

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GEOGRAFIA E GESTÃO DO TERRITÓRIO**

**A PRIVATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NOS LOTEAMENTOS
FECHADOS EM UBERLÂNDIA/MG**

ISA RAQUEL SILVA OTA HERNANDEZ

UBERLÂNDIA (MG)

2011

ISA RAQUEL SILVA OTA HERNANDEZ

**A PRIVATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NOS LOTEAMENTOS
FECHADOS EM UBERLÂNDIA/MG**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Área de concentração: Geografia e Gestão do Território.

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares.

Uberlândia/MG
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil

H557p Hernandez, Isa Raquel Silva Ota, 1973-
A privatização dos espaços públicos nos loteamentos fechados em
Uberlândia/MG / Isa Raquel Silva Ota Hernandez. - 2011.

188 f.: il.

Orientadora: Beatriz Ribeiro Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa
de Pós-Graduação em Geografia.

Inclui bibliografia.

1. Geografia - Teses. 2. Geografia urbana - Teses. 3. Espaços públicos -
Uberlândia (MG) - Teses. 4. Loteamento - Uberlândia (MG) - Teses.
I. Soares, Beatriz Ribeiro, 1952- II. Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Isa Raquel Silva Ota Hernandez

A privatização dos espaços públicos nos loteamentos fechados em Uberlândia/MG

Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares (Orientadora - IG/UFU)

Prof. Dra. Gerusa Gonçalves Moura (FACIP/UFU)

Prof. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira (UFG)

Data:

Resultado:

Aos meus filhos, Henrique e Francisco e sua geração de amigos, que eles consigam circular com segurança pela cidade, seja a pé, de bicicleta, de skate, de transporte público ou de carro. Que eles tenham espaços públicos suficientes e adequados para praticarem esportes e se divertirem.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me proporcionar o convívio com pessoas tão especiais, que acreditaram e incentivaram minhas ideias, que são:

Aos meus pais, que me ensinaram, da forma mais despretensiosa, o valor de andar a pé e de sentar no banco da praça;

Ao William, meu amado marido, um cidadão de olhar atento;

À minha orientadora, Beatriz Ribeiro Soares, que me fez esperar, me fazendo compreender a importância do momento certo;

À Professora Geruza, que com dedicação fez valiosas considerações no momento da qualificação;

À Professora Marlene, que com alegria e carinho me disse que eu estava no caminho certo;

À Dilza e à Cinara, que sempre foram rápidas e objetivas ao me atenderem;

Ao Diego, que além de fazer os mapas, foi capaz de me ouvir;

À Flávia, pela sua disponibilidade e capricho em formatar esse trabalho;

Ao Vinícius, que despertou meu interesse pela Geografia;

Ao Sérgio Temer, que me ensina no dia a dia o que é urbanismo;

A Ada, que, tranquilamente, me ajuda a solucionar os inesperados e corriqueiros problemas;

Ao Luiz Carlos, que sempre me mostra um posicionamento diferente do Direito Público;

A todos os servidores públicos da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, que gentilmente atenderam aos meus pedidos de pesquisa;

A minha amiga Jane, pelos questionamentos;

E a todos os meus amigos, pois, se quero uma cidade melhor é para curtir com eles.

Vale dizer: os tais “loteamentos fechados” juridicamente não existem. Não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: a do aproveitamento condoninal de espaço e do loteamento ou do desmembramento. É mais uma técnica da especulação imobiliária, sem as limitações e os ônus que o direito urbanístico impõe aos arruadores e loteadores do solo (SILVA, 2008, p. 353).

RESUMO

Em Uberlândia, uma das consequências dos loteamentos fechados é a privatização dos espaços públicos destinados ao lazer e circulação. O objetivo desse trabalho é chamar a atenção para os efeitos dessa privatização. A pesquisa foi desenvolvida por meio da leitura de livros, artigos de revistas especializadas, dissertações, teses e de notícias locais. Realizou-se também a análise da legislação urbanística local em comparação às diretrizes da política urbana prevista na Constituição Federal. Foi realizado o mapeamento de quatro loteamentos fechados com a finalidade de confrontar a apropriação dos espaços públicos, com o disposto nos termos de concessão de uso e na legislação urbana aplicável. O trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro demonstra como os espaços públicos são produzidos, qual sua função social, quais os instrumentos de privatização e a diferença entre condomínios e loteamentos fechados. No segundo capítulo temos uma análise da Nova Carta de Atenas 2003 que dá ensejo à discussão sobre função social da propriedade e função social da cidade. O terceiro é dedicado à política urbana, em especial à legislação urbanística überlandense. No último, apontamos como ocorre a privatização dos espaços públicos em quatro loteamentos fechados. O estudo nos levou a concluir que a privatização de áreas de lazer e sistema viário compromete a função social da cidade e a sustentabilidade urbana e ambiental.

Palavras chave: Espaço público. Loteamento fechado. Função social da cidade.

ABSTRACT

In Uberlândia, one of the consequences of the allotments closed is the privatization of public spaces for leisure and circulation. The aim of this study is to draw attention to the effects of privatization. The research was developed through the reading of books, journal articles, dissertations, theses, and local news. Also performed the analysis of zoning in comparison to urban policy guidelines provided in the Constitution. It was the mapping of four lots closed in order to confront the appropriation of public spaces, in accordance with the provisions for granting use and urban legislation applicable. The work was divided into four chapters. The first demonstrates how public spaces are produced, what its social function, which instruments of privatization and the difference between condominiums and subdivisions closed. In the second chapter we have an analysis of the New Charter of Athens 2003, which gives rise to discussion on social function and social function of property in the city. The third is dedicated to urban policy, particularly in the urban legislation überlandense. At last, as is pointed out the privatization of public spaces on four lots closed. The study led us to conclude that privatization of recreational areas and road system undermines the social function of the city and urban and environmental sustainability.

Keywords: Public space. Closed-blending. Social function of the city.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Uberlândia (MG): distância entre os pontos A e B - 8,6 Km -, respectivamente entre os novos loteamentos populares e o centro da cidade (2010).....	128
Figura 2 - Uberlândia (MG): loteamento fechado Paradiso (2010).....	131
Figura 3 - Uberlândia (MG): ruas em forma de coul de sac no loteamento Gávea Hill (2010).....	132
Figura 4 - Uberlândia (MG): localização das áreas com predominância de loteamentos fechados na cor verde e de novos adensamentos populares em vermelho (2010).....	135
Figura 5 - Uberlândia (MG): avenida Hermes Fonseca Carneiro fechada pelo Praia Clube (2010).....	140
Quadro 1 - Uberlândia (MG): datas de aprovação dos loteamentos fechados e condomínios em Uberlândia (2001-2008).....	147
Figura 6 - Uberlândia (MG): localização dos loteamentos fechados no Setor Sul da cidade (2010).....	152
Figura 7 - Uberlândia (MG): localização dos estabelecimentos de ensino superior na cidade (2010).....	154
Figura 8 - Uberlândia (MG): localização do Novo Shopping (2010).....	155
Figura 9 - Uberlândia (MG): ligação das vias externas às vias internas do loteamento Paradiso (2010).....	168
Figura 10 - Uberlândia (MG): abertura de vias internas sem asfalto no loteamento Gávea Paradiso (2010).....	172

LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Paris: Avenida Champs Élysées (2010).....	25
Foto 2 - São Paulo (SP): Avenida Paulista (2010).....	26
Foto 3 - Rio de Janeiro (RJ): Cristo Redentor (2010).....	26
Foto 4 - Nova York: Central Park (2010).....	27
Foto 5- Shopping Dubai Mall, maior shopping center do mundo (2010).....	41
Foto 6 - Entrada típica de um loteamento fechado (2010).....	41
Foto 7 - Estação das Docas, Belém/PA (2010).....	46
Foto 8 - Cidade de Dezhou (2010).....	67
Foto 9 - Simulação do que seria uma cidade que tende a buscar a sustentabilidade (2010).....	68
Foto 10 - Uberlândia (MG): exemplo de que até a localização dos pontos de transporte coletivo não é próxima à entrada dos condomínios (2010).....	129
Foto 11 - Uberlândia (MG): a distância de deslocamento a pé para entrar e sair do condomínio ou circular dentro dele não foi planejada (2010).....	130
Foto 12 - Uberlândia (MG): a entrada do loteamento fechado Royal Park é construída principalmente para moradores que possuem carro (2010).....	130
Foto 13 - Uberlândia (MG): paisagem típica de uma área onde existem loteamentos fechados (2010).....	136
Foto 14 - Uberlândia (MG): exemplo de como os loteamentos fechados se apossam das áreas públicas (2010).....	136
Foto 15 - Uberlândia (MG): Praça Canto Maior dos Palmares (2010).....	137
Foto 16 - Uberlândia (MG): Praça Canto Maior dos Palmares (2010).....	138
Foto 17 - Uberlândia (MG): Praça Sebastião José Naves (2010).....	138
Foto 18 - Uberlândia (MG): rua entre os loteamentos Gávea Hill I e Gávea Hill II (2010)...	140
Foto 19 - Uberlândia (MG): loteamento Fechado e Alameda Ecológica (2010).....	142
Foto 20 - Via ao longo dos loteamentos fechados Gávea Hill I e II em Uberlândia (MG): (2010).....	142
Foto 21 - Uberlândia (MG): entrada do loteamento fechado Reserva do Vale (2010).....	152
Foto 22 - Uberlândia (MG): ruas e calçadas típicas próximas a loteamentos fechados (2010).....	153
Foto 23 - Uberlândia (MG): construção do Novo Shopping em primeiro plano e sua distância com o centro da cidade, apresentado no segundo plano (2010).....	155

Foto 24 - Uberlândia (MG): condições de mobilidade no Setor Sul da cidade não possibilitam a circulação de pedestres (2010).....	156
Foto 25 - Uberlândia (MG): entradas no Universittá (2010).....	156
Foto 26 - Uberlândia (MG): visão parcial da área externa de recreação número 1, localizada na parte interna e externa do loteamento Reserva do Vale (2010).....	159
Foto 27 - Uberlândia (MG): entrada do loteamento fechado Paradiso (2010).....	166
Foto 28 - Uberlândia (MG): recreação em frente à entrada do Loteamento Paradiso (2010).....	166
Foto 29 - Uberlândia (MG): vista geral da área do loteamento Paradiso (2010).....	167
Foto 30 - Uberlândia (MG): trevo que dá acesso a entrada do loteamento (2010).....	167
Foto 31 - Uberlândia (MG): entrada do loteamento fechado Santa Paula Royal Park Residence (2010).....	176
Foto 32 - Uberlândia (MG): depósito de lixo e ponto de ônibus coletivo próximos à área de recreação A3 e à entrada do loteamento fechado (2010).....	177

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Uberlândia (MG): expansão da cidade (1900-1990).....	148
Mapa 2 - Uberlândia (MG): evolução da expansão urbana (1940-1990).....	149
Mapa 3 - Uberlândia (MG): uso do solo no loteamento Reserva do Vale (2010).....	156
Mapa 4 - Uberlândia (MG): áreas do loteamento fechado Paradiso (2010).....	165
Mapa 5 - Uberlândia (MG): loteamento fechado Gávea Paradiso (2010).....	174
Mapa 6 - Uberlândia (MG): áreas de uso no loteamento fechado Santa Paula Park Residence (2010).....	178

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP - Área de Preservação Permanente

CEU - Conselho Europeu de Urbanistas

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

PCA - Plano de Controle Ambiental

SEPLAMA - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

SPE - Sistema Fácil Incorporadora

ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social

ZR1- Zona Residencial 1

ZR2 - Zona Residencial 2

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1. A produção do espaço público e sua função social.....	23
1.1. Concepção e conceito do espaço público.....	23
1.2. A produção da cidade e os novos empreendimentos urbanos.....	33
1.3. Alienação de bens públicos de uso comum e seus instrumentos de privatização.....	47
1.4. Diferença entre loteamento fechado e condomínio.....	58
CAPÍTULO 2. A Nova Carta de Atenas e a função social da cidade.....	62
2.1. A Nova Carta de Atenas 2003.....	62
2.2. Função social da propriedade e da cidade.....	73
2.2.1. Conceito de propriedade.....	75
2.2.2. Função social da propriedade.....	76
2.2.3. Função social da cidade.....	81
CAPÍTULO 3. A política urbana de Uberlândia.....	85
3.1. Política urbana.....	85
3.2. O Estatuto da Cidade.....	92
3.2.1. As diretrizes do Estatuto da Cidade para a política urbana.....	94
3.3. O Plano Diretor de Uberlândia.....	104
3.4. Lei de parcelamento do solo do município de Uberlândia.....	106
CAPÍTULO 4. Os loteamentos fechados em Uberlândia.....	126
4.1. Mobilidade e espaços públicos como critérios de sustentabilidade urbana.....	126
4.2. Loteamento fechado Reserva do Vale.....	151
4.3. Loteamento fechado Paradiso.....	164
4.4. Loteamento fechado Gávea Paradiso.....	171
4.5. Loteamento fechado Santa Paula Royal Residence.....	176
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	181
REFERÊNCIAS.....	184

INTRODUÇÃO

O loteamento fechado tornou-se a espécie de parcelamento do solo urbano preferida pelos grupos de renda alta, porém já começam a surgir também loteamentos fechados voltados para as populações de baixa e média renda. Em Uberlândia a ascensão desse tipo de empreendimento é significativa, sendo que, apenas o setor sul já possui 13 loteamentos fechados e 03 loteamentos fechados para a classe média baixa, com lotes de 143 m² e 158 m², com três opções de residências, cujas áreas são de 46,72 m², 51,46 m² ou 66,91 m², totalizando 1908 residências, ocupando uma área de 488.891,43 m², sendo a área máxima de ocupação que a lei municipal determina para o loteamento fechado é de 490.000 m². É um tipo de empreendimento que vende a sensação de eficiência da segurança privada ao mesmo tempo em que desqualifica a segurança pública.

O loteamento fechado implica em segregação sócio-espacial, que devido à proporção que ocupa no solo urbano, juntamente com seus muros, acarreta modificações no tecido urbano, deixando a cidade com vários enclaves fortificados. Difunde a idéia de simulacro vida comunitária entre iguais, que juntos usufruirão da natureza, pois a maioria deles possuem, pelo menos um projeto de paisagismo e áreas de lazer em comum, como playground, piscinas, salão de festas, espaços para exercícios físicos, etc... Um dos grandes problemas do loteamento fechado é que essa forma de vida implica em desapego com a vida pública, pois é o meio encontrado exatamente para fugir da cidade, dos seus problemas, da violência urbana, da falta de espaços públicos adequados para lazer, da precariedade de espaços de preservação ambiental, enfim, face a todas as deficiências que a cidade possui, a alternativa é construir um espaço próprio, dentro da cidade, capaz de oferecer o que a cidade não tem condições de promover, porém o acesso a esses loteamentos fechados é de controle exclusivo dos seus moradores. Uma espécie de parcelamento de solo urbano que propaga a desqualificação dos espaços públicos da cidade não pode ser admitida numa cidade que pretende promover a dignidade da vida humana.

Se o maior apelo dos loteamentos fechados é a questão da violência urbana, se equivoca quem imagina que a solução para uma questão tão complexa é o isolamento, a não utilização dos espaços públicos, como ruas e praças. Ora, os espaços públicos constituem a fonte de vida da cidade, neles temos a chance de experimentar o verdadeiro significado da palavra cidadania. Yázigi (2000, p.130) afirma que:

A pedagogia da rua, a rua como método, é o meio fundamental de elaboração da cidadania e da civilidade. A cidadania é a convicção da autopertinência a um universo social que compartilha um conjunto de representações e relações sociais. A cidadania, mais do que um estatuto formal, é o exercício da responsabilidade com relação ao que é comum.

Não devemos temer a rua, devemos usá-la, usufruir dela com todos os direitos e deveres que temos na qualidade de cidadãos. A segurança na rua advém da sua utilização, uma rua movimentada tende a ser mais segura que uma rua deserta. Segundo Jacobs (2000, p. 48), ainda que os contatos entre as pessoas se dê de forma absolutamente trivial; “a soma de tudo não é nem um pouco trivial [...] resulta na compreensão da identidade pública das pessoas, uma rede de respeito e confiança mútuos e um apoio eventual na dificuldade pessoal ou da vizinhança”.

Acredito que o loteamento fechado fortalece as tendências individualistas, caracterizando-se numa forma de desumanização da cidade, com sérias consequências para sustentabilidade urbana, ambiental e social, de caráter irreparável, porque, da forma como tem se dado essa espécie de parcelamento urbano, verifica-se que ela não está chegando como forma precária, tendo em vista a concepção do traçado dos loteamentos fechados e a legislação que está sendo produzida.

Ocorre que, essa nova concepção de moradia enclausurada resulta em prejuízo para o patrimônio público, porque ocorre a privatização das áreas públicas, destinadas à circulação e ao lazer. A Lei Federal, n.º 6.766/79, que traça as normas federais para o parcelamento urbano estabelece que: “Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo” (BRASIL, 1979). Isso é o que ocorre com todos os loteamentos, inclusive com os loteamentos fechados, que também fazem a doação das áreas públicas. Porém, o município, após o registro das áreas públicas, concede à associação de moradores dos loteamentos fechados o uso exclusivo das áreas públicas, destinadas ao sistema viário e à recreação, por tempo indeterminado e, muitas vezes a título gratuito. Além disso, o instrumento jurídico utilizado para fundamentar esse tipo de privatização de bem público, qual seja, concessão de uso, é ilegal, pois a transferência da posse de bem público inalienável e com destinação específica atribuída pela Lei Federal n.º 6.766/79, no seu art. 22, jamais pode ser feita por meio de concessão de uso.

Como resultado, há uma perda significativa de patrimônio público, que tem como fundamento uma lei municipal que não atende aos princípios e diretrizes da política urbana disposta na nossa Constituição Federal, no art. 182, porque esse tipo de parcelamento urbano compromete o desenvolvimento de duas importantes funções sociais da cidade, lazer e circulação e representa uma afronta à necessária garantia de bem-estar de seus habitantes, que se encontram impedidos de circular pelas ruas e acessar os locais de recreação que estão no interior dos loteamentos fechados.

Cada vez que o município aprova um loteamento fechado, ele aceita que essa nova expansão urbana seja desprovida de arruamento e áreas destinadas ao lazer, porque todo o sistema viário do loteamento fechado será de uso exclusivo dos moradores, assim como as áreas vocacionadas ao lazer. Privar a cidade de espaços públicos é andar na contramão da sustentabilidade urbana. Sabemos que a mobilidade urbana será um dos grandes enfrentamentos de todas as cidades, independentemente do seu tamanho, porque o aumento do carro particular no Brasil cresceu mais de 100% na última década. Uberlândia também acompanhou esse índice de crescimento, pois, em 2001, tínhamos uma frota de 161.842 veículos e em junho de 2011, já temos 325.104 veículos¹.

Ainda que nossas cidades tenham sido planejadas para atender a demanda dos veículos, elas já enfrentam dificuldades em viabilizar o fluxo dessa frota que aumentou muito e tende a aumentar ainda mais, porque o mercado, assim como a política econômica do país têm oferecido muitas facilidades para aquisição do carro, como financiamentos em longo prazo e a redução de imposto sobre produtos industrializados. Os problemas relativos à mobilidade urbana não se concentram nas grandes cidades e metrópoles, guardadas as devidas proporções, eles já existem nas cidades médias e inclusive nas pequenas.

Na nossa pesquisa desconsideramos a qualificação de condomínios fechados, consideramos todos como loteamentos fechados, porque juridicamente não existe a figura condomínio como forma de parcelamento urbano, apenas loteamento. A proliferação desse tipo de parcelamento é muito preocupante porque, a rigor, entendemos que o município nem sequer possui competência para legislar sobre tal assunto, porque a norma geral que dispõe sobre parcelamento urbano, que é a Lei federal nº 6.766/79 não contempla o loteamento fechado como forma de parcelamento urbano. Verificamos que a fundamentação jurídica para a existência dos loteamentos fechados, provavelmente, tem sua origem na lei que trata dos

¹ Informação disponível em: <www.denatran.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2011.

condomínios, Lei federal nº 4.591/64, cuja finalidade é a otimização do aproveitamento da propriedade particular, em especial os condomínios de apartamentos, mas a lei também trata da possibilidade de condomínios de casas térreas, o que jamais pode ser confundido com loteamento, que é uma espécie de parcelamento urbano.

Compreender a utilização privativa dos bens públicos de uso comum do povo pelos loteamentos fechados nos leva questionar o cumprimento da função social da propriedade e inclusive da cidade. A propriedade que é destinada ao parcelamento urbano tem uma função social a cumprir, que não pode ser resumida na produção de lotes. O loteamento, enquanto forma de parcelamento urbano deve resultar num benefício para a cidade. O município deve também, ao aprovar um loteamento urbano, promover o cumprimento das funções sociais que deve desempenhar, como por exemplo, circulação, lazer, moradia e trabalho. Temos então, que o objetivo geral desse trabalho é verificar se o loteamento fechado impede o cumprimento da função social da propriedade e das funções sociais da cidade, em especial, lazer e circulação.

Visando a realização desse trabalho, foi realizado o estudo de várias obras pertinentes ao tema, sendo que algumas delas merecem destaque em virtude da influência ideológica que exerceram nesse trabalho, que são: Jacobs (2000) que trata da diversidade de usos e a utilização das ruas, como forma de contribuição para gerar mais segurança; Yázigi (2000), que reflete sobre a importâncias das calçadas, na qualidade de bem público e Caldeira (2000) que demonstra a segregação sócio-espacial dos enclaves fortificados. Dessas obras adveio a percepção da importância do espaço público na construção e na re-construção da cidade e do quanto essa nova concepção de moradia enclausurada é equivocada e prejudicial para a qualidade da vida urbana, que depende da existência de locais públicos adequados e acessíveis a todos, porque o espaço público deve ser democratizado e jamais privatizado.

Foi realizado um levantamento bibliográfico bem detalhado sobre a figura do loteamento fechado e constatado que a bibliografia pode ser considerada precária, porque a expansão desse empreendimento é recente, por isso utilizamos a análise de artigos de revistas especializadas e dissertações e teses de cursos de pós-graduação em Geografia, Arquitetura e Urbanismo e em Direito. Mereceu atenção especial a tese de doutorado de Moura (2008), intitulada “*Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada: um estudo em Uberlândia*”, sob a orientação da Prof. Beatriz Ribeiro Soares, devido às referências à cidade de Uberlândia.

O recorte espacial da pesquisa advém da vontade de analisar de forma mais profunda a regulamentação de um município sobre o loteamento fechado, desde a sua concepção até sua efetiva implementação, com a finalidade de mostrar como se dá todo o processo de viabilização da privatização de áreas públicas. Escolhi a cidade de Uberlândia, porque moro aqui há quase vinte anos, aqui me formei, constitui família e exerce minha profissão, sendo importante destacar que já trabalhei na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, na qualidade de consultora e assessora jurídica, fui membro da Comissão Municipal de Urbanismo, cujas atribuições, dentre outras, era analisar os casos omissos da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de emitir o estudo de viabilidade e traçar as diretrizes urbanísticas para os loteamentos urbanos.

Nessa ocasião, estava iniciando o processo de ascensão dos loteamentos fechados. Do contato direto com o trato do loteamento fechado surge então toda minha inquietação relacionada ao tema. Como resultado da experiência em trabalhar com vários tipos de profissionais, tive a certeza de que para sustentar a tese de inviabilidade urbanística do loteamento fechado seria necessário um estudo da dinâmica do espaço urbano, que somente a Geografia poderia proporcionar. Como jurista sempre estudei o município mas, na Geografia descobri a cidade.

Optei por estudar apenas quatro loteamentos fechados, cujo critério de escolha foi o fato de terem atribuído destinação diversa aos espaços públicos após a concessão de uso, utilizando tais bens públicos como se tivessem totalmente desafetados de utilidade pública. Os loteamentos escolhidos são: Reserva do Vale, Paradiso, Gávea Paradiso e Santa Paula Royal Park Residence. Em relação a todos esses foram feitos os seguintes levantamentos: projeto urbanístico de aprovação e termo de concessão de uso das áreas do sistema viário a recreação.

Demonstrou-se também, por meio de mapas, o adensamento dos loteamentos fechados no Setor Sul da cidade de Uberlândia, a concepção viária dos loteamentos fechados, a localização das áreas de recreação e a proximidade entre alguns loteamentos fechados, que se separam apenas por uma rua totalmente sem vida, como é caso dos Loteamentos fechados Gávea Hill I e Gávea Hill II, e Solares da Gávea e Gávea Paradiso.

Outra referência que merece ser ressaltada é a Nova Carta de Atenas 2003, que trouxe ricas contribuições para a análise do difícil enfrentamento da questão da sustentabilidade urbana e ambiental das cidades, destacando a importância da responsabilidade técnica dos “pensadores” das cidades, ou seja, dos urbanistas.

Foi realizada a análise jurídica da legislação urbanística nacional e da cidade de Uberlândia, com a finalidade de apontar as ilegalidades e inconstitucionalidades das leis locais, para isso foi feito um levantamento das leis municipais pertinentes e de suas alterações. Verificou-se nesse estudo que a legislação local favorece esse tipo de empreendimento de forma totalmente descompromissada com o interesse público, pois, além de estabelecer, de forma ilegal, a concessão de uso de bem público, permite que tais bens sejam totalmente descaracterizados como bem público destinado à circulação ou lazer, devido à sua forma geométrica e sua localização, tornando-os inaproveitáveis como bens públicos.

Os objetivos específicos do trabalho deram origem aos quatro capítulos que compõem essa dissertação. O primeiro capítulo trata da produção do espaço público e sua função social, tendo como primeira análise a concepção e o conceito de espaço público, como ele é produzido, ou seja, como ele surge na cidade. Entendemos que o espaço público assume um papel de indicador de qualidade e de sustentabilidade da vida urbana moderna, por isso é necessário refletir como ele tem que cumprir uma função social que lhe é inerente e também de identificação, porque os espaços públicos são pontos de forte identificação local, como nos mostra Rykwert (2004, p.186): “Pontos de orientação são essenciais para qualquer forma não-insana de vida urbana ou rural. Sem eles, um cidadão não consegue ‘ler’, quanto mais ‘entender’ seu lar”. Atualmente, a grande maioria dos espaços públicos é fruto do parcelamento urbano, porque ele é uma decorrência da aplicação da Lei Federal n.º 6.766/79, que determina que a aprovação de loteamento urbano está condicionada à doação de percentuais da área loteável para o município atender às necessidades de interesse público, como uso institucional, recreação e lazer.

Trata também da produção da cidade e os novos empreendimentos urbanos, no sentido de apontar a semelhança entre os loteamentos fechados e novos empreendimentos urbanos, mostrando que os loteamentos fechados também são enclaves fortificados que visam criar um simulacro de vida comunitária. Comenta-se sobre os atores que participam da construção desse novo empreendimento, mostrando sua influência e consequências no traçado urbano.

Logo em seguida demonstra-se como se dá a alienação desses espaços, com a finalidade de chamar a atenção para apropriação indevida e ilegal do espaço público por particulares. É uma análise dos instrumentos jurídicos que são adequados para formalizar as hipóteses cabíveis de utilização de bem público para particulares para esclarecer que não possuímos instrumento jurídico capaz de viabilizar esse tipo de privatização, porque tais bens são naturalmente e legalmente inalienáveis.

Para finalizar esse capítulo trouxemos a diferenciação jurídica entre loteamento fechado e condomínio. Trata-se de conceitos completamente diferentes e que merecem maior atenção, porque o loteamento é uma espécie de parcelamento urbano, regido pelo direito público e o condomínio é uma forma de utilização da propriedade privada, regido por norma de direito privado. A utilização da figura condominial como forma de parcelamento urbano não possui respaldo jurídico e deve ser rejeitada pelos municípios, porque segundo Silva (2008, p. 353) a utilização do condomínio “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”.

O segundo capítulo comenta sobre a Nova Carta de Atenas 2003 e a função social da cidade com a pretensão de ressaltar o quanto as questões relativas à mobilidade e lazer refletem diretamente sobre a sustentabilidade. A Nova Carta de Atenas 2003 traz importantes considerações técnicas sobre o planejamento urbano sustentável, demonstrando o quanto é importante que a cidade seja coesa. A cidade é compreendida com base no conceito de cidade em rede, a qual deve buscar ser coerente nos seguintes aspectos: social, econômico e ambiental. Reflete sobre as questões das cidades e seus desafios. O mérito dessa análise se deve ao fato de ter sido produzida pelo Conselho Europeu de Urbanistas, que traz importantes considerações de ordem técnica sobre o planejamento urbano sustentável, sendo relevante a seguinte transcrição do documento:

São necessárias novas regras para o desenho e composição urbana, onde as partes antigas e novas das cidades devem ser planeadas de maneira coerente para oferecer soluções apropriadas, ligando sempre o passado ao futuro. É preciso também que existam laços contínuos entre os espaços livres e os espaços construídos – às diferentes escalas territoriais desde o quarteirão à cidade, e das redes de cidades ao território global da Europa. As formas urbanas devem integrar uma mistura social e urbana e devem contribuir para uma melhor qualidade de vida. O lazer na cidade pode tornar-se uma combinação de ambientes virtuais e físicos, com possibilidades ainda desconhecidas (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 16).

Apresentamos também uma discussão sobre mobilidade e espaços públicos como critérios de sustentabilidade urbana, no sentido de mostrar como os espaços públicos trazem vida e segurança para cidade, com a finalidade de enfatizar o quanto a privatização das ruas, pelos loteamentos fechados, representa um impacto negativo para mobilidade e de difícil reversão, impedindo que a cidade cumpra a função social relativa à circulação. Fizemos um estudo sobre o conceito de função social da propriedade com o objetivo de esclarecer que o cumprimento das funções sociais da cidade está diretamente relacionado com o cumprimento da função social da propriedade. No caso do loteamento fechado, entendemos que esse tipo de parcelamento do solo urbano não pode ser considerado como cumpridor de uma função

social, pois ele não consegue trazer benefícios para a cidade, porque ele simplesmente rompe com o traçado da cidade, provocando um corte expressivo na continuidade do tecido urbano, privatizando as ruas e as áreas de recreação. Consequentemente, a cidade fica com um débito em relação ao cumprimento das funções sociais relativas à circulação e lazer.

O terceiro capítulo destina-se ao estudo da política urbana de Uberlândia com a finalidade de apresentar a legislação urbanística local e verificar sua conformidade face às diretrizes de política urbana nacional, contemplada na Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Inicia-se com o conceito de política urbana, depois se contempla a análise do Estatuto da Cidade e das suas diretrizes para a política urbana. O plano diretor de Uberlândia e a Lei de Parcelamento e Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do município de Uberlândia são objeto de estudo em separado para demonstrar de forma bem específica os regramentos locais sobre o loteamento fechado.

Já o último capítulo almeja relatar como a privatização dos espaços públicos se deu nos seguintes loteamentos fechados: Reserva do Vale, Paradiso, Gávea Paradiso e Santa Paula Royal Park Residence, descrevendo-os em separado, com a finalidade de comparar como foi a concepção dos espaços públicos nesses loteamentos, como tem sido a utilização desses espaços, quais as condições foram previstas para concessão de uso de bem público e quais as possíveis consequências dessa utilização privativa, com destaque para a impossibilidade jurídica de aplicação da hipótese de reversão da concessão de algumas áreas públicas, em virtude do tamanho das áreas e da sua localização, podendo ser consideradas inaproveitáveis porque não conseguirão atender a um futuro interesse público para atender às demandas relativas à circulação e ao lazer.

CAPÍTULO 1 - A produção do espaço público e sua função social

Esse capítulo pretende demonstrar a importância do espaço público face à dinâmica da produção e reprodução da cidade. A conceituação do espaço público é tratada com ênfase na função social do espaço público, sua relação com a cidade e com os cidadãos, tendo como objetivo mostrar como os loteamentos fechados produzem esse espaço.

Apresenta a discussão da produção da cidade em relação aos seus principais atores. Trata dos novos empreendimentos urbanos, fruto da pós-modernidade, dos enclaves fortificados, como por exemplo, os shoppings e os loteamentos fechados, que são concebidos como uma nova forma de moradia, onde os maiores atrativos são a segurança e o status do empreendimento. Mostra que um dos aspectos mais negativos desse tipo de empreendimento é a apropriação indevida do espaço público.

Os espaços públicos oriundos dos loteamentos fechados são bens públicos de uso comum do povo, por isso é apresentada a definição desse bem público e como se dá sua alienação, sua utilização e, sobretudo, sua privatização nos loteamentos fechados.

Ao final do capítulo temos a diferenciação entre condomínios e loteamentos fechados, porque, embora sejam figuras jurídicas distintas, têm sido tratadas como se fossem da mesma natureza, inclusive por meio do Poder Público.

1.1. Concepção e conceito do espaço público

Para Santos (2006, p. 21) a conceituação de espaço tem como premissa a idéia de espaço “como um conjunto indissociável de sistema de objetos e ações”. A partir dessa noção o autor afirma que é possível reconhecer as seguintes categorias internas do espaço, quais sejam: “a paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e as formas-conteúdo” (SANTOS, 2006, p. 22). Não há como compreender o espaço a partir da identificação dos objetos e das ações como se ambos fossem separados, entre eles existe uma simbiose, que os torna uno, indivisíveis, formando assim o espaço. A história acontece no espaço, por isso é importante comprehendê-lo não apenas como configuração territorial, porque ele depende da sua materialidade e da sua vida.

Por isso é que para Santos (2006, p. 63): “O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações,

não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá". De acordo com o referido autor são as ações humanas que dão vida aos objetos, fazendo a advertência de que atualmente os objetos trazem uma nova valorização das ações, em virtude do seu conteúdo técnico.

Na sua análise a consideração em separado dos objetos ou das ações não é suficiente para demonstrar a realidade histórica, por isso é imprescindível que a geografia social os encare unidos e "agindo" em concreto. Santos (2006, p. 86) afirma que: "O espaço geográfico deve ser considerado como algo que participa igualmente da condição do social e do físico, um misto híbrido".

Os espaços públicos de uma cidade, são, antes de tudo, espaços geográficos, que também são formados por um sistema de objetos e ações. Por isso essa análise geográfica é importante para compreendermos o valor do espaço público na cidade e na vida das pessoas. Os objetos, assim como as ações humanas estão em constante transformação, de acordo com a realidade social do momento. Para Santos (2006, p. 96):

Em cada período, há também um arranjo de objetos. Em realidade, não há apenas novos objetos, novos padrões, mas, igualmente, novas formas de ação. Como um lugar se define como um ponto onde se reúnem feixes de relações, o novo padrão espacial pode dar-se sem que as coisas sejam outras ou mudem de lugar. É que cada padrão espacial não é apenas morfológico, mas, também funcional.

O espaço público oriundo dos loteamentos fechados se constituem em um "novo espaço público" que nasce inclusive com funções bem diferentes daquelas que lhe são naturais. Se, para conceituar o espaço é necessário a existência de objetos e ações, com mais razão ainda, o espaço público deve possuir seus objetos e suas ações, para que seja considerado como tal. Uma praça, por exemplo, deve possuir seus sistemas de objetos (todos os equipamentos, infraestrutura e seu paisagismo) combinado com os seus sistemas de ações oriundos de seus usuários e dos responsáveis pela sua manutenção.

É dessa combinação que surge a ideia de funcionalidade do espaço público, pois para que um espaço seja denominado como público é imprescindível que seus objetos e as ações que nele incidam sejam capazes de "funcionar", ou seja, de ter uma utilidade, de servir à comunidade. Parece-se então que o conceito de espaço de Santos (2006) já traz consigo a idéia de função social, que é uma característica intrínseca ao espaço público.

A concepção do espaço público de uma cidade, ou seja, seu traçado, sua origem, sua dimensão, sua localização e, sobretudo, sua função nos indica como a cidade foi criada, como ela foi planejada. O mesmo raciocínio aplica-se aos novos espaços públicos, pois suas

características nos relevam o conceito de planejamento urbano de uma cidade. Os espaços públicos assumem um papel de indicador de qualidade e de sustentabilidade da vida urbana moderna em todas as cidades, por isso esse capítulo irá demonstrar como o espaço público é produzido e como ele tem que cumprir uma função social que lhe é inerente.

A importância representativa dos espaços públicos, muitas vezes ultrapassa os limites locais e é percebida pelas pessoas, independentemente, de conhecerem ou não o local, como é o caso da Avenida *Champs-Elysées*, em Paris; o Parque Ibirapuera e a Avenida Paulista em São Paulo; o Cristo Redentor e a Praia de Copacabana no Rio de Janeiro, o *Central Park* em New York, e assim por diante. As fotos a seguir são clássicos exemplos de locais públicos de fácil identificação devido ao seu forte simbolismo.



Foto 1 - Paris: Avenida Champs Élysées (2010)

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Champs_Elysees,_Paris.jpg>. Acesso em: 03 ago. 2010.

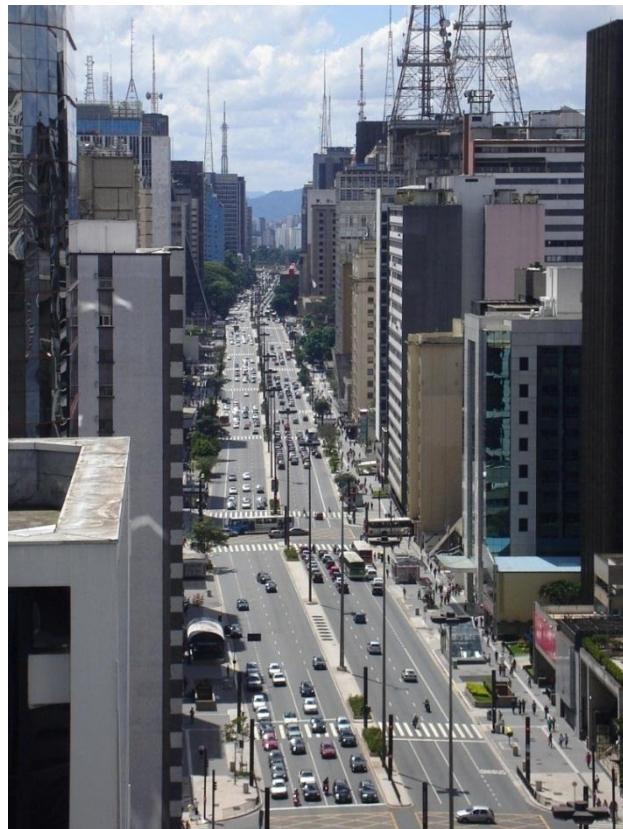


Foto 2 - São Paulo (SP): Avenida Paulista (2010)

Fonte: < http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a6/Paulista_Avenue_SP.jpg >. Acesso em: 03 ago. 2010.



Foto 3 - Rio de Janeiro (RJ): Cristo Redentor (2010)

Fonte:< http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a0/Rio_de_Janeiro_Helicoptero >. Acesso em:03 ago. 2010.



Foto 4 - Nova York: Central Park (2010)

Fonte:< <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/33/New-York-City---Manhattan>>. Acesso em:03 ago. 2010.

Cada cidade possui seus marcos, seus pontos de identificação, que servem como orientação para os transeuntes e desempenham significativa função turística, chegando a serem até recriados em pequenos formatos e vendidos como lembranças, são os famosos *souveniers*.

É comum os espaços públicos assumirem esse papel de referência nas cidades, onde chegam a exercer uma função de localização para as pessoas circularem no espaço com maior facilidade e clareza, porque são locais mais conhecidos pela população. “Pontos de orientação são essenciais para qualquer forma não-insana de vida urbana ou rural. Sem eles, um cidadão não consegue ‘ler’, quanto mais ‘entender’ seu lar” (RYKVERT, 2004, p. 186). Além do forte aspecto de referência que o espaço público representa na vida de uma sociedade é inegável que ele é, por excelência, o local mais adequado e mais propício ao convívio social. São nos espaços abertos da cidade que as pessoas têm a chance de se encontrar, de se ver mutuamente, observar suas diferenças, tentar entender e aprender a conviver de forma mais sadia com as diferenças alheias.

Os espaços públicos de uma cidade devem ser encarados como verdadeiros territórios de cidadania. Nesses locais é possível presenciar e vivenciar uma espécie de efetivo exercício de cidadania, que consiste em conviver com as diferenças do outro, pois como são abertos a

todos sem nenhuma espécie de distinção, estamos propensos a encarar as diferentes pessoas que vivem na cidade e que neles circulam.

Somente circulando pelas ruas da cidade é que podemos conhecer seus cidadãos e perceber como a cidade se relaciona com seus habitantes, seus turistas, seus empresários, seus comerciantes, seus estudantes, seus idosos, seus portadores de deficiência, suas crianças, suas pessoas carentes, enfim, todos que usufruem da cidade, de seus bens e de seus serviços. Ao analisar os espaços públicos de uma cidade, podemos apreender quais os valores sociais aquela sociedade possui, pois a quantidade, a qualidade, a localização, a conservação e a manutenção dos espaços públicos funcionam como verdadeiros indicadores de qualidade de vida urbana e de civilidade de determinada população.

Ao referir-se aos aspectos históricos de nossa civilidade, Leite (2007, p. 194) afirma que “A experiência social brasileira tem, no passado e também no presente, a marca da incivilidade: no preconceito dissimulado, na miséria manipulada, no autoritarismo institucionalizado”. O autor mostra que a ideia de sociabilidade pública está diretamente relacionada com o modo de concepção de uma sociedade, seu estilo de vida, com aquilo que a sociedade considera “civilidade” e ao analisar a sociabilidade pública brasileira, deve-se, necessariamente, levar em consideração os antagonismos das nossas relações sociais, as quais para ele:

[...] tem produzido um padrão autocrático e populista de tratar o público como extensão dos interesses privados. Por essa razão, parte do debate contemporâneo sobre ‘espaço público’ no Brasil retoma a crítica social como princípio analítico, para reafirmar a necessidade da constituição desses ‘espaços’ como instâncias nas quais os direitos sociais possam ser reconhecidos, numa perspectiva em que a cidadania pressupõe a existência de uma sociabilidade baseada no reconhecimento dos diferentes valores e interesses da sociedade (LEITE, 2007, p. 194).

Ao refletir sobre a concepção do espaço público por diferentes autores, Leite (2007) constata que existe uma forte relação entre espaço público e cidadania, pois trazer à tona o debate sobre a emancipação da vida pública é retomar um antigo debate brasileiro sobre uma cidadania capaz de superar as diferenças sociais e declara que: “O principal foco das abordagens que tratam o ‘espaço público’ como esfera pública recai nas formas de participação política e organização da sociedade civil no interior do debate sobre democracia e construção da cidadania” (LEITE, 2007, p. 195).

A concepção dos espaços públicos está diretamente relacionada com o modo de vida da população de uma cidade, com os seus desejos de bem-estar. No entanto, não é a população em geral que possui condições de “projetar” seus espaços públicos. Sabemos que essa

importante missão fica nas mãos dos urbanistas, dos políticos e da elite intelectual e econômica que participa mais ativamente da gestão urbana. Leite (2007, p. 196) ao estabelecer seu entendimento sobre as qualificações do espaço público atesta que:

[...] para qualificar como *públicos* determinados espaços urbanos da vida contemporânea, uma inserção conceitual de mão dupla entre *espaço* e *sociabilidade pública*. Implica, portanto, relacionar dois processos interdependentes, que concorrem simultaneamente para uma única direção: *a construção social do espaço* enquanto produto e produtor de práticas sociais; e *a construção espacial da sociabilidade pública*, enquanto produto e produtor das espacializações da vida social (grifos do autor.)

Essa interação do espaço público com a sociedade é e sempre será muito forte, muito expressiva, chegando a ser indissociável. Os novos espaços urbanos, que nascem cercados pelos muros dos loteamentos fechados, são espaços onde o sistema de objetos e o sistema de ações recebem uma nova roupagem, que são reproduzidos sob uma nova concepção de espaço público, onde a principal característica é limitar o acesso livre. Por isso é relevante estudar esses novos espaços públicos que estão sendo reproduzidos nas cidades. Segundo Santos (2006, p. 97): “Os novos sistemas de objetos põem-se à disposição das forças sociais mais poderosas, quando não são deliberadamente produzidos para o seu exercício”.

É imprescindível a existência de espaços vocacionados à interação social, onde as pessoas possam se reunir, conversar, trocar ideias ou simplesmente se olharem, pois a cidade necessita de espaços com vida. Ainda que o cidadão usufrua de um parque, por exemplo, apenas para ler seu livro ou contemplar a natureza de forma bem individual, sem a menor pretensão de manter contato físico com outra pessoa, o parque não perderá nunca sua função em potencial de ponto de encontro, pois ainda que determinado usuário não se comunique verbalmente com outro, existe sim um tipo de relação entre ele e os demais usuários que não pode ser ignorada, que é o respeito pelo outro e para com a manutenção do bem coletivo, uma vez que o usuário deve obedecer as regras de uso do parque. A cidadania também requer de nossa parte a responsabilidade pelo patrimônio público. Yázigi (2000, p. 236) ao descrever as principais teorias sobre espaço público comprehende que:

A pedagogia da rua, a rua como método, é o meio fundamental de elaboração da cidadania e da civilidade. A cidadania é a convicção da autopertinência a um universo social que compartilha um conjunto de representações e relações sociais. A cidadania, mais do que um estatuto formal, é o exercício da responsabilidade com relação ao que é comum.

Sua obra tem como foco as calçadas, que é um espaço reconhecidamente como público por qualquer pessoa, aborda a origem, a evolução, as forma de utilização e sua interface

sociodemocrática. A calçada também é um tipo de espaço geográfico, no qual conseguimos identificar um sistema de objetos, o calçamento, o rebaixamento da via, para torná-la acessível e também o sistema de ações das pessoas que a utilizam de diferentes formas.

Assim, podemos até parafrasear sua expressão e falar em “pedagogia do espaço público” uma vez que esse espaço é capaz de provocar alterações no meio social, tanto positivas quanto negativas, pois dependendo da forma como se é utilizado implica a perda de seu potencial, a exemplo do que ocorre, com a privatização dos espaços públicos nos loteamentos fechados. Rykwert (2004, p. 186), ao trabalhar a importância dos espaços destinados ao uso comum do povo, defende que é importante que tais locais promovam o encontro entre as pessoas e afirma:

Qualquer cidade, bairro ou quarteirão precisa não apenas de pontos de referência que os indiquem, como também de locais mais ou menos diferenciados para reuniões semipúblicas e semiprivadas além de locais de encontro como tavernas, restaurantes, cafés, bares, que se tornaram tão comuns na cidade burguesa do século XIX (e que não se destinam a uma única classe de pessoa).

