentre outros, dormitórios, refeitório e biblioteca envolvidos por áreas verdes. Em 1858, o francês Jean-Baptiste André Godin adquiriu um terreno de 18 hectares e pôs em prática as idéias de Fourier implantando o *familistério*. Tal como Godin, Émile Justin Menier (Fig. 12), implantou, em 1874, o povoado de Noisiel constituído de casas geminadas com jardins (Fig. 13). De acordo com Guerrand, foi crescente o número de vilas patronais constituídas por áreas verdes cercando as casas, assumindo o aspecto de *vilas-jardins* e adotando o *cottage* como modelo de moradia das classes populares (GUERRAND,1991). Em 1849, formou-se em Paris uma sociedade que se propunha a edificar vilas constituídas por habitações sadias e arejadas alugadas por baixos preços. A primeira vila, de 1851, denominada “Cité Napoleón”, estava plenamente

habitada em 1853, com 600 habitantes distribuídos em 200 habitações. Contudo, A historiadora Michelle Perrot salienta que “[...] Ser livre é, para começar, poder escolher seu domicílio [...], por isso, havia muita resistência do proletariado às vilas operárias, sejam elas patronais ou urbanas, pois estas implicavam uma

regulamentação que estendia ao domicílio a disciplina da fábrica. (PERROT, 1991:316-317).

Em 1877, por encomenda do empreendedor imobiliário inglês Jonathan Carr, o arquiteto escocês Richard Norman Shaw projetou várias casas de tijolos vermelhos para o subúrbio-jardim de Bedford Park¹⁰. A idéia de moradias com jardins individuais e grandes áreas de espaços públicos também podia ser notada nos projetos de *Bournville*, de 1879, do arquiteto Ralph Heaton elaborados a pedido do industrial inglês George Cadbury (Fig. 14) e em 1888, no projeto de *Port Sunlight*, onde trabalharam vários arquitetos, dentre eles, William Owen, James Lomax Simpson, John Joseph Talbot, do industrial inglês William Hesketh Lever¹¹ (PEVSNER, 2002).



FIGURA 15- Sir Ebenezer Howard.
Fonte: HAROLDHILL, [200-].

No fim do século XIX, Ebenezer Howard (Fig. 15) apresentava, em seu livro *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, não simplesmente uma solução de caráter urbanístico, mas inseriu seu modelo nos marcos de um projeto político-social que revelava nítido compromisso com a justiça social e a qualidade ambiental. A “cidade-jardim” foi concebida como uma “solução de compromisso”: ela aliaria as vantagens da cidade às vantagens do campo, evitando ao mesmo tempo as desvantagens de ambos. Esta solução foi expressa por meio do diagrama “Os três

ímãs” (Fig. 16), onde estão representadas lado a lado, as vantagens e desvantagens da cidade e do campo, bem como a solução para a incompletude inerente tanto ao campo quanto à cidade, o “terceiro imã”, correspondendo, em termos espaciais, à “cidade-jardim”, que contém somente o melhor dos dois meios e que é concebida pelo compromisso com a liberdade e a cooperação, termos escritos logo abaixo do terceiro imã e que é “o coração do plano” (HALL, 2002:109). A liberdade de

¹⁰ Conforme FRAMPTOM, as primeiras casas de Bedford Park foram construídas pelo arquiteto inglês Edward William Godwin em 1876, e em 1877, Shaw o sucedeu, bem como vários outros arquitetos, inclusive Voysey (FRAMPTOM, 2003:46-47).

¹¹ Cadbury e Lever se juntam a Ebenezer Howard, em 1902, na Associação da Cidade-Jardim com a “Companhia Pioneira Limitada” para a futura construção da primeira cidade-jardim.

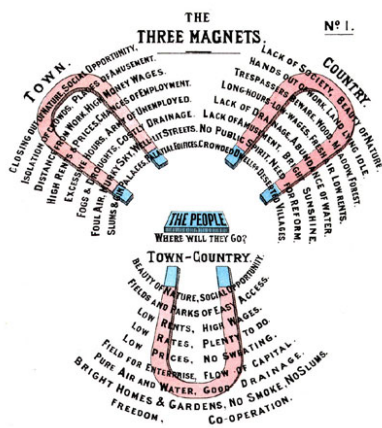


FIGURA 16- “Os Três Ímãs”.
 Fonte: TOMORROW’S GARDEN CITY, [200-].

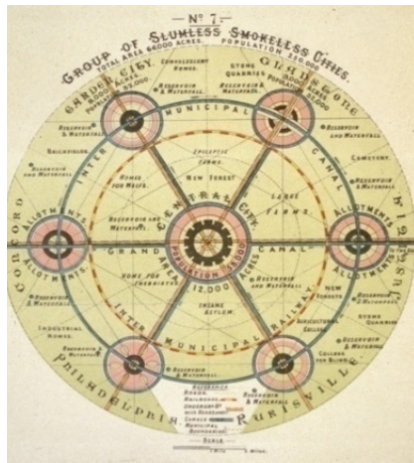


FIGURA 17 - “Cidades-jardim”.
 Fonte: MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY, [200-].

opção, como a liberdade que cada cidadão deve ter de decidir sobre sua vida, sobre sua cidade; uma liberdade, portanto, para o indivíduo e, também, na escala da coletividade. Uma liberdade que, portanto, pressupunha a cooperação. Por isso, as “cidades-jardim” são, ao mesmo tempo, “cidades sociais”, autogovernadas e com justiça social.

Howard conferiu grande importância aos espaços verdes, propondo parques públicos, uma grande avenida-parque e vias arborizadas para cada “cidade-jardim”. Os espaços públicos eram os elementos que, por excelência, traduziam os princípios de cooperação e liberdade. Entretanto, é mais em uma antevisão otimista do futuro – e nisso o “socialista reformista” Howard é um continuador da tradição do socialismo utópico de fins do século XVIII e começo do século XIX – que na experiência do passado buscou sua inspiração. É lícito deduzir a relevância que, também em um sentido propriamente político, e não somente como espaços de lazer, os espaços públicos deveriam possuir em

uma “cidade-jardim” – basta associar a centralidade que as idéias de “autogoverno” e “liberdade” tinham para Howard com a importância conferida às praças e outros espaços propícios ao encontro. O crescimento das “cidades-jardim” deveria configurar uma “constelação de cidades”¹² representada por meio de um diagrama (Fig. 17). Nenhuma cidade cresceria indefinidamente, a de um dado limite – estabelecido por Howard como 30.000 habitantes na cidade e 2.000 no setor agrícola –, uma nova cidade deveria ser criada para abrigar a população “excedente”. A interligação entre as cidades possibilitaria o uso ou a fruição

¹² Ebenezer Howard não era um profissional de arquitetura, assim, ele enfatiza, em sua obra, que os diagramas por ele elaborados, quando da elaboração definitiva e execução do projeto por profissionais, a realidade iria dar, com suas peculiaridades geográficas e de projeto, uma configuração definitiva.

comum das atividades e dos equipamentos comerciais, culturais e de lazer, enriquecendo a vida individual e coletiva. O controle do crescimento das cidades seria realizado pelos próprios cidadãos, que conscientes da importância dos espaços coletivos, garantiriam sua perpetuidade (idéia condizente com o princípio do autogoverno).



FIGURA 18 - Postais de Letchworth pintados pelo artista Frank Dean, cerca de 1905.

Fonte: HERTFORDSHIRE, [200-].

Após o lançamento de seu livro, em 1898, Howard percorreu a Inglaterra realizando conferências, e em 1899 fundou a “Associação das Cidades-Jardim”. Conforme Dácio Ottoni, em 1902 foi fundada a “The Garden City Pioneer Company Ltd.”, a fim de viabilizar a compra do terreno para implantar a primeira cidade-jardim, denominada Letchworth. Os ingleses Raymond Unwin e Richard Barry Parker conceberam a primeira “cidade-jardim” de acordo com os princípios de Howard: *vida comunitária e cooperativa*. O projeto urbanístico, claramente influenciado pelas idéias do arquiteto William Morris, foi elaborado a fim propiciar um ambiente acolhedor, com a utilização de um desenho informal das ruas, que acentuava a idéia de convívio com a natureza (OTTONI,1996). Quando se iniciaram as obras de *Letchworth*, em 1903, a “Garden City Association” contratou o artista inglês Frank Dean para elaborar uma série de postais mostrando as “belezas do campo” presentes na cidade-jardim (Fig. 18).

Em 1905, realizou-se em Letchworth a “Cheap Cottages Exhibition” que apresentou os experimentos de habitação com preços acessíveis, elaborados por arquitetos e construtores, para o operariado. Em 1920, Howard constituiu a “Welwyn Garden City Ltd.” com projeto elaborado pelo arquiteto Louis Emmanuel Jean Guy de Soissons. Howard residiu em suas duas cidades-jardim, em

Lechtworth, viveu entre os anos de 1905 a 1921, e daí em diante, em Welwyn, até sua morte em 1928. As idéias de Howard implantadas na Inglaterra no início do século XX repercutiram mundo afora e os planos de Parker e Unwin são reproduzidos em numerosas revistas de Arquitetura e de Urbanismo. O sucesso da “cidade-jardim” alcança o Japão, os Estados Unidos, a Espanha, a Itália, a França, dentre outros países.



FIGURA 19- Antoni Gaudí.
Fonte: GAUDIDESIGNER, [200-].



FIGURA 20- Eusebi Güell no local que seria utilizado como mercado pelos habitantes do Park Güell.
Fonte: GAUDIDESIGNER, [200-].

Na Espanha, o industrial catalão Eusebi Güell i Bacigalupi (Fig. 20), acreditando que a transformação da sociedade seria efetuada pelas “cidades-jardim” encomendou, em 1891, aos arquitetos catalães Antoni Gaudí i Cornet (Fig. 19) e Francesc Berenguer, um projeto de uma comunidade operária para sua fábrica têxtil de Santa Coloma de Cervelló, mais tarde conhecida como Colônia Güell. Em 1900, encomendou à Gaudí, o projeto do Park Güell, um subúrbio residencial, localizado na Montaña Pelada, em Barcelona, com chalés imersos em ampla área verde abrigando distintos serviços comuns e destinados à alta burguesia. O projeto previa o cercamento do parque, a fim de propiciar aos habitantes a sensação de segurança, pois o parque localizava-se distante da cidade; a implantação de 60 lotes destinados à moradia e uma zona de lazer. A iniciativa, infelizmente, não fez sucesso entre os catalães e o empreendimento não obteve êxito por falta de compradores (FRAMPTON, 1997:71; ZERBST, 1993:141-143).

Em cada caso trata-se mais de uma adaptação de um modelo e não da adoção de um programa de reformas sociais com base numa cidade-tipo, assumindo nesse processo estranhos aspectos que o tornaram, por vezes, quase irreconhecível. Essas manifestações “formam puros

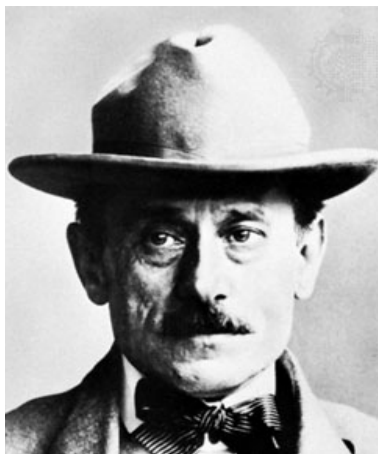


FIGURA 21- Antoine Garnier, 1920.
Fonte: BRITANNICA, [200-].



FIGURA 22- Vista panorâmica da "cidade industrial".
Fonte: THE STEEDMAN EXHIBITS [200-].



FIGURA 23- Bairro residencial da "cidade industrial".
Fonte: THE STEEDMAN EXHIBITS [200-].



FIGURA 24- Residência da "cidade industrial".
Fonte: THE STEEDMAN EXHIBITS [200-].

subúrbios-dormitórios”, que, ironicamente, representam a “antítese de tudo aquilo que Howard defendeu, opondo-se aos utópicos esquemas que pretendiam promover a redução populacional das grandes cidades e a recolonização do campo” (HALL, 2002:10). O modelo das cidades-jardim será retomado no sub-capítulo 1.3 com suas influências no Brasil. A seguir, será discutido o início do modernismo com a “cidade industrial” do arquiteto francês Antoine Garnier (Fig. 21).

A “cidade industrial” (Fig. 22) foi elaborada a partir de 1901 e apresentada ao público na Academia de Belas Artes de Paris em 1904 – época da implantação de Letchworth, porém somente em 1917 sua obra foi publicada. Garner imaginou sua cidade implantada em um terreno que possuía parte montanhosa e uma planície cortada por um curso d’água, suas dimensões urbanísticas eram pré-fixadas – semelhantes a que propunha Howard, 35.000 habitantes – e se distribuía em três principais zonas: os quarteirões de habitação e sua infra-estrutura, o complexo industrial e os equipamentos sanitários e hospitalares. Conforme Peter Hall, Garnier entendia que as cidades não deviam ter estruturas de repressão; assim sua cidade não possuía igrejas, presídios, quartéis, instalações policiais ou quaisquer outros equipamentos análogos (HALL, 2002: 132).

A organização do setor residencial (Figs. 23 e 24) e seus serviços se baseava em normas de higiene e sociais, insolação e aeração e sua ocupação se dava por quarteirões de 150m x 30m resultando em

20 parcelas de 225 m², lotes 15 m x15 m, onde a edificação ocupava menos da metade. A concepção da cidade de Garnier, tal como Howard, era de uma cidade sendo adotada por todos e por isso, a idealizou como um grande parque. Garnier utilizou uma taxa de ocupação dos lotes de no máximo de 50%, sendo o restante incorporado “aos jardins públicos de modo a poder ser utilizado pelos pedestres”, não existindo muro ou cerca (GARNIER, 1917).

O suporte da cidade industrial constituía-se de escolas e de um centro, onde se encontravam a administração, a biblioteca etc. A organização era rigorosa, a cidade se dividia em zonas de trabalho, de habitação, de recrear, saúde e, ao mesmo tempo, era prevista sua expansão. As áreas verdes eram utilizadas como elemento de separação entre as várias funções que a cidade abrigava. Três grandes avenidas estruturavam a cidade e, ao longo de cada uma delas se desenvolviam e se distribuíam as atividades. Ao longo da avenida central se desenvolvia o núcleo residencial. Quanto às outras duas avenidas, paralelas a avenida central, uma localizava-se contígua a um talude, proporcionando uma vista do vale e se destinava ao passeio, e a outra, destinava-se ao tráfego pesado.

Em 1920, Le Corbusier publicou, na revista *L' Esprit Nouveau*, informações relacionadas a “cidade industrial” de Garnier. O impacto de Garnier sobre o pensamento urbanístico de Le Corbusier é obvio, porém, a influência geral da cidade de Garnier foi “limitada porque, com exceção das obras isoladas de Garnier em Lyon, suas proposições básicas nunca foram testadas ou muito divulgadas” (FRAMPTON 2003:121). O arquiteto Le Corbusier será focalizado no item 2.3 deste capítulo. O próximo item aborda as influências da “cidade-jardim” no Brasil.

2.2 Dos “bairros-jardim” aos clubes de campo



FIGURA 25- Engenho publicitário do empreendimento Jardim América. Cia City, 1928. Fonte: SEGAWA, 2000:115.



FIGURA 26- Engenho publicitário dos empreendimentos Jardim América/Pacaembu. Cia City. Fonte: CIACITY, [200-].

Como já foi comentado no item anterior, o modelo “cidade-jardim” repercutiu mundo afora, produzindo “subúrbios-jardim” que contribuíram para a melhoria da qualidade de vida das classes altas. As idéias que norteavam as “cidades-jardim” foram apropriadas como um modelo de urbanização para loteamentos de padrão diferenciado para as elites e deram origem a incontáveis “jardins periféricos” que carregavam apenas a carga simbólica do nome, bem distante dos objetivos de Howard de garantir à classe trabalhadora um habitat pleno da cidade (OTTONI, 1997:23).

No Brasil, a influência da “Cidade-Jardim” ocorre de forma variada: do desenho dos loteamentos até, simplesmente, a utilização do nome para conferir *status* ao empreendimento. Em São Paulo, pode-se citar as urbanizações da “Cia City” (Figs. 25 e 26), e no Rio de Janeiro, os planos do urbanista francês Donat-Alfred Agache para as ilhas do Governador e Paquetá e os vários loteamentos realizados nos bairros da Gávea, Jardim Botânico e Laranjeiras, destinados ao alto padrão econômico e, que muitas vezes, eram exclusivamente residenciais, como é o caso da “Cidade-Jardim Laranjeiras”. No plano de Goiânia, a proposta elaborada pelo urbanista Atilio Correa Lima construiu a zona residencial com ruas curvas, *cul-de-sac* e extensa vegetação à maneira de Raymond Unwin e Barry Parker (OTTONI, 2002:67). Também, na produção de conjuntos do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) onde se destacam o “Conjunto



FIGURA 27- Engenho publicitário da Cia City, 1931: "Casa pronta para morar".
Fonte: CIACITY, [200-].



FIGURA 28- Engenho publicitário da Cia City, 1934: "Casa pronta para morar".
Fonte: CIACITY, [200-].

Residencial Passo de Areia”, implantado em Porto Alegre, e as “Cidades-Jardim dos Comerciários” implantadas em Olaria, Rio de Janeiro e em Recife, Pernambuco (BONDUKI, 1998:172-174).

Na cidade de São Paulo podemos citar as influências do modelo “cidade-jardim” nos empreendimentos imobiliários da empresa inglesa *City of São Paulo Improvements and Freehold Land Company Limited* que, em 1912, instalava-se na capital paulista. A empresa ficou conhecida como “Cia. City” e iniciou suas operações comprando terras para a implantação de loteamentos. Além da implantação de loteamentos, a Cia City também construía casas em seus empreendimentos, oferecendo uma variedade de modelos que apresentavam recuos frontais onde eram implantados amplos jardins. Os empreendimentos da Cia City possuíam rigorosas normas com o intuito de “proteger” os bairros de possíveis descaracterizações (Figs. 27 e 28).

O Jardim América, primeiro bairro a ser loteado, data de 1913, sendo seu estudo inicial desenvolvido pelo escritório de Raymond Unwin e Richard Barry Parker que previa, inicialmente, uso misto para o empreendimento (OTTONI, 2002:71). Segundo Paulo César Garcez Marins, a construção dos novos bairros residenciais elegantes, adequados aos preceitos sanitários, plásticos e comportamentais gerados no cotidiano burguês das

idades européias, conformou, em São Paulo, uma mancha contínua de vizinhanças homogêneas, constituindo uma ampla faixa que cercou o centro paulistano de

oeste a sudoeste livrando-se da interseção de bairros ou habitações populares e excluindo a proximidade com os menos favorecidos (MARINS, 2006).



FIGURA 29- Engenho publicitário dos empreendimentos da Cia City, 1930.
Fonte: SEGAWA, 2000:114.

Em 1917, Barry Parker desembarcava em São Paulo, contratado pela Cia City, para reprojeter, nos moldes do urbanismo moderno, os bairros lançados pela empresa, adaptando-os aos costumes da elite paulistana. O Jardim América tornou-se, assim, estritamente residencial, com a eliminação dos usos não-residenciais (Fig. 29). De acordo com Cândido Malta, a segregação e o exclusivismo foram as chaves para a aceitação das iniciativas da City (CAMPOS, 2002:240-241). O projeto de Parker manteve os jardins comuns internos das quadras a fim de integrá-los às fachadas dos fundos. Contudo, a partir da década de 30, os jardins foram transformados em lotes internos com acesso por vias *cul-de-sac*, pois eram

incompatíveis com os padrões brasileiros, que prestigiavam apenas a fachada principal como símbolo de poder.

Em janeiro de 1919, Parker deixou o Brasil depois de ter desenvolvido projetos dos bairros Jardim América, Bela Aliança, Alto da Lapa e Pacaembu; além de uma “avenida-parque” no vale da Saracura e faixas de parque ao longo das várzeas do Tietê e Pinheiros (CAMPOS, 2002: 242). Marins ressalta que os projetos de Parker, além de assegurarem a homogeneidade das vizinhanças, produziram um dispositivo de bairros estritamente residenciais, que mais tarde foi incorporado à legislação municipal e que garantiu a privacidade dos bairros da Cia City. Essa privacidade se traduziu no desenho urbano das vias públicas curvas ou sem saída e na circulação emaranhada que dificultava a passagem de estranhos. Dessa forma, na vizinhança de iguais, a busca do viver “civilizado”, que se refletia na mancha dos bairros jardins, possibilitou a criação de um grande espaço habitacional e social homogêneo, em que a privacidade dilatava-se para as ruas e para os bairros frequentados por moradores semelhantes, em um prenúncio sutil

dos bairros e condomínios fechados erguidos nas últimas décadas do século XX (MARINS, 2006).

Estado S. Paulo 7 de Novembro 1937 n. 1/10 pag. 3roja 114/008. Cia. v.12001- São Pa

AUTOMOVEIS

de todas as marcas percorrem as bellas alamedas de todos os Bairros Modelos de São Paulo e principalmente as modernas avenidas do

PACAEMBU,

a nova maravilha urbana, que a

CIA. CITY

projectou e construiu, para conforto, elegancia e orgulho do povo paulista.

COMPANHIA CITY

maior e mais organizada imobiliária e urbanizadora do Brasil, estabelecida em São Paulo

89, RUA LIBERO BADARO

FIGURA 30- Engenho publicitário do empreendimento Pacaembu da Cia City, veiculado no jornal *O Estado de São Paulo*, 1937.

Fonte: CIACITY, [200-].

UM INDICE NO NOSSO PROGRESSO

E' assombroso o aumento dos automoveis!

De 2.772 para 12.995 no espaço de um anno !

Em 1922

Em 1923

FIGURA 31- Infográfico veiculado no jornal *O Globo*, datado de 27 de julho de 1925, indicando o aumento de automóveis no país.

Fonte: *O Globo*, 16 dez. 2007.

Na década de 20 iniciou-se um intenso processo de urbanização de áreas periféricas ao centro urbano principal, quando a publicidade de dois produtos – lote urbano e automóvel norte-americano – ocupou o jornal *O Estado de São Paulo* (Fig. 30) (SEGAWA, 2000: 118-119). A intensa disseminação dos automóveis no Brasil já havia sido noticiada em infográfico publicado no jornal *O Globo*, de 27 de julho de 1925 (Fig. 31). Segawa salienta que os empreendimentos imobiliários que eram lançados tinham, quase sempre, o modelo de traçado sinuoso do Jardim América, contudo, as semelhanças ficavam somente na forma, pois, somente as urbanizações da Cia City possuíam rigorosa legislação de ocupação e construção – mais rígida que as posturas municipais da época – que teve um similar somente no loteamento Jardim Europa. O “modelo jardim” fixou-se profundamente na cidade e se transformou em símbolo de urbanização de qualidade. A pretexto de valorizar qualquer loteamento, esse nome foi adotado em mais de 1.200 dos bairros populares da cidade, tendo em sua maioria, condições opostas às preconizadas por Ebenezer Howard, “chegando-se ao máximo da corruptela de uma idéia” (OTTONI; 2002:71).

É importante chamar a atenção para as vilas, origem jurídica dos condomínios – assunto que também será tratado nos capítulos 3 e 4 – que são propriedades comunitárias com o intuito de “senão

impedir, pelo menos dificultar a circulação da mercadoria terra” (ALMADA, 1986:116.). Dentre as vilas, pode-se citar as *vilas operárias*, as *vilas de empresa* e *vilas particulares*.

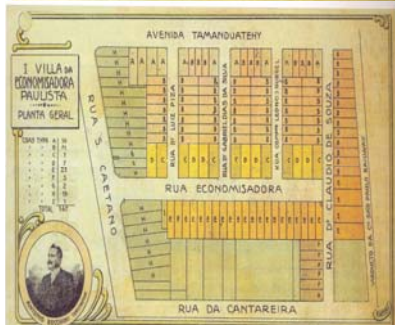
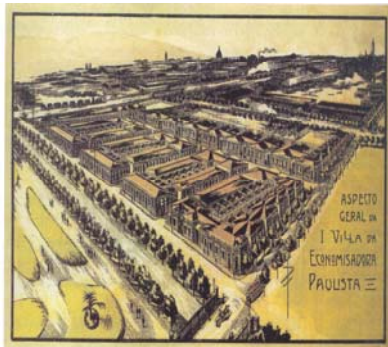


FIGURA 32 - Projeto da “I Vila Economisadora”, bairro da Luz.
Fonte: CAMPOS; GAMA; SACCHETTA,2004: 81.

As *vilas operárias* surgiram com o objetivo de abrigar os funcionários das fábricas, constituindo-se de um conjunto de casas e, às vezes, de serviços de apoio, tal como comércio e escolas e as *vilas de empresa* e *vilas particulares* eram produzidas por empreendedores privados com o intuito de locação (BONDUKI, 1998). No final do século XIX, as “mútuas” – companhias privadas que administravam carteiras previdenciárias, financiaram a construção de várias vilas para aluguel. Destacam-se as três vilas, financiadas pela “Sociedade Mútua Economisadora Paulista”, construídas pelo empreiteiro italiano Antônio Bocchini. A “I Villa Economisadora Paulista”, projeto do arquiteto Gilberto Sacchetti, foi construída no ano de 1910 no bairro da Luz, constituída de residências, contando com nove tipos diferentes de casas, e armazéns, em área dividida por cinco ruas, com nomes dos sócios da companhia financeira de empréstimos. As casas eram alugadas, principalmente a imigrantes italianos, constituindo um negócio extremamente rentável (Fig. 32) (BONDUKI, 1998).

As vilas com dimensões menores surgem no início do século XX ocupando uma figura provocada pelos loteamentos: os *miolos de quadra*. A abertura de uma viela de penetração para aproveitar o “miolo” constituía característica comum dos empreendimentos rentistas (BONDUKI, 1998). Em Belo Horizonte, estas vilas foram construídas para a habitação de famílias ou grupos que chegavam à capital mineira para trabalhar e que podem ser encontradas, dentre outros, nos bairros de Santa Tereza, Santa Efigênia, Centro e Carlos Prates.



FIGURA 33- Casas da Alameda Lorena.

Fonte: OSÓRIO, 2000.



FIGURA 34- Lúcio Costa, Flávio de Carvalho e Gregori Warchavchik.

Fonte: COSTA, 1995.



FIGURA 35- "Vila Monlevade".

Fonte: COSTA, 1995.



FIGURA 36- Vila construída por Costa e Warchavchik, bairro da Gamboa, Rio de Janeiro.

Fonte: VITRUVIUS, [200-].

Dentre as vilas construídas para a instalação dos operários das fábricas, podemos citar a “Vila dos Ingleses” e a “Vila Maria Zélia”. A “Vila dos Ingleses”, conjunto com 28 sobrados geminados erguidos entre 1915 e 1919, foi construída por Eduardo de Aguiar d'Andrada para abrigar os engenheiros ingleses responsáveis pela construção da Estação da Luz e a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí. À medida que os engenheiros iam embora, a vila foi se tornando endereço de moradores da classe média, sobretudo a partir dos anos 30 (CASAEJARDIM, [200-]). A “Vila Maria Zélia”, inaugurada em 1916, pelo industrial carioca Jorge Luís Gustavo Street, que objetivava abrigar os operários da sua indústria de tecidos de algodão. Eva Alterman Blay conta que Street contratou o arquiteto francês Pédarrieux para projetar as casas, a fábrica, a igreja e a escola (BLAY: 1985:225). A vila também contava com creche, armazéns e ambulatório médico. Hugo Segawa relata que a crise da habitação que surgia na segunda década do século XX levou a administração municipal a propor uma concorrência pública para projetos de casas para o proletariado. Porém, salienta que estas habitações eram, por norma, obrigatoriamente localizadas fora da área urbana, o que caracteriza uma “periferização compulsória, cuja segregação espacial já se fazia presente no Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894, e bem, antes, no

Padrão Municipal de 1886” (SEGAWA, 2000:161).

Ainda com referência às vilas, vale citar o Conjunto de Casas da Alameda Lorena, no bairro Vila América, projeto de 1933 do arquiteto Flávio de

Carvalho e que constituía o resultado de um estudo para novas possibilidades de uma vila de casas para aluguel destinado à classe média. O projeto contava com 17 casas e destacavam-se os solários, constantes em todas as moradias, e sempre localizados sobre os volumes curvos que abrigavam os quartos (Figs. 33 e 34) (DAHER, 1982). Em 1934, o arquiteto Lúcio Costa elaborou um projeto de uma vila operária, para o concurso da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, para o município de Monlevade, Minas Gerais. A “Vila Monlevade” apresentava habitações geminadas, cinema, clube, escola, igreja e um armazém, imersos em grande área verde, repleta de jardins arborizados (Fig. 35) (COSTA, 1995). Na condição de concorrente, Costa apresentou croquis e um texto, projeto classificado em último lugar pelo júri (GUERRA, 2005).

No Rio de Janeiro, as vilas são comuns, entre muitos outros bairros, em Botafogo, Copacabana, Humaitá, Jardim Botânico. Muitas vilas foram instaladas em locais onde existiam fábricas, em sua maioria de tecidos, tais como a “Vila Corcovado”, na Lagoa, a “Chácara do Algodão”, no Jardim Botânico e a “São Félix”, na Gávea (Revista *O Globo*, 19 ago. 2007). A “Vila Chácara do Algodão” foi construída em 1889 e destinava-se à moradia dos operários da Cia. de Fiação e Tecelagem Carioca. Outra vila que merece destaque é a vila operária no bairro da Gamboa (Fig. 36), de 1932, projeto de Lúcio Costa, encomendado por Fábio Carneiro de Mendonça, onde se sobressaem a implantação das moradias, a solução de circulação de trama metálica e a varanda coberta por laje plana localizada na entrada principal de cada apartamento. A execução do projeto foi realizada com “exemplar apuro” pela firma construtora de Gregori Warchavchik e Lúcio Costa (Fig. 34)(COSTA, 1995). Nos anos 40, Costa projetou os edifícios residenciais do Parque Guinle, construídos sobre pilotis, e que constituíram o “prenúncio das superquadras de Brasília” (COSTA, 1995:205).

Em 1932, o arquiteto francês Victor Dubugras elaborou dois projetos de condomínios horizontais voltados para o mercado imobiliário: a Cidade Jardim, no bairro Vila Isabel e o Canadá Garden City (Fig. 37). Acerca do vínculo imobiliário dos projetos Nestor Reis Filho comenta que esses empreendimentos não se enquadravam na configuração que os paulistas chamavam de “vilas”, moradias pequenas e econômicas para trabalhadores, visando apenas o aproveitamento de

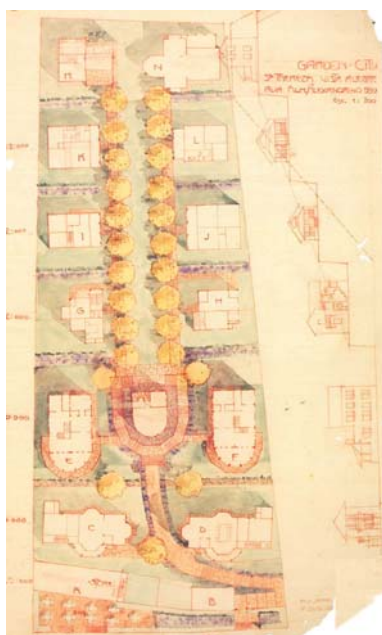


FIGURA 37- Projeto do Residencial Canadá Garden City, bairro Santa Tereza, Rio de Janeiro, R.J. 1932.
Fonte: REIS Filho, 2005.

terrenos estreitos, mas sim em “conjuntos de casas de porte médio, destinados a um público mais abastado à semelhança dos condomínios horizontais da passagem do milênio” (REIS Filho, 2005:97).

Em São Paulo, a partir da década de 50, proliferaram as *chácaras de recreio*, atividade especuladora desenvolvida através do loteamento para recreação campestre e implantada na zona rural. A ocupação dessas áreas loteadas foi mínima, funcionando, em sua maioria, como investimento para as classes de maior poder aquisitivo. Entretanto, a maior parte dos lotes lançados nessa época permaneceu nas mãos dos loteadores, ou simplesmente foram abandonados, sendo reloteados mais tarde dando origem a inúmeros bairros populares ou a alguns loteamentos residenciais específicos para as classes de alta renda (SALGADO, 2000). Em Belo Horizonte, de acordo com Luciana Teixeira Andrade, os primeiros *sítios de recreio* surgiram no final da década de 50, nas margens da rodovia BR-040, que liga Belo Horizonte ao Rio de Janeiro, e na rodovia MG-030, que liga Belo Horizonte à Nova Lima, município integrante

da região metropolitana, e que nas décadas seguintes se transformariam nos “condomínios fechados”. Na década de 70 se registrou o maior número de parcelamentos, que eram caracterizados pelos lotes de 1.000 m² e a localização em uma região repleta de atrativos naturais, contudo, os primeiros moradores tiveram que arcar com as despesas de infra-estrutura, pois o loteador apenas abria as ruas. De acordo com Andrade, nas décadas de 60, 70 e 80, muitos dos que adquiriram lotes “o fizeram como forma de investimento, seja aguardando uma posterior

valorização ou planejando uma mudança futura. A ocupação se deu de forma lenta, intensificando-se principalmente na década de 1990” (ANDRADE, 2006: 278).

Na década de 60, em São Paulo e no Rio de Janeiro surgiram os *clubes de campo*. Em São Paulo, eles se formaram de maneira diversa dos clubes tradicionais, que eram fundados por grupos de pessoas com interesses comuns, e passaram a constituir uma nova modalidade do mercado imobiliário: uma empresa construía as instalações e vendia os títulos aos “sócio-proprietários”. Loteamentos residenciais – ocupados pelas classes altas – surgiram ao longo do trecho inicial da, recém implantada, rodovia Raposo Tavares, com destino à Mato Grosso como o Jardim Bonfiglioli, que se apresentava com lotes pequenos, e a Granja Viana, loteamento realizado por Nizzo Viana, iniciado nos anos 50, situado no município de Cotia, formado por lotes grandes que constituíam as *chácaras residenciais*. Nos limites da Granja, se encontra o loteamento Parque São Jorge, onde existem lotes menores e predomina o padrão de baixa renda, “mas sua origem liga-se àquele. Na concepção de Nizzo Viana, era necessário ter junto às suas terras uma área destinada aos empregados que aí trabalhariam” (CARLOS, 1994:75).

À medida que o Jardim Bonfiglioli era incorporado à área urbanizada de São Paulo, a Granja Viana passava a ser um importante subúrbio residencial das altas classes de renda da região metropolitana, dando origem a vários loteamentos fechados (SALGADO, 2000). No Rio de Janeiro, conforme o arquiteto Mauro Almada, a situação fundiária da Barra da Tijuca era juridicamente confusa e o parcelamento da terra e a construção de edificações esbarravam em dificuldades legais, tais como a ausência de títulos de propriedade. Por este motivo, os interessados em ocupar a área, a fim de viabilizar suas residências de lazer, organizavam-se utilizando a figura do “condomínio” e fundavam “clubes” que, além, dos tradicionais equipamentos esportivos e recreativos, ofereciam apartamentos, cabanas e bangalôs para o uso eventual dos sócios proprietários (ALMADA, 1986:118).

Em matéria publicada na revista *O DIRIGENTE CONSTRUTOR*, datada de julho de 1968, referente à ocupação do solo por condomínios horizontais implantados na Barra da Tijuca, projetados pelo arquiteto Ricardo Menescal, pode-se avaliar que, naquela época, estes empreendimentos eram implementados como



FIGURA 38- Implantação do “Vivendas da Barra”.



FIGURA 39- Casas geminadas, construídas sob pilotis.

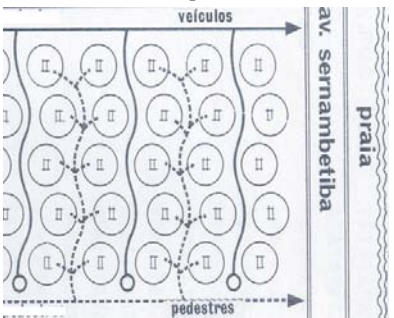


FIGURA 40- Esquema da implantação, contendo a circulação de pedestres e veículos.

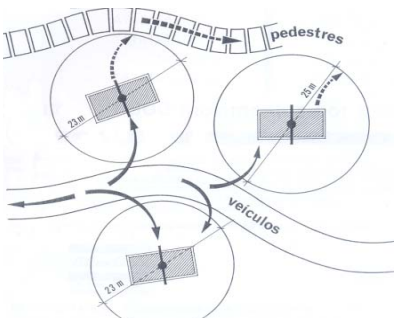


FIGURA 41 - Detalhe da Figura 40: Implantação das habitações, com a representação de suas respectivas áreas de influência.
Fonte: O DIRIGENTE CONSTRUTOR, 1968.

realmente como condomínios horizontais e utilizados nos finais de semana e nas férias. A matéria descrevia, especificamente, o condomínio “Vivendas da Barra” que apresentava casas geminadas duas a duas sobre pilotis e implantadas no centro de um círculo teórico de 25 metros de diâmetro. Com o objetivo de se ter transparência no plano do solo, as propriedades privadas eram separadas por gramados e jardins, sendo proibido qualquer tipo de delimitação física (Figs. 38, 39, 40 e 41).

As casas eram utilizadas para o veraneio, ou mesmo, com a facilidade do acesso ao centro da cidade, como residências. A reportagem informa a existência de quatro incorporações implantadas na Barra da Tijuca e que se enquadram dentro do sistema de condomínios: “Vivendas da Barra”, “Vivendas da Barra da Tijuca Country Clube”, “Vivendas Clube da Barra” e “Vivendas Praia Clube”. De acordo com Almada, os arquitetos Ricardo e Roberto Menescal projetaram, desde a década de 60, diversos empreendimentos na orla marítima, cujo conceito evoluiria até atingir a forma atual: “não mais clubes com habitações, mas habitações com clubes” (ALMADA, 1986:118).

No início da década de 70, o fenômeno da “suburbanização” era o tema da matéria publicada no *Jornal da Tarde/O Estado de São Paulo*, de 20 de julho de 1973, onde o arquiteto paulista Cândido Malta Campos Filho comentava que as oportunidades para os serviços mais sofisticados

somente eram encontradas nos centros mais compactados e que o viver na cidade valorizava a “vida de rua”, isto é, o relacionamento humano que existia em São Paulo até a chegada dos automóveis e alertava que a vida no subúrbio era individualizante, pois cada um tendia a se fechar sobre si mesmo. Campos Filho explicava o fenômeno como uma influência anglo-saxônica, sendo o uso do automóvel e a busca crescente por áreas verdes suas principais características e afirmava que era possível incorporar as áreas verdes na cidade compacta, pois os “subúrbios” ofereciam o ar puro, porém eram desprovidos de serviços sofisticados como os de cunho cultural.

Naquele momento, ainda não se podia dizer que havia uma *fuga da cidade*, porque o número de paulistanos que estavam interessados por empreendimentos do “tipo chácaras” fora de São Paulo era inexpressivo. Nesta mesma matéria, o arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, presidente da Coordenadoria Geral do Planejamento do Município de São Paulo, informava que a procura pelos arredores verdes da cidade pelas classes média e rica poderia se acentuar, a fim de resolver os problemas de habitação da cidade, apoiando-se no transporte por veículos individuais, que fez com que as pessoas se acostumassem a distâncias maiores e também, na atratividade do menor preço da terra nas regiões suburbanas (CAMPOS FILHO, 1978).

É sobre os condomínios no Brasil a partir da década de 70 que trata o próximo subcapítulo.

Conforme já foi comentado na Introdução desta dissertação e, novamente, no início deste capítulo, o fator segurança tem sido, nas últimas décadas (no Brasil e no mundo), cada vez mais importante como condicionante da “condominiarização”. Juntamente com a natureza e o verde transformados em mercadoria, a segurança agrega valor aos empreendimentos e proporcionam a “melhoria da qualidade de vida”. Neste subcapítulo e no próximo, iremos abordar rapidamente um pouco dessas questões.

A idéia de segurança relaciona-se com o conceito de *ordem*, onde predominam a vigilância e o controle podendo se efetivar pela demarcação de fronteiras (SANTOS 1988). De acordo com Yi-Fu Tuan, uma fronteira pode ser tanto material quanto conceitual e ritualmente imposta, existe em todos os lugares e em diversas escalas. Nas paisagens cercadas, a fronteira é óbvia e se relaciona à proteção, da coletividade frente a grupos “desviantes” (grupos sociais, econômicos, religiosos, raciais etc.). Nas cidades, o medo advém da “desordem pública” e da violência em uma escala que possa levar à revolução e à “anomia”. A visão de multidões de pessoas aglomeradas em um só lugar, a maioria delas pobres, despertava ansiedade e os governos assumiam a necessidade de manter a “ordem pública”, mas seus métodos de controle diferiam enormemente, utilizando-se por vezes da força, com a utilização de policiamento e punição por morte, e por vezes, empregando a punição com o exílio e com a reclusão. Em relação às cidades muradas, Yi-Fu Tuan cita a cidade de Ch’ang-na, capital chinesa durante as dinastias Han e Tang, que possuía rígido controle pela utilização de muros que cercavam a cidade com o propósito de proteger os habitantes contra os malfeitores e exércitos estrangeiros, mas também serviam como um dispositivo de controle interno. Internamente, Ch’ang-na se subdividia em 160 distritos, onde cada um tinha seu próprio cercado com um único portão; dentro de cada distrito, as propriedades particulares abriam para estreitas vielas, e não diretamente para a rua. A circulação dos habitantes, da cidade para o campo, constituía-se na passagem por três conjuntos de portões – os da casa, do distrito e da cidade – que permaneciam fechados à noite sob a guarda de vigias (TUAN, 2005).

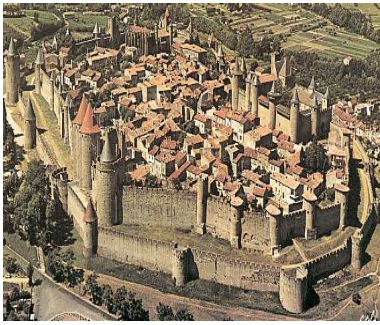


FIGURA 42- Carcassonne, França.
Fonte: SIMAQIANSTUDIO, [200-].



FIGURA 43 - San Gimignano, Toscana, Italia.
Fonte: ARTEALLARTE, [200-].

De acordo com Jacques Le Goff, a cidade da Idade Média é um espaço fechado definido por uma muralha, guarnecido pelas torres das igrejas e das casas dos ricos. A necessidade de segurança é um valor comum na Idade Média, “mesmo os homens identificados com a violência, os nobres guerreiros, procuram a segurança em suas fortalezas”. Desde o ano 1000, a Igreja incentivou um movimento de não-violência, que respondia principalmente “à aspiração das massas camponesas submetidas à violência feudal. Mas a segurança é, sobretudo, uma obsessão urbana, muito consciente e muito viva”, atrás das muralhas a cidade se arma “pouco a pouco de uma força de segurança encarregada de velar pela tranquilidade de seus habitantes e de controlar os ataques externos”. Os cidadãos da Idade Média fecham suas portas à noite, temendo bandos rurais ou bandos de vagabundos, que de tempos em tempos, atacavam as cidades. Em geral, não são

ataques militares, organizados, mas sim “grupos de várias dezenas de pessoas” que entram na cidade, pilham e saqueiam. O policiamento surge a favor do bem comum, cada ofício deveria fornecer regularmente um contingente para a vigilância noturna e participar dessa defesa e da segurança da cidade. A muralha, pontilhada de portas, isola o espaço urbano no plano material, assegurando a defesa e permitindo o controle da circulação com o exterior, fechando-se à tarde e pela manhã, em horas determinadas (Fig. 42 e 43) (LE GOFF, 2005:71-79).

Na Inglaterra medieval a taxa de criminalidade era alta, com sua “população heterogênea e a abundância de bens móveis, fornecia amplas oportunidades para roubo. Os crimes contra a propriedade eram muito mais comuns nas cidades grandes que no campo”, contudo, em relação a crimes violentos contra as pessoas “essas diferenças entre o rural e o urbano eram em grande parte eliminadas ou até invertidas”. Tuan ressalta “que as zonas

montanhosas e fronteiriças, onde a autoridade do governo era fraca, eram os baluartes dos proscritos: “[...] Os assaltantes de estradas dominavam quase abertamente grandes trechos da Calábria e Apúlia”, e quando os viajantes pensavam evitar os caminhos perigosos, “arriscavam-se a cair nas mãos dos piratas que infestavam as águas litorâneas”. Nenhuma região do mundo mediterrâneo estava livre do banditismo: “[...] Os nobres viajavam em caravanas munidos de armas; mensageiros do governo eram freqüentemente roubados ou nem conseguiam chegar ao destino”. No século XVIII, em alguns locais da zona rural da França ocorriam explosões de violência coletiva entre famílias ou contra os cobradores de impostos ou direitos de senhoria. Tuan comenta que esses quadros da vida campestre acodem a nossa profunda crença no “rústico aprazível”. Nos Estados Unidos, a predisposição à violência e a presteza para matar têm sido parte da tradição de fronteira e apesar de os americanos estarem cientes do crime e do derramamento de sangue no campo, tendem a romantizar o seu passado rural. “ ‘Crime’ imediatamente sugere a cidade. É uma crença comum que, assim como as cidades cresceram rapidamente no século XIX, também cresceu a taxa nacional de criminalidade. A evidência dessa similaridade é no melhor dos casos ambígua”. (TUAN, 205:213).

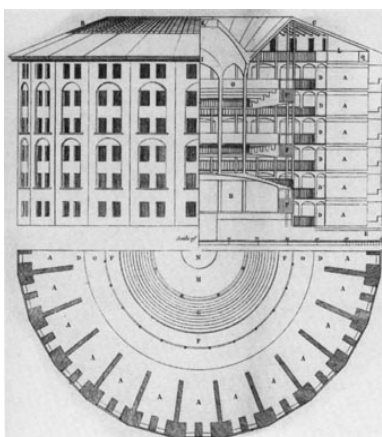


FIGURA 44- Panóptico, desenho de Jeremy Bentham, 1791. Fonte: WIKIPEDIA, [200-].

Cabe aqui recordar o edifício criado por Jeremy Bentham (e recomendado por ele para a utilização não somente em prisões, mas em escolas, hospícios, ambientes de trabalho etc.), o Panóptico, uma torre circular oca, com pátio central, rodeado por celas voltadas para este pátio permitindo dessa maneira, serem vistas e monitoradas. No eixo central desta torre está implantada outra torre destinada a abrigar os vigilantes que observam os vigiados por meio de seteiras. Os confinados sabem se estão ou não sendo vistos, o que resulta na vigilância de si mesmos, o que constitui o efeito mais importante do panóptico: “induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder”,

pois o essencial é que ele saiba que pode estar sendo vigiado, contudo, não há “necessidade de sê-lo efetivamente” (FOUCAULT, 1987:166-167).



FIGURA 45- Le Corbusier, 1952.
Fonte:
FONDATIONLECORBUSIER,
[200-].

Almada explica que, paralelamente à vertente “criminal-sanitarista” da relação da ideologia da segurança/desenho urbano, desenvolve-se uma vertente com caráter mais ecológico, relacionada tanto à segurança em um ambiente social mais amplo (violência na cidade), mas também ao ambiente físico (violência da cidade) associada à densidade populacional, à poluição, ao trânsito e à mistura de atividades. A ideia de isolamento materializa-se, agora, no zoneamento das funções urbanas, na quebra da continuidade do conjunto edificado e na separação rígida de pedestres e veículos, em suma: “pela negação da rua-corredor, pluri-funcional, tradicional espaço de interação social, local de trocas, encontros e circulação de ideias” (ALMADA, 1986:84). Pode-se encontrar essas ideias no pensamento moderno do arquiteto Charles Édouard Jeanneret, chamado de Le Corbusier (Fig.45), que, assim como Howard, propõe uma transformação, uma nova maneira de viver, diferentemente do viver das cidades congestionadas. “Saúdemos o novo” parece ser o *slogan* implícito. É um “novo homem” que surge, ritmado pela velocidade da produção e pelo transporte das pessoas e das coisas. A vida moderna é regida pelo movimento do sol. Para que essa nova vida aconteça se faz necessário organizar de maneira funcional a vida do homem de acordo com o ciclo solar: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito constitui agora, as funções da vida do novo homem, o homem moderno. A determinação dessas funções é imprescindível para tornar o dia “eficaz”, uma vez que as atuações dos homens são reguladas por “uma jornada deficiente”: as vinte e quatro horas que compõem o dia (LE CORBUSIER, 2004).

A “eficácia” manifesta-se na importância atribuída à *saúde* e à *higiene*. Assim, são elementos do urbanismo contemporâneo: o ar puro, o sol e a vegetação. Le Corbusier propõe as ferramentas que estão a serviço das funções da vida e que

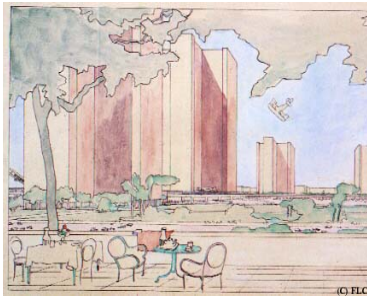


FIGURA 46- Ville contemporaine.

Fonte: FONDATIONLECORBUSIER, [200-].



FIGURA 47- Ville radieuse. Architecture d'Aujourd'hui, 1935.

Fonte: FONDATIONLECORBUSIER, [200-].



FIGURA 48- Ville radieuse.

Fonte: FONDATIONLECORBUSIER, [200-].

possibilitam a plena utilização do que o progresso tem a nos oferecer. A exemplo das cidades-jardim de Howard, as cidades modernas de Le Corbusier são organizadas por atividades em zonas claramente delimitadas. A cidade do século XX precisa ser “adaptada à máquina” e assim aproveitar os métodos de mecanização do sistema fabril. Um exemplo seria a produção da moradia; aí ocorre a grande transformação: o espaço fechado se dissolve e, em seu lugar, surgem “unidades autônomas” expostas ao sol e imersas no verde.

A “cidade corbusiana” é pensada como uma “máquina”, da mesma forma que a casa é uma “máquina de morar” - e, obcecado pelas máquinas (automóveis, inclusive) e fascinado com o progresso tecnológico, Le Corbusier valoriza a circulação mais através do prisma dos deslocamentos casa-trabalho-casa, ou casa-lazer-casa, do que sob a ótica do encontro descompromissado, do encontro casual em espaços públicos. A configuração dos espaços, fundamental para a interação social, se transforma em amplos espaços que permitem a circulação de bens de consumo, adquirindo função econômica. Le Corbusier não descarta inteiramente a proposta das “cidades-jardim”, por ele denominadas “cidades-

jardim horizontais”. Na verdade, ele as inclui em sua proposta de cidade, propondo, entretanto, que sejam reconfiguradas como “cidades-jardim verticais” – e com isso apropriando-se do nome –, apresentando as mesmas vantagens das “horizontais”: sol, espaço, vegetação, e segundo ele, com mais uma vantagem: em lugar da dispersão, a concentração. Em vez de pequenos empreendimentos, algo provinciano em sua visão, as “cidades-jardim verticais” localizar-se-iam na própria cidade. Desse modo, Le Corbusier incorpora, embora de maneira distorcida, as

idéias de Howard, ignorando a essência da “cidade-jardim” howardiana – *liberdade e cooperação*.

Com relação à natureza, Le Corbusier entende que as massas verdes, denominadas por ele de “unidades de paisagem”, devem compensar, de forma justa, os fatores artificiais. Assim, a natureza está presente na cidade moderna, permeando todas as funções do homem. Natureza e objeto convivem inteiros. As edificações se erguem do solo, deixando, assim, os espaços úteis livres para que a cidade se transforme em um parque. Os princípios urbanísticos de Le Corbusier foram desenvolvidos, sobretudo em *La ville contemporaine* e *La ville radieuse* (Figs. 46, 47 e 48). Conforme Peter Hall, o modernismo corbusiano influenciou o urbanismo do século XX e o arquiteto franco-suíço fez numerosos discípulos e admiradores espalhados pelo mundo inteiro – como atesta Brasília, a “cidade modernista” por excelência (HALL, 2002:245-250).

Um breve comentário se faz necessário, com relação à Brasília. Segundo Santos (1983), Brasília constitui inspiração para o modelo de desenvolvimento urbano “condomínios exclusivos”, pois a cidade constitui a representação paradigmática do que se poderia desejar para as futuras aglomerações onde cada coisa, indivíduo, atividade, edifício e grupo social estaria em seu devido lugar, favorecendo o controle e evitando aborrecimentos. Neste contexto, vale citar trecho do texto intitulado *Brasília* de autoria de Maria Elisa Costa¹³ que tece comentários a respeito das superquadras: “um conjunto de edifícios residenciais sobre pilotis (que têm em Brasília, pela primeira vez, presença urbana contínua) ligados entre si pelo fato de terem acesso comum e de ocuparem uma área delimitada – no caso, um quadrado de 280 x 280 metros, a ser cercado dos quatro lados com renques de árvores de copa densa –, e com uma população de 2.500 a 3.000 pessoas. O chão é público – os moradores pertencem à quadra, mas a quadra não lhes pertence – e é esta a grande diferença entre superquadra e condomínio. Não há cercas, nem guardas, e, no entanto a liberdade de ir e vir não constrange

¹³ O texto intitulado *Brasília* de autoria de Maria Elisa Costa, foi publicado no Livro *Registro de uma vivência* de Lúcio Costa, e consta do estudo *Brasília 57-85: Do plano piloto ao “Plano Piloto”*, de autoria de Maria Elisa Costa e Adeildo Viegas de Lima.

nem inibe o morador de usufruir de seu território, e a visibilidade contínua assegurada pelos pilotis contribui para a segurança” (COSTA, 1995:326).



FIGURA 49- Frank Lloyd Wright e sua *Broadacre City*.
Fonte: ALAMO COMMUNITY COLLEGE [200-].

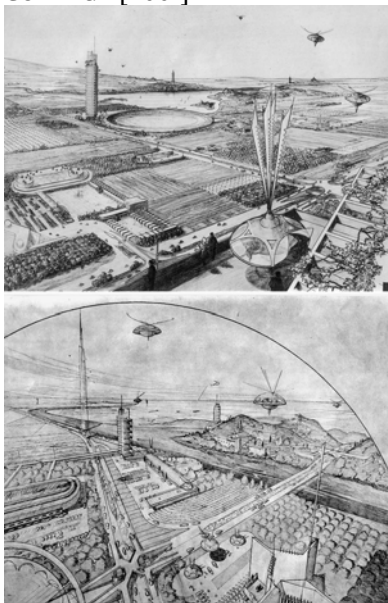


FIGURA 50- *Broadacre City*.
Fonte: FABIO FEMINÒ, [200-].

Esta reflexão leva a recuperar a *Broadacre City*, modelo antiurbano de Frank Lloyd Wright, cidade descentralizada, onde haveria cessão do solo para moradia e o retorno à terra, que unia campo e cidade, onde cada cidadão, homens livres como indivíduos, seria urbanista e agricultor e construiria sua moradia em harmonia com a vegetação e o terreno, mas em consonância com o modelo de vida pessoal do indivíduo, produzida com materiais produzidos em série, modulares, que permitiam a alteração e expansão da edificação. As novas tecnologias (o automóvel, a energia elétrica etc.) iriam quebrar as barreiras geográficas e seriam as grandes responsáveis pela redistribuição da concentração da cidade do século XIX para a rede rural regional (HALL, 1988). Em 1928, Wright concebe a categoria “Usonia” que significa uma cultura igualitária e democrática que surgiria espontaneamente nos Estados Unidos, com auto-estradas espaçosas, paisagisticamente tratadas, responsáveis pela união e separação de séries intermináveis de unidades diversificadas vistas como unidades agrícolas, mercados marginais, como escolas com jardins, zonas residenciais. Essas unidades estariam de tal modo dispostas que cada cidadão poderia, conforme lhe conviesse, contar com todas as formas de produção, distribuição, auto-aprimoramento, diversão. “Essa distribuição integrada de vida relacionada com a terra compõe a grande cidade que vejo envolvendo este país. Essa seria a *Broadacre City* de amanhã, isto é, a nação. A democracia feita realidade” (Figs. 49 e 50) (WRIGHT, 1945 *apud* HALL, 1988).

De acordo com Frampton, a construção mais importante concebida para a cidade ideal de Wright foi a Fazenda-modelo Walter Davidson, projetada em 1932, e que era fundamental para a economia geral da *Broadacre City*, pois se destinava a administração econômica tanto da casa quanto da terra, onde cada homem cultivava seu próprio alimento em um acre de terra que, reservado desde o seu nascimento, quando atingia a maioridade era colocado à sua disposição (FRAMPATON, 2003:231). Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma explosão de subúrbios no território americano criando uma “espécie de *Broadacre City*”,



FIGURA 51- Seaside, primeira proposta do *New Urbanism* a ser efetivada.

Fonte: THESEASIDEINSTITUTE, [200-].

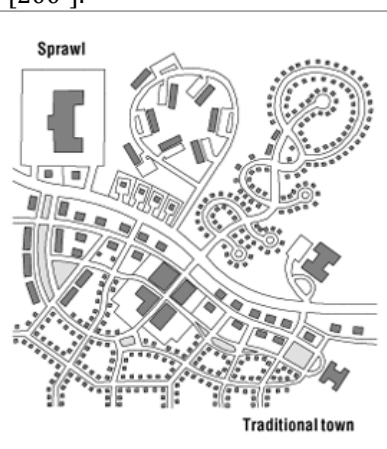


FIGURA 52- A cidade espraiada e as vizinhanças tradicionais propostas pelo *New Urbanism*.

Fonte: NEWURBANISM, [200-].

contudo inteiramente “divorciada da base econômica e da ordem social que Wright tão firmemente defendera” (HALL, 1988:344).

Do moderno, avançamos para os anos 80, para brevemente registrar o movimento *New Urbanism* que surge nos EUA, em contraponto à intensa proliferação dos subúrbios norte-americanos, e propõe uma solução urbanística compatibilizada com o respeito ao meio ambiente (Figs. 51 e 52). Dois projetos são referência do movimento: o primeiro projeto, *Seaside*, na Flórida, implementado no início da década de 80 e, em a consolidação comercial, em 1991, também na Flórida, com a *Celebration*, cidade da *Disney Corporation*. Os princípios do *New Urbanism* envolvem o incentivo a caminhada; a conectividade da malha viária; o uso misto e diversidade; as moradias de variados tipos, tamanhos e preços; a

qualidade na arquitetura e no desenho urbano; a estrutura convencional de vizinhança; o aumento da densidade; o transporte inteligente; qualidade de vida e a sustentabilidade. Esses princípios visam à melhoria da qualidade de vida com a promoção de melhores locais de trabalho, de moradia e de lazer, menos congestionamentos, menor utilização de veículos com o incentivo as caminhadas com a implementação de vias para pedestres; o uso misto e diversidade com

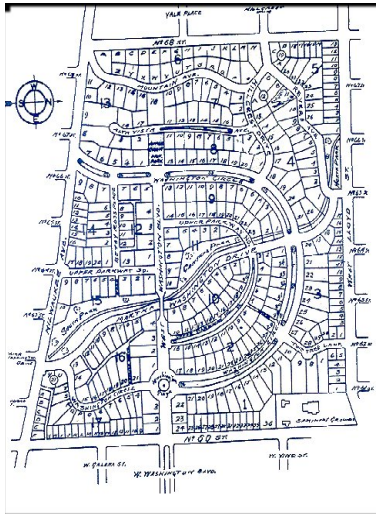


FIGURA 53 – Estudo para a subdivisão da Pabst Farm, Wauwatosa, WI., elaborado por Werner Hegemann.

Fonte:

THEWASHINGTONHIGHLAND, [200-].



FIGURA 54- Washington Highlands.

Fonte:

THEWASHINGTONHIGHLAND, [200-].

comércio, moradia, escritórios etc.; misto de moradias de variados tipos, tamanhos e preços; qualidade na arquitetura e no desenho urbano; o espaço público com alta densidade no centro e baixa densidade nas bordas; aumento da densidade com edifícios, residências mais próximos com o objetivo de se permitir um uso mais eficiente dos serviços; transporte inteligente com uma rede de transporte inteligente, trens de alta qualidade que ligam cidades, centros e vizinhanças e incentivo a caminhada, ao uso de bicicletas, patins, lambretas etc. e a elaboração de projetos que causem menor impacto negativo ao ambiente, uso de tecnologias sustentáveis, eficiência energética, promoção da diminuição do uso do automóvel e incentivo aos trajetos a pé (NEW URBANISM, [200-]). Contudo, conforme Fernando Lara, em artigo intitulado *Admirável Urbanismo Novo*, “nem tudo são flores na prática do *New Urbanism*. O outro lado da agenda mostra um aumento significativo no número de condomínios fechados, gentrificação, conservadorismo estilístico, homogeneidade e uma imagem geral de intolerância” (LARA, [200-]).

Em entrevista realizada por Adalberto da Silva Retto Júnior, Christiane Crasemann Collins explica que os *New Urbanists* inicialmente se basearam nos planos dos bairros residenciais como o de Washington Highlands e Wyomissing Park elaborados por Werner Hegemann, que sofreram influência dos conceitos da cidade-jardim (Figs. 53 e 54). Segundo Collins, mais recentemente, o *New Urbanism* ampliou a sua “preocupação levantando a bandeira da ‘utilização da forma irregular’ para projetar de *lay-outs* residenciais à *civic art* no centro das cidades” inspirando-se nos exemplos ilustrados em *The American Vitruvius - An Architect's Handbook of Civic Art*, autoria de Werner Hegemann and Elbert Peets e do ensaio

de Hegemann sobre “Civic Art” de Camillo Sitte, incluído como o primeiro capítulo no seu volume (VITRUVIUS, 2004). M. Lopes de Souza comenta que o movimento é voltado para um planejamento mais restrito, ‘físico-territorial’ com “abertura para a participação popular; contudo, o estilo geral parece indicar que esta é, ao frigir dos ovos, bastante limitada” (SOUZA, 2002:144).

Ao lado das análises do *New Urbanism*, os subúrbios são discutidos de forma especial por dois autores norte-americanos, Edward Soja e Mike Davis. Soja no seu *The Carceral Archipelago: Governing Space in the Postmetropolis*, quinto discurso da *Pós-metrópole* (que utiliza os fundamentos das reflexões do filósofo francês Michel FOUCAULT [1977]) trata das particularidades da vida cotidiana, em especial, a obsessão com a segurança – condomínios fechados, vigilância eletrônica – dado fundamental na *pós-metrópole* que contribui para a destruição do espaço público. O autor evidencia que as mudanças ocorridas nas metrópoles não se resumem ao adensamento populacional que os grandes centros vêm sofrendo e que, não se trata tampouco de modificações de natureza estritamente geográfica, ou de transformações meramente materiais e chama a atenção para a degradação das relações humanas – degradação esta que pode ser analisada como produto de vários fatores, desde o aumento crescente da criminalidade até as modificações arquitetônicas e urbanísticas. Os cidadãos contemporâneos estabelecem suas relações sociais de maneiras diferentes, mais frágeis, ambíguas, estruturadas a partir de elementos mutantes, fragmentados e é painel das relações humanas na *pós- metrópole* que reflete o novo processo de urbanização porque passam esses territórios.

Davis contextualiza o fenômeno dos subúrbios em uma enorme valorização imobiliária de terras e moradias suburbanas ocorrida nos anos 1970. Para ele, a vida política local nos subúrbios durante as décadas de 1980 e 1990 se centrou nas lutas da classe média suburbana em defesa da valorização imobiliária e pela perpetuação do exclusivismo social criado na era do então presidente dos EUA, Ronald Reagan, com a consolidação dessas comunidades pelos mecanismos de mercado. Esta obsessão por sistemas físicos de segurança aliada ao controle arquitetônico das fronteiras sociais tornou-se a narrativa mestra do meio construído emergente na década de 90. Davis chama a atenção para o mais

poderoso “movimento social” da Califórnia Meridional contemporânea: o dos proprietários residenciais afluentes organizados segundo designações de comunidades ou nomes de regiões que são imaginárias e empenhados na defesa dos valores de suas moradias e na exclusividade de seus bairros, enfatizando que o poder é dividido entre incorporadores imobiliários influentes e associações de proprietários residenciais anti-construções (ou a favor do “crescimento lento”). Este, alerta para o impacto cumulativo que o fenômeno tem sobre a conformação da estrutura sócio-espacial da região de Los Angeles tem sido enorme. O motivo da defesa do chamado “crescimento lento” baseia-se apenas em interesses de classe média em torno da propriedade residencial e o discurso de “ambientalismo” é aceitável na medida em que é conveniente com uma visão de valores eternamente ascendentes das propriedades em bastiões seguros de privilégios dos brancos (DAVIS, 1993).

No Brasil, os “condomínios exclusivos” surgem em São Paulo e no Rio de Janeiro, portas de entrada no que se refere ao seu formato atual. Em São Paulo, os primeiros condomínios foram implantados, no começo da década de 70 para as classes de renda alta ou média em ascensão, afastados da área urbanizada contínua, como um típico subúrbio de classes alta e média e com uma característica marcante: o seu fechamento ao uso público. Conforme Santos, o *condomínio exclusivo* foi oferecido às classes ascendentes nas novas sociedades urbanas brasileiras, após longo período sem iniciativas dessa ordem. Com os núcleos urbanos congestionados e desse modo, não mais compatíveis com as aspirações de certas camadas, o Capital lhes oferece a solução: uma fórmula que permita acesso à propriedade e realização de estilo de viver e de morar qualificado como exclusivo e especial (SANTOS, 1981). Um caso paradigmático é o do Complexo de Alphaville localizado nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, na Região Metropolitana de São Paulo. No Rio de Janeiro, um marco para a implantação do fenômeno constitui o plano do arquiteto Lúcio Costa para a Barra da Tijuca. É sobre o surgimento destes dois empreendimentos que trataremos a seguir.

Em 1973, a construtora Albuquerque Takaoka adquire um terreno de 500 hectares da Fazenda Tamboré, no município de Barueri, região metropolitana



FIGURA 55- Portaria do Residencial 1 - fase final das obras de construção, 1975.

Fonte: AlphaVille Urbanismo, 2003.



FIGURA 56 - Detalhe do folheto promocional de lançamento do Residencial 4, 1979.

Fonte: AlphaVille Urbanismo, 2003.

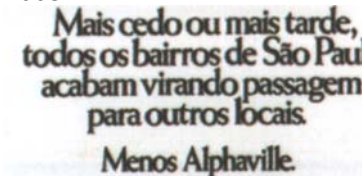


FIGURA 57- Engenho publicitário da campanha Institucional, 1985.

Fonte: AlphaVille Urbanismo, 2003.

de São Paulo. O objetivo inicial era a implantação de um modelo de loteamento voltado para indústrias não-poluentes, o que logo se tornou um empreendimento mais abrangente, abrigando, além de escritórios de empresas, espaços residenciais para os executivos e suas famílias. O nome *AlphaVille* foi sugerido pelo arquiteto José Almeida Pinto, sócio do também arquiteto Reinaldo Pestana – colaboradores na elaboração do projeto urbanístico – inspirado no filme “Alphaville”, de 1965, dirigido pelo cineasta francês Jean-Luc Godard, justificando que o nome seria forte, pois em qualquer idioma sua pronúncia é a mesma. Neste mesmo ano, a empresa americana Hewlett Packard instala seu escritório, seguida das empresas Sadia, DuPont e Confab. Para abrigar os executivos, é inaugurado, em 1975, o Residencial 1. Atualmente, existem 17 residenciais localizados em Barueri e Santana do Paranaíba (AlphaVille Urbanismo, 2003). Os residenciais já nascem com a configuração que conhecemos: o apelo a uma vida em família e contato com a natureza; exclusividade e a delimitação física por muros e acesso controlado por portarias (Figs. 55, 56 e 57). Com o passar dos anos, o esquema de segurança sofisticou-se e hoje, além da segurança externa, garantida pelo sistema de câmeras instalados nas vias de circulação entre os residenciais e o centro comercial/empresarial, e por centrais e viaturas de segurança que, a qualquer ocorrência, o comunicado é feito simultaneamente às viaturas de segurança do AlphaVille e à Polícia Militar, Corpo de Bombeiros ou outros órgãos oficiais, conforme o caso (ALPHAVILLE, [200-]).

Em 1995, é criada a AlphaVille Urbanismo S.A e o primeiro residencial implantado no município de Campinas, São Paulo. AlphaVille Campinas constituiu um modelo dos aspectos que orientariam os futuros empreendimentos: o componente familiar (lotes residenciais unifamiliares); o lazer (clube com sede social, piscinas, quadras, campo de golfe, quadras de tênis); área empresarial (estrutura de comércio e serviços para o dia-a-dia), e a educação (uma escola dentro do próprio empreendimento ou bem próximo a ele) (AlphaVille Urbanismo, 2003).

Como mostra Santos, do ponto de vista urbanístico, os “condomínios exclusivos” caracterizam-se por sua excentricidade, pois, sendo expansões pioneiras exigem grandes extensões de terra desocupada, o que só existe fora dos núcleos urbanos. E que em alguns casos, esta terra pode estar até bem próxima, como a Barra da Tijuca no Rio ou o litoral oceânico de Niterói. De qualquer forma, é necessária uma ação preliminar do Poder Público, criando condições de acessibilidade e privilegiando o veículo privado (SANTOS, 1981:23). Quanto a esse aspecto, a AlphaVille Urbanismo relata em publicação comemorativa de seus trinta anos de existência que a empresa realiza um processo permanente de levantamentos e estudos de mercado que permitem identificar oportunidades nas mais diversas regiões, ou mesmo aceita propostas de proprietários de terrenos que se candidatam a uma possível parceria, desde que a área proposta tenha boas condições de acesso, uma localização distante do centro o suficiente para proporcionar conforto aos moradores e seja rica em áreas verdes. Também somam pontos na seleção para a parceria a proximidade com um *shopping center*, um centro de lazer ou escolas de tradição. Caso não encontre essas facilidades, a própria empresa se encarrega de criar uma área de lazer e atrair para o empreendimento o comércio, os serviços e outros equipamentos (AlphaVille Urbanismo, 2003).

Em 1969, no Rio de Janeiro, Lúcio Costa foi convidado pelo então governador Francisco Negrão de Lima para a elaboração de um plano de urbanização da região da Barra da Tijuca, que recebeu o nome de *Plano-Piloto para a Urbanização da Baixada Compreendida entre a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá* (Figs. 58 e 59). É bom lembrar que o arquiteto Oscar



FIGURA 58- Lúcio Costa e Le Corbusier no aeroporto do Galeão, 1936.
Fonte: COSTA, 1995.

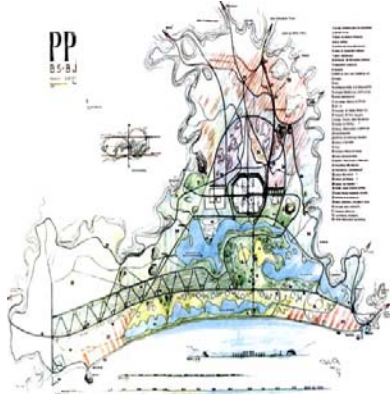


FIGURA 59- Plano - Piloto para a urbanização da Barra da Tijuca.
Fonte: COSTA, 1995.

Niemeyer já havia elaborado, anteriormente, um projeto para o centro comercial da Barra, que foi incorporado ao Plano-Piloto com algumas modificações.

O Plano elaborado por Lúcio Costa propunha a adoção de um partido urbanístico com um grande centro metropolitano NS-LO, dois centros urbanos principais, um na Barra, além do Jardim Oceânico, outro em Sernambetiba, contíguo ao Recreio, e numerosos núcleos urbanizados ao longo da rodovia BR-101, afastados cerca de um quilômetro entre si. Esses núcleos de urbanização seriam projetados e pormenorizados sob a responsabilidade de arquitetos autônomos, sendo constituídos por um conjunto de edifícios de oito a dez pavimentos, limitados a dois apartamentos. O objetivo de Costa é sempre o de propiciar a confluência em detrimento da dispersão. Para isso, ele cria um sistema térreo autônomo de lojas, com passeio coberto, salpicado por sucessivas mudanças

de rumo que conformam pátios, pracinhas e áreas de recreio para crianças. Estes trechos seriam ligados diagonalmente a uma via paralela à rodovia BR-101, com margens arborizadas. Nos pontos de articulação poderiam existir conjuntos baixos de edificações, para fins específicos de utilidade pública ou privada.

As casas poderiam ter áreas e pátios murados dispostos de forma regular ou livre, mas não deveriam ter muros nas divisas nem nos alinhamentos, apenas cerca viva com aramado, portões e eventual pavilhão de caseiro, pois assim, apesar da ocupação o verde prevaleceria. Na faixa de dunas entre a via e a lagoa de Marapendi, os núcleos previstos não estariam uniformemente alinhados em relação à estrada, o afastamento entre eles seriam igualmente da ordem de um quilômetro e as edificações, em número limitado, seriam exclusivamente torres com a altura correspondente a cerca de quatro vezes a maior dimensão em planta

baixa, para unidades de 25 a 30 pavimentos. Nos largos vazios arenosos circundantes seriam permitidos unicamente agrupamentos espaçados e de afastamento desigual em relação à rodovia BR-101, compostos de certo número de lotes circulares de 40 a 10 metros quadrados de diâmetro, ou mais, destinados a mansões ou casas menores, com a taxa de ocupação limitada a 10% – acrescidas, porém, da restrição do plantio cingir-se à vegetação local ou a espécies nativas. Estes conjuntos estariam ligados à estrada e aos núcleos de torres por meio de simples caminhos entre as dunas. Esse critério seria também aplicado na faixa mais estreita compreendida entre a rodovia BR-101 e a Lagoa da Tijuca, onde, a partir, da ponte, seria apenas permitida a construção de casas ou de clubes em grandes áreas e ainda, talvez, de um centro de comércio de alto *status*. Esses conjuntos de torres, muito afastados, além de favorecerem os moradores com o desafogo e a vista, confeririam ritmo à paisagem. Com relação à Pedra de Itaúna, Costa ressaltava a urgência de se delimitar um largo espaço em torno da pedra a fim de que fosse preservada integralmente e com adequada ambientação de entorno.

As áreas extremas já definidas e parcialmente arruadas, inclusive aquelas onde já haviam se instalado clubes e condomínios horizontais, deveriam ser mantidas, porém, com algumas modificações: a Lagoinha, no Recreio, teria de ser recuperada; os antigos loteamentos urbanos cerrados precisariam abrir clareiras, de área equivalente a 100 metros por 100, densamente arborizadas, com características de bosque, não de praça, na razão de 16 hectares; e o gabarito geral seria reduzido para dois andares, além dos pilotis e do aproveitamento parcial da cobertura. Apenas na orla litorânea essa disciplina poderia ser quebrada permitindo-se a eventual construção de hotéis.

As construções existentes nos loteamentos do Tijucamar, Jardim Oceânico, Recreio dos Bandeirantes etc. deveriam ser envolvidas por amendoeiras, com a proibição taxativa de qualquer poda. Lúcio Costa justifica que com o passar do tempo todos se beneficiariam, pois os próprios moradores realizariam o plantio de cajueiros e coqueiros, formando grandes áreas densamente sombreadas. Costa salienta também que a “Cidade de Deus”, localizada ao norte da área geral a ser urbanizada, deveria sofrer intervenção de arborização. Quanto aos centros, estes

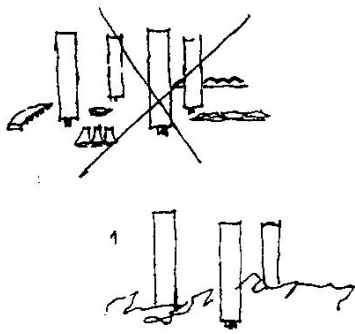


FIGURA 60- Projeto modificado (riscado) e o novo projeto.

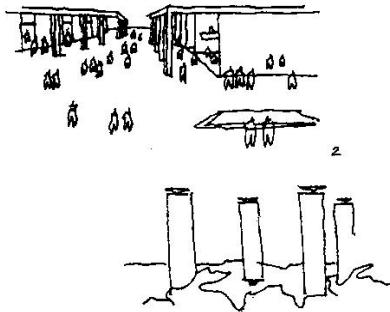


FIGURA 61- Setor de comércio e diversões.

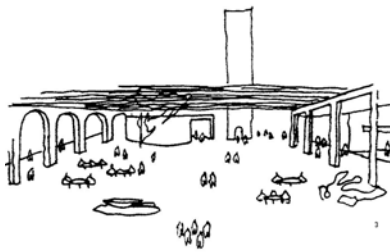


FIGURA 62 - "Praça da Sombra".

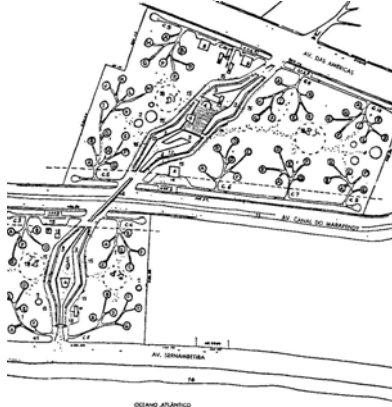


FIGURA 63- Projeto para o centro comercial da barra.
Fonte: Niemeyer, 1970.

não serão integrados apenas por apartamentos, mas por escritórios, comércio, atividades culturais e diversões. O centro de Sernambetiba seria formado por duas partes, a primeira entre o canal das Taxas e a praia e a segunda, constituída de edifícios de gabarito equivalente aos demais núcleos, entre o mesmo canal e a rodovia BR-101(COSTA, 1969).

Para o centro da Barra da Tijuca, como já anteriormente comentado, o projeto já existente de Oscar Niemeyer contribuiu para que Lúcio Costa adotasse na faixa de dunas o partido para transformar a praia da Barra na "praia das torres". Contudo, o projeto não foi adotado em sua forma integral, pois da forma como estava proposto criaria uma barreira edificada bloqueando ostensivamente o acesso à baixada. Dessa forma, promoveu-se a sua decomposição em dois conjuntos com espaço de permeio. Niemeyer modificou o projeto, baseando-se no plano de Costa, respeitando normas, zoneamento e espaços livres fixados, evitando as construções próximas das torres de habitação mantendo-as erguidas em um grande parque arborizado (Figs. 60, 63 e 64).

Niemeyer criou um setor de comércio e diversões que abrigaria lojas, restaurantes, bares, cinemas, teatro e igreja, além de cinco prédios de 20 andares, quatro destinados a escritórios e um a *service flats*, destinado a encontros e contatos desejáveis em contraste com a tranqüilidade e



FIGURA 64- Fotografia da maquete do projeto para o Centro Comercial da Barra. Engenho publicitário do empreendimento.
Fonte: CARIOCA DA GEMA, 2007.

criaria um ambiente acolhedor para os restaurantes e bares colocarem suas mesas (Fig. 62). A zona habitacional se organizaria em um esquema de independência entre pedestres e veículos, sendo composta por 71 torres, em média de 30 andares cada uma, e providas de garagem para 150 carros (Niemeyer, 1970).

De acordo com a Fundação Oscar Niemeyer, no final da década de 1970, já com diversos apartamentos financiados, as obras foram

interrompidas após diversos conflitos judiciais entre empreendedor e proprietários. Ao longo da década de 80, o empreendedor comercializou trecho das áreas onde estavam previstas a implantação das torres para a implantação de condomínios residenciais a fim de arrecadar capital para dar continuidade às obras das torres. Em meados dos anos 80, o projeto passou a se chamar *Athaydeville*, incluindo apenas a construção de duas torres residenciais, a Charles de Gaulle e a Abraham Lincoln.

Comentando a respeito do Plano-Piloto de Lúcio Costa, Almada ressalta que Costa revelou a estrutura fundiária e os parcelamentos do solo já existentes – a Baixada de Jacarepaguá era dividida em grandes glebas pertencentes a particulares – bem como as características dos mercados produtor e consumidor, o que acarretou dificuldades para a implantação dos “núcleos urbanizados” previstos. O que se efetivou foi o não acatamento ao gabarito indicado, núcleos fracionados, modificações no espaçamento etc. (ALMADA, 1986). “Os primeiros condomínios a serem implantados foram o Nova Ipanema” e o “Novo Leblon”, autoria dos arquitetos Edson e Edmundo Musa. O plano, cujo objetivo principal era compatibilizar a preservação dos recursos naturais com a urbanização não se efetiva.

Na sua autobiografia, *Registro de uma vivência*, Costa contava que sua vida profissional era dividida em sete fases, sendo a Barra a última delas. A respeito das críticas que seu projeto recebeu em função da ocupação com altas torres ele comentava que as pessoas gostariam de uma ocupação rarefeita,

contudo, era evidente que “essa enorme área agora acessível, tanto da zona norte como da zona sul, destina-se a ocupação intensiva, cumprindo ao urbanista, portanto, não se iludir e encarar esta fatalidade”. Costa citava o exemplo dos bairros Copacabana, Ipanema e Leblon, cuja ocupação, ocorreu em etapas, primeiramente, de casas, “depois pequenos prédios de apartamentos, seguidos por outros, sucessivamente maiores, até chegar ao que está lá” e explicava que na Barra, não seria diferente e que então, dever-se-ia já começar pelas grandes torres, contudo definindo, desde o início, onde implantá-las e onde impedir sua presença. O que ocorreu, independentemente do plano de Costa, foi que, segundo ele, desmantelo tomou conta da área e “Fora o mar e a paisagem, o que me dá prazer de olhar é a minha caixa d’água da SUDEBAR, assim como no Leblon, a cobertura do prédio onde moro” (COSTA, 1995:19).

Santos assinala que os atributos do *condomínio exclusivo* estão presentes em Brasília e nos conjuntos do Banco Nacional da Habitação. A diferença é que o agente agora é o capital privado e o Estado apenas investe nos suportes, como é, por exemplo, o caso da Barra da Tijuca e dos sistemas viários de São Paulo. E explicava que a ação do Estado ocorre em uma esfera ideológica onde o homem universal no meio urbano é o cidadão; os interesses têm apelo coletivo e a eficiência é a ordem ou a harmonia. Já no capital os interesses são individuais e, como o objetivo é o lucro, se faz necessária a distinção de *quem* pode pagar *o quê* para que se possa adaptar a oferta à procura e estabelecer as condições favoráveis ao mercado. O capital, não tendo a obrigação de atender a todos, é exclusivo dos que podem remunerá-lo. E este indivíduo que pode remunerá-lo é semelhante a todos que puderem pagar pelos mesmos bens e consumi-los da mesma forma. O problema é convencer estas pessoas, potencialmente assemelhadas, a quererem as mesmas coisas (SANTOS 1981). É sobre os fatores utilizados pelo capital para este “convencimento”, os “condomínios exclusivos” na época atual e as discussões geradas em torno desse *habitat* que trata o próximo subcapítulo.

2.4 O Arquiteto e o Arqueólogo



FIGURA 65 - Um dos componentes dos empreendimentos AlphaVille é a segurança.

Fonte: ALPHAVILLE URBANISMO, 2008.

Nota: “Todos os AlphaVille são criados para proporcionar um ambiente que assegure à família a liberdade de uma vida sem preocupações com segurança: O aspecto mais importante é ter uma filosofia voltada à prevenção. Por mais sofisticada que seja a logística, o empreendimento só será realmente seguro se houver uma cultura, um comportamento que favoreça a segurança. Além dos elementos físicos, como muros e portarias para controlar o acesso, é essencial o envolvimento efetivo da comunidade e a consciência dos moradores para a necessidade de cultivar hábitos seguros”.

Em 1981, o arquiteto Carlos Nelson Ferreira do Santos mostrava que os “condomínios exclusivos” representavam grave perigo realizando uma arqueologia da formação desse modelo de desenvolvimento urbano e seus impactos negativos sobre as cidades brasileiras. Passados 27 anos do alerta de Santos, o *habitat* se encontra em pleno desenvolvimento, sendo possível perceber nos engenhos publicitários que ocupam, com intensidade de ofertas, as páginas dos jornais, a franca expansão dos “condomínios exclusivos” e a sofisticação dos serviços oferecidos. Santos salientava que os engenhos publicitários vendem a fórmula da vida urbana: a vida comunitária (onde mesmo a presença indispensável dos socialmente diferentes [serviçais] é posta sob o controle [acessos especiais, linhas de ônibus para empregados e demais trabalhadores, locais de encontro e convívio segregados]) em meio ao verde cercado de lazer, segurança, ordem conforto, subsídios práticos para o cotidiano etc. tudo

racionalmente programado. “Quem entrar em um desses nirvanas irá sentir-se à vontade e protegido. Será um igual entre os de sua classe” (Figs. 65 e 66) (SANTOS,1981:22).

Em termos de estatística não se pode falar exatamente em um número que defina a quantidade de “pseudo-condomínios” e condomínios existentes e qual a população que já habita esses espaços. É certo, em todo caso, que a auto-segregação, como já foi comentado no início deste capítulo, é fenômeno disseminado em todo o mundo. No Brasil, é possível perceber que o mercado vem ampliando o leque de atuação abrangendo vários segmentos sociais. O “morar



FIGURA 66- Engenho publicitário do empreendimento “Quintas do Sol”, Nova Lima, M.G.

Fonte: QUINTAS DO SOL, [200-].

Nota: “Lembra aquele tempo em que toda família vivia livre e feliz, com espaço para as crianças brincarem na rua, sem preocupações? Esse tempo está de volta. A geografia do local criou as encostas naturais e ainda muros e cercas completam a proteção. O projeto arquitetônico foi feito em parceria com a empresa de segurança Haganá, líder de mercado em segurança condominial, reconhecida por sua tecnologia e eficiência nos melhores condomínios do Brasil. Há um sistema de controle de acesso, portaria blindada e circuito de monitoramento eletrônico permanente. E o melhor: por ser exclusivo, o condomínio não serve de passagem. O acesso é restrito aos moradores”.

exclusivo” apresenta-se em variados formatos desde a grande escala, englobando centro comercial, de lazer, de habitação e até de trabalho até os mais simples, de pequena escala, ocupando áreas mais modestas, com habitação e lazer variando de acordo com o consumidor. O condomínio de casas vem sendo bastante implantado, nas grandes e médias cidades, e a solução de exclusividade adotada pelo mercado são as possibilidades de alteração do projeto, desde a fachada até disposições internas.

Dentre as grandes empresas que atuam neste mercado, pode-se citar a AlphaVille Urbanismo S.A que, criada em 1995, como já foi comentado no início deste capítulo, possui empreendimentos na maioria dos estados brasileiros e, também, em Portugal. Em 2007, outra grande empresa de incorporação e construção, a Gafisa S.A, concluiu a primeira fase de aquisição da AlphaVille Urbanismo S.A, que continua existindo como uma subsidiária da Gafisa, mantendo seus escritórios e equipe em Barueri, na região metropolitana de São Paulo.

A Gafisa atua independentemente e por meio de seus “braços”, a AlphaVille, a Fit Residencial¹⁴ e a Bairro Novo¹⁵, e está presente nas capitais de vários estados, como: Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Sul, além de cidades do interior do Rio de Janeiro (Macaé) e São Paulo (Campinas, Itu, Santo André, Osasco, Guarulhos). A proposta da Bairro Novo é a construção de bairros planejados formados por

¹⁴ A empresa Fit Residencial é uma subsidiária criada pela Gafisa em março de 2007 para atuar no segmento econômico, com unidades com preço de venda entre R\$ 50.000,00 e R\$ 150.000,00. (Disponível em: <www.gafisa.com.br>. Acesso em: 3 mar. 2008).

¹⁵ A empresa Bairro Novo é uma empresa formada pela união de duas construtoras: Gafisa e Odebrecht. No empreendimento “Bairro Novo Cotia”, município de Cotia, São Paulo, estão sendo comercializadas casas e apartamentos com dois dormitórios com preço variando entre R\$ 60.000,00 e R\$ 105.000,00. (Disponível em: <www.gafisa.com.br>. Acesso em: 3 mar. 2008).



FIGURA 67- Engenheiros publicitários do *Paulistano – Bairro Privativo*, São Paulo: “O que parece ser um lugar com ruas seguras, casas e edifícios sem portões? Uma liberdade que não existe mais? Existe sim.”
Fonte: PAULISTANO, [200-].

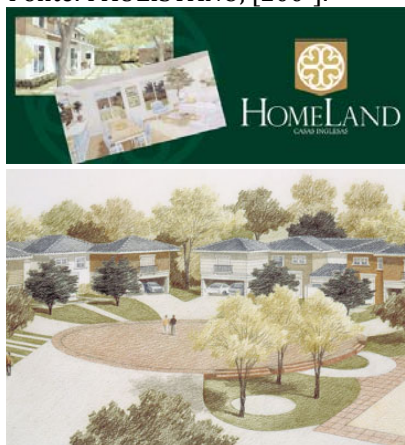


FIGURA 68- Engenheiros publicitários do *HomeLand – Casas Inglesas*, São Paulo: “Ingleses gostam de morar bem, com toda segurança. Brasileiros gostam de viver bem com toda liberdade. Nós unimos o que os dois têm de melhor para você”.
Fonte: ROSSI, [200-].

condomínios de até 500 unidades, com casas e apartamentos em pequenos prédios, localizados em zonas residenciais, nas regiões metropolitanas do país. Sobre esse assunto, o artigo publicado na *Folha de São Paulo*, 28 jul. 2008, intitulado *Condomínio fechado ganha versão classe C*, noticia que, devido à ampliação dos prazos de financiamento de imóveis, as construtoras estão adaptando os “grandes condomínios e bairros fechados para caber no bolso da classe C”. As grandes empresas, com tradição no mercado de classes média e alta “criaram empresas específicas para o setor de imóveis econômicos e supereconômicos” como a Living da RJZ Cyrela e a Bairro Novo, da GAFISA-Odebrecht.

A Odebrecht Empreendimentos Imobiliários - OEI¹⁶, criada em 2004, pela Construtora Norberto Odebrecht, já possui empreendimentos residenciais na Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo e em Angola, África. Os *condomínios exclusivos* de casas vêm sendo bastante implantados pela OEI apresentando opções de plantas. Como é o caso, por exemplo, do “Quintas de Sauípe”, na Costa de Sauípe, Salvador, que possui 113 casas, com 4 ou 5 suítes, com terrenos que variam de 1.200 a 2.000 m² de área, com projetos arquitetônicos de 12 opções de planta.

Também se pode citar a empresa FGR URBANISMO S/A, que também opera na implantação de *condomínios horizontais jardins*, que possui empreendimentos no Ceará, Goiás e Minas Gerais; a MRV que possui vários

¹⁶ Odebrecht Empreendimentos Imobiliários – OEI. Disponível em: <www.oei.com.br>. Acesso em 2 jul. 2008.



FIGURA 71- “Condomínios exclusivos”, rodovia MG-030, Nova Lima, RMBH.
Fonte: Arquivo Particular da autora, ago. 2008.

empreendimentos de condomínios de casas e sobrados no interior de São Paulo (Americana, Araraquara, Campinas, Cotia, Franca, Jundiaí, Mogi das Cruzes, São Carlos etc.), Minas Gerais (Belo Horizonte, Contagem, Nova Lima, Uberaba e Uberlândia) e Paraná (Maringá).

Cabe citar, ainda, dois grandes empreendimentos, que integram moradia, comércio, lazer e trabalho, lançados em São Paulo: o *Paulistano – Bairro Privativo* e o *Parque Cidade Jardim*. O *Paulistano* é um empreendimento da construtora e incorporadora Rossi, empresa que possui empreendimentos de condomínios de casas no Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo (Figs. 67 e 68). O *Cidade Jardim* é empreendimento da JHSF Incorporadora que possui vários empreendimentos de luxo em São Paulo. Em matéria publicada na *Folha de São Paulo*, 6 de julho de 2006, intitulada *Famílias de São Paulo se mudam para condomínios “4 em 1”*, de autoria de Rafael Balsemão e Leandro Nomura, anuncia - se: “É um pequeno universo de sonhos, com promessa de segurança, espaços arborizados, sem engarrafamentos e com todos os serviços à mão”. Em entrevista, um futuro morador declara que, apesar de, atualmente, morar em uma rua saída, ela constitui “uma segurança muito mais frágil se comparada à do shopping e à dos prédios (...). Vou desembolsar muito menos do que gastaria com seguranças particulares”. Em contraponto, os jornalistas entrevistam a arquiteta Maria Lúcia Refinetti, que ressalta: “É uma

tendência que mostra o empobrecimento da questão urbana. Quem vive isolado perde a riqueza de estímulos que a cidade tem”.



FIGURA 72- AlphaVille Lagoa dos Ingleses, Nova Lima, RMBH. Fonte: Arquivo Particular da autora, ago. 2008.

No vetor sul da região metropolitana de Belo Horizonte se concentram os grandes empreendimentos de “condomínios exclusivos”. Andrade mostra que em Nova Lima, na década de 90, se intensificou a ocupação dos condomínios, que se tornaram bastante atrativos pela segurança e exclusividade. A ação do município de Nova Lima, com recursos próprios e do Estado, foi no sentido de duplicar a rodovia MG-030, que faz a ligação do município com Belo Horizonte (Figs. 71 e 72)(ANDRADE, 2006). No final da década, em 1998, o AlphaVille chega a Nova Lima. Carlos M. Teixeira conta que, o empreendimento projetado pelo escritório californiano SWA Group, veiculava no engenho publicitário do empreendimento AlphaVille Lagoa dos Ingleses a mensagem: “Os ingleses construíram, os americanos projetaram, e você vai comprar” (TEIXEIRA, 2002). Em 1999, Celina Borges Lemos, faz menção ao engenho publicitário do empreendimento, em artigo intitulado *Alphaville Lagoa dos Ingleses - Deus criou, os ingleses descobriram e os americanos projetaram...*, onde comentava que essa chegada representava: “uma manifestação do urbano cindido abrindo precedentes para futuros adensamentos impensáveis no Vetor Sul da RMBH” (LEMOS, 1999:51).

Em 2003, o município de Nova Lima, sanciona o Decreto nº. 2012/03¹⁷, que caracterizava

¹⁷ O Decreto 2012, de 12 de setembro de 2003, da Prefeitura de Nova Lima, caracteriza como de interesse social as áreas situadas na zona de influência da rodovia estadual MG 030, parte integrante das fazendas do Rabelo, Laureano e Valente, no Município de Nova Lima, de Propriedade da Mineração Morro Velho Ltda., considerando: a) o princípio da função social da propriedade e a necessidade de estimular o aproveitamento do bem improdutivo com as necessidades de habitação,

como de interesse social as áreas situadas na zona de influência da rodovia estadual MG-030, parte integrante de fazendas pertencentes à Morro Velho Mineração (atual AngloGold Ashanti). Tem início o empreendimento Vale dos Cristais, parceria da OEI com a AngloGold.



Figura 73- Vale dos Cristais, em fase de ocupação.

Fonte: Arquivo Particular da autora, ago. 2008.

A matéria publicada no *Estado de Minas*, 5 de fevereiro de 2007, intitulada *Construtora disputa condomínio fechado*, de autoria de Zulmira Furbino, informava que entre 2005 e 2006 haviam sido lançados mais de 20 empreendimentos do tipo “condomínio exclusivo”: seis na saída sul de Belo Horizonte (no sentido de Nova Lima e Brumadinho) e no mínimo 14 na saída Norte (em direção a Lagoa Santa e Santa Luzia) com investimentos variando conforme o público-alvo das construções, a localização, o projeto arquitetônico, a extensão da área verde e a infra-estrutura etc., e tendo Nova Lima como vedete do deslocamento das classes A e B. Em consulta à Administração Municipal de Nova Lima tem-se 11 empreendimentos aprovados do ano 2000 até hoje (1º semestre de 2008). Ao todo existem no município 42 empreendimentos. A mineração AngloGold Ashanti¹⁸, detentora de terrenos no município, tem realizado parcerias com incorporadoras e construtoras com o objetivo de implementar, empreendimentos do tipo “condomínios exclusivos”, em

trabalho e consumo dos centros de população a que deve suprir por seu destino econômico; b) o princípio da destinação das Áreas de Especial Significado Urbano, onde se destaca a AESU -4, a expansão urbana e estratégica para a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social do Município; c) os princípios norteadores da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana contidos na legislação ambiental municipal – Lei n 1.727/02; d) a incorporação de conceitos preservacionistas e de usos ambientalmente sustentados, em consonância com a referida legislação ambiental municipal e com as diretrizes para parcelamento estabelecidas pelo Município no processo 5.831/2002, eliminando inclusive, os riscos de uma futura ocupação desordenada em espaços ambientalmente valiosos; e) o preceito elementar e globalizante dos interesses e utilidades dos bens face a supremacia do interesse público.

¹⁸ A mineração Morro Velho (atual AngloGold Ashanti), localizada em Nova Lima, região metropolitana de Belo Horizonte, iniciou os investimentos na produção de condomínios no fim da década de 80, sendo o primeiro condomínio o Village Terrasse I, e, em 1992, lança o Village Terrasse II, expansão do primeiro empreendimento (ANDRADE, 2006).

suas propriedades. Como exemplo, citamos dois empreendimentos implantados nas margens da rodovia MG 030: a parceria com as construtoras Alicerce, Ápia e Castor, para a implantação do empreendimento “Quintas do Sol”, e com Odebrecht, realiza o “Vale dos Cristais”, que compreende área de seis milhões de metros quadrados¹⁹, composto por quatro empreendimentos residenciais, comerciais e empresariais: um loteamento (com 577 lotes de área entre 1.000 e 3.000 m² e três conjuntos de prédios (em área de correspondente a 12 lotes) denominados *Vilas*, totalizando 18 edifícios e uma reserva particular de patrimônio natural – RPP. Também foi implantado um colégio com capacidade de 2.000 alunos e está previsto a implantação de um centro comercial e um centro empresarial (Fig.73).



FIGURA 74- Matéria de capa da revista *Veja*, de 15 de maio de 2002: “Viver em condomínio: Um milhão de brasileiros já moram em condomínios fechados. As vantagens e desvantagens de fazer essa opção”.
Fonte: VEJA, 2002.

Em 15 de maio de 2002, foi publicada na revista *Veja*, a matéria intitulada *Viver em condomínio - A classe média brasileira descobre um novo endereço: os bairros fechados nos arredores das metrópoles*, de autoria de Rosana Zakabi, que registrava a existência de um milhão de pessoas morando em bairros cercados (“pseudo-condomínios”), “com casas confortáveis, quintais amplos e fartura de piscinas” e localizados nas proximidades de “praticamente todas as capitais e de dezenas de cidades de menor porte”. A reportagem noticiava a existência de 300 desses empreendimentos em São Paulo, 176 nos arredores de Curitiba, 10 em Goiânia e o mesmo número em Manaus, e explicava que “desde o

êxodo do campo para a cidade, em décadas passadas, não se vê um deslocamento populacional com potencial tão imenso de repercussão na economia e no modo de vida nacional. O poder de fogo para mudanças decorre da concentração dessa migração numa faixa estreita, mas tremendamente influente, da sociedade: as famílias com renda mensal acima de 7.000 reais”. A matéria também chamava a

¹⁹ É importante ressaltar que a área ocupada por esses empreendimentos são várias vezes maior que a área ocupada pela sede do município, sem nenhuma observância de coerência urbanística.

atenção para a crescente procura pelos *condomínios* formados por conjuntos de casas: “há outro tipo de condomínio fechado, ainda mais numeroso. São conjuntos de casas ou de ruas dentro das cidades cujos muros altos separam as residências das avenidas movimentadas. Se forem somados os moradores dos dois modelos, chega-se a 4 milhões de pessoas, segundo levantamento da Amaral d'Ávila Engenharia de Avaliações, consultoria que faz pesquisas no mercado imobiliário. Significa que um décimo da classe média brasileira, quase 2,5% da população total, foi viver atrás de muros”.

Uma questão destacada na reportagem foi a de que nos condomínios afastados é que, realmente, se tem uma verdadeira mudança no modo de vida das pessoas: “a revoada para as áreas suburbanas tem o fôlego de uma verdadeira revolução de costumes”, pois além de tranquilidade e segurança, as famílias terão, necessariamente, o mesmo padrão social do vizinho: “quem compra um lote num megacondomínio sabe que os outros moradores terão as mesmas condições econômicas e, na maioria dos casos, formação cultural e grau de escolaridade semelhantes”. A matéria trazia, ainda, um quadro comparativo contendo as vantagens e desvantagens da vida intramuros. Entre as vantagens enumerava-se a segurança proporcionada pelos muros e os vigias que rondam as ruas internas; a ausência de muros entre as casas; a fartura de verde; as crianças poderem brincar na rua sem o risco de assaltos; a existência de estrutura de lazer etc. Entre as desvantagens, destacavam-se a dependência excessiva de automóvel e “o risco diário de congestionamento na estrada (que fica lotada nas vésperas de feriados)”; “as poucas opções de lazer para adolescentes, o que torna os pais motoristas particulares dos filhos” e ressaltava ainda: “se não conseguem sair do condomínio, os garotos bebem e fazem arruaça. Alguns pegam o carro dos pais e apostam corrida nas ruas”; “ao completarem 18 anos, os jovens começam a dirigir e enfrentar as rodovias perigosas”. Outra “grande” desvantagem apontada pela matéria é sobre a possível vizinhança que se corre o “risco” de ter: “os condomínios costumam ter nos arredores bairros muito pobres e, em alguns casos, favelas” (VEJA 2002).

Em artigo denominado *A feiúra concreta de São Paulo*, publicado no *Estado de São Paulo*, 30 dez. 2007, Hugo Segawa trata sobre a expansão do *habitat*:



FIGURA 75- “Condomínios exclusivos”, Punta Chica e San Isidro, Argentina.
Fonte: Arquivo particular da autora, fev. 2007.

As propagandas de condomínios fechados, "prédios-clubes" ou "clubes residenciais", exaltam as virtudes introvertidas de itens de lazer e segurança, "áreas verdes" ou boas "vistas" (até o novo condomínio vizinho estragá-las), e raramente mencionam as qualidades dos bairros em que se situam. Quase nenhum se prende a questões básicas, como transporte e outras facilidades urbanas. Revelam o completo descompromisso com o espaço público e/ou o seu melhoramento. O modo como se pulverizam os empreendimentos imobiliários pela área metropolitana e cidades vizinhas ratificam a concordata do espaço público (ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

Como já foi comentado anteriormente, essa disseminação dos “condomínios exclusivos” ocorre em vários países no mundo, reproduzindo-se sobre as mesmas bases: o discurso ambiental, de segurança e de um viver tranquilo entre os seus. Na América Latina, especificamente na Argentina, onde a autora teve a oportunidade de verificar a expansão desse *habitat*, o mercado produtivo encontra-se organizado de tal maneira que dois dos principais jornais argentinos (*La Nación* e *Clarín*) possuem suplementos semanais destinados aos chamados *countries*, *barrios cerrados* e os *megaemprendimientos* (Fig. 75). O suplemento, por exemplo, do *La Nación*, denomina-se *countries*, *barrios privados*, *ciudadpueblo* y *chacras* traz, além de engenhos publicitários dos empreendimentos e matérias a respeito da “vida no campo”, mapas contendo a distribuição espacial desses empreendimentos para que o consumidor possa escolher a região em que vai residir e também aplicar e diversificar seus investimentos. Cecilia Arizaga produziu estudo a respeito desse *habitat* na Argentina e comenta sobre o apelo ambiental:

Estas ideas de “vuelta a la naturaleza” y preservación para las generaciones futuras que se ubican particularmente em las corrientes *New Age*, aunque se han popularizado por fuera de ella – em el imaginário construído del contry y del barrio cerrado parecen ser apropiadas y ocupar así um lugar predominante em el discurso mediático, tanto de la publicidad como los suplementos dedicados al tema (ARIZAGA, 2005:140).

A possibilidade do morar perto da natureza, que, de acordo com Andrade, se convencionou denominar de melhoria da qualidade de vida, e que está ligada mais à apreciação desta como paisagem do que realmente o contato com ela (ANDRADE, 2006:281).

Quanto ao fator da segurança, nos é noticiado pelas mídias, diariamente, a insegurança que se acometeu dos espaços públicos de nossas cidades. Impulsionada pelo medo a classe média e alta move-se para fora da cidade onde aparentemente está protegida. Manter-se à distância é uma maneira razoável de proceder, pois espacialmente separados, os riscos diminuem. Dessa forma, “os vários espécimes da ‘arquitetura de bunkers’ como opção preferencial de residências para os que podem se dar a esse luxo, são monumentos às ameaças duvidosas e às corporificações do medo que as cidades provocam” (BAUMAN, 2008:93).

O artigo intitulado *Violência, medo e mercado: uma análise da publicidade imobiliária*, de 2004, de autoria de Sônia Maria Taddei Ferraz e Edson dos Reis, aponta que os sentidos da crescente violência no Rio de Janeiro e São Paulo, veiculados no discurso mediático diário, certamente se desdobram no aumento da constante sensação coletiva de medo e pânico, o que alimenta e mantém vasto mercado, tanto imobiliário quanto de oferta de equipamentos de proteção. Os apelos publicitários relacionados à proteção e à segurança se tornam determinantes para a dinamização da oferta e do consumo nesses mercados:

Não se trata de negar a existência e o possível crescimento da violência em conflitos sociais nas cidades, mas de “suspeitar da exacerbação do medo coletivo com base nos sentidos produzidos pelos discursos mediáticos e de mecanismos de enunciação jornalística, como as “rajadas” noticiosas, às vezes apocalípticas, sobre os “terríveis” e “incessantes” perigos nas cidades, sistematicamente associados ao crescimento da pobreza e da miséria, portanto, suspeitas provocadoras das necessidades crescentes de proteção e de segurança. A segurança

tem sido inserida na publicidade em geral quase como uma *palavra de ordem* (Ferraz; Reis, 2004).

Na década de 80, Clovis Brigagão, em seu livro *A Militarização da Sociedade*, chamava a atenção para a disseminação da militarização no cotidiano brasileiro em função da criminalidade e da falta de regras sociais de convivência, abuso e corrupção de poder, e que transformou a segurança pública em sinônimo de ardilosa militarização de nossa cultura: do modo de vida, dos costumes e até mesmo da moda. Brigagão salientava que a exploração do medo estava gerando uma rede de segurança privada, um mercado altamente rentável que se expandiria pela insegurança social criada em razão do temor e agressividade das pessoas. Dessa forma, arquitetou-se um programa comercial propagado pelos meios de comunicação, pela imprensa e por órgãos que deveriam incumbir-se de levar a justiça às ruas, aos ambientes sociais públicos, que acabou promovendo um estilo de vida, uma forma de viver que estava fundamentada em um mercado de produtos de segurança. Com isso,

a sociedade passou a ser o alvo, a mira de um grande negócio e da oferta de serviços movidos a bala e esse mercado elevou-se a categoria de “emergência”, de símbolo da recuperação da cidadania, constituindo-se em uma razão do Estado: passou-se a defender um tipo de cultura do conforto, falseando as razões das injustiças e da falta de lei decorrentes das políticas sociais aplicadas pelos governantes (BRIGAGÃO, 1985: 78-79).

De lá pra cá esse mercado se sofisticou e expandiu-se imensamente em todo o Brasil e constitui item imprescindível da “fobópole”²⁰ (neologismo cunhado por SOUZA, 2008) e que Caldeira (2000) denomina de “estética da segurança”. Segunda ela, cercas, barras e muros são fundamentais na cidade hoje não apenas por razões de segurança e segregação, mas também por razões estéticas e de *status*. Os produtos de segurança constituem parte de um novo código para

²⁰ O termo “Fobópole” cunhado por M. Lopes de Souza (2008) resulta da “combinação de dois elementos de composição, derivados das palavras gregas *phóbos*, que significa ‘medo’, e *polis*, que significa ‘cidade’. A palavra condensa aquilo que se tenta qualificar como cidades nas quais o medo e a percepção do crescente risco, do ângulo da segurança pública, assumem uma posição cada vez mais proeminente nas conversas, nos noticiários da grande imprensa etc., o que se relaciona, complexamente, com vários fenômenos de tipo defensivo, preventivo ou repressor, levados a efeito pelo Estado ou pela sociedade civil – o que tem claras implicações em matéria de desenvolvimento urbano e democracia (*sensu lato*).

expressar a distinção na aparência pública e “devem permitir a comparação entre vizinhos, para mostrar tanto quem está se saindo melhor socialmente quanto quem tem o gosto mais sofisticado” (CALDEIRA, 2000:294).

Para Souza, os condomínios constituem o “auto-enclausuramento escapista dos ricos e da classe média” e sua disseminação e consolidação são impulsionadas por diversos fatores: 1) uma paisagem urbana crescentemente marcada pela pobreza e pela informalidade, inclusive nas áreas centrais e nos bairros residências privilegiados mais tradicionais; 2) a queda da qualidade de vida nos bairros residências tradicionais, devido aos congestionamentos, poluição de ar etc; 3) a busca por uma maior “exclusividade” social; 4) a procura de novos espaços residências que apresentam amenidades naturais; 5) o aumento objetivo da criminalidade violenta (SOUZA, 2000:197). A criminalidade e a insegurança parecem confundir-se com a imagem da cidade ‘tradicional’, e o seu agravamento, a partir da década passada, tem feito dessa problemática um fator de estímulo à auto-segregação. Para Caldeira, que mesclou duas expressões de Peter Marcuse (“exclusionary enclaves” e “fortified citadels”) para cunhar a expressão “enclaves fortificados”, esse *habitat* constitui um dos fenômenos mais interessantes e aquele que produziu as mudanças mais importantes na maneira de morar das classes média e alta e “ao transformar a paisagem urbana, as estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e de todos os espaços públicos” (CALDEIRA, 2000:301).

Outra autora, Maristella Svampa, que investiga o fenômeno na Argentina, comenta a respeito da segregação provocada pelos “condomínios exclusivos”:

Para los residentes em countries y barrios privados la notable expansión de estas nuevas formas de ocupación del espacio, bajo un modelo de seguridad privada, aparece como una consecuencia tanto de la fragmentación del tejido social como del retiro del Estado. Estos són los factores que promueven la “fuga” de los sectores medios-altos y altos de la sociedad abierta, incapaz de garantizar la protección de los ciudadanos. De esta manera, la sola opción y “ultimo recurso” para los que cuentan con los medios económicos es la “salida individualista” (SVAMPA, 2001:241)



FIGURA 76- Residenciais.



FIGURA 77- Via pública onde se distribuem os acessos aos residenciais.



FIGURA 78- AlphaVille/Tamboré.
Fonte: Arquivo particular da autora, dez. 2006.

Em trabalho de campo realizado em Barueri e Santana do Paranaíba, São Paulo, em dezembro de 2006, a autora teve a oportunidade de visitar, acompanhada por um representante da empresa *Alphaville Urbanismo S.A*, o residencial *AlphaVille 1* e as instalações de um dos estabelecimentos responsáveis pela segurança externa dos residenciais em Barueri (Figs. 76-82). Em visita à sede da Associação Residencial e Empresarial Alphaville (AREA) de uma das empresas contratadas para realizar a segurança das vias externas aos residenciais, pôde-se constatar a sofisticação da aparelhagem de segurança que possui câmeras estrategicamente posicionadas, podendo-se acompanhar toda a movimentação dos veículos e de pedestres e qualquer atitude “suspeita” é comunicada aos vigias que ficam nas vias que imediatamente “averigam os fatos”. Em entrevista, um funcionário da empresa de segurança, informou a existência de várias empresas responsáveis pela segurança do complexo Alphaville/Tamboré, e que, a empresa em que ele trabalha, foi contratada pelos residenciais e pelas empresas que tem escritório em AlphaVille. Também informou que a vigilância da empresa é executada apenas nas vias externas aos residenciais, sendo proibido “entrar” com as câmeras no interior dos residenciais.

Também para tratar da questão da segurança dos residenciais foi criada em 1993, a Sociedade Alphaville Tamboré (SIA) com o objetivo



FIGURA 79- Segurança AREA (Associação Residencial e Empresarial AlphaVille), Barueri.



FIGURA 80- Sistema integrado Alphaville/Tamboré. Posto da Guarda Municipal Comunitária de Santana do Parnaíba e veículo da SIA. A segurança externa dos residenciais é realizada por convênio pelos policiais e segurança privada.



FIGURA 81- Engenho publicitário da Segurança Integrada AlphaVille.



FIGURA 82 - Posto e veículo da Guarda Municipal Comunitária de Santana do Parnaíba.

Fonte: Arquivo particular da autora, dez. 2006.

de “suprir as deficiências na segurança pública de Alphaville e Tamboré”, sendo ela a responsável pela segurança integrada que faz o patrulhamento das avenidas Dr. Yojiro Takaoka, Alpha Norte, Altos de Alphaville e Pacífico Sul, do Melville ao Alpha 12, numa extensão de 8,5 mil metros, sendo características da segurança integrada a ostensividade e a integração entre as estruturas de segurança da SIA e das entidades filiadas. Em consulta à página eletrônica da SIA, verifica-se que cada residencial participa com viaturas “fazendo cada um o patrulhamento de um trecho das avenidas” e que todas as viaturas do sistema (da SIA e dos residenciais) possuem “o mesmo padrão visual, o que confere maior visibilidade e eficiência à Segurança Integrada”. O complexo Alphaville/Tamboré possui um sistema de "Alerta Geral" que “é acionado via rádio em situações de emergência, o que aumenta a capacidade de reação da comunidade em casos graves”. A SIA informa que atendendo a um pedido seu “a Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba, construiu a base do Policiamento Comunitário, localizada em frente aos Residenciais Alpha 11 e Alpha 12, que serve de base operacional da Segurança Integrada e ponto de apoio para a Guarda municipal, polícia militar e polícia civil” (SIA,[200-]).

Em consulta à página eletrônica da Associação Residencial AlphaVille 2, constata-se que os residenciais Alpha 0, Alpha 1, Alpha 2, Tamboré 1; as entidades ÁREA (Associação Residencial e

Empresarial AlphaVille), SOCET (Sociedade Comercial e Empresarial Tamboré), SIA e centro comercial Alphaville integram o sistema “alerta geral”: “um complexo de comunicação que une todas as estruturas de segurança das principais entidades de Alphaville e Tamboré”. Além de sua estrutura de segurança, que cobre mais de 40 quilômetros das avenidas Alphaville, Alphanorte, Dr. Yojiro Takaoka, Marcos Penteado U. Rodrigues, Pacífico Sul, Gemini, estrada da Bela Vista e estrada de Ipanema, a SIA conta com a participação de 18 residenciais e condomínios; 3 empresas e 3 instituições de ensino e o Poder Público: Polícia Civil (delegacias de polícia de Barueri e Santana de Parnaíba), Polícia Militar (companhias PM de Barueri e Santana de Parnaíba), guardas municipais de Barueri e Santana de Parnaíba e corpo de bombeiros (Associação Residencial Alphaville 2, [200-].)

Para Santos, o capital oferece como solução para a “fuga da cidade” uma fórmula que permite o acesso à propriedade e a realização de um estilo de viver e de morar qualificado como exclusivo. Esta exclusividade constitui um dos fatores que permite a valorização do imóvel, pois o custo da terra varia de acordo com o número de pessoas que a possui e a qualidade do bem possuído. Dadas as mesmas condições, valerá mais a terra cuja propriedade seja mais exclusiva, além dos valores materiais de uso e troca do solo urbano, valores simbólicos (*status* ou prestígio social) (SANTOS, 1990). Contudo, já na década de 80, o autor alertava que essa mesma exclusividade que diferencia o morador do “condomínio exclusivo” atrai a violência para si:

Os jornais nos dão conta dos problemas gerados pela guetificação dos ricos. A violência ronda sem parar estas cidadelas e, quando não consegue entrar, ataca em suas cercanias. Afinal, nos condomínios já está selecionado o campo de trabalho de ladrões e assaltantes (SANTOS, 1981:28).

Esse assunto foi tema de matéria publicada no jornal *Estado de Minas*, 21 maio 2006, intitulada *Prisioneiros da Violência*, de autoria de Adriana Magalhães, que chamava para o aparelhamento dos moradores de bairros tradicionais, abertos e nos “condomínios exclusivos” e a incidência generalizada de roubos e assaltos nesses locais “protegidos”:

Nem os condomínios de alto luxo, que têm sistema de segurança completo, estão conseguindo barrar a entrada de assaltantes. Algumas associações de bairros e muitos moradores buscam fechar as ruas que antecedem seus empreendimentos para barrar a entrada de pessoas suspeitas e não convidadas. Isso significa fechar ruas com guaritas e cancelas, permitindo o acesso apenas depois da identificação. O que para os moradores é ótimo – uma vez que parece garantir a segurança que procuram –, esbarra nas determinações da lei, já que cerceia o direito de ir e vir do cidadão [...]. Cresce o burburinho sobre casas de alto luxo assaltadas nos últimos meses. Os moradores resistem a registrar ocorrência policial por receio de que a divulgação do problema desvalorize o imóvel. Como o condomínio fechado passou a ser sinônimo de status e de alto poder aquisitivo, o morador também passa a ser alvo potencial de ladrões. As pessoas acabam ficando reclusas, sendo obrigadas a sair de casa em carros blindados. Quando a guarita e a cancela não são suficientes para barrar a entrada de assaltantes, a lógica de quem mora num condomínio fechado é buscar soluções individuais. Por isso cresce o número de casas com cercas elétricas, câmaras de vídeo, portaria com vigilantes e ronda motorizada. E o sonho das crianças livres, das casas cercadas de verde, e não por muros, acaba frustrado. Por outro lado, as pessoas que ficaram nos edifícios – mesmo gastando uma pequena fortuna com sistema eletrônico de vigilância – aborrecem-se com o crescente aumento de assaltos aos condomínios verticais. Uma nova solução é fechar as ruas que antecedem os edifícios. [...] Moradores sentem-se seguros ao terem a identificação das pessoas que entram no entorno do edifício e o poder público transfere mais uma vez uma de suas responsabilidades, que é a segurança. Aliás, não transfere apenas uma, e sim várias responsabilidades, uma vez que todos os encargos daquele trecho passam a ser de obrigação dos moradores, entre eles a iluminação, manutenção e limpeza. (...) Essas soluções paliativas tratam o efeito e não a causa do problema, que é o elevado índice de criminalidade. Cabe ao estado buscar respostas à pergunta que não querem se calar: Chegará ao ponto em que seremos todos prisioneiros de nós mesmos, enclausurados em nossos próprios lares, assistindo pela tevê, assustados, ao que acontece no mundo lá fora? (MAGALHÃES, 2006).

Outro ponto a ser destacado é que a busca por esses espaços auto-segregados gera uma dinâmica de tipo “corporativista”, lembrando da expressão de SOUZA (2000:206-7) “corporativismo espacial” ou “corporativismo territorial”: “isolamento e defesa de privilégios auferidos nos marcos de uma sociedade caracterizada por uma brutal desigualdade de oportunidades e por uma enorme assimetria estrutural de poder”. Note-se, aliás, que além dos próprios “condomínios exclusivos”, a “apropriação privatizada” de espaços públicos, por meio de restrições (ou, ao menos, tentativas de intimidação) à livre locomoção, é também, um exemplo de “corporativismo territorial”, observado, em especial, em

ruas de bairros da classe média alta do Rio de Janeiro e de São Paulo, como a presente autora desta dissertação pôde constatar *in loco* numerosas vezes.

A modificação de papéis, cidadãos se responsabilizando, privatizando, a segurança, não se encerra no redirecionamento da competência. Ao contrário, causa uma *retroalimentação* de um círculo vicioso que irá gerar mais violência. Neste contexto, as reflexões da geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos (1994, 2001) sobre a espacialidade urbana e o cotidiano são de grande relevância para entendermos sobre as conseqüências dos “condomínios exclusivos”, pois justamente no âmbito do cotidiano da vida intramuros é que se pode observar uma forma de socialização não apenas elitista, mas até mesmo fascistóide, como muito bem se registra no filme *La Zona* (2008), do diretor Rodrigo Plá, que se passa em um “condomínio exclusivo” na cidade do México, onde os moradores vivem sob regras próprias. Svampa discute as conseqüências do que ela chama de “ciudadanía privada” chamando para a reflexão sobre a extensão desta cidadania, os tipos de normas que regem a sociedade de comunidades privadas e como ficarão os espaços públicos nesta nova maneira de viver (SVAMPA, 2001). Também sobre o assunto, Santos chamava a atenção para o esse aspecto sociológico da violência questionando sobre que “novas tendências surgirão devido a um controle moralístico cada vez mais rígido porque infenso a influências externas? Que efeitos terá nos jovens? Como se comportará uma sociedade não contaminada? Que preconceitos e barreiras surgirão?” (SANTOS, 1981:28). Neste contexto, Caldeira analisa:

Uma vez que as pessoas se voltam para maneiras ilegais e privadas de lidar com o crime, o crime e a violência são removidos da esfera na qual pode haver uma mediação legítima e ampla de conflitos, isto é, aquela do sistema judiciário. Assim sendo, essas tendências não só minam o processo de expansão e consolidação de um regime democrático, como também, inauguram um ciclo de vingança privada no qual se responde à violência com mais violência e no qual não há mais uma autoridade legítima que possa conter essa reprodução da violência (CALDEIRA, 2000:205).

Já em 1981, em texto pioneiro, Santos alertava para o perigo que os “condomínios exclusivos” representavam para as cidades brasileiras. Se no início

da década de 80, a tendência, no Brasil e em outros países, estava apenas esboçada, hoje ela se acha consolidada e em franca expansão. No futuro – retomando a brincadeira que dá título ao brilhante artigo de Carlos Nelson Ferreira dos Santos – será que um arqueólogo interpretaria os condomínios como uma “aberração” localizada no tempo e no espaço, ou como o começo, um marco de um processo de “dissolução” da cidade sob o efeito conjugado da segmentação social e do medo?

Aqui se encerra a genealogia dos *condomínios exclusivos* e a seguir, se inicia um exame da evolução das legislações urbanísticas brasileiras analisando-as no contexto da realidade urbana de cada época. O próximo capítulo trata das legislações urbanísticas anteriores à lei vigente, Lei nº. 6.766/79.

3 BREVE HISTÓRIA DAS LEIS DE PARCELAMENTO EM NÍVEL FEDERAL NO PERÍODO ANTERIOR À LEI LEHMANN

Não é a intenção, visto transcender as possibilidades e o escopo da presente dissertação, registrar em profundidade a evolução da legislação urbana brasileira, em especial a de parcelamento, desde os seus primórdios. Entretanto, é conveniente oferecer uma panorâmica da gênese e da transformação dos marcos legais referentes ao parcelamento do solo urbano, o que servirá para contextualizar a análise que virá a seguir.

Antes mesmo de entrar no âmbito da legislação especificamente urbana, considerando os antecedentes mais gerais em matéria de legislação concernente à propriedade da terra no país onde, no início do século XIX, a figura do proprietário privado, tal como hoje a concebemos, não existia. O que havia eram, isso sim, *sesmeiros* e *posseiros*, *ocupantes de terras* doadas pelo Estado, que não possuíam um título legítimo de domínio.

Em 17 de julho de 1822, a Resolução 76, do Príncipe Regente D. Pedro de Alcântara, suspendeu as concessões de sesmarias até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Lygia Osório Silva chama a atenção para o fato de que a suspensão do regime das concessões e a declaração da independência – que ocorrem quase simultaneamente – não podem ser vistas separadamente, uma vez que “as contradições entre o senhoriato rural da colônia e a metrópole em torno da questão da apropriação territorial também contribuíram para a ruptura definitiva dos vínculos coloniais” (SILVA, 1996:75). Murillo Marx salienta que a resolução de 1822 suspendeu a concessão por sesmarias, porém não instaurou nenhum outro sistema “que completasse a reformulação pretendida”, fato que se prolonga até 1850 com a promulgação da Lei de Terras (MARX, 1991:103). De acordo com Silva, os ajustamentos e compromissos do sistema escravista que sustentavam a situação fundiária brasileira protelavam a adoção de medidas modernizadoras que adaptassem a sociedade aos novos tempos, em que o capitalismo iniciava sua dominação em escala internacional (SILVA, 1996:117).

Sandra Jatahy Pesavento relata que ao movimento de internacionalização do capital, nos países do *Terceiro Mundo* correspondeu uma

internalização do capitalismo, que implicou a transformação dos processos produtivos e das relações sociais, onde as aristocracias coloniais iam assumindo formas burguesas de pensar e agir, fazendo emergir, no fim do século XIX, a “burguesia brasileira”. Essas mudanças, que Pesavento denomina de medidas de ruptura com os mecanismos da acumulação originária, têm início em 1808 com a abertura dos portos brasileiros e a conseqüente extinção dos monopólios. Na esteira da abertura dos portos, e baseando-se no liberalismo econômico e político, são criados o Banco do Brasil e as instituições de ensino superior e institui-se a liberdade industrial. Essas medidas de ruptura, resultado de acertos diplomáticos e pressões militares entre a Inglaterra e a metrópole portuguesa e que foram aplaudidas pela aristocracia local, agroexportadora e escravista, conduziram, em 1850, à abolição do tráfico negreiro com a edição da Lei 581, de 4 de setembro, conhecida como Lei Eusébio de Queirós, e da Lei 601, de 18 de setembro, conhecida como Lei de Terras, e que impôs um novo sistema fundiário: a aquisição de terras devolutas se dava somente pelo título da compra.

A Lei de Terras (regulamentada pelo Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854) legitimou a terra como mercadoria e equivalente ao capital, garantindo, assim, que o patrimônio das elites não seria perdido e sim transformado de mão de obra escrava para a terra. Com a extinção do tráfico, surgiu um problema: encontrar uma alternativa para a lavoura (PESAVENTO, 1997:57-59). Problema esse agravado com a abolição da escravatura em 1888. Segundo Paul Singer, com a abolição da escravatura, uma das principais formas de imobilização de capital desapareceria e que o governo, encarregando-se de subvencionamento da imigração da mão-de-obra que iria substituir o braço escravo, tomava a si os investimentos iniciais necessários ao abastecimento de força de trabalho da cafeicultura (SINGER, 1977). A questão da alternativa para a lavoura, a força de trabalho a que se refere Singer, “só seria definitivamente resolvida com a importação subsidiada – e depois espontânea – de centenas de milhares de europeus, sobretudo meridionais (italianos e espanhóis), para trabalhar nas fazendas do interior da província” (ROLNIK, 2003:15). Rolnik salienta que conhecer as mudanças nas regras do jogo do acesso à terra é fundamental para “compreender o que foi o processo de construção da cidade e da legalidade urbana

a partir daí”, pois a separação entre a propriedade e a efetiva ocupação ocasionou “uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir” (ROLNIK, 1997: 25).

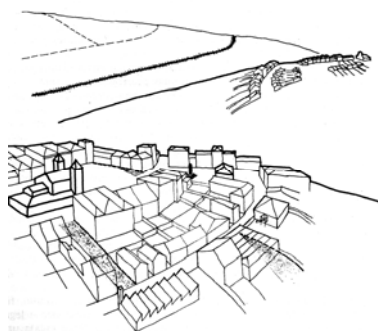


FIGURA 83 - “Cresce a vila e se adensa; aumenta a importância dos limites de todo o tipo e se multiplicam as questões de alinhamento”.

Fonte: Marx, Murillo, 1991.

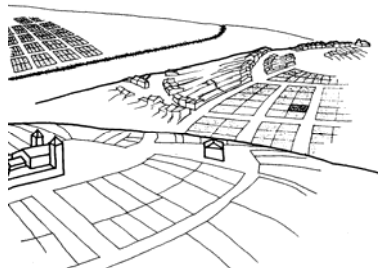


FIGURA 84- “Surge o loteador, o empreendedor imobiliário que retalha uma gleba, vende suas parcelas, passa igualmente a desenhar a cidade”.

Fonte: Marx, Murillo, 1991.

condicionar o loteamento todo, a ser sua real e primeira diretriz” (Figs. 83 e 84) (MARX, 1991:108). Quanto à forma do lote, estabeleceu-se a figura de um quadrado ou retângulo, pois sua frente para a via pública seria privilegiada, interessando tanto ao futuro loteiro, ao loteador e ao governo municipal. Esta figura, regular e ortogonal, tornou-se a mais adequada forma para o retalhamento de uma gleba e sua área, pois era capaz de, ao mesmo tempo, atender ao comprador e obter o maior lucro possível (MARX, 1991:108-113).

No início do século XX, mais precisamente em 1902, o café estava com baixos preços no mercado internacional. Dessa maneira, era necessário diversificar

De acordo com Marx, o termo *loteamento* surgiu no fim do século XIX, nos fundos documentais públicos, especialmente nos municipais relacionados diretamente com as questões da terra urbana e, já no início do século XX se tornou corriqueiro nos textos legais que se sucediam nesta como em outras matérias, nas solicitações de interessados e nas decisões das autoridades envolvidas. A mudança nas “regras do jogo” transformou o adquirente de um lote, anteriormente, concessionário, posseiro, ocupante eventual ou precário, em *proprietário*, para todos os efeitos. Marx explica que o lote se tornou a “concreta razão de ser” do loteamento, uma parcela regida como outra qualquer nas mãos de particulares ou do Estado e a sua precisa demarcação dos seus alinhamentos era fundamental para a definição do público e do privado, e que sua área e sua forma, bem como seu “relacionamento com os vizinhos, com as quadras, com o sistema viário, com a cidade, enfim, passam a



FIGURA 85- Engenho Publicitário veiculado no jornal *Folha da Noite*, em 1/1/1933. Fonte: CIA CITY, [200-].



FIGURA 86- Engenho Publicitário veiculado no *Fanfulla*, tradicional jornal dos imigrantes italianos, em 1/1/1928. Fonte: CIA CITY, [200-].

os investimentos. Isso gerou um intenso processo de venda de lotes amparado por uma “espécie de crença comum” que “atravessa períodos da história e grupos sociais: investir em imóveis neste país é o único investimento verdadeiramente seguro, que jamais, com crise ou plano econômico, vira pó” (ROLNIK, 1997:25). É possível notar esse processo, refletido nos engenhos publicitários produzidos por empresas de loteamento e veiculados em jornais, oferecendo lotes como investimento seguro para brasileiros e para os estrangeiros que chegavam ao país (Figs. 85 e 86). O período de “higienização” das cidades brasileiras gerou uma demanda por moradias aquém da oferta de moradias para locação, o que favoreceu o surgimento de empreendimentos que exploravam o “sonho da casa própria” (BONDUKI, 1998:274). Na cidade de São Paulo, a autoconstrução e a expansão ilimitada dos loteamentos permitiram aos trabalhadores de baixa renda comprar um lote em prestações num loteamento distante, e ir construindo “pouco a pouco sua moradia, ao ritmo de sua capacidade de poupança e do emprego do tempo e do esforço familiar no próprio trabalho de construção. Dessa forma, viabilizasse um aumento da oferta de moradia, num quadro de baixos salários” (ROLNIK, 2003:34).

A estratégia de lotear “reproduzindo loteamentos descontínuos e desarticulados da malha urbana” viabilizava a venda a prestação de terrenos para o trabalhador de baixa renda e o preço do lote era

baixo, pois “quase nada se investia em infra-estrutura” (BONDUKI, 1998:277). Em artigo denominado *Loteamentos na Periferia Metropolitana*, publicado na Revista



FIGURA 87 - A compra de lotes é “um fantástico processo de consumo que irá crescer ainda mais a partir da década de 50”.
Fonte: SANTOS, 1985:22-25.



FIGURA 88- Os loteamentos, implantados “em épocas diferentes, em lugares distintos, não são produzidos da mesma forma. Os agentes promotores, os recursos de que lançam mão, as formas de dividir a terra, de ofertá-la no mercado e comercializá-la variam no tempo, vão evoluindo”.
Fonte: SANTOS, 1985:31.

de Administração Municipal, Carlos Nelson Ferreira dos Santos relatava o processo de crescimento da oferta de lotes na região metropolitana do Rio de Janeiro:

Laranjais, canaviais, pastos passam a ser “jardins”. Reminiscências espúrias, evocações poéticas às avessas das garden cities de Howard, sem água, sem esgoto, sem luz, sem transporte, sem escolas... Mal e mal eram abertas ruas e piqueteados lotes (SANTOS, 1985:25).

Em seguida, Santos explica que a evolução da comercialização de lotes teve início com as empresas criadas pelos próprios fazendeiros, que vendiam à seus “antigos posseiros”; estes, sendo “de confiança”, logo passavam a corretores, responsáveis pela intermediação entre os proprietários e os compradores, futuros proprietários . Este processo vigorou do começo dos anos 50 até os anos 60, quando se iniciou uma transição na forma de gestão dos negócios: da “empresa familiar de pioneiros” para a “empresa comercial”. Os loteadores que “vão em pessoa vender terrenos e receber prestações nos próprios sítios, todos os fins-de-semana” começavam a escassear, em função da força que as empresas de administração imobiliária iam adquirindo no mercado. Essas empresas trabalhavam “friamente”, cobrando prestações em dia, executando inadimplentes e racionalizando o “sistema de lançamento de glebas sucessivas, cuja ocupação provoca um processo de valorização contínua” (Figs. 87 e 88) (SANTOS, 1985:30).