O espaço público, na sua grande maioria, é fruto do parcelamento urbano que se dá por meio dos loteamentos, por isso vamos analisar o procedimento legal do loteamento para compreendermos com se dá origem do espaço público, bem de uso comum do povo.

O loteamento urbano é por excelência o maior responsável pela criação dos espaços públicos, porque ele é a divisão voluntária de uma gleba em lotes que será submetida à aprovação do município e deve indicar as áreas destinadas ao sistema viário e os espaços livres destinados à implantação de equipamentos públicos e áreas de lazer e recreação.

Na fase de registro do loteamento, far-se-á a averbação das ruas e praças e das áreas destinadas a espaços livres ou equipamentos urbanos, conforme prevê a Lei Federal n.º 6.766/79: “Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços, livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo” (BRASIL, 1979).

Isso significa que, quando o empreendedor registra o loteamento, promovendo a indicação de cada lote, ocorre de forma automática e imediata o registro das áreas destinadas a atender as demandas locais relativas à mobilidade urbana, à instalação de equipamentos públicos e espaços livres destinados ao lazer.

Assim sendo, a partir desse momento, estas áreas já passam a integrar o patrimônio público do município responsável pela aprovação do loteamento, conforme determina a Lei

Federal n.º 6.766/79: “Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços, livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo” (BRASIL, 1979).

O Código Civil de 2002, ao estabelecer a distinção entre bens públicos e particulares, determina que todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, como o município, são bens públicos, da seguinte maneira: “Art. 98 - São públicos todos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2002).

Além disso, o Código Civil, no seu art. 99, estabelece três espécies de bens públicos, quais sejam, os bens públicos de uso comum do povo, os bens de uso especial e os bens dominicais:

Art. 99 - São bens públicos:

- I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
 - II os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
 - III- os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
- Parágrafo único - Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (BRASIL, 2002).

O Código Civil não conceitua os bens de uso comum do povo, apenas contempla alguns exemplos, citando os seguintes bens: estradas, praças, mares, rios e ruas.

Os bens públicos de uso comum do povo são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno² (como a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e as Autarquias e Fundações de Direito Público) e que estão destinados ao uso da coletividade. Os critérios definidores do conceito são a propriedade e o uso dos bens pela coletividade de forma comum, o que quer dizer, ao mesmo tempo por todos os membros da comunidade e segundo os mesmos critérios.

Di Pietro (2005, p. 583) conceitua tais bens como “aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração”.

² O Código Civil dispõe, no seu “Art. 41 - São pessoas de direito público interno: I- a União; II- Os estados, o Distrito federal e os territórios; III- os Municípios; IV- as autarquias; V- as demais entidades de caráter público criadas por lei” (BRASIL, 2002).

Carvalho Filho (2005, p. 850) define os bens públicos de uso comum do povo com fundamento na sua destinação à utilização geral pelos indivíduos, porque o importante não é caracterização da propriedade do bem, pois “o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade”, no entanto, alerta sobre o fato do Poder Público ter a necessidade de regulamentar a utilização deste bem, podendo até mesmo restringir sua utilização, caso seja em prol da tutela de interesse público.

Medauar (2006, p. 239) ao definir esses bens relata que a diferenciação prevista no Código Civil “leva em conta a quem se destina mais diretamente o bem, quem, de modo mais imediato, dele se utiliza” e traz a seguinte definição: “bens de uso comum do povo- segundo o próprio nome diz, são bens sobre os quais o povo em geral, de modo anônimo, exerce uso; são bens utilizados por todos. O povo é o beneficiário direto e imediato desses bens”.

Verifica-se então que a utilização livre e gratuita desses bens públicos pela população é uma característica intrínseca ao bem público, sendo admitida sua utilização privativa somente em situações excepcionais. Para Meirelles, Reis e Silva (2006, p. 307):

No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos membros da coletividade *-uti universi-* razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo.

Conclui-se então que os bens públicos de uso comum do povo, como são as áreas de recreação e as vias públicas originadas dos loteamentos urbanos, nascem para atender às necessidades da população, então, sua natureza é de utilização universal, indiscriminada e livre por todas as pessoas que circulam na cidade. Por isso, a privatização desse tipo de espaço, como vem ocorrendo nos loteamentos fechados deve ser objeto de análise e crítica, porque ela não pode simplesmente ocorrer de forma tácita, sem questionamentos, como se fosse uma consequência normal dessa nova forma de parcelamento urbano, como se não prejudicasse a função social da cidade. Dessa forma, assume relevância compreendermos como se dá o processo de produção e reprodução da cidade, sobretudo sob a ótica dos novos empreendimentos urbanos, como é o caso dos loteamentos fechados.

1.2. A produção da cidade e os novos empreendimentos urbanos

Questão importante a ser analisada é como se dá o processo de produção e reprodução da cidade e do espaço. É conveniente destacar o que o espaço público representa para a cidade e qual a sua contribuição para a melhoria da qualidade da vida urbana, no sentido de promover a inclusão social, a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Na visão de Carlos (2007, p. 97), a cidade tem sido compreendida ora como meio físico e ora como meio ambiente urbano. No entanto, a autora alerta que, em ambos, essa concepção tem ignorado “o conteúdo da prática sócio-espacial que lhe dá forma e conteúdo”.

A referida autora chama a atenção para a existência de uma crise teórica pautada no atendimento ao discurso do mercado que chama por um pragmatismo que desconsidera o valor da teoria e até mesmo impede a teorização.

Assim como o espaço e a sociedade se constituem como elementos complementares entre si, a cidade consequentemente é indissolúvel da combinação espaço/sociedade, porque

[...] as relações sociais se materializam em um território real e concreto, o que significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço através da prática socioespacial. A materialização do processo é dada pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares, esta é a dimensão da produção/reprodução do espaço, possível de ser vista, percebida, sentida, vivida (CARLOS, 2007, p. 105).

Essa concepção nos revela que o processo de produção da cidade é inseparável do processo de reprodução da sociedade.

Para Carlos (2007), a cidade é compreendida de forma dialética, pois ela é concebida como produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais. Disso resulta a análise do processo em movimento indissociável de três planos: o econômico, o político e o social. O econômico refere-se a uma das facções da reprodução do capital através da produção do espaço. O político é a produção da cidade pela dominação do Estado, como normatizador do espaço urbano e o social refere-se à produção da cidade como prática socioespacial.

O interessante dessa análise é que a autora conclui que esses três planos revelam dimensões como local e global, tendo como cenário o processo de “mundialização da sociedade” enquanto constituição da sociedade urbana/espaço mundial, onde a “sociedade se generaliza” devido à generalização da urbanização, num processo em que “a sociedade inteira tende ao urbano”. Essa tendência aponta para a contradição entre as “persistências”, no sentido daquilo que se mantém como referencial e o que aparece como “novo”, sendo que

dessa contradição é revelado o seguinte movimento: “preservação/degradação/transformação, capaz de caracterizar o processo de reprodução da cidade hoje” (CARLOS, 2007, p. 21).

O enfrentamento da atual questão urbana deve levar em consideração essa generalização urbana que, na verdade, vai impondo seu modo de vida, vai criando certa homogeneidade, fruto da reprodução das relações sociais. Consequentemente, a questão local é afetada por essa generalização que encara o espaço urbano como produto, como mercadoria destinada à atender determinado uso desejado por essa sociedade urbana mundial.

É por isso que Carlos (2007), ao analisar o pensamento de Henri Lefebvre, entende que o modo de produção do espaço urbano está intrinsecamente ligado ao cotidiano das pessoas porque o consumo do espaço urbano passa a assumir aspectos mais abrangentes, uma vez que o plano do habitar passa a englobar também aspectos referentes a lazer, trabalho e à vida privada.

Em nosso estudo, compreender a importância da reprodução da sociedade mundialmente urbana, sua forma de viver a vida, ou seja, seu cotidiano assume papel de relevância. Os loteamentos fechados são frutos dessa sociedade urbana global que comprehende que a aquisição de uma casa deve satisfazer as necessidades consumistas criadas pelo mercado.

É provável que muitos moradores dos loteamentos fechados compraram seus imóveis em razão do excelente *marketing* de venda. Trata-se da aquisição de um produto que é atual, que foi concebido para atender a classe econômica de alta renda, que carrega em si um novo estilo de vida pautado em *glamour* e privacidade. A aquisição de uma casa passa pelos mesmos critérios de seleção de qualquer outro produto, como um carro, um computador, ou um celular, compra-se o produto mais novo do mercado, porque isso é uma atitude natural do consumidor que tem bons recursos financeiros e que não tem tempo para fazer escolhas.

É por isso que temos que nos ater aos reflexos desse novo estilo de vida urbana, que vem homogeneizando de forma fragmentada a nossa cidade. Ao permitirmos a fragmentação da cidade, estamos dando licença também à fragmentação da vida humana, que é a segregação social. É óbvio que a fragmentação do espaço urbano combinada com a segregação social nos direciona para a insustentabilidade da vida urbana, pois compromete a qualidade do meio ambiente construído.

A cidade é produzida de forma contínua por diversos atores e, segundo Corrêa (1989, p. 12) seriam os seguintes: “(a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os industriais;

(b) os proprietários fundiários; (c) os promotores mobiliários; (d) o Estado e (e) os grupos excluídos”.

Antes de adentrar na análise da atuação desses diferentes atores, Corrêa (1989, p. 12) considera necessário compreender que a ação desses atores se pauta num regramento jurídico, “que permite que haja transgressão de acordo com os interesses do agente dominante; os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários são unidos pelo denominador comum: apropriação de uma renda da terra”. Essa tipologia é de natureza analítica, pois os grandes capitais podem estar integralizados e, por último, o fator da variação da estratégia dos agentes no tempo e no espaço.

Para o objeto desse estudo é mais importante a análise dos seguintes agentes sociais: os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado, porque esses atores estão envolvidos diretamente com o loteamento urbano.

Os proprietários fundiários têm uma atuação focada na valorização da sua terra, por isso, se interessam pela expansão urbana da cidade, principalmente, pela transformação da zona rural para zona urbana.

Eles podem exercer grande influência na gestão da política urbana, de acordo com seu grau de influência, conseguindo alterações nas leis urbanísticas que os beneficia, como por exemplo, a indução da expansão urbana, de zoneamento exclusivamente residencial para a classe de alta renda, a alteração do uso residencial para o comercial, enfim, a alteração de zoneamento de uso e de índices urbanísticos pode gerar excelentes lucros para os proprietários fundiários. Corrêa (1989, p. 16), ao tratar da influência da iniciativa privada na política urbana local pontua:

Os proprietários fundiários podem então exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano. Essa pressão não é feita uniformemente nem beneficia a todos os proprietários fundiários. Alguns, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento público em infraestrutura, especialmente a viária: as cidades brasileiras fornecem vários exemplos desta prática.

Com o objetivo de auferir renda da propriedade urbana, esses proprietários darão início a seus projetos de acordo com as possibilidades que o município lhes oferecer, ou seja, o proprietário propõe, por exemplo, um novo loteamento, distante da malha urbana. Cabe ao município analisar a viabilidade desse novo parcelamento, tendo como fundamento a análise custo x benefício, contabilizando os custos com a expansão de todos os serviços públicos e os efeitos sociais desse novo loteamento. Nesse momento a análise do Poder público é

extremamente relevante, porque é muito perceptível a influência da iniciativa privada no traçado urbano. Moura (2008, p. 66), entende que:

O espaço urbano é, na verdade, organizado por ações particulares que, selecionando áreas, realizando empreendimentos e induzindo a aplicação de investimentos públicos, criam padrões diferenciados para as classe alta e baixa, o que resulta numa segregação espacial cada vez mais acirrada.

Já os promotores imobiliários são os agentes envolvidos com a incorporação, o financiamento, o estudo técnico, construção e produção física do imóvel e comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro (CORRÊA, 1989).

Também são agentes que buscam rentabilidade, por isso se dedicam às pessoas com capacidade financeira para adquirir seus produtos. Esses agentes normalmente se interessam mais em produzir para as classes mais altas. No entanto, com o “Programa Minha Casa Minha Vida”, tem surgido o interesse para a produção de moradias para a classe baixa. O que temos observado nesses casos é que os projetos concebidos pelo empreendedor são aceitos, muitas vezes, na íntegra, pelos municípios, que normalmente não avaliam a questão custo x benefício e na ânsia de aumentar a oferta da casas populares aprovam projetos inviáveis, a exemplo, da construção de habitação multifamiliar de cinco pavimentos, sem elevador em Barretos, no interior paulista.

O parcelamento do solo urbano, por meio do loteamento, pode ser de origem privada ou pública, mas a atuação do Estado na promoção de loteamentos é inexpressiva se comparada com a da iniciativa privada, pois o Estado tem uma atuação quase que residual, ou seja, somente atua onde a iniciativa privada não tem interesse devido ao retorno financeiro do negócio, restando ao Estado a promoção dos loteamentos para atender a parcela insolvável da população, criando, então, somente loteamentos para a população de baixa renda.

Quanto à atuação da iniciativa privada verifica-se que os empreendedores do espaço urbano possuem uma rede de relações com interesse e linguagem bem articulada, coesa e de forte influência na política local de parcelamento e uso do solo urbano. Isso se dá porque eles formam um grupo que contam com o proprietário da terra; o empresário que possui os recursos financeiros para realização das obras; os promotores do negócio, que serão os responsáveis pela propaganda e comercialização dos lotes e ainda o agente financiador. Cada empreendimento possui uma relação diferente entre essas forças empreendedoras, pois há empreendimento, por exemplo, em que o próprio proprietário da terra representa a figura de empresário, podendo assumir a realização das obras ou até mesmo a promoção do empreendimento.

Além disso, devemos considerar que o retorno entre esses envolvidos varia em conformidade com seu grau de influência no negócio. O loteamento fechado, enquanto empreendimento, agrupa um considerável grupo de pessoas com bastante poder, que possui os recursos necessários para a promoção do parcelamento urbano, resultando em uma definição no tecido urbano.

O loteamento urbano é a espécie de parcelamento urbano mais onerosa, podendo ser também, assim como todo negócio, muito lucrativo. É preciso compreender que ele é uma atividade econômica e como tal é de livre iniciativa, restando ao Estado atuar somente em caráter de exceção, é o que dispõe a Carta Constitucional:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Constata-se, então, que a função do Estado não é a de se tornar um grande empreendedor do espaço urbano, uma vez que esse empreendimento é de natureza eminentemente privada. O Estado assume um papel de significativa relevância no aspecto da política urbana, pois é responsável pela regulamentação do uso, do parcelamento, do zoneamento, do solo urbano e de todo o planejamento urbano. No nosso sistema jurídico de política urbana, cabe à União a definição das regras gerais e ao município estabelecer a legislação necessária e em conformidade com as regras gerais estabelecidas pela União, com a finalidade de promover o adequado ordenamento do território, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Por isso, a política urbana será objeto de análise mais detalhada em capítulo específico.

O parcelamento do solo urbano é fruto de uma rede que se forma entre os empreendedores do espaço urbano e o Estado e que constitui uma verdadeira estratégia de organização e ação que dão forma à cidade, de tal forma que é inadmissível a atuação de um único agente produtor do espaço urbano como definidor do traçado urbano. No entanto, a composição entre esses dois atores deve ser pautada em prol do interesse público e para que isso ocorra, cabe ao Estado aplicar, de forma eficiente, a sua legislação urbana.

A ação do Estado se faz em três níveis: federal, estadual e municipal. Em todos os níveis é possível identificar que a política urbana adotada reflete os interesses da classe dominante no poder. Porém, é no nível municipal que essa percepção se torna mais evidente, como mostramos no capítulo sobre a legislação urbanística em Uberlândia. Citamos exemplos em que a lei municipal se encaixou exatamente aos interesses dos proprietários fundiários e demais agentes envolvidos na produção do loteamento fechado.

A cidade se constrói diariamente, ou seja, é um processo constante que se retroalimenta. Então, a reflexão que se deve realizar é sobre a qualidade da cidade que estamos produzindo no nosso dia-a-dia. Conforme nos aponta Harvey (2006, p. 210),

Ao produzirmos nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos. Projetos referentes ao que desejamos que sejam nossas cidades são em consequência projetos referentes a possibilidades humanas, a quem queremos ou, o que talvez seja mais pertinente, a quem não queremos vir a ser. Cada um de nós, sem exceção, tem algo a pensar, dizer e fazer no tocante a isso. A maneira como nossa imaginação individual e coletiva funciona é portanto crucial para definir o trabalho da urbanização. A reflexão crítica sobre nosso imaginário envolve todavia tanto enfrentar o utopismo oculto como ressuscitá-lo a fim de agir como arquitetos de nosso próprio destino em vez de como ‘marionetes’ dos mundos institucionais e imaginativos que habitamos. Aceitamos que a ‘sociedade é construída e imaginada’ podemos também crer que ela pode ser ‘reconstruída e reimaginada’ (grifos do autor).

Ainda, que tenhamos consciência do poder de influência de cada segmento da sociedade na gestão do solo urbano, não podemos deixar de nos manifestar sobre aquilo que não concordamos e muito menos de nos posicionar como pessoas incapazes de questionar e provocar mudanças no planejamento urbano que sejam promotoras da função social da propriedade urbana e da função social da cidade. Existem meios legais de interferir na política urbana local que compromete a ordem urbanística e também há os mecanismos de participação popular na gestão da política urbana.

Em sua evolução de ideias, Lefèvre é levado a ser incisivo que a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições emanadas das relações de classe e de propriedade. A cidade é uma projeção da sociedade sobre o terreno, não só nos seus aspectos sensíveis como do pensamento. O urbano se torna o que sempre foi: o lugar do desejo, dos desequilíbrios, do lúdico, do imprevisível que pode conduzir à violência (YÁZIGI, 2000, p. 330)

Compreender a cidade como fruto das nossas pretensões é um excelente exercício de cidadania para todos, porque nos faz entender que também somos responsáveis pela cidade que vivemos, nos tira da posição cômoda de vítimas e nos faz pensar em nosso poder de alteração do nosso atual quadro social e o melhor de tudo, nos permite sonhar que poderemos

ser capazes de lutar por uma cidade mais justa, mais humana, onde seja possível oferecer a todos uma vida urbana digna.

O parcelamento do solo urbano, que talvez seja a atividade mais expressiva para o traçado urbano, assim como as demais atividades econômicas, possui suas estratégias mercadológicas. Por isso, é importante destacar que o mercado imobiliário exerceu e ainda exerce um papel de significativa importância na difusão do ideal utópico de que o único meio de se morar com segurança e qualidade de vida em grandes cidades é num loteamento fechado, como nos alerta Caldeira (2000, p. 266), ao analisar o surgimento dos condomínios fechados em São Paulo:

Pelo menos dez anos antes de o crime violento aumentar e se tornar uma das principais preocupações dos moradores de São Paulo, a insegurança da cidade já estava sendo construída nas imagens das imobiliárias para justificar um novo tipo de empreendimento urbano e de investimento. Essa prática persiste até o presente.

Atualmente, essa ideia de proliferação de violência urbana é comum em todas as cidades, independentemente do seu tamanho. Aliás, observa-se que as pequenas cidades tendem a copiar os empreendimentos imobiliários das grandes cidades, num desejo de mostrar aos seus habitantes que a pequena cidade está progredindo tanto que já se faz necessário utilizar os meios de segurança tão comuns nos grandes centros como cercas elétricas e principalmente o loteamento fechado, que acima de tudo, ainda carrega um estigma de status, pois é um empreendimento, normalmente, destinado a pessoas com um poder aquisitivo mais significativo.

Caldeira (2000, p. 274), ao comparar a natureza dos condomínios fechados nos Estados Unidos e no Brasil, observa que “Importar modelos de Primeiro Mundo e usá-los para vender todo tipo de mercadorias é obviamente uma prática comum em países de Terceiro Mundo”. O Brasil importou esse tipo de empreendimento, porém, aqui, ele não tem como finalidade a promoção de convívio coletivo como ocorre nos USA³.

No Brasil, o loteamento fechado não prima pela convivência entre os moradores, ainda que possuam vários equipamentos de uso coletivo, eles são utilizados apenas como atrativos

³ “Nos Estados Unidos, ‘community’ é uma designação comum para condomínios de vários tipos. Em São Paulo, os incorporadores imobiliários não vêm a si mesmos como ‘community builders’, e os anúncios não apresentam os condomínios fechados como um novo tipo de vida comunitária, mas apenas como um local de moradia para grupos sociais homogêneos. Em outras palavras, os anúncios não enfatizam uma comunidade de valores e interesses partilhados, não tentam criar nenhuma sensação de pertencimento a uma comunidade e não apelam para empreendedores imobiliários brasileiros e seus clientes, as vantagens da homogeneidade social não implicam desejo de sociabilidade local” (CALDEIRA, 2000, p. 277).

na ocasião da promoção do empreendimento, pois os loteamentos fechados, na maioria dos casos, são destinados para a população de maior poder aquisitivo, que já possuem seus equipamentos privativos de lazer como piscina e churrasqueira.

A advertência em adoção de empreendimentos urbanísticos aplicados em outras cidades é para provocar a reflexão sobre as peculiaridades, as singularidades de cada cidade, no sentido de que cada município deve descobrir qual é seu ideal de desenvolvimento urbano, o que é verdadeiramente importante para a comunidade local, porque a violência urbana existe em todas as cidades, o que muda é a proporção e como ela é encarada. É nesse cenário de aumento da violência urbana que prosperam os famosos enclaves fortificados.

Dentre as possibilidades de fortificação oferecidas pela pós-modernidade, podemos citar como bons exemplos os shoppings centers, os condomínios residenciais e os loteamentos fechados. Esses empreendimentos já são suficientes para vislumbrarmos que existe uma nova arquitetura em plena expansão, que é bem demarcada, com padrões urbanísticos bem definidos, cujos aspectos de concepção são muito semelhantes. Todos os shoppings, por exemplo, possuem os mesmos tipos de serviços, de lojas e de lazer, todos possuem uma praça de alimentação, com lanchonetes já padronizadas, um estacionamento lotado e que, na maioria das vezes é cobrado pela sua utilização e todos possuem uma excelente campanha de *marketing* que incentiva o consumismo. Quanto aos condomínios residenciais e loteamentos fechados, embora sejam modelos contemporâneos, esses projetos tentam, na maioria das vezes, reproduzir um modo de vida diferente da agitação urbana, o que representa uma nova forma de urbanismo.

As fotos a seguir ilustram dois clássicos exemplos de enclaves fortificados da nossa atualidade, que são os shoppings e os loteamentos fechados, ambos em fase ampliação, tanto em número de empreendimentos como na ampliação do próprio empreendimento, por meio da ocupação de áreas mais extensas.

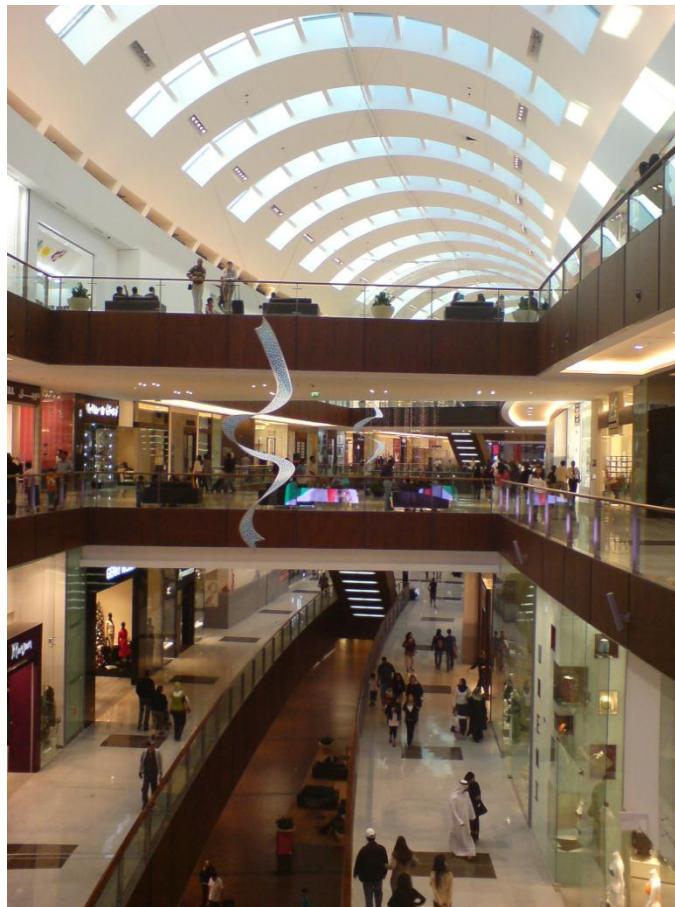


Foto 5 - Shopping Dubai Mall, maior shopping center do mundo (2010)

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:12062008_dubail_mall_galery>. Acesso em: 10 jul. 2010.



Foto 6 - Entrada típica de um loteamento fechado (2010)

Fonte: <<http://go2.wordpress.com/?id=725X1342&site=fortesimoveis.wordpress.com>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

Harvey (2006, p. 222), ao comentar sobre o novo urbanismo afirma que ele “oferece algo tanto positivo como nostálgico”. Isso porque ele enfrenta os saberes convencionais em

diversos grupos sociais, uma vez que possui uma visão holística e orgânica das cidades e regiões.

Ele rejeita a inclinação pós-moderna para a fragmentação. Tenta instaurar formas de desenvolvimento íntimas e integradas que vão além da concepção tão estupefaciente da cidade horizontalmente zoneada e fundada na repetição em larga escala de padrões imutáveis. Isso libera um interesse pela rua e pela arquitetura cívica como arenas de sociabilidade (HARVEY, 2006, p. 222).

Percebe-se, então que, num primeiro momento, essa ideologia do novo urbanismo, se preocupa em oferecer aos grandes centros estratégia para criação de uma rede de “aldeias interligadas”, nas quais seria possível o convívio entre os cidadãos de forma democrática e harmoniosa. No entanto, o próprio autor chama a atenção sobre a questão da materialização dessa ideologia e ao analisar as intervenções com fundamento nesse novo urbanismo faz a seguinte consideração: “Em sua materialização prática, o novo urbanismo constrói uma imagem de comunidade e uma retórica de consciência e orgulho cívicos para quem não precisa, ao mesmo tempo que abandona quem precisa a sua própria sorte de ‘subclasse’” (HARVEY, 2006, p. 223). Prossegue seu raciocínio constando que a maioria dos projetos materializados consiste na criação de “jardins para os abastados” (HARVEY, 2006, p. 224).

Percebemos que tanto o discurso dos responsáveis pela criação e comercialização desses empreendimentos, assim como o de seus usuários fundamenta-se na ideologia de que nesses novos espaços é possível ter uma vida segura, aprazível, conviver com os vizinhos, proporcionar aos filhos um ambiente tão agradável, quanto fora o ambiente de sua infância, que lhes permitia brincadeiras de rua.

Essa ideia de retomada de valores da época de infância dos pais para os filhos está presente na escolha dos moradores dos loteamentos fechados e dos condomínios residenciais, onde é possível oferecer uma gama de entretenimentos rodeados por muros com vigília ostensiva.

No entanto, não podemos deixar de considerar que a criação desse simulacro de vida saudável de uma cidade pacata tem consequências desastrosas para cidade, porque ele cria também “jardins” somente para os mais abastados, com um agravante, utilizando propriedade pública, ou seja, usufruindo, com exclusividade de um espaço que, legalmente, pertence a população em geral.

Caldeira (2000, p. 273) também partilha desse entendimento e entende que os condomínios residenciais, assim como os loteamentos fechados são “simulacro de um vilarejo do passado protegido por guardas armados constitui de fato uma realização pós-moderna”.

Quanto aos espaços destinados ao público, Yázigi (2000) tece uma crítica, afirmando que tais espaços passaram por uma transformação a fim de se uniformizarem, quer na sua arquitetura, quer nos seus serviços, a exemplos das redes de *fast foods* e do universo de franquias que se espalhou pelo mundo a fora. Essa forma de repetição implica a perda de identidade local, pois, na maioria das vezes, o que difere uma lanchonete de outra é apenas a abstração dos logotipos, consequentemente, “expressam a mensagem de que o espaço foi padronizado” (RYKVERT, 2004, p.187).

Podemos, perfeitamente, fazer a analogia desse posicionamento com a criação dos loteamentos fechados, que via de regra, são empreendimentos urbanos com característica e perfil tão semelhantes, que ao compararmos os projetos urbanísticos de loteamentos fechados de várias cidades, constatamos que a semelhança é evidente, de tal forma que, se analisarmos as fotos, os traçados, a tipologia das casas, a alocação dos equipamentos de uso comum, não saberemos jamais em qual cidade se localiza determinado loteamento.

A uniformização padronizada desse tipo de empreendimento impede qualquer espécie de criação de diferencial urbanístico em relação a cidade em que se encontra, pois um loteamento fechado no estado de São Paulo obedece aos mesmos padrões urbanísticos, à mesma lógica de divisão de um loteamento fechado em Minas Gerais. Em uma mesma cidade, isso é facilmente perceptível, basta uma simples visita aos loteamentos fechados, que seremos capazes de identificar essa semelhança entre os projetos arquitetônicos. Isso se deve ao fato de ser o produto do mercado imobiliário mais cobiçado por uma população que tem medo do crescimento da violência urbana e que tem condições financeiras de pagar por esse produto.

Nossa preocupação com a repetição desse modelo arquitetônico de empreendimento urbano é que dele resulta uma perda significativa dos espaços públicos de uma cidade, pois, privatizam-se ruas e áreas destinadas ao lazer e à preservação ambiental, ou seja, a cada novo empreendimento, a cidade perde um pouco mais de espaço público. A lógica é realmente perversa, pois mesmo com o crescimento da cidade, por meio de um novo loteamento, a cidade não ganhará mais espaço público, como previsto em lei e sim perderá esses novos espaços públicos mediante a sua privatização.

Na maioria dos loteamentos fechados, as áreas destinadas aos equipamentos públicos ficam na parte externa do loteamento e, muitas vezes, longe da área do loteamento, ou seja, os equipamentos públicos a serem instalados não serão contíguos aos loteamentos fechados. As áreas públicas que ficam no interior dos loteamentos fechados são aquelas destinadas ao

arraamento e ao lazer ou preservação ambiental. Com isso temos um novo traçado urbano que vem se tornando padrão em todas as cidades que permitem o parcelamento do solo urbano por meio do loteamento fechado. Consequentemente, há uma nova forma de concepção de espaço público resultante do loteamento fechado, capaz de trazer profundas mudanças no traçado urbano, mudando com isso a realidade espacial e social da cidade.

Harvey (2006, p. 221), ao tratar do utopismo como livre organização espacial, entende que “todo processo de revitalização do utopismo precisa considerar de que modo e com que consequências ele agiu como força tanto construtiva como destrutiva de mudança em nossa geografia histórica”. Ao refletir sobre a *Utopia* de Sir Thomas More, relata que seu objetivo era alcançar a harmonia e estabilidade social, mas, que, para isso, desconsiderou as forças destrutivas do capital, da propriedade privada, da exploração do trabalho.

É a concepção de uma ilha onde reina a felicidade, mas para que isso ocorra é necessário um processo estático, inerte, em mudanças, é a forma espacial controlando a temporalidade, onde uma “geografia imaginada controla a possibilidade da mudança social e da história” (HARVEY, 2006, p. 221), e não se imagina uma concepção de futuro, a situação atual já é a situação almejada. Trata-se de uma concepção nostálgica, focada no passado, onde existiam cidades pequenas, com ordem moral, estado estacionário e ausência de conflitos sociais.

Também descreve o pensamento de Bacon, em *Nova Atlântida*, para o qual, a tecnologia é muito desejada e o resultado dessa percepção é “progredir na direção tecnológica e acadêmica de uma ordem social já perfeita” (HARVEY, 2006, p. 212). A teoria de ambos sobre a concepção do espaço, pode ser compreendida como “utopias da forma espacial”⁴ , segundo a qual a dinâmica social é excluída do contexto e a estabilidade social é fruto da forma espacial fixa.

Para Harvey (2006, p. 214), a rejeição ao utopismo fundamenta-se no fato de sua ligação com o autoritarismo e o totalitarismo, no entanto, ressalta que “a rejeição do utopismo a partir disso também tem o efeito infeliz de interromper o livre fluxo da imaginação na busca de alternativas”.

O utopismo torna-se importante, na medida em que percebemos sua aplicação na vida real, de um modo ou de outro, todos os pensadores da cidade, guardam em si uma parcela de utopismo, uma nostalgia de reviver algo, que outrora era mais lúdico, é uma saudade de um

⁴ Ibid., p. 213.

tempo que não se viveu. Percebemos isso nos projetos de revitalização de área central de qualquer cidade, cujo objetivo é estimular um renascimento de uma área que hoje se encontra opaca, mas que anos atrás era cheia de vida, cheia de vigor.

Atualmente já se percebeu que não é tarefa fácil esse ressurgimento, por isso a nomenclatura desses projetos até já se modernizou, hoje os denominamos de projetos de requalificação de áreas degradadas, pois já temos consciência que não é possível recuperar o sentido cívico, cultural, funcional, emocional e até econômico de determinado local que se encontra totalmente esquecido e desprovido de qualquer espécie de função social. Um bom exemplo que ilustra essa situação são os projetos de requalificação de áreas portuárias e requalificação de antigas estações ferroviárias. Ambos empreendimentos guardam ligação com uma época muito diferente da nossa e para que sejam efetivamente utilizados, eles precisam passar por processos que os adéquam às nossas cidades .

As antigas estações ferroviárias tem sido objeto de interessantes intervenções de requalificação, a exemplo de Araguari (MG) onde funciona o atual Centro Administrativo do município e em Cumari (GO), onde a antiga estação ferroviária deu lugar a uma praça multifuncional, com *play ground*, equipamentos de ginástica, quadras de futebol abertas, lanchonete e museu. Ambos projetos primaram pela preservação do patrimônio histórico, por adotarem procedimentos de restauro e conservarem parte da história do local. Na praça de Cumari, por exemplo, temos vários muros pintados que retratam a história das famílias fundadoras da cidade e, em Araguari, há uma sala específica com os registros históricos que retratam a história da estação ferroviária.

A figura a seguir é exemplo de requalificação total de área urbana, na qual o antigo porto deu lugar a complexo artístico, gastronômico e cultural de Belém- PA.



Foto 7- Estação das Docas, Belém/PA (2010)

Fonte:< <http://commondatastorage.googleapis.com/static.panoramio.com/photos/original/23267243.jpg> >. Acesso em: 10 jul. 2010.

Utopia é o nome do país imaginário, criado por Tomas More (Houaiss, 2001), palavra formada pelos elementos gregos *òu* (não) e *tópus* (lugar). Todo aquele que se dedica a estudar o urbanismo a se envolver com o planejamento urbano, é necessariamente, uma pessoa sonhadora, que consegue imaginar um lugar diferente do que nos é posto agora, almeja projetar algo melhor para o futuro. Essa é a justificativa da grande maioria dos urbanistas e de todos os responsáveis pelos novos traçados urbanos.

No entanto, é preciso seriedade, comprometimento com o interesse público, no momento de concepção de um planejamento urbano, na elaboração da legislação urbana e principalmente na gestão desse planejamento.

Pensar a construção da cidade e em espacial o processo de construção dos seus espaços públicos é de extrema importância para a nossa qualidade de vida urbana porque o processo de reversão do que já foi criado pode simplesmente não acontecer, ou seja, a nossa perda de espaço público em decorrência dos loteamentos fechados poderá ser para sempre, por isso é importante demonstrarmos como se dá o processo de privatização desses espaços.

1.3. Alienação de bens públicos de uso comum e seus instrumentos de privatização

A análise da questão da alienação do bem público facilitará a compreensão da fragilidade jurídica dos instrumentos de privatização dos bens públicos de uso comum, quais sejam, a autorização, permissão e concessão de uso que visam atribuir validade ao uso exclusivo das áreas públicas que ficam no interior dos loteamentos fechados. Como essa utilização se dá de forma *ad eternum*, porque seu termo, normalmente é até quando existir o loteamento fechado, temos que na verdade, o que está ocorrendo com essas áreas públicas é uma alienação de bem público com nome fantasia de concessão ou permissão de uso.

A afetação do bem ao uso comum do povo pode advir da sua natural destinação como ocorre com as praias, os rios e os mares as florestas. Já os bens de uso comum do povo, na sua maioria, são frutos de parcelamentos urbanos, como por exemplo, o loteamento, e está previsto, na própria Lei Federal 6.766/79 no seu artigo 20, a obrigação do registro das áreas públicas resultantes do loteamento. O que pretendemos destacar é que, nesse caso em específico, as áreas públicas transferidas para o domínio do município já nascem com uma destinação específica determinada em lei.

Não temos aqui uma destinação de uso público natural como ocorre com as praias, a própria Lei Federal que estabelece normas gerais para o parcelamento urbano já determina a destinação de uso público ao descrever que a partir do registro do loteamento, as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos passam para o patrimônio público, de forma clara e bastante determinada, qualificando o uso público dessas áreas conforme suas características. Por exemplo, as vias públicas destinam-se à circulação de pedestres e dos vários meios de transporte, ou seja, já possuem uma afetação ao uso público específico previamente determinada em lei.

A Lei Federal nº 6.766/79 atribui a qualificação de bens de uso comum do povo aos bens que são transferidos ao município como consequência do registro dos loteamentos urbanos. Tais bens públicos estão fora de comércio, ou seja, o município não pode aliená-los enquanto eles conservarem a qualificação de bem de uso comum do povo, na forma que a lei determinar⁵.

⁵ Determina nosso Código Civil: “Art. 100 - Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especiais são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar” (BRASIL, 2002).

Como a qualificação de bem público de uso comum do povo é fruto de lei, somente por intermédio de outra lei é possível descaracterizá-lo como tal e consequentemente passar a caracterizá-lo como um bem passível de alienação.

Então, para que o município possa alienar bens públicos afetos a qualquer finalidade pública, seja a um serviço público, ou a uma área de contemplação é necessária a prévia autorização Legislativa, concedida por meio de lei específica para esse fim, para que então o município inicie o processo de alienação em conformidade com as regras legais que exigem a prévia licitação.

A própria Lei Federal nº 8.666/93 enumera, de forma taxativa, algumas hipóteses em que é permitido à Administração Pública não realizar a concorrência pública para alienar um bem público imóvel, nas alíneas do seu inciso I, do artigo 17⁶. Porém, as hipóteses descritas não dispõem sobre a alienação de bem público imóvel para particulares, exceto as alíneas “f” e “h” que tratam da alienação de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados em programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social e da alienação de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos em programas de regularização fundiária de interesse social.

⁶ “Art. 17 - A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

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

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
- i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)” (BRASIL, 1993).

A existência de lei específica para desafetar os bens públicos de uso comum dos loteamentos fechados, e a necessária autorização legislativa para que o Prefeito Municipal aliene o bem público já desafetado são a única forma de o município atribuir um pouco de validade jurídica a essa espécie de apropriação de bem público de uso comum. Dizemos isso, porque ainda sim, defendemos que a referida lei seria inconstitucional, como demonstraremos em capítulo específico.

Para Silva (1996, p. 134):

Alienar. É verbo que significa a ação de passar para outrem o domínio de coisa ou o gozo de direito que é nosso.

Está assim o vocábulo, na tecnologia jurídica, em acordo com o radical de que formou, *alius*, palavra latina que significa *outrem*. *Alienare* é, assim, tornar de outrem a coisa que era nossa e que se lhe transferiu por título *inter vivos*, seja gratuito ou oneroso.

A faculdade para *alienar* repousa na plena capacidade. Somente, pois, pode alienar quem seja capaz.

O conceito jurídico descrito acima demonstra que de fato a privatização das áreas públicas nos loteamentos fechados é uma forma explícita de alienação de bem público que jamais poderia ser alienado por meio de concessão ou permissão de uso. O desrespeito à inalienabilidade intrínseca dos bens públicos de uso comum do povo revela que preceitos legais básicos de direito público estão sendo completamente ignorados para atender uma nova demanda do mercado imobiliário. Além da questão jurídica acima apontada, outro aspecto relevante é o fato de esses bens públicos não cumprirem a sua função social, porque não só a propriedade privada deve cumprir sua função social, mas, com mais razão ainda, deve-se exigir que os bens públicos cumpram também uma função social, como será demonstrado no próximo capítulo.

A simples definição “bem de uso comum do povo” já deveria ser suficiente para afastar qualquer hipótese de apropriação privada desses bens. Todos sem distinção podem usar estes bens e não necessitam de cumprir nenhuma espécie de condição para utilizá-los. O que se admite é a hipótese de restrição ao acesso de particulares em relação a determinados bens públicos de uso comum do povo como é o caso do acesso a parques nacionais, que possuem horários específicos e, às vezes, exigem dos visitantes o acompanhamento de um guia qualificado.

Esta espécie de restrição tem como justificativa a preservação ambiental e o mais importante, não implica ofensa ao princípio da isonomia porque todos os visitantes estarão

sujeitos às mesmas restrições, não há nenhuma classe de pessoas que possuem o livre acesso, exceto é claro, os agentes da administração encarregados da manutenção.

Os bens públicos de uso comum do povo, em condições especiais, são passíveis de utilização privativa. No entanto, para que esta espécie de utilização seja legal e legítima o bem público objeto de utilização privativa não pode perder a sua qualidade intrínseca de bem de uso comum do povo. Num primeiro momento, esta afirmação parece contraditória, porém a previsão deste tipo de utilização visa a atender o exercício de uma atividade de interesse público de forma precária.

Como exemplo, podemos citar a utilização de praça para instalação de banca de jornal. Neste clássico exemplo, embora exista a apropriação de parte da praça por um particular, a praça, enquanto bem público de uso comum do povo, manterá o acesso irrestrito a todos os habitantes, que agora poderão usufruir do benefício de ter à sua disposição uma banca de jornal na praça. Veja que esta espécie de uso não compromete a natureza do bem, pelo contrário, o uso é adequado e atende ao interesse público local.

Como os bens de uso comum do povo são aqueles em que a população de um modo geral pode usufruir deles livremente, independente do cumprimento de qualquer espécie de condição, isso significa que qualquer pessoa, moradora ou não da cidade pode livremente e gratuitamente utilizar suas praças, circular pelas suas ruas e aproveitar seus parques.

Afirma Gasparini (2006, p. 809),

O uso e gozo desses bens é permitido a qualquer ser humano, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, entre pessoas físicas ou jurídicas, ou entre pessoas públicas ou privadas. Para esse uso e gozo nada se exige em termos de autorização ou permissão, nem, pelo menos em princípio, se cobra pela utilização.

A utilização desses bens públicos está diretamente relacionada com a sua natureza, ou melhor, com a sua destinação, não podendo sofrer alterações de uso capazes de transformar sua destinação originária. Isto quer dizer que os bens públicos de uso comum do povo já nascem com uma destinação especificada que deve ser atendida sempre.

No loteamento urbano isso é facilmente identificado, pois, nesse caso, esses bens públicos são originários de um projeto arquitetônico que já definiu a área, a extensão, a localização e qual será a utilização de cada área pública, pois já se encontra devidamente identificado o arruamento, as áreas onde poderão ser instaladas as praças e os equipamentos públicos.

Di Pietro (2005, p. 596), ao descrever sobre o uso de bem público por particular, estabelece que há duas formas de uso, que dão lugar à dupla classificação:

- a) pelo critério da conformidade ou não da utilização com o destino principal a que o bem está afetado, o **uso** pode ser **normal** ou **anormal**;
- b) pelo critério da exclusividade ou não do uso, combinado com o da necessidade ou não de consentimento expresso da Administração, o uso pode ser **comum** ou **privativo** (grifos do autor).

Segundo a autora, quando um particular utiliza um bem público atribuindo a esse bem um uso diferente de seu uso natural, teremos um uso anormal de bem público. O exemplo do fechamento de ruas para festeiros, comemorações, desfiles, etc. é um uso anormal de bem público, porque desatende ao fim que as ruas se destinam que é a circulação das pessoas e dos meios de transporte.

Devido à “anormalidade” da utilização de bem público por particular, Di Pietro (2005, p. 597) afirma que “As utilizações anormais só devem ser concedidas na medida em que sejam compatíveis com o fim principal a que o bem está afetado, ou seja, desde que não impeçam nem prejudiquem o uso normal do bem”.

A utilização das áreas destinadas à recreação, assim como as públicas e ao lazer dos loteamentos fechados pelos seus moradores, com exclusividade se revela em uso anormal, porque tais áreas possuem natureza legal de bem de uso comum do povo afeto ao lazer e à mobilidade de toda a população da cidade, da mesma forma que seus turistas e demais usuários. Assim sendo, não há como sustentar que o fato de tais áreas atenderem o interesse exclusivo de seus moradores já atenderia a finalidade prevista na Lei Federal 6.766/79, pois as áreas públicas originárias de parcelamento urbano não visam apenas atender aos interesses e demandas da população que irá residir no loteamento.

Até mesmo a concepção do traçado viário da vários loteamentos fechados nos revela que a intenção é atender apenas aos interesses dos moradores, pois é muito comum encontrarmos um arruamento todo planejamento em *coul de sac*, que são as ruas sem saída. Dentro dessa concepção, as ruas se tornam ainda mais exclusivas, pois somente serão utilizadas pelos moradores da própria rua, pois os moradores das demais ruas não utilizarão essa rua, pois ela não tem função de mobilidade, ou seja, ela não facilitará o seu trânsito dentro do loteamento fechado.

Medauar (2006), ao tratar do uso de bens públicos por particulares, define essa espécie de utilização como uma situação em que o uso de bem público é utilizado, no todo ou em parte, por particular, afastando outros usos. Seu critério conceitual reside na exclusividade do uso, que pode ser parcial ou total e destaca que devem ser observados os seguintes requisitos:

compatibilidade com o interesse público, consentimento da administração, observância de condições fixadas pela administração, pagamento de preço e precariedade.

Quanto ao primeiro requisito é categórico ao afirmar que “o uso privativo pelo particular não pode contrariar o interesse público, pois, se assim fosse, não poderia ocorrer” (MEDAUAR, 2006, p. 245). O consentimento da Administração deve ser formalizado por meio de instrumento jurídico adequado, devendo ser observada a legislação aplicável à espécie. A administração pública pode estabelecer as regras condicionantes do uso privativo, podendo cobrar ou não pela utilização do bem. Por último, em relação à precariedade, a autora é taxativa ao afirmar que esse atributo é a regra para o uso privativo de bem público, porque mesmo face a uma espécie de uso com prazo determinado, mediante contrato formalizado, a administração pode rever o bem por motivo de interesse público, sendo que nessa hipótese caberá indenização .

Para Carvalho Filho (2005,), o uso privativo de bem público é um direito que a administração pública confere ao particular de utilizar um bem público, com fundamento num instrumento jurídico específico e elenca as seguintes características conceituais: privatividade, instrumentalidade formal, precariedade e regime de direito público.