A questão da venda de lotes à prestação e as irregularidades geradas em seu processo de comercialização chegou à Câmara dos Deputados por projeto de lei, elaborado pelo Deputado Waldemar Martins Ferreira, apresentado à

Comissão de Constituição e Justiça em sessão realizada no dia 9 de junho de 1936. De acordo com José Osório de Azevedo Júnior, o projeto tinha a intenção de “dar maior garantia jurídica aos adquirentes de lotes que, não sendo titulares de direito real, ficavam à mercê da boa vontade e da solvabilidade dos loteadores” (AZEVEDO Júnior, 1968:31). Em seu livro *O loteamento e a venda de terrenos em prestações*, de 198, Ferreira transcreveu a justificação, apresentada à Câmara, para a edição de uma legislação que regulasse os contratos de compromissos de venda de imóveis em lotes a prazo mediante o pagamento do preço em prestações periódicas e sucessivas, onde relata que várias empresas causaram “prejuízos consideráveis aos que confiaram nos preconcícios de uma propaganda larga e cheia dos melhores propósitos” sendo que o contrato de compromisso de compra e venda não conferia nenhum direito real, pois o Código Civil permitia a uma das partes arrepender-se do negócio antes da assinatura da escritura no cartório de registros, o que converteu esse dispositivo “em fonte amarga de decepções e de justificados desesperos” (FERREIRA, 1938:16-17). O projeto apresentado à Câmara em 1936 sofreu pequenas emendas, inclusive do próprio autor (cf. AZEVEDO Júnior, 1968:31); Ferreira nos conta que o projeto, originário da Câmara, foi submetido à votação, em segunda discussão, pelo Senado Federal, sendo aprovado em sessão realizada em 4 de janeiro de 1937, com duas emendas. Ele salientava ainda que, mesmo tendo sido dissolvidos a Câmara e o Senado, em 10 de novembro de 1937, pelo golpe de Estado que instaurou o Estado Novo, o novo governo aproveitou o projeto, “adotando-o integralmente, com modificações de forma em muitos de seus artigos. Também adotou as duas emendas aprovadas pelo Senado Federal” (FERREIRA, 1938:57).

O Decreto-Lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937, regulamentado pelo Decreto nº. 3.079, de 15 de setembro de 1938, regulava a venda e a divisão em lotes de terras rurais e de terrenos urbanos mediante oferta pública e pagamento do preço a prazo em prestações, determinando os trâmites do processo de loteamento e da venda antes que se efetuasse o registro no cartório de imóveis. O Decreto, em seu Art. 1º, obrigava o proprietário, antes de anunciar a comercialização dos lotes, a depositar no Cartório de Registro de Imóveis um memorial contendo as características do imóvel; a relação cronológica de títulos de

domínio desde 30 anos; um plano de loteamento, com o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola, e a planta do imóvel²¹, assinada também pelo engenheiro que efetuou a medição, contendo a situação, dimensões e numeração dos lotes, as dimensões e nomenclatura das vias e espaços livres, as construções e benfeitorias e as vias públicas de comunicação e determinava que os loteamentos urbanos tivessem a aprovação da Prefeitura, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares, não mencionando os rurais, que somente na década de 60 possuirão órgão e legislação que os regerá e, no século XXI, no ano de 2001, com a edição do Estatuto da Cidade que afirma a competência do município pelo desenvolvimento de todo o seu território. De acordo com Sérgio Alberto Frazão do Couto, em seu livro *Manual Teórico e Prático do Parcelamento Urbano* o Decreto nº. 58/37 regulava os parcelamentos urbanos e rurais, entendendo os parcelamentos urbanos como as subdivisões de áreas destinadas à construção de edificações que abrigarão os habitantes das cidades e edificações situadas em zonas urbanas e os rurais como o fracionamento do solo rural com o objetivo de exploração agrícola, agroindustrial e mineral (COUTO, 1981:395). Com relação aos espaços públicos, o decreto prevê, em seu Art. 3º, que a inscrição no cartório torna inalienáveis, por qualquer título, as vias, os caminhos, as ruas, as praças e os parques constantes do memorial e da planta. Este artigo baseou-se nas freqüentes ocorrências de modificação do plano do loteamento, pois não era incomum a escolha de lotes por parte dos adquirentes pela localização junto à praças, parques, jardins e até jardins localizados no interior das quadras e entretanto, posteriormente, essas áreas se tornavam novos lotes e vendidas à terceiros, ou no caso de jardins internos, eram vendidos no todo e o proprietário realizava seu fechamento. Ferreira segue explicando que nem o loteamento tampouco a inscrição, não operam a transmutação da propriedade particular em pública e que as vias de comunicação e os espaços livres continuam sendo do loteante, até que este as transfira ao município ou o município as desaproprie e que a inscrição apenas restringe o direito de propriedade dos

²¹ O Deputado Waldemar Martins Ferreira relatou que estas exigências são observadas no Decreto 451-B/1890, que estabelecia o registro e a transmissão de imóveis pelo sistema Torrens; exigiam-se os títulos de propriedade e quaisquer atos que modificassem esta, e no Decreto 720/1890, que trata da regulamentação da divisão e demarcação das terras particulares (FERREIRA, 1938).

loteadores, pois, se os compradores, ao escolheram seus lotes, o escolhem pela localização, pelo conjunto, então é esta a razão da pela qual o memorial e a planta não devem ser alterados posteriormente (FERREIRA, 1938:115-116). Vê-se que não existia ainda, neste momento, a idéia de que o loteador, ao realizar um empreendimento em que obteria lucro, deveria doar áreas, em contrapartida pelo adensamento e serviços gerados, para o município. Estas áreas se tornarão públicas pelo Decreto nº. 271/67. Azevedo Júnior ressalta que proprietários mais gananciosos utilizavam-se do Art. 3º para pedirem indenizações do poder público pela perda das áreas livres. Contudo, a doutrina e a jurisprudência “negava-lhes razão” (AZEVEDO Júnior, 1968:37).

Em relação às penalidades, o decreto não estabeleceu sanção para a transgressão de suas normas o que fez com que os loteadores desconsiderassem suas exigências, gerando milhares de contratos nulos. Contudo, estes contratos irregulares existiam sem atritos ou complicações judiciais. Isto ocorreu devido ao fato de que não era interessante para a parte que poderia alegar a nulidade – o comprador – fazê-lo, pois, ao adquirir o lote em longo prazo e ganhar com a valorização do mesmo, era seu desejo fazer valer o contrato para que o negócio chegasse a “bom termo” (AZEVEDO Júnior, 1968: 32). Esta situação jurídica irregular impedia a inscrição no Cartório de registro da propriedade do lote, porém, os oficiais de cartório, pressionados pelos adquirentes dos lotes, passam a registrar o compromisso e a escritura de venda e compra. Ressalta-se ainda, com relação às irregularidades geradas pelo Decreto, que a exigência da *oferta pública* constituiu uma das burlas à legislação pelos empreendedores que alegavam que a comercialização dos lotes se realizava de forma particular, sem propaganda e sem oferecimento ao público. Azevedo Júnior salienta que o decreto se tornou “vazio de conteúdo social e mesmo jurídico” e era “mister, há muito tempo, que nova lei o substituísse” o que ocorre em 1967, com a promulgação do Decreto 271 (AZEVEDO Júnior, 1968:33).

Segundo Santos, no Rio de Janeiro a explosão de loteamentos se dá longe de seu núcleo, longe das áreas “sob controle”. As irregularidades aconteciam em “regiões vagas” ocupadas por fazendas, onde as administrações municipais eram fracas e sem recursos e não tomavam conhecimento de onde e como estavam

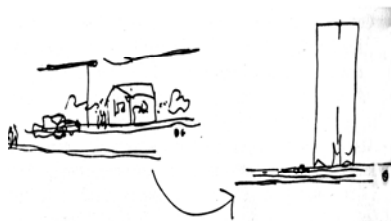


FIGURA 89 - “O desequilíbrio básico das cidades brasileiras”.
Fonte: CAMPOS Filho, 1992:102.

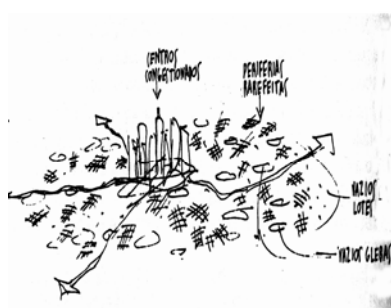


FIGURA 90- “A especulação pelo adensamento ou verticalização: quando os proprietários e empreendedores não pagam o custo da infra-estrutura adicional, especulando”.
Fonte: CAMPOS Filho, 1992:102.

acontecendo os loteamentos; porém, tinham a “obrigação formal de controlar as mudanças”. E nos explica ainda que os laços de parentesco e de amizade garantiam a “indispensável vista grossa para as muitas irregularidades cometidas”, com os cartórios sacramentando as “mais esdrúxulas transações, viabilizadas por compras feitas ‘no escuro’”, pois era “comum que os crédulos investidores nem fossem aos sítios onde existiram seus lotes”. Ressalta, por fim, que “o que acontece até a década de 50 constituirá a ante-sala de um processo de ocupação difícil de ser imaginado” (SANTOS, 1985: 26). Este processo ocorre horizontalmente na periferia, rarefeita em enormes extensões vazias de glebas e lotes (Figs. 89 e 90). Em

contraponto, uma nova forma de atuar do capital imobiliário, impulsionando a verticalização, provocava o adensamento dos centros urbanos e, ao mesmo tempo, absorvia a maior parte dos recursos públicos, provocando o que Cândido Malta Campos

Filho denomina de o “desequilíbrio básico das cidades brasileiras” (CAMPOS Filho, 1992:102)

Em 1928, editou-se o Decreto nº. 5.481, de 25 de junho (alterado pelo Decreto-lei nº. 5.234, de 8 de fevereiro de 1943, e pela Lei nº. 285, de 5 de junho de 1948), que reconhecia a propriedade horizontal, ou seja, a co-propriedade do terreno, expressa em cotas ou frações ideais, porém, sujeita as unidades autônomas às limitações previstas em lei, podendo ser alienadas no todo ou em partes, desde que a edificação tivesse mais de cinco andares, que, por sua vez, foi alterado em 1948, pela Lei nº. 285, reduzindo para dois pavimentos ou andares. O Decreto nº. 5.481 facultou ao proprietário da unidade autônoma a venda ou outra forma de gravá-la, inclusive a locação (SILVA, 1981:8). A década de 30 foi, segundo Carlos Alberto Cerqueira Lemos, o tempo da propagação do concreto armado e em

que se aceitou definitivamente o prédio de apartamentos, como solução de moradia, pois “até então rejeitada pelo gosto popular, especialmente pela classe média, que não admitia ‘promiscuidades’ semelhantes aos cortiços das classes baixas” (LEMOS, 1979:136). Paulo César Garcez Marins observa que, desde o fim da década de 1910 e mais intensamente na década de 1920, teve início, no Rio de Janeiro, a construção de unidades habitacionais verticais e que a edição da legislação de 1928 consolidou a possibilidade jurídica de individuação completa de cada unidade habitacional, restringindo a área comum apenas aos espaços de circulação e recepção. Com o Decreto afastou-se o espectro que “condenava os prédios de apartamentos aos estigmas relacionados às habitações coletivas, vindos desde o Império” (MARTINS, 1998:192).

Em 1961, Caio Mário da Silva Pereira, publicou o livro *Propriedade Horizontal*, acrescentando em anexo um projeto de lei que disciplinaria o condomínio e a incorporação. Em 1964, quando chefiava o Gabinete do Ministério da Justiça, Pereira levantou novamente a questão, sendo então acatada pelo governo. Dessa forma, com a confirmação da vontade do Governo em ordenar a questão das incorporações, várias entidades apresentaram contribuições para a elaboração de um projeto de lei. Dentre elas, Pereira destacou o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Guanabara; a Associação dos Advogados de São Paulo; o Instituto dos Arquitetos do Brasil - Seção de São Paulo; o Instituto de Engenharia de São Paulo; o Sindicato de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro; a Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais e o Centro Acadêmico Afonso Penna. Com as contribuições, Pereira elaborou um anteprojeto, que foi adotado pelo Governo e encaminhado ao Congresso Nacional, formando o Projeto 19/64, que se converteria na Lei nº. 4591/64, de 16 de dezembro (PEREIRA, 2000:9-11). Em seu livro *Condomínio e Incorporações*, Pereira relatou que o anteprojeto sofreu, na passagem pelo Congresso, “a influência de forças diversas, como sói ser na elaboração de toda lei que visa a exercer impacto mais profundo sobre atividades econômicas que se exercem dentro de conflitos de interesses” (PEREIRA, 2000:13).

A Lei Federal nº. 4.591/64 criou o condomínio como figura jurídica e estabeleceu a construção como sua caracterizadora. O condomínio foi definido

como um domínio exercido juntamente com outros, ou seja, a *co-propriedade de um grupo determinado de pessoas*, sendo formado por dois elementos: as unidades autônomas e a área comum. A *unidade autônoma* compreendendo qualquer unidade habitacional ou profissional e constituindo-se elemento principal, objeto de propriedade exclusiva. De acordo com Zola Florenzano, os objetos do condomínio são, exclusivamente, edificações ou conjunto de edificações, para fins residenciais ou não - residenciais, onde a parte autônoma ou exclusiva pode ser livremente alienada e gravada por seus proprietários, sem a necessidade de anuência dos demais condôminos. Já a *área comum* é considerada acessório da unidade autônoma, e objeto de co-propriedade. Essas partes são indivisíveis, não podendo ser alienadas com distinção, pois são consideradas agregadas a todas as partes exclusivas desse conjunto. Cada condômino tem uma *fração ideal* da área comum, na medida de sua unidade autônoma, sendo vedado, pela Constituição Federal, o uso exclusivo de áreas comuns por um só dos condôminos. Assim, o empreendimento, antes considerado como um todo será fracionado, originando imóveis distintos, contudo obrigatoriamente vinculados à partes de uso e propriedade comum de todos os proprietários dos imóveis que se alicerçaram em unidades autônomas (FLORENZANO, 1966). O Art. 8º trata dos condomínios horizontais, em que as unidades autônomas constituem-se em casas térreas ou assobradadas, devendo-se discriminar a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.

Conforme João Nascimento Franco e Niske Gondo, o Art. 8º trata do condomínio nas “vilas”, conjuntos residenciais urbanos, clubes de campo etc.; ou seja, locais onde existam residências isoladas, de propriedade exclusiva, com áreas privativas e áreas comuns contando com acessos comuns à via pública (FRANCO e GONDO, 1988:7). Vale registrar que, também, no ano de 1964, tem-se a aprovação da Lei nº. 4.504, em 30 de novembro, denominada *Estatuto da Terra* (regulamentada pelo Decreto nº. 55286, de 24 de dezembro de 1964) que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola e da Lei nº. 4.380, de

21 de agosto, que institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Em 1965, foi promulgado o Código Florestal (em substituição ao Código Florestal de 1934), Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965.

De acordo com Santos, nos anos 60 e 70 os lotes adquiridos nos anos 50 foram erguidas construções pelos proprietários, e foi naquele momento, que se descobriram as irregularidades das aquisições: localização em áreas inundáveis, áreas com alta declividade etc. Santos comenta que os pequenos proprietários da periferia, tal qual os empresários e classes alta e média no núcleo metropolitano, foram contaminados pela especulação imobiliária, utilizando, nos empreendimentos, uma “superexploração do solo” que acarretou grande degradação ambiental. E explica que no “mesmo quintal convivem poços e fossas mal feitas. A energia elétrica é ruim e cara. O transporte, insuficiente, circula por vias péssimas. O equipamento urbano inexistente ou é subdimensionado” (SANTOS, 1985:31-32).

Enquanto o processo de irregularidades se intensificava, diversos projetos de lei foram apresentados à Câmara dos Deputados para a substituição do Decreto nº. 58. Azevedo Júnior destaca o Projeto nº. 1.378/56, do Deputado Federal Anísio Rocha; o projeto elaborado pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP); e o projeto do jurista Hely Lopes Meirelles, encomendado, em 1965, pelo Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica, para substituir a legislação vigente (vide AZEVEDO Júnior, 1968:33). O anteprojeto de lei que dispunha sobre loteamentos elaborado pelo CPEU foi publicado, em 1961, na Revista de Administração Municipal²² e objetivava auxiliar os governos municipais contra os loteamentos carentes de equipamentos básicos, fornecendo-lhes os “meios de evitar os males que provêm da expansão ilimitada de áreas

²² O Anteprojeto de lei de Loteamento e Respektivas Normas Técnicas foram publicados no Boletim nº. 4, São Paulo, 1960 e na Revista de Administração Municipal, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nº44, janeiro-fevereiro de 1961.

pseudo-urbanas” e que a sua elaboração do anteprojeto fêz-se necessária tendo em vista que as prefeituras paulistas mostravam-se, em sua maioria, “omissas na legislação sobre loteamentos, possivelmente em razão das dificuldades para a elaboração das normas adequadas, ou por suporem, erroneamente, que a matéria é da alçada federal e estadual” (cf. Revista de Administração Municipal, 1961:5-19). O anteprojeto estabelecia, dentre outros, que o município era constituído pelas áreas urbanas da cidade e vilas existentes, pela área rural e áreas expansão urbana; as definições de área urbana, área rural, área de expansão urbana, local de uso institucional, quadra, referência de nível, unidade residencial e via de comunicação; regras para a aprovação do loteamento; área mínima dos lotes urbanos e rurais; o percentual das áreas de recreação deve ser determinado em função da densidade demográfica e não inferiores a 16 metros quadrados por habitante. Nas disposições gerais, estabeleceu-se o impedimento do arruamento e loteamento de áreas impróprias para habitação e edificação e em áreas de reservas florestais.

Em 1965, Hely Lopes Meirelles apresentava o *Projeto de Lei de Loteamento Urbano*, constituído de cinco capítulos, e que dispunha sobre o loteamento urbano ou o loteamento para fins urbanos em zona rural e regulava a venda de terrenos a prestações, e justificava a necessidade de uma legislação que dispusesse sobre loteamentos urbanos, pois a legislação vigente, Decreto 58/37, “impropriamente denominada ‘lei de loteamento’ (...), não passa de um estatuto das vendas de terrenos a prestações, sem qualquer imposição de caráter urbanístico e sem qualquer norma para o planejamento físico das cidades” (MEIRELLES, 1965). Meirelles explicava que da omissão da legislação federal resultou que os Municípios, em sua maioria, não dispunham de normas urbanísticas próprias e aprovavam projetos sem os mínimos requisitos técnicos e estéticos desejáveis, fazendo surgir bairros e cidades sem condições de habitabilidade e que diante desse quadro, o Governo da República se propunha rever a legislação vigente, editando um novo estatuto com normas técnicas que visavam o planejamento físico do território municipal. O projeto de Meirelles previa as definições de loteamento e desmembramento; as normas técnicas para a elaboração do loteamento, podendo ser modificadas pelo município desde que este

possuísse plano diretor, também as normas poderiam ser complementadas pelos Estados, respeitando-se a autonomia destes e dos municípios; a documentação necessária para aprovação e registro²³ e estabelecia sanções administrativas e penais para os loteadores, corretores e para o oficial do Cartório de Registro, que realizassem ou facilitassem as inscrições irregulares e anunciassem loteamentos não inscritos ou em desacordo com a realidade, aplicando-se desde a multa administrativa até a punição criminal; estipulava melhoramentos a serem executados nos loteamentos e a transferência ao município, com o ato de inscrição, das vias públicas e áreas destinadas aos edifícios e outros equipamentos públicos e estabelecia as áreas mínimas para os lotes (360 m²), para os espaços livres (20%) e para os equipamentos urbanos (10%), com taxa máxima de densidade demográfica de 600 habitantes por hectare e coeficiente máximo de 2/3 da área do lote para a edificação.

Nas disposições gerais, o projeto atribuía ao Ministério do Planejamento a expedição de instruções e diretrizes técnicas para orientar a execução da lei, bem como a fiscalização e controle da aplicação das normas previstas no projeto. Também citava a função do Ministério Público, de ofício ou mediante representação, da promoção de ação com o intuito de impedir construção ou cancelar registro de loteamento ou lote em desacordo com a lei. O projeto também tinha a intenção de orientar os Municípios na elaboração de planos diretores, indicando um conteúdo mínimo, e vinculava os empréstimos e as subvenções federais à existência deste plano. A inovação deste projeto foi a instituição da “concessão de uso de terrenos” públicos ou particulares. De acordo com Meirelles,

A prática desse instituto tem dado os melhores resultados nos países que estão reconstruindo as suas cidades, ou mesmo construindo cidades novas ou novos bairros. Mas num país agrícola como o nosso, nada impede que se possibilite essa concessão também para o amanhã da terra, ou mesmo para a industrialização de áreas carentes dessa atividade.

²³ Hely Lopes Meirelles comenta que a parte da exigência de documentação de títulos e registros, pouco se inovou, pois a legislação vigente era satisfatória, tendo a mesma preocupação civilística de garantir a seriedade dos negócios e prestações.

E acrescentava que a concessão da maneira como estava previsto no projeto se constituiria em precioso instrumento para o planejamento e para o incentivo a certas utilizações do solo segundo as conveniências sociais, podendo também ser utilizada para a propriedade particular, pois

Servirá para baixar o custo da terra para edificação e quaisquer outros fins especificados no contrato. Transferindo-se, apenas o direito ao uso do solo, e conservando o proprietário – seja o Estado, seja a particular – a terra em seu domínio, o valor da concessão de uso há de ser, necessariamente, menor do que o valor da propriedade plena em toda a sua substância. Cessado o uso, cessa a concessão. Mas enquanto subsistir o uso segundo o contrato subsiste o direito real a essa utilização, e poderá ser transferido como os demais direitos reais, por ato *intervivos* ou por sucessão legítima ou testamentária. Desse modo, o Poder Público ou o particular não têm necessidade de alienar a propriedade para possibilitar a sua normal utilização. Bastará conceder o uso desejado.

De acordo com Azevedo Júnior o projeto de Meirelles resultou “num todo orgânico e completo abordando praticamente todos os aspectos do problema”. Contudo, acrescenta Azevedo Júnior: “Inútil, todavia, todo o esforço do ilustre jurista. Seu substancioso projeto (...) se viu desfigurado e mutilado, acabando por ser substituído por outro de dez artigos, sugerido por um grupo de proprietários de imóveis” (AZEVEDO Júnior, 1968:33). Esse outro projeto foi transformado em norma jurídica através do Decreto Lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967.

O texto do Decreto Lei nº. 271/67 dispunha sobre o loteamento urbano, a responsabilidade do loteador, a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares e do espaço aéreo. Conforme Azevedo Júnior, o Decreto nº. 58/37 evitou a definição de loteamento e a nova legislação definiu o que é loteamento, desmembramento e zona urbana: o “conceito, embora inferior ao do projeto de Hely Lopes Meirelles – que exigia como requisito essencial do loteamento sua afinidade com projetos urbanísticos regularmente aprovados pelo poder competente –, representa um avanço em relação ao direito anterior” (AZEVEDO Júnior 1968:34). E salientou ainda que, em artigo publicado na *Folha de São Paulo*, em 2 de abril de 1967, Eurico Azevedo ponderou que a simplificação da definição

de zona urbana estabelecida pelo Decreto nº. 271 era apenas aparente, pois colidia com as definições legais do Código Tributário Nacional (AZEVEDO Júnior 1968).

Com relação às normas urbanísticas para o loteamento, o decreto, em seu Art. 2º, deixou a cargo do Banco Nacional da Habitação (BNH) estabelecer as normas gerais para os loteamentos, cabendo aos municípios obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado e recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes, com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços. Azevedo Júnior salientou que deixar a cargo do BNH o estabelecimento das diretrizes constitui dispositivo inconstitucional, pois os municípios não podem ficar sujeitos às normas baixadas por uma simples autarquia – como era o BNH – “em assunto de sua competência normal, qual seja a fixação de disposições de ordem urbanística para os loteamentos em seus territórios”; “os municípios poderão, assim, simplesmente ignorar as normas que serão baixadas pelo Banco Nacional da Habitação, sem qualquer conseqüência, porquanto os casos de intervenção nos municípios são bastante restritos e taxativamente indicados no § 3º do Art. 16 da Constituição Federal”; ademais, a disposição referente à recusa dos municípios quanto à aprovação de loteamento pode gerar uma série de abusos e que a recusa só poderia se efetivar estando embasada em um plano diretor – caso contrário, isto só aumentaria o campo de arbítrio pessoal do prefeito e em nada contribui para “uma salutar política urbanística em matéria de loteamento” (AZEVEDO Júnior, 1968:34-35).

Importante comentar o disposto no Art. 3º, que aplica aos loteamentos a Lei nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lotes a os condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação e prevê a divisão do loteamento em etapas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura. Para Azevedo Júnior, este dispositivo se mostra inviável, pois as normas que regem a incorporação não se aplicam ao loteamento pelas diferenças das próprias operações, que divergem entre si. Nas incorporações, os adquirentes das futuras

unidades autônomas participam jurídica e economicamente do empreendimento, mesmo durante o desenvolvimento físico do mesmo; ademais, desde o início, quando ainda não existe construção, ou quando esta se encontra ainda em andamento, os futuros condôminos já tomam parte no negócio, estabelecendo-se importantes relações jurídicas entre eles e o incorporador (e até entre eles próprios), e que no loteamento, somente após a execução física do empreendimento (abertura das ruas, demarcação de quadras e lotes etc.), é que se lança sua venda. Azevedo Júnior ressalta ainda que tal dispositivo representa uma profunda brecha em favor dos loteadores clandestinos, em prejuízo dos adquirentes e da coletividade. “Isto porque está-se a admitir, implicitamente, o loteamento sob forma de condomínio, o que é matéria superada em nossa legislação desde 1937”, tratando-se “de texto que já nasceu morto” (AZEVEDO JÚNIOR, 1968: 36-37).

Em relação às áreas públicas, o Art. 4º determinava que desde a data da inscrição do loteamento passariam a integrar o domínio público do município as vias e praças e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo. Este dispositivo avançou em relação ao Decreto nº. 58, no sentido em que deixa claro de quem é a propriedade e posse das áreas públicas. Contudo, como bem observou Azevedo Júnior, bem melhor seria se a legislação estabelecesse o caráter gratuito dessa integração, e comenta que tal disposição já havia sido tratada em projeto de lei de 1951 do Deputado Lauro Cruz (AZEVEDO JÚNIOR, 1968:37). O Art. 7º estabelecia o instituto da *concessão de uso*, sendo originário do projeto de Meirelles, já comentado anteriormente. A então nova legislação concedeu prazo de 180 dias para que o Poder Executivo regulamentasse e adaptasse o Decreto-Lei nº. 271/67, e à época do artigo escrito por Azevedo Júnior já se teriam passado 300 dias, sem que nenhuma regulamentação tivesse sido realizada. Azevedo Júnior assim se expressa: “[m]ais fácil e muito mais recomendável será elaborar-se nova lei de loteamento do que adaptar o inadaptável” (AZEVEDO Júnior, 1968:36). A regulamentação do Decreto nº. 271/67, até hoje, não se efetivou, e a “nova lei” sugerida por Azevedo Júnior foi concretizada em 1979 com a edição da Lei nº. 6.766.

Nos anos 70, o setor imobiliário se modernizou, e as empresas administradoras tornaram-se promotoras, comprando terras, cuidando da aprovação e da execução dos projetos urbanísticos e da comercialização das unidades; ou seja: passaram a atuar em todos os investimentos e etapas, e os primeiros lucros, até um teto preestabelecido, iam para o proprietário. Nesses esquemas, fazia-se necessária uma rotação controlada do capital, estipulando-se um prazo para a venda dos loteamentos. Apesar de os antigos modelos de funcionamento (corretores de confiança, aliança com grupos de pressão constituídos pelos primeiros moradores etc.) continuarem a existir, as relações se tornaram bastante impessoais. A atividade empresarial tendia ao monopólio, devido a diversos fatores: um volume crescente de demanda e de negócios realizados; dificuldade de acesso ao capital financeiro no setor por gente não especializada; obstáculos cada vez maiores apresentados pelas prefeituras e órgãos estaduais, que levam à formação de *lobbies* e a um certo refinamento na oferta de “mercadoria barata”. Santos ressalta que a década de 70 foi dominada, no plano acadêmico, por uma intensa curiosidade sobre o que se passa nas periferias, e que os diversos agentes que conformaram ou ainda estavam conformando os espaços periféricos foram trazidos “à boca de cena”: políticos, empresários, moradores etc. Houve grande produção de trabalhos com o caráter de diagnósticos, incluindo a produção de dissertações, teses e artigos. Os municípios começaram a “ficar alertas para o problema, tentando descobrir meios de lidar com os assentamentos existentes e de impedir ou controlar os novos”; da parte do Governo Federal, por outro lado, o enfoque foi jurídico, sendo buscados instrumentos legais para impedir as diversas irregularidades existentes (SANTOS, 1985:34). É sobre esse “enfoque” dado pela União, com a aprovação da Lei nº. 6.766/79, que trata o próximo capítulo.

4 O PROCESSO DE “PRODUÇÃO DA ILEGALIDADE” FUNDIÁRIA NO BRASIL E A LEI Nº. 6.766/79

Nos anos 70 se conjugam as condições para que a questão urbana se insira na estratégia governamental, que passa a dar ênfase à integração nacional e aos temas referentes à urbanização das cidades brasileiras e à problemática regional do desenvolvimento urbano²⁴ (BERNARDES, 1986). De acordo com Ermínia Maricato, durante o período militar a atividade de planejamento se desenvolveu com as diretrizes estipuladas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), e foram implementadas pela Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (SAREM), que controlava o Fundo de Participação dos Municípios, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) vinculado ao Ministério do Interior, que controlava o Fundo de Financiamento ao Planejamento (MARICATO, 2000: 138 - 139).

Em 1971, o SERFHAU realizou o Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, que resultou nas recomendações da formulação, adoção e implementação de uma Política de Desenvolvimento Urbano, tendo este órgão como coordenador, e da implementação das regiões administrativas, com o intuito de alcançar soluções para os problemas metropolitanos. Naquele ano, o Ministério do Planejamento, que também passou a se interessar pela questão urbana, realizou um encontro sobre Política de Desenvolvimento Urbano onde foram enfatizados os aspectos referentes à necessidade “de se promover a coordenação das atividades do governo central visando o ordenamento territorial” (BERNARDES, 1986:96). Ainda em 1971, foi elaborado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), centralizado no Governo Federal e executado pelas companhias estaduais e o BNH, criado em 1964, transformou-se, de autarquia federal, em empresa pública, e passou a atuar por meio da transferência de recursos e responsabilidades a seus agentes.

Em 1973, foram instituídas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (a do Rio

²⁴ Sobre as políticas urbanas brasileiras ver artigo de Lysia Bernardes intitulado *Política Urbana - uma análise da experiência brasileira* (BERNARDES, 1986).

de Janeiro se efetivou após a fusão Rio-Guanabara, em 1975). Conforme Benício V. Schmidt, estas instituições vieram a se tornar os instrumentos políticos mais importantes usados pelo governo federal para implementar seus programas urbanos e os resultados mais freqüentes dessa política geral foram a segregação urbana e os custos inflacionários dos bens de consumo básico para as populações mais pobres, apesar de a ideologia oficial destacar suas condições de eficiência urbana, justiça social e de modernização dos equipamentos (SCHMIDT, 1984:93). Ainda em 1973, foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP), cuja atuação se deu basicamente por intermédio das Companhias de Habitação, as COHABs.

Em 1974, instala-se a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU), posteriormente, em 1979, alterado para Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Bernardes ressalta que a CNPU, apesar de suas limitações e restrições na ação executiva, desde sua implementação buscou meios para assegurar a interveniência da União na regulamentação no uso do solo e que a formalização da participação da CNPU na ação federal estabelecida pelo Art. 5º da Lei nº. 6.513/77, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural, fortaleceu a posição do órgão como “instância a ser ouvida em se tratando de normas para o uso do solo” (BERNARDES, 1986:107). A busca por meios de regular o uso do solo levou à criação de instrumentos jurídicos que “possibilitassem o controle efetivo do uso do solo urbano e facultassem aos governos a adoção de medidas inovadoras em prol do desenvolvimento urbano” e embora tenham sido elaborados, por iniciativa da CNPU, estudos para legislação que tratasse da questão urbana, “nenhuma proposta concreta foi encaminhada pelo Executivo ao Legislativo” (BERNARDES, 1986:107). O que ocorreria posteriormente com o projeto de lei de desenvolvimento urbano (PL nº. 775/83), encaminhado em 1983 ao Congresso Nacional.

O tema do parcelamento do solo era recorrente nas discussões, sendo enfatizada a urgência da efetivação de uma legislação que regulasse a matéria, a fim de inibir os abusos que vinham ocorrendo no processo de expansão das

idades. Ainda em 1969, o uso e o parcelamento do solo haviam já sido objeto de intensa discussão no interior do *Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano*, realizado em agosto na cidade de Salvador e promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), pelo Serviço Nacional dos Municípios (SENAM) – órgão do Ministério do Interior – e pela Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia (SAMSU), onde discutiram-se temas referentes ao uso do solo e aos loteamentos urbanos, oferecendo diretamente subsídios para a elaboração da legislação pertinente. Nesse seminário fora apresentada uma proposta de anteprojeto de lei redigida por Cândido Malta Campos Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior, a qual dispunha a respeito dos loteamentos urbanos e da concessão de uso como direito real. Após algumas modificações, definidas durante os debates, uma versão aprimorada foi elaborada e encaminhada pelo Ministro do Interior à consideração do Presidente da República. Esse processo legislativo, de iniciativa do próprio Poder Executivo, sofreu, todavia, uma solução de continuidade. Seus resultados não se perderam totalmente (a exceção seriam as sugestões referentes à concessão de direito real de uso, da lavra de Hely Lopes Meirelles), conforme veremos a seguir.

Também no simpósio de política urbana *O Homem e a cidade*, realizado em Brasília no ano de 1975, pela então recém criada Fundação Milton Campos de Pesquisas e Estudos Políticos, foram discutidos temas referentes aos aspectos políticos da urbanização, ao modelo brasileiro de desenvolvimento e urbanização, à formulação de uma política urbana para o país e aos serviços necessários aos núcleos urbanos. No âmbito do grupo de trabalho de políticas de uso do solo, Almir Fernandes levou para o debate os esforços existentes para a efetivação de uma legislação federal para o uso do solo e propôs que na elaboração da proposta de uma legislação federal fossem observados o controle e a ordenação do crescimento urbano, levando-se em consideração a funcionalidade urbana e a preservação dos recursos naturais; a promoção equilibrada da distribuição da população e dos centros de emprego e a promoção de reserva e criação para áreas de equipamentos urbanos.

Em março de 1977, o senador Otto Cyrillo Lehmann enviou um anteprojeto de lei do Senado - PLS 18/77 (baseado, em especial, nas conclusões do seminário realizado em Salvador), que tratava do parcelamento do solo urbano, para a apreciação do Congresso Nacional. O anteprojeto de Lehmann fora encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, tendo o senador Helvídio Nunes como relator do processo. No decorrer do ano o projeto não avançou, ficando no aguardo de diligência do Poder Executivo. Em março de 1978, em discurso para o Congresso Nacional, Lehmann pedia providências para que a proposição tivesse o rápido andamento que a matéria exigia, pois os malefícios dos loteamentos clandestinos estavam “diariamente, a clamar por nova legislação atualizada e enérgica que ponha fim a um mal que atinge, nos grandes centros urbanos, a tantas famílias modestas que continuam vítimas de homens sem escrúpulos” (Diário do Congresso Nacional, 1978: 516) e explicava que o anteprojeto continha as linhas essenciais para a implantação da atividade do parcelamento do solo urbano, estabelecendo as condições topográficas e geológicas a serem respeitadas, com o intuito de coibir uma série de abusos, tais como loteamentos em terrenos baixos, alagadiços, sujeitos a inundações, em aterros mal executados e sem a observância de providências inerentes e indispensáveis; propondo as condições técnicas indispensáveis a um loteamento como as áreas mínimas para cada lote; as áreas para implantação de equipamentos urbanos e comunitários; a porcentagem mínima de áreas públicas e a articulação das vias do loteamento com as vias adjacentes já existentes ou projetadas, ficando a cargo dos Poderes Públicos, Estaduais e Municipais, detalhar a matéria, adaptando-a às condições específicas de cada região, com a firmeza necessária para regular os loteamentos.

Lehmann ressaltava ainda que nova legislação propunha a atuação conjunta dos três níveis de governo, o que tornaria possível, com a efetivação das sanções penais previstas no projeto, a correção das situações irregulares já existentes e a eliminação, na origem, atuando de forma preventiva, de irregularidades e clandestinidades de loteamentos e desmembramentos futuros:

É justamente esta situação que o projeto pretende modificar, dando ao Poder Público, destacadamente às Municipalidades, condições efetivas de controle sobre o crescimento de suas áreas urbanas e de fiscalização

sobre loteadores, protegendo destarte, o interesse da cidade e dos compradores de lotes, principalmente porque forte parcela destes é constituída por pessoas de poucos recursos econômicos e sem condições reais de defender seus direitos. Deste modo, as Prefeituras, obrigatoriamente deverão ser consultadas para se manifestarem a respeito das diretrizes de uso do solo, na área onde se farão os loteamentos. Tal consulta é de fundamental importância, uma vez que permitirá ao Poder Municipal ordenar o crescimento das áreas urbanas, impondo seus padrões, tendo em vista o bem-estar da coletividade (Diário do Congresso Nacional, 1978: 515-516).

Após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, é sancionada, em 19 de dezembro de 1979, a Lei nº. 6.766.

De acordo com Couto (1980), o grande mérito da promulgação da Lei nº. 6.766/79 foi o de chamar a atenção dos administradores públicos federais, estaduais e municipais, e a população para o problema do parcelamento do solo urbano como elemento gerador do adensamento demográfico das grandes capitais brasileiras, e ao mesmo tempo ordenador do crescimento das cidades. Para o autor, o respeito aos dispositivos do novo ordenamento iriam ser de grande utilidade para a ordenação do crescimento urbanístico, bem como para a preservação das qualidades ambientais dos centros urbanos:

A oportunidade é boa para, tendo a nova lei que regula o parcelamento do solo urbano como marco, dar partida à recondução da autonomia municipal em seus verdadeiros níveis. Isso só se poderá alcançar revendo toda a sistemática fiscal vigente, para que se atribua ao Município maior autonomia financeira para executar seus planos, sem estar submetido ao impróprio regime de repasse de verbas por parte do Governo Federal, o que faz com que a autonomia Municipal seja algo muito abstrato e extremamente difícil de concretizar-se (COUTO, 1980:40 -408).

Após 42 anos de vigência do Decreto – Lei nº. 58/37 é inegável que a promulgação da Lei nº. 6.766/79 representou grande avanço para a legislação urbanística brasileira, estabelecendo diretrizes que visavam minimizar os impactos negativos da atividade de parcelamento do solo com o intuito de melhorar a qualidade da expansão de nossas cidades, por isso estabeleceu-se a vinculação com o sistema viário já existente, a instalação de equipamentos públicos (áreas destinadas a abrigar praças, parques, escolas, creches etc.) para não sobrecarregar o entorno já instalado e a cada vez, que se pretendesse ampliar o

núcleo urbano não apenas a população que estaria chegando se beneficiaria mas toda a sociedade, que ganharia mais equipamentos comunitário. Contudo, ao longo desses quase 30 anos de vigência seu texto vem sendo bastante criticado, sofrendo pressão para ser modificado, a fim de torná-lo compatível com a realidade da gama de ilegalidade que se implantou em nossas cidades.

4.1 A realidade: ilegalidades dos “pobres” e dos “ricos”

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro produziu cidades marcadas por ilegalidades no parcelamento, na ocupação e no uso do solo²⁵ com implicações na organização do espaço. Em termos imediatos, falar em “ilegalidade”, “irregularidade” e “informalidade” (no contexto em questão) nos remete a uma dimensão, por assim dizer, *formal*: algo está ilegal em face de *leis* ou *normas*²⁶. Esse é o componente *jurídico-formal* da ilegalidade, que, no entanto, tem por trás de si um outro, de natureza *substantiva*: ou seja, aquelas situações, referentes à organização espacial, que, em virtude de seus aspectos negativos (de um ponto de vista “funcional”, no que diz respeito à salubridade etc.) justificam ou justificaram que fossem recusados e tratados como indesejáveis. A ilegalidade tem, pois, dois componentes (*a ilegalidade substantiva e a ilegalidade jurídico-formal*), e distingui-los não tem somente uma utilidade acadêmica, mas também prática.

Sabe-se que é comum no Brasil a existência de várias ilegalidades que fogem à “ordem urbana” legalmente consentida e normatizada por meio de normas jurídicas. No contexto de um debate verdadeiramente democrático, aquilo que deveria constituir a “ordem sócio-espacial” aceitável e desejável constituiria objeto de discussão e discussão por parte do corpo de cidadãos como um todo. Não é isso que, por definição, ocorre nas democracias representativas, em especial em um país como o Brasil (SOUZA, 2006). Na ausência de uma participação profunda e

²⁵ De acordo com José Afonso da Silva, o parcelamento solo para fins urbanos, é uma instituição de direito urbanístico, ou seja, uma instituição jurídica. Trata-se de uma “operação que se juridizou, entrando no mundo jurídico mediante a imposição de normas de Direito objetivo que hão de ser observadas quer no seu aspecto civil, quer, especialmente no seu aspecto urbanístico, que se conjugam na legislação existente, porquanto as leis municipais sobre a matéria se reportam às exigências da legislação civil sobre o assunto (Lei 6.766/1979), recebendo-as como normas orientadoras do comportamento da Administração local na matéria”. Quando essa legislação não é observada, a “operação de divisão do solo, ainda que objetivamente tenha a característica e plano de arruamento e de plano de loteamento”, juridicamente, não terá “essa natureza, sem que isso queira dizer que seja destituída de efeitos jurídicos e urbanísticos” (SILVA, 2006: 343-344). Dessa forma, a operação executada sem a observância da legislação pertinente é considerada ilegal.

²⁶ O termo ilegal é utilizado para determinar desconformidades em relação à ordem jurídica, abrangendo a irregularidade e a clandestinidade. Para exemplificar, um parcelamento irregular é aquele, que embora aprovado pela Administração Municipal, pode não ter sido executado ou executado em desacordo com o ato de aprovação ou executado em desacordo com a legislação; já o parcelamento clandestino; não possui nenhum tipo de aprovação (SILVA, 2006).

efetiva da maioria da população no estabelecimento das “regras do jogo” (lembrando, aqui, a metáfora da “cidade como um jogo de cartas”, de Carlos Nelson Ferreira dos SANTOS [1988]), várias distorções interpretativas e práticas tendem a ocorrer, e o jogo a desequilibrar-se. A primeira delas é a superestimação da legitimidade do “consentimento jurídico”. Se a maior parte dos cidadãos se acha politicamente alienado em relação ao estabelecimento do *nómos* (situação que não constitui somente uma “imperfeição” das democracias representativas, mas que é gerada por sua essência mesma, como salientado por SOUZA [2006]), e se, em um país como o Brasil, uma parcela expressiva dos cidadãos é, para efeitos práticos, formada por pessoas que, além de não usufruírem de certos direitos sociais, nem mesmo sequer gozam plenamente de certos direitos civis, como assinalou José Murilo de Carvalho (*apud* SOUZA, 2006), é preciso olhar com um olhar menos acrítico para uma expressão quase que “naturalizada” como “Estado democrático de direito”. Como observou e exemplificou SOUZA (2006), no Brasil e em outros países a “desordem” sócio-espacial é, continuamente, produzida pela “ordem” econômico-social capitalista; por outro lado, aos pobres só resta, muitas vezes, gerar “ordens” sócio-espaciais alternativas (“juridicidades alternativas”, para usar o termo de Boaventura de Sousa Santos [*apud* SOUZA, 2006]) a fim de reger suas vidas e seus espaços à revelia das normatizações estatais, que são amiúde antes excludentes que includentes.

A segunda conseqüência nefasta é a tentação burocrática ou populista de superestimar o aspecto jurídico-formal, no que tange ao enfrentamento das situações de ilegalidade. Não é incomum, no Brasil, que administradores públicos se proponham a “regularizar” quadros socioespaciais ilegais (por exemplo, típicos das periferias urbanas, com seus loteamentos irregulares) por meio de expedientes puramente formais, sem que se intervenha na modificação ou adaptação do substrato espacial material. Com isso, atendendo-se a imperativos de ordem político-eleitoral, intervém-se no fenômeno sem alterar a substância, supervalorizando a aparência em detrimento da essência. Nesses casos, interessantemente, em um momento as famílias estão “do lado de fora da lei” e, no momento seguinte, são postas “dentro da lei”, sem que nada de significativo tenha se passado no que concerne às suas condições de vida e moradia. Como já foi visto



FIGURA 91- Matéria referente a apropriação de espaço público, de Ancelmo Gois, publicada no jornal *O Globo*, em dezembro de 2007.

Fonte: *O Globo*, 11 dez. 2007

Nota: “Uma das seqüelas da guerra urbana é a negação constante do direito de ir e vir. A violência impõe à geografia da cidade territórios onde o acesso a qualquer cidadão é proibido de fato. As favelas são os exemplos mais citados. Mas também há no asfalto ruas fechadas por cancelas e condomínios em que o acesso é quase impossível para quem não é morador. A placa da foto neste condomínio traz uma contradição, embora compreensível em tempos de guerra. O acesso é livre, está escrito. Mas, há poucos metros dali, um segurança verifica carro por carro”.

no capítulo anterior e no início deste, as normas jurídicas, geralmente, vêm apenas legitimar uma situação que já está ocorrendo e até mesmo apresenta-se consolidada, contudo, nem sempre essa regularização significa estar compatível com um desenvolvimento equilibrado e justo para as cidades. A legitimação pode ocorrer na contramão da *justiça social*, boicotando um planejamento urbano que garanta a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos.

Outro aspecto a ser ressaltado é a existência de ilegalidades e ilegalidades. “Estar em desacordo com as leis e as normas” formais e estatais é uma condição que abriga um espectro muito amplo de possibilidades; algumas tendem a ser mais aceitáveis que outras, tanto pelo Estado quanto pela opinião pública, indo da “transgressão mais ou menos legítima” até a criminalidade consensualmente execrada. Um problema, entretanto, é que, independentemente do “grau de tolerância”, filtros ideológicos têm levado a que se comentem muitíssimo

mais as ilegalidades da produção do espaço praticadas imediatamente pelos pobres urbanos (imediatamente porque, a rigor, eles são mediatamente induzidos a praticá-las, conforme salientou SOUZA [2000] a propósito da segregação residencial e das relações entre ocupações urbanas ilegais e degradação ambiental) que aquelas formas de ilegalidades praticadas pelos privilegiados. O que ocorre, portanto, é uma *superexposição* das ilegalidades dos pobres e uma *subestimação* das ilegalidades dos ricos. Essa percepção desproporcional se acha amplamente disseminada, equivocadamente, no imaginário coletivo, sendo muito comum associar-se o problema da ilegalidade urbanística somente aos assentamentos de baixa renda, traduzido em termos (utilizados de forma

equivocada) como “ocupações desordenadas”. Contudo, a ilegalidade não é privilégio das classes baixas, também os ricos a produzem.



FIGURA 92- Apropriação de Espaço Público, bairro Lagoa, Rio de Janeiro.

Fonte: Arquivo particular da autora, 20 mar.2008.



FIGURA 93- Apropriação de Espaço Público, mediante concessão da municipalidade, bairro Clube dos Caçadores, Belo Horizonte.

Fonte: Arquivo particular da autora, 5 jun. 2005.



FIGURA 94- Área interna do Clube dos Caçadores, notar praça..

Fonte: Arquivo particular da autora, 5 jun. 2005.

Maricato salienta que em uma análise superficial das cidades brasileiras revela-se uma relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental. Contudo, isto não quer dizer que a produção imobiliária privada ou que o Estado por meio da produção do ambiente construído, não causem danos ao meio ambiente:

São abundantes os exemplos de aterramento de mangues em todo litoral do país para a construção de condomínios de lazer. Ou poderíamos citar as indefectíveis avenidas de fundo de vale com canalizações de córregos tão ao gosto dos prefeitos municipais e de uma certa engenharia ‘jurássica’ (para ficarmos em apenas dois exemplos relativos à ocupação urbana do solo) (MARICATO, 1996:35).

As formas ilegais de produção do espaço e habitação urbanos são cada dia mais e mais frequentes nas partes mais privilegiadas das cidades do Terceiro Mundo, como é sobejamente exemplificado, no Brasil, pelos espaços típicos da auto-segregação, os “condomínios exclusivos”, empreendimentos que ocupam áreas públicas; áreas de preservação permanente; privatizam praias; fecham vias públicas, erguem construções e extensões não autorizadas nos loteamentos (os “puxadinhos” da classe média e dos ricos), realizam intervenções em nascentes e cursos d’água e suas áreas de preservação (Figs. 91, 92, 93 e 94).

Os “pseudo-condomínios” nada mais são do que loteamentos, regidos pela Lei nº. 6.766/79, que têm seu perímetro cercado ao que se acrescenta a instalação de guaritas e a contratação de vigias para controlar o acesso ao loteamento. É importante esclarecer as peculiaridades dos loteamentos e dos

condomínios, pois a atividade de parcelamento solo é potencialmente poluidora dos recursos naturais, na fase de implementação e na fase de operação do empreendimento, ou seja, na sua ocupação, gerando ônus para a municipalidade com o aumento da população e dos serviços urbanos embutidos nessa expansão das cidades. A troca exigida então, pela legislação é que a propriedade exerça uma função social, garantindo, que uma atividade que objetiva o lucro, também beneficie, além do loteador, a coletividade. Dessa forma, devem ser repassados, percentual do total da gleba para a municipalidade. Essa exigência, que era de no mínimo 35% pela Lei nº. 6.766/79, após sua modificação em 1999, deixou a cargo do município a determinação deste percentua vinculado à densidade de ocupação. Nos "pseudo-condomínios" o que ocorre é que as áreas que deveram ser destinadas ao município para serem usufruídas pela coletividade, encontram-se em seu interior e até mesmo não existem, constituindo, de qualquer forma, burla à Lei nº. 6.766/79.

No condomínio, termo utilizado para classificar aqueles empreendimentos que constituem um uso e ocupação do solo, regido pela Lei nº. 4.591/64, que trata do condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, constituídos pela co-propriedade de um terreno, dividido em frações ideais e que tem por caracterísitca principal o vínculo com a edificação: são os condomínios verticais (edifícios de apartamentos) e os horizontais (conjuntos de casas). Portanto, o que se denomina de "condomínio fechado", "loteamentos especiais", "loteamentos em condomínios" etc., são, na realidade, "pseudo-condomínios", loteamentos comuns que são fechados, em desobediência às exigências da legislação pertinente e que perante a lei, não existem.

Toshio Mukai (2002) explica que, já em artigo de sua autoria publicado no Diário Legislativo, de 11 mar. 1981, ele chamava a atenção para a ocorrência destas "distorções" que começaram a surgir sob a vigência da legislação anterior (DL 58/37 e DL 271/67), como uma "forma nova de empreendimento imobiliário" e identifica duas hipóteses de tentativas legais dessa adaptação: a primeira hipótese, utilizada pelos empreendedores, é a divisão de uma gleba em frações ideais e a segunda é a divisão de uma gleba em unidades juridicamente autônomas, às quais se vinculam frações ideais das partes comuns. Mukai ressalta

que na primeira hipótese, a invocação da Lei nº. 4.591/64, não é válida, "posto que a característica condominial desta não se perfaz senão com a conjugação dos elementos 'edificação' e 'terreno'. Não subsiste nela o terreno independentemente da edificação". E na segunda hipótese, a elaboração é ilegal, porque a "adaptação é despropositada, do ponto de vista jurídico". A Lei nº. 6.766 "impede a existência de um esquema jurídico deste tipo, posto que, em sendo a gleba dividida em unidades juridicamente autônomas, já temos aí configurado um loteamento" (MUKAI, 2002:138). Contudo Mukai observa que é totalmente possível a existência de um loteamento fechado, ou seja, um loteamento sujeito às regras da Lei nº. 6.766/79, cujas vias de comunicação e espaços livres serão desafetadas mediante legislação municipal que:

ao mesmo tempo autorizará o Executivo a outorgar a concessão do direito real de uso à sociedade, visando: a) o fechamento do loteamento com muros apropriados e manter portarias nos acessos principais; b) a urbanização e conservação das vias e praças, inclusive, arborizadas; c) a manutenção de um serviço de limpeza geral conectado com o de lixo público; d) a facilidade para fiscalização, pelos agentes públicos, das condições das vias e praças e da situação higiênica do "loteamento"; e) a rescisão da concessão, automática, na hipótese de desvirtuamento das condições pactuadas (MUKAI, 1988:143)

Hely Lopes Meirelles também incentiva a proliferação da prática por ele denominada de "loteamentos especiais" e que objetivam "descongestionar as metrópoles":

Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que orienta sua formação, mas nada impede que os Municípios editem normas urbanísticas adequadas a essas urbanizações. E, tais são os denominados 'loteamentos fechados', 'loteamentos integrados', 'loteamentos em condomínio', com o ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas e com equipamentos e serviços urbanos próprios, para auto-suficiência da comunidade. Essas modalidades merecem prosperar. Todavia, impõe-se um regramento legal prévio para disciplinar o os sistemas de vias internas (que em tais casos são bens públicos de uso comum do povo) e os encargos de segurança, higiene e conservação das áreas comuns e dos equipamentos de uso coletivo dos moradores, que tanto podem ficar com a Prefeitura como com os dirigentes do núcleo, mediante convenção contratual e remuneração dos serviços por preço ou taxa, conforme o caso (MEIRELLES, 2005:138-139).

Já no início da década de 80, José Afonso da Silva alertava que os loteamentos regidos pela Lei nº. 6.766/79 que tinham seu perímetro fechado pelo loteador ou por uma associação de moradores eram ilegais:

Os tais "loteamentos especiais", juridicamente não existem; não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou do desmembramento. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações, as obrigações e os ônus que o Direito Urbanístico impõe aos arruadores e loteadores do solo" (SILVA, 1995:315).

Contudo, Silva citava o caso das urbanizações privadas espanholas e trecho de texto de José Martín Blanco, para a existência desses "loteamentos especiais" seria necessária a atuação conjunta no que diz respeito aos problemas que elas criam para as administrações locais no que tange ao planejamento dos núcleos, à manutenção e conservação dos serviços, à cessão de espaços, à polícia urbana e administrativa e "a toda questão econômica e técnica de inserção comunitária e administrativa do novo núcleo dentro do limite municipal com o devido encaixe na vida e organização local" e ao mesmo tempo deveria contemplar a ordenação legal que irá regular "as relações jurídicas que se estabelece na copropriedade, administração, uso e conservação dos elementos comuns" (BLANCO,1973 *apud* SILVA, 1981:401-402).

Silva enfatizava que para que isso ocorresse seria necessária a elaboração de uma legislação que os incluísse como "uma espécie de loteamento", com uma dimensão civil, relacionada às relações negociais sobre parcelas de terrenos, e uma dimensão urbanística, que se vincularia "à sua característica de instrumento de desenvolvimento urbano e de urbanificação, portanto" e explicava que em lugar de um condomínio de puro direito privado nos termos do Art. 8º da Lei nº. 4.591/64 se teria um *condomínio urbanístico*, que ficaria sobre o controle das municipalidades, não necessitando de iniciativa federal para regular o assunto no que respeita ao aspecto urbanístico (SILVA, 1988:402).

Para o promotor de justiça José Carlos de Freitas do Ministério Público de São Paulo, os "pseudo-condomínios" constituem fraude, onde os proprietários de glebas vendem partes ideais em percentuais numericamente iguais ou muito

próximos, “mediante alienações sucessivas, formando condomínio com pessoas sem nenhuma afinidade familiar ou inter-relação, em escala empresarial, mediante contratos padronizados” registrando-se no Cartório as escrituras de venda e compra das “frações ideais” de forma sequencial em uma mesma matrícula. Freitas explica que mesmo que as matrículas não tragam a localização da parte, “quando da contratação, são exibidas plantas indicando onde a ‘fração ideal’ está situada”, dessa forma, o terreno do “condômino” possui uma localização e encontra-se cercado “com frente para ruas abertas pelo proprietário originário. Portanto, sem relação com o condomínio ordinário” (FREITAS, 2000:340).

O fechamento dos loteamentos regulados pela Lei nº. 6.766/79 é defendido por alguns autores, utilizando-se a concessão de direito real de uso, com base no Art. 7º e no Art. 3º do DL nº. 271/67, que equipara o loteador ao incorporador, surgindo daí a discussão sobre o amparo legal dessa utilização, pois, a regulamentação do DL nº. 271/67 não se efetivou. Segundo Freitas, a concessão de uso só pode ser conferida para os bens dominicais, sendo incompatível para os bens de uso comum ou especial, pois estes necessitam de prévia desafetação para a concessão exclusiva do uso, “porque a utilização das vias públicas (bens de uso comum), por exemplo, não é uma mera possibilidade, mas um poder legal exercitável” sendo assim, a Administração não pode “impedir o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via” e acrescenta, a desafetação “ainda que precedida de autorização legislativa, deve conter um elemento fundamental: ter perdido, de fato, sua utilização pública, seu sentido de via de circulação, ter se tornado desabitada. Não basta a lei para desafetá-la”. Dessa forma, o fechamento de loteamentos constitui burla à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, pois, nos termos desta lei, o loteador não poderá alterar a destinação dos espaços livres de uso comum, e como a lei trata de loteamentos abertos, com áreas públicas a aprovação dos “loteamentos fechados” pela municipalidade “não é lícita, pois não lhe preside o princípio da legalidade, nem a legislação municipal editada para tratar do assunto lhe dá foros de legitimidade, porque a matéria, por sua natureza condominial, é da competência da União” (FREITAS, 1998).

Quanto às áreas públicas, Mukai explica que a Lei nº. 6.766/79 disciplina a transferência de domínio sobre as áreas reservadas para o uso público

do empreendedor particular para o Poder Público municipal, contudo não regula a alteração posterior da “destinação das áreas reservadas para uso público em loteamento. Além de a Lei nº 6.766/79 ser lei ordinária hierarquicamente à Constituição Federal, sua interpretação não pode contrariar o preceito constitucional da autonomia municipal” (MUKAI, 2002:145). Em contraponto, Alessandra Elias de Queiroga entende que não parece ser essa uma solução que “compatibilize com os objetivos estabelecidos em nossa Constituição de redução das desigualdades sociais e das discriminações fundadas na origem social; parece-nos, inclusive, que esta seja uma forma de consolidar verdadeiros feudos [...]” (QUEIROGA, 2002:150).

Em Brasília, os parcelamentos ilegais da classe média e alta ocupam áreas dos governos federais e do governo do Distrito Federal. De acordo com Queiroga, os “pseudo-condomínios” surgiram no Distrito Federal embasados em uma percepção dos “empreendedores” de que não somente a classe baixa, mas também a classe média (servidores públicos federais e distritais) tinha dificuldade de acesso à moradia e objetivando suprir essa demanda, “pessoas conhecedoras dos ‘meandros’ imobiliários iniciaram o processo de retalhamento do solo rural dando-lhe destinação urbana”. De acordo com Queiroga, para a implantação dos empreendimentos, documentos foram forjados com escrituras registradas em cartórios de cidades vizinhas com data retroativa e com os nomes dos proprietários verdadeiros substituídos por terceiros. Nesse processo, houve grande degradação ambiental com o soterramento de nascentes, ocupação de áreas ambientalmente protegidas, supressão de vegetação nativa de forma indiscriminada etc.:

[...] O quadro, enfim, é desolador, sendo que o Distrito Federal tem que buscar, cada vez mais longe, água para seu abastecimento – já que os recursos hídricos desta unidade da Federação têm se esgotado em razão desse processo de ocupação desordenada do solo.

As pessoas que levaram a efeito o retalhamento ilegal do solo, ao invés de serem consideradas criminosas, passaram a ser chamadas de “empreendedores”. Ao mesmo tempo, viu-se a formação de um verdadeiro sujeito coletivo de direito às avessas, os “moradores de condomínios”. Estes constituíram associações, contrataram orientação de advogados, encomendaram pareceres, pressionaram políticos e foram, aos poucos, passando a idéia de que assim agiam porque o Poder Público não lhes fornecia alternativa digna de moradia. Quem oferecia essa

alternativa eram os parceladores ilegais. [...] Um bom exemplo, é um loteamento ilegal, localizado na fazenda Taboquinha, entre a Esaf e a barragem do Paranoá. O “condomínio” está instalado em terras públicas (desapropriadas, pertencentes à Companhia Imobiliária de Brasília) e logrou obter uma decisão favorável a suas pretensões na Justiça (a sentença do juiz da Vara da Fazenda Pública menciona o direito à moradia como um dos fundamentos da decisão). No local já existem casas improvisadas, cercadas de arame farpado e seguranças privados, apesar de os documentos que sustentam a “propriedade” da terra se referirem a uma gleba localizada a quilômetros distante o local. A partir do momento que logram uma decisão favorável [...], os moradores tornam o “condomínio” praticamente irreversível, dada a rapidez com que são feitas as construções (QUEIROGA, 2002:159-160).

Sobre o assunto, o *Correio Braziliense* publicou um relatório da Subsecretaria de Defesa do Solo e da Água (Sudesa) de 2007 a março de 2008, a respeito do combate ao surgimento de novas invasões em terras públicas:

A Sudesa e a Subsecretaria de Fiscalização do DF (Sufis) têm adotado medidas integradas para fiscalizar e reprimir a ocupação irregular do solo, a partir de janeiro de 2006 [...]. Em 2007 e 2008, foram derrubadas 838 casas de alvenaria em construção, 18.933 metros de muros, uma guarita, 4.612 edificações de lona e madeira e apreendidos 66 caminhões carregados de material de construção. Além das demolições, 74 casas foram embargadas e outras 375 foram notificadas. As derrubadas foram realizadas em todas as regiões administrativas e coordenadas pela Subsecretaria de Fiscalização.

No Parque da Vaquejada, em Ceilândia, 80 casas foram removidas. Outras edificações de baixa renda também foram ao chão [...]. O mesmo aconteceu em condomínios de classe média como o Quintas da Alvorada, no Setor São Bartolomeu; condomínio RK, em Sobradinho; Privê Lago Norte; Colônia Agrícola Arniqueira, no Park Way; Ponte Alta, no Gama; Ville de Montagne, Solar de Brasília e Moradas Sul etapa C, todos os três no Lago Sul (CORREIO BRAZILIENSE, 2008).

Outro aspecto da ilegalidade que cabe destacar a consolidação desses *habitats* e práticas espaciais que têm em comum sejam elas legais (como os condomínios horizontais propriamente ditos) ou irregulares (como os “loteamentos fechados”), atritos com direitos constitucionalmente garantidos, como o direito de ir e vir, o direito de reunião e o direito de intimidade. Muito embora esse tipo de atrito fique muito mais evidente no caso dos “pseudo-condomínios”, posto que contêm logradouros públicos em seu interior, problemas também ocorrem no caso dos condomínios propriamente ditos (cuja legitimidade, ainda que não a sua legalidade, pode, assim, ser ao menos posta em dúvida e debate). A proliferação de condomínios propriamente ditos pode, não muito

menos que a de “loteamentos fechados”, acarretar restrições de locomoção no espaço urbano pode, portanto, implicar restrições no que se refere a certos aspectos da fruição do “direito à cidade” (LEFEBVRE, 1991; ver, também, SOUZA, 2000 e 2006).

De acordo com Victor Carvalho Pinto, o lote constitui instituto de direito urbanístico e se destina a edificação. Contudo, o direito de construir incorporado ao lote não é ilimitado, supõe-se que ao ser aprovado pela Administração Municipal estejam estabelecidas as diretrizes de uso e ocupação do lote. O autor ressalta que a distinção entre lote e gleba não é apenas com base na infraestrutura, sendo indispensável a qualificação urbanística por meio de índices urbanísticos, dentre eles o lote máximo (previsto na Lei nº. 6.766/79 alterada pela Lei nº. 9.785/99 em seu Art. 4º). Dessa forma, o lote máximo controlaria a dimensão dos empreendimentos privados, como os condomínios horizontais e sendo, as dimensões do terreno superiores, ele deve ser considerado uma gleba e, como tal, inedificável, sendo inadmissível a disposição constante de diversas leis municipais, que admite a constituição de condomínio sobre glebas, como opção do proprietário, alternativa ao loteamento. Para ele, tal dispositivo constitui uma burla à lei de parcelamento do solo urbano, uma vez que o condomínio não incide sobre os mesmos ônus do loteamento e chama a atenção para os lotes com extensas dimensões, pois “não seria exagero dizer que a substituição generalizada de loteamentos por condomínios horizontais rompe com o próprio conceito de cidade” que pressupõe a “existência de equipamentos, áreas livres, calçadas e vias de acesso livre, como bens de uso comum do povo”. O autor sugere que esse problema seja atenuado pela “instituição de uma servidão pública de acesso às vias internas do condomínio por parte de qualquer transeunte” e o condomínio poderia “ter uma segurança privada própria, mas esta não impediria o acesso de estranhos ou exigir-lhes identificação. Além disso, as polícias civil e militar teriam livre acesso ao condomínio” (PINTO, 2005: 304-305).

Outro aspecto relacionado ao nosso objeto de estudo diz respeito ao fechamento de vias públicas, que tem sido prática usual nas cidades brasileiras. Para tanto, é necessária a formação de associações, que se tornam responsáveis pela contratação de empresas que executarão os serviços que até então seriam

realizados pelo Estado: varrição, limpeza, manutenção dos jardins, segurança, instalação de guarita, câmeras, contratação de vigias etc. Na cidade de São Paulo, existem leis municipais que permitem o fechamento de vilas, ruas e travessas com características de ruas sem saída, em locais exclusivamente residenciais. A Lei nº. 10.898/90 (alterada pelas Leis nº. 12.138/96, nº. 13.209/01, nº. 14.113/05, bem como a sua consolidação regulamentada pelo Decreto nº. 48.638/07) determinou como exigências para o fechamento de vilas, ruas sem saída, bem como as ruas e travessas com características de ruas sem saída, ter uso exclusivamente residencial; não apresentar mais de dez metros de largura de leito carroçável e servir de passagem exclusivamente para as casas nelas existentes. O fechamento de vilas, ruas e travessas sem saída deverá ser comunicado à Subprefeitura competente, mediante ofício protocolado e instruído com uma declaração de anuência ao fechamento, por, no mínimo, 70% dos proprietários dos imóveis situados na vila, rua ou travessa sem saída, sendo o comunicado analisado pela Subprefeitura competente, ouvido o Departamento Patrimonial da Procuradoria Geral do Município da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, bem como a Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, quando houver necessidade. Após a comunicação, o fechamento será implantado pelos moradores do local, às suas expensas e na conformidade das disposições deste decreto.

O fato de se tornar associado obrigatoriamente tendo a aprovação de um determinado número de moradores vêm gerando bastante discussão. Em matéria publicada na *Folha de São Paulo*, de 6 nov. 2005, intitulada *Muro da discórdia: Proprietários mais antigos protestam contra fechamento de ruas e cobrança por segurança e limpeza*, noticiava:

[...] Diante da expansão desses casos e da enxurrada de processos na Justiça, um grupo de cerca de 50 famílias se reuniu no mês passado para criar a Associação das Vítimas de Loteamentos e Residenciais do Estado de São Paulo.

Alguns rejeitam a mensalidade por ideologia – adquiriram lotes em área aberta e não aceitam ser obrigados a pagar taxas a particulares, como se estivessem num condomínio. Outros não querem pagar pelo serviço que não contrataram por não terem renda suficiente.