A privatividade confere ao particular o direito de usufruir sozinho do bem e afastar os possíveis interessados na utilização do bem. O aspecto formal é essencial para legitimar o consentimento da administração. A precariedade é o atributo que confere à administração o poder de revogar a utilização por razões de interesse público. Já a prevalência do regime jurídico de direito público, que é o conjunto de normas que colocam a administração pública em supremacia ao particular, lhe confere poderes especiais, como o exemplo da revogação, a qualquer momento, em virtude da existência de interesse público.

Gasparini (2006) entende que o uso comum de bem público tem como características intrínsecas a liberdade da utilização sem limitação no tempo, sem limites pré-fixados, independentemente de qualquer espécie de outorga da administração (autorização, permissão ou concessão). É importante destacar que o autor chama a atenção para a necessidade da prévia licitação afirmando que:

O trespasso privativo do uso, em tese, somente poderá ocorrer mediante prévia licitação, consoante estabelece o artigo 2º da Lei Federal número 8.666/93. Nesse dispositivo, foram utilizadas as expressões ‘concessões’ e ‘permissões’ sem qualquer restrição (GASPARINI, 2006, p. 850, grifos do autor).

Entendemos que a licitação será sempre necessária quando houver mais de um interessado, ou seja, quando existir a possibilidade de competição, pois o processo licitatório é

o instrumento jurídico adequado para evitar favoritismos, escolhas subjetivas, proporcionando as mesmas condições de utilização de bem público a todos os interessados que preencham as condições legais pré-estabelecidas.

Verifica-se então que a doutrina jurídica até agora apresentada é unânime em afirmar que a utilização privativa de um bem público de uso comum do povo não pode acarretar em sua desqualificação enquanto de uso comum. A maioria dos autores utilizam a expressão uso anormal para identificar, qualificar a utilização privativa de bem público de uso comum do povo. Porém, essa anormalidade deve ser analisada com mais atenção, não sendo suficiente apenas identificá-la e apontá-la nos diversos instrumentos jurídicos que viabilizam esse uso privativo.

O que queremos dizer é que esse uso anormal descrito na doutrina provavelmente não considerou essa prática contemporânea de utilização privativa de bens de uso comum como as praças e demais áreas de lazer, assim como as vias públicas nos loteamentos fechados.

A denominação anormal para esse tipo de privação é muito suave; na verdade, o termo correto seria incompatível, pois não há como sustentar que a privatização dessas áreas públicas não implicam desqualificação da sua destinação legal.

Ainda que a exclusividade do uso de bens públicos pelos moradores de loteamentos fechados seja notoriamente incompatível e prejudicial ao uso coletivo ao qual tais bens encontram-se afetados, essa espécie de privatização de bens públicos vem se tornando cada vez mais comum devido ao crescente número de aprovação de loteamentos fechados em Uberlândia, assim como em várias cidades de porte médio e até mesmo em cidades pequenas.

O direito administrativo dispõe de três instrumentos jurídicos que viabilizam a utilização em caráter privativo de bem público que são: autorização, permissão ou concessão de uso. É importante compreendermos a natureza desses instrumentos porque a concessão de uso tem sido utilizada para viabilizar a utilização privativa dos espaços públicos nos loteamentos fechados.

A autorização de uso de bem público é um ato administrativo, no qual o município, de forma unilateral, ou seja, independentemente da provocação do particular, segundo seus critérios de oportunidade e conveniência, a título precário, de forma gratuita ou onerosa concede ao particular o uso de bem público. A oportunidade e conveniência diz respeito ao momento e adequação do ato ao caso concreto. A precariedade do ato significa que a Administração Pública pode extinguir o ato a qualquer momento, quando o uso se tornar

contrário ao interesse público, sem gerar direito a indenização por parte do beneficiário, como é o exemplo já citado que descreve o fechamento de rua para festejos e desfiles.

Para Di Pietro (2005,), o critério que diferencia a autorização da permissão é que, na autorização, a utilização é conferida com vistas no interesse particular do beneficiário, não sendo apreciado o interesse público do uso. Por isso, a autorização de uso é o instrumento mais precário de privatização de bem público, sendo sempre concedida em caráter previamente determinado, para atender necessidade transitória do beneficiário, de tal modo que o mesmo não adquira garantias, que não gerem direito adquirido a continuidade do uso. No entanto, é comum encontrarmos autorização de uso com prazo, que pode ser denominada como qualificada, o que não é adequado, porque lhe retira o requisito da precariedade, descaracterizando a autorização e a aproximando da permissão de uso.

A permissão de uso é um ato administrativo no qual o município, independentemente da provocação do interessado, ou seja, de forma unilateral, segundo seus critérios de oportunidade e conveniência, a título precário, de forma gratuita ou onerosa, confere a privatização de bem público ao particular, para atender a finalidade pública.

Para Meirelles, Reis e Silva (2006, p. 311), qualquer bem público pode ser objeto de permissão de uso, desde que a utilização seja também de interesse da comunidade que irá usufruir de certas vantagens deste uso e “se não houver algum interesse para a comunidade, mas tão-somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado em caráter precaríssimo”.

A autorização de uso é mais precária que a permissão e menos formal porque visa a atender apenas atividades transitórias e irrelevantes. Já a concessão é o contrato administrativo pelo qual a Administração outorga ao particular a utilização de bem público para que o explore por sua conta e risco. Via de regra, a concessão é remunerada e precedida de licitação.

Assim como Di Pietro (2005), entendemos que a diferenciação entre permissão e autorização é que a permissão de uso é concedida em prol do interesse público e a autorização em prol de interesse privado. O clássico exemplo é a permissão de uso de *box* de mercados municipais, que é concedida a um particular para atender a finalidade pública do próprio mercado em si, que depende do interesse particular, em utilizar o espaço público, pois do contrário o mercado ficaria comprometido em sua própria função.

Gasparini (2006) não estabelece diferença entre permissão e autorização de uso, e identifica as seguintes características para ambos instrumentos serem outorgados validamente:

prévia licitação, precariedade, por meio de ato administrativo e com desafetação caso o uso recaia sobre bem de uso comum do povo de forma integral, exclusiva e duradoura. Já em relação à concessão de uso afirma, o referido autor afirma que:

[...] será legítima se concretizada por contrato e preexistir: I – lei autorizadora; II – concorrência, salvo nos casos em que for dispensada, dispensável ou inexigível; III – desafetação, se o uso recair em bem de uso comum ou especial e a utilização for integral, exclusiva e duradoura (GASPARINI, 2006, p. 852).

Em razão da permissão ser concedida em prol do interesse público, sua precariedade é menos significativa que a da autorização que é concedida para atender interesse privado. Consequentemente, a permissão assume um caráter contratual, porque o permissionário, para atender adequadamente ao interesse público, assume obrigação de utilizar o bem, diferentemente do beneficiário da autorização que tem a faculdade de utilização do bem público. Porém, sempre que a utilização de bem público, seja por meio de autorização ou permissão, caracterizar-se-á pelo uso anormal do bem, a precariedade do instrumento será necessária, porque é uma forma de retirar-lhe a afetação pública originária. Esse posicionamento também é válido para a concessão de uso de bem público.

Mello (2005), ao tratar da autorização de uso, afirma que é um instrumento adequado para legitimar o uso de bem público, em desacordo com sua finalidade, durante curta duração. Para ele o critério definidor da autorização é a utilização de bem público em desacordo com a sua finalidade para atender a interesse de particular que deve ser esporádico e breve.

Em relação à permissão de uso, Mello (2005) a comprehende como um instrumento adequado para legitimar a utilização de bem público que comporta destinações secundárias compatíveis com o uso principal do bem, trazendo como exemplo a instalação de banca de jornal em praça pública, a utilização das calçadas com mesinhas de bar. Mas alerta que a prévia licitação se fará exigível, sempre que possível.

O autor nem sequer trata da hipótese de utilização da concessão de uso para legitimar o uso exclusivo pelo particular, certamente devido à sua inadequação jurídica, pois trata da concessão de uso em relação aos bens de uso especial e da concessão de direito real de uso face aos bens dominicais.

A concessão de uso para Di Pietro (2005, p. 605) “é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação”.

Esse instrumento jurídico é adequado para as utilizações que demandam maior vulto e complexidade de regras, como por exemplo, a concessão de uso de terminal rodoviário para que o particular o mantenha adequado ao uso mediante a cobrança de taxa dos seus usuários.

Essa espécie de utilização é mais duradoura e requer previsão de obrigações entre ambas as partes e necessita também de prévia licitação. É válida a seguinte transcrição de Di Pietro (2005, p. 606): “Elemento fundamental na concessão de uso é o relativo à finalidade.” Ficou expresso no seu conceito que o uso tem que ser feito de acordo com a *destinação do bem*.

Verifica-se então que a descaracterização da finalidade do bem público só será juridicamente válida nos casos esporádicos e de curta duração. A utilização privativa de bem público de uso comum do povo, como ocorre com as vias públicas e áreas de lazer trancafiadas no interior dos loteamentos fechados, não se adequa a nenhum dos instrumentos jurídicos apropriados para legitimar a utilização exclusiva de bem público de uso comum do povo.

Embora a utilização privativa e gratuita dos espaços de uso comum do povo, localizados no interior dos loteamentos fechados, normalmente se faça por meio de concessão de uso, este não é o instrumento adequado. Sua utilização se dá devido à previsão nas leis municipais. O que ocorre é a utilização do termo “concessão” no intuito de proporcionar maior segurança jurídica, burlando o efeito precário característico da permissão de uso e da autorização de uso. Este artifício não tem o poder de transformar a natureza do instrumento jurídico que permanecerá a mesma, independentemente da alteração do nome.

Na verdade, esta espécie de utilização privativa de uso de bem público de uso comum do povo é tão esdrúxula que não há instrumento jurídico adequado para viabilizá-la. O que ocorre é uma mistura entre permissão e concessão, prevista em lei específica, que possibilita aos moradores dos loteamentos fechados a utilização exclusiva das vias públicas e áreas destinadas à recreação e lazer a título gratuito, enquanto existir o loteamento fechado.

A autorização de uso é inadequada porque esse tipo de utilização não é esporádica e é por prazo indeterminado, enquanto existir o loteamento fechado.

A permissão de uso é inapropriada porque desqualifica o bem público como “comum”, ou seja, retira o seu aspecto intrínseco de uso pela comunidade em geral. Ainda que essa utilização beneficie uma coletividade específica, qual seja, os moradores dos loteamentos fechados, esse bem perde o atributo que confere o uso indiscriminado, livre a todos os cidadãos. O fato de as vias públicas atenderem somente a um grupo determinado de pessoas e

ter acesso restrito, ou melhor, impedindo os cidadãos que não se enquadram nos critérios de identificação de cada portaria de loteamento fechado é suficiente para provar a desqualificação das vias públicas como bem de uso comum do povo, o mesmo ocorre com as áreas destinadas ao lazer.

O mesmo raciocínio podemos adotar para o instrumento da concessão de uso, pois está descaracterizando o bem do seu uso comum. Como já citado, a concessão possui um caráter contratual que lhe confere maior segurança jurídica, pois tanto a autorização quanto a permissão são precárias. No entanto, ela é o instrumento mais utilizado pelos municípios, quando na verdade é o mais inapropriado, porque o município está admitindo a desqualificação de patrimônio de uso comum de forma totalmente irregular, ou melhor, ilegal, porque esses bens estão afetos a uma finalidade pública atribuída pela Lei Federal 6.766/79.

Para que a concessão de uso privativo de bem público assuma uma rolagem jurídica menos imoral, seria necessária a desafetação do bem público de uso comum do povo mediante lei específica para cada loteamento fechado. A imoralidade, assim como a constitucionalidade desses instrumentos será sempre questionável, como demonstraremos no capítulo específico, pois contraria as diretrizes constitucionais da política urbana.

As ruas, por exemplo, são projetadas e destinadas para promover a circulação das pessoas que andam a pé ou utilizam os vários meios de transporte existentes, por isso o fechamento de rua para atender a fins particulares que não coincide com o interesse público sempre será questionável, a exemplo da privatização das ruas internas dos loteamentos fechados.

O fechamento de uma via pública convencional, ou seja, aberta, ocorre por meio de autorização de uso, que é um instrumento jurídico que torna legítima a utilização desse bem público de uso comum por particulares. Nesse caso a utilização ocorrerá de forma exclusiva, por tempo previamente determinado e de forma precária, o que significa que a autoridade competente que emitiu a autorização pode extinguir-la a qualquer momento, sem que o beneficiário tenha direito à indenização.

Para ilustrar melhor podemos citar o seguinte exemplo: O cidadão A requer junto à Administração Pública autorização para fechamento de rua para realização de festa junina, por um período de doze horas. O interesse em fazer a festa é caracterizado como privado, no entanto, também existe um interesse da coletividade em participar de uma festa que já faz parte no nosso patrimônio cultural. Nesse caso hipotético, se o cidadão A vender bebidas alcoólicas a menores, realizar jogos de azar, promover a prostituição, enfim, utilizar a festa

para prática de atos ilícitos, a Administração Pública pode retirar-lhe a autorização durante ou até antes da festa, e o beneficiário não poderá pleitear junto à Administração Pública qualquer espécie de indenização, porque o ato administrativo, autorização de uso é precário, podendo ser revogado a qualquer momento.

Para a população em geral, não se admite fechamento de ruas por tempo que chegue a causar transtorno na circulação. No entanto, face aos loteamentos fechados, a população não questiona o nascimento fechado de vias públicas.

Além das ruas dos loteamentos fechados já nascerem fechadas ao público em geral, o mesmo ocorre com as áreas denominadas como áreas verdes e/ou de recreação. Como a utilização desses bens de uso comum do povo não respeita a sua destinação atribuída pela Lei Federal nº 6.766/79, tais bens deveriam sofrer o processo de desafetação de bem público, por meio de legislação específica para cada loteamento fechado.

1.4. Diferença entre loteamento fechado e condomínio

Ultimamente é comum encontrarmos as expressões loteamento fechado e condomínio fechado sendo utilizadas como sinônimos. A mídia e as pessoas comuns utilizam esses termos de forma indiscriminada e até os empreendedores, no momento da divulgação escolhem como nome fantasia o termo “condomínio” para fazer a propaganda de lançamento de um loteamento fechado. É inadmissível essa confusão, pois são figuras distintas e que possuem natureza jurídica bem diferente.

O loteamento urbano é uma espécie de parcelamento do solo urbano, encontra-se regido pelas normas de direito urbanístico. Já o condomínio é uma forma de subdivisão de propriedade, que não tem como objetivo o parcelamento do solo urbano, por isso é regido por norma de direito privado. Logo, a utilização da figura “condomínio” com a finalidade de realizar um loteamento fechado é uma forma de burlar a legislação nacional que dispõe sobre as regras gerais de parcelamento do solo urbano, que é Lei Federal nº 6.766/79.

Para entendermos o conceito de condomínio é necessário que tenhamos compreensão do que é o domínio sobre uma propriedade. O domínio está relacionado com o poder que se tem sobre a propriedade, revela todo o direito que a pessoa tem em relação a determinada propriedade, como do direito de usa-lá e defendê-la. Aquele que detém o domínio sobre uma propriedade possui superioridade entre os demais, porque as outras pessoas têm a obrigação

de não realizar qualquer ato que possa embaraçar, impedir ou ameaçar o uso, o gozo e a disposição do propriedade sobre a coisa.

Condomínio é um instrumento jurídico que permite que várias pessoas tenham uma propriedade em comum, ou melhor, que exerçam o “domínio” dessa propriedade com os demais co-proprietários. O termo condomínio significa que o domínio de uma propriedade pertence a várias pessoas de forma indeterminada, ou seja, não é possível identificar o quinhão de cada proprietário, ou seja, confere o direito de propriedade entre duas ou mais pessoas sobre as partes ideais de uma mesma coisa (*pro indiviso*)⁷. Podemos dizer que é uma forma anormal de propriedade⁸, na qual o direito inerente à propriedade não é exercido apenas por um proprietário, mas por vários de forma indistinta e simultaneamente.

O Brasil foi um dos primeiros países a tratar da co-propriedade nos edifícios de apartamentos. A primeira regulamentação se deu por meio do Decreto n.º 5.481, de 25 de junho de 1928, seguido pelas seguintes alterações: Decreto-lei n.º 5.234, de 08 de fevereiro de 1943; Lei n.º 285, de 05 de junho de 1948 e a Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que é vigente até os dias atuais.

Para Silva (1996, p. 498):

Sem fugir ao conceito que lhe é atribuído pelo Direito Civil, igualmente se designam como condomínio as diversas dependências de um prédio de apartamento, como corredores, elevadores, áreas, etc., de uso comum, e que, por essa razão, pertencem à totalidade dos proprietários de apartamentos do edifício. As despesas com manutenção destas dependências, como as de luz, conservação, energia, etc., bem assim os salários dos zeladores, porteiros e ascensoristas, correm por conta dos condôminos, proporcionalmente ao valor de seus apartamentos.

Advogamos a tese de que a referida lei foi concebida, primeiramente, para atender a demanda de maior aproveitamento do solo urbano, por meio da construção de edifícios de apartamentos.

No entanto, a regulamentação contida na Lei 4.591/64 estabelece as regras jurídicas, de direito privado, de construção de edifícios de apartamentos ou casas residenciais ou assobradadas em um único terreno, sendo que, na ocasião da publicação da referida lei não se vislumbrava a hipótese de que tal norma fosse utilizada para justificar a criação de uma nova forma de parcelamento urbano, que são os loteamentos fechados e os condomínios fechados.

A Lei n.º 4.591/64 assim determina:

⁷ MEIRELLES, Heli Lopes. **Direito de Construir**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

⁸ BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 1983.

Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário dêste ou o promitente cessionário sobre êle desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada 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 (BRASIL, 1964).

A hipótese prevista de condomínios de casas térreas ou assobradadas no citado dispositivo legal não pode ser interpretada como forma de parcelamento urbano, porque a citada lei apenas prevê que num “terreno” poderão ser construídas duas ou mais casas. A hipótese não é de edificação em gleba.

Esse tratamento foi apenas para permitir que assim como é possível o condomínio de apartamentos, também é possível o condomínio de residências, com o mesmo espírito, ou seja, frações ideais ocupadas pela edificação e pelo uso exclusivo das casas, com jardim e quintal, bem como a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades autônomas. Nessa hipótese, as ruas existentes são de propriedade privada, assim como as áreas de lazer e paisagismo, não há privatização de área pública.

Acreditamos que a intenção do legislador foi de permitir o condomínio de casas em proporções similares ao condomínio de edifício de apartamentos. Devemos olhar então com mais atenção para os condomínios residenciais de grandes proporções, que configuram de fato uma forma de parcelamento urbano, porque o condomínio não implica na doação de áreas públicas como ocorre num loteamento convencional, provocando assim uma expansão urbana desprovida do mínimo de área pública exigível para que se permita que a malha urbana cresça de maneira sustentável.

Cabe, então, aos municípios analisarem de forma bem detalhada a intenção do condomínio residencial a ser aprovado, devendo, inclusive, estabelecer o limite máximo desse “terreno” para evitar que terrenos gigantescos sejam transformados em condomínios.

Para Silva (2008, p. 353):

As Prefeituras deverão negar autorização para esse tipo de aproveitamento do espaço urbano, exigindo que se processe na forma de plano de arruamento e loteamento ou de desmembramento, que não se admite sejam substituídos por forma condominial, como se vem fazendo. Vale dizer: os tais “loteamentos fechados” juridicamente não existem. Não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou do desmembramento. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações, as obrigações e os ônus que o direito urbanístico impõe aos arruadores e loteadores do solo.

A questão será ainda mais delicada nos projetos em que a pretensão do empreendedor seja a realização de condomínios de lotes, por isso nos interessa chamar a atenção para a possibilidade de constituição de grandes “condomínios residenciais” com a explícita pretensão de constituir um loteamento fechado.

CAPÍTULO 2 - A Nova Carta de Atenas e a função social da cidade

A Carta de Atenas é um documento que foi redigido em 1933, como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna e que preconizava uma cidade funcional, com vistas a atender as seguintes funções sociais da cidade: circulação, lazer, trabalho e moradia. Os arquitetos daquela época acreditavam que as cidades poderiam desempenhar essas funções de forma mais separada, ou seja, por meio da criação de zonas mais específicas, voltadas para atender à moradia e zonas para atender as atividades econômicas. Era o momento de nascimento da concepção das cidades-jardim, onde podemos citar como exemplo, a planejamento urbano de Brasília, elaborado pelo arquiteto Lúcio Costa.

A Nova Carta de Atenas 2003 retrata a visão da função social da cidade de forma bem diferente da Carta de 1933, hoje se preconiza a coerência da cidade, de forma que ela seja capaz de desempenhar todas suas funções de forma mais coesa, com vistas a obter melhorias na mobilidade urbana. Inclui nessa nova visão aspectos relevantes como a sustentabilidade urbana, ambiental, econômica e social da cidade.

Embora a Nova Carta de Atenas 2003, seja fruto da concepção de arquitetos europeus, a análise de tal documento revela-se importante para as cidades brasileiras, pois iremos perceber que alguns problemas das cidades europeias se parecem com os das cidades brasileiras. Além disso, é um documento que pode ser considerado como técnico, pois foi elaborado por urbanistas, com vistas a propor novas técnicas de planejamento urbano e inclusive chama atenção para a questão da responsabilidade dos planejadores das cidades.

2.1. A Nova Carta de Atenas 2003

A Nova Carta de Atenas 2003 retrata a visão do Conselho Europeu de Urbanistas (CEU) sobre as cidades do século XXI e é fruto da reflexão sobre a Nova Carta de Atenas adotada pelo Conselho Europeu de Urbanistas - CEU - em maio de 1998, na Conferência Internacional de Atenas. A reunião do CEU ocorreu em novembro de 2003, na cidade de Lisboa, em Portugal.

A proposta da Nova Carta de Atenas 2003 é de uma cidade coerente, que pode ser alcançada mediante o compromisso ético dos profissionais urbanistas de um modo geral, embora chame a atenção de forma mais específica para a responsabilidade profissional dos arquitetos face à construção dessa nova concepção de cidade. Trata também do envolvimento

dos cidadãos na questão urbana, inclusive, indicando a utilização e as vantagens das novas formas de comunicação e as tecnologias de informação.

Essa concepção de cidade coerente tem como fundamento o desejo dos membros do Conselho Europeu de Urbanistas de projeção da cidade que eles gostariam de ter hoje e também no futuro. Reflete a ideia de que o futuro depende das ações atuais.

A Nova Carta de Atenas 2003 não menciona o termo específico funções sociais da cidade, mas, nem por isso, deixa de contemplar as atribuições que as cidades atuais devem desempenhar. O referido documento, na sua primeira parte, considera a coerência da cidade sobre os seguintes aspectos: coerência social, coerência econômica e coerência ambiental e faz uma síntese das relações sociais. A segunda parte trata das questões das cidades e seus desafios.

A cidade é compreendida de acordo com o conceito de cidade em rede, por isso a incoerência da cidade é considerada como o problema base das cidades contemporâneas europeias. A incoerência é vislumbrada em termos materiais e na continuidade de evolução no tempo, porque as cidades europeias já se encontram fragmentadas em razão da existência de várias redes. As redes de transporte, por exemplo, vão alterando o espaço e suas infraestruturas e isso chega a causar a degradação do território. A cidade em rede deve, então, manter sua continuidade face à evolução do tempo, a fim de preservar sua identidade e seus espaços construídos.

A coerência social é encarada de forma muito sábia e justa porque é compreendida num âmbito que engloba, de forma equilibrada, os interesses da sociedade, ou melhor, os direitos da população em geral e os direitos individuais e coletivos. Essa visão equilibrada entre direito público e direitos individuais adequa-se ao novo pensamento jurídico que vem sendo difundido no Brasil de relativização da supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que nossa Constituição Federal é voltada para a garantia dos direitos individuais.

De acordo com essa coerência social também se destaca que a cidade não serve apenas a seus moradores e sim a todos os seus usuários, o que significa uma concepção mais ampla do conceito de cidadão. Cabe ressaltar também a importância da participação popular nas decisões que envolvem o desenvolvimento e o urbanismo, pois

Na cidade coerente, serão desenvolvidos novos sistemas de representação e de participação maximizando o acesso mais fácil à informação por parte dos cidadãos e dos residentes, e facilitando o desenvolvimento de redes de cidadãos ativos, a fim de darem voz a todos os habitantes e utilizadores da cidade para que participem no futuro do seu ambiente urbano (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 7).

A Nova carta de Atenas 2003 trata também da riqueza multicultural, pois a tendência crescente da unificação da Europa fará com que as cidades se tornem cada vez mais multiculturais; das relações entre as gerações, no sentido de adequar o espaço urbano às necessidades das futuras gerações; da identidade social, que é resultado da identidade pessoal conjugada com a identidade da cidade, sendo que a diversidade cultural do resultado das interações entre as redes trará mais riqueza e diversidade para a cidade em todos os seus aspectos. Os últimos aspectos da coerência social são os que mais nos interessam porque tratam dos fluxos de mobilidade e dos equipamentos e serviços.

Como as cidades européias do futuro terão uma significativa variedade de meios de transporte e comunicação, será necessária uma boa logística de circulação de mercadorias, porque a facilidade de acesso à informação diminui circulações inúteis, sendo necessário, então, uma mobilidade mais complexa, a fim de oferecer mais opções de meios de transporte.

Segundo a Nova Carta de Atenas 2003:

A organização do espaço numa cidade coerente deve incluir a integração completa das políticas de transporte e das políticas urbanas [...]. As facilidades de deslocação e de acesso e uma maior escolha de modos de transporte tornar-se-ão cada vez mais um elemento crítico da vida na cidade. (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 7).

As cidades brasileiras também têm um grande desafio face à questão da mobilidade urbana, que será objeto de análise mais detalhada. As questões relativas à mobilidade urbana já são presentes até nas nossas cidades pequenas, que necessitam de transporte público, em razão da existência de bairros muito afastados do núcleo urbano e desprovidos de equipamentos essenciais de educação, saúde e lazer, no entanto, a implementação do transporte público passa pelo crivo da inviabilidade econômica do negócio, porque a população usuária não é suficiente para manter uma lucratividade que desperte o interesse da iniciativa privada. Também já faz parte da realidade das pequenas cidades do Triângulo Mineiro, por exemplo, a dificuldade de vagas de estacionamento nos centros das cidades, sendo que algumas já possuem a Zona Azul (Patos de Minas e Araguari) e outras estão na eminência de implantar essa logística de estacionamento (São Gotardo, Coromandel, Patrocínio).

A Comissão das Comunidades Europeias elaborou em Bruxelas, em 25 de setembro de 2007 o “Livro Verde, por uma nova cultura de mobilidade urbana”, que comprehende que o problema da mobilidade, embora seja local, deve ser solucionado de forma mais ampla, incluindo todas as esferas governamentais da União Européia, porque os impactos negativos

do aumento intenso do tráfego, como as alterações climáticas, problemas de saúde e congestionamento da cadeia logística de transporte ultrapassam o âmbito local. Nesse livro temos a seguinte informação:

Em toda a Europa, o aumento do tráfego no centro das cidades conduz a um fenómeno de congestionamento crónico, com inúmeras consequências nefastas em termos de tempo perdido e de poluição. A economia europeia perde anualmente perto de 100 mil milhões de euros, ou seja, 1% do PIB da União Européia, devido a este fenómeno (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 3).

Entre as alternativas elencadas pela Comissão das Comunidades Européias para a melhoria da mobilidade urbana, destaca-se a promoção dos deslocamentos a pé e de bicicleta, por meio de infraestrutura adequada, incentivo pelas escolas e empresas e segurança pública para os ciclistas e pedestres; a otimização do uso do veículo, estimulando que mais pessoas utilizem o mesmo carro; a inserção do transporte de mercadorias na logística urbana, estabelecendo por exemplo, que esse tipo de transporte seja feito nos centros urbanos por meio de veículos menores.

Observa-se também que as cidades brasileiras não possuem um projeto que priorizem o transporte público e nem outras formas alternativas de locomoção, como o uso de bicicletas e andar a pé. As nossas cidades ainda são planejadas com a finalidade de atender a demanda dos veículos particulares, por isso as intervenções urbanísticas mais comuns são ampliação de vias e construção de viadutos. No entanto, acreditamos que esse tipo de intervenção é insustentável, porque que o alargamento de vias e construção de viadutos não será suficiente para atender ao fluxo de veículos e motos que tende a aumentar em progressão geométrica. O alargamento de vias é uma saída limitada, porque se chega a um ponto que não há mais possibilidade de ampliação, esbarra-se num aglomerado urbano consolidado onde não é viável a desapropriação, quer em razão do custo, quer em razão da própria extensão da área, podendo comprometer a arquitetura e a estética da cidade.

Quanto aos serviços urbanos e à habitação, a Nova Carta de Atenas aponta que as necessidades humanas evoluirão rapidamente de modo que a cidade deve estar preparada para disponibilizar aos cidadãos novos modelos de utilização da cidade, seja como forma de acesso aos equipamentos e aos serviços de educação, lazer, saúde, cultura, seja habitação, de forma adequada, mórdica e segura.

Essa indicação também é pertinente para as cidades brasileiras, principalmente em relação ao lazer, que é uma função freqüentemente relativizada e até mesmo ignorada, a exemplo do que vem ocorrendo em relação à privatização de espaços públicos destinados à

recreação, nos loteamentos fechados. Esse fato demonstra que o Poder Público não se preocupa em subtrair da população em geral espaços públicos de lazer.

A coerência econômica da cidade europeia é encarada como forma de equilíbrio entre a globalização e regionalização, tendo como grande desafio o equilíbrio entre os fatores internos e externos.

Para que a cidade busque a coerência é necessário capitalizar seus recursos culturais e naturais, levando em consideração seu passado histórico para promover sua singularidade e diversidade. Somente assim haverá um cenário de vida e trabalho seguro, compatibilizando prosperidade e qualidade de vida. Na visão dos membros do Conselho Europeu de Urbanistas (2004, p. 9):

Para aumentar as suas vantagens competitivas, as cidades vão se sentir cada vez mais pressionadas a ligar-se às diversas redes que funcionam como sistemas integradores, sendo as cidades os seus nós, relacionados fisicamente ou virtualmente, ou ambos.

Compreendemos que o mercado imobiliário é uma rede econômica que lança seus produtos no país inteiro e que esses produtos são muito semelhantes, na maioria das vezes, são idênticos; podemos perceber isso em relação ao padrão construtivo de prédios de apartamentos residenciais, que segue uma tendência homogênea em todo o país, variando o projeto arquitetônico em conformidade com a renda do comprador. Os loteamentos fechados também são produtos homogêneos do mercado imobiliário; é uma tendência que vem crescendo Brasil afora.

Como se trata de um produto homogêneo, este tipo de empreendimento não se encaixa na arquitetura das cidades, porque cada cidade tem um traçado particular. Quando o loteamento fechado “entra” na cidade, ele rompe com todo seu traçado histórico. A crítica, nesse caso, fundamenta-se no impacto do loteamento fechado para arquitetura e estética da cidade, devido à sua extensão e à sua forma ostensiva de segregação socioespacial provocada pelos muros que os rodeiam.

Dessa forma, os loteamentos fechados comprometem a busca por uma identidade da cidade, porque são um produto homogêneo que não passam despercebidos, ou seja, eles atingem a arquitetura histórica da cidade.

Já a coerência ambiental baseia-se na ideia de sustentabilidade. A Nova Carta de Atenas aponta como grandes desafios a utilização sensata dos recursos naturais; os excessos da poluição e degradação ambiental; diminuição do consumo, por meio de novas tecnologias de

reciclagem; a produção e o consumo de energia e o desenvolvimento da autosuficiência, no sentido de eliminar a exportação dos seus resíduos.

A foto abaixo mostra um exemplo de cidade sustentável, que é Dezhou, localizada no nordeste da China, que utiliza a energia solar para realizar suas atividades.



Foto 8 - Cidade de Dezhou (2010)

Fonte:< <http://www.chinasolarcity.cn/Html/dezhou/151210479.html>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

No tocante à natureza, paisagem e espaços livres, são vislumbrados de forma a garantir que todos vivam e trabalhem em espaços próximos, para que possam usufruir do patrimônio cultural e natural, que deverão ser cuidadosamente preservados e multiplicados e prevê que:

O planejamento do território e urbanismo continuarão a ser as ferramentas eficazes para conseguir a proteção destes elementos do patrimônio natural e cultural, bem como o veículo para criação de novos espaços livres que darão coerência aos tecidos urbanos. A relação emocional do homem com o seu ambiente, o sentido de pertencer ao sítio, é uma condição fundamental para alcançar a qualidade de vida na cidade. As cidades e as aglomerações urbanas mais apreciadas são aquelas que proporcionam uma experiência ambiental rica e positiva. A qualidade ambiental que contribui para a harmonia social e a vitalidade cultural tornam-se um dos fatores-chave do sucesso econômico de uma cidade (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 10).

O planejamento das cidades deve primar pela criação de mais espaços abertos, áreas de recreação, porque esses espaços são componentes essenciais de qualidade ambiental, são fatores que contribuem para que a cidade seja saudável.



Foto 9 - Simulação do que seria uma cidade que tende a buscar a sustentabilidade (2010)
Fonte:< <http://2.bp.blogspot.com>>. Acesso em:10 jul. 2010.

A Carta de Atenas de 2003 também refere-se à importância do espírito do lugar e da cultura na coerência da cidade e na sua qualidade de vida, tendo em consideração que 75% (setenta e cinco por cento) da população europeia vive nas cidades e descreve que: “O desenho urbano e a composição urbana serão os elementos essenciais para o renascimento das cidades” (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 13). A visão aqui é de que o traçado urbano deve preservar as peculiaridades locais face à tendência de homogeneização das relações interpessoais, por intermédio de diferentes políticas de espaços urbanos e de formas de intervenção, que devem ser desempenhadas pelos urbanistas e cita as seguintes intervenções:

O **relançamento do desenho urbano e da composição urbana** para proteger e melhorar as ruas, as praças, os caminhos de peões e outros percursos, como instrumentos da coesão social e de continuidade do tecido urbano;

Reabilitação das formas urbanas não humanizadas de degradadas;

Medidas necessárias para facilitar os **contactos entre as pessoas** e para multiplicar os locais de descanso e de lazer;

Medidas para melhorar o **sentimento individual e coletivo de segurança**, que é um elemento essencial da liberdade e bem-estar individuais;

Esforços para criar ambientes urbanos simbólicos provenientes do **espírito próprio de cada lugar**, valorizando assim a diversidade de caráter de cada cidade;

Manutenção e exigência de um alto nível de **excelência estética** em todos os locais da cidade;

Protecção sistemática dos elementos do patrimônio natural e cultural, assim como a protecção e extensão das redes de espaços abertos urbanos (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 11, grifo nosso).

Percebe-se que a maioria das recomendações sugeridas para as cidades europeias se enquadram na nossa realidade. Um traçado do sistema viário de forma a compor um sistema integrado entre ruas e praças para proporcionar maior coesão social e continuidade do tecido

urbano é uma excelente diretriz para todas as cidades brasileiras, representa avanço em termos de visão de qualidade de vida para o presente e futuro.

Essa diretriz também serve para nos alertar do prejuízo que o loteamento fechado, com a privatização de vias públicas e áreas de recreação, pode causar para a cidade, porque ele é uma forma urbana não humanizada; estimula a ideia de que a segurança deve ser individual e não coletiva; não valoriza os ambientes urbanos peculiares de cada cidade, porque rompe agressivamente a estética existente e é um empreendimento de baixo nível de estética arquitetônica, se considerarmos que a visão das pessoas que transitam pelas cidades é de apenas uma portaria e muros.

A parte B da Nova Carta de Atenas é subdivida em “Questões e desafios” e “Os compromissos dos Urbanistas”. Ao tratar das questões e desafios o documento faz um alerta sobre a importância do passado nos dias atuais para trazer à tona a reflexão crítica sobre as tendências contemporâneas, pois se o que vivemos hoje é fruto do ontem, o que viveremos amanhã depende do que vivemos hoje.

Em relação à redução dos deslocamentos ou até mesmo do seu desaparecimento, aponta que esse fator não implica melhores condições de acesso para todos porque ainda sim, haverá um grande número de excluídos dos benefícios da comunicação moderna, transporte, serviços e equipamentos públicos.

Podemos fazer uma analogia com os nossos loteamentos fechados, que são empreendimentos normalmente voltados para as classes com mais recursos financeiros, que passam a usufruir de áreas públicas que recebem bons equipamentos de lazer e excelentes projetos paisagísticos, ao passo que os demais habitantes da cidade ficam excluídos do usufruto desses benefícios.

Outro apontamento interessante destacado como desafio para as cidades europeias é a criação de opções de cultura e lazer, pois numa economia baseada no saber, onde a eficiência das atividades econômicas tende a evoluir constantemente, as pessoas terão mais tempo livre e, por isso serão mais exigentes em suas maneiras de recreação.

Quanto à qualidade ambiental da cidade, a Nova Carta de Atenas 2003 chama atenção para a crescente poluição sobre a geração de resíduos, o que resulta em má saúde nas cidades e aponta que: “Menos espaços exteriores e menos biodiversidade nas cidades são ameaças para a qualidade da vida urbana e dos espaços públicos” (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 14).

Analizando a Nova Carta de Atenas 2003, constata-se que para as cidades européias já foi identificada a necessidade de mais espaços públicos como condição de sustentabilidade urbano-ambiental. Nossas cidades, no entanto, adotam políticas urbanas que permitem a privatização dos espaços públicos, como corre nos loteamentos fechados.

A Nova Carta de Atenas identifica como desafio o planejamento para alcançar a sustentabilidade urbano-ambiental, pois “A necessidade de um ambiente sustentável implica também uma questão atenta do espaço, para a qual o urbanismo e o planejamento estratégico do território são instrumentos essenciais”. (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p.15).

O loteamento fechado deve ser objeto de análises mais profundas pelos nossos arquitetos urbanistas para que eles consigam desempenhar a função de agentes de transformação na política de planejamento urbano. Observamos que, normalmente, a política de planejamento urbano tem sido concebida para atender aos interesses dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários e que ela não possui uma coerência lógica de continuidade de traçado urbano e que é carente de aspectos que promovam ou estimulem a inclusão social.

É interessante a transcrição do seguinte trecho da Nova Carta de Atenas:

São necessárias novas regras para o desenho e composição urbana, onde as partes antigas e novas das cidades devem ser planeadas de maneira coerente para oferecer soluções apropriadas, ligando sempre o passado ao futuro. É preciso também que existam laços contínuos entre os espaços livres e os espaços construídos – às diferentes escalas territoriais desde o quarteirão à cidade, e das redes de cidades ao território global da Europa. As formas urbanas devem integrar uma mistura social e urbana e devem contribuir para uma melhor qualidade de vida. O lazer na cidade pode tornar-se uma combinação de ambientes virtuais e físicos, com possibilidades ainda desconhecidas (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p.16).

Quando analisamos o loteamento fechado, fica evidente que sua pretensão é romper com os padrões urbanísticos atuais de forma bem agressiva. Ele não se molda à cidade, ao seu traçado, à sua cultura; à sua história; ao seu sistema viário; ele impede, ele interrompe toda a rede de mobilidade e rede social de uma cidade; ele é um nó que compromete a vitalidade dos espaços públicos e da sociedade.

O loteamento fechado não proporciona nenhuma espécie de integração urbana, ambiental ou social. Ele contraria todos os aspectos que o Conselho Europeu de Urbanistas considera importantes para o espírito do lugar e da cultura na coerência da cidade e na qualidade de vida.

Será que nossas cidades possuem realidades tão distintas das cidades européias a ponto de descartarmos todas essas diretrizes? Acreditamos que não. Cidade e sociedade possuem uma simbiose tão perfeita que temos a cidade que a sociedade nos permite ter e a sociedade vive na cidade que temos, de tal modo que uma é projeção da outra, a cidade transforma a sociedade e a sociedade por sua vez transforma a cidade.

A globalização e as cidades em rede nos convidam a analisar a questão urbana como uma questão mundial. Devemos apreciar e refletir essas recomendações sobre o desenvolvimento urbano europeu, pois demonstramos muitas diretrizes que, se aplicadas ao Brasil, seriam excelentes. Coerência é uma palavra de ordem e reflete a importância do equilíbrio urbano-ambiental.

A Parte B da Nova Carta de Atenas 2003 trata das questões e desafios das cidades quanto às alterações sociais e políticas, econômicas e tecnológicas, ambientais e urbanas.

Em relação às alterações sociais e políticas ficou constatado que a tendência, uma das consequências da globalização, é a concorrência entre as cidades. A cultura local recebe forte influência das inovações tecnológicas e das culturas dos integrantes, a tal ponto que a cidade deve estar preparada para atender a demanda de seus moradores e dos novos grupos de consumidores e utilizadores que surgem ao lado dos habitantes.

Segundo o Conselho Europeu de Urbanistas (2004, p. 12): “Na Europa, as mudanças radicais de governos influenciam o contexto do ordenamento e questão das cidades. A falta de regulamentação e a privatização oferecem novas vias para o financiamento e permitem novos projetos de desenvolvimento”.

O que ocorre é que a competição entre as cidades tem como consequência a doção de uma gestão pública com forte tendência empresarial, com resultados e visões de curto prazo direcionados pelos aspectos financeiros, bem diferente da ideia de promoção do bem público. Como exemplo dessa influência, eles citam os:

[...] numerosos partenariados público/privados, que têm um nítido compromisso com as abordagens técnicas de “marketing” urbano ou procura de investimentos promocionais. Isso conduz, por vezes, os poderes locais a negligenciar a participação do público nas políticas de urbanismo estratégico. Insuficiências da democracia poderão então emergir nas cidades que se apoiarem demasiado no setor privado para distribuir os benefícios sociais do desenvolvimento. (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 12).

Esse alerta também se aplica ao Brasil, já adotamos as parcerias público – privadas e muitos dos empreendimentos urbanísticos, como o loteamento fechado, são pautados nos interesses privados e são implementados sem a participação da sociedade por meio de

audiências públicas ou outras formas de gestão participativa como os conselhos de política urbana. Outra questão social apontada refere-se à segregação socioespacial, pois

Zonas especialmente dedicadas a consumidores com rendimentos mais elevados tendem frequentemente a aparecer em ambientes fechados, ao passo que os habitantes mais pobres ficam sem abrigo ou vivem nas áreas em declínio dos centros das cidades ou dos seus arredores (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, p. 12).

Essa é uma tendência que se constata nas cidades brasileiras, sendo que a figura do loteamento fechado ilustra bem esse enclausuramento das classes mais altas.

A Nova Carta de Atenas também, com fundamento na ideia de que a cidade não se destina apenas a seus habitantes, mas também a um significativo número de usuários, aponta que, para atender a todos os usuários, a cidade deve ter condições de oferecer cada vez mais, ambientes e serviços de alta qualidade, por isso o processo de planejamento urbano deve se pautar no compromisso entre os diversos atores da cidade para garantir o desenvolvimento sustentável e a coesão social.

Verifica-se então que algumas visões e recomendações da Nova Carta de Atenas se encaixam na nossa realidade, pois estamos construindo loteamentos fechados que comprometem as funções sociais da cidade, relacionadas ao lazer e mobilidade, além de promover uma explícita segregação social. O loteamento fechado também inviabiliza a sustentabilidade urbana, porque é um modelo que rompe agressivamente a continuidade do tecido urbano, provocando a ruptura do sistema viário e diminuindo a quantidade de vias públicas da cidade, pois elas são privatizadas.

A importância da análise da Nova Carta de Atenas 2003 é devido a sua origem, pois é fruto das ideias dos pensadores profissionais da cidade. Precisamos pensar nas antigas funções da cidade, quais sejam, morar, trabalhar, recrear e circular, que até hoje não conseguimos alcançar em sua plenitude e também nos preparamos para o desafio de desempenhar as novas funções que as cidades em rede terão que assumir como, por exemplo a inclusão social e a sustentabilidade urbano-ambiental.

Quando ocorre a melhoria do nível educacional e econômico, há uma demanda mais qualificada por serviços públicos e qualidade de vida. Isso faz com que o cumprimento da função social de circulação, por exemplo, seja mais complexo, pois as pessoas não ficarão satisfeitas com a realização de um bom sistema vário, elas irão pleitear mais que isso, exigirão transporte público com rapidez, modicidade, conforto e acessibilidade, além de outras formas

eficazes de mobilidade como condições para utilização de bicicletas e andar a pé, estacionamento para os veículos particulares.

Enfim, à medida em que o homem se desenvolve, e adquire noções mais sólida de cidadania as demandas sociais se tornarão cada vez mais complexas. Tendo em vista essa ideia, defendemos a necessidade de maior qualificação técnica dos urbanistas, só assim eles terão força para enfrentar a política urbana das cidades em que vivemos e promoverão as mudanças necessárias para atingirmos a sustentabilidade urbana.

Os urbanistas, os pensadores das cidades têm um papel de profunda relevância na construção, na reprodução, na sustentabilidade urbano-ambiental e na estética da cidade. Suas ideias devem ser de consulta obrigatória na implementação da política urbana, que não pode se resumir em leis que estabelecem direitos e deveres entre os agentes privados promotores do parcelamento urbano e município, como ente jurídico. A política urbana é do interesse de todos e deve ser pautada na democracia participativa, visando à inclusão social como critério de sustentabilidade urbana.

2.2. Função social da propriedade e da cidade

Antes de analisarmos a questão da função social da cidade é imprescindível compreendermos a função social da propriedade urbana porque entre ambas existe verdadeira simbiose, a ponto da ausência de uma prejudicar a outra, ou seja, há uma relação de dependência existencial entre elas. Também será necessário compreendermos que o conceito de propriedade sofreu significativa evolução Na visão de Barros (1995, p. 82), as teorias que foram formuladas sobre a origem e a legitimidade do direito de propriedade podem ser assim resumidas:

Teoria da ocupação: trata a ocupação como fundamento da propriedade. “É a mais antiga e também a mais errônea”. De acordo com essa teoria o surgimento da propriedade só pode ocorrer com fundamento na lei, que já pressupunha a propriedade individual, que a organize devidamente e inclua a ocupação entre os respectivos modos de adquiri-la.

Teoria da Lei: a propriedade é criada pela lei, ou seja, é instituída pelo direito civil, é como se fosse uma consagração do direito positivo. Sua fragilidade é evidenciada diante da possibilidade do legislador extinguí-la ou modificá-la, uma vez que é seu próprio criador. O equívoco aqui é que a propriedade não pode ter como fundamento a vontade humana, devendo ser delegado ao legislador apenas o poder regulamentador do seu exercício.

Teoria da especificação: denominada como teoria do trabalho, foi formulada por economistas. Por esta teoria a propriedade é vista como fruto do trabalho, pois ele é o criador dos bens e constitui-se em título legítimo para a propriedade. Esta teoria não questiona se deve ou não existir a propriedade, apenas se preocupa em identificar o proprietário.

Teoria da natureza humana: A propriedade é concebida como inerente à própria natureza humana, revela-se como condição da existência e liberdade do homem. A doutrina da Igreja Católica afirmava que a propriedade privada foi criada naturalmente para que o homem pudesse prover o seu sustento e proteger sua família.

A propriedade é um fato histórico, de existência remota e anterior a qualquer espécie de regulamentação. Seu tratamento atual é consequência de sua evolução no tempo, razão pela qual deve ser objeto de bastante reflexão, porque a própria história nos mostra que é impossível romper bruscamente com os laços do passado. Para Monteiro (1995, p. 81) "a propriedade tem justificada sua sobrevivência pelos incontáveis serviços prestados à humanidade [...] ela representa uma necessidade econômica das sociedades civilizadas e que se impõe ao legislador e ao jurista".

Não é possível apontar com exatidão como seu deu o início da propriedade. No entanto, é provável que surgiu como coletiva e foi ao longo dos anos se transformando em individual.

Para o direito romano a única forma de propriedade era a *quiritária*, que deveria ser precedida da existência de vários requisitos como a capacidade pessoal (exclusiva do cidadão romano), idoneidade da coisa (*res mancipi*) e seu modo de aquisição deveria ocorrer em conformidade com o *jus civile*. A defesa da propriedade poderia ser feita por meio da ação de reivindicação (*res vindicatio*).

Na Idade Média, o senhor, que situava-se no ápice da escala social, era o grande proprietário, sendo que este direito de propriedade era confundido com a jurisdição política. Em baixo, tinha o vassalo, o servo e o semi-livre. Havia os fundos nobres e os fundos plebeus, que eram obrigados a pagar contribuições onerosas em favor dos senhores. Era comum os humildes serem afastados de suas propriedades pelos mais poderosos.

Ao longo dos tempos até chegar no seu conceito atual. Analisaremos o seu conceito com a finalidade de facilitar a compreensão do termo função social da propriedade.

2.2.1. Conceito de propriedade

O antigo Código Civil brasileiro (BRASIL, 1916), no seu art. 524 define a propriedade como sendo o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e reavê-los de quem que, injustamente, os possua. Deste conceito, podemos extrair seus elementos característicos, quais sejam, o caráter absoluto, o caráter exclusivo e o irrevogável.

O caráter absoluto do direito de propriedade assegura ao proprietário a liberdade de dispor do bem, legitimamente adquirido, do modo que lhe aprovou, ou seja, ele tem o direito de decidir como e quando vai usar a propriedade ou até mesmo se vai abandoná-la, inutilizá-la ou destruí-la. A liberdade do proprietário é praticamente total quanto à disposição do seu bem, se sujeita apenas à limitação de ordem pública em benefício do interesse público ou pela coexistência do direito de propriedade.

A exclusividade do direito de propriedade indica a existência de um único proprietário. A mesma coisa não pode pertencer simultaneamente a mais de um proprietário. Mesmo na hipótese de condomínio não desaparece o caráter exclusivo da propriedade, porque os condôminos são, conjuntamente, titulares do direito, ocorre apenas a subdivisão abstrata da propriedade em frações ideais. O Código Civil dispunha claramente sobre esse caráter exclusivo no seu art. 527: “O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário” (BRASIL, 1916).

Em razão destas duas características, surge o caráter irrevogável da propriedade. Como o proprietário detém o poder absoluto de sua propriedade, todos os atos legais de disposição devem ser mantidos e respeitados. Devido ao caráter exclusivo da propriedade, ela somente desaparecerá se for da vontade do proprietário. De acordo com o civilista Monteiro (1995, p.90): “É irrevogável ou perpétua, no sentido de que subsiste independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa legal extintiva”. A perpetuidade implica a possibilidade de transmissão da propriedade após a morte do proprietário.

É importante destacar que essas características essenciais da propriedade não devem ser compreendidas como ilimitadas. Para Silva (1996), o sentido de poder exclusivo e absoluto, que se exerce sobre determinada coisa, em caráter permanente, não se mostra arbitrário e infinito:

[...] vai até onde não o impeça a natural limitação, imposta pela concorrência de outro direito igual ou superior a ele. Desse modo o direito de propriedade, que se assegura em toda sua plenitude, para que possa seu titular dispor da coisa livremente, fruindo-a a seu bel-prazer ou a alienando quando lhe aprovou, sofre as restrições advindas do respeito a direitos alheios ou fundadas no próprio interesse coletivo, em face dos princípios jurídicos que transforma a propriedade numa função social, com destino ligado ao bem estar do próprio povo (SILVA, 1996, p. 47).

Já o novo Código Civil optou por considerar tais direitos como faculdades cabíveis ao proprietário e assim estabelece: “Art. 1228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002,).

Além disso, adota explicitamente que o exercício da propriedade deverá atender as finalidades sociais e preservar o meio ambiente é o que demonstra o §1º, do art.1228 do Código Civil:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Verifica-se que não há como sustentar a tese de que a propriedade não conhece restrições e é incondicional, pois o que o atual Código Civil afirma que a propriedade, dentro do subsistema de direito civil, também deve ser interpretada sob a ótica da sua função social, conforme prevê a nossa Constituição Federal. Não se trata da total extinção do caráter absoluto e exclusivo da propriedade, mas significa que tais atributos serão relativizados até que a função social da propriedade seja atingida.

2.2.2. Função social da propriedade

Para Chemeris (2002, p. 68), embora o Código Civil de 1916 (art. 524) tenha adotado o pensamento individualista, inspirado no Código de Napoleão, a ideia de função social ganhou espaço em sede de Constituição Federal Brasileira, na Carta de 1934 (art. 113, inc.17), segundo o qual é garantido o direito de propriedade, “que não poderá ser exercido contra interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

A Constituição de 1937, em seu art. 112, §14, assegura “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (BRASIL, 1937) Silenciou quanto ao interesse social.

Já a Carta Magna de 1946 trouxe novamente a ideia de função social, ao estabelecer que o “uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social” (art. 147).

A Emenda Constitucional 1/69 assegurou a função social da propriedade como princípio para o desenvolvimento nacional e a justiça social (art. 160, III). A partir desse momento a função social da propriedade passou a ser constante na Lei Maior (CHEMERIS, 2002).

O Estado Democrático de Direito fundamenta-se basicamente na intervenção do Estado a favor dos mais necessitados economicamente.

Na visão de Bonavides (1996, p. 43):

[...] o Estado social caracteriza-se pelo asseguramento dos direitos do trabalho, da previdência, da educação, pela intervenção na economia como distribuidor, ditando salário, manipulando a moeda, regulando os preços, combatendo o desemprego, protegendo os enfermos, dando a trabalhador e ao burocrata a casa própria, controlando as profissões, comprando a produção, financiando as exportações, concedendo créditos, instituindo comissões de abastecimento, provendo necessidades individuais, enfrentando crises econômicas, colocando na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social e estendendo sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam em grande parte, à área de iniciativa individual.

O Estado social, acrescenta o mesmo autor, por sua natureza é um Estado intervencionista, “que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas” (BONAVIDES, 1996, p. 42).

A expressão “Estado Democrático de Direito” adotada pela Constituição da República de 1988, em seu art. 1º retrata o compromisso entre as concepções liberalizante e socializante do Estado. É exatamente com fundamento nesta ideia de compromisso que a Constituição da República consagra o direito de propriedade (art. 5º, XXII) desde que cumpra a sua função social (art. 5º, XXIII). Aparentemente são ideias contraditórias, mas demonstram exatamente o limite do exercício da propriedade com o objetivo da alcançar a função social da propriedade, que só é possível mediante ação intervencionista do Estado.

Para Chemeris (2002), a função social da propriedade significa a materialização dos princípios da igualdade, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, primando pelo equilíbrio evocado pelo conteúdo social positivado no Estado Social e Democrático de Direito.

A Constituição Federal ao estabelecer em seu art. 1º, III, o princípio da dignidade da pessoa humana, indica que todos os direitos fundamentais, inclusive o da propriedade são norteados pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, todas as garantias constitucionais individuais devem proporcionar uma existência digna aos homens e mulheres.

Este é princípio maior do sistema constitucional do nosso país, porque somente com pessoas que desfrutam de uma existência digna é possível falar nos demais princípios

fundamentais do nosso Estado, quais sejam, a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Além disso, a Carta Magna prevê como objetivo fundamental do nosso país “erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir a desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III). Isto indica que a dignidade da pessoa humana deve ser interpretada também sob a ótica do princípio da igualdade.

A igualdade concebida no nosso sistema jurídico indica que o tratamento aos desiguais deve ser atingindo proporcionalmente às suas desigualdades. Num primeiro momento, poderíamos imaginar que o princípio da isonomia nos indica que todos devem ser tratados tendo um vista um único padrão, um único referencial. No entanto, isto só seria possível se todos os cidadãos possuíssem o mesmo nível social e econômico. Como nossa sociedade é notoriamente desigual, a aplicação do princípio da igualdade requer habilidoso manejo para que não seja desvirtuada.

Segundo Mello (1999, p. 12):

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser acolhida por regimes diferentes. Donde, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos.

O objetivo é alcançar a igualdade por intermédio da lei, ou seja, que a lei se transforme no instrumento que viabilize a aplicação do princípio da isonomia. A propriedade não é dirigida por si só ao cumprimento da função social, é a lei que impulsiona esta atuação.

A função social da propriedade se constitui na limitação do exercício do direito de propriedade quanto ao seu caráter absoluto e exclusivo, com o objetivo de fazer com que a propriedade seja utilizada para promover o desenvolvimento econômico e social.

A propriedade urbana cumpre função social quando é utilizada em benefício da sociedade. De acordo com as diretrizes da nossa política urbana nacional previstas na Constituição Federal de 1988, cabe ao plano diretor das cidades contemplar as formas de cumprimento da função social da propriedade. O que quer dizer que o plano diretor deve definir quais as formas de utilização da propriedade são consideradas como cumpridoras da função social. Com isso, a função social da propriedade urbana ganha contornos mais precisos

que garantem a eficácia dos instrumentos que irão dar aplicabilidade ao cumprimento da função social da propriedade.

Num loteamento urbano, temos a incidência da função social da propriedade urbana porque é imprescindível que ocorra o parcelamento das glebas urbanas para que a cidade possa se desenvolver, até mesmo porque hoje já dispomos de instrumentos jurídicos adequados para promover a indução do parcelamento, com a finalidade de eliminar, ou pelo menos, amenizar os efeitos maléficos da especulação imobiliária e dos vazios urbanos.

O parcelamento urbano, no entanto, nem sempre pode ser considerado como forma de cumprimento da função social da propriedade que foi subdividida, porque sempre será uma atividade de significativo impacto urbano e ambiental, razão pela qual várias questões devem ser previamente consideradas para ao final considerá-lo cumpridor da função social da propriedade urbana.

O parcelamento urbano não é algo estático, um simples recorte de gleba dando um novo traçado a cidade, é bem mais que isso. Ele vai moldando, criando e reinventando a cidade em que vivemos, por isso temos que fiscalizá-lo de forma mais precisa para identificá-lo como um parcelamento que cumpre ou não a função social da propriedade. Devemos nos perguntar: ele resulta em benefício social para a cidade?

Esse questionamento assume relevância jurídica porque a função social da propriedade prevista no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, segundo o entendimento de Chemeris (2002, p. 66,) seria um interesse transindividual de natureza difusa e acrescenta que, “tratando-se de um interesse difuso, autorizaria o cidadão a exigir da parte do proprietário o cumprimento daquele dispositivo”.

Temos aqui o surgimento de um direito fundamental social, o que nos permite concluir que estamos diante de um interesse subjetivo público, em oposição à propriedade prevista no inciso XXII, do mesmo artigo, que deve ser entendida como direito subjetivo individual. A compreensão deste interesse como transindividual é de extrema relevância, porque implica a possibilidade de requerer ao Judiciário o seu efetivo cumprimento por meio das ações coletivas.

É importante destacar que quando ocorre incidência de uma função social sobre um direito subjetivo, ocorre a transformação deste direito em dever. No entanto, como já ponderamos anteriormente, a incidência desta função social não significa o aniquilamento da liberdade do proprietário face à sua propriedade, ocorre apenas o seu condicionamento às exigências de interesse superior.

Além disso, o loteamento urbano é uma atividade econômica que também deve possuir uma função social. De acordo com a Constituição Federal, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado dentre outros princípios, a função social da propriedade (art. 170, III). Esta previsão indica que a atividade econômica deve ser desenvolvida para atingir o bem-estar social, de modo a assegurar a todos existência digna.

Verifica-se então a relevância do loteamento urbano na cidade que também tem obrigação de cumprir sua função social. Com isso, temos que o loteamento urbano é uma atividade econômica que resultou da tentativa de cumprimento da função social da propriedade. Ele possui uma espécie de bi-função social, daí sua relevância para o desenvolvimento sustentável de uma cidade que também deve cumprir uma função social.

Normalmente usa-se a expressão função social da propriedade no singular, porque nesse caso temos uma função de dar uma destinação, a obrigação de desempenhar um papel, de atribuir uma utilização, que poderá ser por meio de edificação compulsória ou parcelamento compulsório. O cumprimento de qualquer destas espécies é caracterizado como cumprimento da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade no art. 5º, inciso, que regulamenta a diretriz constitucional prevista no artigo 182, §4º, estabeleceu esses três instrumentos como forma cogente de cumprimento da função social da propriedade e, ainda, foi além, estabeleceu também a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo como forma de penalizar o proprietário que não parcelar, utilizar ou edificar (art. 7º).

Após a aplicação do IPTU Progressivo no tempo por um período de cinco anos, o município poderá desapropriar o imóvel e pagar o proprietário com título da dívida pública (art. 8º). Desse modo, os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade são muito bem definidos e possuem uma lógica coercitiva muito interessante que realmente induz ao efetivo exercício da função social da propriedade. No entanto, como comentamos mais adiante, a aplicação destes instrumentos depende de previsão legal, devendo possuir consonância com a política urbana local prevista no Plano Diretor.

2.2.3. Função social da cidade

Na cidade, a situação de função social já é bem mais complexa, razão pela qual normalmente usamos a expressão no plural, pois a cidade possui várias funções sociais a desempenhar. As funções sociais de uma cidade têm relação direta e depende das funções sociais da propriedade e da atividade econômica e o loteamento urbano elucida bem esse raciocínio.

No nosso ordenamento jurídico não temos um conceito de função social da cidade. A nossa atual Constituição Federal, ao dispor sobre a Política de desenvolvimento urbano no seu art. 182, estabelece que o objetivo dessa política é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988)

O Estatuto da Cidade ao regulamentar a política de desenvolvimento urbano também não estabelece um conceito de função social da cidade, mas elenca no inciso I do seu artigo 2º, que o direito à cidades sustentáveis é garantido na medida em que a cidade consegue fornecer ao cidadão o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Com isso, o Estatuto da Cidade avança estabelecendo um contorno jurídico para as funções sociais da cidade ao citar algumas formas de cumprimento de sua função social. Podemos perceber que as funções sociais da cidade previstas na Carta de Atenas, quais sejam, circulação, trabalho, lazer e habitação foram contempladas no Estatuto da Cidade.

Para Bertolo (2006, p. 37) :

[...] as funções urbanas na Carta de Atenas de 1933 permanecem atual e permitem o preenchimento inicial do conteúdo da expressão no texto constitucional brasileiro quanto à dimensão espacial urbana, aí compreendida. Não significam, contudo, apego a concepção modernista e funcional com que foram enunciadas.

Essas quatro funções também representam as formas funcionais que as cidades deveriam desempenhar. No entanto, elas ainda são atuais porque não representam as atividades básicas necessárias para uma vida urbana hoje; podemos dizer que representam o mínimo que uma cidade deve oferecer aos seus habitantes.

As funções da cidade contemporânea assumem contornos mais amplos. Ainda são contempladas de acordo com as necessidades humanas. Como a vida urbana vai se tornando cada vez mais complexa e exigente, a cidade vai assumindo cada vez mais funções, sejam urbanísticas, sejam socioeconômicas, sejam de gestão administrativa.

À medida que o homem evolui em sua cidadania, ele passa a ser mais exigente com a qualidade da vida urbana e com a sua sustentabilidade. Consequentemente a cidade passa a assumir mais “funções” para garantir a dignidade da vida humana.

As funções sociais da cidade são essencialmente dinâmicas e variam em razão das peculiaridades locais. Cada cidade possui funções sociais distintas, quer em termos de caracterização ou em termos de prioridade. Isso não significa que não possuam várias funções semelhantes e até mesmo idênticas.

Para que a cidade brasileira desempenhe de forma eficiente estas funções sociais é imprescindível a compatibilidade com o nosso sistema constitucional. Já mencionamos a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana, que deve ser o preceito basilar de qualquer conduta que tenha como finalidade atingir o cumprimento da função social da cidade. Não podemos esquecer jamais que o objetivo de melhorias na cidade, principalmente no âmbito do desenvolvimento econômico deve ter como meta principal proporcionar ao homem existência digna. A cidade é, por excelência, o habitat do homem que merece ser tratado como cidadão.

Além de observar os preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, os demais preceitos elencados nos artigos. 5º e 6º da Constituição Federal devem ser respeitados, porque a ideia de cumprimento da função social da cidade está umbilicalmente ligada a sua capacidade de proporcionar a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF/88, art. 5º, *caput*) e a sua capacidade de garantir a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros elencados no art. 6º⁹. É por meio da composição harmônica de todos estes preceitos constitucionais que a cidade conseguirá alcançar seu pleno desenvolvimento.

Não é tarefa fácil, porque requer habilidade, sensibilidade e muito conhecimento para que o administrador público seja capaz de conjugar todas estas garantias constitucionais com os interesses da iniciativa privada, a grande promotora do desenvolvimento econômico, que tem como principal objetivo a obtenção de lucro. Como o interesse público é por natureza antagônico ao interesse privado, cabe ao administrador público equilibrá-los de forma que se possa alcançar o tão almejado desenvolvimento pleno, ou melhor, o desenvolvimento

⁹FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

sustentável da cidade. A experiência profissional permite afirmar que a cultura dos nossos governantes é enxergar que toda espécie de atividade econômica a ser desempenhada na cidade é sempre benéfica e capaz de proporcionar o pleno desenvolvimento. Trata-se de raciocínio simplista, pois se entende que o crescimento da atividade econômica proporcionará o desenvolvimento da cidade, como se o crescimento por si só levasse ao desenvolvimento urbano.

Esse entendimento é que faz com que os administradores proporcionem regalias aos empresários, chegando ao ponto de alterar a legislação municipal para atender aos seus interesses. Percebe-se que as políticas urbanas locais são construídas de acordo com as novas situações colocadas pelo mercado imobiliário, ou seja, a legislação urbanística torna-se casuística.

Na verdade, a nossa política de desenvolvimento urbano, na prática, não privilegia um planejamento, ela é realizada pontualmente de modo a atender os interesses envolvidos em cada empreendimento, para assegurar que ele ocorra, independentemente da existência de um estudo sobre a implantação dos loteamentos fechados. Percebe que a figura do loteamento fechado é vista como um produto do mercado imobiliário que está presente em várias cidades grandes e desenvolvidas. O que ocorre é a concorrência entre as cidades no sentido de qual tem maior capacidade de atrair investimentos privados.

Desenvolvimento sustentável ou pleno desenvolvimento da cidade significa que o seu crescimento econômico deve ser direcionado para a promoção de habitação decente, ou seja, moradias com razoáveis condições de habitabilidade em locais adequados ao adensamento populacional e providos de infraestrutura básica. A infraestrutura do sistema viário assim como o planejamento de sua expansão deve ter como finalidade garantir ao cidadão o seu direito de circular livremente pela cidade.

O desenvolvimento da cidade também deve ser capaz de fornecer possibilidades reais de trabalho. Outra função social da cidade de suma importância é proporcionar lazer aos seus habitantes. É atribuição do município destinar áreas de lazer e recreação, por meio da construção de praças, parques, quadras de esporte, etc.

O engenheiro, arquiteto e paisagista dos parques parisienses, Forestier, faz o seguinte relato a Corbusier (2000, p. 188) “Digo que as cidades atuais correm perigo mortal. Como livrar-se dele? As municipalidades nada podem: seria preciso criar espaços verdes de 20, 30, 40, 50% da superfície das cidades. Inútil sonhar com isso. A situação é angustiante”.

Até agora tratamos apenas da função social da propriedade privada, no entanto a propriedade pública também deve cumprir sua função social. A questão é de grande relevância para nosso estudo, porque com a privatização dos bens públicos de uso comum nos loteamentos fechados, essas áreas públicas deixam de cumprir sua função social. As áreas destinadas à recreação e ao lazer, assim como as vias públicas deixam de atender a sua função social que é o seu usufruto pela população em geral.

Di Pietro (2005) entende que a ideia de função social, enquanto dever de utilização é compatível com a propriedade pública, a qual já tem uma finalidade pública inerente, devendo inclusive ampliar essa finalidade pública para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem estar dos seus habitantes.

Para a autora, é possível e até aconselhável que a Administração Pública acrescente aos bens de uso comum do povo outros usos, para atender a interesse público ou privado, desde que não prejudiquem a finalidade a que o bem está afetado e faz a seguinte consideração: “Se a função social da propriedade pública impõe para o poder público um dever, significa para os cidadãos um direito de natureza coletiva exigível judicialmente, em especial pela via de ação popular e ação civil pública” (DI PIETRO, 2005, p. 97)

O fato dos bens públicos de uso comum dos loteamentos fechados atenderem somente ao interesse dos seus moradores implica ofensa a função social desses bens, que desde sua origem estão legalmente afetados ao lazer e circulação da população em geral. Com isso temos que essa espécie de privatização impede o cumprimento da função social do bem público e compromete também o cumprimento de duas funções sociais da cidade, que são o lazer e a circulação.

A única forma que o município possui de enfrentar e garantir o cumprimento da função social da propriedade e das funções sociais da cidade é por meio de uma política urbana que estabeleça um planejamento urbano-ambiental sustentável, que deve, necessariamente, ser contemplada em lei, devido a essa relevância analisaremos as leis que tratam de política urbana em Uberlândia, no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - A política urbana de Uberlândia

Analisaremos agora a política urbana adotada em Uberlândia e para isso é importante, primeiramente, compreendermos o conceito de política, para depois descrevermos os contornos da política urbana, e ao final, termos condições de aferir se a política urbana de Uberlândia, prevista em lei, visa ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, se a sua aplicação tem como finalidade a promoção da dignidade das pessoas que aqui moram, bem como de todos os seus usuários.

Uberlândia é uma cidade pólo, por isso atrai várias pessoas constantemente, temos gente chegando todos os dias para atividades diurnas, como as pessoas que vem para trabalhar ou estudar e ao final do dia retornam para suas cidades. Temos também muitas pessoas que ficam alguns dias em nossa cidade para tratarem de negócios, fazerem cursos e até mesmo turismo. Por isso, a nossa política urbana deve atender aos interesses dessa diversidade de usuários, porque todos eles têm o direito de circular livremente por todo o território, assim como usufruir de seus espaços públicos destinados ao lazer.

3.1. Política urbana

Política é a arte da ciência de governar bem um povo de um determinado Estado. Por isso, seu objetivo é estabelecer as diretrizes, os princípios indispensáveis que os governantes devem seguir para alcançar as finalidades do Estado. Nesse sentido, afirma Silva (1996, p. 389):

[...]. a *política* mostra o *corpo de doutrinas*, indispensáveis ao bom governo de um povo, dentro das quais devem ser estabelecidas as *normas jurídicas* necessárias ao bom funcionamento das instituições administrativas do Estado, para que assegure a realização de seus fundamentais objetivos, e para que traga a tranquilidade e o bem-estar a todos quantos nele se integrem (grifos do autor).

Compreendemos que a política encontra-se descrita na norma jurídica, mas cabe aos governantes a sua adequada aplicação, ou seja, ela só se efetiva quando da sua aplicação.

Nesse sentido, Vichi (2007, p. 86) argumenta que [...] “quando uma determinada política pública encontra amparo legal em regras ou princípios está apta a ser concretizada por intermédio do direito”.

O nosso direito, no entanto, não estabeleceu um conceito jurídico de política pública, mas contempla de forma bem clara seus objetivos e diretrizes, principalmente em relação à política urbana.

Podemos dizer que nossa política urbana encontra todo seu contorno jurídico no Direito Urbanístico. No Brasil, o Direito Urbanístico foi tratado por um bom tempo, pela maioria dos doutrinadores, como ramo do Direito Administrativo. A autonomia do direito urbanístico é afirmada pela Constituição Federal de 1988 ao fixar seus objetivos e instrumentos, pois o tratou como disciplina jurídica ao dispor no seu art. 24 (I c/c §1º e §2º), que compete à União editar normas gerais de direito urbanístico, cabendo aos Estados legislar de forma suplementar, sendo que os municípios, por sua vez, poderão legislar também de forma a suplementar as normas federais e estaduais, no que couber, conforme previsto no art. 30, II, da CF/88.

É pertinente analisarmos essa questão para que possamos compreender porque somos carentes em termos de aplicação de política urbana. Boa parte desse nosso atraso se deve ao fato de nossas escolas de direito ainda insistirem em adotar uma grade curricular com quatro anos de direito civil e apenas um, no máximo dois anos de direito administrativo, sendo que nesse contexto, o direito urbanístico, quando visto é rapidamente abordado dentro da disciplina direito administrativo.

Temos uma herança doutrinária que encara a propriedade de forma individualista, que não se coaduna com o nosso processo de urbanização. Fernandes (2001), ao discorrer sobre o assunto, alerta que a pesquisa acadêmica sobre as complexidades da urbanização é muito deficitária e aponta como consequência o descrédito do direito pelos urbanistas. Isto se deve ao fato de que o direito tem sido reduzido à sua dimensão instrumental e afirma que:

De modo geral, o direito tem sido subestimado pelos analistas mais (sic) radicais como se fosse tão somente um instrumento político de discriminação e exclusão social, ou aceito sem reservas por outros, ou como se fosse meramente um instrumento técnico, objetivo e não problemático, que se presta a dar soluções imediatas aos galopantes problemas urbanos e sociais (FERNANDES, 2001, p. 18).

O direito urbanístico ganhou um contorno mais definido e adquiriu maior prestígio com a publicação do Estatuto da Cidade. No entanto, ainda não avançamos em nossos estudos acadêmicos, sobre a relação dos avanços do processo de urbanização e o direito urbanístico e ambiental. O direito precisa encarar a interdisciplinaridade das questões urbanas e assumir uma postura mais expressiva como ciência social e não apenas para oferecer os meios de aplicação dos vários instrumentos urbanísticos contemplados no Estatuto da Cidade.

É necessário uma releitura da legislação já aprovada e da Legislação futura, sob a ética da nova política urbana disposta na Constituição Federal de 1988. Para isso, Fernandes (2001, p. 22) considera que o mais importante é “mudar o paradigma da interpretação”, sendo que a postura do judiciário é de fundamental relevância e conclui que:

Mesmo com a reforma constitucional de 1988, a ordem jurídica ainda não reflete a ordem urbana existente no Brasil, com o que mudanças políticas futuras ainda serão necessárias para criar um quadro jurídico-político que efetivamente expresse a natureza e a dinâmica do processo de urbanização brasileiro.

O direito urbanístico tem como razão de ser a política urbana. Nesse sentido, concordamos com Sundfeld (2003, p. 49), ao entender que a Constituição de 1988, em razão do tratamento dado à política de desenvolvimento urbano, deve atender as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes, e afirma que:

O direito urbanístico surge, então, como o *direito da política de desenvolvimento urbano*, em três sentidos: a) como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais; b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros) (grifos do autor).

Para o referido autor, a Constituição Federal de 1988 define como objeto do direito urbanístico a política urbana, a qual pode ser compreendida como a política das funções sociais da cidade e considerando outras delimitações referenciadas na Constituição Federal de 1988 como as expressões solo urbano, área urbana conclui que “O direito urbanístico é o direito da política espacial da cidade” (SUNDFELD, 2003, p. 49).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, o que indica que a aplicação das normas jurídicas incidem é na cidade, é no território local, porque à União cabe a legislação das normas gerais, que deverão ser suplementadas pelos Estados e, por último, pelos municípios, que a rigor aplicarão, de forma efetiva, a política urbana.

É na cidade que podemos conferir se a política urbana está realmente sendo efetivada segundo a finalidade da norma. Aqui podemos aferir se o Prefeito Municipal possui uma política urbana nos moldes das diretrizes gerais previstas na Constituição Federal e apta a

atingir o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes¹⁰.

A Constituição Federal, ao instituir que a política urbana deve ser executada pelo poder local, adotou o conceito tradicional da sociologia no qual o “tema da política urbana está diretamente ligado com o poder local” (CASTELLS, 2000, p. 351).

A função política a ser exercida pelo Chefe do Poder Executivo é a pura expressão de gestão administrativa do patrimônio e dos interesses do povo. Trata-se de função, que aqui deve ser encarada como obrigação, pois não cabe ao Prefeito e secretários municipais decidirem se vão ou não efetivar a política urbana em conformidade com as diretrizes e objetivos constitucionais, eles devem sim, fazer a justa gestão do espaço urbano.

Para Castells (2000, p. 374), “O campo da ‘política urbana’ remete a três especificações teóricas: *o político, a política, o ‘urbano’*” (grifos do autor). Essa visão nos aponta que a política, enquanto aplicação de normas, depende diretamente de seu aplicador, que é o político, sendo que dessa simbiose teremos ou não as mudanças nas relações com o espaço urbano.

Para Castells (2000, p. 374), “O estudo da política urbana se decompõe em dois campos analíticos *indissoluvelmente ligados à realidade social: a planificação urbana sob suas diferentes formas, e os movimentos sociais urbanos*” (grifos do autor)

A planificação urbana é uma estratégia do político que consiste em promover uma regulamentação para garantir que prevaleça o modo de produção dominante, juntamente com os interesses da classe social dominante. Já movimento social é compreendido como organização social capaz de promover mudanças qualitativas na lei e nas práticas, como por exemplo, a gestão democrática urbana (CASTELLS, 2000).

Percebemos em Uberlândia a tendência de planificação urbana, porque o parcelamento do solo tem sido feito de modo a atender aos interesses do mercado imobiliário, como é o caso das alterações na legislação local para legalizar a criação do loteamento fechado, que é um produto criado pelo próprio mercado imobiliário, como demonstraremos com mais profundidade ao tratarmos da política urbana überlandense. Mas, no país todo, de modo geral, é explícita a predominância dos interesses das classes dominantes no tratamento das questões

¹⁰ O princípio apresentado no Art. 182 da Constituição Federal de 1988 destaca que: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

urbanas, tornando-se mais evidente quando nos referimos à legislação de parcelamento, uso e zoneamento do solo urbano, bem como o enfrentamento da questão da função social da propriedade urbana, que vem sendo ignorada nos planos diretores locais. São aspectos que refletem diretamente no valor da terra, na especulação imobiliária, que rende bons frutos aos latifundiários urbanos.

Temos uma excelente política urbana institucionalizada na Constituição Federal e muito bem regulamentada no Estatuto da Cidade, porém a política urbana local tem sido deficitária em termos de avanços para alcançar os objetivos da política urbana constitucional, porque a legislação local não pode se limitar a reproduzir a legislação geral, ela deve avançar mais, no sentido de torná-la eficaz. Por isso, defendemos que não basta o município constar em seu plano diretor, por exemplo, que a utilização, a edificação e o parcelamento compulsório serão adotados, é preciso estabelecer parâmetros que viabilizem a aplicação desses instrumentos, prevendo qual tipo de propriedade será atingida, como e quando.

Em relação aos citados instrumentos assim como os demais, como o IPTU progressivo no tempo, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o estudo de impacto de vizinhança, tornou-se comum a previsão de que tais instrumentos serão implementados por meio de lei específica. O Plano Diretor de Uberlândia (UBERLÂNDIA, 2006) prevê que:

Art.112. Deverão ser regulamentados, no prazo máximo de quatro anos, contados da data de promulgação da presente, os instrumentos jurídicos e políticos nela instituídos e previstos no Estatuto da Cidade, e a legislação urbanística atualmente vigente deverá ser revista e atualizada no curso deste período.

No entanto, o Estatuto da Cidade delimita que alguns requisitos desse tipo de legislação, que será elaborada após o Plano Diretor, sejam previstos no próprio Plano Diretor, como é caso da delimitação das áreas onde será aplicada a edificação, a utilização e o parcelamento compulsórios, conforme disposto no Estatuto da Cidade:

Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

- I- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II- as disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III- sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

O inciso II, do art. 42 do Estatuto da Cidade, refere-se aos seguintes instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e estudo de impacto de vizinhança.

Entendemos que o Plano Diretor deve estabelecer os critérios mínimos da legislação que irão dispor sobre esses instrumentos. Defendemos a ideia de que o Plano Diretor deve ser, em vários aspectos autoaplicável, acreditamos, inclusive, que todos os instrumentos previstos no citado art. 42, exceto as operações urbanas consorciadas, devam ser previstos no Plano Diretor de forma mais específica, de modo que não dependam de lei posterior para sua aplicação. As operações urbanas consorciadas devem receber um tratamento mais genérico no Plano diretor, devido à sua natureza, porque sua aplicação depende de uma situação urbanística em concreto, que será objeto de intervenção, a não ser que no momento da elaboração do plano diretor já seja possível identificar a situação de intervenção.

O fato de o Estatuto da Cidade prever que os municípios poderão, por exemplo, estabelecer o direito de preempção, por meio de lei específica baseada no Plano Diretor, conforme determina o seu art. 25, §1º, não significa que o município “deve” deixar todo o tratamento do direito de preempção para lei específica. O Plano Diretor deve avançar sim, estabelecer limites para lei local que será elaborada *a posteriori*, porque no momento de elaboração do Plano Diretor, temos a mobilização da sociedade para discutir o planejamento municipal. Essas leis são de fundamental importância para o município, razão pela qual não se pode desperdiçar esse momento para discutir e pactuar com a sociedade os critérios mínimos de aplicação desses instrumentos que darão vida e dinamismo ao Plano Diretor. Eles são a única forma de inibir a especulação imobiliária e promover maior justiça e coerência no tratamento das questões urbanísticas.

Entendemos que é essencial que a comunidade compreenda e discuta sobre esses instrumentos, na ocasião da elaboração do Plano Diretor porque, do contrário, quando eles forem implementados, a comunidade nem saberá do que se trata e nem haverá discussão com a sociedade, porque essas leis obedecerão ao processo de elaboração legislativa de lei ordinária, onde, normalmente, não há mobilização da sociedade.

No Projeto de Plano Diretor Participativo desenvolvido para Patrocínio/MG, o parcelamento, edificação e utilização compulsória receberam o seguinte tratamento:

Art. 37 - Os imóveis que não cumprem sua função social, de acordo com o disposto no art. 5º desta lei e que estejam localizados nos atuais loteamentos aprovados, inseridos na Macrozona de Adensamento Urbano – MZAU e nos núcleos urbanos consolidados (Distritos e Povoados) são passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

§1º Os imóveis urbanos passíveis de edificação compulsória são aqueles que possuírem área igual ou superior a 300,00 (trezentos) m².

§2º Os imóveis urbanos passíveis de utilização compulsória são aqueles que possuírem 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos.

§3º Os imóveis urbanos passíveis de parcelamento compulsório são aqueles que possuírem área superior a 5.000,00 (cinco mil) m².

Parágrafo único: A edificação compulsória prevista no § 1º, somente se aplicará aos proprietários que possuírem mais de um imóvel.

Como o processo de elaboração contou com a participação da sociedade local, esse tipo de previsão legal demonstra que a sociedade , assim como o Poder Executivo, autor do projeto de lei, pretende dar aplicação aos instrumentos de inibição da especulação imobiliária e de promoção da função social da propriedade. O mesmo tratamento foi proposto para Projeto de Lei do Plano Diretor de Mirassol (SP) e aceito pela sociedade e pelo Chefe do Executivo. Como ambos são projetos de lei, resta-nos aguardar pelo processo de aprovação pelas Câmaras Municipais, que podem alterar tais projetos, excluindo esse tipo de previsão.

O Plano Diretor de Uberlândia apenas traz o conceito desses instrumentos da seguinte forma:

Art. 47. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória do solo urbano visam garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde não considerada prioritária a densificação, na forma da lei específica dispondo sobre a matéria (UBERLÂNDIA, 2006).

No nosso entendimento, não é necessário que uma lei, como a do plano diretor, disponha sobre conceitos, pois o mais importante, que é a indicação das áreas onde serão aplicados tais instrumentos, não foi previsto no Plano Diretor de Uberlândia, o que configura vício de legalidade, porque contraria disposto no Art.42 do Estatuto da Cidade que prevê o seguinte:

Art. 42. O plano diretor deve conter no mínimo:

I- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta lei (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor de Uberlândia prevê que:

Art. 112. Deverão ser regulamentados, no prazo máximo de quatro anos, contados da data de promulgação da presente Lei, os instrumentos jurídicos e políticos nela instituídos e previstos no Estatuto da Cidade, e a legislação urbanística atualmente vigente deverá ser revista e atualizada no curso deste período (UBERLÂNDIA, 2006).

A regulamentação de tais instrumentos se deu por meio de duas leis complementares, quais sejam, a Lei Complementar nº 519, de 16 de dezembro de 2010, que regulamenta instrumentos de política urbana e a Lei Complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011, que

dispões sobre solo urbano não edificada, subutilizado ou não utilizado. Os únicos instrumentos que foram objeto de regulamentação foram: concessão de uso especial para fins de moradia, nos mesmos moldes do Estatuto da Cidade, apenas com diretrizes gerais; transferência de potencial construtivo, que somente será utilizado nos imóveis tombados; zonas especiais de interesse social, também só com diretrizes genéricas e o estudo de impacto de vizinhança, que foi o único instrumento que recebeu uma efetiva regulamentação. Quanto à lei que trata da utilização, edificação e parcelamento compulsório também não houve avanço, porque ela não tem a finalidade de inibir a especulação imobiliária, uma vez que o seu art. 4º, prevê que: “ Os lotes vagos de um único proprietário, contíguos ou não, com área menor que 2.000 m² (dois mil metros quadrados) ficam excluídos da aplicação dos instrumentos compulsórios.” Observa-se então que o Município de Uberlândia possui uma política urbanística muita tímida em termos de enfrentamentos das questões urbanísticas locais.

3.2. O Estatuto da Cidade

Em nossa concepção, o Estatuto da Cidade é o instrumento mais avançado e o mais moderno do direito público, porque ele cria instrumentos que conseguem, de forma efetiva, atingir a tão sonhada função social da propriedade privada, além de promover uma nova concepção de gestão democrática do município. O Estatuto da Cidade é uma lei que regulamenta as diretrizes da política urbana dispostas na Constituição Federal, que é fruto do enfrentamento dos movimentos sociais face às incoerências dos conflitos urbanos, é fruto do ideário da reforma urbana que busca justiça social no tratamento das questões urbanas. Ainda que ele tenha sido idealizado por movimentos originários dos grandes centros urbanos, ele possui aplicação em todos os municípios independentemente do seu número de habitantes ou de sua extensão territorial, porque os problemas urbanos existem em todos, o que muda é a dimensão, a proporção, a intensidade, por exemplo; nenhum deles está imune à especulação imobiliária.

Podemos dizer que o grande mérito dessa importante lei é oferecer os instrumentos jurídicos capazes de inibir e até mesmo impedir a especulação imobiliária, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social. Por isso, defendemos a aplicação dos instrumentos jurídicos que têm como finalidade o cumprimento da função social da propriedade urbana nas cidades pequenas e médias onde a especulação imobiliária também

existe e é facilmente identificada e compreendida por todos os habitantes da cidade, independentemente do grau de instrução ou classe social.

O conceito de especulação imobiliária assim como as suas consequências é perfeitamente vislumbrado por todos os usuários das cidades pequenas e médias. Guardadas as devidas proporções, a especulação imobiliária deve ser atacada em toda cidade.

O *caput* do art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, prevê como objetivo da política urbana o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O ordenamento é feito por meio de regras, de normas, ou seja, é necessária a criação de leis que visam à finalidade de propiciar um desenvolvimento harmonioso da cidade.

É importante observar o quanto a lei federal utiliza o termo “cidade” inclusive na própria denominação, isso reforça nosso entendimento de que os municípios são os maiores responsáveis pela realização dos objetivos da política urbana nacional.

A política urbana nacional justa e inclusiva depende do somatório das políticas locais, ou seja, se os municípios não efetivarem a aplicação dos objetivos da política urbana prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, teremos normas ineficazes, que não produzirão os efeitos esperados. A eficácia da política urbana nacional possui dependência direta com a política urbana municipal.

O ordenamento do crescimento de uma cidade é imprescindível para que ela se desenvolva de forma sustentável. Crescimento não é sinônimo de desenvolvimento. A existência do crescimento não é suficiente para pressupor que haverá desenvolvimento. E quando falamos em desenvolvimento sustentável, a questão se torna ainda mais complexa, porque implica que o desenvolvimento de hoje deverá atender aos interesses e necessidades urbanas e ambientais da nova geração.

Esse ordenamento, esse regramento jurídico que o município deve possuir tem que alcançar o equilíbrio possível entre crescimento e desenvolvimento. Para Sundfeld (2003, p. 55), “O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio sim; por isso o crescimento deve respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII)”.

A ideia de sustentabilidade está atrelada à qualidade de vida do futuro, no sentido de que nossas ações devem garantir uma vida futura satisfatória aos nossos descendentes, é um grande pacto de solidariedade entre as gerações, para que não adotemos atitudes predatórias como se fôssemos os seus últimos habitantes. O conceito de sustentabilidade nasce

correlacionado aos aspectos naturais, à ecologia, à ideia de evitar o esgotamento dos recursos naturais. Milaré (2001, p. 746) apresenta o seguinte conceito de sustentabilidade:

Qualidade de um sistema que é sustentável; que tem a capacidade de se manter em seu estado atual durante um tempo indefinido, principalmente devido à baixa variação em seus níveis de matéria e energia; desta forma não esgotando os recursos que necessita.

A cidade também deve adotar condutas que proporcionem sua sustentabilidade. Hoje já sabemos que o crescimento urbano não pode ocorrer a qualquer custo, de forma impensada, sem planejamento. A questão ambiental tornou-se interdisciplinar em relação à gestão urbana, não há como tratar da política urbana dissociada da política ambiental, somente por meio da interação coerente e lógica entre ambas alcançaremos a sustentabilidade urbana. Para Milaré (2001, p. 42):

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos ao propiciar a gestão nacional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.

A legislação local deve possuir meios de frear um crescimento urbano desordenado, que comprometa a sustentabilidade assim como aquele que implica o comprometimento das funções sociais que a cidade deve promover.

O loteamento fechado é uma forma de expansão e adensamento do tecido urbano que não pode ser vislumbrado apenas como um empreendimento que caracteriza o crescimento de uma cidade. A aprovação desse empreendimento deve ser pautada na análise quanto ao seu aspecto de sustentabilidade e de adequação ao necessário cumprimento das funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 2º, estabelece que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001,). Na verdade, essa é a previsão descrita na Constituição Federal, no capítulo da política urbana, a única diferença é que o final do *caput* do art. 182 contempla como objetivo a garantia ao bem-estar dos habitantes. A concepção dessa política se materializa por meio de várias diretrizes gerais, que serão comentadas imediatamente.

3.2.1. As diretrizes do Estatuto da Cidade para a política urbana

Dentre as diretrizes elencadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, trataremos apenas daquelas relacionadas ao nosso objeto de estudo que são:

- (a) garantia a cidades sustentáveis;
- (b) planejamento do desenvolvimento das cidades;
- (c) ordenação e controle do uso do solo;
- (d) adoção de padrões de produção, consumo de bens e serviços e de expansão urbana, compatíveis com a sustentabilidade municipal;
- (e) e participação popular.

A sustentabilidade das cidades, prevista no inc. I, do art. 2º, está diretamente relacionada com o cumprimento das funções sociais da cidade, pois assim está estabelecida a diretriz: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Observa-se, então, que o citado dispositivo legal simplesmente enumerou as seguintes funções sociais da cidade: habitação, lazer, trabalho e circulação. A habitação foi tratada de forma mais abrangente, pois foi contemplado o direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura, ao saneamento ambiental e aos serviços públicos. Entendemos que a intenção do legislador foi de preencher o conceito do direito à moradia, para que não seja fruto de interpretação que reduza o direito à moradia, à garantia a uma casa, ainda que desprovida da infraestrutura básica e dos serviços públicos essenciais. O direito à moradia foi inserido como direito social por intermédio da Emenda Constitucional nº 26, de 15 de fevereiro de 2000, que atribuiu a seguinte redação ao dispositivo constitucional: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2000, grifo nosso).

A garantia ao direito ao trabalho também é citada como forma de garantir a sustentabilidade urbana, porque o trabalho é a fonte de renda do homem, consequentemente, onde há deficiência na geração de trabalho e renda, ou exploração do trabalho, temos uma série de problemas sociais, como violência e uso de drogas.

Temos também o direito ao lazer, que além de ser um direito da sociedade em geral, a Constituição Federal o considera como um direito do trabalhador ao estabelecer que:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV- salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer efeito (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O lazer é essencial para o descanso dos trabalhadores, para sua revitalização, pois ele tem o poder de recarregar as energias. Na ocasião da elaboração dos Planos Diretores de Patrocínio (MG), de Rio Quente (GO) e de Mirassol (SP), promoveu-se a participação da sociedade, por meio de audiências públicas ou com a aplicação de questionários à população em geral. Tanto a classe alta como a classe mais baixa, clamaram por mais opções de lazer para todos os seguimentos etários da população, com destaque para os jovens e idosos, que foram considerados como grupos mais vulneráveis à falta de lazer. Os respondentes acreditam que mais lazer para os jovens pode servir como forma de evitar o uso de drogas e gravidez na adolescência e, para os idosos, o lazer é visto como forma de evitar a depressão.

Em relação à circulação, temos a citação ao direito ao transporte público, que é a forma de mobilidade que mais demanda investimentos, em termos de expansão e melhorias na qualidade do serviço prestado, porque um transporte público eficiente e adequado é a melhor forma de diminuir a quantidade de veículos particulares nas ruas. Assim sendo, com um bom sistema de transporte público, uma grande parcela dos problemas de mobilidade urbana serão equacionados. A Constituição Federal contempla o transporte público como serviço de caráter essencial a ser prestado pelos municípios ao dispor que:

Art. 30 Compete aos Municípios:

[...]