A matéria publicada na revista *Veja Rio, Tranquilidade abalada: Moradores do Jardim Pernambuco brigam na Justiça*, 16 jun. 2004, noticiava que as cinco ruas que compõem o bairro Jardim Pernambuco localizado na Zona Sul do Rio de Janeiro eram monitoradas por sessenta homens, vinte por turno: “O lugar não é um condomínio, mas um loteamento de casas de luxo favorecido por um privilégio concedido pela prefeitura: a instalação de cancelas” e explicava que as vias eram públicas, “mas as barreiras tornam o espaço quase exclusivo dos moradores”. Para se garantir o isolamento, a segurança e a limpeza das áreas comuns cada moradia desembolsa 900 reais, taxa paga à Associação de Moradores do Jardim Pernambuco. A contribuição, que não é obrigatória “está gerando briga no oásis das cancelas”, pois, das 140 propriedades da área, 121 pagam a mensalidade, e como as tentativas de atrair os endereços restantes não evoluíram, a associação tomou uma decisão de abrir “um processo contra os ‘resistentes’” e enquanto espera a tramitação do processo na Justiça, a Associação “investe ainda mais no reforço do esquema de segurança. Uma nova cancela está sendo construída na Rua Jornalista Alberto Sued [...]. Já a Rua Leôncio Correia, principal acesso à área, ganhará uma cancela eletrônica. ‘Vamos instalar um chip no pára-brisa dos carros dos moradores que irá abrir automaticamente a cancela’ [...]. Os moradores que não integram a associação não receberão os chips. Para chegarem em casa, precisarão se identificar para os seguranças”. Entrevistado, João Fontes, presidente da Associação de Moradores do Leblon protesta: “Eles estão cerceando o direito de ir e vir e criando normas próprias para uma área pública” (VEJA RIO *online*, 2004).

Ainda na cidade do Rio de Janeiro, pode-se observar frequentemente noticiado nos jornais as reivindicações de moradores para a instalação de cancelas, câmeras de vigilância e guaritas em vias públicas. No bairro da Urca, há pedidos para a realização do fechamento de uma via pública com cancela e a instalação de uma guarita com o intuito de diminuir os furtos e assaltos (*O Globo*, 26 jan. 2008), no Leme também reivindicações para a instalação de câmeras de segurança nas vias públicas do bairro (*O Globo*, 29 jun. 2008). A matéria publicada no jornal *O Globo*, de 23 ago. 2008, intitulada *Enquanto ‘seu’prefeito não vem*, relata que moradores do bairro Jardim Botânico e Botafogo, resolveram adotar

informalmente as praças próximas às suas casas, com a intenção de “ocupar bens públicos com ações positivas, que desestimulem a desordem urbana e a criação de um ambiente propício à disseminação de insegurança”, após uma série de arrastões os moradores realizaram um abaixo-assinado “pela colocação de cancelas e quebra-molas” em algumas vias. Em entrevista, uma das moradoras e associadas da Associação de Moradores e Amigos da Pio XI, no Jardim Botânico diz que “[...] É importante que os moradores ocupem as praças, senão alguém o fará”.

Em Brasília, a edição da Lei Distrital nº. 1.713/97 ocasionou, ainda em 1997, a distribuição ao Supremo Tribunal Federal de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Em 15 abr. 2008, houve Decisão de Julgamento que julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com acórdão publicado, recentemente, em 12 de setembro. A *Veja* noticiava a Lei em artigo intitulado *Corrente na porta: Lei pode transformar as superquadras de Brasília em condomínios fechados*, de Leonel Rocha, datado de 16 jul. 1997, informava que a Assembléia Legislativa do Distrito Federal havia aprovado a Lei Distrital nº. 1713/97²⁷, que autorizava a transformação das superquadras em “condomínios”, admitindo que os moradores contratassem seguranças, instalassem câmeras e colocassem obstáculos na rua de acesso, como correntes ou cancelas, para vedar a entrada de “estranhos”. A matéria trazia depoimento de Lúcio Costa: “A superquadra é o conceito radicalmente oposto ao do condomínio fechado. Fechar a superquadra é inconcebível”. Segundo a reportagem “tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, incluída pela Unesco na lista de cidades que são patrimônio da humanidade, Brasília é exemplo de como uma cidade pode ser organizada em torno de uma idéia. No caso, a idéia de igualdade. Os bairros não possuem sequer nomes próprios – apenas números, como SQS104 ou SQN 402 – para que não se possa hierarquizá-los²⁸”.

²⁷ Sobre o assunto ver CARVALHO, Antônio Carlos Alencar (1999): *O tombamento de Brasília e o estudo da constitucionalidade da Lei Distrital nº 1713/97 em face da Constituição Federal de 1988*. (Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=487>>. Acesso em: 20 dez. 2007.)

²⁸ Em 21 nov. 1997 a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi distribuída ao Supremo Tribunal Federal. Em 15/04/2008 houve Decisão de Julgamento que julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Em 12/09/2008 foi publicado acórdão, DJE, data de publicação DJE 12/09/2008 - Ata nº 28/2008 - DJE nº 172, divulgado em 11/09/2008. Transitado (a) em julgado em 19.09.2008. **Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou procedente a ação direta. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra

O Promotor de Justiça Marcelo Ferreira de Souza Netto, do Ministério Público do Estado de São Paulo, comenta que a cada dia aumentam os casos do “morar fechado”, transformando usos de bem comum do povo em sítios exclusivos para uma pequena parcela de moradores frente aos demais habitantes da cidade mesmo em bairros mais antigos, tradicionalmente abertos, que vêm sendo fechados através de “ações promovidas por Associações de Moradores, contando com o *placet* das Administrações Públicas” (SOUZA Netto:1999:240).

Essas associações, em nome da segurança e da ineficiência dos poderes públicos constroem muros, edificam guaritas portarias e instalam cancelas e portarias eletrônicas, contatam pessoas para exercer a segurança e vigilância, concedendo-lhe poderes para interceptar e identificar a qualquer custo os cidadãos que pretendam adentrar os limites do bairro, pessoas que a evidencia, não legitimidade para tanto, as quais terminam por usurpar a função da autoridade pública e que passam a gerir a conservação de praças, a promover a coleta de lixo, a distribuir correspondência e a administrar a captação e distribuição de água,

Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Cezar Peluso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 09.04.2008.

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei distrital n. 1.713, de 3 de setembro de 1.997. Quadras residenciais do plano piloto da asa norte e da asa sul. Administração por prefeituras ou associações de moradores. Taxa de manutenção e conservação. Subdivisão do distrito federal. Fixação de obstáculos que dificultem o trânsito de veículos e pessoas. Bem de uso comum. Tombamento. Competência do poder executivo para estabelecer as restrições do direito de propriedade. Violação do disposto nos artigos 2º, 32 e 37, inciso XXI, da Constituição do Brasil.

1.A Lei n. 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao texto da Constituição do Brasil --- artigo 32 --- que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios.

2.Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88].

3. Ninguém é obrigado a associar-se em “condomínios” não regularmente instituídos.

4. O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum.

5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil.

6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às “Prefeituras” das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas “Prefeituras” não detêm capacidade tributária.

7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal. (Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1706&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 set. 2008).

entre outros serviços. Em contraprestação, cobram dos moradores taxas, muitas vezes elevadas, pelos serviços colocados à sua disposição (SOUZA Netto, 1999:240)

Começou-se este subcapítulo chamando a atenção para o fato de que as ilegalidades espaciais típicas dos pobres (favelas e loteamentos irregulares) não constituem, nem de longe, os únicos tipos de ilegalidade, e que as ilegalidades dos mais aquinhoados precisam ser discutidas enquanto tais. Deve-se notar ainda, por fim, que, com a disseminação dos sentimentos de medo e insegurança, os próprios pobres muitas vezes vêm adotando, em vários de seus espaços típicos (periferias, subúrbios e até mesmo algumas favelas), medidas que emulam as estratégias e os dispositivos de autoproteção dos ricos, como guaritas e cancelas (vide SOUZA, 2006 e 2008). É o “auto-enclausuramento” dos ricos que “faz escola” no Brasil urbano, mesmo nas situações mais inesperadas.

4.2 Lei Lehmann: solução? Em que medida? Uma avaliação sucinta, 28 anos depois

Logo após a sanção da Lei nº. 6.766/79 se iniciam as críticas quanto à formatação do texto, aos conceitos por ela definidos, a não observação dos termos “arruamento”, “fracionamento”, “desdobro”, “remembramento”, a acusação de excluir grande parte dos brasileiros de ter acesso à propriedade imobiliária, que, por impor exigências por demais rigorosas, e contribuiu para o encarecimento do preço final dos terrenos, que tornou a lei inviável para os loteamentos destinados à população de baixa renda e por fim, alegam sua incompatibilidade com o código florestal..

Em matéria denominada *Loteamentos: nova lei é boa sem ser perfeita*, publicada na revista *Dirigente Municipal*, edição de maio-junho de 1980, Diógenes Gasparini, advogado da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos, enfatizava que a nova lei trazia normas específicas contra os crimes para o loteador irregular e para as autoridades que aprovarem ou registrarem loteamentos irregulares contudo, o novo marco legal não tratava dos loteamentos clandestinos: “Não resolve o que existe; e assim, continua o problema” e acrescenta: “Apesar disso, é melhor do que a arcaica legislação existente e preenche anseios do poder público e da população”. Edesio Fernandes relata que já em 1979 a maioria os parcelamentos irregulares localizados nas áreas metropolitanas já estavam consolidados e com os lotes pagos e em muitos casos já não se achava o empreendedor e a regularização, proposta pela Lei nº. 6.766/79, que seria realizada em conjunto município-empendedor, ficava a cargo da municipalidade todo o ônus da regularização dos empreendimentos (FERNANDES, 1995:83).

Bernardes criticava a Lei nº. 6.766 que “regula a ação do poder local e o restringe, a certo modo, dando competências às entidades metropolitanas e aos governos”. Contudo, “ao tratar simetricamente todas as municipalidades brasileiras, ela gera, em muitos casos, verdadeiro impasse para o planejador municipal”. Bernardes explicava que “se cumpridas às exigências dessa lei, a oferta de terrenos nas periferias urbanas será limitada ou estancada, o que irá ocasionar acentuada elevação de seus preços e impossibilitará sua aquisição pela população

de baixa renda [...]” e alertava que a “aplicação rigorosa dessa lei seria, pois, um fator de maior expansão de aglomerados subnormais e de loteamentos ilegais, que agravariam as condições de vida da população dessas periferias urbanas” (BERNARDES, 1986:116).

Olmiro Gayer Athaydes e Lisete A. Dantas Gayer Athaydes no livro *Teoria e Prática do Parcelamento do Solo* criticavam que a exigência do percentual de mínimo 35% “parece abusiva” e que a permissão da exigência de faixa complementar, sem a fixação de percentual máximo poderia gerar o desfalque de parte considerável do imóvel a ser parcelado e tornar oneroso o empreendimento, encarecendo o valor dos lotes. Athaydes também chama a atenção para o possível risco que o parcelador estaria sujeito pois “a exigência complementar pode ser feita sem limite, ‘em cada loteamento’”. (ATHAYDES, 1984:51).

Neste contexto, Rolnik explica que até meados da década de 1970 predomina na cidade de São Paulo, uma política iniciada com Jânio Quadros (como prefeito e posteriormente, governador) de legalização em massa de loteamentos e a implantação de equipamentos urbanos consolidando uma relação entre o político e a produção da periferia, que tem na própria condição inicial de ilegalidade do assentamento a possibilidade de transformar investimentos públicos em poderosas moedas de barganha em contabilidades eleitorais. Esse pacto territorial esboçado desde os anos 30, mas definido mais claramente no contexto da redemocratização e do populismo, nunca mais foi desmontado.

No final dos anos 70, o “milagre brasileiro” entrou em crise, ao mesmo tempo em que se intensificou a luta pela redemocratização do país. O crescimento econômico que se manteve ao longo da década de 70 começou a estagnar, assim como despontaram os primeiros sinais do aumento da taxa de desemprego e índices de inflação. A partir da crise econômica internacional e da política recessiva adotada pelo governo, os salários perderam cada vez mais seu poder de compra. O impacto da crise sobre a cidade se manifestou no esgotamento do padrão periférico de crescimento. Tal esgotamento se explicava, por um lado, pela relativa redução da oferta de lotes populares decorrentes da diminuição de loteamentos clandestinos. Isso se deu em função da adoção de legislação federal mais restritiva e da própria falta de elasticidade das ofertas, na medida em que aumentava a

distância entre a periferia e as zonas concentradoras de emprego. Por outro lado, a crise também foi causada pela diminuição do poder de compra dos salários em conjunturas altamente inflacionárias, o que reduziu a capacidade de comprometimento do trabalhador com a poupança inicial e as prestações do lote (ROLNIK, 2003:206,207).

Em maio de 1983, foi enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República projeto de lei, PL nº. 775/83, dispondo sobre o desenvolvimento urbano, definindo normas de ocupação do solo urbano, caracterizando a função social da propriedade urbana, fixando as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, dita normas para a regularização fundiária de áreas urbanas, cria o direito de preempção e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos. Eurico de Andrade Azevedo em artigo referente ao projeto de lei intitulado *O projeto de lei de desenvolvimento urbano* explicava que o projeto de lei tinha por finalidade a criação de um estatuto jurídico próprio para a cidade e a explicitação da função social da propriedade. Azevedo explicava a importância da discussão e aprovação dessa lei:

Nossa Constituição não possui uma só palavra sobre o urbanismo, e quando em 1977, o deputado Nelson Marchesan apresentou emenda para permitir ao legislador federal aprovar normas de gerais de desenvolvimento urbano, houve tal reação à sua proposta, que o parlamentar, retirou seu projeto. Sempre se entendeu que os problemas urbanos são de natureza local e, por conseguinte, de competência Municipal. Daí, o temor de que, podendo a União editar 'normas gerais de desenvolvimento urbano', viesse ela a ferir a autonomia municipal (AZEVEDO, 1985:34).

Em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal que recebe dois artigos (Artigos 182 e 183) tratando da questão urbana, reconhecendo a urbanização do país e que as formas de organização socioeconômica e político-territorial eram de outra ordem que não aquelas reconhecidas pelo Código Civil de 1916 com a inserção de um capítulo sobre política urbana (FERNANDES, 2006). Em 1990, o senador Pompeu de Souza apresenta projeto de lei, PL 5.788/90, que visava à regulamentação desses artigos da Constituição, sendo sancionado em 2001, o Estatuto da Cidade. Em 2002 é editado o Código Civil, Lei nº 10.406, em 10

de janeiro, que trouxe em seu texto capítulo sobre condomínio em geral e capítulo sobre o condomínio edilício.

Na edição de janeiro-março de 1990 da *Revista de Processo* foi publicada matéria de autoria de Joaquim de Almeida Baptista (redigida em junho de 1989) a respeito dos dez anos de vigência da Lei Lehmann, Baptista critica a lei:

Cada vez mais me convenço que a Lei Lehmann veio mais para complicar do que para resolver os problemas urbanos, gerando a multiplicação de ocupações clandestinas fonte de conflitos constantes, sem perspectiva de soluções a curto, médio, ou mesmo, em longo prazo, sem falar nos custos sociais, ampliados pela sua manutenção. Ela é a grande responsável por todas as conseqüências que ocasiono todo este complexo de circunstâncias. Melhor será buscar-lhe uma imediata alteração para assemelhá-la à realidade brasileira, despojando-a do irrealismo que contém. [...] a Lei Lehmann veio para evitar a existência de loteamentos clandestinos e proteger os adquirentes dos lotes. Ao invés disso, tronou o lote residencial artigo de luxo, a que só poucos têm acesso. Repensar-se na solução do parcelamento do solo é uma necessidade, pondo-se fim aos focos de litígio. Facilitando-se e impondo-se a divisão das terras ociosas em lotes é o grande desafio dos juristas, dos legisladores e dos administradores. È a grande meta (BAPTISTA, 1989:111-113).

De acordo com Maricato, a Lei nº. 6.766/79 acarretou restrição da oferta de moradias para a população trabalhadora e que em última instância, ela também contribuiu para o fortalecimento do mercado capitalista formal e para a segregação ambiental, ao evitar que a terra urbana, bem cada vez mais escassa nas metrópoles, fosse parcelada irregularmente. Contudo, Maricato reconhece que a abertura de loteamentos ilegais não estancou totalmente após a promulgação da lei nem se tem notícia de que os poderes públicos se esforçaram em sua aplicação rigorosa. Talvez o esgotamento de terra pouco valorizada no município de São Paulo, que é central na região metropolitana tenha contribuído mais para a queda da oferta de loteamentos ilegais do que a própria lei (MARICATO,1996). Na interpretação de Santos, as intenções da legislação foram louváveis, contudo ela somente entrouvrou as negociações e interações que tinham fortes motivações lógicas para ser como eram. Como resultado,

O parcelamento desenfreado de franjas e periferias parou [...]. Em compensação, não se está registrando qualquer indício de ocupação e adensamento de vazios intermediários. Se não estão mais sendo oferecidos lotes irregulares e desprovidos de serviços e infra-estrutura

aos pobres, também cessou de haver alternativas. A médio prazo há grandes ameaças de colapso, pois só estão restando as intervenções oficiais, que são mínimas, e as favelas, relativa novidade longe dos núcleos dos grandes aglomerados (SANTOS, 1986 *apud* MARICATO, 1996).

No livro *O uso do solo e o município*, Santos comenta que ainda se possam fazer reparos à Lei nº. 6.766, ela constituiu o “passo mais efetivo já dado no Brasil para determinar atribuições em relação ao uso do solo”, após sua sanção, “não são mais permitidas as expansões urbanas feitas de qualquer maneira e com a complacência das diversas esferas de governo, anteriormente indecisas sobre a quem competia agir” (SANTOS, 1990:21).

Em 1993, o Deputado Federal Carlos Nelson²⁹ (PMDB/SP) propunha à Câmara dos Deputados o PL nº. 3.818 que alterava a Lei Lehmann. A Justificação informava que vários estudos sobre a questão habitacional brasileira, haviam sido realizados pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, com o objetivo de permitir ao Poder Público a realização do parcelamento do solo em gleba submetida a processo judicial expropriatório pendente de solução definitiva, e também, ao adquirente de lote, um econômico registro imobiliário de seu título. A matéria foi submetida à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, que acolhendo a matéria assim, se manifestou:

As modificações propostas revestem-se de extrema importância para o desenvolvimento do programa habitacional do Estado [...] Não possuindo o Poder Público bens dominicais suficientes, para a implantação de loteamentos populares, necessita, quase sempre de desapropriação, para obtê-los, sujeitas, à ausência de consenso quanto à indenização, à processo judicial que na prática, é demasiado lento e impede a transferência do domínio ao expropriante e o deixa impedido de lotear ou desmembrar o imóvel com enormes sacrifícios para a população carente de habitação.

Propõe-se no presente, anteprojeto, que a norma vigente, no sentido de que só pode parcelar imóvel quem seja seu proprietário, seja excepcionada, de modo que a União, o Estado, o distrito Federal, os Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas a implantar

²⁹ PL-3818/1993 - Autor: CARLOS NELSON - PMDB/SP. Data de apresentação: 19/5/1993
Ementa: altera o decreto-lei 3365, de 21 de junho de 1941, e as leis 6015, de 31 de dezembro de 1973 e 6766, de 19 de dezembro de 1979. Explicação: permitindo ao poder público a realização do parcelamento do solo em gleba submetida a processo judicial expropriatório pendente de solução definitiva, e, ao adquirente do lote, um econômico registro imobiliário de seu título).

projetos de habitação, uma vez imitados na posse, possam parcelar o imóvel, e, de imediato, proceder à sua cessão à população carente, acelerando, dessa forma, para os adquirentes, o acesso seguro à habitação, favorecidos com a criação de um título provisório que traz em si a possibilidade de conversão em domínio (Diário do Congresso Nacional, 1993:18299-18300).

Em 1999, a Lei nº. 6.766/79 é alterada pela Lei nº 9.785 que introduziu modificações pontuais, tais como a definição de lote e da infra-estrutura básica; a previsão de condições especiais para os parcelamentos populares destinados aos programas habitacionais de interesse social; a remoção de um percentual mínimo de 35% para as áreas públicas, deixando a sua definição à lei municipal, em função da densidade da ocupação prevista para a zona em que se situarem os parcelamentos e outros requisitos; a dilatação do prazo de dois para quatro anos da vigência das diretrizes municipais e a apresentação do cronograma de execução das obras, quando da entrega do Projeto para a aprovação, juntamente com o instrumento de garantia dessa execução etc.

A remoção da exigência dos 35% para as áreas públicas deixando a cargo do município a decisão de estabelecer percentual conforme proporção com a densidade de ocupação constituiu-se em perda para os municípios brasileiros, prejudicando seu desenvolvimento urbano ambiental. Os interesses econômicos influenciaram a redução das exigências, que já com a redação da Lei nº. 6766/79 não eram de todo atendidos. Mas auxiliava quando da regularização do empreendimento, em licenciamentos corretivos. Além disso, sabe-se que são poucos os municípios que possuem quadro técnico para definir essa “proporção” de espaços públicos tão necessária para garantir uma boa qualidade de vida em nossas cidades.

Conforme documento intitulado *Considerações sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 52 (PL Nº 3.818/93, na Casa de Ordem)*, autoria de José Carlos de Freitas, Beatriz Augusta Pinheiro Samburgo, Cláudia Helena Tamiso do Ministério Público do Estado de São Paulo, elaborado com o intuito, dentre outros, de pedir veto a essa redação: “o pretense prestígio ao princípio da *autonomia municipal* para fixar o percentual, confere liberdade apta a gerar indesejável competição entre municípios vizinhos, instalando-se um "balcão de comércio". Uns exigirão 5%,

outros 10%, 15%, ou 40% de áreas públicas - dentre parques, praças, áreas verdes e institucionais -, proporcionando o aumento da especulação imobiliária nas cidades, em desrespeito aos padrões de desenvolvimento e planejamento urbanos. Os proprietários e, principalmente, as grandes empresas de loteamento darão preferência aos municípios que lhes exigirem menor quantidade de área doadas, para produzir mais lotes em loteamentos dotados de ruas tão-somente. A proporção exigida pela lei estará condicionada às pressões dos empresários e a um critério subjetivo do Legislativo ou Executivo local, quando seria melhor deixar fixado um padrão urbanístico, num percentual único da lei federal, para a segurança jurídica de todos. (...) O inciso I do art. 4º do Projeto remete a fixação da proporcionalidade entre áreas públicas e densidade de ocupação ao plano diretor ou lei municipal. Todavia, há centenas de municípios sem plano diretor nem lei de parcelamento de solo, os quais não terão qualquer fixação do percentual para as áreas públicas (no Estado de São Paulo, conhecido como o mais avançado da Federação, eles são inúmeros...). Na praxe, hoje, à falta de lei municipal e de plano diretor dispendo sobre a matéria, os municípios têm adotado o parâmetro da lei federal vigente, para suprir a lacuna legal. Também essa lacuna não atende ao interesse público por não contemplar diversos municípios espalhados pelo território nacional” (IRIB, 199-)].

A autora tem a oportunidade de trabalhar no cotidiano com parcelamentos irregulares e clandestinos, propondo sua adaptação à legislação federal. No trabalho no setor de Meio Ambiente da Central de Apoio Técnico do Ministério Público de Minas Gerais, lida-se diariamente com a aplicação das legislações ambiental e urbanística. O dia-a-dia na busca de compatibilização dessas legislações vem trazendo bons resultados na prática e debates enriquecedores no no setor. O que se tem notado é que, quando existem reservas das áreas públicas nos projetos urbanísticos, a municipalidade não efetivou nenhum projeto, seja paisagístico ou arquitetônico, de equipamento comunitário. Também, prevalecem projetos aprovados sem levantamento planialtimétrico, sem a demarcação de curso d’água e quando se chega ao local para a realização de vistoria o que se vê são o parcelamento de áreas de alta declividade, áreas de preservação permanente, áreas contaminadas etc. A omissão das municipalidades,

seja por não possuir quadro técnico para analisar os projetos, seja por simples omissão, seja pela ausência de fiscalização não facilitam a aplicação da legislação e por isso, não se garante a melhoria dos núcleos urbanos. Nenhuma lei se efetiva por si mesma, faz-se necessária a participação da comunidade para a conbrança de sua implementação. De nada vale o instrumento no papel, sem que seja efetivamente implantado.

Desde a alteração da Lei nº. 6.766/79, em 1.999, vários outros projetos de lei foram sendo apresentados à Câmara dos Deputados com propostas de modificações pontuais que culminaram com a elaboração de uma proposta de substitutivo à Lei nº. 6.766/79. É sobre o processo de elaboração da alteração desta lei e seu estágio atual que será tratado a seguir.

5 O DEBATE EM TORNO DA ALTERAÇÃO DA LEI Nº. 6.766/79: OS INTERESSES EM JOGO

Todo processo legislativo de elaboração de um novo ordenamento jurídico envolve conflitos de interesses onde os “poderes” são capazes de realizar arranjos no sentido de revelar ou ocultar saídas, independentemente, se isso significa ganho ou perda para a coltividade. Jacques Alfonsin (2002) ensina que toda vez que uma nova ordem jurídica tem a pretensão de modificar uma realidade, no caso, o espaço urbano, nos são apresentados quatro questionamentos que se referem ao *quem* e ao *porque*; ao *como*; ao *onde* e ao *quando*.

Estas questões constituem a base para uma investigação a respeito da formulação da norma e suas implicações. A primeira questão, *quem* e *porque*, deve indagar a respeito da abrangência dos efeitos jurídicos que o novo ordenamento pretende impor e se as causas que presidiram a sua promulgação visam afetar a vida de todos ou apenas, de determinadas pessoas. Deve-se questionar quais são os fins buscados pela lei e se estes se legitimam a partir de necessidades a serem satisfeitas, de liberdades que são devidas, quem sabe, em desfavor de outras que estão sendo mal-exercidas. O segundo questionamento refere-se ao *como* serão alcançados os fins propostos, se eles se justificam a partir da mudança prevista, quem tem competência para decidir, a respeito, que critério presidirá a opção por tal ou qual instrumento de intervenção, que direitos deverão ser preservados ou sacrificados, quais os recursos que devem ser disponibilizados para isso. A terceira questão se relaciona com em que extensão o horizonte espacial do novo ordenamento há de ser modificado, referindo-se a índices, as iniciativas para a promoção de uma melhor compatibilidade possível entre os lugares públicos e privados das cidades, para que o bem - estar de todos não fique impedido por alguns. E por fim, o *quando*, refere-se ao horizonte temporal da aplicação dos instrumentos previstos pela nova lei que deverá obedecer a cronologia na qual os acontecimentos previstos traduzirão capacidade de garantir o que preservar do passado, o que manter no presente, o que reservar para o futuro, sem engessar o solo urbano a ponto de outras gerações não ficarem dependentes, como a de hoje,

de mudanças tão urgentes como aquelas que são indispensáveis a defesa da vida (ALFONSIN, 2002).

Nas discussões da revisão da Lei nº. 6.766/79 é possível notar as influências dos agentes modeladores do espaço e os pactos (arranjos e [re]arranjos) que vão sendo acordados para a elaboração de um texto que reúna os “interesses” de todos os setores envolvidos. Já foi comentado na Introdução desta dissertação, que a revisão da Lei nº. 6.766/79, denominada de “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”, começou a ser moldada há sete anos no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados. Logo após a alteração da Lei nº. 6.766/79 por meio da Lei nº. 9.785/99, vários projetos de lei foram encaminhados à Câmara dos Deputados com propostas de modificações pontuais na legislação vigente. O primeiro desses projetos, o Projeto de Lei nº. 3.057/2000³⁰, do Deputado Bispo Wanderval (PL/SP), publicado no Diário da Câmara dos Deputados, em 25 de maio de 2000, propunha uma alteração no Artigo 41 da Lei nº. 6.766, com justificativa de “tornar o registro dos lotes acessível às pessoas mais simples e que não tenham possibilidade de arcar com os ônus financeiros e burocráticos que a lei acima mencionada exige” e que se tornou, por ter sido o primeiro projeto apresentado, o Projeto de Lei que deu número ao substitutivo proposto para a alteração da Lei nº. 6.766/79 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

O processo legislativo da revisão da Lei nº. 6.766/79, desde o início dos trabalhos, contou com a participação de diferentes setores da sociedade e do governo. Pode-se citar, obviamente, parlamentares bem como os consultores legislativos da Câmara; o Ministério das Cidades; o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Justiça; os Ministérios Públicos Estaduais e Federal; o Fórum Nacional de Reforma Urbana; os movimentos sociais; o setor produtivo; os registradores de imóveis; os corretores de imóveis; as organizações não-governamentais ambientalistas e a Associação de Juízes Federais do Brasil. De

³⁰ Projeto de Lei nº. 3057/2000 - Autor: Deputado Bispo Wanderval - PL/SP (Wanderval Lima dos Santos). Data de apresentação: 18 maio 2000 - Ementa: Inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único. Explicação: Estabelece que para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação, por outro órgão (Disponível em: <www2.camara.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2008).

acordo com a consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, em 2007, representantes da Casa Civil da Presidência da República também iniciaram participação nas discussões .

Atualmente, o projeto encontra-se aguardando encaminhamento, pronto para a pauta do plenário. O atual relator, Deputado Renato Amary, apresentou Parecer com substitutivo em novembro de 2007 que foi aprovado por Comissão Especial em 12 de dezembro de 2007. O projeto apresenta-se dividido em 3 partes que refletem claramente seus agentes modeladores: parcelamento do solo, regularização fundiária e registro imobiliário. Dentre as proposições apresentadas estão a Gestão Plena (condição do Município que conta com o Plano Diretor conforme determinação do Estatuto da Cidade, com órgãos administrativos nas áreas de política urbana e ambiental e com conselhos municipais); integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental; licenciamento integrado de responsabilidade do Município quando este detém a condição de gestão plena, estabelecendo os casos de exceção em que o licenciamento ambiental é atribuído ao Estado; instituição de um capítulo específico sobre a regularização fundiária sustentável, estabelecendo diretrizes e procedimentos gerais, inclusive quanto à regularização fundiária de interesse social em APP, e remetendo à lei municipal a definição dos procedimentos de licenciamento do plano de regularização fundiária; instituição de novos instrumentos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse que possibilitam agilizar os procedimentos da regularização fundiária. No que se refere ao parcelamento do solo, o atual projeto introduz uma nova modalidade de parcelamento do solo, o “condomínio urbanístico”³¹ e legitima os “pseudo-condomínios”.

É sobre o desenvolvimento do processo legislativo da “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” no que se refere ao *habitat* do morar fechado, “condomínios urbanísticos” e “pseudo-condomínios”, com o intuito de entender a influência dos agentes modeladores sobre a conformação do texto do projeto, que trata o próximo subcapítulo.

³¹ Este termo, como foi comentado no subcapítulo 4.3, é apresentado, em 1981, como solução jurídica aos “loteamentos especiais”, por José Afonso da Silva no livro *Direito Urbanístico Brasileiro*.

5.1 Os diferentes agentes modeladores e suas posições

No início dos anos 70, David Harvey discutia a formação dos processos sociais e seu vínculo com a forma espacial das cidades. Essa conformação se devia a ação dos diversos atores no mercado da moradia onde cada um possuía um modo distinto de determinar o *valor de uso* e o *valor de troca* do solo urbano. Harvey elencava como atores os *usuários de moradia*, os *corretores de imóveis*, os *proprietários*, os *incorporadores* e a *indústria da construção de moradias*, as *instituições governamentais* e as *instituições financeiras* e explicava o papel desempenhado por cada um dos atores no mercado da habitação (HARVEY, 1980).

No final dos anos 80, Roberto Lobato Corrêa analisava o espaço urbano e os agentes sociais responsáveis por sua produção: os *proprietários dos meios de produção*, sobretudo os *grandes industriais*; os *proprietários fundiários*; os *promotores imobiliários*; o *Estado* e os *grupos sociais excluídos*. O autor salientava que a ação destes agentes ocorria dentro de um marco jurídico responsável por sua atuação e que este marco refletia o “interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante”(CORRÊA, 1989:12) e que ainda pudesse haver diferenciações nas estratégias, e mesmo conflitos, entre os proprietários dos meios de produção; dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários e do Estado, haveria denominadores comuns, tais como a apropriação de uma renda de terra, que os uniria. A ação desses agentes servia ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar os conflitos de classe, este aspecto cabendo ao Estado e que a tipologia apresentada é muito mais de natureza analítica do que efetivamente absoluta.

No processo legislativo da revisão da Lei nº. 6.766/79, os agentes modeladores do espaço podem ser claramente identificados nas discussões e, seus pensamentos refletidos na conformação do texto legal. Desde o início dos trabalhos, em 2001, quando se constituiu um Grupo de Trabalho, sob a presidência do Deputado João Sampaio (PDT/RJ) no âmbito da Comissão de Desenvolvimento

Urbano - CDU³² da Câmara dos Deputados, presidida pelo Deputado Djalma Paes, com o objetivo de debater possíveis modificações na Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano. Nas discussões é possível notar a dificuldade do entendimento dos conceitos jurídicos das figuras dos “condomínios fechados”, “loteamentos fechados”, condomínios.

Naquele ano, foram realizadas duas audiências públicas na CDU, sendo a primeira, realizada em 2 de outubro, com o tema “Novos paradigmas para o parcelamento do solo e requisitos urbanísticos e ambientais” e a segunda, em 23 de outubro, com o tema “Contratos, sanções e outros aspectos jurídicos e aprovação de projetos, licenciamentos e registros”. Já naquelas duas primeiras audiências os “condomínios” e “loteamentos fechados” entraram na pauta da discussão.

Na primeira audiência, participaram dos debates representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (SECOVI-SP). O representante do SECOVI -SP, Sr. Caio Portugal teceu críticas quanto a lacuna existente na Lei nº. 6.766/79 no que diz respeito aos “pseudo-condomínios” se manifestando, desde o início, no sentido de legitimação e regularização dessa figura:

Hoje, até por uma questão de mercado, de necessidade, de problema de segurança pública, que o nosso estado e o Brasil como um todo enfrentam – dizem respeito à questão dos loteamentos fechados. Eles não estão previstos na atual Lei nº 6.766/79, não foram previstos, na sua alteração, na nº Lei 9.785/99. O Município tem de estar aparelhado para

³² A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados foi criada pela Resolução nº 4, de 1985, e ratificada pelas Resoluções nºs 25, de 1993, e 20 de 2004, possuindo a atribuição de examinar as proposições legislativas relacionadas ao desenvolvimento urbano no Brasil e suas matérias correlatas - os projetos de lei sobre urbanismo e arquitetura; política e desenvolvimento urbano; uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; habitação e sistema financeiro da habitação; transportes urbanos; infra-estrutura urbana e saneamento ambiental; direito urbanístico municipal e edilício; ordenação jurídico-urbanística do território; planos nacionais e regionais de ordenação do território e da organização político-administrativa; política e desenvolvimento municipal e territorial; regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões integradas de desenvolvimento e microrregiões (Disponível em: <www2.camara.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2008).

gerir esses loteamentos fechados, popularmente conhecidos como condomínios.

[...]

Visitei uma cidade no interior de São Paulo, Valinhos, e o Secretário de Planejamento disse-me, com certa exaltação, que lhe havia sido entregue um conjunto do CDHU e que os próprios adquirentes do CDHU haviam montado uma associação de moradores e queriam promover, junto ao Município, ou seja, junto ao Poder Público Municipal, o fechamento do entrono daquele conjunto habitacional, visando a um sistema de segurança particular. Mais que uma questão de mercado, em si, é hoje uma questão de cidadania. Existe nos diferentes estratos sociais a necessidade dessa busca de autogestão do espaço público, até com vistas à questão da segurança.

Acredito que esse seja o local e o instrumento para se nortear minimamente, como pensar esse tipo de empreendimento que cerceia, de certa forma, o espaço público, uma vez que limita o seu acesso apenas aos moradores e, por outro lado, pode vir no futuro a prejudicar até o trânsito interno dentro da cidade e o acesso às áreas públicas.

Sobre o assunto, a Deputada Sra. Iara Bernardi comentou que a questão dos “condomínios exclusivos” não mais está vinculada às classes média e alta:

Hoje é uma realidade das cidades, tanto para a população de baixo padrão quanto para de alto padrão, sobre os condomínios fechados. Tanto a população de baixa renda quer se proteger e fechar os condomínios, principalmente pela questão da violência, como a população de melhor padrão. E não existe legislação. Não sei se é aqui que deveremos trabalhar a Lei nº 6.766/79, fazendo a regulamentação dos condomínios fechados.

122

A representante do IBAM, Sra. Nídia Inês Albessa de Rabi relatou a experiência prática da Instituição, revelando a existência de preocupação das comunidades em regular a figura, contudo não fica clara sua definição a respeito de condomínio e “condomínio fechado”:

Tivemos, recentemente, uma experiência no Município de Búzios, a revisão da Lei de Uso do Solo. E a população estava realmente determinada a controlar a ocorrência de condomínios no Município. Então, chegou-se a uma mudança na legislação equiparando o condomínio aos mesmos parâmetros do loteamento particular, exigindo as áreas públicas, voltadas para a rua e colocando o condomínio como uso, mas com todos os parâmetros da regulação de loteamento.

Em Manaus, o mesmo está ocorrendo. Há grande preocupação social. Acredito que a nova forma de gerir a questão urbana com participação da população permite que haja essa discussão, chegando-se a um consenso. Lá também está chegando-se a conclusão da limitação de condomínios a padrões de quadras, para permitir a circulação, porque estavam construindo condomínios enormes que dificultavam não só o acesso ao público como a mobilidade urbana.

Então há uma regulamentação específica para garantir a continuidade do sistema viário, limitação do tamanho do condomínio e do número de unidades, da densidade; enfim, todos os parâmetros que o Município pode determinar.

Outro ponto que considero polêmico e, ao mesmo tempo, com tantos desafios, é o condomínio fechado. Ele começou a surgir, primeiramente, nos lugares mais distantes, onde as pessoas faziam condomínio fechado para morar e servir como sítio. Eram pessoas que tinham uma renda melhor. Passado o tempo, começaram a aparecer muitos condomínios fechados, devido à violência. Até por uma questão de sobrevivência. Vamos instituir a lei dos condomínios fechados. Mas o que está ocasionando o condomínio fechado em nossa sociedade?

Na segunda audiência, participaram representantes do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB); do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e da Associação de Notários e Registradores do Brasil (ANOREG). O representante do IBAM, Sr. Marcos Pinto Ferreira Gomes, se manifestou a respeito chamando a atenção para a diferença dos conceitos de condomínios, conforme Lei nº.4591, e loteamentos, conforme Lei nº. 6766, e sua mistura para burlar a lei vigente:

123

O problema que tem havido hoje, de solução ainda, não muito definida, é a questão do condomínio, a sua diferenciação ou não, dependendo do caso, em relação ao parcelamento do solo. É evidente que do ponto estritamente jurídico, o condomínio não leva ao parcelamento do solo, que seria a finalidade do loteamento ou do desmembramento, por exemplo. Por outro lado, é evidente que muitas vezes isso é feito simplesmente para fugir ou pelo menos tentar fugir de algumas obrigações urbanísticas que seriam impostas ao loteamento ou ao desmembramento. Na verdade, esse problema tem sido tratado na doutrina. Existem condomínios, loteamentos fechados, uma série de modalidades próximas, com pequenas diferenças umas das outras, mas que no fundo, sempre podem esbarrar num meio – ou mesmo, na verdade, tornar-se um meio – de fugir das obrigações urbanísticas.

E apresentou uma proposta de solução de utilização de parâmetros urbanísticos, como o tamanho máximo de uma quadra, para sua regulação:

E nesse âmbito, a título de solução, o que eu tenho visto e poderia recomendar – e não sei se é o melhor, mas, afinal, aqui é o palco para debates – a solução que tenho visto ser adotada é a de que o condomínio não possa exceder a dimensão mínima e máxima das quadras, e em alguns casos tem-se estabelecido que não é possível haver condomínio com dimensão maior do que uma quadra da área aonde ele se localiza, isto é, o tamanho não pode ser superior ao máximo permitido, para uma

quadra no local onde esse empreendimento, esse condomínio se situe, solução essa que me parece até certo ponto interessante, e que alguns Municípios têm adotado, de modo a minimizar essa prática. É verdade que isso envolve um pouco o Direito Civil, o Direito Urbanístico; é uma situação ainda indefinida, que talvez encontrasse saída na Lei nº 6.766/79, ou em alguma lei que suceda, mas uma lei federal, já que a União tem competência para editar normas do Direito Civil, além do Direito urbanístico; na verdade, seria algo mais pacífico, mais apaziguado, pois o condomínio tem essa dupla face, civil e urbanística. Então, seria algo a se pensar. Mas, se não for essa a solução, algo em relação ao condomínio teria de ser buscado na legislação nacional, de forma a garantir essa tranquilidade, já que sempre há discussão, quando um Município regulamenta esse assunto, sobre se ele não está legislando sobre Direito Civil e, com isso, extrapolando sua competência. Com a discussão existe, seria interessante que a União, se possível, por meio de seus processos legislativos e suas leis, adotasse alguma solução para essa situação atual, que é provavelmente o principal problema, em termos reais.

A representante da ANOREG, Sra. Léa Emília Braune Portugal se expressou contra os “pseudo-condomínios” existentes em Brasília, implantados com o intuito de burlar a Lei nº. 6.766:

A solução dos condomínios considero perfeita! Condomínio, para mim, é loteamento disfarçado, sem espaço urbano, sem verde. Se for condomínio como é tratado no Código Civil, tem que dar, ao vender uma fração ideal, o direito de preferência a todos os demais condôminos. Então, é loteamento disfarçado. Estou cansada de ver isso aqui em Brasília. Sou registradora, modestamente, do 2º Ofício do Registro de Imóveis, há 34 anos, aqui na cidade, e estou cansada de ver anunciarem no jornal fração ideal. No caso de fração ideal, tem que ser dado o direito de preferência aos outros condôminos.

124

O Sr. Vicente Celeste Amadei do SECOVI-SP, ressaltava a importância da clareza das definições e se manifestava favorável a figura dos “pseudo-condomínios” :

Um dos pontos importantes é a definição de loteamento fechado, condomínio, condomínio civil e frações ideais. Quanto ao loteamento fechado e o condomínio, separo bem as coisas. Loteamento fechado é um loteamento comum, registrado hoje pela Lei nº 6.766/79, com concessão de uso outorgada por uma lei municipal. Essa outorga está prevista no Decreto nº 271, de 1967. Então, essa legalidade está presente no loteamento fechado: as vias públicas, os lotes são numerados, não há venda de fração ideal, é lote mesmo. É um loteamento comum, só que os espaços públicos são concedidos mediante concessão de uso real. Quanto ao condomínio – e me refiro ao condomínio mesmo, não à venda de fração ideal, porque isso para mim é crime, é burla –, previsto no art. 8º da Lei nº 4.591/64, que fala sobre casas assobradadas, a venda da

fração ideal é vinculada à edificação. Tem que haver uma incorporação, como há num prédio. O regime está previsto na Lei nº 4.591/64, só que se fazem casas. O grande óbice que se tem apontado para o condomínio tratado pela Lei nº 4.591/64 diz respeito ao fato de que eventualmente impede as ligações do sistema viário das cidades, criando problemas à malha viária. Penso que esse seja um problema a ser resolvido pelos Municípios na hora de fazerem as aprovações. Nem sempre se tomam os cuidados necessários. Vi uma cidade tomar esse cuidado, para aprovação de um loteamento fechado. Foi exigido que se fizesse uma rua, uma via externa ao condomínio, possibilitando a ligação necessária mais à frente, para que não houvesse cerceamento da malha viária.

Para que as Prefeituras têm urbanistas analisando projetos? Justamente para ver essas necessidades. Agora, a Prefeitura pode determinar o tamanho do loteamento fechado ou do condomínio. A Prefeitura é que dirá se é interessante ou não a existência de loteamentos fechados ou do condomínio. A Prefeitura é que dirá se é interessante ou não a existência de loteamentos ou condomínios na cidade. Grandes condomínios podem atrapalhar, então permite-se até certo tamanho, como é o caso de loteamento fechado em São Paulo.

Gostaria de pedir que estudem oportunamente essas duas figuras separadamente. O condomínio pela Lei nº. 4.591/64, e o loteamento normal, mas fechado por circunstância de lei municipal que atende uma situação que é hoje real. Essa realidade do loteamento fechado também é muito presente. Hoje, qualquer cidade do interior a que se vá tem muitos loteamentos fechados, por questões de segurança ou até por questões de qualidade de moradia.

A partir dessas audiências e dos debates gerados foi confeccionado um parecer do relator, apresentado à CDU em 5 de dezembro de 2002, contendo um substitutivo à proposição principal, PL nº. 3057/00, com cinco proposições a ela apensadas (PL nº. 3.409/00, do Sr. Alberto Mourão, que define requisitos urbanísticos para parcelamentos realizados na forma de condomínio; o PL nº. 5.499/01, do Sr. José Carlos Coutinho, que determina a aquisição de propriedade em caso de loteamento irregular, sendo o lote de até 200 metros quadrados ocupado para fins de moradia por mais de cinco anos; o PL nº. 5.894/01, do Sr. Dr. Hélio, que regula a criação de loteamentos fechados, em caso de empreendimentos existentes na data de vigência da lei que vier a originar-se da proposta; o PL nº.6.180/02, do Sr. José Carlos Coutinho, que dispõe sobre instrumentos de política urbana, nos termos do § 4º do art. 182 da Constituição Federal;o PL nº. 6.220/02, do Sr. João Eduardo Dado, que altera a Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", no que concerne ao prazo para aprovação de projetos e aceitação de obras pelo Poder Público).

No voto do relator, Sampaio ressaltava que, na elaboração do substitutivo haviam sido utilizados os subsídios das reuniões promovidas, em 2001, pelo Grupo de Trabalho criado pela Comissão e o “conteúdo abrangente do PL nº. 4.709/98, de autoria do ilustre Deputado Ricardo Izar, a nós encaminhado a título de subsídio pelo próprio autor”. Sampaio também se manifestou quanto às proposições apensadas:

O PL 5.499/01 e o PL 6.180/02 tratam de matérias já adequadamente disciplinadas pelo Estatuto da Cidade. O PL 6.220/02 traz à discussão a proposta de que os projetos de parcelamento não analisados pelo Município no prazo a ser estabelecido em lei municipal sejam considerados aprovados. Ocorre que proposta com igual teor foi considerada inconstitucional no processo de discussão da projeto que originou a Lei 9.785/99.

Diante do exposto, votamos:

1. pela aprovação do PL 3.057/00, do PL 3.409/00 e do PL 5.894/01, na forma do substitutivo; e
2. pela rejeição do PL 5.499/01, do PL 6.180/02 e do PL 6.220/02.

O relator dizia que um dos pontos considerados na elaboração do substitutivo diz respeito à lacuna quanto à disciplina dos “condomínios urbanísticos”:

O diploma legal que disciplina condomínios em nível federal é a Lei nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, o qual ocupa-se basicamente dos condomínios em edificações. O Art. 8º dessa lei limita-se a prever a hipótese de realização de um condomínio com mais de uma edificação em um mesmo terreno, mas não prevê requisitos urbanísticos ou de qualquer outro tipo específicos para esses empreendimentos. Essa lacuna é causa de muitos problemas. De um lado, muitos empreendimentos são executados na forma de condomínio sem parâmetros urbanísticos adequados, o que representa um risco para os padrões de desenvolvimento urbano das cidades. De outro, muitos empreendimentos executados na forma de loteamento, segundo os parâmetros definidos pela Lei nº 6.766, têm seus perímetros fechados, o que representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos.

Conforme João Sampaio, as questões que se destacaram para a elaboração do texto do substitutivo foram:

- 1 a explicitação e a regulação dos condomínios urbanísticos como uma das modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;

- 2 o detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em termos de implantação e manutenção de infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários, nas diferentes modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
- 3 a previsão da possibilidade do Poder Público municipal exigir do empreendedor contrapartida, financeira ou não, em razão do ônus em termos de infra-estrutura e serviços públicos gerado pelo parcelamento;
- 4 a simplificação do processo de aprovação do projeto, por meio da exigência de que todos os procedimentos necessários sejam efetivados perante um único órgão do Poder Público municipal;
- 5 o estabelecimento de algumas normas básicas específicas para a regularização fundiária;
- 6 a definição de normas para a regularização de loteamentos fechados já existentes.

Naquele parecer, apresentado à CDU em 5 de dezembro de 2002, o substitutivo apresentava como proposta de lei que dispunha sobre o *parcelamento do solo para fins urbanos* e em seu Art. 2º, já definia a figura do “condomínio urbanístico” como um dos modos de parcelar o solo, contudo, também trazia a opção da figura ser uso e ocupação do solo, portanto, bastante confusa, pois isto significava alterar também a Lei nº. 4.591 (Art. 95 e 96). A expressão “condomínio urbanístico” foi apresentada com o intuito de solucionar juridicamente o “morar fechado”. Por isso, traz em sua definição, o termo “unidades autônomas” que se diferenciam do lote, que, por definição está vinculado aos bens públicos. O Art. 3 trazia as definições de “condomínio urbanístico”, unidade autônoma, áreas destinadas ao uso comum dos condôminos, visando definir o que seria público e privado...

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

III - condomínio urbanístico: a subdivisão de gleba ou lote em unidades autônomas destinadas à edificação e áreas de uso comum dos condôminos, que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;

VI - unidade autônoma: a unidade imobiliária resultante de condomínio urbanístico realizado nos termos desta Lei;

VII - áreas destinadas a uso público: aquelas referentes ao sistema viário, à implantação de equipamentos comunitários, bem como a espaços livres de uso público;

VIII - áreas destinadas ao uso comum dos condôminos: aquelas integrantes de condomínios urbanísticos não caracterizadas como unidades autônomas;

[...]

Art. 2. A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

Art. 8º-A. Sem prejuízo de maiores exigências estabelecidas por legislação estadual ou municipal, os condomínios urbanísticos realizados nos termos do art. 8º devem localizar-se em zona na qual a legislação urbanística municipal admita essa modalidade de parcelamento e observar as exigências da legislação de parcelamento do solo para fins urbanos quanto:

- "I – aos requisitos urbanísticos;
- "II – às responsabilidades do empreendedor;
- "III – à elaboração do projeto e sua aprovação;
- "IV – à entrega das obras.

Art. 3. Aplicam-se aos condomínios urbanísticos, no que não contrariar esta Lei, as disposições da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

Quanto aos “pseudo-condomínios”, o relator manifestou da seguinte forma em seu voto: “muitos empreendimentos executados na forma de loteamento, segundo os parâmetros definidos pela Lei 6.766, têm seus perímetros fechados, o que representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos”. No texto, pode-se notar a tentativa de regularizar o “passivo existente” vinculando-se a totalidade da aprovação dos proprietários, à concessão de outorga pela municipalidade com formação de uma associação de moradores:

Art. 4. Nas áreas previstas pelo plano diretor de que trata o art. 182 da Constituição Federal, os loteamentos implantados até a entrada em vigor desta Lei, na forma da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, podem ter o seu perímetro cercado ou murado, no todo ou em parte, obedecendo os seguintes requisitos:

I – aprovação da totalidade dos proprietários dos imóveis localizados na área fechada;

II - outorga, pelo Município, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, de permissão de uso das vias de circulação e outros espaços públicos localizados na área fechada a uma associação constituída pelos moradores para esse fim específico.

§ 1º O plano diretor ou lei municipal dele derivada devem estabelecer:

I - a compensação a ser exigida dos proprietários dos imóveis localizados na área fechada, em função do uso privativo das vias de circulação e outros espaços públicos;

II - a solução a ser dada a equipamentos comunitários localizados na área fechada, de forma a não prejudicar o seu uso pela comunidade interessada;

III - normas gerais sobre a restrição de acesso à área fechada por não-moradores.

§ 2º Efetivado o fechamento do loteamento na forma deste artigo, passam a ser observado o disposto no § 2º do art. 11.

§ 3º Deve ser assegurado livre acesso à área fechada às autoridades e entidades que zelam pela segurança e bem estar da população.

§ 4º À outorga de permissão de uso das vias e outros espaços públicos de que trata o inciso II do *caput* não se aplicam as disposições de Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

e determinando-se a sua proibição, após a entrada em vigor da lei:

Art. 5. Após a entrada em vigor desta Lei, a implantação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com vedação de acesso somente é admitida na forma de condomínio urbanístico.

O Parecer do Deputado João Sampaio foi apresentado no fim da legislatura de 1999/2002. Em 28 de janeiro de 2003, a CDU o devolveu, sem manifestação e em 31 de janeiro de 2003, o processo foi arquivado, sendo desarquivado em 11 de março de 2003. Como o Deputado João Sampaio não havia sido reeleito, o Deputado Dr. Evilásio (PSB/SP) é nomeado relator na CDU, em 2 de abril de 2003. Em 3 de abril de 2003 abriu-se prazo para a apresentação de emendas. Não tendo sido apresentadas emendas, o Deputado Dr. Evilásio, apresentou em 5 de junho de 2003, seu parecer na forma de substitutivo. O substitutivo mantém basicamente o conteúdo do trabalho produzido pelo Deputado João Sampaio, mantendo o “condomínio urbanístico” como modalidade de parcelamento (Art.2º), e na definição da figura, trazia a possibilidade de subdivisão de gleba ou lote,

129

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

III - condomínio urbanístico: a subdivisão de gleba ou lote em unidades autônomas destinadas à edificação e áreas de uso comum dos condôminos, que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;

[...]

VI - unidade autônoma: a unidade imobiliária resultante de condomínio urbanístico realizado nos termos desta Lei;

VII - áreas destinadas a uso público: aquelas referentes ao sistema viário, à implantação de equipamentos comunitários, bem como a espaços livres de uso público;

VIII - áreas destinadas ao uso comum dos condôminos: aquelas integrantes de condomínios urbanísticos não caracterizadas como unidades autônomas;

E mantinha a vinculação do “condomínio urbanístico” com a Lei nº. 4591/64, que era alterada em seu Art. 8º:

Art. 7.A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

"Art. 8º-A. Sem prejuízo de maiores exigências estabelecidas por legislação estadual ou municipal, os

condomínios urbanísticos realizados nos termos do art. 8º devem localizar-se em zona na qual a legislação urbanística municipal admita essa modalidade de parcelamento e observar as exigências da legislação de parcelamento do solo para fins urbanos quanto:

"I – aos requisitos urbanísticos;

"II – às responsabilidades do empreendedor;

"III – à elaboração do projeto e sua aprovação;

"IV – à entrega das obras."

Art. 8. Aplicam-se aos condomínios urbanísticos, no que não contrariar esta Lei, as disposições da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

Quanto aos “pseudo-condomínios” o substitutivo mantinha a proposta anterior determinando a regularização dos existentes e após a entrada em vigor da nova lei estariam vedados os loteamentos fechados:

Art. 9. Nas áreas previstas pelo plano diretor de que trata o art. 182 da Constituição Federal, os loteamentos implantados até a entrada em vigor desta Lei, na forma da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, podem ter o seu perímetro cercado ou murado, no todo ou em parte, obedecidos os seguintes requisitos:

I – aprovação da totalidade dos proprietários dos imóveis localizados na área fechada;

II - outorga, pelo Município, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, de permissão de uso das vias de circulação e outros espaços públicos localizados na área fechada a uma associação constituída pelos moradores para esse fim específico.

§ 1º O plano diretor ou lei municipal dele derivada devem estabelecer:

I - a compensação a ser exigida dos proprietários dos imóveis localizados na área fechada, em função do uso privativo das vias de circulação e outros espaços públicos;

II - a solução a ser dada a equipamentos comunitários localizados na área fechada, de forma a não prejudicar o seu uso pela comunidade interessada;

III - normas gerais sobre a restrição de acesso à área fechada por não-moradores.

§ 2º Efetivado o fechamento do loteamento na forma deste artigo, passam a ser observado o disposto no § 2º do art. 12.

§ 3º Deve ser assegurado livre acesso à área fechada às autoridades e entidades que zelam pela segurança e bem estar da população.

§ 4º À outorga de permissão de uso das vias e outros espaços públicos de que trata o inciso II do *caput* não se aplicam as disposições de Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 10. Após a entrada em vigor desta Lei, a implantação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com vedação de acesso somente é admitida na forma de condomínio urbanístico.

Em 24 de setembro de 2003, a CDU apresentou o Requerimento nº. 65/2003 que solicitava a realização de audiências públicas para debater “o Projeto

de Lei nº 3.507/2.000, e o Substitutivo oferecido por seu relator Deputado Dr. Evilásio, que tramita nessa Comissão de Desenvolvimento Urbano”. Em 8 de outubro de 2003, o Deputado Dr. Evilásio apresentou uma versão reformulada de seu parecer pois “Depois da apresentação do nosso parecer, verificou-se que o PL 3.409/00, do Sr. Alberto Mourão, originalmente apensado à proposição principal, foi arquivado definitivamente, por força do art. 105 do Regimento Interno da Casa” e por outro lado, foram apensadas outras três novas proposições, totalizando 7 proposições apensadas a proposição principal (PL nº. 5.499/01, do Sr. José Carlos Coutinho, que determina a aquisição de propriedade em caso de loteamento irregular, sendo o lote de até 200 metros quadrados ocupado para fins de moradia por mais de cinco anos; o PL nº. 5.894/01, do Sr. Dr. Hélio, que regula a criação de loteamentos fechados, em caso de empreendimentos existentes na data de vigência da lei que vier a originar-se da proposta; o PL nº. 6.180/02, do Sr. José Carlos Coutinho, que dispõe sobre instrumentos de política urbana, nos termos do § 4º do art. 182 da Constituição Federal; o PL nº.6.220/02, do Sr. João Eduardo Dado, que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", no que concerne ao prazo para aprovação de projetos e aceitação de obras pelo Poder Público; o PL nº. 7.363/02, do Sr. José Carlos Coutinho, que dispõe sobre instrumentos de política urbana, com o intuito de combater a especulação imobiliária urbana; o PL nº.550/03, do Sr. José Roberto Arruda, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Distrito Federal e altera dispositivos da Lei nº 6.766/79, de forma a prever que os parcelamentos do solo no Distrito Federal sejam de iniciativa exclusiva do Poder Público e o PL nº.1.001/03, do Sr. Eduardo Paes, que “altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, prevendo a possibilidade dos proprietários de lotes fixarem o rateio das despesas decorrentes de serviços de interesse coletivo”). Contudo, a redação da lei, no que tange ao nosso objeto de estudo não sofreu alterações.

Entre outubro e novembro de 2003, novas audiências públicas foram realizadas: “Critérios e diretrizes para novos parcelamentos”, “Regulação de condomínios urbanísticos e horizontais” e “Regularização fundiária de assentamentos informais” e “Contratos e registros”. A primeira audiência,

“Critérios e diretrizes para novos parcelamentos”, realizada em 16 de outubro, contou com representantes do Ministério das Cidades³³ - MC; do Fórum Nacional de Reforma Urbana; da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; do IBAM; da Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC-Campinas.

O Sr. Nelson Saule Júnior, do Fórum Nacional de Reforma Urbana assim se expressou a respeito da definição de “condomínio urbanístico” trazida no substitutivo, poise se assemelhava à de desmembramento e se manifestou a respeito da definição de parâmetros urbanísticos, tal como área máxima a ser ocupada de 2 hectares:

No campo modalidades de parcelamento, está-se introduzindo a figura o condomínio urbanístico. Se verificarmos a redação do Art. 3 , inciso III, notaremos que praticamente não há diferença entre o conceito de condomínio urbanístico e desmembramento. Acho que o Deputado já deve ter notado isso. A única possibilidade é a revisão desse conceito, tendo em vista que qualquer parcelamento do solo que resulte no condomínio irá ter a abertura de novas vias, que são consideradas tecnicamente como ruas, e elas não vão ser doadas o Poder Público, pelo conceito estabelecido na Lei. Qual o módulo máximo para a implantação desses condomínios? Essa é uma questão que precisa estar na lei. Estamos propondo pelo menos um módulo de 2 hectares, 20 mil metros quadrados, que é um parâmetro trabalhado na Lei nº 6.766/1979.

[...]

Quanto aos condomínios fechados, há uma contradição. Ao mesmo tempo em que quer se estabelecer que é uma responsabilidade dos condôminos, estabelece-se que é o Poder Público que tem de colocar os canos d'água, botar a luz no condomínio... Então ou é realmente assumido pelas pessoas que farão o empreendimento ou é responsabilidade de um loteamento normal, de um parcelamento do solo. Há responsabilidade do Poder Público com um empreendimento fechado. Este é um ponto bem complicado que estamos identificando no projeto de lei.

A Sra. Nídia Inês Albessa de Rabi, do IBAM, também se manifesta a respeito da estipulação de parâmetros:

A introdução da figura do condomínio em termos de unidades autônomas realmente combina uma questão de Direito Civil com Direito Urbanístico. Essa transformação dos condomínios se aproxima muito do loteamento mesmo, e a transformação da figura da fração ideal de unidades autônomas se aproxima ainda mais do parcelamento, e não se trata apenas da manutenção.

³³ O Ministério das Cidades foi criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003. (Disponível em: <www.cidades.gov.br> . Acesso em: 10 jul. 2008).

O custo da manutenção da infra-estrutura; a inviabilidade de os condôminos tomarem conta da infra-estrutura; a própria mudança do morador ao longo do tempo; o envelhecimento da família são fatores que acarretam a inviabilidade da manutenção futura do condomínio, o que ira levar à sua transformação em loteamento, em parcelamento, ou abrir como loteamento a transformação dessa figura.

Nesse sentido, a exigência de observação dos mesmos parâmetros do loteamento para os condomínios já previne, ou pode vir a prevenir, essa situação futura. Em vários casos, em várias cidades, estamos por meio de leis de uso do solo – a figura do condomínio aparece muito nas leis de uso do solo, mas também por exigência das diretrizes da prefeitura em relação ao sistema viário e aos índices e parâmetros do loteamento. É uma maneira de se prevenir isso.

Ainda em relação a esse assunto, seria interessante pensar que podemos estar criando a figura dos condomínios de interesse social a partir da regularização fundiária, da concessão coletiva condominial do uso do usucapião coletivo. Seriam outras formas de condomínios, que poderiam ser ou não contemplados dentro da mesma figura. E aí vem a questão de ser um documento separado ou incluído na lei de parcelamento, que, na verdade, são coisas diferentes, mas vai se criar nas cidades condomínios de diversas naturezas.

O Sr. Ricardo de Souza Moretti, da PUC – Campinas, se manifestou contra o fechamento de loteamentos *a posteriori* e a criação de parâmetros que desestimulem os “condomínios urbanísticos”:

133

Campinas é uma das cidades que mais tem loteamentos fechados no Brasil. Mais do que isso, Campinas hoje tem uma legislação que é o registro da barbárie: ela permite que se transforme um bairro aberto em loteamento fechado. Isso é um absurdo, não há outra expressão.

O que tem acontecido? Existem equipamentos públicos dentro de áreas que antes eram loteamentos abertos. Chegamos a uma situação em que, nos loteamentos abertos que foram transformados em condomínios urbanísticos, se pede às crianças que vão às escolas públicas situadas em bairros onde não moram que usem tarjas. Vocês lembram-se do período que antecedeu a 2ª Guerra Mundial?

Então, acho que neste momento é muito importante explicitar a proibição de que os loteamentos abertos sejam transformados em condomínios urbanísticos.

[...]

Campinas é reflexo disso; o futuro pode ser visto lá. Naquela cidade, a sucessão de loteamentos e empreendimentos fechados fez com que a rua se transformasse em passagem. A rua deixou de existir como parte da vida urbana. O que está acontecendo? Os moradores dos condomínios urbanísticos são assaltados nas ruas, que passaram a ser locais perigosos. Então agora temos comboios em Campinas: para chegar a seu loteamento fechado, os moradores saem da área central em comboios, com um carro de segurança na frente e um atrás.

Essa idéia de que condomínio urbanístico pode ser uma solução é completamente enganosa. Minha opinião relativa a isso é muito clara: sou franco defensor de condomínio urbanístico de pequeno porte, de muito pequeno porte. Acho errado se permitir grandes condomínios, loteamentos fechados.

Tivemos a oportunidade de analisar loteamentos fechados de 6 milhões de metros quadrados, o que é completamente indecoroso. Não tenho qualquer dúvida: sou franco defensor de condomínios urbanísticos pequeno e um radical opositor aos grandes loteamentos fechados, aos grandes condomínios. Isso é um risco.

Sempre cito o que o pessoal fala, que o loteamento está afastando as pessoas da área central da cidade. Fico imaginando o caso de São Paulo, que tem os bairros-jardins, os quais eram loteamentos afastadíssimos da cidade na década de 30. Vocês podem imaginar o que seria hoje a cidade se todos os bairros-jardins de São Paulo fossem loteamentos fechados desde aquela época? Esses bairros fechados que hoje estão sendo feitos daqui a pouco estarão dentro das cidades.

Quero deixar registrado que deve haver uma proibição clara de transformação de loteamentos que foram executados em bairros fechados, senão teremos municípios que podem copiar essa péssima idéia de Campinas. Aliás, já temos alguns municípios que adotaram esse mesmo procedimento, como São José, que já tem legislação a respeito.

A segunda audiência, “Regulação de condomínios urbanísticos e horizontais”, ocorreu no dia 4 de novembro e contou com a presença de representantes do Ministério Público do Estado de São Paulo; do Instituto Pólis; da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap); da Associação de Empresas de Loteamento; do Ministério das Cidades; do Instituto Horizontes; da Associação Brasileira dos condomínios fechados e do IPEA. O Promotor de Justiça José Carlos de Freitas se manifestou a respeito das figuras previstas no substitutivo:

134

Nesse substitutivo, há duas figuras: o condomínio urbanístico, criação desse projeto, e, a partir do Art. 85, o loteamento fechado. Em primeiro plano, pensa-se na criação de uma figura diferenciada dos moldes de parcelamento do solo, de loteamento e desmembramento, inserindo-se nesse contexto a figura do condomínio urbanístico. Gostaria, porém, de reservar minha fala sobre o condomínio urbanístico para a parte final e deixar o tratamento para os loteamentos fechados para uma análise um pouco mais prolongada.

Sobre o aspecto de fato, e é isso que interessa ao Ministério Público, porque essas questões vão parar na mesa do Promotor de Justiça quando o fato já está consumado, temos lidado com uma série de conflitos que geram esses chamados loteamentos fechados, ou loteamentos blindados, como queiram. Prefiro a expressão loteamento blindado, porque loteamento fechado ou loteamento com acesso controlado são expressões um pouco mais surradas.

O que nos preocupa sobre essa figura, que não é tão nova assim, pois proliferou no estado de São Paulo, diz respeito ao impacto que esses empreendimentos causam no entorno em termos urbanísticos, aos reflexos sociais e de interesse público e ao que acontece dentro desses chamados loteamentos blindados.