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (BRASIL, 1988).

A citada previsão constitucional confirma que o transporte público deve ser objeto de prioridade no tratamento das questões urbanas, sob pena de trazer sérios comprometimentos para a sustentabilidade urbana.

É importante ressaltar que as diretrizes deverão ser observadas como forma de garantir a sustentabilidade urbana, como por exemplo, a garantia ao transporte e ao lazer, que estão

compreendidas na política que tem como objetivo o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Isso demonstra a forte relação de dependência entre a cidade e a propriedade para que ambas consigam desempenhar a função social que lhes cabem e, ao final, garantir a sustentabilidade do meio urbano.

Por isso, é preciso compreender aquela nossa ideia, já exposta, de relevância do parcelamento urbano porque é um empreendimento que, enquanto propriedade, deve ter sua utilização condicionada ao cumprimento da função social e devido a sua interferência direta com o traçado urbano, deve ser encarado pelos gestores urbanos como fator de alta relevância no cumprimento da função social da cidade.

Nossa grande crítica face ao loteamento fechado é que não conseguimos identificar nessa espécie de parcelamento urbano, nenhuma forma de atendimento às funções sociais da cidade de modo a garantir uma justa sustentabilidade urbana, porque ele compromete de forma ostensiva a circulação dos pedestres e de todos os demais meios de transportes terrestres, além de provocar a diminuição dos espaços públicos de lazer.

Como sustentar que esse tipo de parcelamento alcança o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana? Nesse caso, a propriedade urbana é utilizada com a finalidade de atender apenas aos interesses dos moradores, sem trazer nenhuma espécie de benefício para a vizinhança e nem para os demais habitantes e usurários da cidade.

Para Mattos (2002, p. 86):

Nesse sentido, a cidade, como construção coletiva, tem um compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a garantia dos direitos humanos fundamentais: moradia, trabalho, saúde, educação, lazer, acesso à justiça, segurança, entre tantos outros. Para o cumprimento bem-sucedido de seus compromissos a cidade não está obrigada a garantir a propriedade, mas, antes, a tutelar a propriedade para que ela atenda de alguma forma (o Estado prevê várias) às exigências da vida em coletividade.

Merece mais atenção o cumprimento das funções sociais da cidade, porque em relação à função social da propriedade, a questão está mais avançada e possui contornos jurídicos constitucionais mais definidos. A nossa Constituição Federal possui vários dispositivos que condicionam a propriedade privada a uma destinação que seja benéfica aos interesses da coletividade, a exemplo dos artigos 5º, XXIII, 170, III e 182. Já em relação às funções sociais da cidade, somente no *caput* do art. 182 temos a referência às funções sociais da cidade, ao estabelecer que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar urbano de seus habitantes (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Também em relação à forma de cumprimento da função social da propriedade já possuímos instrumentos jurídicos específicos, como o parcelamento, edificação e utilização compulsória da propriedade particular; o imposto predial territorial urbano progressivo no tempo, que pode ser usado como forma de punir quem não fez o parcelamento, o uso ou edificação compulsória e a desapropriação com pagamentos com títulos da dívida pública para quem já paga há mais de cinco anos o IPTU progressivo no tempo. Mas, em relação ao cumprimento das funções sociais da cidade, ainda não temos instrumentos tão específicos.

Porém, não é a ausência de instrumentos legais contidos em norma geral que impede o cumprimento de determinada função social. Cada município pode e deve criar seus próprios instrumentos legais, por meio de leis municipais, que visam ao cumprimento da função social da cidade ou até mesmo a dar efetividade a alguns instrumentos que são pouco utilizados como a contribuição de melhoria, que é uma forma de o município promover a função social da cidade. Essa espécie de tributo tem como finalidade equacionar a mais valia de propriedades que foram valorizadas em razão de investimentos públicos.

A função social da cidade assume status de super princípio constitucional, pois ele deve ser interpretado como a base, o alicerce de toda a política urbana que será idealizada e concretizada. Somente a cidade que consegue cumprir as suas funções sociais é capaz de garantir a dignidade da pessoa humana, porque a dignidade humana começa a partir do momento que a pessoa tem condições de obter o direito de moradia adequada, de mobilidade, de lazer e de trabalho.

Cabe aos operadores do direito a adequada interpretação da norma, devendo ser observada a mais importante regra da nossa hermenêutica, que está prevista na Lei de Introdução ao Código Civil, no seu art. 5º, qual seja, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (BRASIL, 1942)

Essa regra deve ser observada também pelos municípios ao elaborarem as suas leis urbanísticas, porque, na verdade, essas leis locais são exatamente o fruto da aplicação das normas gerais previstas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

A garantia do direito a cidades sustentáveis é uma diretriz geral da política urbana que, a nosso ver, só pode ser alcançada por intermédio do planejamento ordenado do desenvolvimento urbano de modo a celebrar um pacto de solidariedade com a geração futura,

para que nossos descendentes desfrutem de um meio ambiente natural e construído capaz de suprir todas as suas necessidades.

A sustentabilidade também possui uma estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, pois indica que no futuro todos devem ter condições adequadas de viver numa cidade que oferece uma vida urbana saudável e com inclusão social, porque um dos grandes efeitos negativos do loteamento fechado é o estímulo à segregação social.

A segunda diretriz que comentamos é prevista no inc. IV do art.2º, do Estatuto da Cidade que determina:

planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Essa diretriz aponta para a necessidade de um planejamento que leve em consideração a distribuição espacial da população na cidade para evitar situações que causam um impacto ambiental negativo. Entendemos que a expressão meio ambiente aqui está mais relacionada ao meio ambiente construído, o que significa que as novas ocupações do solo urbano devem obedecer a um planejamento que foi idealizado para impedir graves distorções no crescimento urbano.

Nesse sentido, cabe aos municípios fazerem um planejamento que contempla regras para a organização do parcelamento urbano. O loteamento fechado tem sido tratado de forma muito pontual pelas leis urbanísticas locais, ou seja, não se percebe que existe uma espécie de “planejamento” para essa forma de parcelamento urbano. Talvez, esse tratamento casual, concreto, que encara o loteamento fechado como uma demanda nova que necessita de ordenamento rápido, seja fruto da ausência de norma urbanística geral que disponha sobre o assunto.

Os municípios se viram com a necessidade de ordenar essa espécie nova de parcelamento porque essa é a forma que está em plena ascensão. Como o mercado imobiliário tem produzido e investido nos loteamentos fechados, os municípios têm que acompanhar essa nova demanda e estabelecer as normas de aprovação. Com isso, cada município tem legislado para atender, em caráter emergencial, a essa nova demanda.

O resultado é que esse novo regramento local inicia-se para atender a aprovação de um loteamento fechado em específico, por isso ele consiste, primeiramente em pequenas alterações da lei municipal de parcelamento urbano com a finalidade de aprovar o primeiro loteamento fechado. Com o aumento dessa demanda, os municípios vão fazendo novas

alterações, sempre no sentido de atender às necessidades geradas pela nova forma de empreendimento.

O loteamento fechado não tem sido planejado como forma de distribuição espacial da população. Em Uberlândia, o Setor Sul já possui 13 loteamentos fechados, o que compromete gravemente a circulação das pessoas e demonstra que não houve a adoção de critérios legais que impedisse que determinada parte do território ficasse tão adensada de loteamentos fechados.

Nesse caso em específico, entendemos que não houve um planejamento que contemplasse um uso mais diversificado para a área, que assume um zoneamento vocacionado a exclusividade residencial, desprovido de serviços locais, além de prejudicar a estética urbana. O loteamento fechado, com seus muros ostensivos prejudica a estética da cidade, que fica com várias ilhas fortificadas, sendo que para os cidadãos a única “beleza” a se admirar são os muros com seus portões suntuosos.

O Estatuto da Cidade prevê, como diretriz geral da política urbana, o ordenamento do solo da seguinte forma: Art. 2º [...] VI - ordenação e controle do solo, de forma a evitar: a poluição e a degradação ambiental (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Novamente, a expressão ambiental engloba o meio ambiente construído e, a rigor, é sua maior preocupação do Estatuto da cidade, pois todas as alíneas do inc. VI referem-se a questões urbanas, como utilização inadequada dos imóveis, capacidade da infraestrutura para atender às novas demandas provenientes do parcelamento e adensamento, geração de impacto no tráfego, retenção especulativa do imóvel e deterioração das áreas urbanas.

A preocupação do legislador, então, é que a política urbana local contenha normas de “controle” do uso do solo urbano para garantir que a cidade mantenha padrões mínimos de sustentabilidade ambiental. É preciso, pois que o município legisle nesse sentido.

A expansão desenfreada dos loteamentos fechados em Uberlândia resulta em uma forma de degradação ambiental. O fato de o loteamento fechado ter a exclusividade dos espaços públicos de lazer e do sistema viário, compromete a qualidade ambiental da cidade. A sadia qualidade de vida urbana, prevista no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, é garantida por meio do equilíbrio ecológico, que é caracterizado como direito constitucional a ser auferido por todos.

Além disso, o mesmo dispositivo constitucional é taxativo ao mencionar que é dever do Poder Público e da comunidade a defesa e a preservação desse meio ambiente ecologicamente equilibrado para a nossa geração e para os nossos descendentes.

Como podemos dizer que uma cidade está ecologicamente equilibrada, que não há degradação no seu ambiente, se a cada novo loteamento fechado, perdemos mais espaços de lazer e circulação? Além disso, a proximidade entre os loteamentos fechados agrava ainda mais a mobilidade, porque começa a surgir um complexo de loteamentos fechados, que fica ainda mais difícil de transitar. O loteamento fechado causa degradação ambiental na cidade, porque subtrai seus espaços de lazer e de circulação.

Outra diretriz prevista no Estatuto da Cidade é a seguinte:

Art. 2º. [...]

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com o limite de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2001, grifo nosso).

A adoção desse tipo de parâmetro é exatamente para estabelecer um limite na expansão urbana para não prejudicar a sustentabilidade urbana que, de acordo com a citada diretriz, deve ser encarada sob os seguintes aspectos: social, ambiental e econômico. Em Uberlândia, temos critérios legais dessa natureza, por exemplo, a Lei Complementar n.º 523/2011, no seu art. 16, inc.I, prevê que a área máxima de ocupação de um loteamento fechado é de 490.000 m² (quatrocentos e noventa mil metros quadrados) Esse critério é uma forma de inibir que grandes áreas do solo urbano sejam ocupadas por loteamentos fechados.

No entanto, esse critério foi modificado, pois o limite dessa área era de 200.000 m² (duzentos mil metros quadrados). Ainda que exista esse critério, é preciso observar com bastante cuidado e atenção qual é a sua finalidade, porque a sua aplicação não pode ser resumida em observar se determinado loteamento fechado possui área de até 490.000 m² (quatrocentos e noventa mil metros quadrados). Entendemos que a correta aplicação desse dispositivo inclui também o entorno do loteamento, de tal forma que não poderia ser aprovado loteamentos contíguos, com apenas uma rua separando os loteamentos, e é exatamente esse tipo de interpretação que tem prevalecido em Uberlândia.

Temos até dois loteamentos que foram aprovados em conjunto que são Loteamentos Fechados Gávea Paradiso e Solares da Gávea, ambos foram aprovados em 25/10/2007, tendo como proprietário Cunha Chaves Serviços Empresariais, numa área de 573.154,92 m² (quinhentos e setenta e três mil, cento e cinqüenta e quatro metros e noventa e dois centímetros quadrados)¹¹, o que ultrapassa o limite legal.

¹¹ PEREIRA, Oscar Virgílio. **Das sesmarias ao pólo urbano:** formação e transformação de uma cidade. Uberlândia: [s. n.], 2010. p. 568.

Os loteamentos fechados Gávea Hill I e II também foram aprovados concomitantemente em 28/12/2000 e são divididos por uma única rua, que atualmente foi fechada pelos próprios condomínios.

O Estatuto da Cidade elenca como diretriz geral da política urbana, no seu art. 2º, XIII, a audiência pública com a comunidade interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente construído, considerando o conforto ou a segurança da população. Em Uberlândia, a população não foi convocada a participar de audiência pública para tratar da implantação dos loteamentos fechados, nem mesmo a população vizinha.

Para atingir a finalidade normativa da política urbana, o próprio Estatuto da Cidade já enumera vários exemplos de instrumentos que deverão ser utilizados pelos municípios. O planejamento municipal e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança estão previstos no art. 4º, III e IV, respectivamente.

O loteamento fechado é um empreendimento que se enquadra como gerador de efeitos negativos para a cidade, por reduzir seu número de espaços de lazer e recreação, criar obstáculos à circulação dos pedestres e dos veículos. Como consequência diminui o grau de conforto para a população da cidade que deixa de ganhar espaços de lazer, aumenta a distância dos deslocamentos, gerando um impacto mais expressivo ainda para os pedestres, que se vêem obrigados a contornar grandes distâncias, pois não se pode atravessar por dentro de um loteamento fechado.

Outro fator importante é a questão da segurança. A proximidade entre esses empreendimentos cria ruas totalmente desertas, o que é muito grave, porque os pedestres que precisam circular nessas ruas não contarão com a segurança advinda do movimento das ruas, proporcionado pelo comércio, serviço e moradias. Ninguém usa verdadeiramente as ruas que separam esses loteamentos fechados, nelas não há nenhum tipo de uso, elas nem sequer são capazes de criar demanda de uso, pois já são concebidas apenas para separar um loteamento fechado de outro.

O planejamento municipal, de acordo com o art. 4º, III, alíneas de “a” a “j” foi contemplado em três aspectos diferentes, ou seja, no aspecto físico, por meio do plano diretor, disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo e zoneamento ambiental; no aspecto da questão orçamentária, ao prever como instrumentos as leis orçamentárias municipais, quais sejam, plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual e a

Gestão Orçamentária Participativa; e no aspecto territorial, com a previsão de planos, programas e projetos setoriais e também de planos de desenvolvimento econômico social.

Observa-se que a visão de planejamento, segundo o Estatuto da Cidade, contempla o município em suas várias dimensões, na tentativa de promover um planejamento eficaz e coerente com a realidade territorial, social e econômica. O planejamento da questão urbana necessita de consonância com a questão orçamentária e participativa, assim como um planejamento que insira as questões sociais e econômicas, ou seja, é o planejamento do município como um todo e não vários planejamentos setoriais que não dialogam entre si.

Para o nosso objeto de estudo nos interessa discorrer sobre o planejamento urbano, em especial, sobre o plano diretor e sobre a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

O plano diretor é o instrumento “básico” da política de desenvolvimento urbano, aprovado por lei municipal, conforme disposto no *caput* do art. 40, do Estatuto da Cidade. Ele é básico porque nele devem conter todas as diretrizes do desenvolvimento urbano, ele é espinha dorsal do planejamento urbano, é a base, contém os princípios da política urbana que deverão, necessariamente serem observados pelas demais leis urbanísticas, leis orçamentárias, assim como pelos planos de políticas setoriais (art. 40, §1º).

Cabe ao plano diretor estabelecer também as regras a serem cumpridas para que a propriedade privada cumpra sua função social, ou seja, ele irá dizer como a propriedade cumprirá a sua necessária função social, de acordo com o art. 39 do Estatuto da Cidade.

Todo o processo de elaboração, de um plano diretor deve ser pautado na efetiva participação popular, por meio de audiências públicas, debates e com a divulgação dos documentos e informações produzidas durante a elaboração do plano com amplo acesso a qualquer interessado em consultar o material (art. 40, §4º). Além disso, é obrigatório que o plano diretor estabeleça como será o seu sistema de acompanhamento e controle (art. 42, III).

A ausência da efetiva participação popular, tanto na elaboração quanto no acompanhamento e controle do plano diretor, ou uma participação popular dissimulada, podem, perfeitamente invalidar a lei que instituiu o plano diretor.

O Prévio Estudo de Impacto de Vizinhança também é previsto, no Estatuto da Cidade, no seu art. 2º, VI, como um dos instrumentos para alcançar a finalidade da política urbana, prevista na Constituição Federal de 1988.

Em Uberlândia, os nossos loteamentos fechados não foram objeto de estudo de impacto de vizinhança, o que demonstra que a política urbana atual atualmente não adotou essa diretriz do Estatuto da Cidade.

Essa análise do Estatuto da Cidade teve como finalidade apontar as diretrizes urbanísticas que devem ser implementadas nos municípios que têm admitido os loteamentos fechados e/ou condomínios fechados, para, logo em seguida, adentrarmos na análise da legislação urbanística de Uberlândia.

3.3. O Plano Diretor de Uberlândia

O Plano Diretor do município de Uberlândia (Lei Complementar nº 432/2006) é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental. Seu objetivo é orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada e atender às aspirações da comunidade, pois é a principal referência normativa das relações entre o cidadão, as instituições e o meio físico, conforme prevê o seu art. 2º.

O Plano Diretor de Uberlândia se afirma como norma orientadora para as novas leis urbanísticas e também para as relações entre o cidadão, o Poder Público e o território, o que reforça a ideia de que é a norma mestre do planejamento urbano local.

Dentre as suas premissas fundamentais, dispostas no seu art. 5º, destaca-se:

Resguardar a função social da cidade e garantir ao cidadão o pleno exercício dos direitos à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao lazer, à informação e demais direitos assegurados pela legislação vigente (UBERLÂNDIA, 2006).

Observa-se então que há uma perfeita sintonia com as diretrizes da política urbana previstas na Constituição Federal. Mas, o que pretendemos analisar é se a questão da política urbana corresponde ao que determina a norma. O fato de existir uma norma local nos moldes da política urbana constitucional não é suficiente para garantir que essa norma está sendo aplicada de modo a cumprir sua finalidade, por exemplo, o citado dispositivo legal que trata do cumprimento da função social da cidade elenca vários direitos dos cidadãos, mas esses direitos estão sendo garantidos?

De que forma o município tem garantido os direitos à circulação e lazer? Porque já sabemos que a expansão dos loteamentos fechados implica diminuição de espaços de lazer e dificuldades expressivas de mobilidade urbana. Então, o loteamento fechado, devido a

consequente privatização dos espaços públicos essenciais ao cumprimento da função social da cidade, não encontra respaldo jurídico no Plano Diretor de Uberlândia.

A prevalência do interesse coletivo sobre o individual também aparece como premissa fundamental do Plano Diretor, no seu art. 5º, II, o que demonstra que o município irá adotar esse princípio na sua questão urbana. Esse é um dos princípios norteadores do Direito Administrativo, que atualmente tem sido objeto de questionamentos por alguns juristas. No entanto, até bem pouco tempo atrás, a doutrina era unânime em proclamá-lo como um dos princípios mais importantes da administração pública, porque traduzia a própria condição de sobrevivência de uma sociedade.

A ideia central é de que os interesses privados, ou melhor, de que o interesse dos mais influentes não fosse superior aos interesses da maioria da população que não consegue exercer uma influência política significativa, muito menos, em questões de planejamento urbano, onde temos a presença dos empreendedores do mercado imobiliário que possuem poder econômico e prestígio social.

Como princípio geral do plano diretor, temos, dentre outros, no art. 6º, II, a valorização dos espaços públicos. Entendemos que a privatização dos espaços públicos nos loteamentos fechados contraria o citado princípio porque a valorização é no sentido de agregar mais valor e qualidade e até mesmo ampliar os espaços públicos existentes. No seu art. 6º, X, temos a busca pela universalização da mobilidade e acessibilidade. O fechamento de um loteamento já é suficiente para causar transtornos para a população que se encontra obrigada a contorná-lo, porque a utilização das ruas é exclusividade dos moradores.

A questão se torna mais complexa ainda quando nos deparamos com vários loteamentos fechados, agravando ainda mais a mobilidade na cidade. O loteamento fechado contraria esse princípio do Plano Diretor porque é um grande obstáculo para a mobilidade urbana, pois se já estamos vivenciando grande dificuldades no transporte com o atual sistema viário, é óbvio que o fechamento de ruas agrava a situação.

O Plano Diretor estabeleceu apenas uma diretriz em relação ao parcelamento urbano, no seu art. 19, V, que consiste em proibir o parcelamento, para fins de loteamento ou de condomínios, de novas áreas, quando não contíguas à mancha urbana já parcelada, salvo para estabelecimento, pelo Poder Público, de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), autorizadas em lei específica.

Trata-se de uma diretriz perversa, uma vez que admite a existência de ZEIS em áreas distantes, pois os moradores dessas áreas são os mais necessitados de serviços públicos como transporte coletivo, saúde e educação.

Conforme a diretriz, o Poder Público é quem poderá executar essa espécie de parcelamento, o que também não é nem um pouco sensato, uma vez que o próprio Poder Público estará criando uma demanda por serviço público longe da malha urbana, o que implica a ampliação de toda a infraestrutura básica para a população residente dessas ZEIS, o que gera mais custos para o município.

A rigor, essa diretriz não é adequada nem para o município que terá que ampliar sua rede de infraestrutura e transporte coletivo e nem para a população moradora, que depende de acesso aos serviços públicos, bem como mercado, trabalho e lazer da cidade. Se a admissão de parcelamentos fora da malha urbana é uma exceção, que fosse admitida, então, para os loteamentos fechados, cujos moradores não dependem de transporte coletivo e, na maioria das vezes, não utilizam os serviços públicos de saúde e educação.

3.4. Lei de parcelamento do solo do município de Uberlândia

A Lei Complementar nº 523, de 07 de abril de 2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo do município de Uberlândia, ao tratar das formas de parcelamento urbano, prevê: o desdobra, o desmembramento, o loteamento, o reloteamento, o remanejamento e a unificação de áreas (*caput* do Art. 6º). Estabelece um regramento específico para o loteamento fechado habitacional e loteamento fechado empresarial. Cria também a figura do condomínio urbanístico.

Antes de adentrarmos nos comentários aos dispositivos legais do loteamento fechado, é importante ressaltar que a Lei Complementar nº 523/2011 determina no seu art. 10 as etapas que constituem o processo de aprovação do loteamento. Insere como primeira etapa, antes da emissão das diretrizes, uma consulta prévia sobre a viabilidade do empreendimento. Assim, a viabilidade do empreendimento é o primeiro passo para o início de um loteamento.

A lei não define um conceito de estudo de viabilidade, mas é um termo que podemos caracterizar como conceito aberto, que será identificado em cada caso, de acordo com as situações e realidades do momento, ou seja, deixa para os servidores públicos responsáveis pela aprovação dos loteamentos uma análise de mérito sobre a possibilidade da existência de um novo loteamento. Nesse caso, então, a análise da viabilidade é puramente subjetiva, pois a

lei não define parâmetros legais sobre a viabilidade como fez ao definir as hipóteses em que o parcelamento do solo será permitido, no art. 7º.

A viabilidade de um loteamento, então, é uma atuação discricionária da Administração Pública, que deverá analisar se o pretenso empreendimento corresponde à finalidade da própria política urbana local, se é o momento adequado, ou seja, se existe inclusive demanda para a nova ocupação, e se esse tipo de ocupação é benéfica ou não para o município, se vai acarretar sobrecarga na infraestrutura existente e se esse acréscimo é suportável ou não.

A Lei Complementar n.º 523/2011 no seu art. 9º nos induz a essa interpretação de que a viabilidade do empreendimento é competência discricionária ao prever que a Administração Pública Municipal poderá recusar a aprovação de qualquer forma de parcelamento, ainda que seja para impedir o excessivo número de lotes e o consequente aumento de investimentos em obras de infraestrutura e equipamentos sociais, podendo ainda obrigar a subordinação do empreendimento às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização de áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado.

Constata-se, então, que existe a possibilidade da análise da inviabilidade da implantação de loteamentos fechados, tendo como fundamento jurídico o art. 9º da Lei Complementar nº 523/2011, sendo legítimo o seu impedimento, sob o argumento de que a esse tipo de empreendimento compromete a mobilidade urbana e o lazer da população überlandense devido à privatização das respectivas áreas públicas, contrariando assim a própria política urbana local que tem como fundamento a premissa de resguardar a função social da cidade, garantindo ao cidadão o direito à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao lazer, previsto no art. 5º, I, do Plano Diretor.

A nova Lei Complementar nº 523/2011 elenca os requisitos mínimos que devem conter no termo de viabilidade da seguinte forma:

Art. 10. O processo de loteamento é constituído das seguintes etapas:
I- consulta prévia sobre a viabilidade do empreendimento;

[...]

Art.11 [...]

§ 1º Antes de iniciar o processo de diretrizes, o interessado deverá requerer Estudo de Viabilidade Técnica ao órgão municipal de planejamento urbano, sobre a viabilidade do empreendimento, sendo que:

I - o órgão municipal de planejamento urbano terá o prazo de 30 (trinta) dias para emitir parecer, prorrogável por mais 30 (trinta) dias;

II - os órgãos responsáveis pelas áreas mencionadas no § 4º deste artigo terão o prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados do recebimento do requerimento, para encaminhar ao órgão municipal de planejamento urbano, as informações necessárias à expedição do termo de viabilidade;

III - o termo de viabilidade expedido pelo órgão municipal de planejamento urbano terá validade de 120 (cento e vinte) dias;

IV - o parecer do órgão municipal de planejamento urbano deverá tratar, no mínimo, das seguintes questões:

- a) dimensões mínimas e máximas de lotes e quadras, zoneamento e usos permitidos;
- b) sistema viário básico;
- c) as condições gerais de drenagem das águas pluviais, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, meio ambiente e rede de energia elétrica (UBERLÂNDIA, 2011).

Ainda que a referida lei não determine de forma clara a hipótese de inviabilidade, essa conduta é possível e deve ser adotada quando necessário. Outro fundamento jurídico para sustentar a inviabilidade do loteamento fechado é a ofensa aos princípios da valorização dos espaços públicos da universalização da mobilidade, previstos no art. 6º, incisos II, X, respectivamente, do Plano Diretor de Uberlândia. Além disso, o próprio *caput* do art. 6º traz como princípio geral do Plano Diretor a sustentabilidade, entendida como o desenvolvimento local equilibrado nas dimensões sociais e ambientais, para garantir a dignidade da pessoa humana.

O loteamento fechado é uma forma ostensiva de segregação social que impede o equilíbrio entre as diferentes classes sociais e prejudica a qualidade do meio ambiente construído que sempre perde espaço público com a implementação desse tipo de parcelamento urbano.

Pretendemos registrar que a existência do loteamento fechado em Uberlândia contraria os princípios legais do próprio Plano Diretor, sendo lícito à administração Pública impedir a sua implementação mediante decisão que fundamente a sua inviabilidade tendo como fundamento jurídico a ofensa ao *caput* do art. 6º e de seus incisos II e X.

A segunda etapa do processo de loteamento é a elaboração das diretrizes urbanísticas (art. 10, inc. II, da Lei Complementar n.º 523/2011), que a própria lei conceitua como, diretrizes de loteamento, definidas como o conjunto de regras básicas, de cumprimento obrigatório no processo de parcelamento do solo (art. 4º, inc. XII). A lei anterior, porém estabelecia que as diretrizes urbanísticas destinavam-se à perfeita adequação deste aos preceitos legais que definam a política de expansão urbana do município. Com isso temos que a lei atual excluiu a finalidade legal de adequação à política urbana municipal das diretrizes urbanísticas, o que permitia uma análise mais abrangente do processo de loteamento.

A Lei Complementar nº 523/2011 estabelece que:

§ 6º As diretrizes deverão fornecer as informações necessárias sobre a área do loteamento, quanto:

- I - às dimensões mínimas e máximas de lotes e quadras, zoneamento, usos permitidos, índices construtivos;

- II - ao sistema viário e às vias públicas necessárias para integração à malha viária existente;
- III - à localização aproximada, preferencialmente em áreas contínuas, dos terrenos destinados ao uso institucional e de recreação pública, com indicação das respectivas áreas para educação, saúde, ação social, cultura e lazer;
- IV - às condições para extensão do sistema público de abastecimento de água potável e do sistema de esgotamento sanitário;
- V - às faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e às faixas não edificáveis;
- VI - à proteção ao meio ambiente;
- VII - outras informações a critério do órgão municipal de planejamento urbano (UBERLÂNDIA, 2011).

A existência de loteamentos fechados em Uberlândia e, principalmente, sua significativa expansão tem tido como fundamento legal a Lei Complementar nº 523/20011, que revogou a Lei Complementar n.º 245/2000, a qual sofreu alterações específicas para viabilizar a sua implantação, chegando ao ponto até de prever regras para a transformação de loteamento convencional em loteamento fechado.

A Lei Complementar nº 245/2000, estabelecia que os limites das áreas públicas provenientes dos loteamentos e relooteamentos eram de 20% (vinte por cento) da área loteável seria para o sistema viário, 10% da área loteável seria para o uso institucional e 7% da área loteável será para recreação pública (art. , incisos I, II e III).

A Lei Complementar 523/2011, traz a seguinte inovação em critérios de reservas de áreas públicas decorrentes de loteamentos convencionais:

- Art. 14. O parcelamento do solo voltado para uso habitacional deverá destinar ao Município os seguintes percentuais, calculados sobre a área total loteável:
- I - 20% (vinte por cento) de área para o sistema viário;
 - II - 5% (cinco por cento) de área para uso institucional;
 - III - 5% (cinco por cento) de área para recreação pública;
 - IV - 7% (sete por cento) de área para áreas dominiais (UBERLÂNDIA, 2011).

Observa-se que 7% da área loteável será área dominial, que de acordo com a definição da própria lei, no seu Art. 4º I : “área dominial é a área de propriedade do Poder Público Municipal não afetada a um fim específico” (UBERLÂNDIA, 2011). A cada novo loteamento o município receberá essa porção de área totalmente livre de afetação pública, isso significa que essa área poderá ser alienada a qualquer momento. Esse tipo de previsão legal tem como finalidade de desburocratizar a alienação de bem público, pois hoje, em qualquer lugar do país, a alienação de bem público depende de legislação prévia que declare a desafetação do bem público e autorize a alienação do bem por meio de licitação, na modalidade concorrência, sendo necessária também a prévia avaliação do bem.

Entendemos que essa inovação é prejudicial para o interesse público local, pois implica na diminuição do seu patrimônio, porque o município perdeu os 7% de área de recreação, que hoje é área dominial, sendo que os 10%, que antes era área institucional, foram divididas em 5% para área institucional e 5% para área de recreação. Essa área dominial não estará vinculada a nenhuma espécie de destinação pública, ela será livre para receber qualquer tipo de alienação. É difícil imaginar qual foi a motivação do legislador para fazer esse tipo de liberalidade, pois contraria a finalidade da Lei federal nº 6.766/79, que ao prever a reserva de áreas públicas em decorrência do loteamento já determina a função de cada área que será doada para o município.

Dessa forma o município estará criando um banco de reserva de áreas livres sem destinação legal, que poderão ser vendidas, doadas, permutadas ou alugadas. O fato de o município precisar de áreas desvinculadas de destinação pública indica falta de planejamento, revela a ausência de previsão do desenvolvimento urbano.

Para os loteamentos fechados, existe a previsão de que a área de recreação pública seja subdividida da seguinte forma:

Art. 16. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se Loteamento Fechado Habitacional, o parcelamento do solo com utilização privativa das áreas de recreação pública e das vias públicas, com as seguintes características próprias, que são cumulativas e indissociáveis:

II - deverá destinar ao Município os seguintes percentuais, calculados sobre a área total loteável:

- a) 20% (vinte por cento) de área para o sistema viário;
- b) 5% (cinco por cento) de área para uso institucional;
- c) 5% (cinco por cento) de áreas de recreação pública, distribuídas de acordo com as seguintes condições:
 1. 2% (dois por cento) externos ao loteamento;
 2. 3% (três por cento) internos ao loteamento;
 - d) 7% (sete por cento) de áreas para áreas dominiais (UBERLÂNDIA, 2011).

Essa previsão é mais prejudicial ainda, pois estabelece que 2% da área de recreação será externa ao loteamento. A finalidade é de amenizar o impacto negativo causado pela proximidade dos loteamentos fechados, conforme a própria lei dispõe:

Art. 16 [...]

§ 9º As áreas públicas de uso institucional, dominial e parte da área de recreação deverão situar-se no lado externo do loteamento e poderão localizar-se de forma a minimizar o impacto entre muros de possíveis empreendimentos vizinhos (UBERLÂNDIA, 2011).

Na lei anterior, ou seja, na Lei Complementar nº 245/200, na alínea “b” do inciso I do artigo 26, tínhamos a previsão de que o projeto urbanístico deveria definir alternativas que impedissem a criação de vias margeadas por muros de ambos os lados, e nesse caso, a lei já

estabelecia a alternativa ao dispor no seu artigo 26, II, que 3% da área pública de recreação poderia ser alocada nos passeios frontal, lateral e fundos, externos ao loteamento com largura mínima de 1,0 m (um metro), quando o projeto criar uma situação de insegurança.

Consta-se que a nova Lei Complementar n.º 523/2011, confirma que a proximidade entre os loteamentos fechados gera insegurança, desconforto e é esteticamente reprovável ao dispor sobre a possibilidade de alocação de 2% da área de recreação do lado externo, assim como a previsão do critério de permeabilidade visual, que tem a seguinte definição:

Art. 4º [...]

XXI - permeabilidade visual para efeito desta Lei Complementar, é a integração promovida por meio de materiais construtivos que permitem a visualização entre o interior e o exterior de condomínios e loteamentos fechados (UBERLÂNDIA, 2011).

Visando essa integração a Lei Complementar n.º 523/2011 dispõe que:

Art. 16 [...]

§7º Para cada divisa do loteamento fechado que confrontar com via pública, deverão ser garantidos 25% (vinte e cinco por cento) de permeabilidade visual, sendo que os 75% (setenta e cinco por cento) restantes poderão ser vedados com muros ou similares, sendo que o vão permeável deverá atender as seguintes normas:

I - conter material permeável, tais como gradis, vidros, elementos pré-moldados para este fim ou similares;

II - a totalidade do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) não poderá estar acima de 1,80 metros ou abaixo de 1,00 metro, contados a partir do nível do logradouro (UBERLÂNDIA, 2011).

Esse tipo de previsão é, no mínimo, um total descaso com a função pública relativa ao lazer de uma cidade. Admite-se que uma área pública que tem origem legal destinada à recreação se transforme em canteiro ao redor dos loteamentos fechados, mediante a desculpa de evitar uma situação de insegurança provocada pela proximidade exagerada dos loteamentos fechados.

É importante destacar que, ao invés de o empreendedor amenizar, por sua conta, o risco que ele gerou, o município vai de encontro a ele e lhe permite que 2% da área pública de recreação seja distribuída ao seu redor para suavizar a sensação de insegurança.

O município não detém competência Legislativa para criar norma que afronte as disposições gerais de parcelamento urbano prevista na Lei Federal nº 6.766/79. Nesse caso em específico, a Lei Federal nº 6.766/79, no seu art. 4º, inc. I, estabelece que os loteamentos deverão atender, como requisito mínimo, à destinação de áreas para implantação de equipamentos urbanos e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, proporcionais à densidade da ocupação.

Com isso, a lei já define a destinação da área ao uso público, a qual não tem sido respeitada pela legislação local, ao permitir que a área de recreação seja usada para atender a uma função social puramente dos moradores e sem nenhum benefício para a cidade.

Além disso, não é nem um pouco razoável sustentar a tese de que a simples alocação de 2% da área de recreação, que hoje é só 5% da área loteável, é capaz de amenizar a insegurança. Se existe função para essa área, ela é puramente estética e deveria ser custeada pelo empreendedor e não pelo município.

A antiga Lei Complementar n.º 245/2000, previa no art. 26, II, que 57, 15% da área pública de recreação poderia ser alocada em frente aos lotes e ou áreas para implantação de equipamentos de lazer. Assim sendo, quem definia a destinação da área pública que deveria ser de recreação era o empreendedor, que dependendo do seu projeto poderia alocar 42, 85% de área pública ao redor do loteamento e os demais 57, 15% em frente aos lotes, caso entendesse que seus futuros moradores não teriam interesse em equipamentos de lazer.

Já a extinta alínea “b” do inciso II, do artigo 26 da Lei Complementar nº 245/2000 previa que, para o empreendimento que não fosse vizinho de outro loteamento fechado, ele poderia, simplesmente, destinar até 100% da área pública de recreação ao embelezamento em frente aos lotes, pois a lei previa que os 7% da área de recreação poderiam ser distribuídos em frente aos lotes e ou áreas para implantação de equipamentos de lazer, quando não existisse a situação de insegurança para a via pública.

Verifica-se que quem decidia qual o uso que seria dado à área pública era o empreendedor. Atualmente a Lei Complementar n.º 523/2011 estabelece:

Art. 16 [...]

§ 14. A utilização das vias de circulação e as áreas de recreação internas ao loteamento será privativa dos moradores, sem alteração do uso a que se destinam, mediante outorga da concessão administrativa exclusivamente à associação de moradores que assumirá por ordem e conta dos proprietários de lotes, a responsabilidade pelas despesas e custos administrativos observadas as seguintes condições:

I - as áreas de recreação pública internas dos loteamentos fechados são destinadas à implantação de equipamentos de lazer, esportivos, recreação e contemplação, tais como praças, jardins, quadras esportivas, campos para prática de esportes, piscinas, pistas para caminhadas e corridas, ciclovias, sala para jogos, sala para ginástica e musculação, sala para artes marciais, sala para leitura, sala de multimídia, playground, quiosques, sauna, salão de festas e churrasqueiras de acordo com as normas ambientais e de saúde pública;

II - as áreas de recreação pública internas poderão ter áreas contemplativas, implantadas por projetos paisagísticos, sem impermeabilizações, podendo ser implantados equipamentos de lazer, esportivos e de recreação, inclusive em edificações destinadas a este fim, sendo a taxa de ocupação máxima de 10% (dez por cento) e coeficiente de aproveitamento de 0,2 (zero vírgula dois);

III - é vedada nas áreas de recreação pública internas, a instalação de atividades com fins comerciais ou que, por algum motivo, possam contribuir para prejudicar a segurança, o sossego e o bem estar da população;

IV - os projetos das áreas de recreação pública internas, inclusive suas alterações futuras, deverão ter anuênciia prévia da associação de moradores, aprovada em assembléia, sendo as taxas incidentes de sua responsabilidade, submetendo-se, ainda, a posterior aprovação do órgão público competente (UBERLÂNDIA, 2001).

É importante ressaltar que o citado inciso I, já estava contemplado na Lei Complementar, na alínea “a”, do inciso VIII, do artigo 26, da Lei Complementar nº 245/2000, que recebeu essa redação por meio da Lei Complementar nº 424/2006 que encaixou, perfeitamente, na regularização, as obras já realizadas em áreas públicas pelo Loteamento Fechado Paradiso. O citado dispositivo passou então a admitir que na área pública de recreação, destinada a equipamentos de lazer, pudessem ser instalados os seguintes equipamentos:

[...] praças, jardins, quadras esportivas, campos para prática de esportes, piscinas, pistas para caminhadas e corridas, ciclovias, sala para jogos, sala para ginástica e musculação, sala para artes marciais, sala para leitura, sala de multimídia, playground, quiosques, salão de festas, churrasqueiras e recinto para animais (UBERLÂNDIA, 2006).

Verifica-se que a tendência da legislação é manter a possibilidade de várias espécies de intervenções na área de recreação para atender da melhor forma possível a exclusividade do uso.

Essa previsão legal demonstra que o princípio da sustentabilidade está sendo totalmente ignorado, pois o crescimento de qualquer cidade automaticamente gera maior demanda de espaços públicos para atender às novas demandas sociais que vão surgindo. Acreditar que essa forma de parcelamento não gera demanda por mais espaços públicos é o mesmo que acreditar que esse parcelamento é autosuficiente e que não precisa da cidade.

A lista de exemplos de equipamentos que podem ser edificados na área pública de recreação revela que o intuito é a apropriação do bem, como se privado fosse, não há a mínima preocupação em manter as áreas de recreação para que futuramente possam ser utilizadas pela população.

Constata-se que permanece nas mãos do empreendedor o uso que será dado à área pública de recreação, ele quem decide quais serão os equipamentos que serão instalados, chegando ao ponto dos projetos dessas áreas dependerem de prévia anuênciia dos moradores dos loteamentos fechados.

No entanto, ainda que toda a área pública, que legalmente está vinculada à finalidade de recreação, seja totalmente descaracterizada como tal, ela ainda mantém o nome fantasia de área pública de recreação. A manutenção do nome para efeitos de projeto é sobretudo para se adequar a Lei Federal nº 6.766/79, mas, não significa que o loteamento fechado está regular, pois a aprovação desse tipo de projeto é inconstitucional, uma vez que, na verdade, não houve a efetiva destinação de área pública de recreação, o que compromete a função social da cidade.

O tratamento dispensado às áreas públicas do loteamento fechado pela Lei Complementar nº 523/2011 aponta para o atendimento exclusivo dos interesses dos seus moradores, como se tal empreendimento não tivesse uma função social a cumprir, pois no seu Art. 16, §14, ao tratar da privatização das vias internas de circulação e das áreas de recreação internas ao loteamento, mediante outorga da concessão administrativa à Associação de moradores, prevê que essa concessão deverá ser “sem alteração do uso a que destinam” (UBERLÂNDIA, 2011). É uma grande contradição, pois, no nosso entendimento, a privatização de área pública já implica a alteração de uso, uma vez que a população não terá livre acesso a esses espaços.

A forma como se tem realizado a utilização da área de recreação, permitindo que seja transformada em áreas de paisagismo com a finalidade de embelezamento, e o tipo de equipamento que é permitido instalar nessas áreas, indica que a pretensão é que essa espécie de privatização seja encarada como irreversível.

Ora, a própria Lei Complementar nº 523/2011 prevê no §25 do art. 16 as hipóteses de rescisão da concessão, que são:

§ 25. A transferência do contrato de concessão, a extinção ou dissolução da entidade concessionária, a alteração de destino da área concedida, o descumprimento das condições incluídas nesta Lei Complementar ou das cláusulas do respectivo instrumento, bem como a inobservância, sem justa causa, de qualquer prazo fixado, implicarão na automática rescisão da concessão, ficando a área concedida na inteira disponibilidade e uso do Município, incorporando-se ao seu patrimônio todas as benfeitorias nela construídas, ainda que necessárias, sem direito de retenção e independentemente de qualquer pagamento ou indenização (UBERLÂNDIA, 2011).

Trata-se de incoerências dentro da própria lei, que estabelece que a concessão das áreas públicas não pode implicar na alteração da destinação (art. 16, §14º e § 25º), mas, a privatização de vias públicas, assim como a implantação de vários equipamentos, que jamais podem ser considerados como adequados a uma área de recreação pública, como por exemplo, sala para jogos, churrasqueiras, sala para leitura, sauna, sala para ginástica e musculação, salão de festas, piscinas são formas de atribuição de destinação diversa.

Esses equipamentos são típicos de quem constrói em área privada e não são apropriados para quem utiliza área pública com finalidade legal específica. Na verdade, essa permissão legal se deu por meio da Lei Complementar nº 424 de 2006, originando esse rol exemplificativo de equipamentos, que teve como finalidade específica “regularizar” as obras edificadas na área pública de recreação pelo loteamento fechado Paradiso, chegou-se ao ponto de enumerar todas as obras existentes. Isso demonstra que os concessionários dessas áreas públicas privatizadas ignoram o seu caráter publicístico e dão o tratamento que bem entenderem a essas áreas, independentemente de constar ou não no contrato de concessão a condição de manutenção da destinação do bem público.

Aquela hipótese, já comentada, da distribuição de área de recreação na parte externa do loteamento é uma forma de alteração de uso, pois essas áreas estão sendo utilizadas como forma equivocada de amenizar o impacto negativo na segurança pública e para o embelezamento do loteamento ou lazer exclusivo dos moradores. O próprio legislador se contradiz ao estabelecer as hipóteses de divisão da área de recreação, atribuindo fim diverso, e depois estabelecendo que a concessão dessas áreas deve obedecer ao uso a que se destinam.

Outra contradição do legislador refere-se à alocação das áreas públicas, pois ao tratar das informações que deve conter as diretrizes dos loteamentos convencionais a Lei Complementar n.º 523/2011 prevê:

Art.11 [...]

§6º As diretrizes deverão fornecer as informações necessárias sobre a área do loteamento, quanto:

III - à localização aproximada, preferencialmente em áreas contínuas, dos terrenos destinados ao uso institucional e de recreação pública, com indicação das respectivas áreas para educação, saúde, ação social, cultura e lazer (UBERLÂNDIA, 2011).

Essa é uma questão que vem sido esquecida nos loteamentos fechados, pois demonstraremos no Capítulo 4, que as áreas públicas de recreação dos loteamentos fechados têm sido muito fracionadas, a ponto de torná-las inaproveitáveis ao uso público. O mesmo ocorre em relação as vias públicas internas, que não respeitam o princípio da continuidade do sistema viário existente ou projetado, conforme previsto nos §§ 10 e 11 do art. 16 da Lei Complementar n.º 523/2011, uma vez que recebem um traçado que inviabiliza uma futura ligação.

Várias regras dos loteamentos convencionais aplicam-se ao loteamento fechado habitacional e essa questão já está contemplada na Lei Complementar n.º 523/2011: “Art. 15.

Além do previsto nesta Subseção, o Loteamento Fechado Habitacional deverá atender às demais disposições deste Capítulo, no que couber” (UBERLÂNDIA, 2011).

Porém, a mesma lei também dispõe sobre a possibilidade das áreas públicas serem alocadas distantes do loteamento fechado:

Art.16 [...]

§ 3º As áreas públicas para uso institucional e/ou dominial poderão ser alocadas em outro local, de acordo com o estudo técnico de demandas sociais e de uso e ocupação do solo elaborado pelo órgão municipal de planejamento urbano.

§ 4º As áreas públicas institucionais e/ou dominiais disponibilizadas em outro local deverão ser dotadas de toda infraestrutura, considerando as avaliações da área parcelada e da área do local a receber as áreas públicas, resguardando a equivalência financeira entre elas (UBERLÂNDIA, 2011).

Nosso entendimento é de que esse tipo de permissão não condiz com o critério de sustentabilidade urbana, porque embora se acredite que os loteamentos fechados não geram demanda para instalação de equipamentos públicos, alocar as áreas institucionais em outro local, assim como essa áreas dominiais é ignorar o processo natural da dinâmica social, que tem suas necessidades alteradas em função de vários fatores. Não há como descartar a possibilidade de geração de futura demanda para instalação de equipamentos públicos como escolas, creches e postos de saúde, pois a mesma população que hoje na utiliza tais equipamentos, amanhã pode querer usufruir de tais bens públicos ou até mesmo para que seus empregados domésticos os utilizem.