Temos recebido reclamações nas promotorias. A reclamação de primeira ordem é das pessoas que, de um momento para outro, se acham inibidas de circular por vias internas, que são vias públicas. Ruas, praças, áreas

verdes, áreas institucionais, de uma hora para outra, passam a ser privatizadas.

Nessa figura do loteamento fechado ou blindado, há duas situações: o loteamento novo, que se inicia com esse perfil, numa gleba na franja da zona urbana, já nasce fechado, e o loteamento que acaba sendo fechado, ou seja, um bairro novo, as pessoas resolvem fechar um bairro, com o beneplácito da administração municipal, que se utiliza do instrumento da concessão de direito de uso a uma associação de moradores. Essa associação de moradores assume o controle de entrada, colocando ali vigilantes particulares, a manutenção das vias públicas, a limpeza urbana, a coleta de lixo etc. Ou seja, o serviço público prestado pelo município e substituído pela associação de moradores. O modelo do loteamento fechado novo acabou sendo importado pelos bairros já consolidados, e hoje vemos o fechamento desses bairros. Ao anistiar essas situações, o projeto estará anistiando fatos que passarei a relatar aos senhores.

Em determinada cidade ao longo da Rodovia Castelo Branco, no Estado de São Paulo, certa empresa simplesmente tem por hábito fazer loteamentos cuja área é superior à área urbana do Município. Portanto, torna-se impraticável ao Município assumir todas as obras desse loteamento. Na verdade, temos ali a criação de uma nova comunidade, como se fosse outra cidade, com, repito, área superior à da própria zona urbana do Município, que fica impossibilitado de assumir os custos.

Cria-se situação para que a empresa que loteou a área domine aquele mercado, assuma a administração, e não haja condições de o Município assumir esses serviços ou essa prestação de serviço público. Mas não pára por aí. Na impossibilidade de assumir, existe a contrapartida. Os lotes não vendidos pela empresa loteadora estão isentos do pagamento do IPTU. Os que são vendidos e depois tomados porque o cidadão não consegue pagar por qualquer motivo voltam para a carteira de lotes com isenção do IPTU. Portanto, são lotes a que não se dá destinação social, que não cumprem a função social da propriedade, estão numa carteira reservada para a venda. Enquanto não vendidos, não estão sujeitos à incidência do IPTU. Esse fato é um fato grave, porque o Município deixa de arrecadar, de ter divisas e recursos para bancar serviços públicos de primeira grandeza.

Todos devem ter ouvido falar dos empreendimentos AlphaVille, que se estabeleceram ao longo da rodovia Castelo Branco. Esses empreendimentos nasceram com a idéia diferenciada de proporcionar conforto e sossego a uma população que não queria viver nos centros urbanos e foi viver nas franjas das cidades. Só que os empreendimentos se multiplicaram de tal forma que hoje temos mais de três dezenas de etapas deles. Causaram no entorno da Rodovia Castelo Branco, nos seus 20 quilômetros iniciais, transtorno para o trânsito, congestionamento. O Governo Estadual foi obrigado a realizar obra pública, com dinheiro público, e não dinheiro dos moradores ou dos empreendedores. Construiu uma marginal paralela à rodovia e sobre ela cobra pedágio. A via é utilizada quase que basicamente pelos moradores, que se revoltam com a cobrança do pedágio. Mas esses empreendimentos geraram situação caótica para o trânsito nos seus 20 quilômetros iniciais, e o problema não é só dos moradores, mas dos caminhoneiros que utilizam as marginais da cidade de São Paulo e que, para atingirem outro município, precisam circular por essa rodovia. Daí o congestionamento, a perda de tempo, de combustível.

A gravidade não para por aí. Na cidade de Guarujá, quatro loteamentos privatizaram o uso de praias, exemplificando com a maior gravidade um caso de violação ao direito público de ir e vir. Temos quatro loteamentos

cuja conformação arquitetônica foi moldada de tal maneira que as ruas são estreitas. Passam por elas, quando muito, um carro para ir e outro para voltar. Não há local para estacionamento. Há um bolsão de estacionamento muito próximo da praia que comporta poucos carros. Esses loteamentos estão localizados entre a estrada e a praia que comporta poucos carros. Esses loteamentos estão localizados entre a estrada e a praia. Qualquer pessoa que quiser circular por dentro do loteamento para ter acesso à praia é barrado na portaria. É solicitado das pessoas identificação. Perguntam se têm algum conhecido que seja proprietário, se têm autorização de alguém para circular e atingir a praia, que acabou sendo privatizada. Isso não acontece só na cidade do Guarujá. Várias cidades da orla marítima do Estado de São Paulo e, acredito, do Nordeste brasileiro passam pela mesma complicação. Que se dizer de alguns hotéis de luxo que se instalaram no litoral do Nordeste e que acabaram privatizando espaços de praia, com vista para contemplação somente dos turistas? Poucas pessoas têm acesso a esses espaços, o acesso é muito limitado.

A justificativa para a privatização do uso das praias é a proteção ao meio ambiente. Dizem que os compradores dos lotes – aliás, diga-se de passagem, lotes com valores elevados, porque há vegetação nativa – têm condições de proteger o meio ambiente. Pobre não tem nem direito de aprender a proteger o meio ambiente. Não tem acesso a essas praias. No verão, para não utilizarem outras praias poluídas, as pessoas às vezes recorrem a essas praias, como válvula de escape, mas não têm condições de acesso. Quando muito, permite-se a entrada, desde que deixem o carro lá fora. A pessoa é obrigada a caminhar, com esposa, filhos, material de praia etc., três ou quatro quilômetros para chegar à praia.

Esse fato é grave e tem acontecido com certa frequência. Há uma violação frontal à Constituição Federal, porque as praias marítimas são bens da União, de acordo com o Art. 2, inciso IV. Além disso, a Lei nº 7.661/88, de Gerenciamento Costeiro, no seu Art. 10, dispõe que as praias são bens de uso comum do povo, o que garante o acesso ilimitado, sem qualquer restrição. Esse dispositivo da lei federal foi simplesmente abandonado. Acho que a questão da privatização de praias, por envolver interesses da União, comportaria até uma Comissão Parlamentar de Inquérito, para se apurar em que medida se autorizou o fechamento dessas praias, em que medida se impede o acesso de qualquer um do povo a essas localidades.

Em Campinas, temos um exemplo mais crítico do que o caso da privatização de praias. Como disse aos senhores, existem loteamentos novos que são formados numa gleba no canto da cidade, sobre cujo respeito não há tanto atrito pelo fato de as pessoas não precisarem circular por ali. Mas há casos de bairros consolidados, e é o caso que ocorre em Campinas. Lá temos um bairro com nada mais nada menos que 1,5 milhão de metros quadrados de área que foram privatizados. Números dessa privatização: cinco avenidas, 46 vielas, 32 praças públicas, 69 ruas, que totalizam 534 mil metros quadrados área de uso comum do povo privatizados pelos moradores. Mas não são todos os proprietários de lotes moradores desse bairro. Isso significa que de um total de 2.006 lotes – números de 2001 – apenas 862 casas foram construídas, para comportar 3.500 moradores. Para os senhores terem uma idéia, pelo censo do IBGE de 2000, a cidade de Campinas tinha 968 mil habitantes. O número de ocupantes desse loteamento chegava a 0,4 %. Portanto, a população de Campinas, que tem 98% dos seus moradores morando na zona urbana, não pode desfrutar de 32 praças, 69 vielas e cinco avenidas.

Vejam senhores a gravidade dos fatos que estou trazendo para nossa ponderação. Se a proposta do substitutivo for anistiar os loteamentos fechados da forma como foram implementados, estaremos permitindo a violação de alguns direitos, de alguns princípios da Constituição Federal. O Art. 1º, inciso III, da Constituição diz que se deve garantir a dignidade da pessoa humana. E a dignidade não é respeitada nesses chamados condomínios residenciais, porque os faxineiros, as faxineiras, os jardineiros e os pedreiros que trabalham lá dentro são revistados diariamente na portaria quando de sua saída. As pessoas são obstadas de entrar e circular por essas áreas.

Vejam os senhores a que ponto chegamos. O cidadão que morava numa casa num bairro com ruas abertas de repente se vê diante de uma associação de moradores que postula o fechamento das ruas e obtém a autorização da prefeitura. Também de repente, esse cidadão, que mora numa casa, passa a ser condômino, porque a associação vai exigir dele o rateio de verbas para pagar despesas com coleta de lixo, manutenção e limpeza das vias públicas, bem como serviço de segurança privada. Ele será obrigado a pagar, embora a Constituição Federal garanta que não é obrigatória a associação, muito menos se manter associado. A associação é livre. Ninguém pode ser obrigado a se associar, muito menos a se manter associado.

Mas, para acender uma luza no final do túnel, o nosso Superior Tribunal de Justiça, num acórdão recente, disse o seguinte: o comprador de lote que não pediu por aquele serviço não é obrigado a pagá-lo – Recurso Especial nº 444.931, de São Paulo.

O que eu estou expondo aos senhores é uma série de violações ao art. 3º da Constituição Federal. Viola-se, por exemplo, o princípio de se construir uma sociedade justa, livre e solidária; o princípio da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais; o princípio da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais; o princípio da promoção do bem-estar de todos, sem preconceito de origem, raça, cor, idade, sem quaisquer formas de discriminação.

Se anistiar esses projetos de loteamento fechado, feitos dessa forma, da maneira como o substitutivo propõe, talvez tenhamos que apresentar uma emenda à Constituição Federal para dizer que esses princípios não se aplicam nessa situação. Ou então vamos ter que enfrentar um sério questionamento constitucional, na nossa Suprema Corte, que é o Supremo Tribunal Federal, a respeito dessa situação.

Eu tinha muito ainda por dizer, mas, para não dizer que não falei das flores, tenho bons exemplos para apresentar aos senhores, porque São Paulo não tem só maus exemplos. Nós temos um loteamento na cidade de Bertioga chamado de Riviera de São Lourenço. Ele foi concebido originalmente para ser fechado. Mas as pessoas não são obstadas de freqüentar a praia. Existe um acesso controlado, sim. Um cidadão fica controlando o fluxo de veículos. Há um afunilamento da via, com cones de sinalização de trânsito, de modo a que só um carro passe por vez. Ao término desse afunilamento, há uma lombada. O veículo é obrigado a reduzir sua marcha. O cidadão que está lá controlando anota a placa do veículo. O motorista não sabe, mas está sendo filmado. Porém, independentemente disso, ele pode entrar, estacionar seu carro debaixo de um árvore numa praça pública e freqüentar a praia. Esse é um exemplo de algo que dá certo.

Outro exemplo interessante de algo que talvez possa dar certo encontrei na cidade de Palmas, Estado do Tocantins – não sou urbanista para afirmar isso. Lá, existem quadras que foram formatadas de modo a conceber a idéia de loteamento fechado, mas que na verdade não é. Imaginem os senhores uma quadra, no formato retangular, com uma

entrada e uma saída. Nesse ambiente, na parte central, há uma área verde. Num dos desenhos, encontrei ruas que têm acesso, com balão de retorno. Nesse meio, há uma área verde. Não me pareceu que fosse área pública, mas pela conformação dessa quadra, em seu entrono, há áreas verdes, sendo que numa delas há uma escola municipal e em outra um comércio para a subsistência dessa comunidade, para que não haja necessidade de fazer compras fora. Há uma atuação conjugada com a comunidade, todos podem usufruir desse espaço.

Então, naturalmente, formou-se uma quadra em que há a tutela do direito das pessoas de se proteger, porque o direito à segurança é o que motiva a formação dos loteamentos fechados. Se bem que segurança é o que motiva a formação de loteamentos fechados. Se bem que segurança é um problema não só de quem mora lá dentro, mas do que ficam fora também, porque vamos represar a marginalidade e fechar os olhos. Há necessidade de se encontrar uma fórmula para isso. Sei, é claro, que é uma realidade, que as pessoas estão, ao que parece, à procura dessa forma de ocupação do solo. Esse híbrido, essa figura de loteamento em condomínio é transgênica, porque há o mapa genético do condomínio dentro da figura do loteamento. E parece que as pessoas pedem isso. Pelo menos é o que o setor imobiliário tem transmitido. É tão procurado que me parece que até favela no Rio de Janeiro tem acesso controlado. As pessoas querem protegem-se de alguma coisa, não sabemos de quê. Mas não podemos fechar os olhos e esconder a cabeça na terra. Há necessidade de uma proposta alternativa.

Quero finalizar minha participação com uma proposta positiva, e uma crítica construtiva seria nos seguintes termos. Se for impossível resistir a essa figura da anistia desses loteamentos – coisa que vai sofrer questionamento judicial, e espero que não seja incluída essa figura sem um estudo prévio, sem uma conversa com os urbanistas, com as pessoas que lidam com essa questão e principalmente com os moradores dessas áreas que não querem pagar mas são obrigados a fazê-lo, se for irresistível deixar de lado essa figura transgênica, sugeriria o seguinte. Para os loteamentos já existentes, além da anuência de todos os moradores, conforme a proposta do substitutivo, mas essa anuência não é suficiente, porque ela resolve um problema intramuros, mas há também o que está fora do loteamento, proponho uma audiência pública para que a população discutia esses loteamentos e dê seu referendo. Não me refiro apenas à população do entorno, mas a todos aqueles que sofrem o impacto desses empreendimentos. Também sugiro estudo de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, porque em alguns desses empreendimentos há área de proteção ambiental. Proponho uma compensação tributária, urbanística e social.

Quanto à tributária. As pessoas que moram nessas áreas não pagam IPTU por essas ruas. Os senhores imaginem o caso de Campinas (...) Quem mora em condomínio paga, mas as pessoas que moram nessas áreas não pagam. Com a compensação tributária, as pessoas pagariam IPTU diferenciado, a maior, cuja arrecadação poderia reverter-se, por exemplo, para a regularização de habitações subnormais.

Proponho também uma contrapartida urbanística, uma compensação com o fim de realizar obras ou serviços ou espaços comunitários no entrono e em locais não servidos por essas áreas, inclusive naquelas comunidades mais carentes.

E ainda sugiro uma compensação social, com atividades, obras altruístas em favor dessas comunidades carentes. Seria uma contrapartida que essas pessoas teriam que suportar por terem privatizado espaço público. Eu excluiria, na minha proposta, a dispensa de licitação, porque me pareceu que o dispositivo cria uma reserva de mercado. Aliás, nos artigos

iniciais da proposta, diz-se o seguinte: só esses serão admitidos, os próximos projetos a serem feitos o serão na forma de condomínio urbanístico. Parece-me que uma reserva de mercado está fechando essa situação num grupo determinado. Neste caso, o princípio da impessoalidade pode ser questionado em termos constitucionais, porque o legislador não pode legislar em benefício ou prejuízo de determinadas pessoas, e sim em favor de todos.

Proponho a possibilidade de abertura de grandes empreendimentos para facilitar a circulação do sistema viário e a fruição dos bens de uso comum por qualquer pessoa do povo. Proponho que a associação dos moradores assuma uma responsabilidade solidária com seus associados, porque essas associações não têm patrimônio e se causarem dano interno ou externo não têm com o que responder. Então, a responsabilidade deveria ser solidária com os associados.

Proponho também a garantia a esses bens públicos, em áreas em que haja interesse ambiental. Isso para os que vão ser regularizados. Para os novos, são idênticas as propostas, sendo que muda um pouco a figura. Para os novos, se é que essas figura vai ser aceita, porque acho que tem que ser aceita com reservas, o projeto tem que contemplar uma contrapartida urbanística, com áreas públicas projetadas para fora do empreendimento. É tão, loteamento com rua para fora não é loteamento. Mas me refiro às áreas principais, às áreas de interesse comunitário, praças, áreas institucionais, elas ficariam para fora. Proponho, repito, interferência no sistema viário, com obras suportadas pelo empreendedor; contrapartida tributária, com IPTU maior sendo pago pelos moradores; pagamento facultativo das taxas condominiais, a exemplo do que diz o citado acórdão do STJ; audiência pública; estudo de impacto de vizinhança; áreas, porque de uma hora para outra a população pode não querer mais se utilizar dessas áreas, e o instrumento adequado é o da permissão.

Acho grave dispensar licitação, que tem que ser observada em todas as hipóteses seja para a associação prestar serviços públicos internamente, seja para contratar terceiros. Se contratar terceiros sem licitação, estará burlando a Lei de Licitações por interposta pessoa. Por último, proponho, repito, a responsabilidade solidária das associações.

Se me sobrar tempo depois dos debates, apresentarei algumas propostas sobre os condomínios urbanísticos, que também, a meu ver, com todo o respeito, são outra figura transgênica, porque de parcelamento não tem nada. (...)

Então, parece-me diferente criarmos uma figura dentro da Lei de Parcelamento do Solo que tem tudo a ver com a Lei nº 4.591/64, Art. 8º. Aquele dispositivo, na verdade, quis dar uma regulamentação urbanística ao Art. 8º da Lei nº 4.591/64. Se é essa a proposta, a meu ver, ou se faz outro projeto de lei ou que haja uma preocupação urbanística fundamental. E esses empreendimentos, esses condomínios urbanísticos – o projeto sinaliza isso –, terão áreas públicas internas. Que nessas áreas seu sistema viário interno seja compatível com a malha viária projetada ou existente no entorno, porque essa comunidade se for condomínio, se for pagar verba condominial amanhã ou depois, não terá condições de suportar o custo dessas áreas e vai doá-las ao Poder Público. Se forem repassadas, essas áreas devem estar com sua conformação viária de acordo com a largura da via oficial, para o caminhão de lixo poder ali chegar e trafegar livremente, sem nenhum transtorno.

Sr. Roberto Bassul:

Quero dizer que essa idéia do condomínio frankenstein, do transgênico, tal, é um pouco isso, porque é uma fronteira entre a instituição do condomínio, a Lei nº 4591/194, e a legislação de parcelamento. No fundo, são lotes, pode ser até um "lotão", ocupados na forma condominial. Como a lei de incorporações se preocupou mais com o condomínio vertical, é evidente que há uma preocupação urbanística quando essa forma de condomínio se dá horizontalmente, até porque o impacto urbanístico é maior pela condição de ser horizontal, de ocupar mais espaço e de ter mais relações efetivas, social e fisicamente falando, com a cidade. Então acho que ambas as normas é possível e conveniente tratar se vamos por aí.

Agora, ele não pode ficar ao bel-prazer do parcelador, como está, sobretudo em relação aos municípios, porque a União não pode abdicar dessa sua condição de estabelecer diretrizes gerais. São diretrizes gerais, mas são diretrizes. As diretrizes gerais não podem ser nada, ou muito pouco. Também não podem ser tudo. É nesse sentido que acho que, nos requisitos urbanísticos, algumas condições têm que ficar. Primeiro, é óbvio que a sucessão infundável de condomínios conspurca a idéia da cidade e não pode ser tolerada. Então, é preciso que isso tenha dimensões. O lote mínimo não tem dimensão de 125 metros quadrados? Alguém podia dizer: porque não 80 metros quadrados? Eu vi um lote em Tóquio que tem 32 metros quadrados, e é um lote. Então, para os nossos padrões culturais e sociais etc., é preciso que haja limites.

A idéia é não só dizer se é possível essa forma de ocupação no município, mas onde é possível. E também definir uma máxima extensão territorial contínua. O que eu quero dizer com isso? É que, seja um condomínio só, seja um somatório de condomínios pequenos, eles não podem exceder uma dada extensão territorial. Que extensão é essa? Um quarteirão, por exemplo. Se for um quarteirão, é razoável que a idéia de cidade permanece, desde que o quarteirão seguinte também não seja condomínio. Aí eu diria até os dois seguintes, ou seja, a extensão territorial mínima em que esse intervalo tenha que prevalecer, em que a tentativa de negar a cidade tenha que coexistir harmonicamente com a cidade. Então, são elementos nesse sentido. Se são os melhores, se as dimensões são essas, não sei.

Vou comentar a demanda da polêmica em relação aos loteamentos fechados. O Art. 85 realmente não pode ficar. Não sei se repararam, mas o caput do artigo não fala de loteamentos fechados, mas de todos. Ou seja, em qualquer loteamento aprovado se os interessados se harmonizarem e decidirem, fecham e ninguém entra. Não acredito que seja essa a intenção. Mesmo que seja a de regularizar loteamento fechado, também não pode ser. O interesse - repito - não é apenas de quem está lá dentro, mas de quem está dentro e fora.

Como enfrentar isso? Como sugestão, primeiro, se eles tiverem nascido como condomínios, aprovados como lotes e ocupados na forma condominial, regularmente implantados e assim registrados, serão mantidos. Se forem ilegais ou irregulares, terão de se adaptar à regra geral com aquelas limitações, extensão máxima, intervalo mínimo. Se se adaptarem àquilo e promoverem a regularização fundiária, são regularizados. O que exceder dessas duas linhas, nasceu e ficou correto, não pode ser a vontade de quem está lá dentro. E aí vou adiante, Freitas, não é o caso apenas de audiência pública e referendo. Eu faria um plebiscito. E audiência pública haveria no contexto dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança que já exigem audiência pública, mas alimentados por esses estudos haveria plebiscito.

Precisamos vulgarizar um pouco mais a consulta plebiscitária. Esse exercício precisa acontecer.

Sr. Marcelo Lopes de Souza, da Universidade Federal do Rio de Janeiro
tece comentários a respeito do tema:

Distinguirei três níveis de análise que precisamos considerar ao nos depararmos com o problema que envolve duas entidades distintas extremamente perniciosas, mas que têm suas diferenças: o loteamento fechado e os condomínios horizontais, chamados de condomínios urbanísticos. Num primeiro nível, quero registrar minha posição. Os loteamentos fechados ferem a Lei nº 6.766/79, e não se deve ter nenhuma condescendência para com eles. Portanto, concordo com a idéia de que não pode, pura e simplesmente, haver qualquer tipo de anistia. O que passou, passou, e vamos ser complacentes com isso. Tal atitude é inaceitável. O segundo nível é com relação aos condomínios horizontais. Se estiverem de acordo com a legislação pertinente dos condomínios não estão sujeitos à Lei nº 6.766/79. Isso é truísmo. É evidente que em não sendo loteamentos, não estão, em princípio, sujeitos à lei que os rege. Parece-me, concordando com o que foi dito anteriormente, que o melhor local para se tratar dessa matéria seria no âmbito da legislação sobre condomínios.

[...]

Terceiro nível. Os loteamentos fechados e condomínios horizontais representam solução escapista, individualista e extremamente parcial para o desafio da violência urbana, como já foi dito, que é o grande fator da motivação desses processos de auto-enclausuramento envolvendo fechamento ilegal de loteamentos ou constituição dos ditos condomínios horizontais.

[...]

Com relação aos loteamentos fechados, vou abordar alguns pontos. Fiz um esboço de recomendações. Primeiro ponto, devem ser rechaçadas tentativas de interpretação que sugerem que por meio de lei municipal se legalizem os loteamentos fechados, desafetando os bens de uso comum do povo e convertendo o loteamento num condomínio. Ou seja, desmoralizando, na prática, a legislação, a Lei nº 6.766/79.

Segundo ponto. A interdição dos loteamentos fechados deve ser mantida na legislação federal com rigor.

Terceiro ponto. O espaço público deve permanecer enquanto espaço público. A privatização dos espaços públicos – dois colegas que me precederam já falaram sobre eles – fragmenta a cidade e fere direitos espaciais básicos de seus moradores. E isso em nome de quê? Do corporativismo territorial alimentado constantemente pelo medo da violência que se difunde em grande parte, inclusive como histeria, ao mesmo tempo acobertado pelo individualismo, que também se dissemina pelo escapismo.

É uma solução escapista, uma pseudo-solução, uma falsa solução, e, pela desatenção às causas profundas da criminalidade violenta, somos convidados a refletir sobre a possibilidade de regulação de algo que não é uma solução definitiva, apenas parcial, mas que causa mais problemas – fazendo um balanço final, ou certamente mais problemas do que traria de positivo porque é apenas parcial – aos setores mais diretamente interessados, empresariado e parcelas da classe média, que equivocadamente acreditam ser o auto-enclausuramento uma solução

razoável. Não é. Até porque os fatos vêm demonstrando que não são inexpugnáveis. Casos de assaltos em condomínios de torres ou de mansões de casas têm-se multiplicado.

[...]

Com relação aos condomínios horizontais, colocaria o seguinte: em primeiro lugar, o nome condomínios urbanísticos é vago e confunde mais do que esclarece. Não vejo o que se ganha com esse nome. Parece-me ele inadequado, com características de eufemismo.

Segundo ponto. Embora não firmem a Lei nº 6.766/79, eles vêm se proliferando ao arrepio de leis, das normas ambientais e às expensas do bom senso de planejamento urbano, ferindo direitos básicos dos cidadãos e cidadãos.

Terceiro ponto. Embora eles não se constituam em exemplos de apropriações privadas de espaços públicos, portanto ilícitas, também contribuem para fragmentar a cidade. Precisamos nos afastar da idéia de que os loteamentos fechados são maus, e os condomínios horizontais seriam bons. Eles também são maus. Há uma diferença que talvez seja apenas de grau, embora obviamente o caso de “apropriação”, entre aspas, privada de logradouros públicos seja particularmente aberrante, mas os efeitos a longo prazo de ambas as situações são nefastos. Portanto, eles também contribuem para fragmentar a cidade.

[...]

Portanto, os condomínios devem ser o máximo possível desestimulados e sempre fortemente regulados por meio de lei. As exigências devem ser feitas.

[...]

Tem de haver equilíbrio no sentido de evitar a ingerência abusiva do nível federal em assuntos de competência municipal com relação ao planejamento urbano. Por outro lado, a omissão pura e simples da legislação federal é extremamente perigosa se considerarmos com realismo o quadro político-social dos municípios brasileiros.

Sr. Luiz Eduardo Camargo da Associação de Empresas de Loteamento

O setor atua como agente de loteamento – não vou usar a expressão loteamento fechado, preferimos “loteamento com acesso controlado” até porque o loteamento fechado acaba trazendo essas deformações, deturpações, que o Dr. Freitas muito bem abordou –, com o qual não concordamos. Gostaria de deixar isso bem claro. O setor não concorda com esses constrangimentos, até porque temos conhecimento do que ocorre nos ditos loteamentos fechados. Não concordamos também e não podemos aceitar muito menos o que hoje existe aí de irregularidade em termos de condomínio, de lotes disfarçados do que quer que seja. Nós, na condição de agentes operadores de mercado, detectamos obviamente a necessidade de segurança que a população tem.

Acreditamos, esperamos e torcemos que seja uma necessidade passageira, e que, num prazo razoável, os órgãos públicos consigam controlar o problema de segurança e devolver a paz e a tranquilidade às nossas cidades. No entanto, enquanto isso não acontece, o mundo lá fora continua andando. Todo mundo continua com a necessidade de morar e de comprar lotes. Quanto ao loteamento com controle de acesso, gostaríamos de deixar bem pontuado que há demanda cada vez mais crescente, principalmente nas camadas mais pobres da população, a exemplo da Grande São Paulo. Nas cidades ao redor da Grande São Paulo há hoje uma demanda bastante grande dos loteamentos populares.

As pessoas hoje saem para trabalhar, deixam suas casas completamente sozinhas, por isso têm necessidade de ter segurança, de ter controle de acesso. Concordamos com o que foi colocado pelo Dr. Freitas, com grande propriedade, que um dos melhores exemplos disso é o loteamento Riviera de São Lourenço, lá em Bertioga, no litoral paulista, onde o acesso é controlado. Ninguém tem qualquer constrangimento de acesso, ninguém é impedido de ir e vir. Os bens públicos lá – ruas, praças, áreas institucionais – estão todas abertas ao acesso público. E é isso que o setor gostaria de ver melhor regrado. Entendemos que a Lei nº 6.766/1979 deixa em aberto a necessidade da população.

O Novo Projeto de Lei nº 3.057/2000 deve prever a continuidade do loteamento com controle de acesso, a associação de moradores – instituição necessária para esse tipo de loteamento – e a continuidade da possibilidade desses loteamentos.

Vemos como necessidade importante a continuidade do loteamento fechado com controle de acesso, principalmente nos loteamentos populares, porque o condomínio urbanístico é uma inovação muito interessante. É preciso haver parâmetros urbanísticos para não degradar as cidades. Ele deve ter parâmetros de área de uso comum, de área verde, ficando a cargo do condomínio cuidar de tudo. Isso, contudo, não é a única solução daqui por diante. Faço questão de dizer que o controle de acesso deve continuar a existir, principalmente para o loteamento popular. E porque isso? Uma vez que há necessidade do controle de acesso, ele estaria atendido plenamente atendido no condomínio urbanístico [...].

Em artigo denominado *Por que mudar a Lei nº 6766/99?*, datado de 2 de dezembro de 2003, o Deputado Dr. Evilásio assim se expressa em relação aos condomínios e “pseudo-condomínios”:

A resposta é lógica e simples: transcorridos 24 anos da Lei que regula o parcelamento do solo urbano, as relações entre o que consideramos urbano e rural são muito diferentes. Isto nos faz chegar à conclusão de que a Lei – que já passou por modificações – encontra-se mais uma vez desatualizada. (...) Hoje, ela está defasada, exigindo novas abordagens, que passam por regras ambientais e sua própria adaptação ao Estatuto da Cidade. É preciso definir regras que obriguem o ajuste de loteamentos à demanda, definindo áreas públicas para equipamentos comunitários, eliminando as “cidades partidas” e, em conseqüência, com a injustiça social que isso representa. É urgente abordar a situação dos condomínios fechados, que segregam pobres e ricos, ferindo o direito de ir e vir ao privatizar o espaço público. Muitos condomínios são responsáveis pela contaminação do meio ambiente, oneram a administração municipal, estimulam a especulação imobiliária e não garantem a segurança de seus moradores, apesar de serem fechados. Trata-se de uma “solução” individual, parcial e ineficiente. Esses condomínios consomem energia elétrica e água produzidas fora, devolvendo esgoto não canalizado. É uma volta à Idade Média com conceitos de uma cidade dentro de outra com pessoas enclausuradas por altos muros. A nova Lei deve obrigar o pagamento de compensações tributárias, a entrega do espaço no entorno, a construção de obras sociais em favor da vizinhança, a proteção do meio ambiente e o e o livre acesso aos bens públicos. Definitivamente, esse é um problema que não podemos mais contornar

com atitudes paliativas. Devemos enfrentá-lo e estamos no momento da revisão. E isso não significa apenas evitar problemas daqui em diante, mas ter a coragem de olhar de frente todo o passivo sócio-ambiental. Precisamos, urgentemente, criar as condições jurídicas para alavancar os programas de regularização, implantar a Lei e estudar as restrições urbanísticas, ambientais, burocráticas e tributárias.

O Substitutivo ao PL 3.057/00, que está sob a nossa responsabilidade ainda é um pré-projeto. Estamos ouvindo vários segmentos da sociedade, por meio de Audiências Públicas, com total abertura para acatar sugestões, com critério, responsabilidade e a ajuda de muitos de nossos pares. Objetivamos descentralizar a discussão ao máximo e criar uma espécie de Lei de Responsabilidade Territorial” nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Quase um ano após as audiências públicas, no dia 14 de dezembro de 2004, o Deputado Dr. Evilásio apresentou um novo substitutivo. O relator justificou que foi procurado pelo “Ministério das Cidades e por representantes do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB e do SECOVI, o sindicato do setor imobiliário, os quais ofereceram uma série de importantes contribuições ao nosso substitutivo nº 3” e que diante disso, se realizaram diversas reuniões que geraram um novo substitutivo que apesar das alterações empreendidas, “mantém a essência do substitutivo anterior, no que tange à sua estrutura básica e aos princípios que nortearam o seu conteúdo”.

O 4º substitutivo já apresentava modificações nas suas disposições iniciais informando que o projeto dispunha sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e a regularização fundiária de áreas urbanas, e dá outras providências e naquele momento (Art. 1º) surge a denominação de “Lei da Responsabilidade Territorial Urbana”. No Art. 2º, surge as definições de fração ideal e nova forma de parcelamento do solo, permanecendo “condomínio urbanístico” como modalidade de subdividir gleba ou lote:

Art. 11º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

VI – unidade autônoma: a unidade imobiliária destinada à edificação resultante de condomínio urbanístico realizado nos termos desta Lei;

VII – fração ideal: índice da participação abstrata e indivisa de cada condômino nas coisas comuns do condomínio, expresso sob forma decimal, ordinária ou percentual;

[...]

X – condomínio urbanístico: a divisão de gleba ou lote em frações ideais, correspondentes a unidades autônomas destinadas à edificação e áreas de uso comum dos condôminos, que não implique na abertura de

logradouros públicos, nem na modificação ou ampliação dos já existentes, podendo haver abertura de vias internas de domínio privado;

O 4º substitutivo trazia e ainda, estabelece que mais de uma modalidade de parcelamento ou de suas variantes podem ser utilizadas, simultaneamente, no mesmo imóvel ou parte dele, atendidos os requisitos da Lei:

Art. 12º O parcelamento do solo para fins urbanos pode ser feito mediante loteamento, desmembramento ou condomínio urbanístico, bem como por suas variantes definidas nesta Lei.

Parágrafo único. Mais de uma modalidade de parcelamento ou de suas variantes podem ser utilizadas, simultaneamente, no mesmo imóvel ou parte dele, atendidos os requisitos desta Lei.

Surgem os requisitos urbanísticos para o parcelamento do solo:

Art. 13º Sem prejuízo das exigências gerais da legislação federal, estadual ou municipal e das exigências específicas estabelecidas no âmbito do licenciamento do empreendimento perante os órgãos competentes, os parcelamentos devem atender à ordem urbanística expressa no conjunto de leis municipais, que incluem o plano diretor e as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos:

I - os lotes ou unidades autônomas devem ter área mínima de 75 m² (setenta e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo nas variantes integradas à edificação, quando a área mínima pode ser de 60 m² (sessenta metros quadrados) e a frente mínima de 4 (quatro) metros;

II - as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos devem ser diretamente proporcionais à densidade de ocupação, bem como, nos termos das normas específicas, assegurar a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais;

III - as vias públicas devem articular-se com o sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d'água, às praias e demais áreas de uso comum do povo;

IV - a infra-estrutura básica deve ser implantada.

[...]

§ 6º No caso de condomínio urbanístico em Municípios sem gestão plena, também deve ser atendido o requisito de área máxima de 15.000 m² (quinze mil metros quadrados) para empreendimentos isolados e de 75.000 m² (setenta e cinco mil metros quadrados) para conjunto de empreendimentos contíguos, sendo que a separação dos empreendimentos apenas por via de circulação não descaracteriza a contigüidade.

§ 7º No caso dos Municípios com gestão plena, a dimensão máxima dos condomínios é de 30.000 m² (trinta mil metros quadrados) para empreendimentos isolados e de 150.000 m² (cento e cinquenta mil metros quadrados) para conjunto de empreendimentos contíguos, admitindo-se dimensão superior desde que lei municipal estabeleça

normas para a implantação desse tipo de empreendimento, contemplando necessariamente:

I – o desenho do sistema viário proposto e sua integração ao sistema existente e projetado na cidade;

II – o sistema de áreas verdes;

III – o acesso aos bens de uso comum do povo;

IV – a exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

§ 8º Sem prejuízo das demais disposições desta Lei, os condomínios urbanísticos integrados à edificação, implantados em lote que já tenha sido objeto de parcelamento do solo para fins urbanos, devem observar as normas municipais previstas nos arts. 8º e 10, não se lhes aplicando os limites de área fixados nos §§ 6º e 7º deste artigo, nem a reserva de áreas públicas prevista no art. 9º, se esta reserva tiver sido efetuada por ocasião do parcelamento anterior, desde que se enquadrem em uma das seguintes condições:

I – estejam localizados em ZEIS e resultem em, no máximo, 200 (duzentas) unidades habitacionais;

II – tenham até 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados) e resultem em, no máximo, 200 (duzentas) unidades habitacionais.

Art. 14º Respeitado o disposto nos incisos I a IV do *caput* do art. 7º e as demais disposições desta Lei, cabe à legislação municipal, observadas as diretrizes do plano diretor, definir, para cada zona em que se divida a área urbana do Município:

I – os usos permitidos;

II – os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, os quais devem incluir, pelo menos:

a) as áreas mínimas e máximas dos lotes e das unidades autônomas;

b) os percentuais mínimos de áreas destinadas a uso público;

c) os coeficientes máximos de aproveitamento;

d) os coeficientes básicos de aproveitamento, no caso de aplicação da outorga onerosa do direito de construir;

e) os índices mínimos de permeabilidade a serem observados;

f) as dimensões máximas das quadras resultantes do parcelamento ou o espaçamento máximo entre as vias públicas;

III – as modalidades de parcelamento admissíveis, explicitando obrigatoriamente a possibilidade, ou não, de implantação de condomínios urbanísticos;

IV – a complementação e o detalhamento das exigências quanto às obras de infra-estrutura e às responsabilidades por sua implantação;

V – diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano.

§ 1º Na definição dos requisitos de que trata o *caput*, devem ser consideradas as diferentes modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos e suas variantes.

§ 2º Na fixação das taxas previstas na alínea "e" do inciso II do *caput*, devem ser levados em consideração as condições do terreno e o adequado manejo das águas pluviais, de forma a garantir que a implantação do empreendimento seja compatível com a capacidade máxima de adução dos corpos d'água adjacentes.

§ 3º A legislação municipal estabelecida nos termos deste artigo deve induzir parcelamentos em áreas com infra-estrutura básica implantada, mediante a utilização dos instrumentos urbanísticos cabíveis.

Art. 15º O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos e condomínios urbanísticos, excluído o sistema viário, deve ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), vedado à lei municipal prevista no art. 8º dispor em contrário.

§ 1º As áreas destinadas a uso público em condomínios urbanísticos devem estar situadas fora do perímetro fechado do condomínio urbanístico e podem, a critério da autoridade licenciadora, situar-se em outro local dentro da mesma zona urbana.

§ 2º Ficam dispensados da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público o parcelamento de pequeno porte, o desmembramento que resulte em até 10 (dez) parcelas e os condomínios urbanísticos integrados à edificação enquadrados no § 8º do art. 7º.

§ 3º A reserva de percentual de áreas destinadas a uso público em desmembramentos pode ser exigida apenas para a implantação de equipamentos comunitários que não configurem logradouro público e será definida pela respectiva licença urbanística.

Art. 16. Além dos requisitos previstos no art. 8º, em relação à implantação de condomínios urbanísticos, cabe à legislação municipal determinar:

I – a mínima distância que deve prevalecer entre os empreendimentos ou entre conjunto de empreendimentos contíguos;

II – as formas admissíveis de fechamento do perímetro e a máxima extensão murada;

III – a exigência, ou não, de EIV;

IV – outros requisitos julgados necessários para assegurar a integração com o sistema viário existente ou projetado, a mobilidade urbana e o acesso a equipamentos comunitários.

Art. 17. Inexistindo as definições de que tratam os arts. 8º e 10, fica vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

Regulariza os condomínios civis:

147

Art. 18. Os condomínios civis em que os moradores sejam proprietários de frações ideais do terreno, mas exerçam posses localizadas, podem, por decisão de 2/3 (dois terços) dos proprietários das frações, transformá-las em condomínios urbanísticos, observado o disposto no art. 100, dispensando-se a aprovação de projeto, se já possuírem um aprovado anteriormente pela autoridade licenciadora.

§ 1º Os clubes de campo que, pelas características de ocupação, sejam parcelamentos do solo para fins urbanos de fato, podem ser regularizados na forma do *caput*, com a extinção da associação proprietária do terreno e com a transferência aos sócios cotistas das frações ideais do terreno.

§ 2º Os condomínios de que trata este artigo não podem incorporar como áreas de uso comum do condomínio os logradouros que já tenham sido afetados pelo uso à utilização pública.

É totalmente permissivo, quanto aos “pseudo-condomínios” vinculando sua existência à legislações estaduais e municipais, contudo veda sua existência após a entrada em vigor da lei:

Art. 19. Considera-se nulo o fechamento de perímetro de loteamentos implantados até a entrada em vigor desta Lei, exceto quando o empreendimento tenha sido licenciado e implantado na modalidade específica de loteamento fechado, com base em legislação estadual ou municipal.

Parágrafo único. Os responsáveis pelo fechamento considerado nulo na forma do *caput* devem providenciar a desconstituição dos meios de fechamento adotados, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da entrada em vigor desta Lei.

Art. 20. Após a entrada em vigor desta Lei, a implantação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com vedação de acesso somente é admitida na forma de condomínio urbanístico.

De acordo com Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, consultora legislativa da Câmara dos Deputados, o substitutivo do Deputado Dr. Evilásio chegou próximo de uma decisão final na CDU. Em reunião realizada no dia 14 de dezembro de 2004, agendada para a votação da matéria, o “conflito explícito limitava-se a divergências entre os técnicos do MCidades e os representantes do setor empresarial em relação a regras sobre dimensões máximas para os condomínios urbanísticos”. As negociações a esse respeito “não lograram êxito e o texto produzido não chegou a ser votado na comissão” (Araújo, 2008). No final de 2004, o Deputado Dr. Evilásio se elegeu prefeito do município de Taboão da Serra, integrante da região metropolitana de São Paulo e o Deputado Barbosa Neto (PSB/GO) assumiu a relatoria do processo em 15 de fevereiro de 2005.

Em setembro de 2005, os Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo Roberto Luís de Oliveira Pimentel e Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli, do CAO-UMA elaboraram um trabalho com base no texto do 4º Substitutivo, do Deputado Dr. Evilásio, contendo comentários aos dispositivos nele contidos: críticas à idéia de parcelamento do solo, contidas no art. 1º que “é tratada de maneira bastante ampla (*lato sensu*)”; ao Art 2º, inciso IV que define unidade autônoma como a unidade imobiliária destinada à edificação resultante de condomínio urbanístico, o que significa que os “condomínios urbanísticos” compreenderão áreas não edificadas. Ainda, quanto ao condomínio urbanístico o CAO-UMA se expressa: “parece ser um misto entre os condomínios deitados e os parcelamentos do solo, da mesma forma que o “loteamento integrado à edificação” e o “desmembramento integrado à edificação” (inciso XI)”. Quanto aos “pseudo-condomínios” o CAO-UMA comenta que o dispositivo “a contrário sensu, “anistia” ou “legaliza” todos os fechamentos de loteamento ocorridos com base em leis estaduais e municipais” e critica tal procedimento “que poderá acarretar casos de insegurança jurídica e prejuízos para a ordem urbanística”, na medida em que,

“mesmo diante de licenciamento e implementação com base em legislação estadual ou municipal, inúmeras são as ocorrências em que bens públicos de uso comum do povo têm, através da instituição de loteamentos fechados, sua destinação desvirtuada sem que sequer se promova desafetação ou se preveja regime jurídico adequado” e que os fechamentos ocasionam graves conseqüências para o ordenamento territorial das cidades, gerando, dentre outros, problemas de circulação, segregação social (ao arrepio de importantes princípios constitucionais) e conclui que o dispositivo, inicialmente, positivo, pois anula os atos de fechamento posteriores à implementação do parcelamento, “parece ser, no mais, fruto de alguma precipitação, deveria ter sua redação revista” uma vez que o Art. 152 dispõe que após a entrada em vigor da Lei, a implantação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com vedação de acesso somente é admitida na forma de condomínio urbanístico.

Em 7 de novembro de 2005, Barbosa Neto apresentou parecer com substitutivo, que foi aprovado em 30 de novembro após uma série de reuniões de negociação. O substitutivo apresentava 13 proposições apensadas e 25 emendas, entre essas destacam-se as relacionadas ao nosso objeto de estudo: 2. PL nº. 5.894/01, do Sr. Dr. Hélio, que regula a criação de loteamentos fechados, em caso de empreendimentos existentes na data de vigência da lei que vier a originar-se da proposta; 9. PL nº. 2.454/03, do Sr. Rogério Silva, que dispõe sobre os parcelamentos do solo urbano realizados na forma de condomínio (alterando a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que trata dos condomínios em edificações); Emenda 05, do Sr. Walter Feldman, excluindo a previsão de fixação de “áreas máximas” de lotes e unidades autônomas pela legislação municipal; Emenda 17, do Sr. Walter Feldman, trazendo regras para os loteamentos fechados; Emenda 20, do Sr. Walter Feldman, suprimindo o artigo que veda a implantação de loteamentos fechados após a entrada em vigor da lei que vier a originar-se da proposta; Emenda 21, do Sr. Walter Feldman, alterando o dispositivo que trata das restrições à utilização do solo na área costeira e a Emenda 24, do Sr. Walter Feldman, alterando a definição da expressão “áreas destinadas a uso público”.

De acordo com o relator, desde o início dos debates “ficou clara a necessidade de construção de um texto amplo, que abarcasse todos os aspectos

envolvidos no parcelamento do solo urbano” e que “além das regras que regulam os loteamentos e desmembramentos, também deve-se contemplar as normas que devem nortear os condomínios urbanísticos e a regularização fundiária”. Segundo ele, o parecer foi baseado no substitutivo apresentado no final de 2004 pelo Deputado Dr. Evilásio e “enriquecido tanto pelas sugestões encaminhadas a este Relator pelos representantes dos principais setores envolvidos na questão, quanto pelo resultado de novas discussões ocorridas na presente sessão legislativa”. Quanto aos condomínios urbanísticos, Barbosa Neto se expressa:

entende-se que a lei deve deixar claro sua pertinência ao gênero parcelamento do solo urbano. Não há razão para que eles não sejam sujeitos ao mesmo tipo de requisitos urbanísticos e ambientais aplicáveis aos loteamentos. A ausência de normas específicas permite que empreendimentos sejam implantados sem parâmetros adequados, pondo em risco a própria qualidade de vida nas cidades. Por outro lado, há empreendimentos executados na forma de loteamento, segundo os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei nº 6.766, que tiveram seus perímetros fechados, o que representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos.

O substitutivo de Barbosa Neto apresentava nova redação quanto aos “condomínios urbanísticos”, eliminando-se a subdivisão em lote, modificando para “divisão de imóvel” que se vincula à definição de gleba, portanto, o “condomínio urbanístico” constitui modalidade de parcelamento. Surge também, a figura do “condomínio urbanístico integrado à edificação:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

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;

VI – gleba: o imóvel que ainda não foi objeto de parcelamento do solo para fins urbanos;

VII – lote: a unidade imobiliária destinada à edificação resultante de loteamento ou desmembramento;

VIII – unidade autônoma: a unidade imobiliária destinada à edificação resultante de condomínio urbanístico;

IX – fração ideal: índice da participação abstrata e indivisa de cada condômino nas coisas comuns do condomínio urbanístico, expresso sob forma decimal, ordinária ou percentual;

X – loteamento: a divisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias públicas ou logradouros públicos, ou com

prolongamento, modificação ou ampliação das vias públicas ou logradouros públicos existentes;

XI – desmembramento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, que não implique na abertura de novas vias públicas ou logradouros públicos, ou no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;

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;

XV – condomínio urbanístico integrado à edificação: a variante de condomínio em que a construção das edificações é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;

XVIII – áreas destinadas a uso comum dos condôminos: aquelas referentes ao sistema viário interno e as demais áreas integrantes de condomínios urbanísticos não caracterizadas como unidades autônomas;

O “condomínio urbanístico” é admitido em municípios com ou sem gestão plena e são mantidos requisitos urbanísticos para essa figura:

Art. 10. Os parcelamentos devem atender à ordem urbanística expressa no plano diretor, quando houver, e nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos urbanísticos:

I – os lotes ou unidades autônomas devem ter área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), salvo nas variantes integradas à edificação, quando a área mínima é de 100 m² (cem metros quadrados);

II – as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos devem ser diretamente proporcionais à densidade de ocupação;

III – as vias públicas devem articular-se com o sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d’água, às praias e demais áreas de uso comum do povo;

IV – a infra-estrutura básica deve ser implantada.

§ 1º Os Municípios com gestão plena podem alterar, por lei municipal, as dimensões mínimas previstas no inciso I, no caso de ZEIS.

§ 2º A autoridade licenciadora pode exigir a reserva de faixa não edificável destinada à implantação de infra-estrutura básica ou complementar.

§ 3º § 3º No caso de Municípios sem gestão plena, a dimensão máxima dos condomínios urbanísticos é de 100.000 m² (cem mil metros quadrados).

§ 4º No caso dos Municípios com gestão plena, a dimensão máxima dos condomínios urbanísticos pode ser fixada por lei municipal, desde que o plano diretor estabeleça critérios para a implantação desse tipo de empreendimento, contemplando necessariamente:

I – o desenho do sistema viário proposto e sua integração ao sistema existente e projetado na cidade;

II – o sistema de áreas verdes;

III – o acesso aos bens de uso comum do povo;

IV – a exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Art. 11. O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos, condomínios urbanísticos e desmembramentos, excluído o sistema viário, deve ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do art. 10.

§ 1º As áreas destinadas a uso público em condomínios urbanísticos devem estar situadas fora do perímetro fechado e podem, a critério da autoridade licenciadora, situar-se em outro local dentro do perímetro urbano.

[...]

Art. 12. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao plano diretor, quando houver, ou a outra lei municipal definir, para cada zona em que se divida a área urbana do Município:

I – os usos permitidos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

II – as modalidades de parcelamento admissíveis;

III – diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano.

§ 1º Observado o disposto no caput deste artigo e no § 4º do art. 10, cabe à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:

I – a mínima distância que deve prevalecer entre os empreendimentos ou entre conjunto de empreendimentos contíguos;

II – as formas admissíveis de fechamento do perímetro e a máxima extensão murada;

III – outros requisitos julgados necessários para assegurar a integração com o sistema viário existente ou projetado, a mobilidade urbana e o acesso a equipamentos comunitários.

§ 2º Inexistindo as definições de que tratam o § 1º, fica vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

O substitutivo regulariza os condomínios civis, veda a implantação de “pseudo-condomínios” após a entrada em vigor da lei e silencia sobre os já existentes:

Art. 134. Os condomínios civis cujos moradores sejam proprietários de frações ideais do terreno, mas exerçam posses localizadas, podem, por decisão de 2/3 (dois terços) dos proprietários das frações, transformá-las em condomínios urbanísticos, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º Os clubes de campo que, de fato, pelas características de ocupação, sejam parcelamentos do solo para fins urbanos, podem ser regularizados na forma do caput, com a extinção da associação proprietária do terreno e a transferência aos sócios cotistas das frações ideais do terreno.

§ 2º Os condomínios de que trata este artigo não podem incorporar como áreas de uso comum do condomínio os logradouros que já tiverem sido afetados pelo uso público.

[...]

Art. 143. Após a entrada em vigor desta Lei, a implantação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com vedação de acesso somente é admitida na forma de condomínio urbanístico.

Após a aprovação por unanimidade na CDU, o substitutivo foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e em 12 de dezembro de 2005 o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) foi designado relator.

Em encontro realizado nos dias 30 e 31 de janeiro de 2006, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União manifestou moção de repúdio à aprovação do quinto substitutivo do projeto de lei que trata do parcelamento do solo urbano. O documento foi encaminhado pelo presidente do Conselho, Francisco Sales de Albuquerque, ao presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Deputado Antonio Carlos Biscaia, e ao relator do projeto de lei, Deputado José Eduardo Martins Cardozo:

1. CONSIDERANDO que o PL 3057/2000, que cuida do parcelamento do solo urbano e regularização fundiária foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, mas não passou pelas comissões de Meio Ambiente e Consumidor;
2. CONSIDERANDO que o texto traz profundas alterações nas áreas de meio ambiente, urbanismo e consumidor, violando dispositivos indispensáveis à qualidade de vida, como a manutenção das áreas de preservação permanente (APP), a preservação dos mananciais, através da proteção das áreas ribeirinhas, ao arrepio do artigo 225 da Constituição Federal;
3. CONSIDERANDO que o PL permite que pessoas com antecedentes criminais possam registrar um empreendimento;
4. CONSIDERANDO que o PL impõe ônus excessivos ao consumidor em caso de inadimplemento, contrariando o texto constitucional (artigo 5º, XXXII), o Código de Defesa do Consumidor (praticamente torna inócua a regra do artigo 53 e contraria toda a sistemática das cláusulas abusivas);
5. CONSIDERANDO que o PL cria obrigações registrárias antes inexistentes, que trarão prejuízos aos consumidores, sem qualquer preocupação com o interesse social das pessoas de baixo poder aquisitivo;
6. CONSIDERANDO que o PL permite a regularização de áreas irregularmente ocupadas sem qualquer critério que atenda diretrizes urbanísticas e ambientais;
7. CONSIDERANDO que, se aprovado o texto apresentado, haverá um retrocesso em relação a normas ambientais, consolidadas na Constituição Federal, na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, o Código Florestal, atropelando-se, também, o CONAMA;
8. CONSIDERANDO que o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil (que consagra a função social dos contratos) sofrerão abalo considerável com o texto do PL;

MANIFESTAM seu REPÚDIO à aprovação do texto apresentado, sem que sejam feitas as alterações necessárias à preservação do meio ambiente, do desenvolvimento urbano e dos direitos básicos do consumidor.

Em 21 de fevereiro de 2006, o Deputado Fernando Estima apresentou o Requerimento nº. 3708/2006 que "requer seja distribuído à Comissão de Defesa do Consumidor e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por versar sobre matéria evidentemente afeta às mesmas, conforme disposto no Art. 32 do Regimento Interno". Dessa forma, em 12 de abril de 2006, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados decidiu que o processo fosse distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e a constituição de uma comissão especial para proferir parecer sobre o PL, com José Eduardo Cardozo, como presidente e Barbosa Neto, como relator.

Em 6 de dezembro de 2006, o relator apresentou parecer com um substitutivo. No corpo do relatório, Barbosa Neto explicava:

Em 2005, sob nossa relatoria, a CDU realizou inúmeras discussões, com a presença de todos os setores interessados, e logrou aprovar a matéria, na forma de um substitutivo, que foi, então, enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Lá, sob a relatoria do ilustre Deputado José Eduardo Cardozo, a proposta voltou a ser discutida em reuniões técnicas, visando a aprimorar o texto adotado pela CDU. Com o deferimento de pedido de novo despacho, incluindo as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Defesa do Consumidor entre as comissões de mérito encarregadas de analisar a matéria, houve a criação desta Comissão Especial, nos termos do art. 34 do Regimento Interno da Casa. Assim, o trabalho na CCJC foi interrompido, tornando-se insubsistente o texto da CDU. Durante a tramitação da matéria, foram apresentadas 25 emendas ao substitutivo apresentado pelo Deputado Dr. Evilásio, na CDU, em 8 de outubro de 2003, as quais deixaram de ser apreciadas neste parecer, uma vez que o substitutivo a que elas se referem não subsiste mais. O mesmo se aplica às 136 emendas oferecidas na CCJC ao substitutivo adotado pela CDU. Nesta Comissão Especial, aberto o prazo regimental, foram apresentadas 77 emendas, as quais encontram-se descritas no quadro anexo a este parecer.

Em seu voto, o relator se expressa a respeito dos "condomínios urbanísticos" como figura jurídica adequada à substituir os "pseudo-condomínios", contudo, se no parecer anterior ele havia silenciado a respeito dos "loteamentos fechados" existentes, vedando sua implantação a partir da entrada em vigor da lei, neste, ele explicava que se faz necessário um período de transição para que ocorra a mudança de figura:

Quanto aos condomínios urbanísticos, entende-se que a lei deve deixar claro sua pertinência ao gênero parcelamento do solo urbano. Não há razão para que eles não sejam sujeitos ao mesmo tipo de requisitos urbanísticos e ambientais aplicáveis aos loteamentos. A ausência de normas específicas permite que empreendimentos sejam implantados sem parâmetros adequados, pondo em risco a própria qualidade de vida nas cidades. Por outro lado, há empreendimentos executados na forma de loteamento, segundo os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei nº 6.766, que tiveram seus perímetros fechados, o que representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos.

Não há dúvida que o condomínio urbanístico configura o instituto jurídico apropriado para formalizar os parcelamentos do solo para fins urbanos com perímetro fechado ou controle de acesso. Nos condomínios, não ocorre a promiscuidade entre o público e o privado que marca os chamados loteamentos fechados. No entanto, diante do grande número de empreendimentos constituídos na forma de loteamento fechado, faz-se inevitável a previsão de um período de transição, em que eles serão ainda admitidos, com algumas condições especiais.

O artigo 144 tratava dessa legitimação dando um prazo de 4 anos e 6 meses (!) para essa “transição”, prazo esse que seria, obviamente, prorrogado, até que nada se pudesse fazer e se preparasse documento justificando a consolidação da figura e se criasse lei específica que os regulasse e legitimasse. A transição deveria ser um prazo para a abertura dos empreendimentos, adequação ao sistema viário etc.:

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.

§ 1º Considerar-se-á válido o empreendimento que tenha sido licenciado ou implantado na forma de loteamento fechado, com base em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, desde que sua implantação tenha respeitado os termos da licença concedida.

§ 2º O loteamento implantado regularmente e que teve seu perímetro fechado posteriormente à implantação até a data da entrada em vigor desta Lei, com base em lei estadual ou municipal, poderá ser regularizado pelo Poder Público municipal.

§ 3º O fechamento de perímetro de loteamento realizado sem embasamento em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, poderá ser regularizado pelo Poder Público municipal, observado o disposto no caput deste artigo, bem como as condições previstas nesta Lei para a regularização fundiária de interesse específico e as demais exigências legais.

§ 4º Observadas as disposições desta Lei relativas aos loteamentos, com exceção da restrição ao fechamento do perímetro, durante o período de 54 (cinquenta e quatro) meses a contar da entrada em vigor desta Lei, admitir-se-á a aprovação pelo Poder Público municipal de novos

parcelamentos para fins urbanos na forma de loteamento em área fechada e com controle de acesso, desde que lei estadual ou municipal existente autorize a implantação deste tipo de empreendimento.

§ 5º Nos casos previstos nos §§ 1º a 4º deste artigo:

I – a outorga de permissão ou autorização de uso das vias de circulação e outras áreas destinadas a uso público deverá ser renovada no mínimo a cada 5 (cinco) anos;

II – o acesso ao perímetro fechado por não moradores poderá ser controlado, mas não impedido.

§ 6º No prazo de até 54 (cinquenta e quatro) meses, os Municípios deverão adaptar suas legislações, de forma a assegurar o cumprimento do disposto no caput deste artigo.

O parecer mantém os requisitos urbanísticos:

Art. 10. Os parcelamentos deverão atender às normas e diretrizes urbanísticas expressas no plano diretor, quando houver, e nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos:

I – os lotes ou unidades autônomas deverão ter área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), ressalvadas as modalidades integradas à edificação, que exigirão a área mínima de 100m² (cem metros quadrados);

II – as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos deverão ser diretamente proporcionais à densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou em lei municipal específica.

III – as vias públicas deverão articular-se com o sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d'água, às praias e demais áreas de uso comum do povo;

IV – a infra-estrutura básica deverá ser implantada.

§ 1º Os Municípios poderão alterar, por lei municipal, as dimensões mínimas previstas no inciso I do *caput* deste artigo, no caso de áreas incluídas em zonas especiais de interesse social (ZEIS).

§ 2º A autoridade licenciadora poderá exigir a reserva de faixa não edificável destinada à implantação de infra-estrutura básica ou complementar.

§ 3º O parcelamento do solo para fins urbanos na forma de condomínio urbanístico somente será admitido nos Municípios que possuam gestão plena.

Art. 11. O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos, condomínios urbanísticos e desmembramentos, excluído o sistema viário, deverá ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do *caput* do art. 10 desta Lei.

§ 1º As áreas destinadas a uso público em condomínios urbanísticos deverão estar situadas fora do perímetro fechado e poderão, a critério da autoridade licenciadora, situar-se em outro local dentro do perímetro urbano.

§ 2º Ficarão dispensados da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público:

I – o parcelamento de pequeno porte, desde que o imóvel não tenha sido, anteriormente, objeto de empreendimento beneficiado com a mesma dispensa;

II – o parcelamento implantado em terreno objeto de parcelamento anterior, em que já tenha sido efetuada esta reserva.

§ 3º Nos desmembramentos, a reserva do percentual de que trata o *caput* deste artigo apenas poderá ser exigida para a implantação de equipamentos comunitários que não configurem logradouro público e será definida na licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento.

§ 4º No caso de Municípios com gestão plena, lei municipal poderá diminuir a exigência de reserva de áreas destinadas a uso público de que trata o *caput* deste artigo para parcelamentos implantados em zonas especiais de interesse social (ZEIS), desde que nas proximidades do imóvel já existam equipamentos públicos aptos a atender à nova demanda.

Art. 12. Respeitadas as disposições desta Lei, caberá ao plano diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divida a área urbana do Município:

I – os usos permitidos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

II – as modalidades de parcelamento admissíveis;

III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano;

IV – o sistema de áreas verdes.

§ 1º Observado o disposto no *caput* deste artigo, e no § 3º do art. 10 desta Lei, caberá à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:

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 contigüidade entre empreendimentos;

IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;

V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);

VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infra-estrutura básica e complementar, respeitadas 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.

§ 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º deste artigo, ficará vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanístico

Segundo Araújo (2008), após a apresentação do parecer, a comissão não consegue concretizar a votação e o processo é arquivado ao final da legislatura 2003/2006, em 31 de janeiro de 2007.

Em entrevista concedida à autora, em 5 de dezembro de 2006, o Promotor de Justiça José Carlos de Freitas do Ministério Público do Estado de São Paulo, alertava para os “arranjos” existentes por trás “esse período de transição”,

significando que após mais um período, que poderia ser prorrogado.... o setor produtivo iria articular uma nova lei que os legitimasse definitivamente:

Nas negociações você nota que alguns cederam em uns pontos para poder incluir dispositivos de seus interesses e os demais concordaram desde que não mexessem com o capítulo deles. Por isso, o projeto de lei é setorial. Os interesses estão bem definidos.

Quando o MP descobriu o estágio em que estava o projeto, já na fase de aprovação da CDU. Alguns colegas foram lá, principalmente, o Herman Benjamin, foram interferir nesse processo e houve um “passa moleque” neles. Porque o relator prometeu que aquilo que fosse discutido, poderia ser rediscutido na Comissão de Constituição e Justiça. O que, na verdade, não corresponde a verdade, porque a CCJ vai julgar os aspectos de constitucionalidade e redação do projeto, pelo menos foi o que nos disseram lá, então não poderia rever aquilo que a CDU tinha tratado. Aí por conta disso, o MP, as ONGs, os ambientalistas, articulam com os deputados uma forma, não de barrar o projeto, mas de levar para uma discussão mais séria, para provocar que o projeto passasse no mínimo pelas comissões do meio ambiente e do direito do consumidor. Aí então, barrou a votação que estava a “toque de caixa” e a situação hoje é que o projeto está parado e provavelmente será retomado em 2007. Mas o MP não abre mão dos dispositivos de ordem do consumidor, da tutela do consumidor; dos dispositivos ambientais que estão sendo muito flexibilizados. Não abre mão dos dispositivos da ordem de registros. Enfim, eu acho que é partir para uma negociação melhor e com os atores com maior transparência, diante do MP, do Brasil inteiro, as ONGs, para que isso seja discutido.

Então o espírito do projeto é esse, infelizmente, embora ele traga algumas novidades, inovações, como o projeto é esse, infelizmente, embora ele traga algumas novidades, inovações, como a gestão plena do município, agrega alguma coisa ao EC, existem alguns dispositivos que são tendenciosos. Um deles, por exemplo, na área da parte urbanística facultar ao chefe do Executivo mudar a destinação de uma área pública por decreto, quando deveria ser por lei por uma previa desafetação...

Então se dando poder ao Executivo, primeiro de sofrer pressões e fazer barganha. Por exemplo, com os movimentos sociais que invadem ou querem invadir uma área ou com o setor empresarial que quer usar uma área pública então esse leque está muito aberto. Quando se deixa de lado, por exemplo, que a área pública, é de interesse fundamental para a cidade, para o lazer para outras atividades que não são habitação. Então alguns artigos pecam por isso, por inovações, que atribuem poderes muito fortes para o Executivo, quando se sabe que é o Executivo, que acaba desvirtuando o uso de área pública e por aí vai...

O que foi negociado com MP é que fosse menos flexibilizada a intervenção em APP. Por ex.: quando se tratar de área já adensada, ocupada em situação quase que irreversível aí você tem que entrar em uma regularização com a diminuição do impacto ambiental e ver qual poderia ser a destinação dessas áreas, mas é bem provável que se vá flexibilizar por exemplo a questão dos 30 m ...

Havia uma linha no sentido de que tratasse de área urbana o código florestal poderia ter uma flexibilização maior ainda. E aí o que acontece em muitos municípios do estado de São Paulo, os prefeitos declararam a área toda como zona de expansão urbana. Portanto, já se encaixaria neste perfil aí podendo fazer qualquer coisa. E aí na cabeça do

empresário o Código Florestal só se aplica na zona rural. Só que isso não é verdade. O CF tratou da proteção na área urbana. Então, o papel do MP não é só ficar esperando a coisa acontecer, mas interferir na modificação do texto, sabendo o que acontece na prática, porque muitas vezes, a cabeça do político vai atrás do argumento do empresário que quer produzir lotes, para a classe unidade habitacional média, média alta sem nenhum a preocupação com o meio ambiente. Aí ele faz algum tipo de compensação para o corte de árvore.

Sobre os condomínios urbanísticos Freitas se expressou:

Essa é uma figura que não é bem vista pelos empresários... Por outro lado é uma alternativa para situações em que você tem possibilidades de no espaço urbano você ter um misto de loteamento com condomínio. Porque hoje pela lei de condomínios, quem faz as casas é o empreendedor e não o comprador da unidade. Essa é a regra. Só que, muitas vezes, a pessoa quer construir a casa de acordo com o projeto do seu arquiteto, do seu sonho. Então, pela Lei 4.591 você não pode fazer isto. Porque você já tem que ter um projeto pré-aprovado na prefeitura com cálculo de área privada, de área comum com a fração ideal atrelada à área construída do lote. E aí poderia desvirtuar o projeto final. Então, o condomínio urbanístico, vem para estar no meio da lei de condomínios e da lei de loteamentos.

Segundo Araújo (2008), no início da nova legislatura em 2007, dois deputados tomaram a iniciativa de rerepresentar como novos projetos de lei o texto que vinha sendo negociado. O Deputado Fernando Chucre (PSDB/SP) apresenta o PL 20/07, que constitui exatamente o texto do substitutivo do Deputado Barbosa Neto elaborado no âmbito da Comissão Especial, e o Deputado Zezéu Ribero (PT/BA) que apresentou o PL 31/07, que modificava alguns trechos do texto do Deputado Barbosa Neto. Em 16 de abril de 2007, o PL 057/00 foi desarquivado, e em 13 de junho de 2007, a Deputada Maria do Carmo Lara solicita a apensação do PL 20/07 ao PL 3057/00. Criou-se então, nova comissão especial para proferir parecer sobre o PL 3057/00, sendo designados a Deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG) para a presidência e Deputado Renato Amary (PSDB/SP) como relator. Participam da comissão especial os seguintes deputados da CDU: como vice-presidentes Marcelo Melo e Angela Amin e também: Luiz Bittencourt, Luiz Carlos Busato, Edson Santos, José Airton Cirilo, Fernando Chucre, Solange Amaral e José Paulo Toffany e o presidente da CDU, deputado Zezéu Ribeiro.