A Lei Complementar n.º 523/2011 dispõe sobre a possibilidade de implantação de sistema viário, com menos de 20% da área loteável, da seguinte forma:

Art. 16 [...]

II- [...]

§ 1º Na implantação satisfatória do sistema viário com uso de menos de 20% (vinte por cento) da área total loteável, o restante será acrescido às áreas de uso institucional, dominial ou de recreação pública, de acordo com o interesse público (UBERLÂNDIA, 2011).

A aplicação deste inciso implica em acréscimo das áreas institucional e/ou de recreação, em contrapartida, a diminuição de áreas reservadas ao sistema viário. Essa possibilidade de redução de áreas destinadas às vias públicas já era prevista na Lei Complementar n.º 245/2000, no seu Art. 13, §2º. Essa hipótese deve, necessariamente, ser analisada com muito cuidado, pois a questão da mobilidade urbana é muito séria e já tem exigido alternativas de melhoria inclusive em cidades pequenas. Essa forma de compensação pode não ser benéfica para o município, sobretudo, se analisarmos sob a ótica da sustentabilidade, uma vez que a tendência é o aumento do número de veículos particulares.

A ampliação das vias públicas existentes, normalmente, requer desapropriações, o que, dependendo da situação pode inviabilizar um projeto de expansão. Por isso, a cautela em admitir redução do sistema viário, ainda que em prol do aumento de área institucional ou de recreação pode se tornar prejudicial em médio e longo prazo.

Outro dispositivo que deve ser comentado é o §2º do art. 16 da Lei Complementar nº 523/2011, o qual estabelece que metade das áreas não edificáveis, previstas no art. 5º da Lei 6.766/79, poderão ser consideradas como de recreação pública, até o máximo de 50% dos limites legais. Com isso, temos uma hipótese de redução de área pública. O art. 5º da Lei Federal nº 6.766/79 prevê que o Poder Público poderá, de forma complementar, exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Nesse caso, equipamentos urbanos, são os destinados ao atendimento dos serviços públicos de abastecimento de água, serviço de esgotos, de energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado, conforme dispõe o parágrafo único do art. 5º, da Lei Federal nº 6.766/79.

Entendemos que a lei federal menciona a possibilidade de o município estabelecer a servidão administrativa em favor de um serviço público. A rigor, isso não é necessário, porque o município pode, a qualquer tempo, estabelecer por meio de lei a servidão administrativa que é “o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública” (DI PIETRO, 2005, p. 145).

O proprietário do bem afetado está obrigado a suportar esse ônus real. No entanto, sempre que desse ônus decorrer “real declínio da expressão econômica do bem ou subtraiam de seu titular uma utilidade que fruía”, o proprietário deverá ser indenizado (MELLO, 2005, p. 856).

Verifica-se, então, que a intenção do Legislador no §2º, do art. 16, da Lei Complementar nº 523/2011 é de estabelecer uma espécie de compensação para que o município não indenize face à servidão administrativa.

Nossa crítica ao dispositivo é que essa compensação não é benéfica em termos de cumprimento da função social da cidade, pois se a cidade clama por necessidade de áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, creches e áreas para recreação, não é nem um pouco eficiente abrir mão de parte dessas áreas para evitar uma indenização.

Num primeiro momento e em curto prazo, essa compensação pode ser considerada adequada. Mas, se considerarmos que o objetivo da política urbana é a sustentabilidade, ela se torna extremamente maléfica, porque sabemos perfeitamente que o adensamento populacional nos exigirá mais áreas públicas para atender às demandas do uso institucional e de recreação.

Quando essa demanda surgir, o município simplesmente não terá áreas públicas suficientes, o que demonstra que essa forma de compensação é insustentável e não atende ao interesse público, que nesse caso, não pode ser reduzido em economia aos cofres públicos.

Outro fator que merece ser destacado é o fato de se admitir que as “áreas não edificáveis” que se destinam ao atendimento de serviços públicos, podem ser “consideradas” como de uso institucional ou de recreação. Ora, se são áreas não edificáveis como o município irá aproveitá-las?

Talvez nem irá utilizá-las, pois o próprio legislador já mencionou que serão “consideradas” como uso institucional ou de recreação. A observação é válida, pois temos que nos atentar para essas espécies de negociações, porque o interesse público em atender às demandas do uso institucional e de recreação é indisponível. Sustentamos que essa previsão da Lei Municipal é inconstitucional porque não se caracteriza como conduta que viabiliza o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme art. 182 da Constituição Federal, e afronta também o próprio Plano Diretor Municipal.

Ao tratar do loteamento fechado em específico, a Lei Complementar nº 245/2000 estabelecia no *caput* do seu art. 4º, o seu conceito como sendo um parcelamento do solo, para fins habitacionais, com utilização privativa das áreas de recreação públicas e das vias públicas, pelos moradores. Observa-se, então, que a privatização de áreas públicas integra o próprio conceito legal de loteamento fechado. Com esse tipo de previsão, é que seus defensores sustentam a sua legalidade, assim como a legitimidade da privatização de áreas públicas.

Entendemos ainda que esse tipo de parcelamento que não utilizasse a privatização de áreas públicas, não atenderia a função social da cidade, pelo fato de se constituir um obstáculo significativo à circulação e se caracterizar como um empreendimento de ostensiva segregação social. A cidade também tem a obrigação de promover a inclusão social e uma das formas de promoção é impedir que a iniciativa privada crie instrumentos de segregação social.

A Lei Complementar nº 245/2000 previa no seu artigo 26, I, que o loteamento fechado teria como característica própria e indissociável, uma área inscrita por uma figura geométrica

de lado com comprimento máximo de 500 (quinhentos) metros e área máxima de 200.000 (duzentos mil) metros quadrados.

Em 28 de junho de 2006 por meio da Lei Complementar nº 424/2006 esse dispositivo foi alterado para que figura geométrica de um loteamento fechado pudesse ser com perímetro menor ou igual a 2.800 (dois mil e oitocentos) metros e área máxima de 490.000 m² (quatrocentos e noventa mil metros quadrados).

A atual Lei Complementar n.º 523/2011 manteve os mesmos limites:

Art. 16 [...]

I- área inscrita por figura geométrica com perímetro menor ou igual a 2.800 (dois mil e oitocentos) metros e área máxima de 490.000 (quatrocentos e noventa mil) metros quadrados, localizada no espaço urbano de acordo com as seguintes condições:

- a) atenda as diretrizes do sistema viário municipal e preveja distâncias entre vias públicas iguais ou inferiores a 700 (setecentos) metros, exceto em casos especiais de acordo com parecer do órgão municipal de planejamento urbano;
- b) defina alternativas no projeto urbanístico que impeçam a criação de vias margeadas por muros de ambos os lados (UBERLÂNDIA, 2011).

A área máxima obteve um aumento de 145% (cento e quarenta e cinco por cento) e a extensão do empreendimento, ou seja, da quadra que ele ocupará pode até ultrapassar um aumento de 40% (quarenta por cento) em relação ao que era permitido pela Lei Complementar nº 245/2000.

Trata-se de um aumento expressivo da área do empreendimento, o que implica um impacto ainda maior ao meio ambiente construído, pois quanto maior o loteamento, mais áreas públicas serão subtraídas do usufruto da população überlandense, além de comprometer ainda mais a circulação, com a privatização de mais vias públicas, criando distâncias muito longas para serem “rodeadas” pelos pedestres e também para os veículos particulares e para o transporte público.

O legislador, inclusive, prevê a possibilidade de loteamentos fechados com mais de 700 metros de distância entre as vias públicas, como caso excepcional que deverá conter o parecer favorável do órgão municipal de planejamento urbano.

Da forma como se encontra a Secretaria de Planejamento Urbano, possui a discricionariedade de autorizar a implantação de Loteamento fechado com mais de 700 metros de distância, não tendo como limite um critério objetivo, ou seja, a lei não definiu o limite máximo que será permitido.

Nesse caso, a Secretaria de Planejamento Urbano deve ter como limite os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois a discricionariedade deixada pelo legislador não

significa que, obedecendo a área total de 490.000 m² (quatrocentos e noventa mil metros quadrados) pode ser implantado um loteamento fechado com 1000 metros de distância, por exemplo, pois o aumento dessa proporção já ultrapassa o razoável.

A Lei Complementar nº 523/2011 menciona a hipótese de transformações do loteamento fechado em aberto, no seu Art.16, §10, ao estabelecer que as vias internas do loteamento fechado deverão ser implantadas de forma que permitam sua integração ao sistema já existente ou projetado de vias públicas da cidade, “em caso de futura mudança da condição de loteamento fechado” (UBERLÂNDIA, 2011. O § 11, do mesmo artigo estabelece: “A denominação das vias internas será feita pela associação de moradores e no caso de futura mudança da condição de loteamento fechado prevalecerão as denominações das vias externas que tiverem continuidade (UBERLÂNDIA, 2011)

Os citados dispositivos legais demonstram que o legislador comprehende que a privatização de bens públicos de uso comum é bem complexa, por isso contempla formas que podem servir de sustentação jurídica face a um questionamento sobre a pretensão de que a privatização é concedida em caráter irrevogável. Mas, a existência desse tipo de previsão não é suficiente quando comparada com a forma como se dá a apropriação desse bens públicos.

A figura do loteamento fechado em Uberlândia tem se expandido tanto que já temos até condomínio fechado de interesse social. Essa nova espécie de parcelamento urbano primeiramente, entrou no sistema normativo municipal por meio do Decreto nº 10.791, de 7 de agosto de 2007, que com a “desculpa” de regulamentar o art. 36 da Lei Complementar nº 245/2000 inovou, de forma flagrantemente ilegal, o ordenamento jurídico, criando essa nova forma de parcelamento para atender a habitação de interesse social.

O citado decreto previa então a possibilidade de se constituir um “condomínio de casas, de interesse social, em áreas não parceladas”, devendo, entretanto, observar os trâmites do processo de loteamento constantes no art. 11 e seguintes da Lei Complementar nº 245/2000.

O art. 4º, desse decreto previa também que a fração ideal mínima na Zona Residencial 1 (ZR1) fosse de 180 m² e na ZR2, fosse de 125 m², com perímetro máximo de 2.800m (dois mil e oitocentos metros) e área máxima de 490.000 m² (quatrocentos e noventa mil metros quadrados). Definia também área de estacionamento para visitantes e estabelecia que a área de recreação (7%), área institucional (10%) seriam externas ao condomínio. Quanto à área destinada ao sistema viário, a previsão era de 20%, sendo que 50% do sistema viário interno do condomínio poderia fazer parte da área mínima do sistema viário.

É importante observarmos que sob a denominação de condomínio, estabeleceu-se um regramento específico para loteamentos fechados para a habitação de interesse social, com lotes de 180m² (cento e oitenta metros quadrados) e 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), sendo que a Lei Complementar nº 245/2000 previa o lote mínimo de 360 m² (trezentos e sessenta metros quadrados) na ZR1.

Ainda que o referido decreto utilize a expressão fração ideal, na verdade, o que se pretendia era criar lotes, porque a instituição desse tipo de condomínio é uma forma disfarçada de se fazer um loteamento fechado para a população de baixa renda com as mesmas dimensões espaciais, porém com lotes pequenos, possibilitando, assim, um adensamento significativo intramuros.

Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.612 foi instituído em 27 de março de 2009, sendo que os requisitos urbanísticos, em sua maioria foram mantidos e foram acrescentados mais requisitos típicos de loteamento fechado. Com fundamento nesse decreto temos os Condomínios Terra Nova Uberlândia I, II III.

Um dos resultados desses decretos foi a instituição da figura condomínio urbanístico pela Lei Complementar n.º 523/2011 estabelecendo a seguinte definição:

Art. 4º [...]

IX - condomínio urbanístico é a divisão de imóvel em unidades autônomas, destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro (UBERLÂNDIA, 2011).

O condomínio urbanístico horizontal surge então, com as mesmas dimensões das frações ideais, previstas nos citados decretos, quais sejam:

Art.17. [...]

§2º§ 2º Os imóveis a serem utilizados em regime de condomínio poderão ser de natureza horizontal e/ou vertical e deverão atender, no que couber, as seguintes exigências:

I - condomínio horizontal em áreas não parceladas:

a) unidade autônoma mínima: 125,00 m² (cento e vinte e cinco) metros quadrados e testada mínima: 6,50 m (seis vírgula cinco) metros;

b) dimensão mínima da via: 8,00 m (oito) metros, sendo pista de rolamento de 5,00 m (cinco) metros e passeios de 1,50 m (um vírgula cinco) metros;

c) as vias sem saída deverão prever alternativa que permita o retorno dos veículos;

[...]

§ 3º Para as áreas a serem parceladas, iguais ou inferiores a 12.000,00 m² (doze mil) metros quadrados no condomínio horizontal, optar-se-á pelo atendimento às exigências constantes na legislação referente ao uso Habitacional Multifamiliar - H2 ou pelo atendimento aos requisitos contidos nas alíneas "a", "b" e "c", do inciso I, deste artigo (UBERLÂNDIA, 2011).

O empreendedor do condomínio urbanístico, cuja área for igual ou menor que 12.000 m² tem a opção de escolher se adotará os parâmetros urbanísticos aplicáveis ao uso habitacional multifamiliar H2 ou pelos requisitos descritos no inc. I do §2º, do art. 17. Considerando os requisitos urbanísticos adotados verifica-se que tais condomínios possuem características de habitação para população de menor renda com características similares de loteamento fechado, pois a própria Lei Complementar n.º 523/2011 contempla como forma de parcelamento urbano ao dispor que:

Art. 17. A aprovação do projeto para utilização de imóveis em regime de condomínio, em áreas não parceladas, dentro do perímetro urbano, deverá ser feita mediante a apresentação do projeto global, compreendido pelos projetos complementares, urbanístico e arquitetônico, inclusive das edificações de uso comum, e dos muros ou estrutura similar, que separem as áreas interna e externa.

§ 2º Os imóveis a serem utilizados em regime de condomínio poderão ser de natureza horizontal e/ou vertical e deverão atender, no que couber, as seguintes exigências:

I-condomínio horizontal em áreas não parceladas:

- a) unidade autônoma mínima: 125,00 m² (cento e vinte e cinco) metros quadrados e testada mínima: 6,50 m (seis vírgula cinco) metros;
- b) dimensão mínima da via: 8,00 m (oito) metros, sendo pista de rolamento de 5,00 m (cinco) metros e passeios de 1,50 m (um vírgula cinco) metros;
- c) as vias sem saída deverão prever alternativa que permita o retorno dos veículos (UBERLÂNDIA, 2011).

Compreendemos que esse é um equívoco, porque condomínio não poder ser equiparado a nenhuma espécie de parcelamento do solo, porque ele é um instituto do direito privado que não pode ser confundido com loteamento. Defendemos que a figura condomínio urbanístico como forma de parcelamento é uma ficção, que não possui fundamentação jurídica.

A finalidade da lei é criar um novo tipo de loteamento, chegando a considerar o que deveria ser chamado de frações ideais de lote:

Art.17 [...]

§ 10. A taxa de ocupação, o coeficiente de aproveitamento e os afastamentos frontal, lateral e fundos, referentes ao lote do condomínio deverão atender o Capítulo V, da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (UBERLÂNDIA, 2011).

Outros dispositivos legais que demonstram essa equiparação do condomínio urbanístico com o loteamento fechado é a aplicação da mesma regra de permeabilidade visual do loteamento fechado, conforme determina a Lei Complementar n.º 523/2011:

Art. 17 [...]

§ 13. Para cada divisa do lote do condomínio que confrontar com via pública deverão ser garantidos 25% (vinte e cinco por cento) de permeabilidade visual, sendo que os 75% (setenta e cinco por cento) restantes poderão ser vedados com muros ou similares, sendo que o vão permeável deverá atender as seguintes normas:

I - conter material permeável, tais como gradis, vidros, elementos pré-moldados para este fim ou similares;

II - a totalidade do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) não poderá estar acima de 1,80 metros ou abaixo de 1,00 metro, contados a partir do nível do logradouro.

§ 14. Deverão ser previstas alternativas no projeto urbanístico que impeçam a criação de vias margeadas por muros, de ambos os lados (UBERLÂNDIA, 2011).

Temos então a possibilidade de implantação de condomínios urbanísticos, com área máxima de 100.000 m² (§11, do art.17, da Lei Complementar n.º 523/2011), os quais deverão doar ao município de Uberlândia os seguintes percentuais de área a serem calculados sobre a área loteável:

Art. 17 [...]

§ 5º Os condomínios deverão destinar ao Município de Uberlândia, os percentuais a seguir relacionados, calculados sobre a área total loteável:

I - o percentual necessário para atender às diretrizes viárias do Município, conforme a Lei do Sistema Viário;

II - 5% (cinco por cento) de áreas para uso institucional, externas ao condomínio;

III - 5% (cinco por cento) de áreas para recreação pública, externas ao condomínio;

IV - 7% (sete por cento) de áreas para áreas dominiais, externas ao condomínio (UBERLÂNDIA, 2011).

Novamente o condomínio é tratado como se loteamento fosse a ponto do legislador referir-se a “área loteável” do condomínio urbanístico. Outro ponto que merece atenção é o percentual de área destinada ao sistema viário, a lei apenas dispõe que será o percentual necessário para atender às diretrizes do sistema viário. Esse tipo de previsão é temerária sob o ponto de vista de um planejamento urbano que te como finalidade a sustentabilidade, pois, da forma como está, é possível a implantação de um condomínio urbanístico sem doação de vias públicas externas, exatamente como ocorre nos loteamentos fechados, que privatizam as ruas.

A Lei Complementar nº 495 de 1º de junho de 2009 alterou o art. 37, da Lei Complementar nº 245/2000 que passando a contemplar a seguinte hipótese: “A transformação, em quaisquer outros empreendimentos, de áreas já parceladas, e que sejam resultantes de projetos anteriormente aprovados e registrados, poderá ser aprovada nos termos da lei, através do processo de redivisão de área parcelada” sendo que essa “transformação” (UBERLÂNDIA, 2009) somente poderia ocorrer quando:

Art. 37 [...]

§ 1º [...]

a) quando conveniente ao interesse público, prevalecendo este sobre o interesse dos proprietários, apurado mediante a justificativa minuciosa da conveniência do empreendimento elaborada pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e aprovado por ato do legislativo (UBERLÂNDIA, 2009).

A nova Lei Complementar n.º 523/2011 admite a hipótese dos proprietários requerem a concessão privativa de áreas comuns da seguinte forma:

Art.16. [...]

§ 22. A presente Lei Complementar se aplicará unicamente a loteamentos futuros, vedada expressamente a extensão de seus efeitos a loteamentos comuns já existentes e implantados, ressalvado o caso de ser a concessão administrativa requerida pela totalidade dos proprietários da área objeto da concessão, de ser tecnicamente viável, não prejudicar direitos de terceiros, atender ao interesse público, de acordo com parecer do órgão municipal de planejamento urbano (UBERLÂNDIA, 2011).

Assim sendo, temos, por intermédio de lei, a hipótese de um loteamento aberto se transformar em loteamento fechado. A transformação de loteamento aberto em fechado é complexa e jamais poderia ser admitida, porque representa uma afronta ao planejamento urbano já executado. O nascimento de um loteamento fechado já compromete a função social da cidade, mas admitir que um loteamento aberto se feche é mais agressivo ainda, pois a população da cidade já usufruía dos espaços abertos, como as vias públicas que, necessariamente, deverão ser privatizadas, assim como uma praça ou qualquer outro espaço público que se encontre no interior do loteamento.

Acreditamos que os habitantes da cidade têm direito adquirido de usufruir das vias públicas e que a violação desse direito devido ao fechamento de um loteamento urbano configura ofensa à ordem urbanística, passível de defesa por meio de ação civil pública.

A Lei Complementar n.º 523/2011 também prevê a transformação de sítios e chácaras de recreio em loteamentos convencionais, fechados ou condomínios urbanísticos por meio do processo de reloteamento no *caput* do seu art. 18. Existe também a previsão de loteamentos fechados para fins industriais e condomínios urbanísticos empresariais, o que demonstra que tendência de expansão desses enclaves fortificados não se restringe ao uso habitacional.

A política urbana de Uberlândia é favorável à implantação do loteamento fechado, conforme nos aponta a legislação urbana local, que criou as condições de viabilizá-lo, ainda que sejam questionáveis juridicamente. Percebe-se então que a preocupação é criar formas de permitir a instalação do empreendimento e não de como ele será encarado dentro de um processo de planejamento urbano, há dispositivos legais que tratam do loteamento fechado, porém, não prevêem nenhuma regra que demonstre zelo, cuidado ou receio, com a aprovação excessiva dos loteamentos.

O que se observa é que a legislação tende a ficar cada vez mais flexível aos interesses do empreendedor imobiliário. Esse fato é grave, pois a tendência de permitir a proliferação desse empreendimento é tanta que os agentes públicos não têm sequer observado os

dispositivos legais do Plano Diretor que deveriam ser aplicados durante a análise da aprovação do loteamento fechado.

Não nos referimos à afronta aos princípios da política urbana, previstos no Plano Diretor porque já sabemos que, normalmente, os agentes públicos não compreendem que os princípios são normas jurídicas e por isso não os respeitam. Referimos-nos aos seus dispositivos legais prevêem que será necessário o Estudo de Impacto de Vizinhança, para empreendimentos de significativo impacto, assim a como a exigência da consulta popular.

CAPÍTULO 4 - Os loteamentos fechados em Uberlândia

Nosso propósito nesse capítulo é demonstrar como alguns loteamentos fechados em Uberlândia têm se apropriado das áreas públicas que foram objeto de concessão privativa para associação de moradores dos respectivos loteamentos e quais as possíveis consequências para a sustentabilidade urbana e ambiental da cidade. Por isso, estudamos a relação entre a existência de espaços públicos adequados e acessíveis a todos, notadamente as praças e ruas, como critério de sustentabilidade e a tendência expansionista desse tipo de empreendimento, que já está sendo direcionado até para habitação de interesse social.

Assim sendo, analisaremos os seguintes loteamentos fechados: Paradiso, Santa Paula Royal Park Residence, Gávea Paradiso e Solares da Gávea e Reservas do Vale. Escolhemos esses loteamentos porque eles atribuíram destinação diversa às áreas públicas após obterem a concessão privativa das áreas públicas destinadas à recreação. Nessas áreas encontramos edificações e equipamentos que não podem ser considerados característicos de uma área pública de recreação, assim como algumas ruas internas que não possuem condições de continuidade futura com o sistema viário da cidade. Isso demonstra que, se porventura, ocorrer a necessidade de reversão dessas áreas, elas não terão condições de desempenhar uma função pública, que seja de lazer ou de circulação.

4.1. Mobilidade e espaços públicos como critérios de sustentabilidade urbana

A existência de espaços públicos para atender as demandas de circulação e lazer são requisitos indispensáveis para se alcançar a sustentabilidade urbana.

A sustentabilidade do espaço urbano possui dependência direta e intrínseca com a mobilidade. Na última década o Brasil aumentou sua frota de veículos particulares em mais de 100% e pesquisas mostram que várias cidades do Brasil também tiveram sua frota acrescida nessa proporção. Vários são os fatores que proporcionam esse aumento, dentre eles podemos citar as facilidades financeiras para se adquirir um carro ou moto e a precariedade, de um modo geral, do transporte público que não atende o usuário adequadamente.

Em termos de planejamento urbano sustentável, já se sabe que a melhor solução até agora é investir num serviço de transporte público eficiente, capaz de atender o cidadão de forma tão satisfatória que ele será capaz de deixar o carro em casa e fazer seus percursos diários utilizando o transporte público. Além disso, a cidade também deverá oferecer ao

cidadão a alternativa de fazer seus trajetos diários a pé ou de bicicleta, sempre no sentido de diminuir o fluxo diário de veículos particulares.

Toda alternativa que induza a pessoa a deixar o uso do carro para ocasiões mais esporádicas devem ser estimuladas, almejadas e, sobretudo, planejadas. Essa questão merece ser tratada com mais seriedade e urgência, pois se ousamos dizer que queremos e que sonhamos com uma cidade sustentável, temos que começar a planejar e aplicar a política urbana advinda desse planejamento agora.

A cidade de Uberlândia, por exemplo, permite a sua explícita segregação espacial e social. Temos 13 loteamentos fechados, muito próximos entre si, situados no Setor Sul e a aproximadamente 5 Km temos o início de um novo empreendimento residencial, destinado à população de baixa renda, oriundo de programas habitacionais como Minha Casa Minha Vida. Verifica-se que a questão da mobilidade urbana não é objeto de um planejamento sustentável, porque não se está considerando a demanda de circulação do Setor Sul quando ele estiver totalmente adensado. Nesse caso específico, temos que levar em consideração a hipótese de ocupação total de todos os lotes dos loteamentos fechados existentes, bem como de outros que ainda poderão ocorrer nesse setor, porque já existe uma tendência que esse setor seja apropriado para loteamentos fechados. Além disso, teremos ainda o adensamento populacional, advindo do empreendimento imobiliário denominado Universitá que é exclusivamente residencial, onde teremos 720 apartamentos (sendo que 696 apartamentos possuem área de 43,6m², e 24 apartamentos de 57,07m²) e 749 garagens.

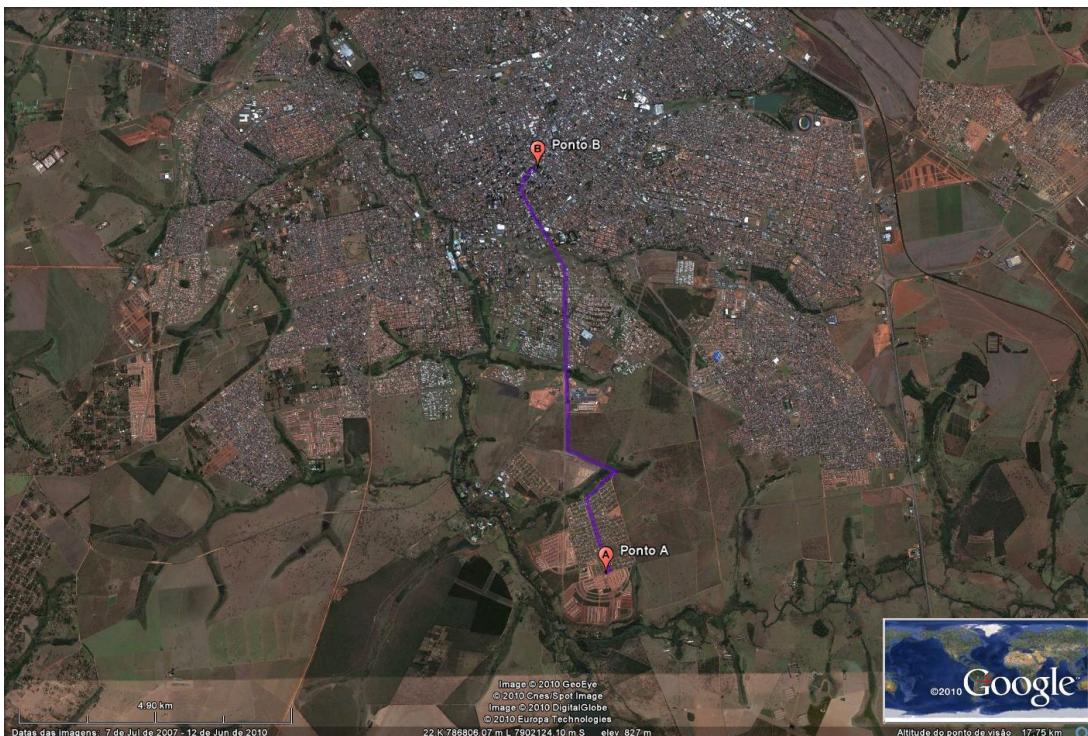


Figura 1 - Uberlândia (MG): distância entre os pontos A e B - 8,6 Km -, respectivamente entre os novos loteamentos populares e o centro da cidade (2010)
Fonte: Google Earth (2010).

O empreendimento também conta com as seguintes áreas de uso comum: Salão de Festas, Redário, Playground, Espaço Fitness, Quadra Gramada, Espaço Gourmet e Espaço Zen, ocupando em um terreno de 36.051,5 m². Se considerarmos que cada apartamento abrigará 04 moradores, teremos uma população de aproximadamente 2.880 pessoas. Como o local é distante da malha urbana e as ocupações mais próximas são os loteamentos fechados, que privatizaram as ruas internas e criaram grandes extensões de áreas totalmente fechadas, devido à sua exagerada proximidade, a população do Universitá terá dificuldades em circular entre esses loteamentos fechados, seja em veículo próprio, seja em transporte coletivo. Os ônibus também terão dificuldades de circular entre esses loteamentos fechados, pois as ruas que os separam não foram planejadas para o transporte coletivo e nem para um grande fluxo de carros particulares.

A existência de universidades no Setor Sul e a previsão de instalação de um *shopping* não têm força para caracterizar um zoneamento diversificado, dinâmico, capaz de criar ruas em que as pessoas circulam a pé ou mesmo de bicicleta. Esses empreendimentos são também uma forma de enclaves fortificados, assim como os loteamentos fechados e o Universitá. O fato é que esses enclaves fortificados não conseguem promover a diversidade almejada para evitar que os deslocamentos diários e rotineiros sejam feitos a pé ou de bicicleta.

Uma cidade que deseja ser sustentável deve ser compacta e deve privilegiar e estimular um zoneamento diversificado, pois é essa diversidade que trará vida saudável e segura a uma cidade. Além da circulação das pessoas nas ruas gerar mais segurança, a diminuição do uso do carro contribui para diminuir a poluição do ar e a poluição sonora. De acordo com Rogers e Gumuchdjian (2005, p. 38):

A criação da moderna Cidade Compacta exige a rejeição do modelo de desenvolvimento monofuncional e a predominância do automóvel. A questão é como pensar e planejar as cidades onde as comunidades prosperem e a mobilidade aumente, como buscar a mobilidade do cidadão sem permitir a destruição da vida comunitária pelo automóvel, além de como intensificar o uso de sistemas eficientes de transporte e reequilibrar o uso de nossas ruas em favor do pedestre e da comunidade.

O traçado urbano da cidade deve promover a criação de espaços públicos destinados ao lazer e também à circulação dos pedestres, criando ruas que sejam efetivamente utilizadas pelas pessoas; o ideal é que esses espaços públicos tenham vida, que sejam usufruídos pelas pessoas. O planejamento urbano deve primar pela proximidade, de modo que as pessoas diminuam o tempo com seus deslocamentos, o que implica a economia de energia. Para Rogers e Gumuchdjian (2005, p. 40), “as cidades compactas sustentáveis colocam a cidade como *habitat* ideal para uma sociedade baseada na comunidade”.

Os loteamentos fechados, além de comprometer a continuidade da malha urbana, criando guetos dentro da cidade, não são capazes de promoverem nem ruas internas que facilitem a locomoção de seus moradores e funcionários. A maioria das ruas têm o formato em *cul-de-sac*, o que dificulta o encontro entre os moradores.



Foto 10 - Uberlândia (MG): exemplo de que até a localização dos pontos de transporte coletivo não é próxima à entrada dos condomínios (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 11 - Uberlândia (MG): a distância de deslocamento a pé para entrar e sair do condomínio ou circular dentro dele não foi planejada (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 12 - Uberlândia (MG): a entrada do loteamento fechado Royal Park é construída principalmente para moradores que possuem carro (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Dentro de um loteamento fechado até a circulação a pé se torna inviável devido as distâncias entre as casas, porque as ruas não proporcionam uma circulação adequada. Por exemplo, o morador do loteamento fechado Paradiso que fica no ponto A deverá andar, aproximadamente 1.000 metros para chegar até o ponto B.



Figura 2 - Uberlândia (MG): loteamento fechado Paradiso (2010)

Fonte: Google Earth (2010).

Considerando o mesmo loteamento verificamos que o morador do ponto A deverá andar 1000 metros para chegar até a portaria do loteamento e 300 metros para chegar até os equipamentos de lazer. Percebe-se que a concepção do traçado foi idealizada para o morador chegar de carro e ir até sua residência de carro e para os demais deslocamentos diárias utilizará novamente o carro. Não se consideraram as distâncias que os funcionários domésticos terão que percorrer¹². Os funcionários dos loteamentos responsáveis pela manutenção, normalmente circulam em automóvel ou moto.

Esses comentários têm como finalidade chamar a atenção para a prioridade e para a necessidade que o veículo particular tem assumido na nossa vida, refletindo inclusive no traçado urbano. Para morar em um loteamento fechado, a família deve ter veículo próprio, sendo que o comum é possuir, no mínimo, dois carros.

¹² As funcionárias domésticas já têm manifestado recusa em trabalhar nos loteamentos fechados devido à distância que têm que percorrer dentro do próprio loteamento. O mesmo tem ocorrido com outros profissionais, como manicures, que já estão recusando trabalhar em loteamentos fechados porque além da distância que tem que andar, suas bolsas são frequentemente revistadas ao entrarem e ao saírem, o que gera um desconforto considerável.

Nenhuma família que depende de transporte coletivo vai morar num loteamento fechado situado no Setor Sul de Uberlândia, por exemplo. Quem não possui, no mínimo, um carro fica, seletivamente, excluído de morar nesses loteamentos fechados.

Além de privilegiar a utilização de veículos particulares, que deveria ser seriamente combatido devido à poluição do ar e à mobilidade urbana, esses loteamentos fechados não conseguem contribuir nem com um sistema interno de vias públicas que serão efetivamente utilizadas pelos moradores. Essas vias públicas internas não se transformam em pontos de encontro, não há nenhum planejamento para que isso venha a ocorrer. São ruas sem vida, sem circulação de pessoas. Em Uberlândia, temos até loteamentos fechados em que as vias internas foram todas concebidas em forma de *coul de sac* que é o caso do loteamento Gávea Hill, o que demonstra que a concepção das vias públicas visa atender apenas ao interesse do morador de uma rua, pois nem sequer se considerou um micro sistema de circulação no interior do loteamento. A figura a seguir ilustra este caso:



Figura 3 - Uberlândia (MG): ruas em forma de coul de sac no loteamento Gávea Hill (2010)
Fonte: Google Earth (2010).

Não há nenhuma espécie de comércio ou prestação de serviços dentro de um loteamento fechado, pois o uso previsto pela Lei Complementar nº 245 de 2000 (art. 26.) é exclusivamente residencial.

Na visão de Jacobs (2000, p. 29), “Ao pensar numa cidade, o que lhe vem à cabeça? Suas ruas. Se as ruas de uma cidade parecem interessantes, a cidade parecerá interessante; se elas parecem monótonas, a cidade parecerá monótona”. A citada autora demonstra o quanto as ruas são importantes para a vida da cidade e inclusive para a segurança pública. É interessante analisarmos essa questão rua x segurança, porque a tendência atual é as pessoas evitarem as ruas devido à violência imaginada e/ou real. O loteamento fechado tem prosperado em virtude do *marketing* da violência urbana que nos mostra que ela tende a aumentar, por isso o ideal é se esconder em volta de muros. A figura do loteamento fechado simplesmente ignora por completo que a via pública é essencial para uma vida social saudável e com seus diversos usos, irá conferir à população a segurança que ela tanto almeja. Para Jacobs (2000, p. 30), “Manter a segurança urbana é uma função fundamental das ruas das cidades e suas calçadas”. Ainda nas grandes metrópoles, essa função das ruas deve existir. Não é o fato isolado das pessoas que circulam nas ruas se conhecerem que trará segurança às ruas e sim a própria vida das ruas, com suas diversas atividades. Jacobs (2000, p. 30) entende que: “O principal atributo de um distrito urbano próspero é que as pessoas se sintam seguras e protegidas na rua em meio a tantos desconhecidos”.

A existência do loteamento fechado implica a não utilização das vias públicas por seus moradores, pois eles já fizeram a opção de não usar as vias públicas quando decidiram morar num local cercado por muros e, certamente, ensinarão a seus filhos que as ruas são perigosas e todos os percursos da família serão feitos por veículo próprio e jamais por meio de transporte público.

Como consequência, temos a propagação da crença de que a violência está nas ruas, por isso temos que evitá-las se quisermos segurança. Segundo Jacobs (2000, p. 30), “Não é preciso haver muitos casos de violência numa rua ou distrito para que as pessoas temam as ruas, as pessoas as usam menos, o que torna as ruas ainda mais inseguras”.

Além disso, a citada autora também afirma que a paz nas calçadas e ruas não é função única e exclusiva da polícia, a segurança advém da rede intrincada e espontânea dos seus usuários e faz a seguinte advertência: [...] “o problema da insegurança não pode ser solucionado por meio da dispersão das pessoas, trocando as características das cidades pelas características dos subúrbios” (JACOBS, 2000, p. 32).

Acreditamos que o isolamento das pessoas nos loteamentos fechados contribui para o aumento da violência, porque seus moradores se distanciam dos problemas urbanos, como se não fizessem parte da cidade. Esse isolamento, além de gerar uma certa hostilidade, devido a

seu aspecto fisicosocial de segregação, faz com que as pessoas não se sintam comprometidas com a qualidade da vida urbana, porque elas já estão protegidas.

Além de não usar as vias públicas da cidade, pois optaram em privatizá-las, os moradores dos loteamentos fechados também não pretendem utilizar os espaços públicos de recreação da cidade, porque privatizou-os também. Isso nos revela que tais moradores querem evitar o contato com os demais habitantes da cidade, eles querem ficar ilhados em suas fortalezas.

Esse descomprometimento com a qualidade da vida urbana é extremamente prejudicial para a coesão social e coesão espacial, porque implica em distanciamento físico-social. A proliferação de comportamentos individualistas é preocupante, porque a vida em sociedade exige que sejamos mais participativos e mais solidários. A sustentabilidade de uma sociedade é diretamente dependente do seu nível de coesão.

Jacobs (2000) nos adverte da necessidade de um zoneamento mais diversificado, mais heterogêneo, porque da diversidade surge a possibilidade de as pessoas se encontrarem, e é isso que proporcionará maior segurança a elas.

Segundo Jacobs (2000, p. 60), ainda que os contatos entre as pessoas se dê de forma absolutamente trivial: “a soma de tudo não é nem um pouco trivial [...]. Resulta na compreensão da identidade pública das pessoas, uma rede de respeito e confiança mútuos e um apoio eventual na dificuldade pessoal ou da vizinhança”.

A concepção do traçado do loteamento fechado revela que não há preocupação em estimular vínculos comunitários entre os moradores. Esse fator aponta que essa nova classe prefere a privacidade a encontrar casualmente com um vizinho. Esse fator não pode ser considerado como irrelevante ou ser ignorado, pois, embora essa nova classe esteja cercada por muros, ela está inserida na cidade e seu comportamento irá refletir na sociedade como um todo.

Esse distanciamento da elite face à população geral de uma cidade tem como consequência o desinteresse pelo bem comum, pelo bem público, o que à medida que ficando mais intenso, tende a formar um espaço socialmente insustentável.

Rogers e Gumuchdjian (2005, p. 150) ao refletir sobre o assunto afirma que “Nunca estivemos tão eletrônica e fisicamente ligados, contudo, nunca tivemos tão socialmente separados. A liberdade individual reduziu nossa independência e, como consequência, nosso senso de interesse comum”.

Como podemos ver na Figura 4, temos uma ocupação urbana no Setor Sul de Uberlândia com 13 loteamentos fechados; mais ao sul um novo adensamento populacional com capacidade para 2.880 pessoas, sendo que em toda essa área não há espaços públicos de recreação que contribuam para a convivência entre essas duas classes distintas e nem um sistema viário, com ruas que proporcionem o encontro entre essas pessoas. As ruas que circulam os loteamentos fechados são ermas, não possuem serviços, lojas, comércios, não há nenhuma atividade que estimule a circulação de pessoas a pé nessas ruas.

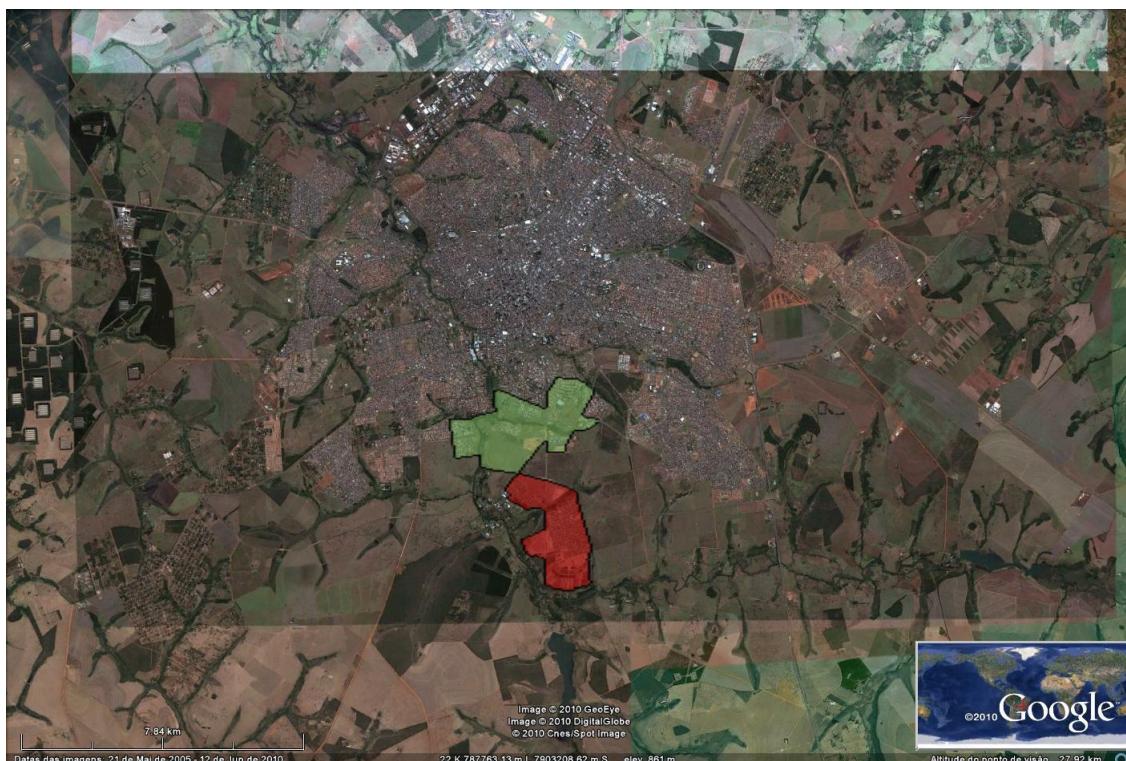


Figura 4 - Uberlândia (MG): localização das áreas com predominância de loteamentos fechados na cor verde e de novos adensamentos populares em vermelho (2010)
Fonte: Google Earth (2010).

Para Rogers e Gumuchdjian (2005, p. 152):

um novo espaço público seguro e não excludente, em todas as suas formas desde os grandiosos até os mais íntimos, é fator essencial para a integração e coesão social. A democracia encontra sua expressão física nos espaços multifuncionais de domínio público, na vitalidade de suas ruas [...]. Partilhar espaços públicos derruba preconceitos e nos obriga a reconhecer responsabilidades comuns, ou seja, une as comunidades.

O citado autor comprehende que uma cidade sustentável deve ser coesa, compacta, com um zoneamento diversificado, deve permitir e estimular o encontro das diferentes classes sociais em seus espaços públicos, inclusive nas ruas e que seja também “uma cidade bonita,

onde arte, arquitetura e paisagem incendeiem a imaginação e toquem o espírito" (ROGERS; GUMUCHDJIAN 2005, p. 167).

Acreditamos na força do belo, na importância da beleza da cidade, por isso criticamos a homogeneidade dos projetos arquitetônicos dos loteamentos fechados, que prejudicam a estética da cidade com seus muros interrompendo o conjunto arquitetônico natural da cidade.

O traçado de um loteamento fechado é um corte no tecido urbano que deixa cicatrizes sociais e estéticas para sempre, o que caracteriza um fator impeditivo da sustentabilidade urbana.



Foto 13 - Uberlândia (MG): paisagem típica de uma área onde existem loteamentos fechados (2010)

Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010)



Foto 14 - Uberlândia (MG): exemplo de como os loteamentos fechados se apossam das áreas públicas (2010)

Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Em Uberlândia, não se faz uma prévia avaliação adequada do impacto de um loteamento fechado sobre o seu entorno e até mesmo sobre a cidade. O impacto de um loteamento fechado transcende o raio do seu entorno e influencia na dinâmica de toda a cidade.

A carência por espaços públicos de lazer é evidente na cidade e perceptível por todos, tanto que é amplamente explorada pelos empreendedores dos loteamentos fechados, pois um grande atrativo é exatamente a possibilidade de oferecer praças e parques privativos. Por outro lado, também percebemos o descaso com as nossas praças públicas, podemos citar dois bons exemplos de praças, que são totalmente desprovidas de equipamentos, de paisagismo, de infraestrutura adequada para que as pessoas possam utilizá-las. São as praças “Canto Maior dos Palmares” (Fotos 15 e 16) e “Sebastião José Naves” (Foto 17), ambas situam-se na Av. Liberdade, no Bairro Patrimônio, ocupando uma localização nobre na cidade.



Foto 15 - Uberlândia (MG); Praça Canto Maior dos Palmares (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 16 - Uberlândia (MG): Praça Canto Maior dos Palmares (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O. (2010).

Trata-se, a nosso ver, de rotatórias, pois só tem utilidade para o sistema viário, pois a praça Sebastião José das Naves (Foto 17) nem sequer possui calçada, o que dificulta a passagem do pedestre, que tem como opção rodear a praça pelas calçadas do imóveis lindeiros ou pisar no gramado da “praça”.



Foto 17 - Uberlândia (MG): Praça Sebastião José Naves (2010)

Autora: Hernandez, I. R. S. O. (2010).

Nesse caso, em que a qualificação como praça é originada de uma placa que assim a denomina, não podemos afirmar, nem aceitar que essa caracterização esteja condizente com os requisitos que qualificam um espaço geográfico como espaço público. Não conseguimos identificar um sistema de objetos e nem um sistema de ações, que o caracterizem como praça, simplesmente porque falta a praça, no seu sentido literal e faltam seus usuários, pois ninguém utiliza aquele espaço para lazer ou recreação porque ele não oferece condições para sua utilização. A ausência de equipamentos e objetos que viabilizem a “funcionalidade” do espaço público, compromete a vitalidade desse espaço.

Esse raciocínio também se aplica aos espaços públicos oriundos dos loteamentos fechados, que devido à descaracterização chegam a ser totalmente destituídos de objetos e ações adequados a um espaço público, transformando-se em uma triste paisagem.

Santos (2006, p. 103), ao tratar da paisagem, afirma que ela não é sinônimo de espaço, porque “A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que anima”.