A Comissão convocou duas audiências públicas para tratar dos aspectos ainda polêmicos do projeto. A primeira foi realizada dia 27 de junho e abordou o

tema "meio Ambiente e Urbanização" , contando com a presença de representantes do Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério Público Federal, SECOVI e o Fórum Nacional da Reforma Urbana. A segunda, foi realizada no dia 4 de julho e abordou os aspectos do "direito do consumidor" e da "questão registrária", com participação de representantes do Ministério da Justiça, CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), PUC-Campinas e IRIB.

Em maio de 2007, a autora realizou trabalho de campo em São Paulo. Toshio Mukai concedeu entrevista:

fala que o loteamento fechado não vai ser mais possível dentro de 5 anos. Eu acho que isso é inconstitucional, porque o loteamento fechado depende só do município, então não pode vir uma lei federal e dizer "município você não pode fazer isso" só se ele tivesse autorizado na Constituição obrigar como o plano diretor. A Constituição obriga que o município com mais de 20.000 habitantes tenha plano diretor. Aí sim, mas aqui não tem nada.

[...]

Atualmente, o que nós temos, independente da lei, nos temos loteamentos fechados que é feito só pelo município com base nas legislações municipais. Então o município, aqui em São Paulo, por exemplo, tem uma lei de parcelamento do solo que tem vários tipos de loteamentos desde aquele popular, L1, L2, L3 e L4... L4 é o loteamento fechado e que como é feito isso, faz-se um loteamento normal e a lei já está autorizando que dependendo da localização não pode ser um lugar onde o trânsito é menor e ali se autoriza o fechamento. O fechamento, a própria lei autoriza e se dá em concessão de direito real de uso das áreas públicas, que seriam as ruas, praças etc. a uma sociedade que é criada pelos moradores, adquirentes daqueles lotes, e aí está autorizado o fechamento... e tem um portão lá ... aquele negócio de ir e vir, não sei o que e tal. Quanto a isso, houve muita discussão e tal e a Promotoria Pública aqui de São Paulo não admite a existência desse negócio, é contra, mas a jurisprudência é tranqüila, admite e vários casos que a gente tem aí, autores etc.

E voltou a ser discutido essa questão do ir e vir. A questão do ir e vir, ao meu ver, ela já foi superada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, quando ela falou que não mexe, não impede o ir e vir, apenas que você pra entrar em um loteamento, você tem que se identificar, "aonde você vai", "quem é você" e tal, porque senão entra um cara qualquer e mata uma pessoa lá dentro e aí? Como é que fica? Então é pra isso, mas não que fique impedido de entrar. Quantos lugares, até mesmo em edifícios particulares você não tem que se identificar? Você tem que deixar RG, tirar uma foto, não é mesmo? Então, esse é o loteamento fechado. Loteamento em condomínio, que eu acho que é isso aqui que eles estão querendo falar, e deram outra denominação, deram condomínio urbanístico, mas é um loteamento em condomínio, é feito de acordo com a Lei 4.591 e a grande coisa que apareceu no decorrer de vários anos

desde quando a 6.766 veio pesadona, com aqueles crimes etc. a turma fugia por loteamento em condomínio. De que forma? Fazia o loteamento com base na 4.591 já fechado, que é condomínio e vendia frações ideais. Só que não vendia com casas, nem com prédios, nem com nada só o lote e isso foi julgado ilegal, porque o Art. 8º da Lei 4.591 só admite o condomínio se houver uma edificação. Ainda que seja uma casa assobradada ou não, mas precisa ter. Quem vai vender, tem que vender o lote com a casa ou pelo menos o incorporador com o compromisso de construir a casa pra ele.

[...]

A idéia de condomínio urbanístico ela nasceu de uma criatividade dos loteadores para fugir da lei 8.666 e fugir dessa forma que eu estou falando aqui e um condomínio, já esta fechado, agora eu vou vender frações ideais depois você constrói qualquer um. Ai os tribunais acharam ilegal porque os loteadores vendiam só o terreno Daí era possível aplicar o Art. 8º da Lei 4.591 pra fazer o chamado loteamento fechado, loteamento em condomínio, que eles estão chamando de condomínio urbanístico.

Em agosto de 2007, a autora realizou trabalho de campo em Brasília realizando várias entrevistas. O Sr. Celso Santos do MCidades:

O loteamento fechado não é constitucional, ele é figura ilegal ele gera um impacto impressionante no tecido urbano. No começo das discussões da nossa proposta, não existia loteamento fechado. Mas o que acontece é o seguinte é uma demanda, existe mercado. A classe media quer morar em loteamento fechado é uma resposta ao seu anseio de segurança, eu não sei explicar direito por que. Mas eu sei que existe. Acho que nem é uma segurança real, mas é uma sensação de segurança e tem um mercado que existe. O que aconteceu é que nesses processos aqui em vários setores teve um movimento muito forte pelo loteamento fechado e a gente ficou completamente isolado, é uma posição quase que acadêmica contra o loteamento fechado. Os deputados entendem isso, as pessoas querem isso, os empredeedores quase vivem só disso e fizeram um lobby muito forte. Então não deu.

[...]

A proposta é condomínio urbanístico tudo o que tiver dentro é privado e os 15% de área publica vai pagar IPTU da área privadas. Primeiro separa publico e privado, só se pode fazer condomínio urbanístico em município que tenha gestão plena, ou seja, além disso tem que ter uma lei especifica, falando como pode ser feito, qual o tamanho, então a gente remeteu ao município para definir.

O Deputado José Eduardo Cardozo, sobre os agentes modeladores envolvidos:

O setor empresarial da construção civil, segundo lugar, os movimentos do sem-teto e em terceiro lugar, o cartórios de registros, os urbanistas os ambientalistas, o Ministério do Meio Ambiente, Também tem interesse a

defesa do consumidor, o PROCON. Além disso, os corretores de imóveis o que se trata da questão relativa a corretagem

O Deputado Fernando Chucre, sobre os “pseudo-condomínios”:

Um dos pontos polêmicos do projeto é esse, porque existe uma diferença total, tanto o setor produtivo quanto o Ministério das Cidades têm posições diametralmente opostas. O Ministério das Cidades é totalmente contra o loteamento fechado e o Ministério Público também. Já tem um histórico jurídico de decisões pro e contra a questão de fechamento de empreendimentos. Em São Paulo, hoje, por exemplo, tudo é feito através de legislações municipais que autorizam, fazem permuta, dão concessão de uso Aí dependendo do município achou um caminho diferente para não ser questionado pelo Ministério Público. Mas isso é uma preocupação constante dos empresários que é a fragilidade, por não existir em legislação federal e pela constante ação do próprio Ministério Público da figura de loteamento fechado. Então o setor luta pela regulamentação da figura do loteamento fechado. O Ministério das Cidades tem uma visão, que é a mesma visão de parte do Ministério Público, de que quando você faz um loteamento fechado, você privatiza espaços públicos. Em São Paulo, nós temos já uma solução, que é utilizada agora, nos projeto de alguns anos pra cá, que é de deixar totalidade, com exceção óbvio do sistema viário, a totalidade das áreas públicas fora do perímetro de fechamento. Quando tem área verde tem que ficar do lado de fora, área institucional é do lado de fora e quando ele quiser dar mais área para o empreendimento ele acaba aumentando o percentual dessas áreas para poder contemplar também o morador. Então esse é um caminho que tem em São Paulo em bastante empreendimento de alto padrão e que a principio na nossa visão também resolveria o problema da figura de loteamento fechado. Agora, voltando, o Ministério da Cidade é totalmente contrario e bate na figura do condomínio urbanístico. Eu acho que poderiam coexistir, fazendo uma ressalva que se coexistirem provavelmente o condomínio urbanístico vai ser pouquíssimo utilizado porque ele não traz benefício nenhum que o loteamento hoje da forma que está sendo aplicado, o loteamento fechado.....

Então, qual é o benefício?

Da forma como está sendo utilizada hoje é mais ou menos como a lei prevê o condomínio urbanístico com o agravante do condomínio urbanístico que eu sempre estou chamando a atenção para isso que é a questão de concessionárias. Quando você privatiza um condomínio, uma coisa é você pensar em um condomínio de 5 casas, outra coisa é você pensar em São Paulo que tem loteamento de 1.000 unidades, 2.000 unidades, são quase cidades, pequenas cidades. Então como que ficaria, por exemplo, a manutenção, quando você paga uma conta de luz, uma conta de água, você paga uma taxa de manutenção, de fornecimento é óbvio e de manutenção, se o conceito de condomínio hoje que é aceito pelas concessionárias eles só entram até as portarias até os medidores eventualmente, então teria que se criar uma regulamentação também no setor das concessionárias. Aí eu acho que ficaria o problema melhor resolvido. Por que do jeito que está hoje pode dar margem à uma série de

problemas, porque só lembrando energia principalmente foi já é fruto de contrato de concessão anteriores então nós temos que mexer em contratos já firmados entre o governo federal e concessionária estadual. Outro argumento que serve para o loteamento fechado e para o condomínio urbanístico que é a questão de descontinuidade, principalmente de malha viária, da malha urbana como um todo, não só viária. Porque os grandes empreendimentos, no caso de São Paulo, tem grandes empreendimentos, que você tem a mancha urbana da cidade, um empreendimento de 1.000, 2000 unidades, em alguns milhões de metros quadrados, então a pessoa fica andando em um sistema viário intramuros até chegar na outra área de expansão da cidade, isto urbanisticamente, realmente não é adequado. Mas é a situação consolidada de mercado, essa que é a verdade.

Quanto à Gestão Plena:

Essa lei só está seguindo a direção do Estatuto da Cidade que é passar a autonomia para os municípios, então a gente não cria absolutamente nada de novo. A única coisa que ela faz é regulamentar em um determinado momento o que a gente chama de licenciamento integrado. Que é uma forma de simplificar os procedimentos e de dar realmente poder de licenciamento aos municípios. Eu tenho uma preocupação com isso, que a falta de estrutura, principalmente técnica, para os municípios, por exemplo, fazerem a aprovação da área ambiental e aí e uma questão específica do estado de São Paulo, que tem uma estrutura muito grande, bem montada, que é o GRAPOARB que reúne, que é um colegiado, com todos os órgãos estaduais, ele faz a aprovação de forma colegiada. O meu receio é que quando passar a parte do meio ambiente para o município é que possa estimular a corrupção ou o descumprimento de normas e de leis ambientais que já estão consolidadas - estou falando sempre do estado de São Paulo- porque a experiência que eu tenho nessa área é que os licenciamentos municipais as vezes ficam sujeito a algumas situações.

A Deputada Maria do Carmo Lara, sobre o processo legislativo:

Eu aprendi que muitas leis que nos votamos aqui, as coisas já estão acontecendo, então a gente vota depois. Igual essa, o condomínio fechado que já existe. Nos estamos tentando regularizar uma realidade, igual a regularização fundiária, as vilas, favelas, as zonas especiais ... Tudo isso já existe e então o que nos estamos fazendo, a gente esta pegando uma lei e trazendo essa lei para a realidade. Eu penso que e importante ter a regularização, importante ter tempo, e importante que esses condomínios não sejam exclusões, que a gente tenha cuidado de não criar uma cidade dentro de outra cidade, que hoje já e assim... Com a violência urbana a tendência às vezes da pessoa e se isolar então a lei ela não pode trazer isso assim... Porque esse momento da violência e um momento que a gente esta vivendo, pode passar depois... E também nos não podemos pegar a cidade e isolar a cidade de sua população como um todo, em parte da cidade. Então o que eu vejo que esta se construindo enquanto consenso e a questão do condomínio urbanístico que e a possibilidade de ter regulação eu acho que a melhor saída que esta se conseguindo fazer agora no momento.

Sobre a gestão plena:

A municipalização tem que existir, o município tem que ter a sua autonomia, mas tem que ter normas, pois aonde o município não der conta, o papel do estado, o papel do governo federal é importante, para que isso não vire uma casa sem controle nenhum.

Sobre interesses:

O que eu percebo nesta caminhada, nesta construção, e que todos estão preocupados em ter algum tipo de regulação, para que possam trabalhar tranquilamente, com transparência, tranqüilidade... e é papel nosso, dos deputados, de construir uma lei, que seja uma lei benéfica para o município, que seja benéfica para a população mas que também ouça todos os setores, envolvidos na sociedade.

O que se espera do novo marco legal:

Tudo o que começa tem que ter um tempo para ser implantado, eu acho que o papel do Ministério das Cidades, porque está muito envolvido como parte do governo e também Ministério do Meio Ambiente... e um papel de treinar os gestores públicos, igual ao Estatuto da Cidade... então uma lei dessa aprovada tem que ser feito isso também, a capacitação dos municípios, porque é muito importante que os municípios tenham condições de fazer a sua lei ser executada. Então é isso que eu espero do governo federal e dos governos estaduais junto com os municípios que façam capacitação.

Espero que essa lei venha regularizar o que já existe e não é regularizado e que foi criado por causa do inchaço das grandes cidades, das regiões metropolitanas e que traga qualidade de vida da população... que o objetivo principal é que essa lei venha ajudar a regularizar a questão urbana.

O subprocurador-geral da República, Mario José Gisi a respeito dos “condomínios exclusivos”:

Há uma tendência do urbanismo hoje em dia, a gente vê uma pressão em cima da questão da segurança pública dos condomínios começarem a serem fechados, cercados... enfim, nos vamos acabar tendo certas ilhas dentro da cidade e o sujeito que não está dentro de uma ilha dessa e um completo excluído do equipamento urbano, do acesso, de transitar dentro de uma cidade cercada por muros e uma coisa complicada, a distância de um ponto de ônibus para o outro, para um camarada que está fora do condomínio, quer dizer você não vai colocar um ponto de ônibus na porta do condomínio e quem está fora do condomínio, e eles

colocam dimensões muito grandes e a gente vê que o sujeito vai ter que caminhar muito para atravessar aquela área.

O processo de elaboração do novo marco legal:

O Ministério Público montou um grupo de trabalho de acompanhamento legislativo e esse, especificamente, eu comecei a acompanhar no ano passado que estava com o Deputado Barbosa Neto.

O processo de elaboração a gente vê que existe muita pressão de avanço em área de preservação permanente, de parcelamento, dentro dos condomínios urbanísticos, do parcelamento do solo em área de preservação permanente e isso representa se você não ressalva a utilização da área de preservação automática a área de preservação permanente não é mais área de preservação permanente e área de preservação provisória, esta cada vez mais flexibilizada.

Participamos de algumas atividades lá em Goiânia, com o Barbosa Neto, Ministério Público de todo Brasil e no final felizmente acabou não sendo aprovado.

Colocar coisas novas na lei pra resolver problemas antigos ou pra distorcer determinadas coisas como se elas fossem assim, enfim, tem muitas estratégias marotas também no meio que precisam ser cuidadas.

Sobre os “condomínios exclusivos”:

Eu vejo com bastante preocupação, pois é uma ideologia da segurança em detrimento do bem estar social, então nos estamos cada vez mais fortalecendo os esquemas de proteção, esquemas de segurança e cada vez menos para garantir uma maior cidadania, a emancipação das pessoas ...

e claro que um projeto estabelece a possibilidade de regularização fundiária de áreas de interesse social mas também, essas mesmas áreas onde é exigido pelo menos 15% de equipamento público, se tolera nessas áreas ausência de equipamento público. Então uma das coisas que a gente colocou e que, de fato, se é para regularizar uma área, é fundamental garantir o equipamento público porque uma extrema concentração de pessoas ... e isso caminha para uma ruptura social

Ele é muito confortável para a classe média e classe alta, mas é extremamente excludente, para as classes menos favorecidas e exatamente isso é um caminho de exclusão social, um caminho de muros altos, um caminho de segurança máxima e de desconsideração de quem está fora dos muros. Estabelece-se um sistema de vida artificial, separado do contexto urbano de total ausência das pessoas que se formam nesse ambiente e de sensibilidade para a realidade que existe ao redor de si. Então é totalmente prejudicial ao desenvolvimento urbano.

Gestão Plena:

Na verdade, essa é uma questão interessante, porque a gente sabe que os municípios não estão capacitados, mas também vejo como uma questão importante jogar a responsabilidade para a ponta e talvez, ao jogar a responsabilidade para a ponta cobre mais dos cidadãos que são aqueles que moram nas cidades, uma cidadania, uma participação social, para que interfiram nas políticas públicas de forma mais eficiente. Porque eu

acho que essa questão da centralização e a gente achar que os outros nunca tem capacidade tem um aspecto perverso porque na verdade centraliza e de certa forma prejudica, vamos dizer, uma serie de tutelas disfarçadas na incapacidade dos municípios e isso também estimula a gente a não criar capacidade ... e uma faca de dois gumes. Eu vejo como importante mas com acompanhamento paulatino, como se fez na época, com o SUS , processo de transferência, de responsabilidade... eu vejo a gestão plena com bons olhos, ela tem possibilidade de dar certo.

Sobre os conflitos de interesses:

O processo legislativo e um processo de conflitos, quando a gente se depara mais proximamente com esse contexto da produção legislativa e que a gente vê mesmo como os interesses conflitantes emergem de uma forma mais evidente. Os interesses e conflitos são saudáveis eu vejo que e desses interesses e conflitos que se estabelece uma produção legislativa porque sempre e necessário de quem produz uma lei ouvir os dois lados. E leva nesse processo legislativo uma tendência da maioria dos legisladores a forma como se configura. Eu vejo como natural como saudável, não vejo problema nisso... Agora tem os aspectos que são de fatos assustadores, essas caronas, esses aproveitamentos que se estabelecem, de carona para resolver problemas localizados de coisas que de fato elas tem subterfúgios para contornar obrigações legais, isso de fato e questão de ma fe e outras questão como de *lobbies* grandes como e o caso dos registros de imóveis que também me preocupa muito nessa lei, porque e um setor extremamente forte em termos de *lobby* e que criou na lei uma diversidade de dispositivos de uma garantia de arrecadação fora do contexto da realidade da própria lei que estabelece mecanismos sociais de inclusão ...

O projeto tem uma face de exclusão onde se coloca na mesma carona da proposta social grandes empreendimentos, megaempreendimentos em que os muros acabam criando uma exclusão social.

Eu espero que esse marco legal venha ainda a ser bastante discutido, bastante alterado, tanto em relação às áreas de preservação permanente seja dentro dos condomínios urbanísticos, seja dentro dos parcelamentos do solo, para que se garanta com mais eficiência a questão do meio ambiente, que não seja tolerado da maneira que esta sendo tolerada a utilização das áreas de preservação permanente, para se criar na medida do possível, um espaço ambiental saudável para nos não ficarmos tão distantes da natureza com essa tendência de adensamento urbano em função do interesse do município em não ter grandes despesas em ampliar seus serviços de iluminação publica, esgoto água, enfim todos esses sistemas para mais distante.

O ministro Herman Benjamin:

O projeto de lei é muito importante, eu diria que está em pé de igualdade com algumas das leis mais importantes aprovadas nos últimos 50 anos, como o código de defesa do consumidor e a lei da improbidade

administrativa e trata de um tema que envolve não apenas os aspectos estritamente urbanísticos, mas também tem uma interface forte com a proteção do meio ambiente, com a matéria registraria com o código da defesa do consumidor. Isso tudo para dizer que projeto de lei é fundamental para o país e não é uma proposta legislativa que vem para tratar de matérias peremptórias. Nós temos milhões de pessoas que vivem nas grandes cidades, mas inclusive também nas pequenas cidades, que vivem em situações subumanas, de verdadeira violação a dignidade humana e, portanto em estado permanente de ofensa a Constituição Federal. Agora, como todo processo legislativo há sempre propostas variadas para a solução de um mesmo problema e cabe ao Congresso Nacional ouvindo os vários setores envolvidos buscar a formulação de um mosaico de propostas que melhor atenda especialmente o interesse público. De uma maneira geral o projeto de lei melhorou muito ele era um texto que tinha não apenas impropriedades e inconstitucionalidades, mas também omissões técnicas que iriam certamente dificultar a sua aplicação. No decorrer da tramitação, dos debates, vários desses pontos foram melhorados e aperfeiçoados e agora nós temos ainda algumas questões que precisam ser resolvidas para que o projeto possa ser aprovado e alcançar os resultados que todos querem. Há dificuldades no campo ambiental, na área de defesa do consumidor e no campo dos registros públicos. Então são essas as três áreas que eu vejo maior número de problemas e controvérsias.

Sobre os “condomínios exclusivos”:

A questão do condomínio fechado não é apenas de natureza legal e constitucional, mas também um fenômeno de fundo cultural e sociológico. No mundo inteiro nós nos deparamos cada vez mais com a separação entre ricos e pobres, mas também com a separação física, com muros entre pessoas que muitas vezes até tem em comum a mesma classe social, o mesmo grau de instrução, o mesmo padrão de vida, mas há uma atração muito grande, especialmente, nos países da América latina, da África e da Ásia, com a idéia do muro. O muro significando proteção, privacidade enquanto nós vemos outras sociedades como os EUA e os países escandinavos, onde praticamente os muros não existem. Então isso é um aspecto que logo chama a atenção de quem visita esses países. Mas mesmo lá nós observamos uma alteração de comportamento por conta da violência. Eu, por natureza, acho que nós não resolvemos os problemas sociais com medidas paliativas. E aquilo que eu denomino “murificação” do espaço urbano não resolve a longo prazo as nossas dificuldades com a violência e com a insegurança pública. Agora, penso que não existe nada pior num texto legislativo do que ser ou não ser. O bom texto legislativo é aquele que define os institutos com clareza: pode ou não pode. O que nós não podemos ter são institutos de natureza anfíbia: ora é da terra, ora é do mar, ou da água. E no caso dos condomínios essa matéria não está resolvida porque buscou-se um compromisso em um tema em que não é possível um compromisso. A lei ou assegura a legalidade e a legitimidade dos condomínios ou simplesmente proíbe esses condomínios, isso para frente, e ainda teria que tratar da situação dos condomínios já aprovados e já implantados. Isso eu me refiro aos condomínios fechados. Então nesse ponto, o projeto de lei se for aprovado como esta, vai criar mais dificuldade do que propriamente estabelecer solução.

Gestão plena:

O município tem os poderes que a Constituição lhe deu, e estes poderes estão claramente delimitados no Artigo 30 do texto constitucional. E o que se retira daquele dispositivo é que o município só pode tratar e dispor de assuntos estritamente locais e é assim no mundo inteiro, especialmente, nos sistemas federativos. Porque seria inadmissível a fragmentação, ou a municipalização daquilo que só pode, por questões técnicas ou questões políticas ou mesmo econômicas, ser tratado no plano estadual ou federal. Mas também seria impróprio dar a União e aos estados atribuições e competências que podem ser bem investidas pelos municípios. No terreno ambiental e do licenciamento, que agora o projeto chama de licenciamento urbanístico-ambiental, eu creio que esse casamento é bem-vindo, especialmente se levarmos em conta, que existem municípios grandes que estão melhor aparelhados para tratar das questões ambientais do que estados da federação. Então o que se deve buscar é, de um lado dar as atribuições e responsabilidades, de outro lado exigir o aparelhamento holístico e técnico desses mesmos municípios. Uma das inovações do projeto é que ele admite a possibilidade, da formação de consórcios entre municípios para tratar dos temas do licenciamento ambiental. O que é absolutamente salutar porque vai permitir a integração dos municípios e ao mesmo tempo a contratação de pessoal técnico de gabarito qualificado sem onerar excessivamente uma ou outra municipalidade e também sem deixar o técnico com um salário elevado mas com uma cota mínima de trabalho, o que seria o caso se esse técnico ficasse apenas limitado aos empreendimentos de um único município.

Conflitos de interesses:

168

Em toda lei importante existem conflitos de interesses. Aqui nós temos claramente um conflito entre, eu diria nesse caso um conflito aparente, uma ala do urbanismo que quer regularizar tudo, a qualquer preço, e o setor ambientalista. Eu digo que é um conflito aparente, porque nós temos aí que encontrar uma fórmula de compromisso. A habitação em condições de indignidade já em si uma poluição, uma poluição social é uma degradação social que vai direta ou indiretamente afetar o meio físico, e o próprio ecossistema em que essas aglomerações se localizam. Portanto, é fundamental se encontrar um ponto de compromisso que permitam que admitam a solução das favelas do país e ao mesmo tempo o problema crescente em alguns municípios, já praticamente insolúvel, do abastecimento de água potável para a população. E também, aí nós temos um verdadeiro conflito entre a proteção do consumidor e o setor imobiliário e aí não se trata de compromisso aparente, mas de conflito real, porque uma parte do setor imobiliário, eu diria a parte atrasada, a parte que ainda vive num período já ultrapassado do Brasil, da fase anterior ao código de defesa do consumidor, e que quer simplesmente retroceder nos avanços trazidos pelos CDC, que todos sabem que é uma lei que foi aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional.

O que irá se alterar no espço físico dos municípios:

Eu não vejo um impacto homogêneo para todo o país. Eu acho que essa lei vai em primeiro lugar impactar os grandes centros urbanos, por

questões dos municípios que estão hoje em condições de no dia seguinte a aprovação da lei de trazerem a si uma série de responsabilidades que hoje estão meio diluídas entre a União e os estados e municípios. Já em relação aos pequenos municípios acho que vai levar muito tempo para que essa lei possa efetivamente cumprir os seus objetivos. Mas nenhuma lei nasce pronta no que tange a sua implementação. Veja-se o próprio Estatuto da Cidade que até hoje ainda está vários pontos do país clamando por implementação. É um processo de aprendizado demorado mas não há outra forma de fazer. A lei tem que vir a mais avançada possível mesmo que o contexto social em que ela será aplicada precise evoluir para que a lei possa ganhar efetividade plena.

O que esperar do novo marco legal:

Espero que esse novo marco contribua para, de um lado, fazer avançar os pontos positivos da Lei 6.766, que são muitos e ao mesmo tempo para suprir as deficiências e omissões da Lei 6.766. A Lei 6.766 foi elaborada ainda em um período de transição de um país agrário, de um país rural para um país urbano e hoje nós sabemos que a maior parte da população brasileira já mora, já reside nas cidades. Então, por isso é necessário um aperfeiçoamento dessa legislação. Por outro lado, a Lei 6.766/79 foi aprovada em um período anterior a consolidação e o despertar da legislação ambiental brasileira daí a necessidade de traduzir esse diálogo entre urbanismo e ambientalismo no novo texto da lei.

José Roberto Bassul a respeito dos “condomínios exclusivos”:

É uma reação ao sentimento de insegurança que de certa maneira é outra forma de violência, que dizer, os que se dirigem a essas soluções físicas de feudalização tendem até a uma maneira primeira a se sentir mais protegido etc., mas na prática também revidam a violência que sentem como ameaça com outros tipos de violência. Uma violência contra a cidade, e essa maneira de viver feudalizada por definição é a negação da cidade. A cidade existe como um ambiente de convívio, de troca e por hipótese se a gente imaginar que cada grupo social, em função de suas características culturais e suas condições de renda encontram maneiras de viverem intramuros, se a gente radicalizar essa idéia no fundo a idéia de cidade ficará perdida completamente. Espero que não cheguemos a tanto. Por outro lado, não pode negar, embora conceitualmente, eu me coloque contra esse modelo, a legitimidade da demanda, as pessoas se sentem bem, famílias criam seus filhos e estão dispostas a pagar por isso e há a grande realidade da condição social que resulta na violência física que temos presenciado. A maneira de conciliar as duas coisas é um pouco que vem sendo adotado nos substitutivos que tem sido trazidos até aqui embora a gente tenha que ter muito cuidado para o ponto adequado. E admitir de certa maneira, porque a negação completa já se mostrou impossível porque a realidade se impõe e o melhor caminho para, vamos dizer, mitigar os efeitos negativos dessa tendência é domá-la e não negá-la. Então e nesse sentido que eu acho que pragmaticamente nós devemos caminhar.

A Sra. Sílvia, consultora da Câmara dos Deputados, a respeito do processo legislativo:

O processo está sendo muito participativo, isso é comum acontecer, mas talvez não tão comum tão desde o início como esse tem sido. Em outros projetos de lei a gente tem um projeto de lei que é elaborado por um parlamentar e que começa a tramitar e só mais na frente, que ele está mais amadurecido e que as pessoas começam a trazer contribuições. Foi o caso do Estatuto da Cidade, por exemplo, ele teve esse aspecto participativo mais do meio para o final, da tramitação dele. Esse processo da lei 6.766 está tendo essa característica participativa desde o início, então todas as reuniões, tudo o que a gente tem feito até agora sempre leva em consideração os vários atores envolvidos: o governo, Ministério Público, empresários, entidades populares. Enfim, está aberto pra todo mundo colocar suas preocupações e sugestões em relação a isso daí.

Sobre “pseudo-condomínios”:

Por mim não tem prazo, loteamento é loteamento se é fechado não é loteamento. Talvez a lei tenha que ter uma regra para situações hoje de fato, quer dizer, loteamentos que foram fechados, legalmente, com base em legislações municipais, estaduais que estão fechados na data da publicação da lei, já é uma situação de fato eu não defendo a derrubada, pura e simplesmente, enfim, acho que tem de ter um mecanismo para você avaliar esses casos. Agora, publicou a lei, não tem mais direito adquirido, não se faz mais loteamento fechado e a idéia desse projeto de lei é exatamente terminar com essa confusão entre figuras. A figura do loteamento vai ser uma, a figura do fechado vai ser outra.

170

Em agosto de 2007, Alexandre Mares, ex-assessor do Deputado Barbosa Neto, concedeu entrevista na cidade de Goiânia. Sobre o processo de elaboração:

o processo de elaboração do projeto de lei foi muito democrático envolvendo tantas partes concorrentes de interesses concorrentes isso flui com benefício para a população a minha expectativa é que isso seja aprovado o mais rápido, é claro que sempre alguns setores perdem no conjunto, a sociedade ganha é isso é importante demais.

Sobre os “condomínios urbanísticos”:

Particularmente em Goiás, em Goiânia, principalmente, é que se desenvolveu os loteamentos fechados, que mais se aproximavam do conceito que a gente que achava era condomínio urbanístico, porque o parcelamento que foram feitos os loteamentos fechados aqui, como não existia a previsão na legislação federal, foram feitas legislações municipais, nas leis de uso do solo municipais e nos planos diretores, para prever os loteamentos fechados, condomínios fechados. Os

condomínios fechados de Goiânia, de Goiás, as legislações municipais que foram feitas com preocupações que levaram a ficar com características muito parecidas com o que nós definimos como condomínio urbanístico lá. Coisa que é diferente, principalmente, em São Paulo e no Rio de Janeiro onde a definição de condomínio fechado aqui, por ter sido feito, antes de terem sido feitas leis específicas para isso, aqui eles já estão mais aperfeiçoados...

O que eu acho do condomínio urbanístico, acho um avanço, e eu acho que o empresariado, ainda, principalmente o empresariado dos grandes centros, São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente de São Paulo, não entenderam que vão ter perdas, ou seja, as grandes questões, e nesse momento, o relator deve estar enfrentando as pressões para o setor imobiliário de São Paulo, que não entendem que um avanço que seja um avanço, para o bem do sentimento urbano da cidade, é preciso perder e eles não querem perder.

Em outubro de 2007, em Belo Horizonte, Edesio Fernandes concedeu entrevista:

A lei 6766/79 é um marco na história da legislação urbanística brasileira, ela ficou muito atrás 42 anos depois, ela veio substituir o Decreto 58/37, tardiamente, depois do pico de urbanização. De qualquer forma, ela é um avanço significativo, reafirmando o paradigma da função social da propriedade, estabelece obrigações para os loteadores, os direitos da comunidade, distribui melhor os encargos e benefícios desse processo desse processo que é tão estruturante que é o loteamento. Também ela traz uma dimensão importante que é a da regularização de assentamentos informais, por exemplo, o Pro - Favela de Belo Horizonte, Pre-ZEIS de Recife, que só existem por conta da 6766/79. Há uma crítica inicial, que a mim não convenceu plenamente, que ela é responsável pela explosão da informalidade no Brasil nos anos 80, pelo tipo de exigências, pelo tipo de obrigações que ela estabeleceu.

Uma dimensão desse objeto, parcelamento do solo, que nunca foi tratada pela lei, mesmo porque era uma dimensão que na época não era tão forte, ainda que já fosse existente, a questão do condomínio horizontal, do condomínio urbanístico. Já tem antecedentes na região metropolitana de Belo Horizonte, o Morro do Chapéu é dos anos 50. Você já tem antecedentes que sempre estiveram em um limbo jurídico, porque a lei do condomínio vertical que é de 64, de incorporação de condomínio, não trata disso aí, a previsão de condomínio horizontal não é exatamente pra esse tipo de condomínio de lotes. De qualquer forma era uma questão que gerou pouca tensão porque era uma prática ainda incipiente. Aqui na nossa região metropolitana é interessante você recuperar um pouco dessas tensões, por exemplo, o Morro do Chapéu é um deles, teve um momento que a Prefeitura de Nova Lima queria derrubar a porteira e chegou-se lá a um pacto de conveniência. As prefeituras cobravam o IPTU e não prestavam os serviços e ficou lá uma lei de silêncio, por um tempo. Mas com o incremento dessa prática, que passa a ser um produto do mercado imobiliário cada vez mais valorizado, como padrão de desenvolvimento urbano também vendendo uma idéia de qualidade ambiental e proteção contra a violência urbana, a questão da segurança passa a ser mais forte, o condomínio ganha um papel muito mais importante na estruturação das cidades e os loteamentos tradicionais

passam a ser fechados também. Novas formas urbanísticas surgem a partir nisso aí, de desenho urbano específico é um problema que se vai agravando vai gerando novos conflitos na relação com as prefeituras com as estruturas das cidades, deslocamento de população, gera problemas tributários, enfim problemas de integração da cidade, mas tudo isso sem uma base jurídica adequada. Enfim, o crescimento desses processos, a maior valoração desses produtos, os impactos urbanísticos e ambientais, sociais, enfim dessa proliferação de condomínios, faz com que a falta de um suporte jurídico se torne um problema cada vez maior e aí você passa a ter um crescimento da resistência a essas formas, sobretudo em áreas costeiras, onde o acesso à praia, que é um bem comum está cada vez mais dificultado os condomínios um do lado, condomínios cada vez maiores estão sendo criados. Aqui perto agora tem um de 6 milhões de metros quadrados, quer dizer o tamanho, junto com o número e a forma urbanística, a questão da vedação dos sistema viário, o acesso, o impacto que isso tem sobre o transporte, o sistema de transporte público, a favelização que surge muito em decorrência sobretudo em lugares onde os trabalhadores domésticos não tem uma previsão de habitação. Enfim, há uma série de problemas que fazem com que a questão entre na pauta do direito. O Ministério Público passa a ser um dos atores principais nessa discussão. Em São Paulo começa-se uma discussão muito forte do que é patrimônio público.

Com isso tudo fica muito claro que a 6766/79 não dá conta, nunca se propôs e não dá conta de ser e não dá conta de se repensar. Ela foi atualizada em alguns momentos. Em 1999 houve uma mudança da 6.766, especificamente quanto ao percentual de áreas públicas e na questão da regularização fundiária. E começou a chover projeto de lei no Congresso Nacional pra modificar a 6.766, dezenas. Muitos deles sobre condomínios, por exigência do próprio setor imobiliário, SECOVI e muitos outros que começaram a entender que a falta de uma regulamentação era motivo de tensão e resistência que estavam surgindo, estavam colocando obstáculos aos interesses deles de maximização do capital investido e tudo mais.

Neste contexto o Congresso Nacional fez um apensamento, termo técnico onde juntou todos os projetos em um projetão, que seria então a revisão da 6.766. Se chegou inclusive a ser objeto de um primeiro relatório no contexto da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Nesse momento, 2003, eleição do presidente Lula, criação do Ministério das Cidades, esse projeto que até então estava correndo de uma forma um pouco aberta, ainda que tenha havido uma audiência pública, não era um projeto que estava dominando o imaginário dos gestores urbanos mesmo porque talvez ainda não exista uma compreensão da centralidade deste tema parcelamento do solo que é a maneira por excelência de crescimento das cidades e mais, não só das cidades grandes, hoje a urbanização está crescendo mais nas cidades de porte médio e muito por via de condomínios.

Então dentro desse contexto o Ministério das Cidades entendeu que era uma oportunidade única de deixar a marca neste processo legislativo e a marca de uma nova política urbana, habitacional, integrada a reforma urbana. Então fez-se um pacto político com o relator e a proposta, depois de varias discussões foi de uma lei em duas partes, que seria de novos parcelamentos daqui pra frente e a segunda parte de regularização fundiária.

Quanto ao parcelamento do solo, a idéia era “criar um novo marco jurídico para dar conta desses novos processos de parcelamento e dentro dele uma seção especial sobre condomínios urbanísticos. Um tratamento jurídico típico da lei federal que é a regra mínima que pode ser adaptada e estendida pelas leis estaduais e municipais. Portanto, surge daí a demanda do SECOVI e outros agentes representantes do capital imobiliário quanto das prefeituras e da sociedade via Ministério Público que tem um papel muito grande nesse processo.

Muitas prefeituras participaram do processo?

Na verdade muitas prefeituras já estavam sentindo a falta de uma regularização jurídica e estavam sob pressão dos atores locais para promover essa regulação jurídica e muitas prefeituras inclusive criaram leis municipais que tratam de condomínio.

O que se pode discutir é a constitucionalidade dessas leis, se elas têm eficácia jurídica plena. Agora, há uma série de leis municipais pelo Brasil afora, inovando, onde a lei federal não tratou a lei municipal tratou, sem entrar no conteúdo de soluções jurídicas e urbanísticas diferentes.

Inclusive é um tema importante pois se aprovar o projeto de lei federal com novo tratamento dado para condomínio essa figura, em muitos casos vai ser incongruente não só com os condomínios aprovados sem aprovação mesmo com aqueles aprovados com base em lei municipal. Porque a lei federal nem sempre vai ser compatível com essas leis municipais daí problema jurídico de como adequar as duas

Sobre os “condomínios exclusivos”:

Não dá pra tapar o sol com a peneira, não partilho da tradição do planejamento urbano brasileiro que é ideal, técnico que não tem compromissos com a dinâmica do mercado imobiliário nem com as realidades, acho que a gente tem que aceitar aquilo que é uma realidade consolidada, uma prática assimilada, legitimada, responde a certos anseios de camadas da população e é interessante que até formas improvisadas de condomínio tem sido adotada mesmo em áreas informais, em áreas de posse, tem vários antigos loteamentos irregulares virando condomínio, as pessoas se cotizando para pagar serviços de segurança. Os EUA hoje, por exemplo, 40% da população vive em condomínios. Que dizer, não é um problema só brasileiro, enfim tem tudo a ver com os tempos. Por mais que eu seja um crítico ferrenho das implicações disso do ponto de vista da fragmentação, do tipo de cidade que isso produz, acho que a solução não é negar o que tem, e eu acompanhando o projeto, tem muita gente que nega, eu fico impressionado. Vai fazer o quê? Vai passar uma borracha no que está aí. A questão para mim é não trabalhar com cenários inadmissíveis e cenários ideais enfim, trabalhar com a realidade de cenários possíveis. Então é aceitar que existe essa coisa chamada condomínios urbanísticos que tem razão de ser não é gratuita é legítima atende as necessidades e anseios de várias ordens. A questão é como encontrar uma fórmula urbanística, ambiental e jurídica, que regule esse novo processo de

maneira compatível com os interesses mais amplos: equilíbrio entre público e privado, de financiamento e desenvolvimento urbano, de distribuição de ganhos e benefícios da urbanização, de políticas incluídas de habitação e acesso ao solo.

Outra coisa da negação é de encontrar certos padrões mais realistas, por exemplo, do tamanho do condomínio, por exemplo tem propostas que só querem aceitar condomínios de 10.000 m² se a gente confronta isso aí com o que está acontecendo na realidade, quer dizer, você tem situações absurdas de condomínio de 6.000.000 m². Não que você vá para os 6 milhões.

Que vai passar pelo tamanho do condomínio, pela vai passar distância entre os condomínios, reserva de áreas públicas, equipamentos, integração com o sistema viário, o público com o privado.

Meu receio é que os condôminos ... Como tratar aquelas situações anteriores a nova ordem. O projeto de lei não antecipa dispositivo para a regularização da situação dos condomínios que já existem.

Sobre a gestão plena:

Isso é um grande desafio no Brasil, que a gente tem um sistema federativo que é todo baseado em falsidades, uma delas é a isonomia formal dos municípios, quer dizer um sistema federativo que trata a realidade completamente distinta da mesma maneira, que dá a municípios com naturezas e possibilidades, capacidades profundamente diferenciadas da mesma maneira jurídica. Trata São Paulo da mesma maneira que trata Quixeramobim. Há muito tempo que alguns setores tem levantado essa crítica, da necessidade de tratamento diferenciado dos municípios, porque tratar igualmente situações desiguais só gera discussão, só gera injustiça. Então a proposta encontrada, muitas propostas já forma feitas, de municípios de primeiro grau, de primeira classe segunda classe. Tem experiências interessantes, por exemplo, na área de saúde. Porque a lei federal deveria estabelecer, em tese, a lei mínima que o município adaptaria. Mas na verdade, para a maior parte dos municípios brasileiros a lei federal não estabelece a regra mínima e sim a regra única, porque os municípios não tem regras próprias. Então a importância da lei federal é muito grande, mas em um país tão complicado quanto o Brasil, tão heterogêneo encontrar esse mínimo que é único é muito complicado.

Neste sentido, o que o projeto de lei é avançar reconhecendo essas diferenças, reconhecendo a autonomia municipal, e então aqueles municípios que tiverem um conjunto de fatores (política urbana, lei de uso do solo, plano diretor, conselho de gestão) seria um município com mais capacidade de ação, então estes teriam mais escopo para criar a própria ordem jurídica. Neste sentido, a regra federal não seria tão imperativa e mais, normalmente na tradição jurídica brasileira a lei federal estabelece a regra mínima e o município pode exigir mais. A proposta do projeto de lei é que o município que tenha mais capacidade de gestão é que possa exigir menos e isso é uma grande novidade. Agora, pra você ter essa flexibilidade para permitir uma maior expressão das realidades locais você tem que ter um conjunto de fatores de capacidade

de gestão que passa pelo planejamento, pela existência de leis próprias, instituições próprias que são tratadas aí como gestão plena.

Quer dizer o lugar da lei federal e da união federal vai ser maior onde não houver capacidade de gestão.

Conflitos de interesses...

O SECOVI fala claramente que exijam o que vocês quiserem, por exemplo quanto a regularização fundiária o que vocês quiserem a gente aprova embaixo, meio ambiente, o que vocês quiserem que a gente aprova embaixo. Porque a questão de meio ambiente hoje virou uma externalidade positiva. Quer dizer, você colocar exigências ambientais, isto tudo é retratado por quem compra, paga, por quem viver perto de lago, de árvore...

O que irá se alterar no espaço físico dos municípios?

No parte de parcelamento eu acho que ela vai piorar a situação...
A questão do condomínio uma expectativa mesmo que a nova regra do jogo ela vai deixar ainda no limbo o que já existe. Será que essa regra do jogo vai ser aceita?

Em outubro, o Deputado Renato Amaray, apresenta um parecer com substitutivo. O substitutivo mantém a definição de “condomínios urbanísticos”, como divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, desaparece a figura “condomínio urbanístico integrado à edificação. Permanece o “loteamento com controle de acesso”:

Art. 127. Observadas as disposições desta lei, admite-se a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso, desde que:

I – lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença para este tipo de empreendimento e a necessária outorga de instrumento de permissão ou concessão do direito real de uso das áreas internas do loteamento;

II – a concessão ou permissão de uso referida no inciso I seja outorgada a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída.

§ 1º Para a expedição da licença referida no inciso I do caput, a legislação municipal deve prever que sejam avaliadas as seguintes questões:

I – possibilidade de integração futura do acesso do loteamento fechado com o sistema viário existente ou projetado;

II – mobilidade urbana no entorno do empreendimento;

III – acesso da população em geral aos equipamentos comunitários.

§ 2º Ao aprovar o projeto de loteamento com controle de acesso, a autoridade licenciadora fica, automaticamente, obrigada a outorgar o instrumento de permissão ou concessão referido no inciso I do caput, o qual deverá ser formalizado imediatamente após a averbação da licença final integrada, no competente Registro de Imóveis.

§ 3º O prazo de vigência da concessão ou permissão de uso deve ser prorrogado, automática e sucessivamente, a cada vencimento, por igual período, desde que cumpridos os encargos atribuídos à associação referida no inciso II do caput.

§ 4º Considera-se válido o empreendimento que tenha sido licenciado ou implantado na forma de loteamento fechado, com base em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, desde que sua implantação tenha respeitado os termos da licença concedida.

§ 5º O loteamento implantado regularmente e que teve seu perímetro fechado posteriormente à implantação até a data da entrada em vigor desta Lei, pode ser regularizado pelo Poder Público municipal.

§ 6º A representação ativa e passiva, judicial ou extra-judicial, perante a autoridade licenciadora e aos seus associados, quanto aos direitos e obrigações decorrentes da concessão ou permissão de uso, é exercida pela associação a que se refere o inciso II do caput, observado que:

I – as relações entre os proprietários ou adquirentes de lotes e a associação, são regidas pelo seu estatuto social;

II – o adquirente de lote em loteamento com controle de acesso, que for beneficiado com quaisquer serviços prestados pela associação referida no inciso II do caput, em decorrência da concessão ou permissão de uso, não pode se negar a pagar a sua cota parte nas respectivas despesas;

III – a forma de rateio das despesas referidas no inciso II deve ser prevista no estatuto da associação.

§ 7º A concessão ou permissão de uso de que trata o inciso I do caput não pode impedir a continuidade da prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, fornecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo aos proprietários ou adquirentes de lotes pelo Município ou seus permissionários concessionários.

Após a apresentação do projeto de lei em 24 de outubro de 2007, pelo Deputado Renato Amary, o Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente, do Ministério Público do Estado de São Paulo, se posicionou contrário à aprovação do substitutivo:

O art. 127 do projeto de lei é absolutamente inconstitucional, por violação frontal ao disposto no art. 5º, inciso II da Constituição Federal. Autoriza-se, sem maiores restrições, a aprovação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com controle de acesso para não moradores. Com isso, os Municípios, em total afronta ao direito constitucional mencionado, estarão, em tese, obrigados a aprovar uma modalidade de empreendimento que simplesmente não existe, nem na atual lei de parcelamento do solo (Lei nº 6.766/79), nem neste projeto. Também é inconstitucional tal dispositivo ao implicar na aprovação de empreendimentos com áreas e equipamentos públicos e de uso comum do povo no interior de seus perímetros fechados (o que é vedado na modalidade de condomínio urbanístico, criada pelo projeto), em nova afronta ao principio mencionado, na medida em que, por força de lei, tais bens não podem ter seu acesso restringido.

Também é inconstitucional o dispositivo ao ferir o principio da igualdade (art. 5º, 'caput' da Constituição Federal). Assim, aqueles parcelamentos do solo nascidos fechados por força de leis estaduais ou municipais (inconstitucionais, diga-se), terão o beneplácito da anistia, tornando-se

automaticamente legais. Com isso, privatizam-se ilegalmente bens que, por natureza, são públicos e de uso comum do povo e ferem-se normas relativas ao planejamento urbano.

Admite-se que o Poder Público municipal regularize parcelamentos que foram regularmente implementados e tiveram seu perímetro, posteriormente, fechado, com autorização legislativa estadual ou municipal. Tais leis, invariavelmente, serão inconstitucionais, razão pela qual tal autorização é inválida e deve ser desconsiderada. Teoricamente, a única hipótese de regularização está na reabertura do perímetro de tais parcelamentos ou, se o caso, na aplicação das regras atinentes aos condomínios urbanísticos, quando tal providência se mostrar possível.

A se promulgar o dispositivo na forma como se encontra, corre-se o risco de se intensificar a pontos inaceitáveis a 'feudalização de nossos municípios, a segmentação social e a fragmentação das paisagens urbanas brasileiras. Não se compreende porque este projeto, ao mesmo tempo em que procura criar uma modalidade de parcelamento fechada por definição (os chamados 'condomínios urbanísticos'), condena-se a à inaplicação por força de norma contida em suas disposições finais e transitórias, de forma flagrantemente inconstitucional, em prejuízo dos interesses de toda a sociedade.

Diante do exposto, o Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente posiciona-se contrariamente à aprovação do projeto de lei com o texto apresentado, o qual deverá ser adequado ao disposto na Constituição Federal e às leis ambientais em vigor.

Em 31 de outubro de 2007, é publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* artigo intitulado *Ameaça à proteção do consumidor e das águas*, de autoria de Ada Pellegrini Grinover, Antonio Herman Benjamin e Fabio Feldmann:

177

Os riscos dessas mudanças ambientais ganham dimensão nacional quando se sabe que municípios estão declarando como área urbana ou de expansão urbana a totalidade de seu território! Em outras palavras, um PL que seria, em tese, aplicável apenas às cidades acaba por incidir sobre todo o município, afastando, no que com ele conflitar, o Código Florestal e outras normas ambientais.

De cara, o PL anistia todos os condomínios civis (seriam os do Lago Paranoá, em Brasília?) e clubes de campo (os "ranchos" construídos ilegalmente às margens dos principais rios e reservatórios do País, inclusive no Pantanal) em situação irregular. Não satisfeito, passa uma borracha também nos crimes dos loteadores de luxo que ocuparam e desmataram matas ciliares, amparados em licenças municipais expedidas, irregular e astuciosamente, por invasão de competência própria da autoridade estadual. Além disso, na contramão da tendência de fortalecimento das chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs), o PL admite sua privatização e incorporação ao perímetro do lote, algo vedado na legislação atual. A prevalecer a nova regra, surgirão os lotes - APP e, a partir daí, a legalização da construção de muros que quebrem a continuidade de dunas, matas ciliares, manguezais e restingas.

No caso de rios e reservatórios, o PL reduz a faixa mínima de mata ciliar dos atuais 30 para 15 metros, admitindo, como se o retrocesso já fosse pouco, que o Plano de Bacia Hidrográfica possa ir além e dispensar inteiramente essas exigências, com isso liberando as construções até o início da lâmina d'água. Mais preocupante ainda é a mudança que se faz na forma de cálculo da metragem das matas ciliares. Já não serão medidas a partir do "nível mais alto em faixa marginal" dos rios e reservatórios, como previsto hoje no Código Florestal. A contagem será "a partir de suas margens", o que implicará redução gigantesca das matas ciliares das regiões de alagados, inviabilizando que sejam protegidos em sua totalidade. Aí está o Pantanal, formado por milhares de riachos e córregos que se encaixam como uma luva na nova definição do PL.

Para completar o desmonte da legislação ambiental, o PL cria, ainda por falta de clareza de sua redação, a licença urbanístico-ambiental tácita, por simples decurso de prazo. Como se não bastasse, seu artigo 3º afasta, pela via transversa, todas as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), não escapando nem as que protegem os ecossistemas mais vulneráveis. Ou seja, a partir da aprovação do PL, o Conama, cujas normas formam o coração da legislação ambiental, continuará a regradar todo o setor produtivo, menos os loteadores.

[...]

É politicamente injustificável pegar carona num projeto de lei, elaborado a pretexto de salvar os vulneráveis, para nele se incluírem dispositivos que tiram ou reduzem direitos a eles já garantidos. Espera-se que o relator do PL 3.057, deputado Renato Amary - empresário moderno da construção civil e experiente administrador municipal - possa encontrar inspiração para esse tema no ex-deputado Geraldo Alckmin, do mesmo PSDB, que foi um dos principais responsáveis pela existência do CDC. (GRINOVER, BENJAMIN, FELDMANN, 2007).

Em 12 de dezembro de 2007, a Comissão Especial aprova o relatório do Deputado Renato Amary. A respeito dos "condomínios urbanísticos", o texto mantém a figura como modalidade de parcelamento:

Art. 4º O parcelamento do solo para fins urbanos somente pode ser feito nas modalidades de loteamento, desmembramento ou condomínio urbanístico.

§ 1º Admite-se a utilização, de forma simultânea ou consecutiva, de mais de uma modalidade de parcelamento, no mesmo imóvel ou em parte dele, desde que atendidos os requisitos desta Lei.

Contudo, não veda os "pseudo-condomínios", que podem continuar a existir, desde que lei estadual ou municipal os regule e conceda a outorga de permissão do

direito de uso das áreas públicas. A proposta estabelece que após três anos da entrada em vigor da lei, que os “pseudo-condomínios” terão que observar os requisitos urbanísticos aplicáveis aos “condomínios urbanísticos” , ou seja, a gestão plena, dimensão máxima e regras sobre continuidade previstas em lei municipal e exigência de 10% de áreas destinadas ao uso público localizadas na área externa. Uma das grandes novidades inseridas na proposta é a redação do § 8º, onde fica estabelecido que deve ser afixado engenho publicitário, de forma visível ao público, contendo aviso de que o controle de acesso não impede a circulação de pessoas e o acesso às áreas de uso público.

Art. 124. Observadas as disposições desta Lei, admite-se a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso, desde que:

I – lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença para esse tipo de empreendimento e a outorga de instrumento de permissão do direito de uso das áreas internas do loteamento;

II – a permissão de uso referida no inciso I seja outorgada, de forma onerosa, a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída.

§ 1º Para a expedição da licença referida no inciso I do caput, a legislação municipal deve prever que sejam avaliadas as seguintes questões:

I – possibilidade de integração futura do acesso do loteamento de que trata este artigo com o sistema viário existente ou projetado;

II – acesso da população em geral aos equipamentos comunitários e às áreas de uso público internas e limítrofes.

§ 2º Ao aprovar o projeto de loteamento com controle de acesso, a autoridade licenciadora fica, automaticamente, obrigada a outorgar o instrumento de permissão referido no inciso I do caput, o qual deve ser formalizado imediatamente após a averbação da licença final integrada, no competente Registro de Imóveis.

§ 3º O prazo de vigência da permissão de uso deve ser prorrogado, sucessivamente, a cada vencimento, por igual período, desde que cumpridos os encargos atribuídos à associação referida no inciso II do caput.

§ 4º Considera-se válido o empreendimento que tenha sido licenciado ou implantado na forma do loteamento de que trata este artigo, com base em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, desde que sua implantação tenha respeitado os termos da licença concedida.

§ 5º A representação ativa e passiva, judicial ou extra-judicial, perante a autoridade licenciadora e aos seus associados, quanto aos direitos e obrigações decorrentes da permissão de uso, é exercida pela associação a que se refere o inciso II do caput, observado que as relações entre os proprietários ou adquirentes de lotes e a associação são regidas pelo seu estatuto social.

§ 6º A permissão de uso de que trata o inciso I do caput não pode impedir a continuidade da prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, fornecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo aos proprietários ou adquirentes de lotes pelo Município ou seus permissionários ou concessionários.

§ 7º A partir de 3 (três) anos da entrada em vigor desta Lei, passam a se aplicar aos loteamentos de que trata este artigo, além do disposto no caput e §§ 1º a 6º:

I – as regras estabelecidas para os condomínios urbanísticos pelo art. 4º, § 4º, art. 8º, caput e §§ 4º e 5º, e art. 11, § 1º;

II – a exigência de reserva de um adicional de 10% (dez por cento) de áreas destinadas a uso público, localizadas internamente a perímetro com acesso controlado.

§ 8º No local de acesso aos loteamentos de que trata este artigo deve estar afixado, de forma visível ao público, aviso de que o controle de acesso não impede a circulação de pessoas e o acesso às áreas de uso público.

Em matéria publicada no *Estado de Minas*, em 23 de março de 2008, no caderno Classificados Imóveis, intitulada *Loteamentos em risco*, autoria de Francisco Maia Neto, sócio da Precisão Consultoria, alerta para os “riscos” que a aprovação da lei pode acarretar:

A nova legislação, se aprovada, fará com que condomínios ou loteamentos que venham a ser criados doem 15% de sua área à criação de espaços abertos para a população em geral. Enquanto no loteamento será aberto, nos condomínios poderão estar fora do espaço cercado, além de respaldar a exigência de alguns municípios de doação de terrenos ou valor equivalente em favor de programas habitacionais.

Os espaços construídos antes da aprovação da lei não passarão pelas novas regras ilesos, caso o projeto seja aprovado. Os proprietários terão três anos para se adequar às determinações, caso desejem o controle de acesso, adquirindo uma área fora do condomínio ou doando um montante em dinheiro relativo aos custos das obras para algum fundo municipal de habitação.

Nos loteamentos, segundo aprovável futura lei, as ruas internas são consideradas área pública, logo, o acesso de pessoas não pode ser restrito nem ao menos controlado. Já nos condomínios, as ruas internas são consideradas parte da propriedade privada, e o trânsito não precisa ser livre. Por isso, os 15% de sua área que forem de domínio público podem ser construídos fora do espaço cercado do terreno. Caso contrário, se a área reservada apontada como

Pública estiver no meio do condomínio, o acesso a ela será liberado a todos.

A comissão especial que cuida da questão, em seu substitutivo aprovado, não determina que tais regras sejam impostas, mas deixa os municípios autônomos para as adotarem, se assim desejarem. Isso leva à preocupação com a elevação de custos, o que sugere transferir a questão inteiramente para as legislações municipais, já existindo um precedente em Goiânia, que adotou regras nessa vertente, mas enfrenta resistência do setor, estando as medidas sendo contestadas judicialmente.

Resta aguardar para ver se, depois de sete anos, a nova lei vai vingar, tendo em vista que significa uma questão que interfere em interesses econômicos, mas importantes para a sociedade. Afinal, opções de lazer e áreas verdes em abundância podem se traduzir em forte apelo social, mas não podemos impor esse ônus à outra parcela da sociedade.

Em maio de 2008, por iniciativa do Conselho das Cidades, em conjunto com as Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, foi realizado um Seminário Nacional sobre o Projeto de Lei nº. 3.057/00. Como encaminhamento do Seminário Nacional foi deliberada a realização de cinco seminários regionais, tendo como sedes as capitais de Góias, Bahia, Pará, Paraná e São Paulo, com objetivo de aprofundar as discussões junto aos vários segmentos sociais que compõem o Conselho e sistematizar contribuições a serem encaminhadas ao Congresso Nacional.

Atualmente, o PL nº. 3057/00 encontra-se aguardando encaminhamento ao Plenário. É possível que os Deputados, logo após o período eleitoral, articulem na direção da aprovação do PL ainda este ano.

5.2 Como as administrações públicas locais vêm reagindo?

A despeito dos debates da legislação federal, a implantação dos “condomínios exclusivos” encontra-se em plena expansão nos municípios brasileiros, que às vezes fazem “vista grossa” ao fechamento de logradouros públicos ou vêm editando leis municipais que dizem respeito às figuras do “pseudo-condomínio” e do “condomínio urbanístico”. É possível notar nessas legislações diversas peculiaridades na tentativa de resolver o impasse legal gerado pelos “pseudo-condomínios” e a demanda por “condomínios exclusivos”, sendo observada em algumas leis municipais a preocupação dos legisladores em não esclarecer os aspectos relativos ao acesso ao interior desses espaços. O silêncio da legislação federal tem feito com que cada município defina, à sua maneira, o que seja parcelamento, ocupação e uso do solo, legitimando, assim, diversas formas espaciais que tem influência direta na apropriação dos espaços públicos e no conceito daquilo que se reconhece como público, local por excelência dos debates e da convivência da vida na cidade.

No estado de Minas Gerais, pode-se citar o município de Nova Lima, integrante da região metropolitana de Belo Horizonte, que ainda não possui legislação referente aos “condomínios exclusivos”, que, há anos, vem sendo implantados em larga escala no território municipal, sob um “pacto de silêncio” para o fechamento de logradouros públicos, como informou um funcionário da Prefeitura Municipal explicando que até mesmo para a municipalidade tem dificuldades para acessar esses espaços para fiscalização. Atualmente, está em elaboração o plano diretor municipal e sua regulamentação, a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo que, segundo ele, prevê a parâmetros de dimensionamento e espaços entre um e outro empreendimento.

No estado de São Paulo, no município de Americana pode-se citar a Lei nº. 4.676, de 15 de julho de 2008 (dispõe sobre o parcelamento, a unificação, a modificação e o aproveitamento do solo para fins urbanos) que instituiu um capítulo a respeito dos condomínios e um capítulo a respeito do fechamento de áreas urbanizadas. Quanto aos condomínios, essa lei estabelece a sua

implementação tanto em gleba quanto em lote, portanto, admite-se que a figura constitui ao mesmo tempo uma modalidade de parcelamento do solo e uma ocupação e uso do solo. Quanto às áreas públicas, estabelece que o condomínio horizontal quando implantado em gleba deve efetivar doação de 5% da área do condomínio para área institucional, situada externamente ao empreendimento:

Art. 69. No território do Município de Americana será admitida à instituição de condomínio tanto em lote como em gleba, que poderão ser, quanto a:

a) edificação:

1. horizontal;

2. vertical.

b) natureza:

1. residencial;

2. residencial de interesse social;

3. de atividades econômicas.

§ 1º A instituição de condomínio em lote não obriga o interessado a promover a doação de áreas.

§ 2º Na instituição de condomínio vertical em gleba fica dispensada de doação para fins institucionais e a instituição de condomínio horizontal em gleba obriga o interessado a doar 5% (cinco por cento) da área objeto da implantação do condomínio, para uso institucional, situados fora da área de implantação do condomínio e de frente para a via pública.

§ 3º Condomínios residenciais de interesse social a serem implantados em ZEIS devem ser vinculados a programas habitacionais de iniciativa da Prefeitura Municipal, órgãos ou instituições de âmbito estadual ou federal.

§ 4º Nas unidades de ZEIS também poderão ser implantados condomínios residenciais de interesse social, de iniciativa de entidades sem fins lucrativos, autorizadas por lei que atuem nesta área, mediante lei específica para cada condomínio e área.

§ 5º Para implantação de condomínios horizontais em lote a taxa de ocupação em cada unidade condominial ou área de uso comum será a permitida pelo zoneamento do local.

A lei de Americana vincula a implantação do condomínio em gleba ao zoneamento previsto para a área, ao controle dos acessos ao condomínio, à execução dos serviços de infra-estrutura pelo empreendedor e condôminos:

Art. 70. A implantação de condomínio em gleba fica condicionada à observância dos seguintes requisitos:

I - a natureza do condomínio deverá observar o zoneamento para o local de sua instituição;

II - os acessos ao condomínio deverão ser junto à via pública de circulação e deverão ser controlados;

III - os custos, a execução e a manutenção das obras de infra-estrutura, dos equipamentos, bem como das edificações de uso comum serão de

exclusiva responsabilidade do condomínio, sendo vedada a participação do Poder Público na sua execução, instalação, manutenção e custeio;

IV - as obras de infra-estrutura, de natureza pública, necessárias para atender a implantação do condomínio serão de responsabilidade do empreendedor;

V - a implantação do condomínio não poderá abrigar vias do sistema viário do município, quer estejam implantadas ou definidas em diretriz;

VI - A taxa de ocupação em cada unidade condominial ou área de uso comum será a permitida pelo zoneamento do local;

VII - deverão ser respeitados os recuos das vias de circulação lindeiras à área do empreendimento;

VIII - deverão apresentar diretrizes para aproveitamento de gleba quando for instituição de condomínio vertical, ou requerer diretrizes para condomínio quando for condomínio horizontal;

IX - deverão ter pelo menos uma face do imóvel objeto da implantação do condomínio com frente para uma via pública de circulação;

X - nos condomínios verticais residenciais e residenciais de interesse social em gleba fica dispensada a destinação de 10% (dez por cento) da área objeto da implantação do condomínio para sistema de lazer; enquanto que, nos condomínios horizontais residenciais e residenciais de interesse social em gleba deverá ser destinado 10% (dez por cento) da área objeto da implantação do condomínio para sistema de lazer, inalteráveis e previstos na ocasião da elaboração do projeto;

XI - no condomínio de atividades econômicas deverão ser destinados 5% (cinco por cento) da área objeto da implantação do condomínio para sistema de lazer, inalteráveis e previstos na ocasião da elaboração do projeto.

§ 1º A exceção de medidores de consumo, não se admitirá a implantação, execução e manutenção de serviços públicos na área do condomínio.

§ 2º Na implantação de condomínio no Município, deverão ser obedecidas, além das normas previstas nesta lei, as disposições constantes na Legislação Federal e Estadual pertinentes;

§ 3º Para aprovação e viabilização do empreendimento poderá o poder público exigir medidas mitigatórias de modo a impedir ou diminuir o impacto de qualquer natureza com a implantação do empreendimento.

No capítulo referente ao fechamento de áreas, a lei vincula a autorização do fechamento à existência de uma associação. A lei estabelece que os serviços públicos de varrição, limpeza das vias e recolhimento dos resíduos sólidos – estes deverão ser recolhidos internamente e depositados em logradouro público situado externamente ao loteamento – serão de responsabilidade da associação:

Art. 79. O fechamento de áreas urbanizadas somente será autorizado à associação de proprietários de imóveis da área a ser fechada que deverá ser a responsável por sua administração.

§ 1º A associação de proprietários de imóveis da área a ser fechada

deverá ser constituída sob a forma de pessoa jurídica com explícita definição de responsabilidade administrativa.

§ 2º Para que seja autorizado o fechamento de área urbanizada a associação de proprietários de imóveis da área a ser fechada deverá apresentar requerimento à Prefeitura Municipal contendo:

a) projeto indicando o fechamento da área urbanizada e projeto paisagístico, com indicação das áreas e equipamentos a serem implantados, inclusive com o local adequado para depósito de resíduos domiciliares e resíduos sólidos, bem como área de controle de acesso ao local;

b) projeto das obras e equipamentos urbanos a serem implantados.

Art. 80. O fechamento de áreas urbanizadas previsto no artigo anterior somente será autorizado se atendidas as seguintes condições:

a) a associação de proprietários de imóveis da área a ser fechada deverá ser a responsável pelo custeio da realização, manutenção e conservação das obras e serviços urbanos necessários para a área;

b) a área urbanizada a ser fechada não poderá se constituir obstáculo ao sistema viário da região em que se localiza;

c) as áreas de domínio público terão permissão de uso em favor da associação dos proprietários de imóveis da área a ser fechada.

§ 1º Do ato administrativo de permissão de uso deverá constar, obrigatoriamente, todos os encargos inerentes à realização, manutenção e conservação das obras, dos serviços urbanos necessários para a área e dos bens públicos objeto da permissão de uso.

Art. 81. Com o fechamento de áreas urbanizadas o acesso poderá ser controlado, mas não impedido.

Art. 82. Todos os investimentos efetuados na área urbanizada, objeto de fechamento permitido, integrarão o patrimônio público após o término da permissão de uso ou de sua revogação, não gerando qualquer direito indenizatório.

Art. 83. Autorizado o fechamento de área urbanizada, a associação de proprietários de imóveis da área fechada, como ônus pela permissão de uso das vias de circulação públicas e do sistema de lazer, ficará responsável obrigatoriamente:

a) pelo plantio e serviços de poda e manutenção das árvores;

b) pela remoção de lixo e resíduos sólidos em geral até a parte externa do fechamento autorizado, em local estabelecido no projeto;

c) pela manutenção das vias públicas de circulação;

d) pela segurança dentro dos limites da área fechada, e

e) pelos encargos indicados no ato administrativo de permissão de uso.

§ 1º Caberá a Prefeitura Municipal, através das secretarias competentes, a fiscalização dos encargos previstos neste artigo.

§ 2º Se a associação de proprietários de imóveis da área fechada omitir-se na prestação dos serviços previstos neste artigo, a Prefeitura Municipal retomará a sua execução e, através de atos administrativos, revogará a autorização para fechamento da área urbanizada e a permissão de uso das áreas de domínio público, e ainda aplicará multa a cada proprietário, por imóvel de sua propriedade, no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor venal de cada imóvel (PREFEITURA DE AMERICANA, 2008).

No município de Campinas, a Lei nº. 8736, de 9 de janeiro de 1996 (alterada pela Lei nº. 9.175/96 e pela Lei nº. 10.175/99) dispõe sobre a

permissão a título precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamentos fechados. A lei traz a definição de “loteamento fechado” e também vincula a sua aprovação existência com uma associação de moradores:

Artigo 1º - Para os fins desta lei, conceitua-se loteamento fechado como sendo o loteamento cercado ou murado, no todo ou em parte do seu perímetro.

Artigo 2º - As áreas publicadas de lazer e as vias de circulação que serão objeto de permissão de uso, deverão ser definidas por ocasião da aprovação do loteamento aprovado de acordo com as exigências da Lei Federal nº 6.766/79 e das demais exigências das legislações Estaduais e Municipais.

Artigo 3º - A permissão de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação somente será autorizada quando os loteadores submeterem a administração das mesmas à Associação dos Proprietários, constituída sob a forma de pessoa jurídica, com explícita definição de responsabilidade para aquela finalidade.

A legislação determina que parte da área pública existente deverá situar-se fora do perímetro fechado:

Artigo 4º - As áreas públicas de lazer, definidas por ocasião do projeto de loteamento, deverão obedecer as seguintes disposições:

I – Uma parte de correspondente no mínimo a 65% (sessenta e cinco por cento) da área de lazer, sobre a qual não incidirá permissão de uso, deverá estar situada extremamente ao loteamento, contígua ao mesmo, e deverá ser mantida sob a responsabilidade da Associação dos Proprietários, que exercerá, supletivamente, a defesa da utilização prevista no projeto, até que a Prefeitura exerça plenamente essa função.

Artigo 5º - As áreas destinadas a fins institucionais, sobre as quais não incidirá por ocasião do projeto do loteamento, e deverá estar situada extremamente, e serão mantidas sob responsabilidade da Associação dos Proprietários, que exercerá, supletivamente, a defesa da utilização prevista no projeto, até que a Prefeitura exerça plenamente essa função.

As dimensões e parâmetros urbanísticos estão vinculados às análises dos órgãos municipais competentes:

Artigo 6º - A área máxima do loteamento fechado dependerá de considerações urbanísticas, várias, ambientais, e do impacto que possa ter sobre a estrutura urbana, sempre dentro das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor.

§ 1º - No auto da solicitação do pedido de diretrizes deverá ser

especificada a intenção de implantação da modalidade do loteamento.

§ 2º - As diretrizes urbanísticas definirão um sistema viário de contorno às áreas fechadas.

§ 3º - Em novos loteamentos os fechamentos situados junto ao alinhamento de logradouros públicos deverão respeitar recuos de 4 (quatro) metros. As faixas resultantes terão tratamento paisagístico e deverão ser conservadas pela Associação dos Proprietários.

§ 4º - Em caso de indeferimento do pedido, a Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente, deverá apresentar as razões técnicas devidamente fundamentadas

A lei deixa sob a responsabilidade da associação a execução dos serviços públicos (limpeza, varrição das vias, jardinagem e coleta de resíduos sólidos) :

Artigo 10 - Será de inteira responsabilidade da Associação dos Proprietários a obrigação de desempenhar:

I – os serviços de manutenção das árvores e poda quando necessário;

II – a manutenção e conservação das vias públicas de circulação, do calçamento e sinalização de trânsito;

III – a coleta e remoção de lixo domiciliar que deverá ser depositado na portaria onde houver recolhimento da coleta de lixo;

IV – limpeza das vias públicas;

V – prevenção de sinistros;

VI – manutenção e conservação da rede de iluminação pública; (ALT. P/ LEI 10175)

VII – outros serviços que se fizerem necessários;

VIII – garantia da ação livre e desimpedida das autoridades e entidades públicas que zelam para a segurança e bem estar da população.

Parágrafo Único – A Associação de Proprietários poderá, a fim de dar cumprimento aos incisos deste artigo e sob sua responsabilidade, firmar convênios ou contratar com órgãos públicos ou entidades privadas. (ALT. P/ LEI 10175)

Artigo 12 - Quando a Associação dos Proprietários se omitir na prestação dos serviços, e houver desvirtuamento da utilização das áreas públicas, a Prefeitura Municipal de Campinas assumi-los-á, determinando o seguinte:

I – Perda do caráter de loteamento fechado;

II – Pagamento de multa correspondente a 0,1 UFMC/m² de terreno, aplicável a cada proprietário de lote pertencente ao loteamento fechado.

Parágrafo Único – Quando a Prefeitura Municipal determinar a retirada das benfeitorias tais como fechamentos, portais e outras, esses serviços serão de responsabilidade dos proprietários. Se não executados nos prazos determinados, o serão pela prefeitura, cabendo à Associação dos Proprietários o ressarcimento de seus custos.

Artigo 13 - Será permitido à Associação dos Proprietários controlar o acesso à área fechada do loteamento. (ALT. P/ LEI 9147)

Artigo 14 - As despesas do fechamento do loteamento, bem como toda a sinalização que vier a ser necessária em virtude de sua implantação, serão de responsabilidade da Associação dos Proprietários (CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 1996).

Conforme a Lei nº. 7.483, de 20 de julho de 1998, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Londrina do Município de Londrina, tem-se:

Art. 56 - É admitida a implantação de loteamentos, fechados com acesso controlado ao público em geral, podendo o Poder Público, para isso, conceder direito real de uso de logradouros públicos desde que atendidas as disposições legais vigentes e as seguintes condições:

...

III - a área passível de fechamento, com controle de acessos, deve atender aos seguintes requisitos:

...

g) os acessos ao empreendimento deverão ser através de faixas de aceleração e desaceleração;

VII - o Poder Público e as concessionárias deverão ter acesso ao loteamento fechado independentemente de prévia autorização, desde que devidamente identificados

No caso de Americana, permite-se o controle, porém não o impedimento e em Londrina quando a legislação dispõe que o acesso deverá ser realizado através de faixas de aceleração e desaceleração, também não fica clara a permissão quanto ao impedimento. Esses textos legais podem estar querendo manter a constitucionalidade das referidas leis ou mantendo os direitos de ir e vir, garantidos pela constituição aos cidadãos. Porém na prática, o que ocorre é que, os vigias “são pagos para suspeitar e manter os estranhos afastados” (CALDEIRA, 2000:316).

O que se nota nas legislações analisada é que em nenhuma delas o poder público assume completamente a função de fiscalizar o cumprimento da lei no interior do condomínio, assim como o fará no restante da cidade. Vale ressaltar que a relevância do fato de responsabilizar os cidadãos pela segurança não se encerra no fato de redirecionar a competência de cada ator da sociedade, mas sim de gerar um círculo vicioso que irá gerar mais violência. Conforme Caldeira, “Uma vez que as pessoas se voltam para maneiras ilegais e privadas de lidar com o crime, o crime e a violência são removidos da esfera na qual pode haver uma mediação legítima e ampla de conflitos, isto é, aquela do sistema judiciário”. Dessa forma, essas tendências não só “minam o processo de expansão e consolidação de um regime democrático” bem como “inauguram um ciclo de vingança privada no

qual se responde à violência com mais violência e no qual não há mais uma autoridade legítima que possa conter essa reprodução da violência” (CALDEIRA, 2000:205).

5.3: Como a literatura especializada vem interpretando?

Conforme foi visto no subcapítulo 4.1, várias tem sido as manifestações dos atores sobre a redação da novo ordenamento. Em várias oprotunidades, a autora presenciou, em seminários ou palestras de acadêmicos e pesquisadores comentários a respeito da importância deste marco legal. Em 3 de novembro de 2004, artigo de Edesio Fernandes intitulado *Responsabilidade Territorial* é publicado no jornal *Estado de Minas*:

Embora nas ultimas décadas a construção de edifícios tenha se tornado uma prática importante em muitas cidades, desde a década de 1930 o principal processo de produção das cidades brasileiras sempre foi o crescimento horizontal, isto é, a agregação de novas áreas de ocupação às zonas urbanas dos municípios através de práticas imobiliárias de parcelamentos (loteamento e desmembramento) do solo. Ao aprovar novos loteamentos, mais do que autorizar a produção de novos lotes para venda no mercado imobiliário, os municípios estão na verdade produzindo cidades, e um certo padrão de cidades. Contudo, de modo geral, o município não tem dado a atenção necessária para a regulação adequada dessas práticas imobiliárias, que têm tido todo tipo de impacto territorial, urbanístico, ambiental e sócioeconômico, a tal ponto que a maioria deles não tem leis próprias de parcelamento do solo urbano.

O fato de que, em cidades de todo porte, as práticas de parcelamentos irregulares – incluindo as favelas, que são formas específicas de parcelamento do solo urbano – são cada vez mais significativas, tem agravado a baixa qualidade da vida urbana, gerando cidades fragmentadas, segregadas, ineficientes, poluídas e injustas. Por essa razão, é de crucial importância a discussão do projeto de lei que se encontra em fase adiantada de discussão na Câmara dos Deputados, que visa rever amplamente a Lei Federal nº. 6.766 (1979), que é ainda o principal instituto jurídico em vigor para a regulação dos parcelamentos em áreas urbanas.

Por muitas décadas, o crescimento urbano rápido se deu sob a égide de um instrumento jurídico inadequado – o Decreto-Lei nº 58/37 –, que somente foi revogado com a aprovação da Lei Federal de 1979. Contudo, em que pese sua enorme importância ao enfatizar o princípio da função social da propriedade urbana, a verdade é que a Lei Federal nº 6.766/79 sempre deixou a desejar. Mudanças pontuais foram aprovadas em 1999, através da Lei Federal nº 9.785, que modificou algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos e introduziu mecanismos para facilitar o registro dos projetos de regularização de parcelamentos.

Uma ampla revisão da Lei Federal de 1979 continua sendo necessária, e é essa a proposta do atual Projeto de lei. Reconhecendo a enorme importância de uma tal lei federal de parcelamento do solo urbano – que, juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana e o Estatuto da Cidade, de 2001, compõe o tripé das principais leis urbanísticas no País –, o projeto de Lei explicitamente propõem a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Territorial a ser obedecida

pela sociedade brasileira e em especial pelos municípios, que são os entes federativos que têm a competência constitucional para aprovação de parcelamentos urbanos e de projetos de regularização.

O projeto dispõe sobre três temas principais: critérios e procedimentos para a aprovação de novos parcelamentos; critérios e procedimentos para aprovação de condomínios urbanísticos, prática imobiliária mais recente, mas com enorme impacto urbanístico e ambiental, e que até hoje não está devidamente regulada no Brasil; e critérios e procedimentos para aprovação de projetos de regularização de parcelamentos irregulares consolidados em terras públicas e privadas.

Ao regular a produção de novos parcelamentos, a maior preocupação do projeto de lei é criar um marco jurídico-urbanístico adequado que possibilite a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à produção de moradia nas cidades. Nesse contexto, a discussão acerca de critérios urbanísticos e ambientais, bem como de procedimentos de gestão político-institucional, tem que levar em conta as realidades socioeconômicas de produção das cidades brasileiras e as condições efetivas e capacidades de gestão municipal.

A regulação da prática crescente dos condomínios urbanísticos deve levar em conta critérios como dimensões, impactos na estrutura urbana, responsabilidades por infra-estrutura e serviços, bem como o respeito ao acesso livre aos bens de uso comum como praias, praças e vias públicas. No que toca à regularização de parcelamentos irregulares consolidados, é necessária uma visão integrada em que a regularização jurídica das áreas e lotes seja combinada com a regularização urbanística das áreas e inclusão social de seus ocupantes; destaque deve ser dado para a uniformização dos procedimentos para o registro imobiliário dos projetos de regularização. Além do respeito à competência municipal, a aprovação de uma tal federal é sempre difícil em um País profundamente heterogêneo como o Brasil, onde uma enorme diversidade de situações urbanísticas e sócioambientais existe em municípios com capacidades completamente diferentes de ação. Não se pode ignorar o fato de que, na enorme maioria dos casos, a regra mínima estabelecida pela lei federal é a regra única aplicável nos municípios, o que só aumenta a importância do projeto em discussão.

Posteriormente, em 2006, em artigo intitulado *Por uma lei de responsabilidade territorial* Edesio Fernandes defende a ampla revisão da Lei e explica que o projeto de lei parte do reconhecimento da enorme importância de uma lei federal de parcelamento do solo urbano – que, juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana e o Estatuto da Cidade, de 2001, compõe o tripé das principais leis urbanísticas do país – e explicitamente propõe a aprovação de uma “Lei de Responsabilidade Territorial – a ser obedecida, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela sociedade brasileira e em especial pelos Municípios, já que esses os entes federativos que tem a competência constitucional para aprovação de parcelamentos urbanos e de projetos de regularização. Edesio explica que ao “regular a produção de novos parcelamentos,

a maior preocupação do Projeto de Lei [e criar um marco jurídico-urbanístico adequado para as cidades brasileiras, que possibilite a democratização das formas de acesso ao solo urbano e a produção de moradia nas cidades” e que a “regulação da prática crescente dos condomínios urbanísticos propõe que se levem em conta critérios como dimensões, impactos na estrutura urbana, responsabilidades por infra-estrutura e serviços, bem como o respeito ao acesso livre aos bens de uso comum como praias, praças e vias públicas”. E completa: “A aprovação de uma Lei de Responsabilidade Territorial pelo Congresso Nacional e o próximo passo necessário para a promoção da reforma urbana pela qual a sociedade brasileira ha tanto clama” (FERNANDES, 2006:354-5).

Em 2006, M. Lopes de Souza comentava a respeito da revisão da legislação federal:

Considerem-se, brevemente, as tendências das elites e da classe média ao auto-enclausuamento em “condomínios” e ao “fechamento” de logradouros públicos (até uma parcela da classe trabalhadora vem aderindo a estes expedientes). A Lei 6.766/79, aliás tão burlada, tem sido reputada estorvadora pelos empresários que, a pretexto de produzirem “condomínios horizontais”, não raramente comercializam loteamentos, a miúdo faltando ao Estado disposição para exigir o cumprimento da legislação. Explicam-se, destarte, as tantas pressões para “adaptá-la” às necessidades de proteção de uma pequena burguesia cada vez mais apavorada com a violência urbana, ou mesmo para “driblá-la” por meio de lei municipal, como ate juristas (cf. MUKAI, 2002:139-40) já chegaram a defender... Neste momento – principio de 2006 – a Lei 6.766/79 está prestes a ser revogada e substituída por nova legislação, que há anos é objeto de debate no Congresso Nacional, e as perspectivas não são alvissareiras quanto a poder-se, por esse caminho, contra-arrestar exitosamente a multiplicação desenfreada de “condomínios horizontais”. Inda que prometendo encerrar coisas positivas no tocante a regularização fundiária, a chamada “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”, que devera suceder à Lei 6.766/79, mostra-se, na versão que ora tramita no Congresso, tibia no que respeita aos “condomínios urbanísticos”, para usar a sua terminologia. Estipular que tais assentamentos não possuirão logradouros públicos em seu interior, assim se vedando a possibilidade de interdição de acesso a espaços públicos, tão-somente confirma o que sempre se depreendeu da legislação em vigor; ao mesmo passo, disciplina-se a produção desses “condomínios” de tal maneira que se favorece, ao invés de se desfavorecer, o prosseguimento de sua propagação pelo país afora (SOUZA, 2006: 508).

Em novembro de 2007, Ana Clara Torres Ribeiro envia carta em nome da ANPUR à Câmara dos Deputados:

A revisão da lei de parcelamento do solo - Lei de Responsabilidade Territorial - acaba de receber uma nova versão, através do substitutivo apresentado à Comissão Especial pelo dep. Renato Amary (PSDB/SP). Algumas alterações importantes foram feitas em relação à versões anteriores, dentre elas a liberação total de loteamentos fechados e condomínios urbanísticos que, caso este projeto seja aprovado, poderão ocorrer em qualquer município - com ou sem Plano Diretor, conselhos de política urbana e órgãos técnicos de aprovação e fiscalização urbanística - além de ficar completamente liberados da doação de áreas públicas e o poder local obrigado a prestar serviços como coleta de lixo dentro dos perímetros fechados. Desta forma, o PL contraria frontalmente a função social da propriedade estabelecida na Constituição, consagrando como princípio legal a privatização do espaço público e a fragmentação da cidade.

Mukai, em artigo denominado *Os loteamentos fechados não podem ser proibidos por lei federal. Inconstitucionalidade do projeto de Lei nº 3.057 de 2000*, publicado na revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, de jan./fev. 2006 assim se expressa:

Obtivemos cópia da última versão do projeto de lei nº 3.057/2000, e nele verificamos, sobre a questão dos loteamentos fechados, diversas inconstitucionalidades, posto que o projeto, a pretexto ou não de veicular normas gerais urbanísticas (Art. 24, I, da C.F.), invade as competências municipais, de cunho estritamente local (que é o caso).

Vejamos em que aspectos e pontos, o PL invade as competências municipais.

Em primeiro lugar citemos o art. 143, “caput”, que dispõe: “Após o prazo de 54 meses da entrada em vigor desta lei, a aprovação de parcelamento do solo para fins urbanos, em área fechada e com controle de acesso somente é admitida na forma de condomínio urbanístico”. Ipso facto, após os 54 meses referidos, o loteamento fechado (que também se constitui em área fechada e com controle de acesso) é vedado em sua existência pelo PL nº 3057/00.

Não podemos nos esquecer de que, a título de se constituir em norma geral, a lei federal não pode proibir o Município ou obrigá-lo a fazer ou deixar de fazer algo que recaia exclusivamente na sua competência, haurida do artigo 30 (no caso, dos incisos I e VIII) e da sua Lei Orgânica Municipal.

No caso do art. 143, no ponto em que veda a possibilidade de o Município implantar loteamentos fechados, ele é flagrante e irremediavelmente inconstitucional, por ofender frontalmente a autonomia legislativa (fechar por lei um determinado perímetro local é de competência legislativa exclusiva do Município, de acordo com o inciso VIII e o inciso I do artigo 30 da Constituição).

E não se diga que o projeto de lei federal dispõe de normas gerais e que, portanto, pode efetuar tal proibição. Não pode não, como demonstraremos adiante.

Com efeito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto nos esclarece o alcance e o conteúdo das normas gerais: Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua concorrência limitada, restritas são declarações principiológicas que cabe à União

editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam em seus respectivos âmbitos políticos. (cf. MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. Competência Concorrente Limitada – o Problema da Conceituação das Normas Gerais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, p.127/162, out./dez. 1998).

[...]

Ora, no caso dos loteamentos fechados, cabe ao Município, segundo o art. 30, inciso VIII, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. A expressão “no que couber” pode ser interpretada no sentido de que “observadas as normas gerais federais e/ou estaduais”, mas desde que tais normas se comportem realmente, como normas gerais, e não quando, como no caso presente, a pretexto de serem normas gerais, disciplinem questões específicas de competência municipal.

Portanto, quando o artigo 143 impede, indiretamente, após decorridos cinco anos, a existência dos denominados loteamentos fechados, não está veiculando normas gerais, mas sim uma norma específica que afasta (proíbe) o exercício constitucional da competência do Município sobre a matéria.

Veja-se que, para a implantação de um loteamento fechado ocorre tão somente o exercício de atribuições específicas municipais, ou seja, para essa implantação, como se sabe, o Município aprova uma lei que autoriza o fechamento de um período urbano determinado, onde se implantou um loteamento normal (regido atualmente pela Lei nº. 6.766/79) e após, constituída uma associação dos adquirentes dos lotes, o Município, também autorizado em lei e de conformidade com a sua Lei Orgânica (capítulo que dispõe sobre os bens públicos, com absoluta exclusividade, não sendo dado à União e ao Estado interferir neste assunto posto que os bens são do Município) celebra com aquela um contrato de concessão de direito real de uso das vias, praças, áreas institucionais e verdes do Município.

Verifica-se que loteamento fechado, para a sua constituição, depende somente do Município, de acordo com a sua autonomia legislativa e administrativa (uso dos seus bens públicos). Não pode, portanto, sob pena de ofensa à autonomia municipal, a lei federal impor prazo para que o Município possa admitir a implantação de loteamentos fechados (5 anos apenas), nem, após esse prazo, proibir, que o Município faça uso daquelas competências legislativas e administrativas, hauridas de sua autonomia (art. 18 da CF), para a implantação dos loteamentos fechados. Destarte, com a redação que tem o art. 143, ao proibir o Município de implantar os loteamentos fechados após cinco anos da edição da lei é flagrante, aberrante e abertamente inconstitucional.

Nenhuma lei federal, mesmo a título de se constituir em norma geral, pode proibir ou obrigar o Município a fazer ou deixar de fazer alguma coisa que se inclua na sua estrita competência local. Assim, o art. 143 não pode proibir o que pretende proibir.

Outro aspecto da inconstitucionalidade dessa proibição que efetua o referido art. 143 é que ela impede a normal utilização dos bens públicos municipais, pois, se proíbe a existência do loteamento fechado, impede que o Município faça o normal uso dos seus bens públicos de uso comum do povo, na conformidade do que dispõe a respeito, a sua Lei Orgânica.

Esta, que é a “Constituição Municipal” e somente ela, pode dispor e disciplinar a questão dos bens públicos municipais.
Nenhuma lei federal ou estadual pode impor normas para o Município quanto à gestão dos seus bens públicos.

6 OS CENÁRIOS POSSÍVEIS/PROVÁVEIS DE ALTERAÇÃO DAS REGRAS DO JOGO E SUAS IMPLICAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS

A preocupação com o futuro, não menos que a necessidade de conhecer (e interpretar) o passado, tem caracterizado os indivíduos e grupos sociais desde tempos imemoriais. Como prognosticar a emergência de um fenômeno ou os impactos futuros de um evento ou processo? As respostas têm variado ao longo da história da humanidade, indo da *profecia* (no domínio da religião, do mito e da superstição) à *previsão científica*. Esta última se pretende, muitas vezes, não somente racional mas, também, segura e rigorosa. Entretanto, com frequência as previsões feitas por cientistas desapontaram, o que contribuiu para gerar, cumulativamente, por parte muitos, uma espécie de ceticismo generalizado contra exercícios de previsão, como se todos se tratassem de “futurologia” mais ou menos arbitrária.

Ocorre que algum tipo de prognóstico é absolutamente imprescindível a qualquer esforço de *planejamento*, seja lá em que escala for – do planejamento do dia-a-dia de um indivíduo ao planejamento realizado por Estados e grandes empresas e atinente a escalas como uma cidade, uma região ou um país inteiro, ou até em escala internacional. O planejamento, é importante não esquecer, é a “preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra”; já a gestão “é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes ...), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir.” (SOUZA, 2002:46). A questão, portanto, não é se um esforço de prognóstico é necessário ou não; a questão relevante é: qual tipo de método ou técnica de prognóstico atende melhor às necessidades de se estimar a evolução de fenômenos complexos, como os fenômenos sócio-espaciais?

Previsões do tipo “linear”, em que simplesmente se extrapolam tendências, podem ser eventualmente úteis em alguns domínios, ou a propósito de certas aplicações. Entretanto, não se prestam a um tipo de emprego em que está envolvido um número grande de variáveis, muitas deles não passíveis de quantificação (ao menos direta) ou cujo comportamento pode ser, na melhor das

hipóteses, estimado, mas sem qualquer pretensão a “precisão matemática”. Um desses casos é, exatamente, aquele com o qual lida esta dissertação: o da estimativa dos possíveis efeitos do prosseguimento da atual tendência da acelerada multiplicação de condomínios horizontais e “pseudo-condomínios” nas cidades brasileiras, sendo essa tendência afetada, de uma maneira também a ser estimada, pela aplicação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Foi para lidar com situações como essa que foi desenvolvido, já décadas atrás, o chamado “método dos cenários” (também conhecido como “técnica dos cenários”). O método dos cenários consiste, na sua essência, o seguinte: em vez de extrapolar uma tendência quantificável (no estilo de um prognóstico demográfico ou macroeconômico), estabelecer, isso sim, diferentes situações a serem entendidas como desdobramentos possíveis ou prováveis do quadro atual. Ainda que uma determinada seqüência de desdobramentos possa ser avaliada como a mais provável, e ainda que outras tantas possam ser simplesmente descartadas (por sua extrema improbabilidade ou, no limite, impossibilidade), diversas seqüências de desdobramentos, além daquela mais provável, podem vir a ser cogitadas. Em vários casos, diversas seqüências podem ser estimadas como tendo a mesma probabilidade de ocorrer. São os chamados *cenários alternativos*.

Cenários são, assim, basicamente (mas nem sempre exclusivamente) qualitativos, e têm um caráter *heurístico* e *prospectivo*. Segundo MARCIAL e COSTA (2001), foi o filósofo e pedagogo francês Gaston Berger que usou, pela primeira vez, em fins da década de 50, em sua obra *A atitude prospectiva*, o adjetivo “prospectivo”, em detrimento da palavra “previsão”. Para alguns, talvez marcados pelo (ab)uso e pelo formalismo linear de muitas previsões simplistas, seria conveniente diferenciar entre *previsão*, em que se constrói o futuro à imagem do passado, e *prospecção*, em que o futuro é completamente diferente do passado, propondo a necessidade da atitude orientada para o futuro. Entretanto, essa é uma visão, ela própria, excessivamente simplificadora. Em primeiro lugar, porque “previsão” é um termo suficientemente abrangente, não precisando, de modo algum, estar atrelado somente a previsões lineares, meras extrapolações a partir do passado (de fato, os cenários não deixam de representar um tipo de previsão, particularmente flexível). Em segundo lugar, porque qualquer “prospecção”

(incluindo os cenários mais imaginativos) nunca poderá deixar de considerar, e minuciosamente, a evolução que teve lugar até chegar-se ao quadro atual. Especialmente em se tratando do espaço social, não há futuro que se construa fazendo *tabula rasa* do passado, como se este não tivesse nenhum peso ou não exercesse nenhuma força de inércia – a começar pelas formas espaciais herdadas.

É certo que nem sempre cenários foram bem construídos. Herman Kahn, por exemplo, foi, ao mesmo tempo, um dos grandes popularizadores do método dos cenários (com base em sua experiência de atuação na Rand Corporation, nos anos 50 e 60, trabalhando sobre estratégias militares, em pleno mundo da Guerra Fria) e, também, com a designação de sua atividade, por ele próprio, como “futurologia”, alguém que contribuiu para envolver o esforço de previsões qualitativas e robustas em uma aura de certa mistificação, atraindo tanta admiração quanto desconfiança. No começo dos anos 70, uma das mais conhecidas experiências de construção de cenários, o estudo *Os limites do crescimento*, o célebre relatório encomendado pelo Clube de Roma a propósito dos gargalos do padrão de consumo de recursos naturais e crescimento populacionais do capitalismo tardio, teve o mérito de abrir um debate importante e provocar acaloradas discussões, mas, devido a falhas dos modelos explicativos propostos e à ignorância a propósito da dinâmica de certas variáveis, passou à história antes como um exemplo de fracasso que de sucesso preditivo.

Por outro lado, não têm faltado experiências bem-sucedidas de construção de cenários, as quais possibilitam a adoção de medidas preventivas. É o que relata Peter Schwarz em seu livro *A arte da previsão* (SCHWARZ,1995). Schwarz, que havia trabalhado no setor da economia o petróleo, teve um papel destacado ao contribuir, mediante a construção de alguns cenários tidos por alguns como extremamente improváveis (como o de uma guerra no Oriente Médio afetando dramaticamente o preço do barril de petróleo para o Ocidente...), para que os impactos da primeira crise do petróleo, na esteira da Guerra do Yom Kippur (1973), fossem razoavelmente absorvidos por aqueles que souberam preparar-se para uma tal eventualidade. Os estudos de cenários têm sido crescentemente utilizados na área de “planejamento estratégico”, por empresas assim como por governos. Por fim, também no planejamento e na gestão urbanos o uso de técnicas

prospectivas baseadas na construção de cenários tem sido amplamente realizado para embasar a tomada de decisões.

Como toda reflexão sobre o futuro, os a construção de cenários trata de eventos e processos incertos, ocupa-se dos riscos e das eventuais surpresas e imprevisibilidades, representando uma ferramenta importante de tomada de decisões, na medida em que lida com antecipações. Mas obviamente não pode, nem pretende eliminar a incerteza. Os cenários constituem um referencial para o planejamento, oferecendo antecipações para que os tomadores de decisão preparem as instituições e a sociedade para as diversas possibilidades.

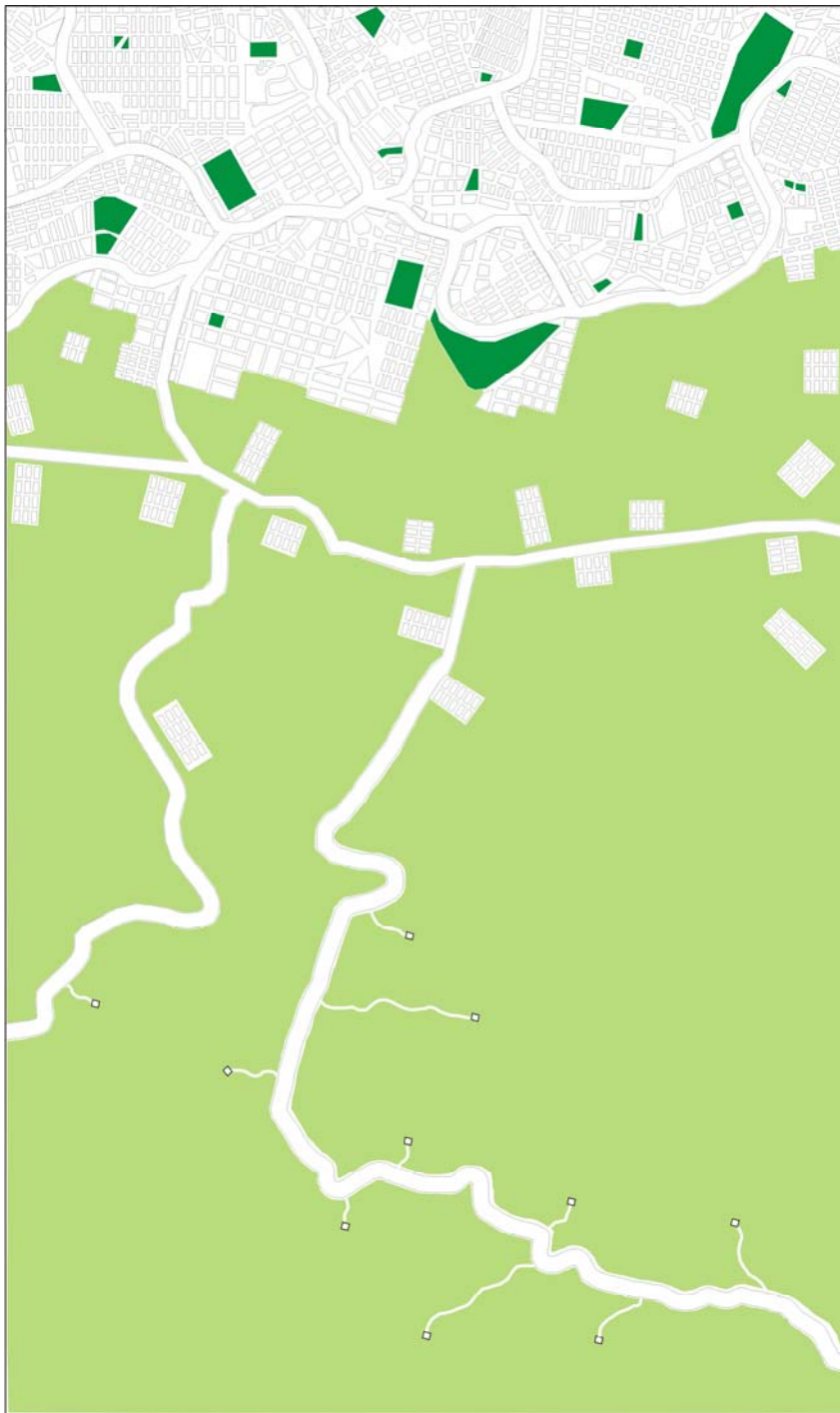
No que concerne ao objeto desta dissertação – os efeitos esperáveis decorrentes da aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana –, a discussão em torno da lei, no que se refere à sua redação atual, dá margem a preocupações que podem ser expressas de maneira plástica e sistematizada com a ajuda de cenários.

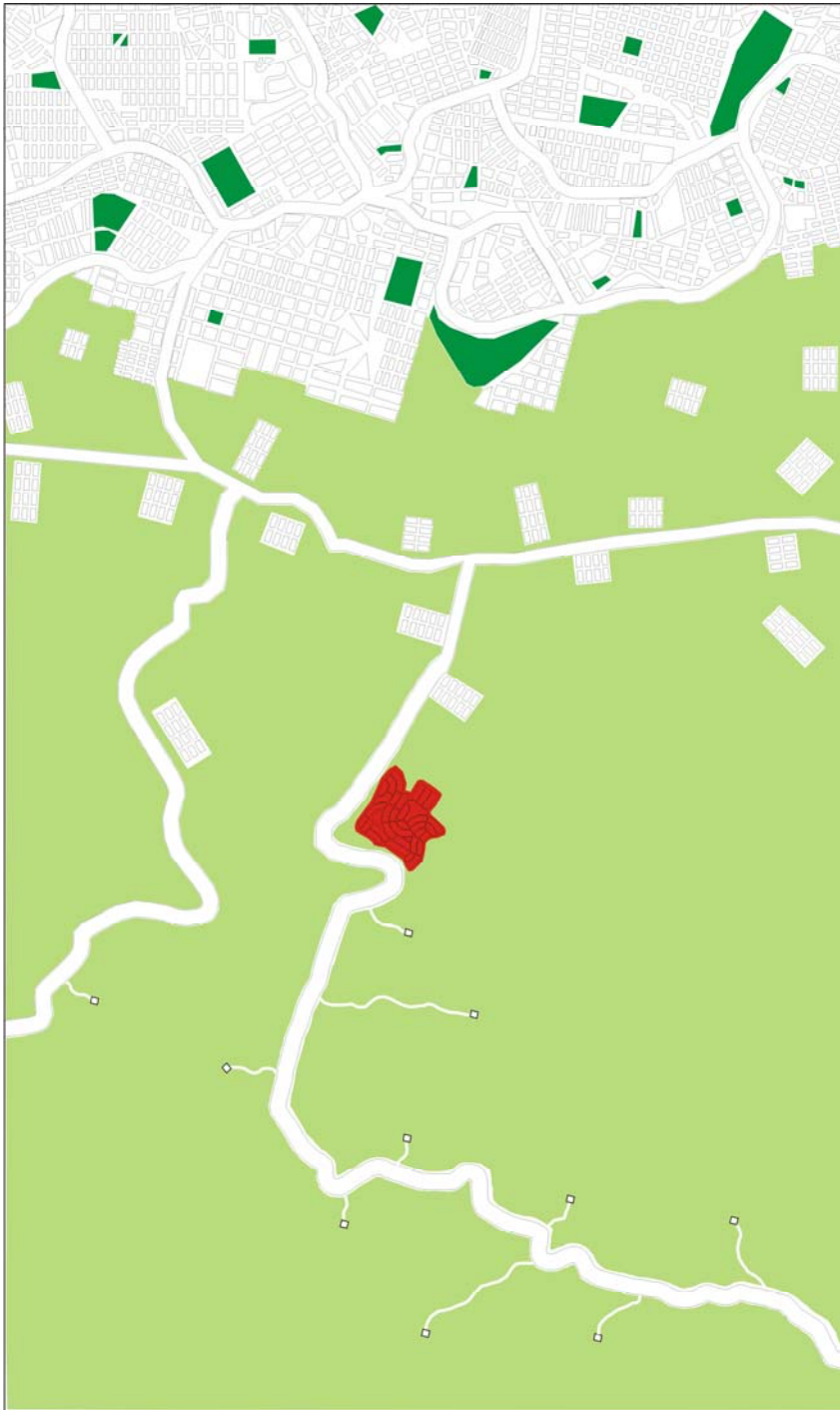
É certo que, como ficou claro no capítulo anterior, o debate em torno da matéria no Congresso Nacional vem se processando há alguns anos e não é possível garantir que a lei venha a ser votada e aprovada ainda em 2008. Assim sendo, optou-se por trabalhar com três “cenários prováveis”, já que não se poderá (presume-se) partir, mesmo com um substitutivo aprovado em dezembro de 2007 pela Comissão Especial, de um fato consumado em matéria de marco legal para ser analisado. Tais “cenários prováveis” serão construídos considerando-se três possibilidades: uma que se poderia chamar de “cenário de forte afrouxamento”, em cujo âmbito grandes facilidades seriam concedidas aos empresários vinculados a produção de “*condomínios exclusivos*”; no extremo oposto ter-se-ia um “cenário de coibição”, em cujos marcos tentar-se-ia desestimular a proliferação desse tipo de *habitat*; por fim, criar-se-ia um “cenário intermediário” entre os dois primeiros. Para tanto, selecionou-se os atributos “espaço” e “tempo” como condutores do desenvolvimento das cenas, elaborando-se um modelo gráfico de um trecho de um município brasileiro hipotético, representando os padrões territoriais existentes em um município (área urbana, área perirubana com loteamentos irregulares e clandestinos implantados e a zona rural onde estão localizadas as fazendas com contendo a represetanção da área que abriga a sede da fazenda e galpões de

serviços com estradas que as ligam as rodovias) e determinou-se um horizonte de 50 anos, em que o intervalo entre cada cenário é de cinco anos. Inicialmente, foi elaborado um conjunto de cinco cenários (Seqüência 1-5) e, a partir daí, foram constituídos três conjuntos de seqüências, sendo: seqüência 6a a 10a; seqüência 6b a 10b e seqüência 6c a 10c.

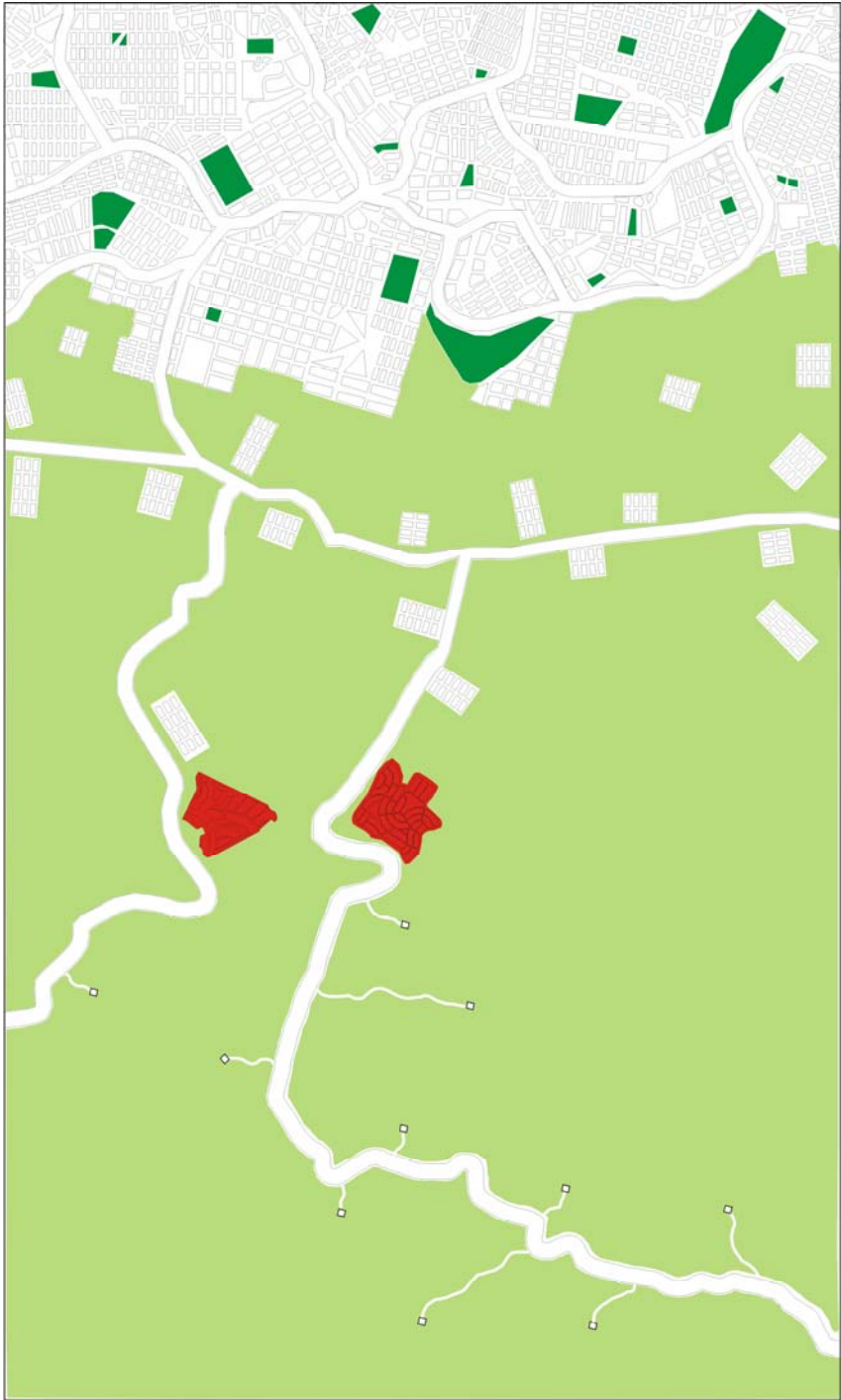
SEQÜÊNCIA 1-5

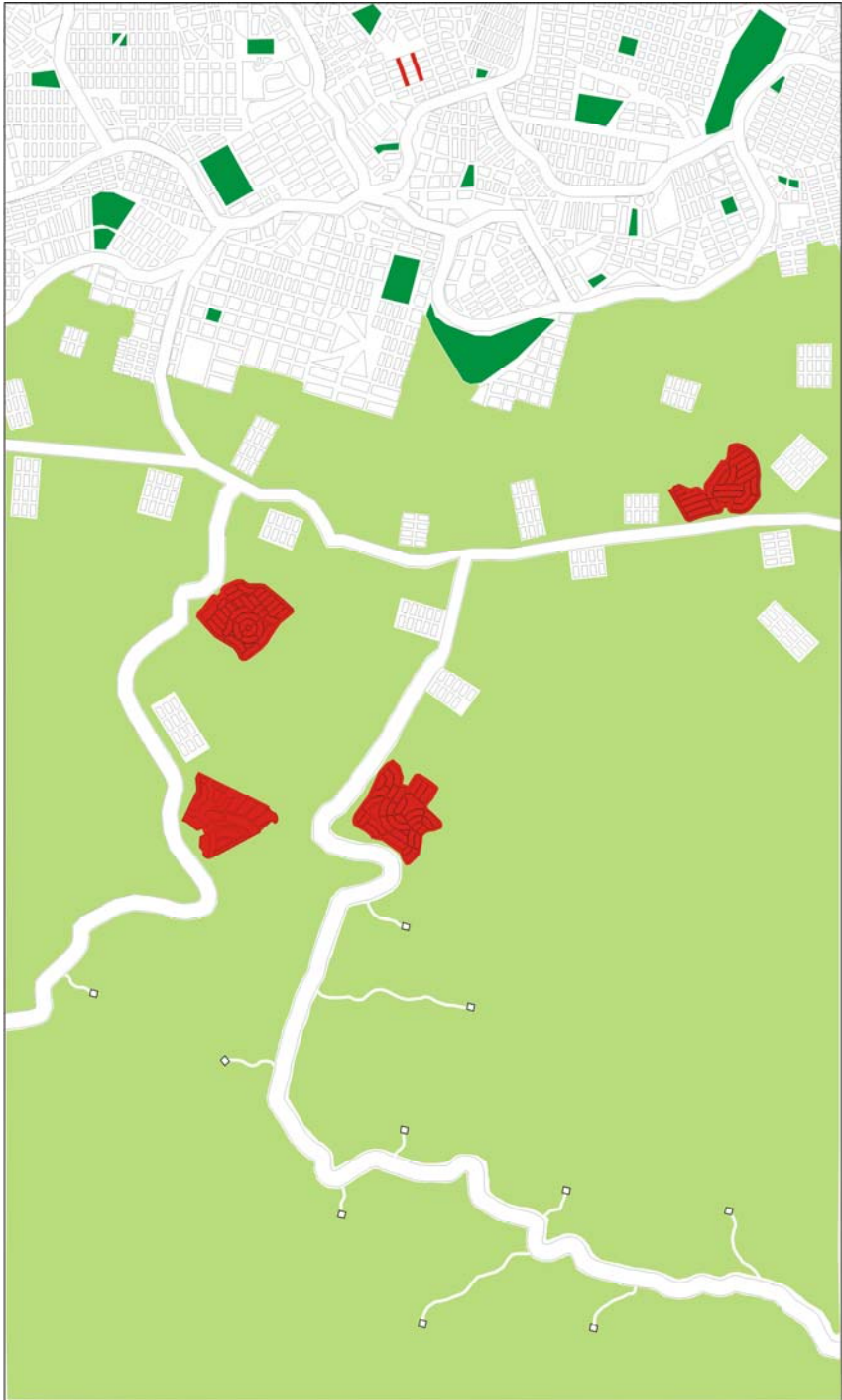
O primeiro conjunto de cenários representativos da transformação da realidade espacial em trecho de um município brasileiro contempla o surgimento do objeto de estudo até o período anterior à aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. O modelo gráfico acompanha, estilizada e simplificada (como lhe é característico), o aumento do número de condomínios e “pseudo-condomínios”, bem como o aumento do número de logradouros públicos fechados *a posteriori* (ruas já existentes que foram, em determinado momento, “fechadas” por meio cancelas, guaritas etc.). No **cenário 1**, estão representadas as áreas urbana, periurbana e rural. Neste momento, ainda não se iniciou o processo de “condominarização” da cidade, não existindo “*condomínios exclusivos*” nem logradouros públicos fechados. Passados cinco anos, no **cenário 2**, já se observa um *condomínio exclusivo* implantado em área perirubana/rural, ao longo de uma rodovia. A partir de agora, inicia-se o processo de auto-segregação com implantação de “*condomínios exclusivos*”, **cenário 3**, modificando a paisagem municipal e o zoneamento rural. A partir da **cenário 4**, já se pode notar o início do processo de fechamento de logradouros públicos na cidade e a implantação dos “*condomínios exclusivos*” na área urbana. A última seqüência, **cenário 5**, representa o momento anterior à aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, apresentando-se com o processo de “condominarização” em franca expansão, com “*condomínios exclusivos*” e logradouros públicos fechados inseridos na paisagem da cidade. A partir desta seqüência, seguirão outras três, comentadas, contendo os cenários elaborados a partir de três situações prováveis: com a flexibilização ou não da nova legislação e uma seqüência tendencial do processo de auto-segregação sem uma norma que a regule.

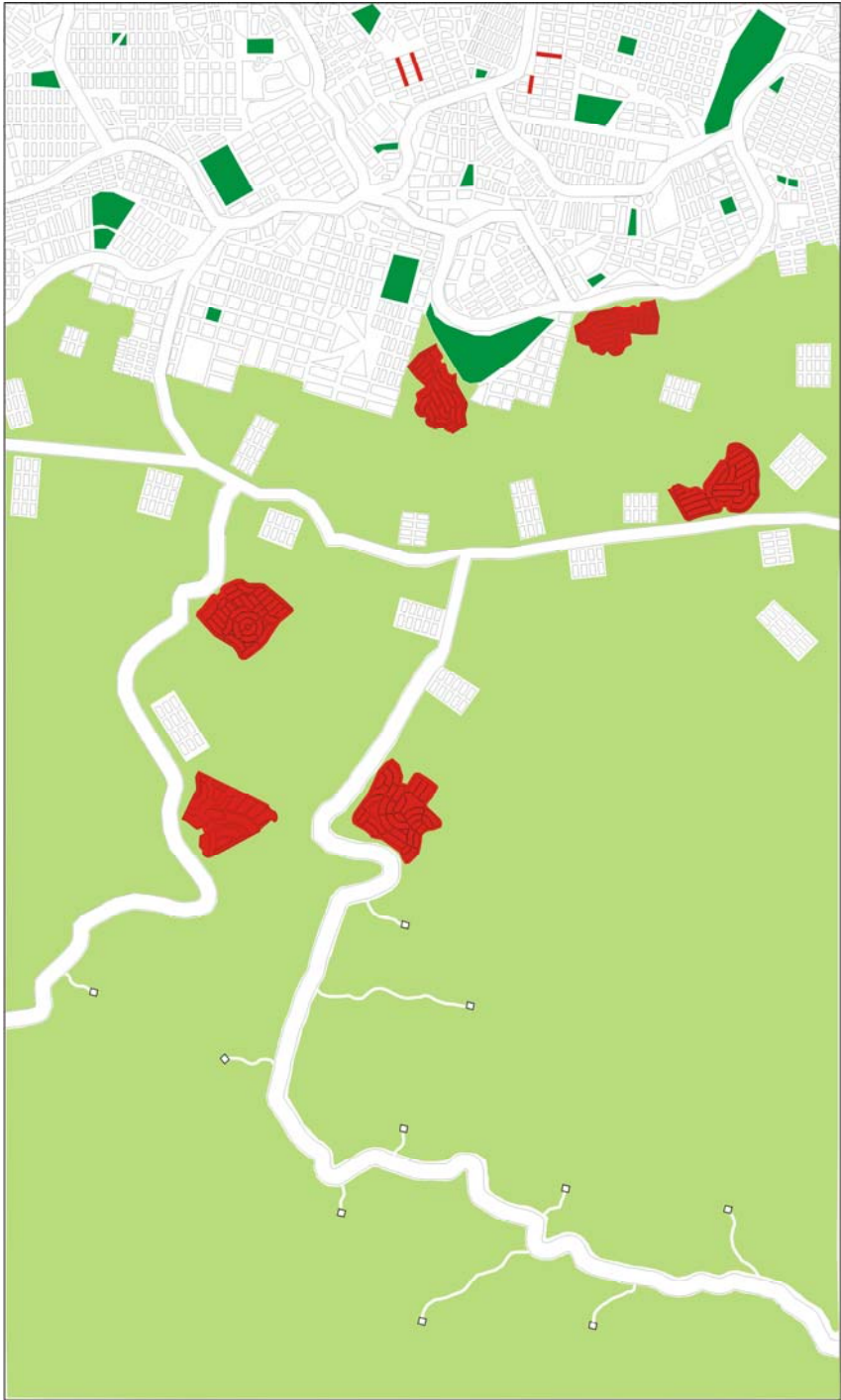




- Parques e demais áreas verdes
- Terrenos periféricos não construídos, pastos e agricultura periurbana
- Condomínios urbanísticos, condomínios horizontais, pseudo-condomínios e logradouros públicos "fechados" *a posteriori*
- Pseudo-condomínios abertos compulsoriamente

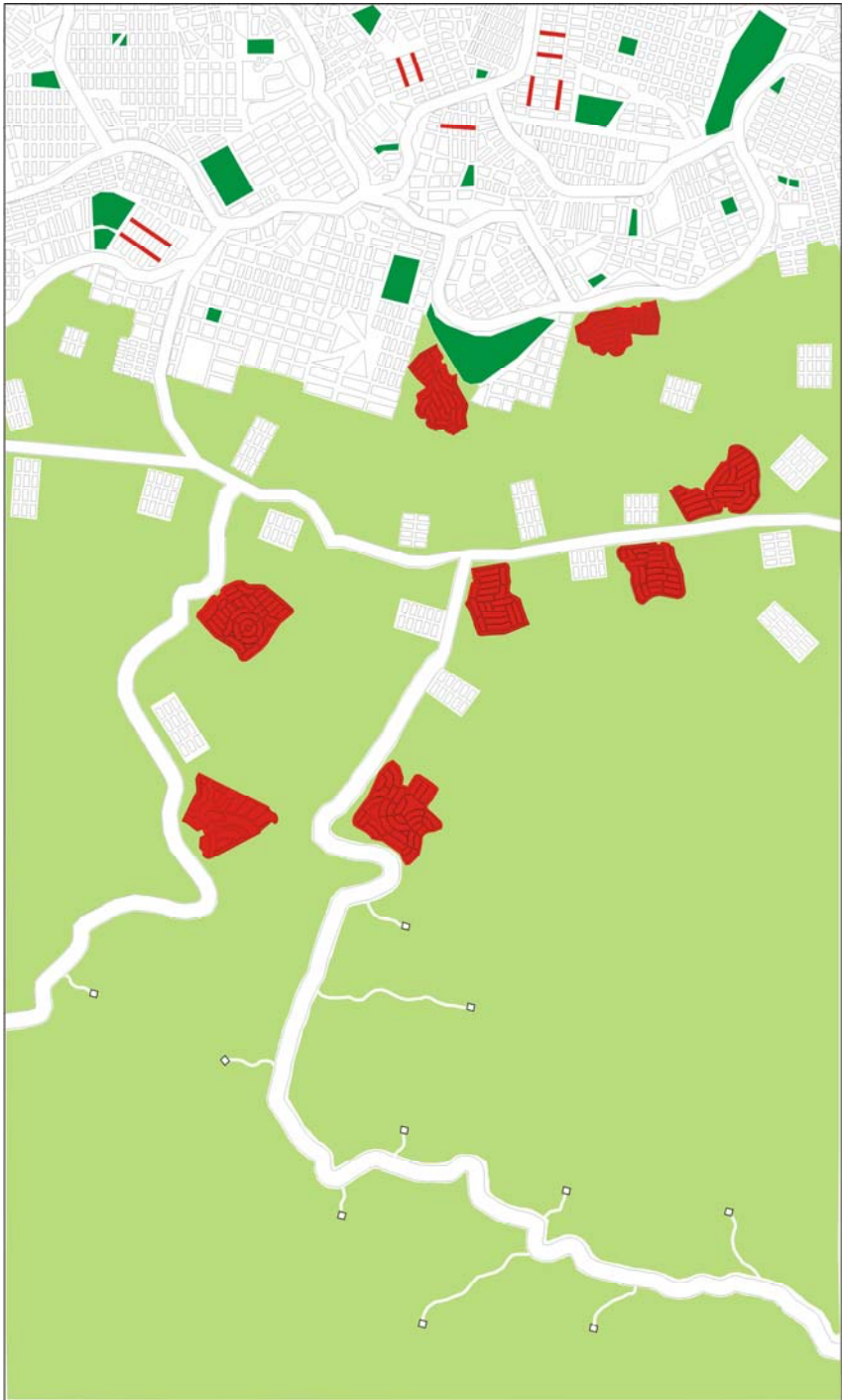




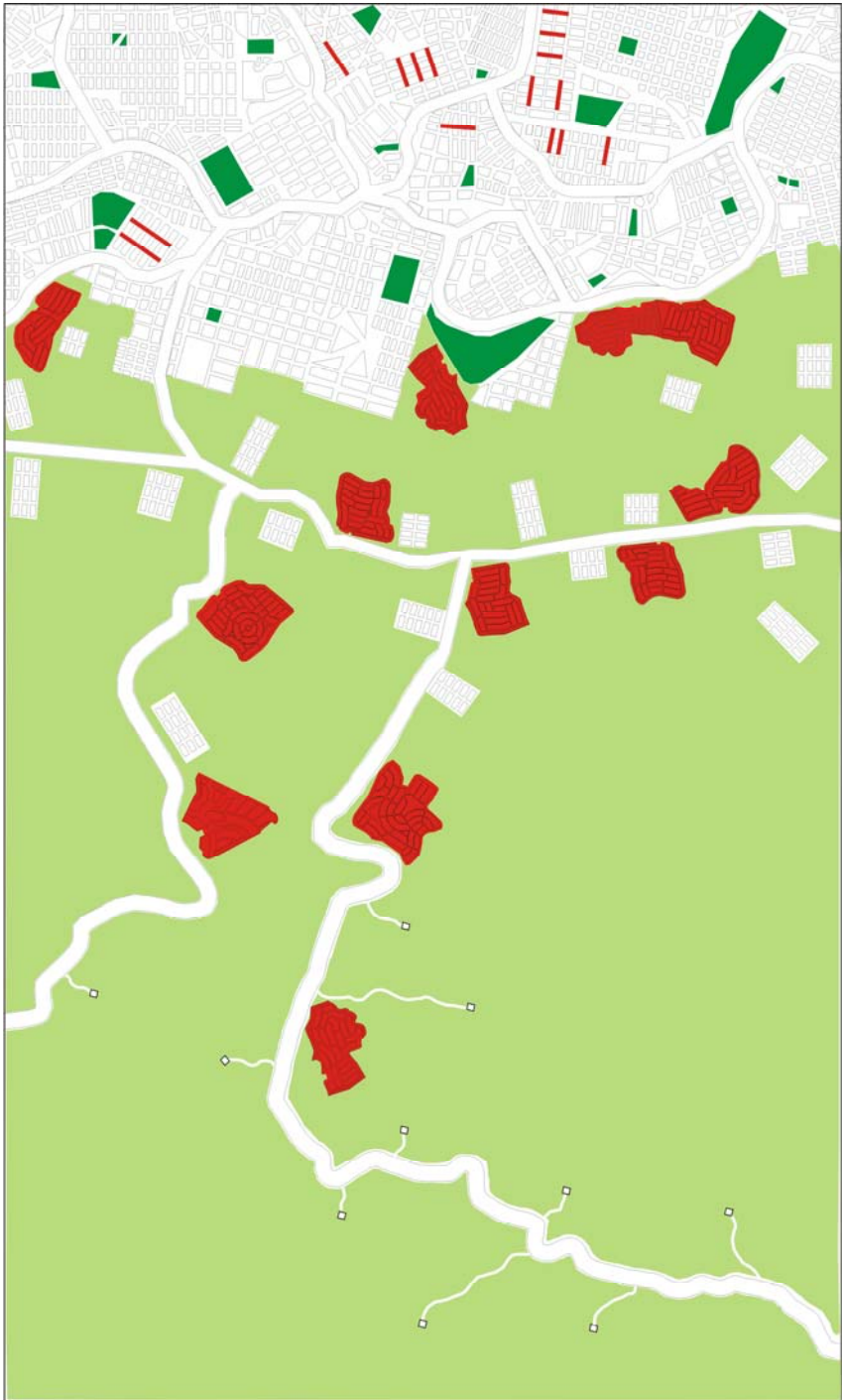


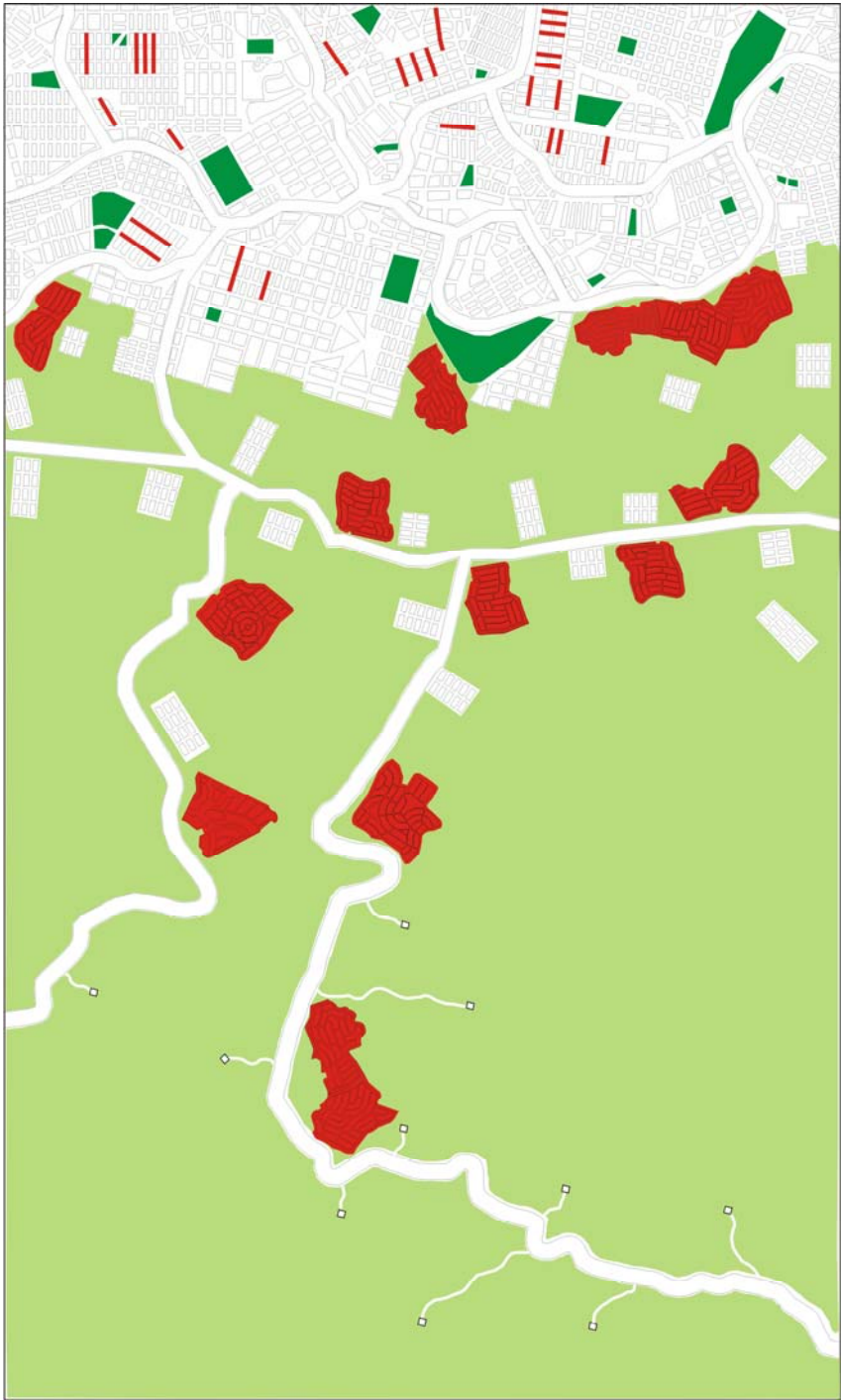
SEQÜÊNCIA 6a-10a

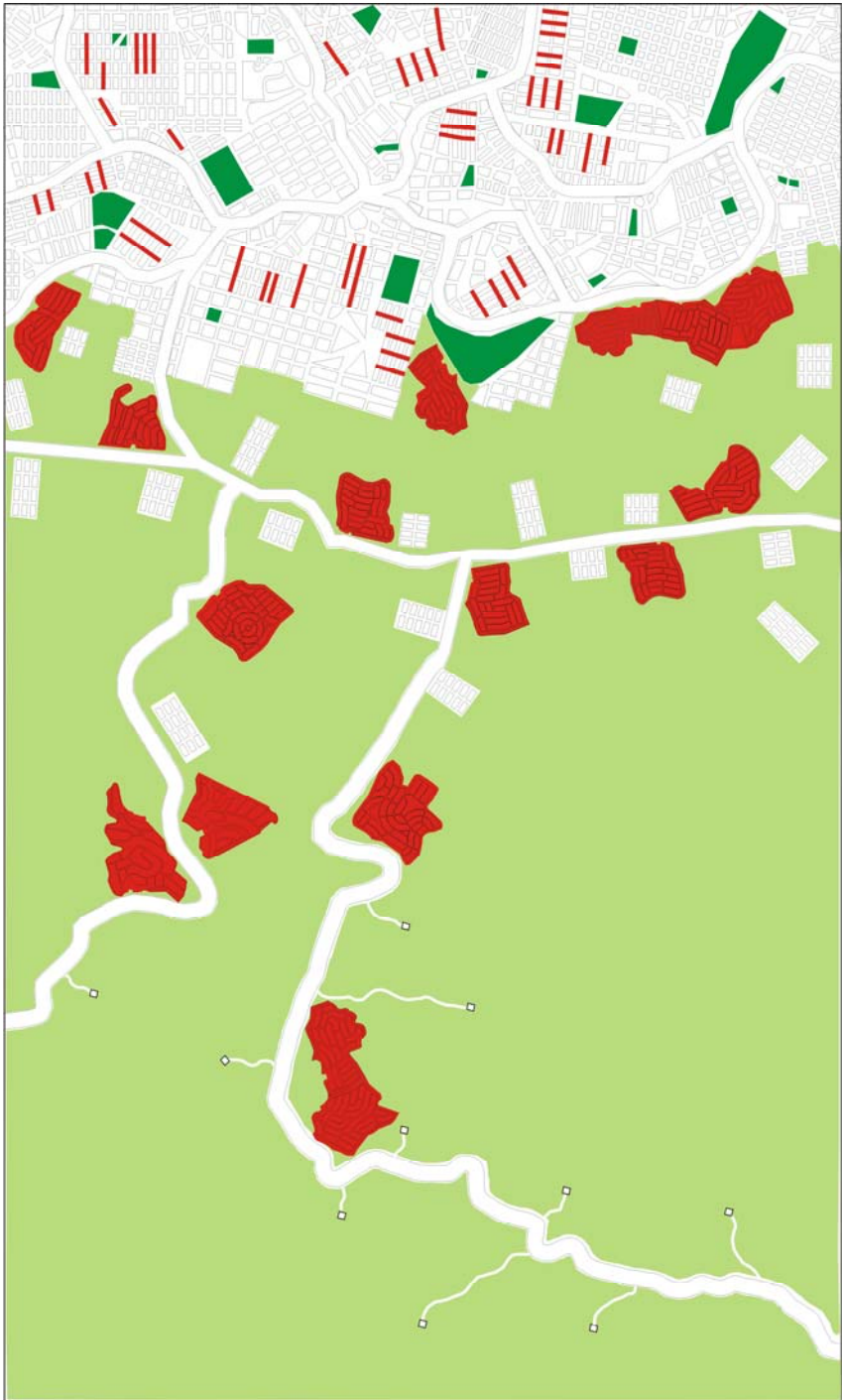
A seqüência 6a-10a indica a transformação da realidade espacial pelo mesmo período de tempo subsequente ao compreendido entre 1 e 5 (e, de modo idêntico, com um intervalo de cinco anos entre cada corte), se por acaso a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana não fosse aprovada. Os cenários compreendidos entre 6a e 10a correspondem, no formato de um modelo gráfico, ao que tecnicamente se denomina *cenários tendenciais*, uma vez que expressam a *tendência* mais provável de desdobramento do quadro atual (caso nada seja feito ou não intervenham eventos que mudem significativamente o rumo do processo em curso), considerando a evolução pretérita e os fatores intervenientes (condições de contexto, comportamento esperado dos principais agentes modeladores do espaço urbano etc.). A seqüência retrata um aumento acelerado do número tanto de condomínios e “pseudo-condomínios” quanto dos logradouros públicos fechados *a posteriori*. No cenário 6a, após cinco anos do cenário 5, nota-se o aumento do número de logradouros públicos fechados e a evolução dos “condomínios exclusivos”