No caso do loteamento fechado em Uberlândia, onde é permitido legalmente que parte da área pública que deveria ser destinada à recreação seja transformada em canteiro ao redor do loteamento ou em área de contemplação em frente aos lotes, como demonstraremos com mais detalhes no capítulo que trata da política urbana uberlandense, esse espaço público se transforma em uma paisagem triste, num espaço sem vida, porque a sua forma impede a interação entre homem e natureza, a comunidade não irá usufruir desse tipo de espaço. O resultado do projeto arquitetônico de um loteamento fechado que aloca a área de recreação ao seu redor é certamente uma paisagem carente de elementos naturais e artificiais que fisicamente possam caracterizá-la como a paisagem de uma área pública de recreação. Essa constatação nos aponta para a compreensão de como tem sido as nossas relações urbanas, como os nossos atores têm produzido e re-produzido nosso espaço urbano e com isso produzindo e re-produzindo a cidade de Uberlândia.

A cidade de Uberlândia é pródiga em relação a seus espaços públicos. A nossa história nos mostra que várias leis municipais desafetaram áreas públicas para aliená-las a particulares. Temos, por exemplo, a desafetação de via pública próxima ao Center Shopping que foi utilizada para sua utilização privativa. Várias praças de Uberlândia foram desafetadas. Também ocorreu o fechamento de ruas entre os loteamentos fechados Gável Hill I e Gávea Hill II, e o Praia Clube como ilustram as figuras a seguir.



Foto 18 - Uberlândia (MG): rua entre os loteamentos Gávea Hill I e Gávea Hill II (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Figura 5 - Uberlândia (MG): avenida Hermes Fonseca Carneiro fechada pelo Praia Clube (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Hoje presenciamos a privatização passiva de áreas públicas destinadas ao sistema viário e à recreação pelos loteamentos fechados. O Poder Público entende que essa privatização é uma consequência normal advinda da nova forma de parcelamento urbano comum em várias cidades e a população por sua vez, por desconhecimento ou falta de organização, não apresenta nenhuma forma de contestação contra a privatização de espaços públicos.

Além da necessidade de mais espaços de lazer, a localização desses espaços é de fundamental importância, porque a população deve ter facilidade para acessar os espaços de lazer. Essa facilidade refere-se tanto à proximidade, como a acesso a transporte público e inclusive considerando-se aspecto da acessibilidade pelas pessoas portadoras de deficiência física. Corbusier (2000, p. 189) já afirmava:

O esporte ao lado de casa: chega-se à casa, tira-se o boné, o chapéu, o paletó, desce-se e joga-se; joga-se respirando, ganhando músculos e deixando-os flexíveis, homens e mulheres, crianças, todos. Tomar um bonde, um ônibus, um metrô, transportar quilômetros com uma maleta na mão? Não, não há esporte possível nessas condições (grifos do autor)

Se, normalmente, as cidades necessitam de mais áreas de lazer, quer seja para a função de recreação, quer seja para a questão estética, para amenizar os impactos dos efeitos da crescente urbanização, não é nem um pouco lógico permitir a privatização desses espaços nos loteamentos fechados. A população vizinha ao loteamento fechado, além de não se beneficiar das áreas de lazer oriundas do novo parcelamento urbano, tem que suportar um empreendimento de significativo impacto negativo na estética da cidade, comprometendo de forma gritante sua beleza, pois o empreendimento é demarcado por muros no seu entorno de forma bem definida, bem acentuada.

Não há como ignorar o impacto negativo do loteamento fechado na estética urbana. É válido lembrar que a beleza da cidade deve ser encarada também como função social, porque estética urbana não é capricho, é planejamento urbano, é uma importante atribuição que os arquitetos e urbanistas têm como inerente ao exercício da sua profissão e que é capaz de proporcionar melhor qualidade de vida urbana. A foto a seguir é um exemplo da modificação do espaço causada pela implantação de um loteamento fechado, isolando a circulação de toda uma área bem extensa na cidade.



Foto 19 - Uberlândia (MG): loteamento Fechado e Alameda Ecológica (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

A foto abaixo também demonstra que o desenho dos loteamentos fechados obriga a construção de vias longas e sem cruzamentos



Foto 20 - Via ao longo dos loteamentos fechados Gávea Hill I e II em Uberlândia (MG): (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Logo, a população vizinha ao entorno, assim como os demais habitantes da cidade e seus inúmeros usuários, deixam de ganhar mais um espaços de lazer, que somente serão utilizado pelos moradores do loteamento fechado. Esse fato é flagrantemente ofensivo ao princípio constitucional da igualdade, porque caracteriza um tratamento desigual sem nenhum fundamento jurídico.

Em Uberlândia também constatamos a ideia de que, como a cidade cresceu muito e está cada vez mais violenta, a única forma de se viver, como se vivia há alguns anos atrás, é se trancafiar dentro de um loteamento fechado, onde a segurança reina de forma absoluta, onde os espaços comuns são cuidadosamente planejados de forma mais requintada, onde tudo é melhor que na cidade, enfim onde o verde é mais verde. Em seu trabalho, Moura (2008) demonstra como ocorre esse apelo por meio dos responsáveis pela criação e comercialização dos loteamentos fechados no momento da divulgação do loteamento fechado em Uberlândia, sendo válida a seguinte transcrição:

O folder de propaganda do Condomínio Jardins Roma demonstra bem essa preocupação, ao destacar uma mulher com a cesta na mão, lembrando o campo; juntamente com essa imagem, a exposição ainda reforça essa ideia: A FGR acredita que não há como ter qualidade de vida sem contato com a natureza. Por isso, dos 423 mil m² de área ocupada pelos Jardins Roma, 66 mil m² são de área verde, além de 60 mil m² de área de preservação permanente do Rio Uberabinha, que passa ao longo do condomínio. Mas além de preservar a FGR vai reforçar o paisagismo com milhares de mudas de 70 espécies (MOURA, 2008, p. 120).

É importante ficarmos muito atento na expansão desse empreendimento, pois já temos vários condomínios fechados, mas que na realidade é uma forma “disfarçada” de parcelamento urbano, caracterizando burla aos critérios urbanísticos do parcelamento urbano previstos na Lei Federal 6.766/79. Como exemplo temos o Condomínio Horizontal Village Karaíba, composto por um lote de 32.742,58 m², que foi aprovado em 24 de abril de 2007, de propriedade de R. Freitas Empreendimentos Ltda.

Temos também o Loteamento Condomínios Horizontais Terra Nova 1, 2 e 3, que foram aprovados em 08 de setembro de 2008, que são constituídos em seis lotes grandes, que juntos formam uma área de 488.891,43 m², de propriedade de Sistema Fácil Incorporadora - Uberlândia I - SPE Ltda., Sistema Fácil Incorporadora - Uberlândia II - SPE Ltda., Sistema Fácil Incorporadora - Uberlândia III - SPE Ltda e Sistema Fácil, Incorporadora Uberlândia IV

- SPE Ltda.¹³ que inclusive contemplou no seu nome o termo loteamento. Sua área é tão grande que quase atinge a área máxima para loteamentos fechados em Uberlândia, que é de 490.000 m², segundo determina o Art. 26, da Lei Complementar nº 245/2000.

Outro fator que agrava o impacto negativo desse tipo de empreendimento é que, nesse caso em específico, ele é destinado à habitação de interesse social, cujas frações ideais podem ser de 180 m² e de 125 m², sendo que o percentual de área de recreação mínima é de 7%, externa ao condomínio; o percentual de área institucional também é de 10% e será externo ao condomínio e o percentual para o sistema viário é de 20%, sendo que 50% do sistema viário do condomínio poderá fazer parte da área do sistema viário interno ao condomínio, conforme determina os requisitos urbanísticos previstos no art. 4º, do Decreto 11.612, de 27 de março de 2009¹⁴.

¹³ PEREIRA, Oscar Virgílio. **Das sesmarias ao pólo urbano:** formação e transformação de uma cidade. Uberlândia: [s. n.], 2010.

¹⁴. Art.4: Os imóveis a serem utilizados em regime de condomínio horizontal, além das disposições do Capítulo III da Lei Complementar nº 245, de 2000, deverão atender, no que couber, as seguintes exigências:

I - fração ideal mínima: na Zona Residencial 1 - ZR1 = 180,00 metros quadrados e nas demais zonas = 125,00 metros quadrados;

II - testada mínima: na Zona Residencial 1 - ZR1 = 7,50 metros e nas demais zonas = 6,50 metros;

III - dimensão mínima da via: pista de rolamento = 7,00 metros e passeio = 1,50 metros;

IV - taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e afastamentos frontal, lateral e fundos, referentes ao lote do condomínio: atender a Lei Complementar nº 245, de 2000;

V - perímetro máximo: 2.800 (dois mil e oitocentos) metros;

VI - área máxima: 490.000 (quatrocentos e noventa mil) metros quadrados;

VII - área de estacionamento para visitantes:

a) isento, até 50 unidades residenciais e a partir de 50 unidades residenciais, deverá ser prevista 1 vaga a cada 5 unidades residenciais, excluindo-se as 50 primeiras unidades;

VIII - área permeável: 20% da área interna do condomínio;

IX - área de recreação mínima (pública): 7%, externa ao condomínio;

X - área institucional mínima: 10%, externa ao condomínio;

XI - área de sistema viário mínimo (público): 20%.

§ 1º Excetuam-se das exigências impostas no "caput" deste artigo, condomínios horizontais destinados à habitação de interesse social, vinculados aos Programas Habitacionais pelas esferas municipal, estadual ou federal, que deverão atender as seguintes exigências:

I - fração ideal mínima: 80,00 metros quadrados

II - testada mínima: 5,00 metros

III - dimensão mínima da via: pista de rolamento = 7,00 metros e passeio = 1,50 metros;

IV - taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e afastamentos frontal, lateral e fundos, referentes ao lote do condomínio: atender a Lei Complementar nº 245, de 2000;

V - perímetro máximo: 2.800 (dois mil e oitocentos) metros;

VI - área máxima: 490.000 (quatrocentos e noventa mil) metros quadrados;

VII - área permeável: 20% da área interna do condomínio;

VIII - área de recreação mínima (pública): 7%, externa ao condomínio;

IX - área institucional mínima: 10%, externa ao condomínio;

X - área de sistema viário mínimo (público): 20%;

§ 2º O percentual de 50% (cinquenta por cento) do sistema viário interno do condomínio poderá fazer parte da área mínima do sistema viário.

§ 3º O sistema viário externo deverá respeitar as diretrizes estabelecidas pela Prefeitura Municipal e resguardar o sistema viário básico do Município;

Verifica-se que, em Uberlândia, existe a possibilidade de criação de condomínio de casas de interesse social quase nos mesmos moldes que um loteamento fechado, podendo sua área atingir o limite previsto para o loteamento fechado que é de 490.000 m². A grande diferença é que “os lotes” de um condomínio fechado recebem o nome de “frações ideais” podem variar entre 180 m² e 125 m², dependendo da zona residencial.

Percebe-se, então, que a pretensão não é o regime condonial propriamente dito, porque está contemplado o sistema de arroamento e doação de áreas públicas, porém metade da área do sistema viário pode ser alocada no interior do condomínio, com isso temos uma hipótese de privatização de vias públicas.

Nesse tipo de empreendimento, temos um excessivo adensamento populacional, com possibilidades de lotes de até 125 m², com residências de 47 m², 57m² e 67 m², que são as opções de planta que constam no site do empreendimento¹⁵.

Também foi aprovado o projeto Novo Taiaman, em 15 de dezembro de 2008, em uma área de 114.167,91 m², composta por 117 lotes residenciais e dois lotes onde serão implantados os condomínios Taiaman I e Taiman II.

Percebemos que a tendência em Uberlândia é a expansão dos loteamentos fechados. No período de 1977 a 1982, tivemos a aprovação de 28 sítios de recreio, sendo que alguns deles, com o decorrer dos anos, se fecharam, constituindo guarita para identificação e autorização de entrada de visitantes, como é o caso dos Sítios de Recreio Morada do Sol. Já no período de 1983 a 1988, foram aprovados dez projetos de sítios recreio, sendo que nenhum desses foi transformado em loteamento fechado.

Em 28 de dezembro de 2000, no final da 4^a gestão do Prefeito Virgílio Galassi, houve a aprovação simultânea de três loteamentos fechados, quais sejam: Gável Hill I e II de propriedade de Gávea Empreendimentos S/A; Gávea Sul, de propriedade de Gávea Empreendimentos S/A e Vila do Sol, de propriedade de Ribeiro Cunha Empreendimentos Ltda., todos voltados para atender a classe A (PEREIRA, 2010). Isso ocorreu um mês após a

§ 4º Na implantação satisfatória do sistema viário com uso de menos de 20% (vinte por cento) da área total loteável, será acrescido, o remanescente, às áreas de uso institucional ou de recreação pública.

§ 5º Caso haja interesse público, a área pendente para complementação do sistema viário mínimo poderá ser objeto de pagamento em dinheiro, sendo a quantia aferida por avaliação realizada pelo setor municipal competente, considerando o valor da área bruta do local do empreendimento.

§ 6º No caso do parágrafo anterior, o valor referente a área complementar do sistema viário mínimo será utilizado na execução de equipamentos sociais e comunitários ou em obras de infraestrutura.

§ 7º As vias internas sem saída deverão ter "coul-de-sac", retorno circular com raio mínimo de 8,00 metros ou alternativa que permita o retorno dos veículos (UBERLÂNDIA, 2009).

¹⁵ Informação disponível em: <<http://www.terranovauberlandia.com.br/>>. Acesso em 30 set. 2010.

publicação da Lei Complementar nº 245/2000, que já previa a hipótese do “loteamento fechado”. No período de 2001 a 2008 houve a seguinte aprovação de loteamentos fechados e condomínios fechados (Quadro 1):

Denominação	Aprovação	Proprietário
Tolerância – reloteamento	25/06/2002	Wedson Lúcio da Silva e outros
Jardim Barcelona	23/12/2002	FGR Construtora S/A
Vila Real	24/09/2003	Santa Paula Loteadora Ltda
Girassol	01/12/2003	Reinaldo Castroviejo Santos
Jardins Roma	10/12/2004	FGR Construtora S/A
Condomínio Decisão	31/03/2004	Vega Empreendimentos Imobiliários S/A
Santa Paula Royal Residence	31/03/2004	Santa Paula Loteadora Ltda
Bosque Karaíba	23/06/2004	R. Freitas Empreendimentos Imobiliários Ltda
Paradiso	20/09/2004	Realiza Incorporações
Gávea Park	30/12/2004	Gávea empreendimentos S/A
Solares da Gávea	30/12/2004	Gávea empreendimentos S/A
Village Karaíba (Condomínio Horizontal)	24/04/2007	R. Freitas Empreendimentos Imobiliários Ltda
Loteamento Fechado Vila dos Ipês	18/09/2007	SLP- Serviços de manutenção Industrial Ltda.
Loteamento Fechado Gávea Paradiso	25/10/2007	Gávea Empreendimentos
Loteamento Fechado Solares da Gávea	25/10/2007	Gávea Empreendimentos
Loteamento Fechado Reserva do Vale	30/11/2007	Cunha Chaves Serviços Empresariais Ltda.
Loteamento Fechado Denominado “Alegria”	21/12/2007	Adilson Alves Marinho e Outros
Denominado “Alegria”	31/07/2008	JRN Participações e Empreendimentos

Residencial Carmel		Ltda.
Loteamento Condomínios Horizontais Terra Nova Uberlândia 1, 2 e 3	08/09/2008	Sistema Fácil Incorporadora- Uberlândia I- SPE Ltda.; Sistema Fácil Incorporadora- Uberlândia II- SPE Ltda.; Sistema Fácil Incorporadora- Uberlândia III- SPE Ltda. e Sistema Fácil Incorporadora- Uberlândia IV- SPE Ltda.
Loteamento Fechado Denominado “Disciplina”	25/09/2008	Agnaldo Lima Vieira e Outros
Reloteamento Fechado Denominado Ordem	27/11/2008	Aderbal Mendes da Silva e Outros

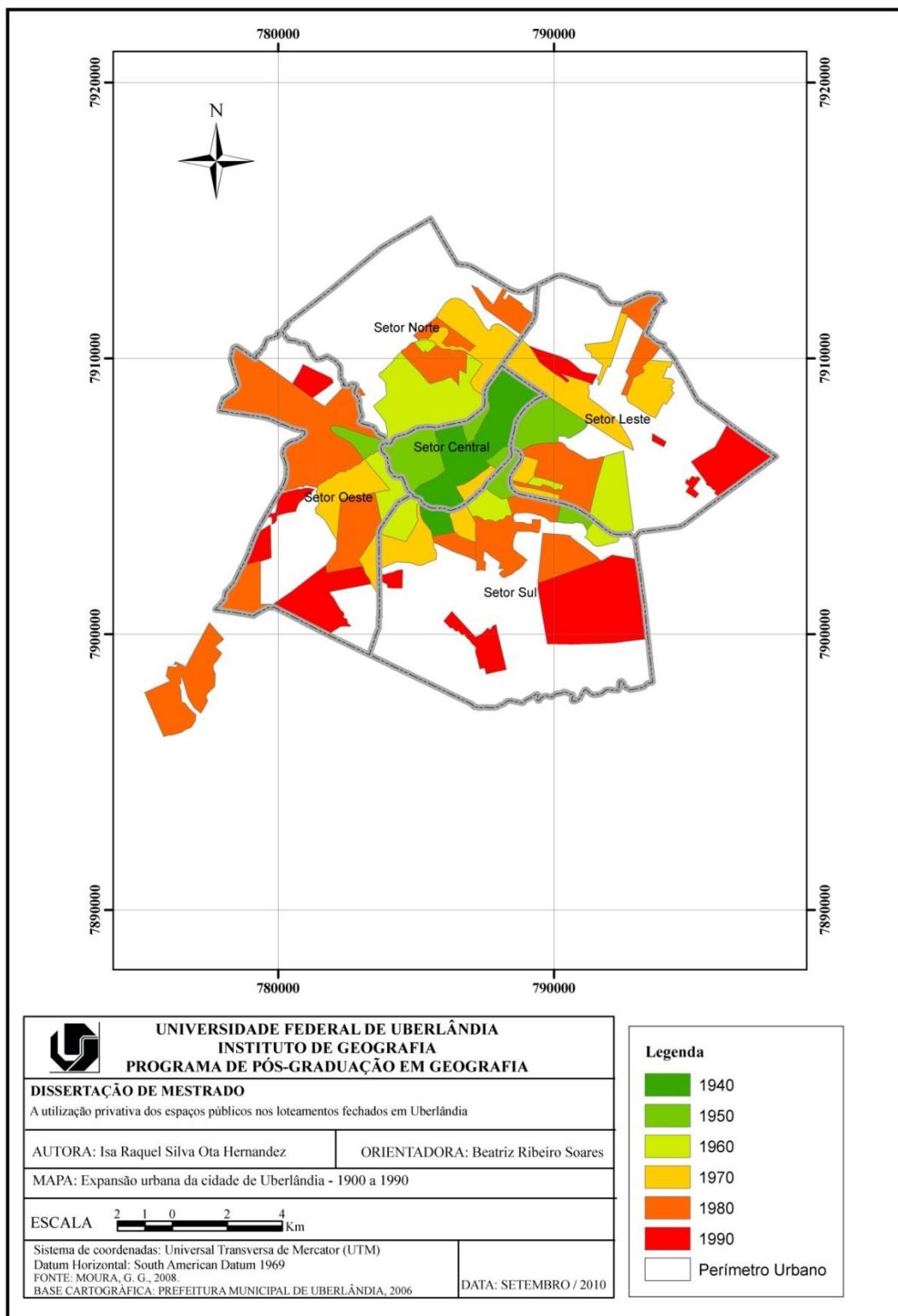
Quadro 1 - Uberlândia (MG): datas de aprovação dos loteamentos fechados e condomínios em Uberlândia (2001-2008)

Org.: HERNANDEZ, I. R. S. O. (2010).

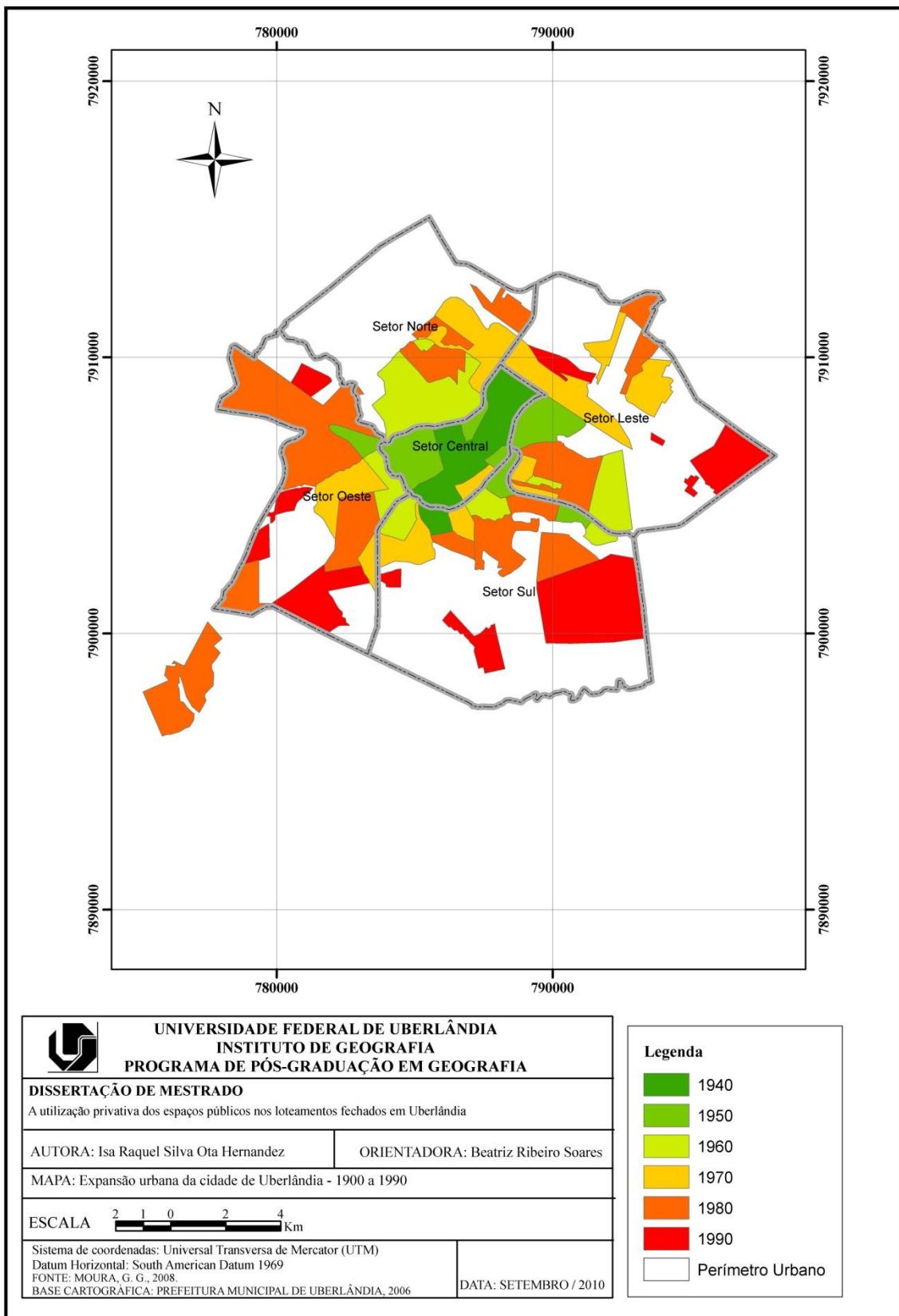
Para Botelho (2009, p. 138):

A multiplicação dos condomínios horizontais em Uberlândia intensifica-se a partir dos anos 2000 e tem sua consolidação a partir de 2004, sendo a zona sul da cidade a área que concentra a maioria deles. Os principais bairros escolhidos pelos empreendedores imobiliários são os bairros Morada da Colina, Jardim Karaíba, Jardim Inconfidência e Nova Uberlândia, além disso, a construção desses condomínios atrai outros tipos de serviços para a região, como bares, faculdades, escritórios, consultórios e empresas de diversos segmentos. Mediante as facilidades e amenidades encontradas nos condomínios horizontais fechados.

O mapa a seguir apresenta a evolução da expansão urbana em Uberlândia e nos mostra que houve uma expressiva ocupação do Setor Sul a partir da década de 90.



Mapa 1 - Uberlândia (MG): expansão da cidade (1900-1990)
Org.: OLIVEIRA, D. (2010).



Mapa 2 - Uberlândia (MG): evolução da expansão urbana (1940-1990)
Org.: OLIVEIRA, D. (2010).

Em matéria do Jornal Correio de Uberlândia, de 21/05/2008, já tinha a previsão de expansão desse tipo de empreendimento em Uberlândia, cujo título é: “Mercado é promissor para condomínios horizontais. Busca por segurança e lazer viabiliza empreendimentos em Uberlândia”. A repórter Selma Silva, apresentou seguinte consideração: “A multiplicação dos condomínios horizontais fechados em Uberlândia não representa mais uma tendência, mas um mercado já consolidado” (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2008, p. 1). Afirma também que: a “Zona Sul é a mais valorizada pelos empreendedores” (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2008, p. 1).

Em outra matéria, do mesmo jornal, de 02/10/2010, temos uma reportagem de Manuella Garcia sobre: “Setor imobiliário investe em condomínios de luxo. Novo loteamento em Uberlândia é focado para famílias com renda de R\$ 40 mil”.

Sendo relevante a seguinte transcrição:

Em Uberlândia, mais de 10 empreendimentos voltados para este público já foram lançados e pelo menos mais um está em obras. Um dos mais recentes loteamentos, o Reserva do Vale, com área total de 200 mil metros quadrados, foi construído na zona Sul da cidade voltado a um grupo ainda mais seletivo: a classe AA que, de acordo com os cálculos do gerente de marketing do empreendimento, Ben-Zion Wittenberg, corresponde a 2% da população brasileira (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2010, p. 2).

O Setor Sul tem sido objeto de altos investimentos para tender uma parcela da população de alto poder aquisitivo, com isso a região tende a se consolidar como uma região mais valorizada economicamente. Na visão de Botelho (2009, p. 126):

O deslocamento espacial dos capitais para os bairros Morada da Colina, Jardim Karaíba, Nova Uberlândia e Jardim Inconfidência na região sul de Uberlândia, nada mais é que a busca de novas opções para transformação de usos do solo e alteração dos padrões de ocupação, comandado fundamentalmente pela possibilidade de maiores lucros imobiliários.

A cidade de Uberlândia possui uma fragmentação de fácil percepção, onde é possível identificar a vocação dos Setores Norte, Sul, Leste, Oeste e Central, questão já apontada por Soares e Ramires (2002, p. 380-381), que em relação ao Setor Sul fazem a seguinte afirmação: [...] “A área Sul da cidade, às margens do rio Uberabinha e Córrego São Pedro, ficou reservada aos loteamentos de luxo, condomínios fechados, clubes campestres. Soares e Ramires”.

A predominância dos loteamentos fechados no Setor Sul também é identificada por Moura (2008, p. 93): “No Setor Sul predomina os condomínios horizontais de alto luxo, devido à instalação de vários equipamentos privados (como faculdades, comércios

especializados, clubes, salões de festas, hipermercados, entre outros) que valorizam a área e o entorno desses empreendimentos”.

Essa nova concepção do Setor Sul foi promovida pelo mercado imobiliário e aceita pelo Poder Público local, que se prontificou em promover a legislação necessária para receber esse tipo de empreendimento, bem como deixou de fazer a devida análise dos impactos de tais empreendimentos sobre o entorno e em relação à própria cidade, pois nenhum deles possui estudo de impacto de vizinhança e nem contemplaram a hipótese de participação da sociedade. Moura (2008, p. 93) também adverte sobre a conduta permissiva do Governo Local:

A grande quantidade de terras disponíveis, principalmente de propriedade de várias incorporadoras locais, a demanda por áreas de lazer e áreas verdes, congestionamento e degradação da área central e o aumento significativo dos problemas com a criminalidade e violência (apesar de nas cidades médias a proporção ser menor); além das facilidades permitidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (no caso de Uberlândia, a Lei 245/2000) contribuíram para o surgimento desses empreendimentos no contexto urbano.

Ora, o Poder Público assume uma responsabilidade enorme ao aprovar esse tipo de empreendimento, pois as futuras carências de infraestrutura advinda desse tipo de aprovação, como por exemplo, aquisição de área para melhoria do sistema viário, alargamento de vias públicas, bem como qualquer melhoria para o sistema viário, será custeada pelos cofres públicos com vistas a amenizar um impacto causado pelo empreendedor com a concordância do município. Com isso temos uma aplicação totalmente equivocada e imoral dos recursos públicos, pois essa verba será utilizada para valorizar ainda mais uma área que foi muito valorizada e, certamente, se esse tipo de “auxílio” ocorrer no Setor Sul arrisco a afirmar que ele não será acompanhado da devida contribuição de melhoria.

4.2. Loteamento fechado Reserva do Vale

O loteamento fechado Reserva do Vale foi aprovado em 30 de novembro de 2007, tendo como proprietário Cunha Chaves Serviços Empresariais Ltda. Possui uma área de 202.391,66 m² e contém 186 lotes. Situa-se no Setor Sul da cidade, próximo ao bairro Morada da Colina, Patrimônio, Cidade Jardim e dos demais loteamentos Jardins Barcelona, Jardins Roma, Gávea Hill, Villágio da Colina, e grandes empreendimentos, como a Faculdade Pitágoras. Seu acesso se dá pela Rua Carioca, tendo como uma importante via de acesso às demais avenidas a dos Vinhedos.



Foto 21 - Uberlândia (MG): entrada do loteamento fechado Reserva do Vale (2010)
Autor: HERNANDEZ, I. R. S. O. (2010).

A região Sul da cidade tem sido o alvo dos empreendimentos imobiliários direcionados à classe alta de Uberlândia. Já possuímos 13 loteamentos fechados nesse setor, conforme demonstra a figura a seguir.



Figura 6 - Uberlândia (MG): localização dos loteamentos fechados no Setor Sul da cidade (2010)

Fonte: Google Earth (2010)

A proximidade entre esses loteamentos fechados caracteriza-se como um impacto negativo de grande relevância para a mobilidade urbana, porque compromete a circulação de veículos, de transporte coletivo, de pedestres e até de ciclistas, porque a privatização do sistema viário de loteamento fechado, por si só, já é suficiente para prejudicar a circulação urbana.



Foto 22 - Uberlândia (MG): ruas e calçadas típicas próximas a loteamentos fechados (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Mas a proximidade desses loteamentos implica comprometimento de uma área muito maior, porque são várias “ilhas” formando um “arquipélago”, onde só será possível passar entre eles por uma “gôndola”, porque simplesmente não há espaço suficiente nas vias que ligam tais empreendimentos que possa receber o fluxo intenso de veículos particulares, que só tende a aumentar nessa região. As famílias que moram nesses loteamentos possuem no mínimo dois carros, sendo que nas famílias onde todos são adultos, todos têm seu próprio veículo.

A região já é reconhecida como um setor de universidades privadas, que já causou e causa ainda mais a intensidade do tráfego, provocando congestionamentos nas vias principais dos bairros da região.



Figura 7 - Uberlândia (MG): localização dos estabelecimentos de ensino superior na cidade (2010)

Fonte: Google Earth (2010).

Uberlândia já possui uma frota de 325.104 de veículos, sendo a segunda cidade de Minas Gerais com a maior frota, perdendo apenas para Belo Horizonte, que possui uma frota de 1.388.961 veículos¹⁶. Para a Prof. Dra. Denise Labrea Ferreira, especialista em mobilidade urbana, para a cidade se preparar para o futuro, temos:

[...] que repensar o planejamento urbano. As pessoas têm que morar próximas ao trabalho e as crianças estudarem perto de casa, tudo para evitar deslocamento. Também é preciso construir subcentros que evitem que todos tenham que ir para a região central da cidade (FERREIRA, 2010, p. 1).

O referido loteamento, assim como os demais loteamentos vizinhos formam aglomerados urbanos, de uso exclusivamente residencial, pois dentro dos loteamentos só existem residências, sendo que a região não possui comércio e serviços locais capazes de criar um subcentro onde os residentes do setor possam fazer seus deslocamentos diários, como ir à padaria, academia, aos supermercados, farmácias, lotéricas, aos bancos 24 horas, e até às universidades da região a pé ou de bicicleta.

¹⁶ Informação disponível em: <www.denatran.gov.br>. Acesso em: 05 ago.2011.

Toda a circulação no Setor Sul foi idealizada para moradores que utilizariam seus veículos para todos os seus percursos; é inviável a circulação de pedestres entre dois loteamentos ainda que vizinhos, porque o pedestre irá andar mais de 500 metros em qualquer trajeto. Esse fator inibe a caminhada e aumenta a dependência do automóvel.

Além desses fatores, a área irá receber m novo shopping voltado para a classe A, que irá implicar aumento do tráfego de veículos.

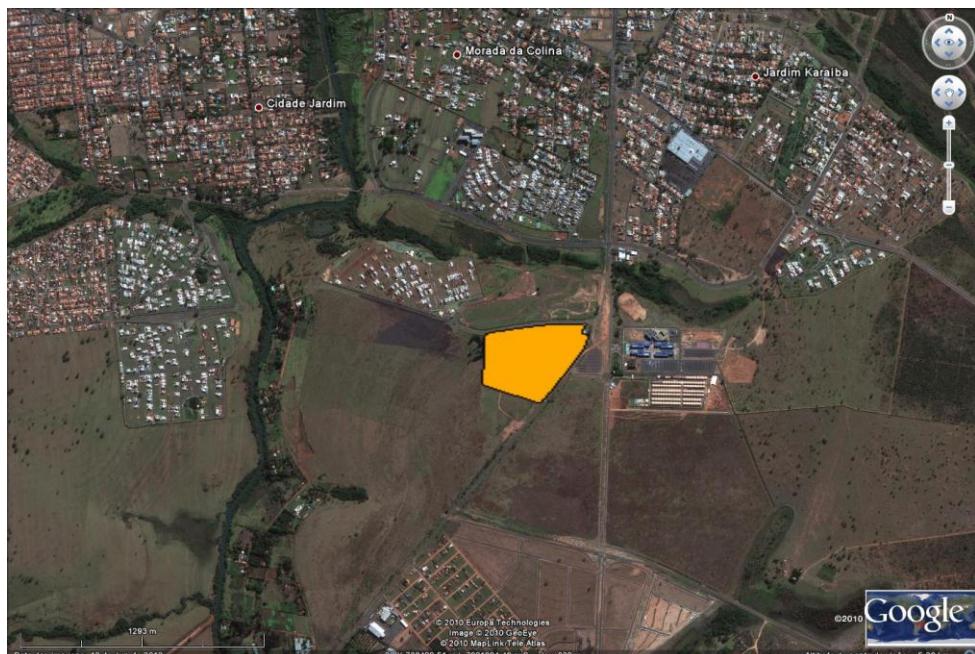


Figura 8 - Uberlândia (MG): localização do Novo Shopping (2010)
Fonte: Google Earth (2010).



Foto 23 - Uberlândia (MG): construção do Novo Shopping em primeiro plano e sua distância com o centro da cidade, apresentado no segundo plano (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 24 - Uberlândia (MG): condições de mobilidade no Setor Sul da cidade não possibilitam a circulação de pedestres (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Temos também o empreendimento da MRV Engenharia denominado Univercittá que ocupa uma área de 36.051,5 m², onde serão edificados 696 apartamentos de dois quartos com 43,61 m² e 24 apartamentos de três quartos com suíte de 57,07 m², com um total de 749 vagas de estacionamento, com apenas uma entrada exclusiva para carros e outra para pedestre. Considerando que hoje em dia, é muito comum que cada família possua dois carros, é bem provável que o número de vagas seja insuficiente.



Foto 25 - Uberlândia (MG): entradas no Universittá (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

Essa configuração do traçado urbano assume aspecto de maior relevância ainda se pensarmos na questão da sustentabilidade urbana, porque essa privatização do sistema viário não está sendo implementada com características precárias, ou seja, não possui aspectos de ser transitória.

A Lei Complementar nº 245/2000 ao tratar da concepção das vias internas dos loteamentos fechados previa que:

Art. 26

[...]

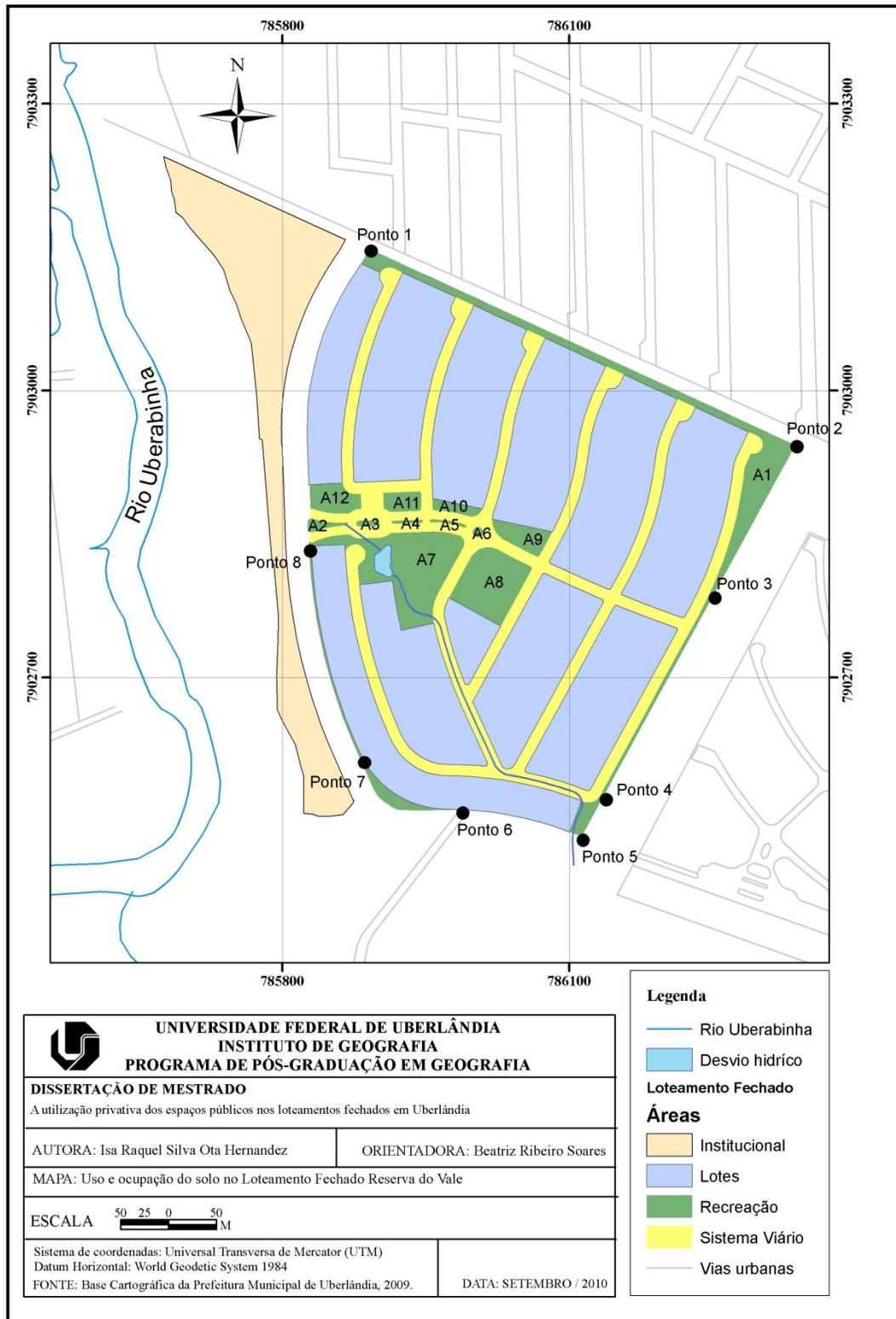
VI – as vias internas do loteamento urbano deverão ser implantadas de forma que permitam a integração ao sistema viário já existente ou projetado de vias públicas para a cidade, em caso de futura mudança da condição de loteamento fechado. A denominação das vias internas será feita pela associação de moradores e no caso de futura mudança de condição de loteamento fechado prevalecerão as denominações das vias externas que tiverem continuidade (UBERLÂNDIA, 2000, grifo nosso).

O sistema viário do loteamento fechado Reservas do Vale não contempla a hipótese de continuidade com o sistema viário da cidade, como pode ser visto no Mapa 3. Esse fator implica desrespeito à Lei Municipal e é um vício de legalidade, praticamente insanável, porque refazer o sistema de vias internas se torna economicamente inviável. É uma questão séria e muito delicada porque o município não poderia ter aprovado esse traçado viário, no entanto, o loteamento já está implantado e agora o empreendedor acredita que possui o direito de manter seu projeto ilegal, ainda que essa ilegalidade implique prejuízo à ordem urbanística e comprometa a sustentabilidade urbana que depende de um sistema de mobilidade eficiente.

As pessoas que vão morar em loteamentos fechados, por enquanto, não se preocupam com as consequências da privatização das vias públicas, porque acreditam que estão agindo corretamente, pois a cidade não é capaz de oferecer a segurança e o conforto que elas merecem. Porém, quando essas pessoas começarem a sentir os problemas advindos de congestionamentos no trânsito, elas serão as primeiras a exigirem sérias e urgentes providências e cobrarão do município a adoção de medidas para a melhoria do trânsito.

O município que permitiu a privatização das vias públicas não poderá nem propor a ligação entre ruas internas dos loteamentos fechados com as ruas públicas existentes, porque o traçado interno não respeitou o disposto no art. 26, inc. VI, da Lei Complementar nº 245/00.

Logo, essa previsão de ligação futura também será inviável. Com isso verifica-se que não há medidas viárias de precaução capazes de atender às necessidades futuras de circulação da cidade de Uberlândia em relação à implantação dos loteamentos fechados, que são tratados como se não causassem impactos no trânsito e na qualidade de vida da população em geral, que além de perder qualidade na sua mobilidade tem seus espaços de lazer privatizados.



Mapa 3 - Uberlândia (MG): uso do solo no loteamento Reserva do Vale (2010)
Org.: OLIVEIRA, D. (2010).

A forma como se dá a apropriação do sistema viário revela que a pretensão do empreendedor não é obter uma futura concessão de espaço público e sim de tratamento do

bem público como se privado fosse, podendo desenhá-lo como bem entender, porque esse loteamento sempre será fechado e jamais esses espaços públicos voltarão ao domínio do município.

Essa apropriação do bem público de forma a descaracterizá-lo definitivamente como público (pois as vias internas jamais conseguirão dar continuidade ao sistema viário existente, como pode ser visto no Mapa 3), ocorre também em relação à privatização das áreas de recreação do loteamento Reservas do Vale.

As configurações da área de recreação, que foi subdividida em 12 áreas, demonstra com clareza que tais áreas foram projetadas com a finalidade de embelezamento e recreação somente dos seus moradores. Se porventura esse loteamento vir a se transformar em loteamento aberto, as áreas de recreação não terão utilidade pública, porque sua configuração geométrica inviabiliza totalmente seu aproveitamento. É o caso da área A1, cuja área é de 9.600 m².



Foto 26 - Uberlândia (MG): visão parcial da área externa de recreação número 1, localizada na parte interna e externa do loteamento Reserva do Vale (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

No entanto, essa área circula literalmente o loteamento Reservas do Vale, sendo que do ponto 01 até o ponto 02 ela tem 490 m de extensão e 8 m de largura; do ponto 02 até o ponto 03, temos um triângulo de 3.976 m²; do ponto 03 até o ponto 04, temos uma área de 239 m de extensão e 5 m de largura; do ponto 04 até o ponto 05, temos uma área de 17 m de largura; no ponto 07, temos um pequeno triângulo de 846 m² e o ponto 07 ao ponto 08, temos uma área de 233 m de extensão e 3 m de largura.

As áreas A2, A3, A4, A5 e A6 assumem função de canteiros de sistema viário, o que impede que futuramente o município possa utilizar essas áreas como áreas de recreação, pois elas serão inaproveitáveis, quer em razão da sua inadequada localização, quer em razão do tamanho, pois serão muito pequenas para receberem qualquer equipamento de lazer, não podendo também ser caracterizadas como áreas de contemplação, porque a área é tão reduzida que inviabiliza tal aproveitamento.

A área 09 também possui um traçado que lembra um triângulo e tem 1.311 m². A Área 10 é um retângulo 12m X 54m. A Área 11 é um retângulo 39m x 20m. A Área 12 tem uma configuração bem recortada, com 1.390 m². Essas quatro áreas também não são apropriadas para recreação pública e, para o projeto do loteamento, a função é de embelezamento apenas com a finalidade de causar um impacto visual positivo para quem entra no loteamento. Aliás, essa é uma estratégia de todos os loteamentos, caprichar na entrada, na portaria.

A Área 07 também é muito recortada, mas conta com uma área total de 7.355 m², o que a qualifica como a melhor área pública de recreação se comparada com as demais. Sua função precípua é a estética e conta inclusive com o remanejamento de águas do Córrego Vinhedo até a referida área, sendo que do Córrego Vinhedo por meio da canalização dessas águas que irão brotar nessa área, dando origem a um belo lago, que depois é novamente canalizado e lançado no Rio Uberabinha.

A Área 08 é quase um quadrado e tem 4.270 m². Em virtude do tamanho e da sua geometria é também aproveitável para recreação pública. Sua função no loteamento é de lazer e recreação pois nela existe uma quadra poliesportiva, uma grande área gramada e algumas árvores de médio porte.

O “Termo de Concessão Administrativa de Uso de Espaços Públicos de Loteamento” celebrado entre o município e a Associação de Moradores do Loteamento fechado Reserva do Vale confere a utilização privativa das seguintes áreas:

- sistema viário: 39.064,43 m²
- área de recreação: 24.802,22 m²

Segundo o referido documento, cabe à concessionária, que é a Associação de Moradores do Loteamento Fechado Reservas do Vale, cuidar e manter as áreas às suas expensas. A duração da concessão se dará enquanto “o núcleo residencial, objeto deste termo, permanecer na condição de loteamento fechado e nos termos do art. 26, da Lei Complementar Municipal nº 245/2000” é o que consta na Cláusula Quarta.

De acordo com a Cláusula Terceira:

A transferência do contrato de concessão, a extinção ou dissolução da entidade concessionária, a alteração do destino da área concedida, o descumprimento das condições incluídas na lei ou nas cláusulas do instrumento da concessão, bem como a inobservância, sem justa causa, de qualquer prazo fixado, implicarão na imediata rescisão desta concessão, ficando a área concedida na inteira disponibilidade e uso do Município.