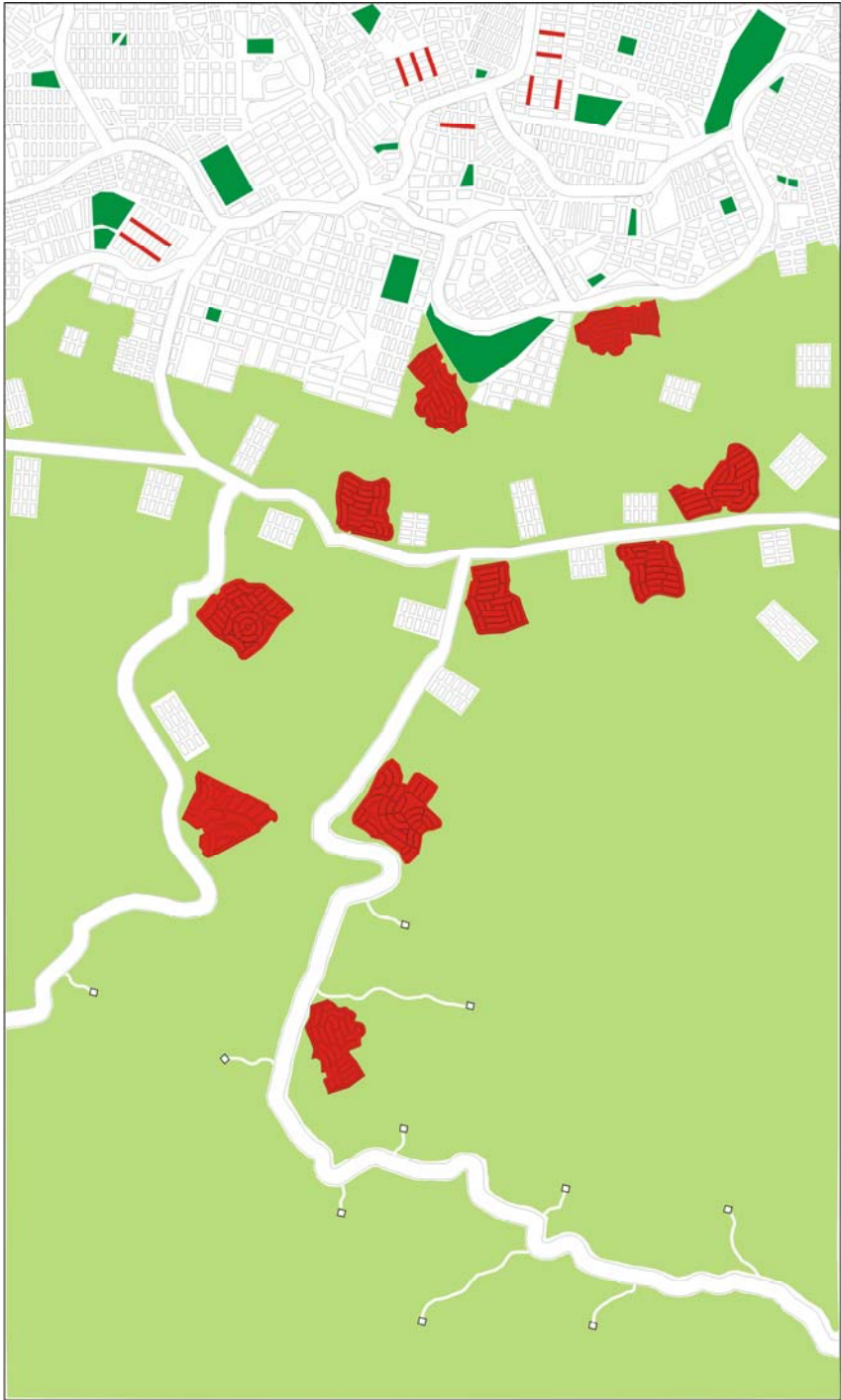


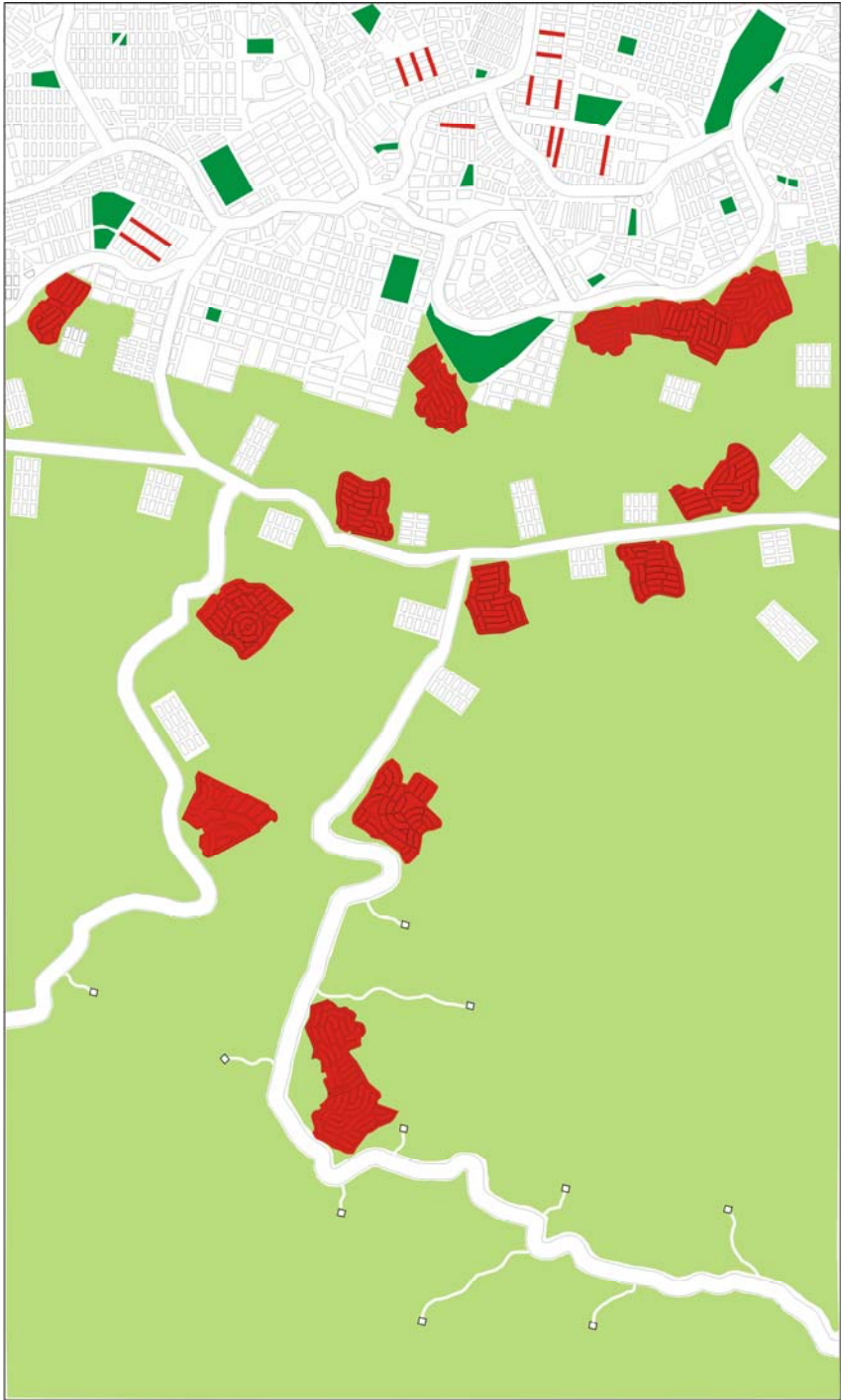


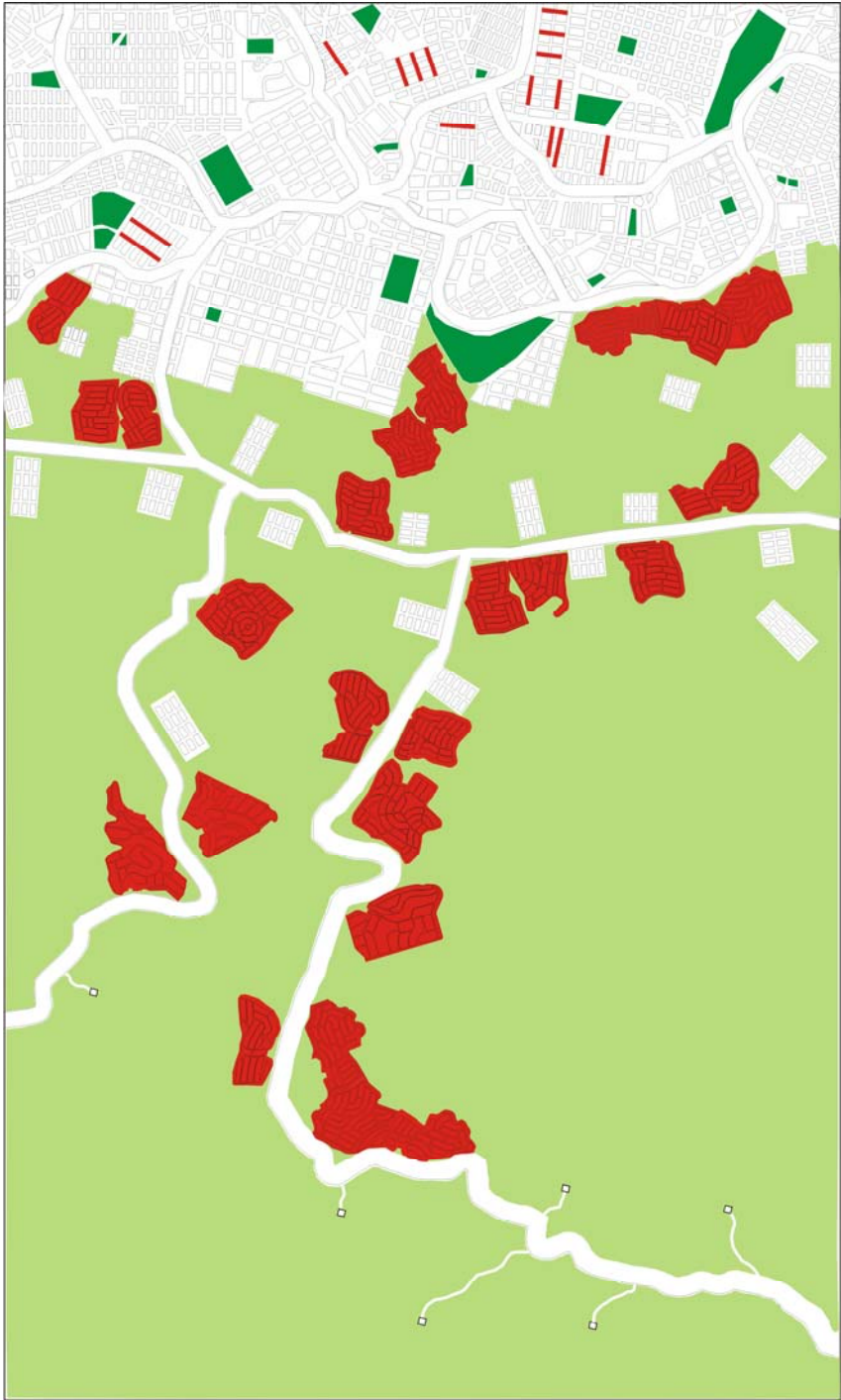


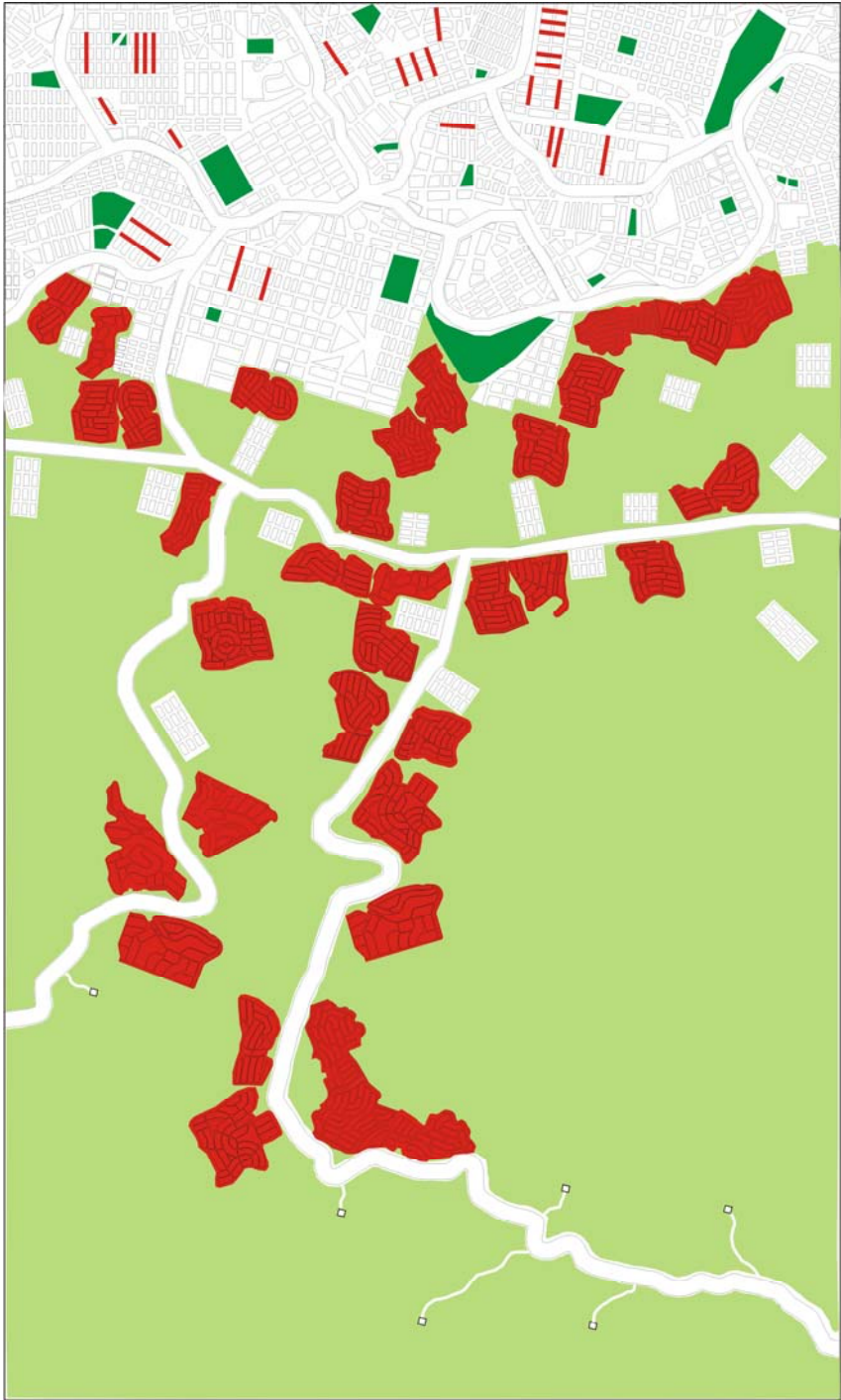
SEQÜÊNCIA 6b - 10b

Indica a transformação da realidade espacial pelo mesmo período de tempo subsequente ao compreendido entre 1 e 5 (e, de modo idêntico, com um intervalo de cinco anos entre cada corte), sob o efeito da vigência da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Os cenários compreendidos entre 6b e 10b correspondem, no formato de um modelo gráfico, ao que tecnicamente se denomina *cenários alternativos*, assim denominados porque representam uma *alternativa* à evolução tendencial caso nada seja feito ou não intervenham eventos que mudem significativamente o rumo do processo em curso (note-se, aliás, que o adjetivo “alternativos”, no caso, não indica necessariamente positividade: as “alternativas” podem ser benéficas ou maléficas). Na realidade, concretamente a seqüência que vai de 6b a 10b corresponde a um vetor específico de cenários alternativos – a saber, aquele que se inicia no “ponto de bifurcação” que é o evento específico da aprovação de uma lei cujos impactos espaciais esperados são significativos. Em comparação com a seqüência meramente tendencial, a seqüência que vai de 6b a 10b retrata igualmente um aumento dos logradouros públicos fechados *a posteriori* (processo que não seria afetado diretamente pela aprovação da lei) e um aumento ainda mais acelerado do número de condomínios e “pseudo-condomínios” (processo, esse sim, a ser diretamente influenciado pelo que dispõe a lei). A redação atual do projeto de lei introduz o “condomínio urbanístico” como uma modalidade de parcelar o solo, além do loteamento e do desmembramento e admite a utilização de mais de uma modalidade de parcelamento no mesmo imóvel e admite a existência do “pseudo-condomínio”, denominado de loteamento com controle de acesso. A proposta deixa a cargo do município que elabore as normas e os parâmetros urbanísticos (locais para sua implantação, continuidade ou não, dimensionamento etc.), adequadas às especificidades locais, que irão regular os condomínios urbanísticos e loteamentos com acesso controlado. Ocorre que o silêncio da legislação federal quanto às normas poderá gerar mais permissividade e flexibilidade municipal.











SEQÜÊNCIA 6c - 10c:

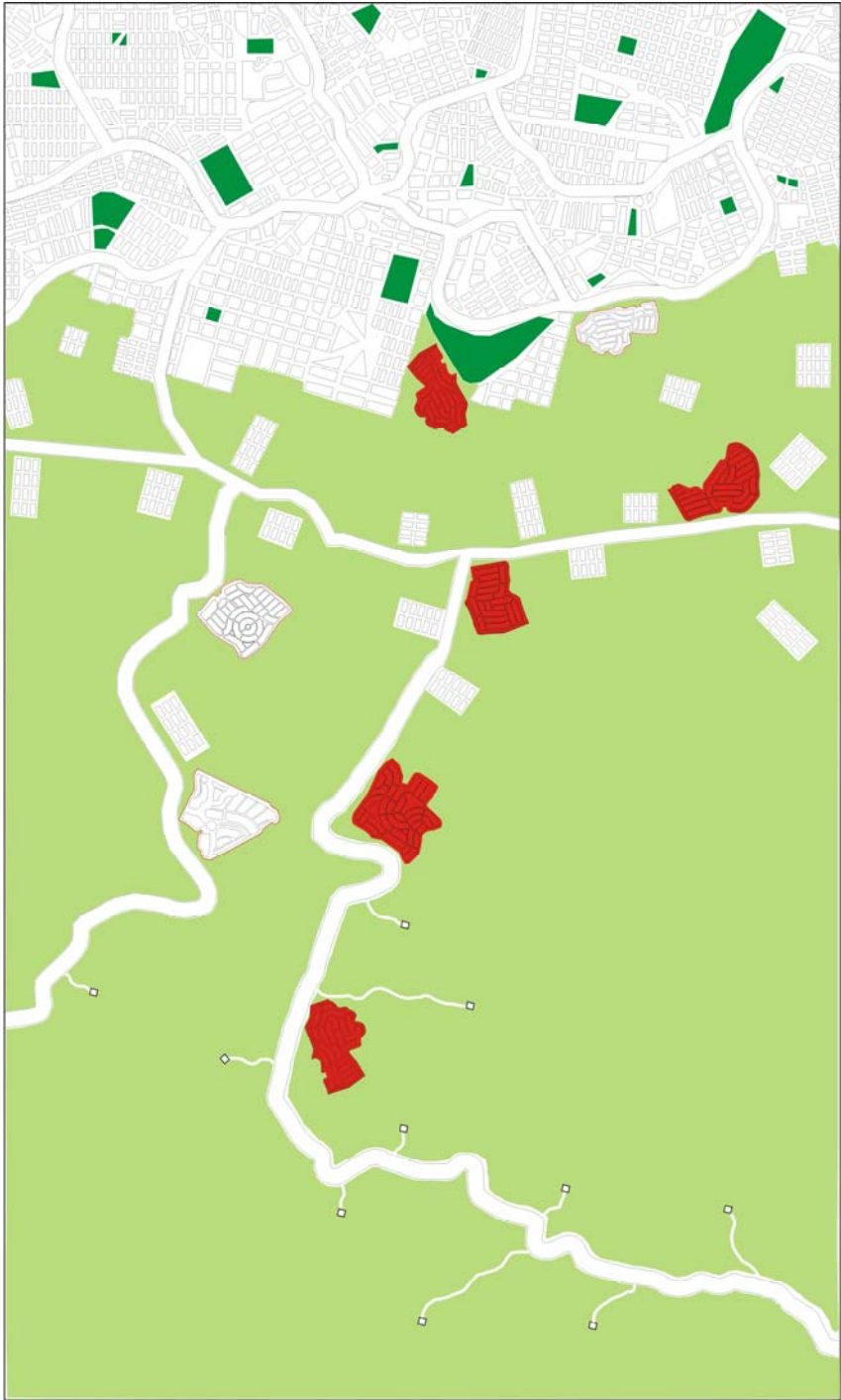
Indica a transformação da realidade espacial pelo mesmo período de tempo subsequente ao compreendido entre 1 e 5 (e, de modo idêntico, com um intervalo de cinco anos entre cada corte), sob o efeito da vigência de uma lei cujo conteúdo fosse diferente daquele previsto no atual substitutivo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – a saber, um conteúdo capaz de desestimular a “condominiarização” e, sobretudo, coibir os “pseudo-condomínios” e, também, o fechamento *a posteriori* de logradouros públicos. A seqüência de cenários que vai de 6c a 10c corresponde, portanto, a um outro vetor específico de cenários alternativos. Em comparação com a seqüência meramente tendencial, a seqüência que vai de 6c a 10c retrata uma diminuição drástica do número de logradouros públicos fechados *a posteriori*, até o ponto de seu desaparecimento, bem como retrata uma diminuição (ainda que um pouco mais lenta) dos “pseudo-condomínios” – os quais, na qualidade de loteamentos, teriam de ser adaptados, com a eliminação de quaisquer barreiras e dispositivos de interdição de acesso aos logradouros públicos contidos em seu interior. Por outro lado, os condomínios horizontais, ainda que desestimulados, continuariam aumentando (uma vez que o modelo gráfico não pretende passar a falsa impressão de que uma simples lei poderia estancar completamente um processo condicionado por poderosos fatores econômico-sociais no contexto das cidades capitalistas contemporâneas); em todo caso, o incremento de seu número se daria de modo mais lento que o retratado na seqüência de cenários tendenciais 6a–10a, e muito mais lento que o retratado na seqüência de cenários alternativos 6b–10b.











7 CONCLUSÃO: MORAR NA “PRISÃO” PARA SER LIVRE?...

As grades do condomínio
São prá trazer proteção
Mas também trazem a dúvida
Se é você que tá nessa
Prisão...

Muitos leitores provavelmente identificarão, nas palavras acima, uma das estrofes de “Minha alma (A paz que eu não quero)”, composta por Marcelo Yuka, do grupo *O Rappa*. À autora desta dissertação parecem ser uma espécie de epígrafe perfeita para o capítulo conclusivo deste trabalho.

De um ponto de vista menos de crítica social, como aquele que animou Marcelo Yuka, e mais de nostalgia e de lamentação típico da classe média, idéia aparentemente semelhante foi expressa pelo Diretor-Presidente da Lagoa dos Ingleses Empreendimentos Imobiliários, Augusto Martinez de Almeida, publicado na *Revista Encontro*: “Nas cidades, o cidadão fica preso e o bandido fica na rua. No Alphaville, conseguimos inverter essa lógica. Os bandidos são mantidos fora e os moradores têm a tranquilidade de andar e morar sem preocupação”.

O que se tem, no fundo é uma “espacialidade-prisão”, como salientou M. L. de Souza: formas espaciais e um padrão de organização espacial que tolhe, aparta, simboliza o auto-enclausuramento (SOUZA, 2006). Não é o caso, obviamente, de endossar qualquer “fetichismo espacial” de velho estilo, como se o espaço produzisse relações sociais. A rigor, é o inverso que ocorre: o espaço social é um produto das relações sociais, em circunstâncias históricas definidas. Contudo, tampouco é o caso de negar que o espaço condicione, influencie as relações sociais. As formas espaciais e a organização espacial influenciam os nossos deslocamentos, o acesso a recursos e oportunidades, aquilo que vemos e ouvimos, aqueles com que convivemos e o modo como convivemos. Em suma: influencia a nossa socialização. Para bem e para mal.

Há quem, por interesse econômico direto, argumente que, diante da ineficácia da polícia e das prisões literais, a “espacialidade-prisão”, com os seus dispositivos de segurança, é inevitável. São esses, por exemplo, os promotores

imobiliários, os construtores... (Pessoas como, precisamente, o Diretor-Presidente anteriormente citado.) Há, além disso, os moradores da classe média, que em grande e crescente parcela se mostram vulneráveis diante da crença nessa inevitabilidade, devido ao medo da violência. Não que, necessariamente, acreditem em todas as promessas feitas pela propaganda imobiliária, que retrata os espaços do auto-enclausuramento não somente como bastiões da segurança urbana em meio a um mundo ameaçador e inseguro, mas também como mananciais de oportunidades de “vida em comunidade”, do *status* do morar exclusivo em meio ao verde e a vizinhos iguais. Seja como for, a despeito de ressalvas ouvidas aqui e ali, uma espécie de análise custo/benefício parece alimentar constantemente a resignação da classe média no que se refere aos “condomínios exclusivos”. Estes seriam, para ela, e ao lado da blindagem de carros, compra de armas etc., uma das saídas “possíveis” diante do fracasso do Estado em, por meio da polícia, prover “lei e ordem”. Oscilando entre o “sonho” e o pragmático “ruim com ele, pior sem ele”, na prática o endosso à “especialidade-prisão” se generaliza Brasil afora e mundo afora.

Acreditar que nada pode ser feito é um dos pressupostos para que nada seja realmente feito. De fato, estamos presenciando o alastramento e a consolidação da “condominiarização” de nossas cidades sem que efetivamente algo digno de nota seja feito. E alegar que os “condomínios exclusivos” permanecerão úteis e até mesmo sendo imprescindíveis enquanto não se superar a problemática da violência urbana é um raciocínio tão conveniente quanto falacioso: com base em um raciocínio semelhante, por exemplo, o Estatuto do Desarmamento jamais teria tido nenhuma chance, e teríamos de aceitar passivamente que cidadãos privados adquirissem mais e mais armas, na vã esperança de, por conta própria, garantir sua integridade física e a inviolabilidade de seus lares.

De sua parte, a pretensa sabedoria convencional segundo a qual “os ricos sempre vão morar bem” – de modo que, portanto, tentar impedir a “condominiarização” seria uma postura quixotesca, algo como tentar abolir a força da gravidade – é não somente conservadora, mas também míope. É claro que nenhuma lei, em uma sociedade capitalista, eliminará as assimetrias sociais e erradicará completamente os privilégios de uma minoria, da mesma maneira como

nenhuma lei, em uma sociedade capitalista, abolirá simplesmente a propriedade privada. No entanto, a forma de argumentação alimentada pela resignação conveniente ou preguiçosa deixa na sombra duas coisas. Primeiramente, que assimetrias e privilégios podem não ser “eliminados por decreto”, mas podem ser, pelo menos “enquadrados”, restringidos, disciplinados com rigor – o que, dependendo das circunstâncias, pode já ser alguma coisa. Que sirva de exemplo a longa experiência de reflexão, debate e práticas que culminou com o Estatuto da Cidade, marco legal potencialmente capaz de restringir a especulação imobiliária em larga escala e, por outro lado, auxiliar na garantia da segurança jurídica da posse em benefício dos pobres que moram em situação ilegal ou irregular. Em segundo lugar, é preciso não perder de vista que o “morar bem” do qual alguns irão se beneficiar não precisa e nem deve representar, para a maioria, uma agressão ainda maior que a sua própria existência em face de assimetrias e desigualdades de acesso a recursos e oportunidades. Pretender ou aceitar como irremediável condenar os “de fora” a uma vigilância crescente, a uma mobilidade espacial cada vez menor (ao lado de uma expectativa de mobilidade vertical estagnada ou reduzida) e a uma vivência a cidade como a vivência de um espaço segmentado não é somente uma perversidade – no longo prazo, assemelha-se a uma forma irracional ainda que sofisticada, de suicídio coletivo e civilizatório. À luz disso, vale a pena deixar falar, mais uma vez, o grupo *O Rappa*, com outra estrofe da mesma canção “Minha alma (A paz que eu não quero)”:

A minha alma
Tá armada e apontada
Para cara do sossego
Sêgo! Sêgo! Sêgo! Sêgo!
Pois paz sem voz
Paz sem voz
Não é paz é medo
Medo! Medo! Medo! Medo!...

A proposta legislativa discutida nesta dissertação é, como se argumentou, frouxa e leniente. Em vez de propor medidas regulatórias que, pelo menos, reduzam o ritmo do processo de proliferação dos “condomínios exclusivos”

(e, adicionalmente, coibindo também o fechamento de logradouros públicos *a posteriori*), o que se propõe com a nova legislação terá, muito provavelmente, o efeito inverso: legitimar o quadro existente e até mesmo acelerar a “condominiarização”. É possível viver em um mundo sem olhá-lo de frente. “Soluções” vêm sendo discutidas no Projeto de Lei, mas... o que significam? O que significa, como tentativa de se amenizar o impacto do fechamento, estabelecer que se pode vigiar, desde que se “vigie escondido”, de maneira que “não haja constrangimento”?... O que significa garantir que o “acesso controlado” não implica uma restrição ou intimidação, uma vez que não se estará verdadeiramente impedindo o acesso?... A presença de guaritas, cancelas, placas de advertência, cercas elétricas, muros, câmeras de vídeo etc. seria, assim, inócua em matéria de desestímulo à mobilidade?...

Segundo Carlos Nelson Ferreira dos Santos, no microcosmo intramuros que é um condomínio exclusivo existe um mundo urbano dominado e manipulado pelos que sabem como ele “deve ser e que aplicam o seu poder para transformá-lo, reduzindo-o à escala que lhes é própria. Micro-utopia individualista e mesquinha (i.e., pequena por natureza), como convém ao código de valores da cultura burguesa” (SANTOS, 1981). Entretanto, não se trata de um problema apenas ético ou cultural, mas sim *político*. Há interesses poderosíssimos em jogo, que vão desde o capital imobiliário (ou, mais amplamente, aquilo que Clóvis Brigagão denominou “mercado da segurança” [ver BRIGAGÃO, 1985]) até a (ir)responsabilidade da mídia e de seu sensacionalismo, passando pelo papel Estado. Em uma cidade marcada pelo medo generalizado, em uma “fobópole”, para lembrar do neologismo de M. Lopes de Souza, a “condominiarização” parece ser, no curto prazo, parte da solução, mas ameaça ou já começa a tornar-se, na verdade, parte do problema, retroalimentando o próprio medo e aprofundando fossos preenchidos com preconceitos e ódio. Há indícios e evidências de que os espaços por excelência da auto-segregação retroalimentam o problema para o qual são apresentados como uma resposta, pois como solução apenas superficial, individual e egoísta, não trata das causas profundas da desigualdade e criminalidade (SOUZA, 2008).

Para que as cidades não se fragmentem ainda mais e em velocidade cada vez maior, é preciso que o espaço público seja preservado enquanto tal, e que

a sua função de socialização para a democracia seja respeitada e estimulada, em vez de minada. A configuração morfológica dos “condomínios exclusivos” traz grandes contrastes para os as cidades onde se inserem, embora em um primeiro momento e analisado superficialmente, sem o envolvimento do que eles representam para a construção social da cidade, significam para a municipalidade, expansão de setores privilegiados, aumento de arrecadação, melhoria da infraestrutura, etc. Após sua implantação, surgem os problemas: “como considerar este enclave, tendendo a uma autonomia e a uma auto-suficiência que, ao fim e ao cabo, são insustentáveis?”; colocando “em xeque o poder local, obrigando-o a assumir posições parciais e antipáticas e a aparecer como responsável por processos que, em verdade, o oneram e sobre os quais não tem o menor comando” (SANTOS, 1981: 28). Os “condomínios exclusivos” comprometem a imagem da cidade e as “visibilidades” (obstrução de paisagens, vistas panorâmicas e corredores visuais dificultando a percepção/relação com o ambiente natural); além do mais, desrespeitam as relações morfológicas no tocante aos modos de vida e seu rebatimento no urbano. O desenvolvimento urbano deve ser compatível com a continuidade, sem interrupções bruscas e extensas, como ocorre com a implantação desenfreada de “condomínios exclusivos”, os quais geram descontinuidades e são prejudiciais à coerência urbanística, à mobilidade urbana e à acessibilidade, além de representarem uma agressão crescente (ao lado de outros fenômenos, como o fechamento de logradouros públicos *a posteriori*) à possibilidade de ampliação/multiplicação e manutenção adequada de espaços públicos, que são tão necessários ao contato social e à diversidade, características intrínsecas da cidade. Eles atentam, por assim dizer, contra a “boa forma urbana”, no sentido amplo descortinado no belo e importante livro homônimo de Kevin LYNCH (1994).

Por isso, em um projeto de uma lei que se denomina de “Responsabilidade Territorial Urbana”, com a qual se pretende balizar o crescimento de nossas cidades na direção de algo que seja compatível com o espírito de compromisso com a justiça social e a qualidade de vida presente (ainda que com limitações) no Estatuto da Cidade, a promoção de espaços verdadeiramente públicos deveria ser prioritária. O texto de uma tal lei deveria

trazer regras claras e bem definidas, que apontassem para essa direção. Caso contrário, essa lei não interessa à coletividade, e sim atende, como quase sempre, prioritária ou exclusivamente aos interesses do capital; e, mais uma vez, vem apenas para legitimar uma situação já existente, sem nenhum avanço significativo no que se refere à construção de um futuro diferente de uma simples extensão (piorada!) do presente.

Para que esse avanço ocorra, faz-se necessário que os “pseudo-condomínios” (“loteamentos fechados”, “loteamentos com controle de acesso”) sejam *rigorosamente proibidos*. O fechamento de loteamentos vai na contramão da Lei nº. 6.766/79, que estabelece requisitos que têm a pretensão de garantir a qualidade físico-ambiental da expansão de nossas cidades, prevendo a articulação dos sistemas viários com os equipamentos comunitários de educação, cultura, lazer, saúde e recreação. Quanto ao “passivo espacial” existente (os “pseudo-condomínios” que hoje abundam), a sua reversão deve ser negociada, estabelecendo-se prazos para as adaptações necessárias, cabendo aos municípios, com contribuição da comunidade e do Ministério Público por ele representada, em ambos os casos, garantir a implementação do marco legal. Também o fechamento de logradouros públicos *a posteriori* necessita ser expressamente vedado, sem tergiversações. Soluções outras devem ser providenciadas para tais espaços, em caso de necessidade (esquemas alternativos de policiamento, como o *community policing*, por exemplo – os quais, entretanto, não são isentos de ressalvas [SOUZA, 2008]).

Quanto ao *condomínio urbanístico*, figura apresentada no projeto de lei como nova modalidade de parcelamento do solo, como solução juridicamente correta para resolver o “problema” do *habitat* “morar fechado”, onde a prioridade é verdadeiramente privada, sugere-se que sejam regulados com vigor, uma vez que não deixam de acarretar malefícios para a sociedade no que se refere à *fragmentação do tecido sociopolítico-espacial* das cidades (SOUZA, 2000, 2006, 2008). Aquilo que, no curto e no médio prazo, atende aos interesses de um indivíduo ou de uma família, ou de um agregado de indivíduos ou famílias (de classe média), não necessariamente atende aos interesses da sociedade como um todo no longo prazo. É preciso evitar que, lembrando as palavras de Richard

SENNETT (1988:413), a “comunidade se torne uma arma contra a sociedade, cujo maior defeito é tido como sendo sua impessoalidade”. Para inibi-los eficazmente será necessário regular, com a ajuda de parâmetros ligeiramente variáveis conforme o município – mas sem flexibilizar demais –, a *dimensão do empreendimento*, a *área construída* e a *densidade máxima de empreendimentos permitida por zona*, entre outros aspectos. Por outro lado, isso não significa dizer que, em um certo nível de generalização, a legislação federal não possa, ela mesma, oferecer uma contribuição relevante a essa tarefa de inibir a proliferação de *condomínios urbanísticos*.

A autora desta dissertação defende que cabe aos municípios a disciplina do parcelamento, da ocupação e do uso do solo; porém, o fato de se criar uma legislação federal que basicamente transfere aos municípios a competência para regularizar uma situação que vem ocorrendo no presente, sem antes nem mesmo refletir sobre cenários futuros – englobando o território do município como um todo –, como aliás prevê o Estatuto da Cidade, apenas ampara o estabelecimento desses empreendimentos no presente, não se garantindo um desenvolvimento equilibrado ambientalmente do território municipal. Para que isso ocorra, nossos municípios têm que estar preparados para receber essas atribuições que lhe são próprias; têm de estar capacitados, com quadros técnicos e população consciente para planejar (utilizando os instrumentos do planejamento urbano: urbanismo, leis, normas, parâmetros urbanísticos etc.) e cobrar, fiscalizando, denunciando, para a efetivação desses instrumentos escolhidos e construídos.

Se, como já foi sublinhado no capítulo precedente, o planejamento é “a preparação para a gestão futura”, e a gestão é “a efetivação, ao menos em parte (...), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir”, pode-se formular a seguinte interrogação: que *amanhã* está sendo preparado *hoje*? Por imprevisão e complacência, está-se em vias de perder uma oportunidade, no presente, para que a gestão futura de nossos espaços urbanos não se confunda, mais e mais, com a difícil administração de grupos e espaços ensimesmados (muitas vezes auto-representados como “comunidades”, sejam guetos pobres ou abastados espaços de auto-enclausuramento), em meio a um ambiente social conflagrado, marcado pela distância entre os próximos. Isso pouco parece ter a ver

com uma genuína preocupação com qualquer “sustentabilidade urbana”. Pelo contrário: abrir mão de tentar pelo menos desestimular a “condominiarização” provavelmente colaborará para tornar as nossas cidades ainda mais “insustentáveis”.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Luciana Teixeira (2006): Os condomínios fechados e os novos empreendimentos de cultura e lazer e Nova Lima. In: COSTA, Heloísa Soares de Moura (Org.). *Novas periferias metropolitanas: A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmicas e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte. p.275-289.

ALAMO COMMUNITY COLLEGES [200-]. *Frank Lloyd Wright e sua Broadacre City*. 2008. Disponível em: <www.accd.edu/sac/honors/main/papers%2004/Campos/BROACRE_FRANK.JPG>. Acesso em: 11 fev. 2008

ALFONSIN, Jacques Távora (2002): Prefácio. In: PORTILHO, Liana Mattos (Org.) (2002): *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos.

ALMADA, Mauro Cesar Vieira (1986): *Ideologia e Desenho Urbano: o caso dos condomínios fechados*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1986.

ALPHAVILLE URBANISMO (2003): *Viver a vida Alpha.Ville: AlphaVille 30 anos*. São Paulo: Mauro Ivan Marketing Editorial.

ALPHAVILLE, [200-]. *Segurança*. 2007. Disponível em: <www.alphaville.com.br> . Acesso em: 26 jun. 2007).

ALPHAVILLE URBANISMO, 2008. *Um dos componentes dos empreendimentos AlphaVille é a segurança*. 2008. Disponível em: <<http://www.alphaville.com.br/modules/content.php?recid=2051>>. Acesso em: 19 jun. 2008.

ARCACHON NOSTALGIE. Fotografia da Villa Cantarrane. Disponível em: <<http://www.arcachon-nostalgie.com/img/Villas/Cantarane.htm>>. Acesso em: 30 set. 2007.

ARCACHON NOSTALGIE. Fotografia da Villa Cantarrane. Disponível em: <<http://www.arcachon-nostalgie.com/img/Villas/GraziellaFrondaie.htm>>. Acesso em: 30 set. 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de (2006). *A proposta da nova lei do parcelamento do solo urbano: pontos principais*. 2006. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2006_377.pdf>.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de (2008). *Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate*.

ARTEALLARTE, [200-]. *San Gimignano, Toscana, Italia*. 2008. Disponível em: <<http://www.arteararte.org/aap/english/sangimignano/index.html>>. Acesso em 3 jan. 2008.

ARIZAGA, Cecilia (2005): *El mito de comunidad em La ciudad mundializada: estilos de vida y nuevas classes medias em urbanizaciones cerradas*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

ASSOCIAÇÃO RESIDENCIAL ALPHAVILLE 2, [200-]. *Segurança*. Disponível em: <www.sar2.org.br/doisp0806aa.htm>. Acesso em: 10 abr. 2008.

ATHAYDES, Olmiro Gayer; ATHAYDES, Lisete A. Dantas Gayer (1984): *Teoria e Prática do parcelamento do solo*. São Paulo: Saraiva.

AZEVEDO, Eurico de Andrade (1985): O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. *Revista do Advogado*, n. 18, jul. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo.

AZEVEDO Júnior, José Osório de (1968): Considerações sobre a nova lei de loteamentos – Decreto - lei nº.271, de 28 de fevereiro de 1967- A concessão de uso: um novo direito real. *Revista dos Tribunais*, ano 57, fev., vol. 388, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

BAPTISTA, Joaquim de Almeida (1989): Breves considerações sobre as invasões de terras nas zonas urbanas: dez anos de experiência da Lei Lehmann. *Revista de Processo*, São Paulo, n.57, p.111-113, jan.-mar. 1990.

BBC NEWS. *George Cadbury*. 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/hereford/worcs/3506377.stm>. Acesso em: 2 dez. 2007.

235

BENEVOLO, Leonardo (1981): *As origens da urbanística moderna*. Lisboa, Presença: Martins Fontes.

----- (2004): *História da Arquitetura Moderna*. São Paulo, Editora Perspectiva, 3. ed.

BERNARDES, Lysia (1986): Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, v.1, n.1. p.83-119.

BLAY, Eva Alterman (1985): *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel.

BONDUKI, Nabil (1999[1998]): *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2. ed.

BRITANNICA. 2007. *Antoine Garnier, 1920*. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/226136/Tony-Garnier#>>. Acesso em: 21 abr. 2007.

CALDEIRA, Teresa (2000): *Cidade de muros*. São Paulo: Editora 34.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2000. *Projeto de Lei nº. 3.057/2000*. (Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2000&Numero=3057&sigla=PL>. Acesso em: 10 jul. 2008)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2003. *Por que mudar a Lei nº 6766/99?* Disponível em: <www2.camara.gov.br/comissoes/cdu/artigospalavurbanas.html/mudar.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS. 1996. Lei nº. 8736 de 09 de janeiro de 1996. Disponível em: <<http://www.camaracampinas.sp.gov.br/leis/leis>>. Acesso em: 18 fev. 2008.

CAMPOS, Candido Malta (Org.); GAMA, Lúcia Helena (Org.); SACCHETTA, Vladimir (Org.) (2004): *São Paulo, Metrópole em trânsito*. Percursos urbanos e culturais. São Paulo: Senac.

CAMPOS, Cândido Malta (2002): *Rumos da Cidade, Os. Urbanismo e Modernização em São Paulo*. São Paulo: Editora Senac.

CAMPOS Filho, Cândido Malta (1978): *A Grande São Paulo: trabalhos e entrevistas de 1965 a 1973*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

----- (1992): *Cidades brasileiras: seu controle ou caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel. 2. ed.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (1994): *A (Re) Produção do Espaço*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/EDUSP.

----- (2001): *Espaço-tempo na metrópole: a ragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto.

CARIOCA DA GEMA, 2007. *Fotografia da maquete do projeto para o Centro Comercial da Barra. Engenho publicitário do empreendimento*. 2007. Disponível em: <<http://www1.fotolog.com/tumminelli/22546546>>. Acesso em: 19 jun. 2007.

CASAEJARDIM, [200-]. *Vila dos Ingleses*. 2007. Disponível em: <<http://revistacasaejardim.globo.com/Casaejardim>>. Acesso em: 26 out. 2007.

CASTAN, Nicole (1991): *O Público e o Particular*. In: ARIÈS, Philippe e CHARTIER, Roger (Org.) *História da Vida Privada, 3: da Renascença ao século das luzes*. São Paulo: Companhia das Letras.

CASTELLS, Manuel (1983): *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CHATEAU DE VERSAILLES. [on line] Disponível em: <http://www.chateauversailles.fr/fr/123_Le_Hameau_de_la_Reine.php>. Acesso em: 12 ago. 2008.

CHOAY, Françoise (2003 [1965]): *Urbanismo, O. Utopias e Realidades uma Antologia*. São Paulo: Editora Perspectiva, 5. ed.

CIA CITY. 2007. *Engenho publicitário dos empreendimentos Jardim América/Pacaembu*. Disponível em: < <http://www.ciacity.com.br/ep/index.html> >. Acesso em: 20 jun. 2007.

CIA CITY, [200-]. *Engenho Publicitário veiculado no Fanfulla, tradicional jornal dos imigrantes italianos, em 1/1/1928*. 2008. Disponível em < <http://www.ciacity.com.br/ep/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

CIA CITY. 2007. *Engenho publicitário da Cia City, 1931: "Casa pronta para morar"*. Disponível em: < <http://www.ciacity.com.br/ep/index.html> >. Acesso em: 20 jun. 2007.

CIA CITY, [200-]. *Engenho Publicitário veiculado no jornal Folha da Noite, em 1/1/1933*. 2008. Disponível em < <http://www.ciacity.com.br/ep/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

CIA CITY. 2007. *Engenho publicitário da Cia City, 1934: "Casa pronta para morar"*. Disponível em: < <http://www.ciacity.com.br/ep/index.html> >. Acesso em: 20 jun. 2007.

238

CIA CITY. 2007. *Engenho publicitário do empreendimento Pacaembu da Cia City, veiculado no jornal O Estado de São Paulo, 1937*. Disponível em: < <http://www.ciacity.com.br/ep/index.html> >. Acesso em: 20 jun. 2007.

CORBIN, Alain (1987[1982]): *Saberes e Odores: o olfato e o imaginário nos séculos XVIII e XIX*. Tradução Ligia Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras.

CORRÊA, Roberto Lobato (1989): *O espaço urbano*. São Paulo: Ática.

CORREIO BRAZILIENSE (2008): *Especial condomínios*. (Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br/especiais/condominios/derrubadas.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2008).

COSTA, Lúcio (1969): *Plano-pilôto para a urbanização da Baixada compreendida entre a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá*. Estado da Guanabara: Agência Jornalística Image Ltda.

----- (1995): *Lúcio Costa: registro de uma vivência*. São Paulo: Empresa das Artes.

DAVIS, Mike (1993[1990]): *A cidade de quartzo: escavando o futuro em Los Angeles*. São Paulo: Scritta.

DAHER, Luiz Carlos (1982): *Flávio de Carvalho: arquitetura e expressionismo*. São Paulo: Projeto Editores.

DEL RIO, Vicente (1990): *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (1978): Discursos do Expediente: Senador Otto Lehmann. Esclarecimentos sobre a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº. 18, 1977, de sua autoria, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências, face insinuações sobre o assunto, lançadas por representantes da Câmara Municipal de São Paulo. Diário do Congresso Nacional, Seção II, ano XXXIII, nº. 15, 23 mar. 1978.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (1993): Plenário. Leitura e Publicação da matéria. PL 3818/1993. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=04/09/1993&txpagina=18298&altura=650&largura=800>. Acesso em: 1 jun. 2008.

FABIO FEMINÒ, [200-]. *Broadacre City*. 2008. Disponível em: <<http://www.fabiofeminofantascience.org/RETROFUTURE/broadacreA.jpg>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

FERNANDES, Edesio (2006): Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs) (2006): *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*, Belo Horizonte: Del Rey.

FERRAZ, Sonia; REIS, (2004): Violência, medo e mercado: uma análise da publicidade imobiliária. 2004. Disponível em: <www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp37art06.pdf>. Acesso em: 12 maio 2008.

FERREIRA, Waldemar Martins (1938): *O loteamento e a venda de terrenos em prestações. Decreto-Lei nº.58, de 10 de dezembro de 1937. Texto e comentários*. São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais.

FONDATIONLECORBUSIER, [200-]. Le Corbusier, 1952. 2007. Disponível em: <www.fondationlecorbusier.asso.fr>. Acesso em: 26 nov. 2007.

FONDATIONLECORBUSIER, [200-]. Ville contemporaine. 2007. Disponível em: <www.fondationlecorbusier.asso.fr>. Acesso em: 26 nov. 2007.

FONDATIONLECORBUSIER, [200-]. Ville radieuse. Architecture d'Aujourd'hui, 1935. 2007. Disponível em: <www.fondationlecorbusier.asso.fr>. Acesso em: 26 nov. 2007.

FONDATIONLECORBUSIER, [200-]. Ville radieuse. 2007. Disponível em: <www.fondationlecorbusier.asso.fr>. Acesso em: 26 nov. 2007.

FOUCALT, Michel (1987[1975]): *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*; tradução Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes.

FRAMPTON, Kenneth (2000): *História crítica da Arquitetura Moderna*. São Paulo: Martins Fontes, 1ª edição.

FREITAS, José Carlos de (1998): *Da legalidade dos loteamentos fechados*. 1998. Disponível em:
<<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

FREITAS, José Carlos de (2000): Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: -----, *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, v.2, p. 331-350.

FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS (1975): *O homem e a cidade; simpósio sobre política urbana*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

GARNIER, Tony (1968[1917]): Uma cidade industrial. Tradução: Geraldo Nogueira Batista). *Revista Arquitetura*. Rio de Janeiro, n.70, abr., p.20-25.

241

GAUDIDESIGNER. 2008. *Antoni Gaudí*. Disponível em: < www.gaudidesigner.com>. Acesso em: 15 jun. 2007.

GAUDIDESIGNER. 2008. *Eusebi Güell no local que seria utilizado como mercado pelos habitantes do Park Güell*. Disponível em: < www.gaudidesigner.com>. Acesso em: 15 jun. 2007.

GIROUARD, Mark (1989): *Cities and people*. New Haven/London: Yale University Press.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; FELDMANN, Fabio (2007): *Ameaça à proteção do consumidor e das águas*. 2007. Disponível em: <<http://txt.estado.com.br/editorias/2007/10/31/opi-93.29.20071031.3.1.xml>>. Acesso em: 19 dez. 2007.

GUERRA, Abílio (2005): *A sustentabilidade cultural em Lucio Costa*. Disponível em: <www.iniciativasolvin.com.br/home/abilio.pdf>. Acesso em: 25 set. 2007.

GUERRAND, Roger-Henry (1991): *Espaços privados*. In: PERROT, Michelle (org.) *Historia da vida privada, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra*. Tradução Denise Bottman, partes 1 e 2; Bernardo Joffily, partes 3 e 4. São Paulo: Companhia das Letras.

GOTTDIENER, Mark (1993): *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp.

HALL, Catherine (2006[1991]): *Sweet Home*. In: PERROT, Michelle (org.) *Historia da vida privada, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra*. Tradução Denise Bottman, partes 1 e 2; Bernardo Joffily, partes 3 e 4. São Paulo: Companhia das Letras.

HALL, Peter (2002 [1988]): *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva.

242

HAROLD HILL, [200-]. *Sir Ebenezer Howard*. 2007. Disponível em: <http://www.haroldhill.org/pictures/picture-gallery-two/pages/ebenezer2_jpg.htm>. Acesso em: 26 jun. 2007.

HAROLD HILL, [200-]. *Carcassonne, França*. 2007. Disponível em: <http://www.haroldhill.org/pictures/picture-gallery-two/pages/ebenezer2_jpg.htm>. Acesso em: 26 jun. 2007.

HARVEY, David (1980): *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec.

HERTFORDSHIRE, [200-]. *Postais de Letchworth pintados pelo artista Frank Dean, cerca de 1905*. 2008. Disponível em: <<http://www.hertfordshire-genealogy.co.uk/data/places/letchworth.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2008

HOWARD, Ebenezer (2002[1898]): (Org.). *Cidades Jardim de Amanhã*. Tradução de Marco Aurélio Lagonegro. Introdução Dacio Araujo Benedicto Ottoni. Prefácio à 2ª edição: Maria Irene Szmrecsányi . São Paulo: Hucitec.

IRIB, [199-]. *Considerações sobre o Projeto de Lei da Câmara nº. 52 (PL nº. 3.818/93, na Casa de Ordem*. 2008. Disponível em: <www.irib.org.br/biblio/caohurbmp.asp>. Acesso em: 18 mar. 2008.

LARA, Fernando [200-]. *Admirável Urbanismo Novo*. 2008. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp056.asp>. Acesso em: 30 jul. 2008).

LE CORBUSIER (2004[1946]): *Planejamento Urbano*. São Paulo: Perspectiva, 3ª ed., 1ª reimpressão.

LEFEBVRE, Henri (1991): *O direto à cidade*. São Paulo: Moraes.

243

LE GOFF, Jacques (1998[1997]): *Por Amor às Cidades: conversações com Jean Lebrun*; tradução Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Editora da UNESP.

LEMOS, Carlos (1979): *Arquitetura brasileira*. São Paulo: Melhoramentos.

LEMOS, Celina Borges (1999): Alphaville Lagoa dos Ingleses: Deus criou, os ingleses descobriram e os americanos projetaram.... *Revista Aqui Arquitetura + Cultura*, n. 1. Belo Horizonte: Departamento de Minas Gerais do Instituto de Arquitetos do Brasil. p. 50-52.

LYNCH, Kevin (1994 [1981]): *Good City Form*. Cambridge (MA): The MIT Press.

MAGALHÃES, 2006. *Prisioneiros da Violência*. 2006. Disponível em: <http://apple.estaminas.com.br/data1/2006/semana_21/domingo/imoveis/EMI2105P02.0001.PDF>. Acesso em: 7 jul. 2008.

MARICATO, Ermínia (1996): *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.

----- (2000): As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias, In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* Petrópolis, R.J: Vozes.

MARINS, Paulo Cezar Garcez (1998): *Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras*. História da vida privada no Brasil. Nicolau Sevcenko (org.) São Paulo: Companhia das letras.

MARTIN-FUGIER, Anne (2006[1991]): *Os ritos da vida burguesa*. In: PERROT, Michelle (org.) *Historia da vida privada, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra*. Tradução Denise Bottman, partes 1 e 2; Bernardo Joffily, partes 3 e 4. São Paulo: Companhia das Letras.

MARX, Murillo (1991): *Cidade no Brasil, Terra de Quem?* São Paulo: Nobel/ EDUSP.

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY-MIT [200-]. "*Cidades-jardim*". 2008. Disponível em: <<http://mit.nelc.edu.eg/OCWExternal/Akamai/11/11.001j/f01/lectureimages/6/image3.html>>. Acesso em: 11 ago. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes (1974): *As restrições de loteamento e as leis urbanísticas supervenientes*. In: *Revista dos Tribunais*, abr., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes (2005[1961]): *Direito de Construir*. São Paulo: Malheiros.

MORITZ, Gilberto de Oliveira (2004). *Planejando por Cenários Prospectivos: A construção de um referencial metodológico baseado em casos*. 151 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

MUKAI, Toshio (1988): *Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática*. São Paulo: Saraiva.

----- (2002): *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética.

MUMFORD, Lewis (2004): *A Cidade na História*. Suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed.

MUSÉE VIRTUEL DU PROTESTANTISME FRANÇAIS. *Baron Georges Haussmann*. 2008. Disponível em: <<http://www.museeprotestant.org/Pages/Notices.php?scatid=71¬iceid=451&lev=1&Lget=EN>>. Acesso em: 10 set. 2007.

245

NEWURBANISM, [200-]. *A cidade espraiada e as vizinhanças tradicionais propostas pelo New Urbanism*. 2007. Disponível em: <www.newurbannews.com>. Acesso em: 10 nov. 2007.

NEW URBANISM [200-]. *Princípios*. 2008. Disponível em: <www.newurbanism.org>. Acesso em: 30 jul. 2008).

NIEMEYER, Oscar (1970): Centro Comercial da Barra. *Revista Acropóle*. São Paulo, n. 372, abr., p. 22-24.

NOGUEIRA, Breno Cyrino (1973): Boletim nº.15: *Legislação sobre Loteamentos*. São Paulo: FAUUSP.

O'NEIL, Maria Mônica Vieira Caetano (1986): Condomínios exclusivos: um estudo de caso. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, n. 48, jan./mar., p.63-81.

OSÓRIO, Luíz Camillo (2000): *Flávio de Carvalho*. São Paulo: Cosac & Naify.

OTTONI, Dacio A. B (2002): *Cidade-Jardim: Formação e percurso de uma idéia*. In: HOWARD, Ebenezer. (2002 [1898]): *Cidades Jardim de Amanhã*. São Paulo: Hucitec.

PAULISTANO, [200-]. *Engenhos publicitários do Paulistano – Bairro Privativo, São Paulo*. 2008. Disponível em: <www.paulistanobairroprivativo.com.br>. Acesso em: 17 jul. 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva (2000): *Condomínio e Incorporações*. Rio de Janeiro: Forense.

PERROT, Michelle (2006[1991]): *Maneiras de morar*. In: PERROT, Michelle (org.) *Historia da vida privada, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra*. Tradução Denise Bottman, partes 1 e 2; Bernardo Joffily, partes 3 e 4. São Paulo: Companhia das Letras.

PESAVENTO, Sandra Jatahy (1997). *Exposições Universais do século XIX: espetáculos da modernidade*. São Paulo: Hucitec.

PEVSNER, Nikolaus (2002): *Os pioneiros do desenho moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 3ª ed.

PINTO, Victor Carvalho (2005): *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

PRADO Júnior, Caio (1985[1975]): *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.

----- (1979): *Formação do Brasil contemporâneo – colônia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 16^a ed.

PREFEITURA DE AMERICANA. 2008. *Lei nº 4.676, de 15 de julho de 2008*. Disponível em: <www.americana.sp.gov.br/legislacao/Leis/4676.htm>. Acesso em: 10 jul. 2008.

QUEIROGA, Alessandra Elias de (2002): *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

QUINTAS DO SOL, [200-]. *Engenho publicitário do empreendimento “Quintas do Sol”, Nova Lima, M.G.* 2008. Disponível em: <<http://www.quintasdosol.com.br/seguranca.asp>>. Acesso em: 19 jun. 2008.

REFLEXSTOCK. 2008. *Sir Titus Salt*. Disponível em: <http://www.reflexstock.eu/index.cfm?/imageDetails_en&imgid=3792975&extIntCode=0> . Acesso em: 2 jul. 2008.

247

REIS FILHO, Nestor Goulart (2005): *Victor Dubugras: Precursor da Arquitetura Moderna na América Latina*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

RODRIGUES-HENRIQUES. Fotografia de Emile Pereire. Disponível em: <http://www.nebuleuse-rh.org/portraits/emile_pereire_fichiers/image002.jpg>. Acesso em: 30 set. 2007

RODRIGUES-HENRIQUES. 2007. Fotografia de Isaac Pereire. Disponível em: <http://www.nebuleuse-rh.org/portraits/isaac_pereire_fichiers/image002.jpg>. Acesso em: 30 set. 2007.

ROLNIK, Raquel (2003 [1997]): *A cidade e a lei: legislaçao, politica urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP. 3ª ed.

----- (2003): *São Paulo*. São Paulo: Publifolha. 2ª edição

ROSSI, [200-]. *Engenhos publicitários do HomeLand - Casas Inglesas, São Paulo*. 2008. Disponível em: <www.rossiresidencial.com.br>. Acesso em: 17 jul. 2008.

SAGA MENIER. 2007. *Casas dos operários de Noisel*. Disponível em: <<http://pagesperso-orange.fr/pone.lateb/les%20maisons%20ouvri%E8res%20de%20noisiel.htm>>. Acesso em: 21 set. 2007.

SALGADO, Elisabeth Carvalho de Oliveira (2000). *O loteamento residencial Fechado no quadro das transformações da metrópole de São Paulo*. (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).

SAMPAIO, Maria Ruth (1994): O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. *Espaço e Debates*, São Paulo, n 37.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981): Condomínios exclusivos: o que diria a respeito um arqueólogo? *Revista da Administração Municipal*. Rio de Janeiro, jul./set. p.6-29.

----- (1985): Loteamentos na periferia metropolitana. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, jan./mar.

SANTOS, Carlos Nelson dos (1986): Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade. Rio de Janeiro, IBAM.

----- (1988): *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói, Rio de Janeiro: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores.

----- (1990[1987]): *O uso do solo e o município*. Rio de Janeiro: IBAM. 3ªed.

SEGAWA, Hugo Massaki (2000): *Prelúdio da Metrópole*. Arquitetura e urbanismo em São Paulo na passagem do século XIX ao XX. São Paulo: Ateliê Editorial.

SENNETT, Richard (1988): *O declínio do homem público*. São Paulo: Companhia das Letras.

SCHMIDT, Benício V. (1984): A presença do Estado nas grandes cidades. *Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos: Repensando o Brasil Pós-60: As mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas*. São Paulo: Núcleo de Estudo Regionais e Urbanos, n. 13.

SCHWARTZ, Peter(1995): *A Arte da Previsão: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. trad. de Alana Madureira. São Paulo: Scrita.

SIA, [200-]. *Histórico*. 2008. Disponível em: <www.sia.org.br> . Acesso em: 11 abr. 2008.

SILVA, Ivan de Hugo (1981): *Comentários à lei de condomínio em edificações*. Rio de Janeiro: Aide Editora.

SILVA, José Afonso da (1981): *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SIMAQIANSTUDIO, [200-]. *Carcassonne, França*. 2008. Disponível em: <<http://www.simaqianstudio.com/forum/lofiversion/index.php?t4254.html>> . Acesso em 3 jan. 2008.

SINGER, Paul Israel (1977): *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Editora Nacional.

SOARES, Luiz Eduardo *et al* (2005): *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva.

SOJA, Edward (2000): *Post-Metropolis*. Critical Studies of Cities and Regions. Oxford e Malden (MA): Blackwell.

SOUZA, Marcelo Lopes de (1996): *Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual*. São Paulo: Ática.

----- (2000): *O desafio metropolitano*. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

----- (2006): *A prisão e a ágora*. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

----- (2008): *Fobópole. O medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

250

SOUZA Netto, Marcelo Ferreira de (1999): Da proibição de fechamento de loteamento. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.) (1999): *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/ Ministério Público do Estado de São Paulo.

SVAMPA, Maristella (2001): *Los que ganaron*. La vida en los countries y en los barrios privados. Buenos Aires: Ed. Biblos.

TEIXEIRA, Carlos M. (2002): *Alphaville e Alphaville*. 2002. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq021/arq021_02.asp>. Acesso em: 1 ago. 2008.

THE ARTS AND CRAFTS HOME. *Figura de Charles Voysey*. 2007. Disponível em: <<http://www.achome.co.uk/cfavoysey/index.php?page=home>>. Acesso em: 6 maio 2007.

THE ROBERT OWEN SOCIETY. *Robert Owen*. 2007. Disponível em: <http://www.robertowen.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=15>. Acesso em: 3 jun. 2007.

THE SEASIDE INSTITUTE [200-]. *Seaside, primeira proposta do New Urbanism a ser efetivada*. 2007. Disponível em: <www.theseasideinstitute.org>. Acesso em: 10 nov. 2007.

THE STEEDMAN EXHIBITS [200-]. *Vista panorâmica da cidade industrial*. 2008. Disponível em: <<http://exhibits.slpl.org/steedman/data/Steedman240088583.asp?Image=240068026>>. Acesso em: 11 ago. 2008.

THE STEEDMAN EXHIBITS [200-]. *Bairro residencial da "cidade industrial"*. 2008. Disponível em: <<http://exhibits.slpl.org/steedman/data/Steedman240088583.asp?Image=240068026>>. Acesso em: 11 ago. 2008

THE STEEDMAN EXHIBITS [200-]. *Residência da "cidade industrial"*. 2008. Disponível em: <<http://exhibits.slpl.org/steedman/data/Steedman240088583.asp?Image=240068026>>. Acesso em: 11 ago. 2008.

THE WASHINGTON HIGHLANDS, [200-]. *Estudo para a subdivisão da Pabst Farm, Wauwatosa, WI., elaborado por Werner Hegemann*. 2008. Disponível em: <<http://washingtonhighlands.org/History.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

THE WASHINGTON HIGHLANDS, [200-]. *Washington Highlands*. 2008. Disponível em: <<http://washingtonhighlands.org/Architecture.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

THOMAS, Keith (1988): *O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800)*. São Paulo: Companhia das Letras.

TREVISAN, Ricardo Marques (2006): *Condomínios tipo vila em São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto Mattei Faggin. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

TUAN, Yi Fu (2005[1979]): *Paisagens do medo*. Tradução Livia de Oliveira. São Paulo: Editora Unesp.

WIKIPEDIA, [200-]. *Emile-Justin Menier*. 2008. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Emile_Menier>. Acesso em: 21 set. 2008.

WIKIPEDIA, [200-]. *Panóptico, desenho de Jeremy Bentham, 1791*. 2007. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Jeremy_Bentham >. Acesso em: 20 jun. 2007.

VEJA (1997): *Corrente na porta: Lei pode transformar as superquadras de Brasília em condomínios fechados*. Disponível em:

< http://veja.abril.com.br/160797/p_069.html>. Acesso em: 2 fev. 2008.

VEJA, 2002. *“Viver em condomínio: Um milhão de brasileiros já moram em condomínios fechados. As vantagens e desvantagens de fazer essa opção”*. 2002. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/150502/p_094.html>. Acesso em 10 abr. 2008.

VEJA RIO *on line* (2004): *Tranquilidade abalada: moradores do Jardim Pernambuco brigam na justiça*. Disponível em:

< <http://veja.abril.com.br/vejarj/160604/cidade.html>>. Acesso em: 2 fev. 2008.

VITRUVIUS, 2004. *Entrevista com Christiane Crasemann Collins, realizada por Adalberto da Silva Retto Júnior*. 2004. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/entrevista/collins/collins_6.asp>. Acesso em: 30 jul. 2008.

VITRUVIUS. 2007. *Vila construída por Costa e Warchavchik, bairro da Gamboa, Rio de Janeiro*. Disponível em: <www.vitruvius.com.br>. Acesso em: 15 set. 2007.

ZERBST, Rainer (1993): *Gaudi: 1852-1926; Antoni Gaudi e Cornet; uma vida na arquitetura*. Koln: Benedikt Taschen.