Havendo a rescisão, “os proprietários de lotes ficarão obrigados, perante o município de Uberlândia, pelo custo de todas as obras, serviços e demais despesas necessárias para a integração do loteamento às áreas limítrofes”

Ainda que exista previsão de rescisão, caso ela venha a ocorrer, o município ficará com áreas tão descaracterizadas de utilidade pública que será quase impossível a sua efetiva integração à cidade, porque seu sistema interno de vias não viabiliza a integração, sendo necessária a destruição de residências para uma integração precária que apenas as Áreas 07 e 08 podem assumir características de recreação. Nesse caso, o Loteamento Fechado Reservas do Vale terá um débito de área de recreação para com o município e uma dívida incontável face ao sistema viário.

Como o prazo de duração é até quando existir o loteamento, a concessionária assume o risco de jamais ocorrer uma hipótese de rescisão da concessão, é a certeza de que o Poder Público jamais utilizará essa área. O município também assume esse risco de jamais precisar dessas áreas, porque permitiu sua descaracterização a ponto de torná-las inaproveitáveis para os fins legais a que se destinam, conforme explicamos no Capítulo 01, pois a Lei nº 6766/79 atribui destinação pública a essas áreas.

As benfeitorias realizadas no Loteamento Fechado Reservas do Vale serão incorporadas às áreas objeto da concessão “não gerando em favor da concessionária ou dos moradores do referido loteamento direito a qualquer espécie de ressarcimento, indenização ou retenção” conforme prevê a Cláusula Quinta.

A concessão dessas áreas possui algumas “compensações” que estão expressas na Cláusula Sexta¹⁷ que estabelece as seguintes ações: monitoramento do funcionamento do

¹⁷ CLÁUSULA SEXTA – COMPENSAÇÕES – Apresentar à SEPLAMA e SMO, monitoramento do funcionamento do sistema de drenagem (rede do loteamento e sistema de dissipação) com acompanhamento fotográfico, avaliando-se os efeitos das chuvas intensas e eventualmente adotando-se novas medidas complementares de proteção ambiental – mês abril pelo período de 02 (dois) anos após a implantação do sistema de drenagem, ou conforme a necessidade. Executar o plano de arborização, bem como realizar a recuperação da Área de Preservação Permanente da margem direita do Rio Uberabinha, compreendidas entre as Av. Vinhedo e a divisa do Loteamento Fechado Jardim da Colina, realizando sua manutenção adequada – no próximo período

sistema de drenagem durante dois anos; execução plano de arborização e recuperação da parte da Área de Preservação Permanente na margem direita do Rio Uberabinha; manutenção do plantio de gramas e plantio de árvores nessa APP (Área de Preservação Permanente) por dois anos após o plantio; apresentar Plano de Gerenciamento de resíduos em seis meses; apresentação de Projeto de Educação Ambiental a ser implantado junto aos moradores para utilização correta das redes de esgoto e pluvial; apresentação da Ata da Associação, provando que nas restrições urbanísticas constam que será observado o percentual de 20% de permeabilização dos lotes; apresentação de detalhes construtivos e paisagísticos do cercamento (muro e gradil); apresentação de comprovante de regularização junto ao IGAM (Instituto Mineiro das Águas) da derivação de água do Córrego Vinhedo até as áreas verdes do loteamento em seis meses e cumprimento do Plano de Controle Ambiental (PCA).

Todas essas compensações beneficiam diretamente o próprio empreendimento. Não existe nenhuma previsão de medida que beneficie a comunidade geral em primeiro lugar. Ora, nem mesmo a recuperação da área degradada da margem do Uberabinha pode ser encarada como um benefício primeiramente público, porque a recuperação e manutenção por apenas dois anos se restringe à área de frente ao Loteamento Fechado Reservas do Vale.

A questão da preservação ambiental foi fortemente explorada pelos empreendedores e sempre será utilizada para agregar valor ao loteamento. Essa estratégia já é comum em produtos imobiliários para a classe A em todo o país. A penúltima cláusula prevê que a concessionária irá observar as regras da Lei Complementar nº 245/00.

chuvisco. O empreendedor deverá fazer a manutenção do plantio de gramas, arborização das Áreas de Recreação e da Área de Preservação Permanente recuperada com reposição de mudas da mesma espécie caso necessário – pelo período de 02 (dois) anos a partir da execução do plantio. Os remanescentes do cerrado deverão ser mantidos nas Áreas de Recreação – até a aprovação específica do uso dessas áreas conforme legislação vigente. Atender o artigo 26, inciso VII, alínea da Lei Complementar nº 424 de 28 de junho de 2006, referente à aprovação dos projetos das Áreas de Recreação. Apresentar detalhamento do Plano de Gerenciamento de Resíduos, garantindo que a coleta seletiva no loteamento tenha a previsão do volume de resíduos gerados, a segregação, a forma de acondicionamento e a destinação final dos resíduos – prazo máximo de 06 (seis) meses. Apresentar Projeto de Educação Ambiental, com cronograma, a ser implementado junto aos moradores do loteamento, informando sobre o uso correto da rede de esgoto e pluvial, esclarecendo que é proibido o lançamento de papéis, plásticos e outros materiais que possam causar entupimentos à mesma – prazo máximo de 06 (seis) meses. Apresentar à Prefeitura Municipal de Uberlândia ata de reunião da Associação de Moradores registrada, onde deverá constar as restrições de ocupação do Loteamento Fechado, assegurando principalmente os 20% de área permeável nos lotes, a coleta seletiva e a Educação Ambiental – 360 (trezentos e sessenta) dias (renováveis em comum acordo entre a PMU e empreendedor). Deverão ser apresentados os detalhes construtivos e paisagísticos do cercamento (muro e Gradil) garantido a transparência necessária, para evitar desconfortos ambientais – antes da execução das obras. Apresentar à SEPLAMA o comprovante de regularização junto ao IGAM da derivação de aguado Córrego Vinhedo até as áreas verdes do Loteamento Fechado – prazo máximo de 06 (seis) meses. Cumprir o Plano de Controle Ambiental – PCA. À qualquer época o CODEMA poderá solicitar dispositivos complementares de controle ambiental, caso ocorram impactos negativos não previstos nos estudos e projetos .

Ainda que as áreas institucionais não sejam objeto de nosso estudo não podemos deixar de comentar sobre a configuração geométrica e localização da Área Institucional desse loteamento.

Devido à sua proximidade com a APP do Rio Uberabinha e à falta de população bem como ausência de futuro adensamento populacional que demande equipamentos públicos como escolas públicas, creches, postos de saúde, etc., verifica-se que essa área institucional foi projetada para se transformar tacitamente em prolongamento da APP do Rio Uberabinha, agregando mais valor ao loteamento.

Em resumo, nesse loteamento todas as áreas públicas foram projetadas para o benefício do próprio empreendimento, que as utilizará enquanto o loteamento existir, devendo cumprir compensações que também são benéficas. Em contrapartida o município deixará de usufruir as seguintes áreas: 39.064,43 m² de sistema viário; 24.802,22 m² de área de recreação e 30.226 m² de área institucional.

Como a cidade pode se comprometer com a sustentabilidade urbana ao aprovar esse tipo de empreendimento? É um tipo de parcelamento que impede que a cidade cumpra suas funções sociais, pois para isso ela precisa das áreas que foram privatizadas. Nesse loteamento fechado além da propriedade privada não cumprir sua função social, pois não houve “doação” de área pública, a propriedade pública também não irá cumprir sua função social porque até a área institucional foi utilizada para atender aos interesses do empreendimento.

O Loteamento Fechado Reservas do Vale foi concebido para a classe alta de Uberlândia. Em matéria do Jornal Correio de Uberlândia, de 02/10/2008, temos:

Em Uberlândia, mais de 10 empreendimentos voltados para este público já foram lançados e pelo menos mais um está em obras. Um dos mais recentes loteamentos, o Reserva do Vale, com área total de 200 mil metros quadrados, foi construído na zona Sul da cidade voltado a um grupo ainda mais seletivo: a classe AA que, de acordo com os cálculos do gerente de marketing do empreendimento, Ben-Zion Wittenberg, corresponde a 2% da população brasileira. Ele explicou que a estratégia de venda dos 186 terrenos, entre 627 m² e 1.570 m², está voltada para famílias com renda de, no mínimo, R\$ 40 mil mensais. Com o valor do metro quadrado fixado em R\$ 320, o menor lote sai por R\$ 200.640, à vista.

As opções de lazer coletivas são área verde com árvores nativas e lagos naturais, quadras de esporte, academia e salão de festas. “Essa classe de pessoas prefere construir a própria piscina a utilizar a do condomínio”, afirmou Wittenberg. Segundo ele, 30% dos lotes já foram negociados (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2008, p. 2, grifo nosso).

No entanto, é nesse tipo de empreendimento que encontramos apropriações indevidas, ilegais e inconstitucionais de áreas públicas com a anuência do município, ou seja, para manter o luxo dos mais ricos admite-se que a cidade fique mais pobre.

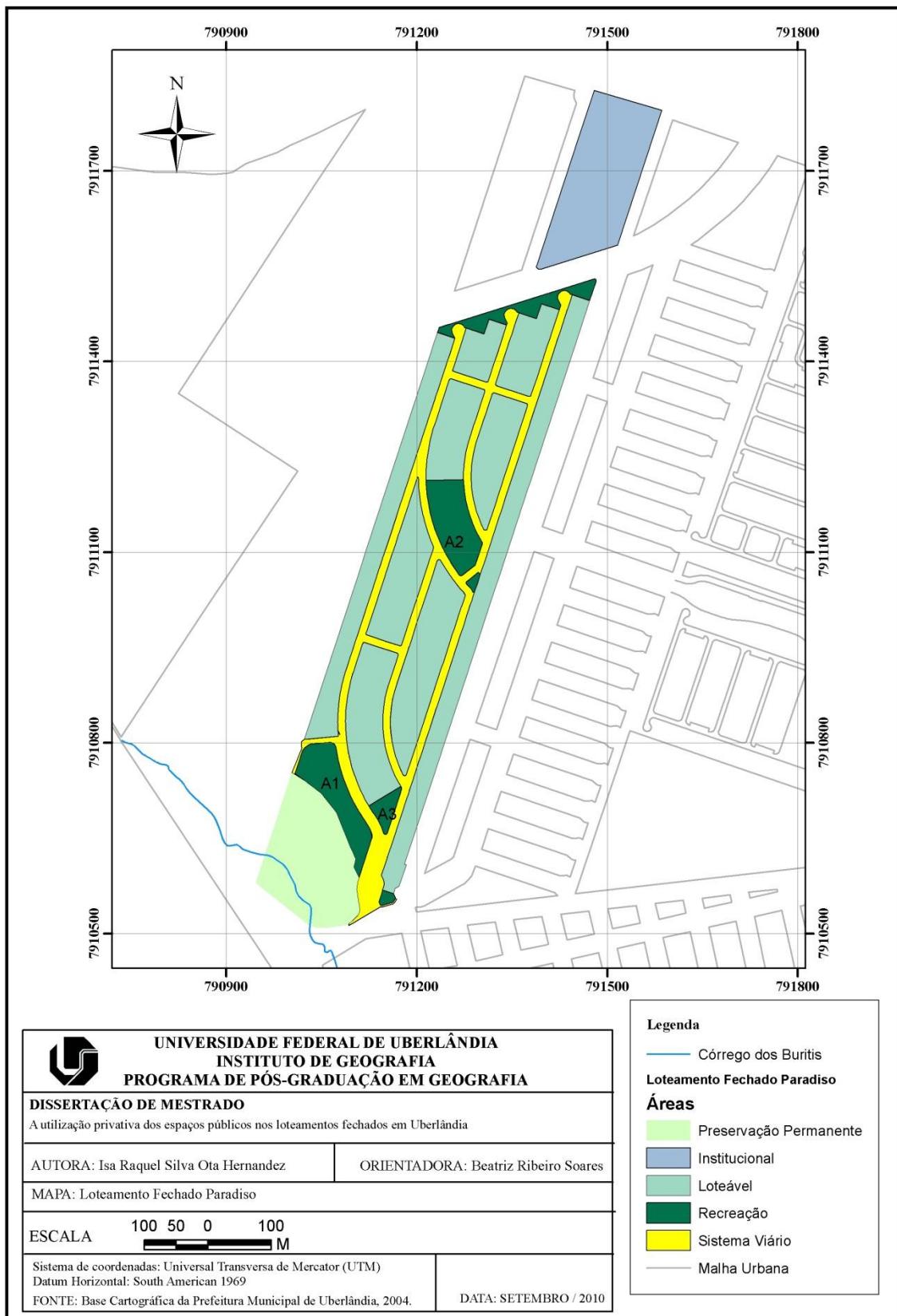
4.3. Loteamento fechado Paradiso

O Loteamento Fechado Paradiso foi aprovado em 20 de setembro de 2004, tendo como proprietária a empresa Realiza Incorporações Ltda. Situa-se no setor norte da cidade, próximo aos bairros Aclimação, Alto Umuarama, do aeroporto e da central de atendimento da empresa Algar. O acesso este loteamento é feito pela Avenida Laerte Caetano da Silva e também pela Alameda Ecológica.

Sua área loteável é de 287.428,00 m², que foi subdividida nos seguintes percentuais: 10,8%, que correspondem à área de 28.972,74 m², foram doadas para o uso institucional; 9,33%, que equivale a 26.830,53 m² foram doadas como área de recreação e 24,79% que é de 71.226,36 m² foram doadas para atender ao sistema viário; essas são as áreas públicas recebidas pelo município, na ocasião do registro do loteamento. Do restante da área loteável, 54,52%, que é de 156.713,32 m² foram transformados em lotes e 1,28%, que é de 3.685,05 m² é área *non aedificandi*. (Mapa 4).

É interessante apontarmos que até no site da empresa responsável pelo loteamento a denominação utilizada para a venda dos lotes é Paradiso Condomínio Ecológico, ou seja, aprova-se um “loteamento” e comercializa-se um “condomínio”.

Fatos como esse é que gera nas pessoas a ideia de que ambos são empreendimentos iguais. Talvez a expressão condomínio seja mais estratégica do ponto de vista de *marketing*, porque passa a ideia de comunhão, de algumas áreas em comum.



Mapa 4 - Uberlândia (MG): áreas do loteamento fechado Paradiso (2010)
Org.: OLIVEIRA, D. (2010).

A rigor, o correto seria realmente condomínio, onde toda a área em comum fosse privada, para que não ocorresse a privatização da área pública. Mesmo nessa hipótese não seria dispensável a doação da área pública, porque o objetivo dessa doação é a sustentabilidade urbana, que deve ser mantida na proporção da expansão da cidade. Como essa forma de parcelamento implica em expansão da malha urbana, a doação de área pública é necessária e legítima.



Foto 27 - Uberlândia (MG): entrada do loteamento fechado Paradiso (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 28 - Uberlândia (MG): recreação em frente à entrada do Loteamento Paradiso (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 29 - Uberlândia (MG): vista geral da área do loteamento Paradiso (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 30 - Uberlândia (MG): trevo que dá acesso a entrada do loteamento (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).

As áreas de recreação foram distribuídas em três regiões dentro do loteamento, ou seja, concentram-se nas duas laterais e no interior do loteamento, como ilustra o Mapa 3.

A Área 01 foi totalmente recortada, formando uma figura geométrica tão estranha que será de difícil aproveitamento como área de recreação pública. Atualmente neste local temos os seguintes equipamentos: quadras, lago, pista de corrida, campo de futebol e piscina.

Na região central do loteamento, temos a Área 02 e a Área 03. A Área 02 tem a forma de um retângulo inclinado e possui, aproximadamente $150 \times 60 \text{ m}^2$, totalizando 8.300 m^2 . Nessa área, foram edificadas as seguintes obras: campo de futebol, piscina, quadras poliesportivas, calçadas, alguns quiosques cobertos e uma área coberta para lazer.

A Área A3 é um pequeno triângulo de 1.600 m^2 . Sua função é de recreação, estando coberto por vegetação, algumas árvores e sem nenhum equipamento.

Quanto ao sistema viário, nesse loteamento existe a previsão de como se dará uma futura integração com as vias públicas externas, principalmente com a Avenida dos Ferreiras, que está destacada em vermelho na figura 9.



Figura 9 - Uberlândia (MG): ligação das vias externas às vias internas do loteamento Paradiso (2010)
Fonte: Google Earth (2010).

Nesse caso em específico, a integração se dará através da Alameda das Carambolas à Alameda Ecológica, dividindo a quadra 05 em outras duas quadras, com o comprimento máximo de 320,00 metros.

No Termo de Concessão Administrativa de Uso de Espaços Públicos de Loteamento celebrado entre o município de Uberlândia e a Associação dos Proprietários e Moradores do Loteamento Fechado Paradiso, consta que serão privatizadas as seguintes áreas:

- área de recreação: 26.830,53 m²
- sistema viário: 41.594,09 m²

Com isso, temos que nesse loteamento fechado, parte do sistema viário ficou na área externa, ou seja, como o sistema viário total é de 71.226,36 m² o que equivale a 24,79%, a concessão não se deu nesse total, a diferença é uma área de aproximadamente 29.632,27 m², que ficou do lado externo do loteamento. Nesse caso, a via projetada do lado externo da continuidade ao traçado urbano de forma que atende ao sistema viário da cidade.

O Termo de Concessão Administrativa de Uso de Espaços Públicos do loteamento celebrado entre o município de Uberlândia e a Associação dos Proprietários e Moradores do Loteamento Fechado Paradiso prevê na sua cláusula segunda que a concessão “se destina a permitir aos moradores do loteamento fechado Paradiso o uso privativo dos referidos espaços públicos” cabendo à concessionária arcar com os custos referente à manutenção e conservação dos bens públicos.

Como medida compensatória, a concessão prevê, além da “manutenção de todos os equipamentos e espaços internos do loteamento tais como áreas verdes e de recreação, praças, redes de águas pluviais, sistema de canalização de gás, controle de entrada e saída de pessoas e veículos, arborização, capina, varrição, coleta de lixo, segurança e demais serviços necessários” a execução, “em 60 dias, a partir da apresentação dos projetos pela Prefeitura Municipal, as obras de reforma e ampliação da Unidade de Desenvolvimento Infantil, à rua José Flores, nº64, do bairro Aclimação, com valor não inferior a R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)”.

Dentre os demais loteamentos analisados, esse é o único que prevê uma espécie de compensação em razão do uso privativo de bem público, que transcende aos interesses do próprio empreendimento, porque nesse caso existiu uma obra de reforma e ampliação de um equipamento institucional num bairro próximo ao loteamento.

Normalmente, as compensações se resumem em ônus que decorrem da natural utilização do bem público, como por exemplo, a limpeza das ruas, a arborização, coleta interna do lixo. Tais medidas, a rigor não podem ser consideradas como compensações, porque não refletem em benefício para a população. Ainda que se tente justificar que o loteamento fechado não representa aumento de serviço público referente a coleta interna de lixo e limpeza das ruas internas, esse fator não pode ser considerado como motivação para permitir o uso privativo do bem público, porque esse tipo de compensação é insignificante quando comparada com a utilização do sistema viário e de área de lazer para uma cidade. Nesse caso em específico, a relação custo-benefício é extremamente prejudicial ao interesse público.

A alteração do destino da área concedida é contemplada como causa para a imediata rescisão da concessão administrativa. Como a privatização refere-se à área destinadas ao sistema viário e área de recreação, entendemos que deve ser mantida a destinação à circulação e ao lazer de interesse público, embora seja usufruído por particulares.

Entendemos, que face a hipótese de reversão dessas áreas para o município que é o seu legítimo proprietário, pois a concessão é temporária, essas áreas devem possuir condições de intergrar ao patrimônio público como área pública destinada ao lazer e à circulação.

Já demonstramos que a área A1 além de possuir uma figura geométrica de difícil aproveitamento como área de recreação pública, essa área recebeu vários equipamentos de lazer para os usuários do loteamento. Mas, esses equipamentos revelam que o tratamento que os usuários de área pública não condiz com a natureza peculiar dessa área, pois nesse local temos: quadras, lago, pista de corrida, campo de futebol e piscina.

O mesmo ocorre com a área A2 que possui: campo de futebol, piscina, quadras poliesportivas, calçadas, alguns quiosques cobertos e uma área coberta. Sabemos que esses equipamentos não serão aproveitáveis para a recreação publica, porque foram projetados apenas para atender aos usuários do loteamento. Como se trata de utilização de uma área que nasce do parcelamento do solo urbano com a finalidade de recreação pública, o mínimo de respeito ao interesse publico deveria ser mantido, por exemplo, essa área deveria ser preservada de edificações que jamais serão aproveitáveis caso a concessão seja extinta.

Compreendemos que esse tipo de aproveitamento da área pública de recreação é ilegal porque implica em destinação diversa da área pública.

É importante ressaltarmos que após as edificações realizadas no loteamento fechado Paradiso foi aprovada a lei específica que prevê exatamente a possibilidade desse tipo de intervenção em área pública.

Esse fato demonstra que a privatização de área pública nos loteamentos fechados, na verdade, é tratada unicamente como privada, desde sua concepção, mas para atribuir a necessária legalidade ao loteamento, o empreendedor doa ao município a área que ele decide como será subdividida e quais intervenções receberão. Em nenhum loteamento fechado de Uberlândia as áreas de recreação foram idealizadas como públicas, e sim como particulares, por isso deveriam ser alocadas na área externa ao loteamento.

O atual projeto de lei que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Patrocínio, contempla que as áreas públicas destinadas à recreação e uso institucional dos loteamentos fechados serão externas ao loteamento. Com isso, existirá apenas a privatização da área pública destinada à circulação. Mas já é um grande avanço, por isso, defendemos a ideia de que não deve existir concessão de áreas públicas para os loteamentos fechados, porque ela só traz prejuízos para a cidade, comprometendo a qualidade de vida e sustentabilidade urbana.

O município que entende que deve existir o loteamento fechado, deve, pelo menos, prever em sua legislação que as áreas públicas destinadas ao lazer, recreação e circulação devam ser alocadas no lado externo ao loteamento.

4.4. Loteamento fechado Gávea Paradiso

O loteamento fechado Gávea Paradiso foi aprovado em 25 de outubro de 2007 em conjunto com outro loteamento fechado que foi o Solares da Gávea, ambos são de propriedade da Gávea Empreendimentos e juntos perfazem uma área de 573.154, 92m² e contam com 509 lotes.

O Gávea Paradiso e o Solares da Gávea situam-se no Setor Sul da cidade, em uma área ainda não totalmente urbanizada, pois trata-se da nova frente de ocupação em Uberlândia, estando próxima ao Novo Shopping Center da cidade e sendo rodeada por outros loteamentos fechados, como o Condomínio Villágio da Colina, Gávea Hill, Jardins Barcelona, Jardins Roma, Solares da Gávea e também dos Bairros Morada da Colina e Cidade Jardim.

O principal acesso a estes dois loteamentos é feito por uma avenida ainda sem denominação que liga estes a Avenida Nicomedes Alves dos Santos. Também existe um projeto de construção de uma ponte sobre o Rio Uberabinha ligando a entrada destes loteamentos a Rua dos Pica Paus.

Ambos situam-se no Setor Sul da cidade, que é a região onde a implantação de loteamentos fechados vem crescendo, conforme comentamos anteriormente. A aprovação simultânea de dois loteamentos fechados vizinhos e de mesmo proprietário foi uma burla à Lei Complementar nº 245/2000, que dispõe no seu artigo 26, inciso I que a área máxima de um loteamento fechado é de 490.000m².

Então, com o intuito de “cumprir” o citado dispositivo legal, dividiu-se a gleba dando origem a dois loteamentos fechados. Sendo que o Solares da Gávea ainda não está concluído.

A figura 10 demonstra que temos apenas abertura de vias internas e sem asfalto.



Figura 10 - Uberlândia (MG): abertura de vias internas sem asfalto no loteamento Gávea Paradiso (2010)
Fonte: Google Earth (2010).

Percebe-se então que o Loteamento fechado Gávea Paradiso teve sua implantação mais rápida, enquanto o Solares da Gávea aguarda seu momento mais adequado para sua finalização.

A finalidade da Lei Complementar nº 245/2000 ao definir a área máxima de um loteamento fechado era para impedir que grandes áreas urbanas sejam fechadas, prejudicando a continuidade do tecido urbano. Por isso criticamos a proximidade exagerada entre os loteamentos fechados, o que podemos identificar que é uma tendência no mercado imobiliário em Uberlândia.

A região Sul já é reconhecida na cidade como a região dos loteamentos fechados, então os empreendedores tendem a explorar essa área como se sua nova e natural vocação fosse abrigar os novos empreendimentos imobiliários voltados para a classe alta, que são os loteamentos fechados.

A competência para definir as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano é do município e não do mercado imobiliário. Entendemos que o município nem tem competência para criar regras para o loteamento fechado, pois a Lei Federal nº 6.766/79 que dispõe sobre as regras gerais de parcelamento urbano não trata da figura Loteamento Fechado.

Além dessa ilegalidade quanto à criação de nova forma de parcelamento urbano, o loteamento fechado também afronta as diretrizes urbanísticas constitucionais.

Nesse caso em específico admitiu-se o parcelamento fechado de gleba de 573.149, 92 m², só porque o proprietário subdividiu a área com muro, deixando a área do Solares da Gávea como explícita reserva de lotes, pois primeiro implementou e lançou o Gávea Paradiso.

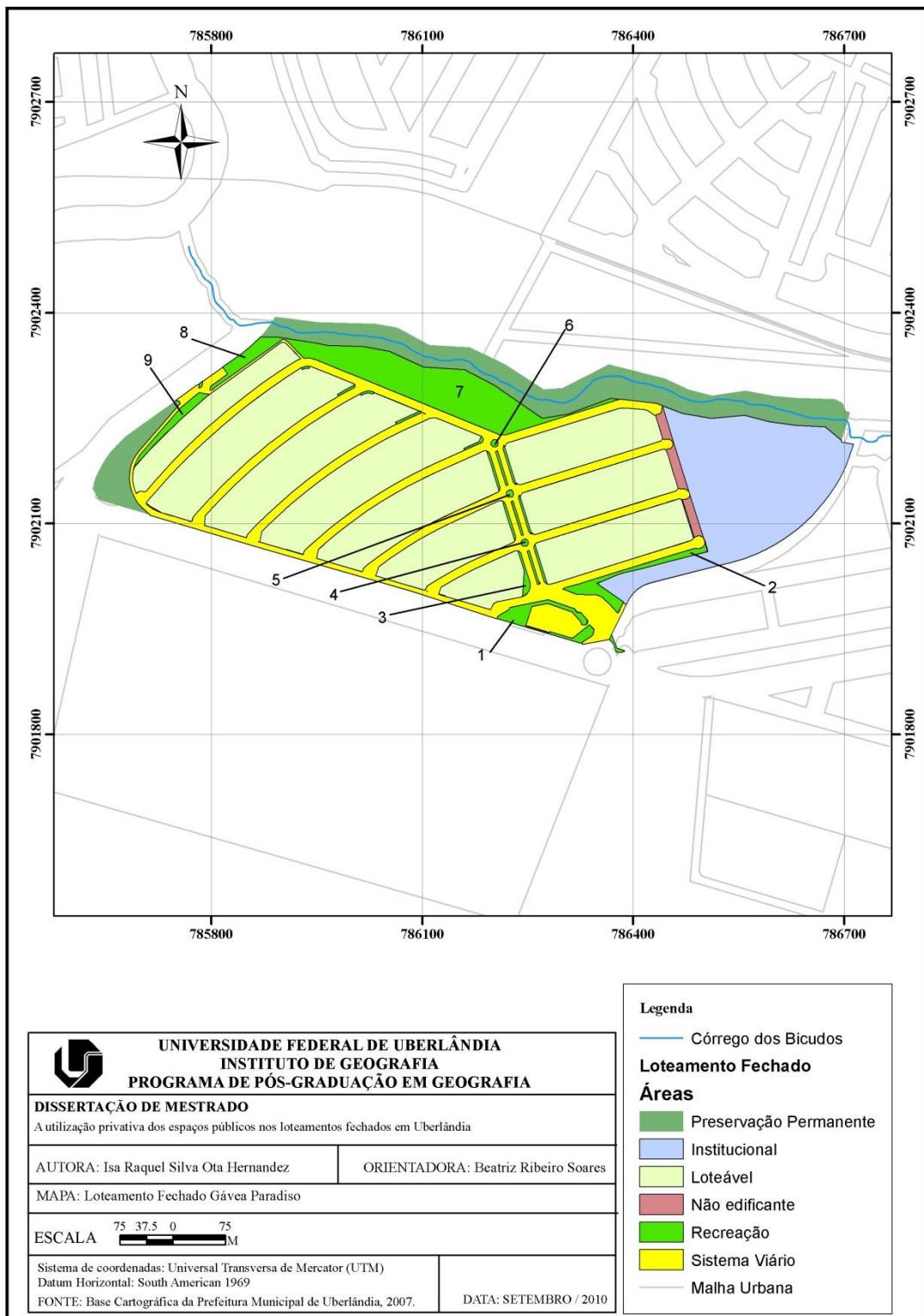
Interpretar uma lei urbanística não pode ser confundido com uma simples operação matemática, como nesse caso em que dividiu a gleba para não ultrapassar área máxima permitida na lei. A intenção do legislador, a finalidade da lei, é não permitir que grandes áreas urbanas sejam fechadas e isso deve levar em consideração a proximidade dos loteamentos fechados, que jamais poderia acontecer. Com esse tipo de manobra temos na realidade o parcelamento fechado de área que excede o limite máximo que a lei municipal estabelece.

A correta aplicação da lei nesse caso seria permitir um único loteamento fechado de 490.000m² e jamais aprovar dois loteamentos em conjunto, no mesmo dia, do mesmo proprietário de gleba que ultrapassa esse limite. No nosso ponto de vista essa aprovação além de ilegal é imoral porque revela a intenção explícita de burlar a finalidade da lei, que é impedir o fechamento de uma extensa área urbana.

A situação do Setor Sul deve ser objeto de análise mais criteriosa, sob os aspectos de um planejamento urbano voltado para o atendimento das funções sociais da cidade e da sustentabilidade urbana.

Face à situação atual, qual seja, o elevado número de loteamentos fechados no Setor Sul da cidade, entendemos que o município tem competência para impedir novos loteamentos fechados tendo como fundamento a inviabilidade de mais loteamentos fechados no Setor Sul, ou seja, o município pode e deve estudar com maior profundidade e seriedade a viabilidade urbanística de novos loteamentos fechados nessa área.

O Mapa 5, a seguir, apresenta a divisão do uso do solo que se faz no loteamento Gávea Paradiso. Percebe-se que a área institucional não possui ligação viária adequada com os demais bairros limítrofes até porque está cercada pelos loteamentos Solares da Gávea, Gávea Paradiso e o Córrego Vinhedo por outro lado, com a sua área de preservação permanente.



Mapa 5- Uberlândia (MG): loteamento fechado Gávea Paradiso (2010)
Org.: OLIVEIRA, D. (2010).

Percebe-se então que essa área encontra-se enclausurada e está mal localizada para receber os equipamentos públicos de uso institucional. O que se questiona aqui é se ela foi concebida realmente para se destinar ao uso comum do povo ou se foi apenas uma forma de cumprir a lei, doando os 10% da área loteável. A área de recreação que fica no interior do loteamento foi subdividida em nove áreas que denominamos de A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9.

As áreas A1 e A2 foram bem recortadas e apresentam uma figura geométrica que inviabiliza sua futura utilização como área de recreação pública. A área A1 possui 2124,61m² e a A2 possui 2325,82 m². Ambas situam-se bem na entrada do loteamento, desempenhando apenas uma função de embelezamento.

Após a entrada, temos uma via central que possui mais três áreas de recreação A3, A4, A5, A6, todas essas áreas são pequenos círculos que desempenham a nítida função de rotatória. Ao final dessa via temos a área que denominamos de A7, é a maior em extensão possuindo 17337,36 m². Nessa área temos piscinas e campo de futebol.

Temos mais duas áreas de recreação, que são a A8 e A9, possuindo 1699,08 m² e 1330,13 m² e respectivamente. No entanto, ambas possuem um formato geométrico que impossibilita sua futura utilização como área de recreação pública.

Voltamos novamente a critica sobre o modo como a privatização de área publica se dá na prática, ou seja, ou seja, as áreas públicas de recreação são dispostas e usufruídas como se privadas fossem, não há nenhum indício de que são tratadas como públicas, podendo, no futuro, serem adequadas ao uso comum do povo. A concessão das áreas de recreação não é encarada como precária, podendo ser desfeita pelo poder público a qualquer momento.

Embora nos termos de concessão constem várias causas que implicarão na imediata rescisão, que são: “a transferência do contrato de concessão, a extinção ou dissolução da entidade concessionária, a alteração do destino da área concedida, o descumprimento das condições incluídas na lei ou nas cláusulas do instrumento de concessão; bem como a inobservância, sem justa causa, de qualquer prazo fixado, implicarão na imediata rescisão desta concessão, ficando a área concedida na inteira disponibilidade e uso do município.

É possível que ocorra uma dessas causas de extinção da concessão e se isso ocorrer como o município irá usufruir dessas áreas? A pequena dimensão dessas áreas e/ou sua distribuição no interior do loteamento impede que o município as utilize como área de recreação pública.

Segundo nosso entendimento o que poderíamos chamar de hipótese razoável seria que a área de recreação se mantivesse em uma única área, ou seja, não fosse subdividida, e se situasse próxima a uma via pública, com a finalidade, de havendo hipótese de extinção da concessão, o município poderia tomar posse da área, sem interferir no traçado do loteamento.

Mas o que vislumbramos é exatamente o contrário, a concessão da área pública é feita como se fosse permanente. Não há o mínimo de respeito a finalidade pública a que o tratamento dispensado nesse loteamento fechado, bem como nos demais analisados, caracteriza-se como destinação diversa, ou seja, alteração do destino da área concedida, que é uma das causas da extinção da própria concessão.

4.5. Loteamento fechado Santa Paula Royal Park Residence

O loteamento fechado Santa Paula Royal Park Residence foi aprovado em 31 de abril de 2004, tendo como proprietária a Santa Paula Loteadora Ltda., segundo Pereira (2010). Situa-se no Setor Sul da cidade próximo aos bairros Jardim Inconfidência, Granada, Vigilato Pereira, Lagoinha, Carajás e Pampulha. Seu acesso é feito pela Avenida Geraldo Abrão. Possui uma área de 17,48 há, com 271 lotes de 330 m².

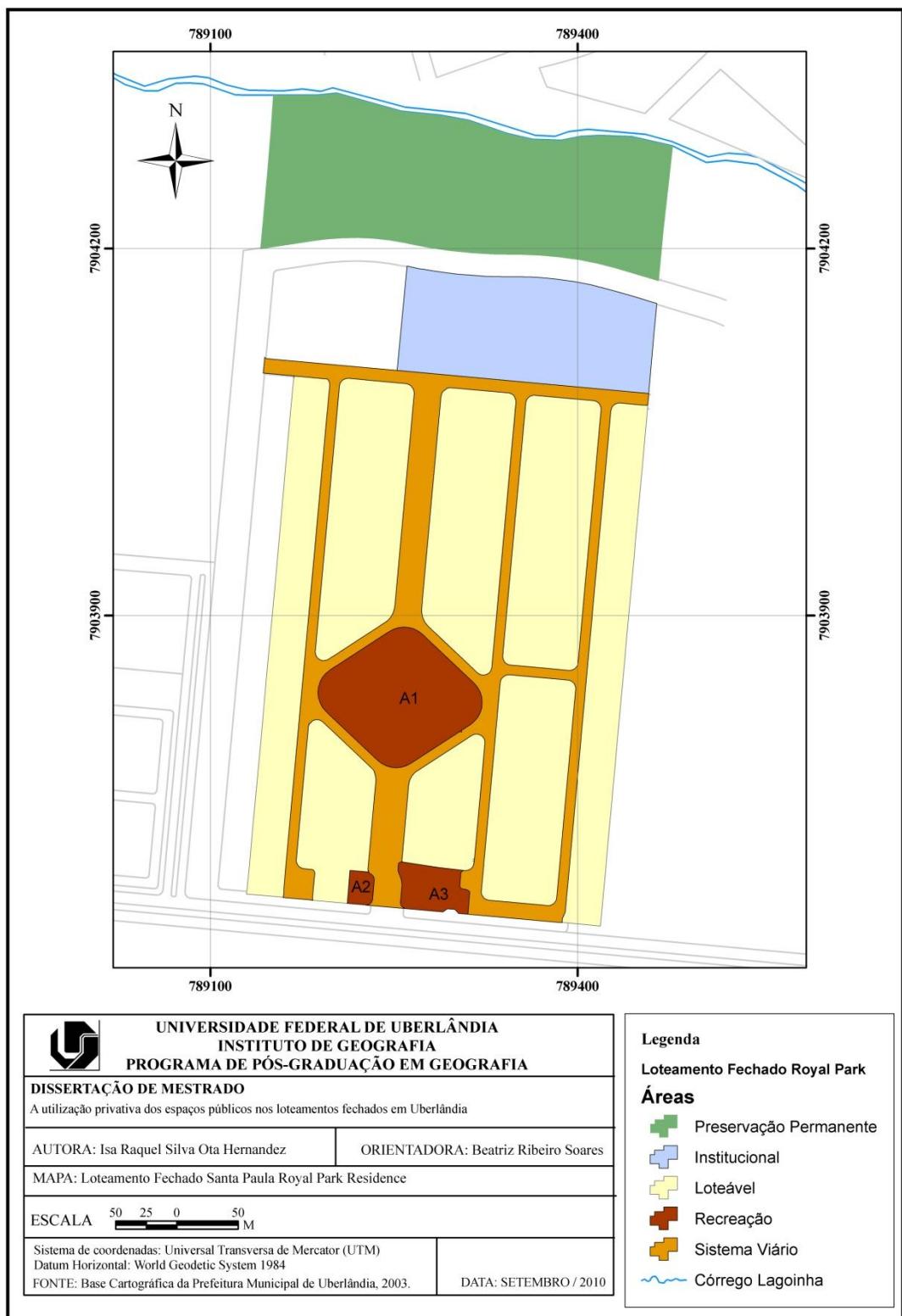


Foto 31 - Uberlândia (MG): entrada do loteamento fechado Santa Paula Royal Park Residence (2010)
Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Foto 32 - Uberlândia (MG): depósito de lixo e ponto de ônibus coletivo próximos à área de recreação A3 e à entrada do loteamento fechado (2010)

Autora: HERNANDEZ, I. R. S. O (2010).



Mapa 6 - Uberlândia (MG): áreas de uso no loteamento fechado Santa Paula Park Residence (2010)
Org.: OLIVEIRA, D. (2010).

A área de recreação desse loteamento possui 10.858,94 m² e foi subdividida em três partes, que denominamos A1, A2 e A3. A área A1 é a maior de todas e está centralizada no interior do loteamento, possui o formato de um losango. Atualmente nessa área temos os seguintes equipamentos: quadras, campo de futebol, calçadas para caminhada e uma área coberta para encontros.

A área A2 é a menor de todas e possui 535 m² e está no final de uma via e junto ao muro do loteamento, essa área recebeu apenas um tratamento paisagístico, pois nem para os moradores é aproveitável para recreação. A área A3 já possui 1.930m², e hoje possui apenas cobertura vegetal e algumas árvores.

No loteamento fechado Santa Paula Royal Park Residence também constatamos que a área de recreação pública que o município de Uberlândia concedeu à Associação dos Moradores desse loteamento recebeu tratamento como se privada fosse, desde o momento da concepção ao permitir que da divisão dessa área resultasse uma área tão pequena quanto a área A2, que possui apenas 535m², bem como a sua alocação e a da área A3, pois ambas situam-se bem na entrada do loteamento exercendo para o empreendimento uma função de embelezamento que deve ser feita às suas próprias expensas e também a utilização de área privada e jamais pode ser projetada em cima de área pública que lhe é concedida a título precário.

Essa forma de apropriação de área pública demonstra que a sua função de recreação pública é ignorada desde a concepção do projeto urbanístico, que já faz as divisões que julga mais convenientes para o empreendimento em si e o que é mais grave, com a anuência do Poder Público, que aprova este tipo de loteamento.

Observa-se então que em relação aos loteamentos fechados descritos nesse trabalho, as áreas públicas de recreação receberam a forma geométrica que melhor atendiam aos interesses dos empreendimentos, de tal modo que, caso seja necessária a reversão dessas áreas para o patrimônio público, elas não serão aproveitáveis como área de recreação, devido ao seu formato, sua extensão e sua localização. Em relação às áreas públicas destinadas ao sistema viário, somente o Loteamento Fechado Paradiso contemplou no seu traçado uma alternativa futura de ligação viária com o sistema viário da cidade, caso o Loteamento Fechado venha a se extinguir os a concessão da privatização seja rescindida.

Ainda sim o referido loteamento no seu interior, planejou as vias internas em formato diferente às ruas da cidade, possuindo vias em semicírculo. Os demais loteamentos fechados nem sequer planejaram uma alternativa de ligação futura com as ruas da cidade, o que

comprova que a pretensão em privatizar as ruas não é temporária, conforme descreve o termo de concessão de uso privativo do sistema viário e área de recreação celebrado entre o município de Uberlândia e as respectivas Associações de Moradores dos Loteamentos Fechados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os espaços públicos de uma cidade assumem hoje a característica de indicador de qualidade de vida urbana, são capazes de nos revelar a relação da cidade com seus diversos usuários, no sentido de proporcionarem ou não uma vivência cidadã. A manutenção, assim como a criação dos espaços públicos é fruto da política urbana local. A sustentabilidade urbano-ambiental depende da existência de espaços adequados para o lazer e circulação das pessoas.

A privatização das áreas públicas destinadas à recreação e ao sistema viário, ocasionada em decorrência dos loteamentos fechados encontrou respaldo jurídico na Lei Complementar n.º 245/2000, que dispunha sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Atualmente, temos a Lei Complementar 523/2011, que trata do parcelamento do solo urbano de Uberlândia e dos distritos que também contempla essa espécie de privatização. A instituição da figura loteamento fechado afronta a Lei Federal n.º 6.766/79 que estabelece as regras gerais para o parcelamento urbano. A rigor, o município não possui competência para legislar sobre essa matéria. O loteamento fechado é uma figura híbrida de loteamento urbano com condomínio. Porém, o que na figura condominial seria de propriedade particular, no loteamento fechado é patrimônio público.

A concessão de uso é o instrumento jurídico utilizado para privatizar áreas públicas em benefício aos moradores dos loteamentos fechados. No entanto, o referido instrumento não se adequa à finalidade real desse tipo de concessão, pois ela ao ser implementada, perde por completo a sua característica essencial que é a precariedade. O seu próprio traçado, sua extensão e sua localização deixam explícito que a pretensão não é utilizar uma área pública por um tempo indeterminado, na qual a reversibilidade para o patrimônio público pode ser imediata e sem indenização. Na verdade, temos uma alienação de bem público disfarçada de concessão, o que é ilegal, pois a alienação de bem público, quando imóvel, está subordinada à existência de interesse público, devidamente justificado. Deve ser precedida de avaliação e ainda dependerá de lei específica que disponha sobre a prévia autorização legislativa, a desafetação do bem público e a previsão da ocorrência de licitação, na modalidade de concorrência, é o que determina a Lei Federal, nº 8.66/93, no seu art. 17, inc. I.

A política urbana überlandense, instituída por meio das leis urbanísticas, é contraditória e incoerente com seus próprios princípios, pois as regras concretas não observam tais

princípios. O Plano Diretor de Uberlândia apresenta, no seu Art. 5º, como premissa fundamental:

Resguardar a função social da cidade e garantir ao cidadão o pleno exercício dos direitos à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao lazer, à informação e demais direitos assegurados pela legislação vigente

A privatização das áreas públicas destinadas legalmente para o lazer e a circulação viária é uma forma de ofensa a esse dispositivo legal, pois é uma barreira ao cumprimento das funções sociais da cidade. Como se pode almejar sustentabilidade e meio ambiente ecologicamente equilibrado quando se promovem medidas de segregação físico-social por meio dos loteamentos fechados?

Os procedimentos utilizados para viabilizar a implantação dos loteamentos fechados em Uberlândia revelam descaso com o futuro da vida urbana. Não existem estudos de análise de impacto desses empreendimentos. E quando surgirem os efeitos negativos - dificuldade de circulação, falta de espaço para criação de parques ou praças, ausência de área institucional para a instalação de creches ou postos de saúde, alargamento de vias públicas - enfim, demandas advindas naturalmente da concentração urbana e da dinâmica da sociedade, quem arcará com os custos de aquisição de áreas para instalação de tais infraestruturas?

Como existem as concessões das áreas públicas destinadas à recreação e sistema viário, o município pode pleitear a sua retomada para fazer as intervenções necessárias. Porém, essas áreas já se encontram inaproveitáveis como áreas públicas, devido ao seu traçado, sua extensão e localização. Além disso, certamente os moradores dos loteamentos fechados alegarão que possuem direito adquirido em usufruir tais bens, enquanto existir o loteamento fechado.

A situação de irreversibilidade de tais bens para o patrimônio público é grave e pode ter como consequência a aquisição de áreas pelo poder público para atender uma demanda futura, que quando ocorrer, certamente será muito reivindicada, pois a população residente é de renda mais elevada e essa população consegue exercer a necessária pressão política para solucionar os seus problemas. Se, porventura, o município de Uberlândia adquirir área para intervenções urbanas no Setor Sul, por exemplo, tal medida será questionável juridicamente e imoral. Isso porque o município já beneficiou a população moradora dos loteamentos fechados mediante a privatização de áreas públicas e ainda sim irá amenizar o impacto causado por essa mesma concessão.

A reflexão sobre a cidade que permitimos ser construída é uma temática que deve ser mais difundida, pois, se realmente almejamos contribuir com a sustentabilidade urbano-ambiental, se sonhamos com o cumprimento das funções sociais da cidade, é importante estudarmos, conscientizarmos e, sobretudo, nos preparar para sermos agentes transformadores do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 1983.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOTELHO, Diego Nogueira. Os agentes imobiliários e as transformações intra-urbanas: o caso dos condomínios horizontais fechados em Uberlândia - MG. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 32, p. 126-138, dez/2009.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1937.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 5.481, de 25 de junho de 1928. Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jun. 1928.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 set. 1942.

_____. Decreto-Lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943. Dispõe sobre a cobrança e fiscalização do imposto de renda. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1943.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Altera a redação da Constituição de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 25 out. 2010.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 25 out. 2010.

_____. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L3071.htm>. Acesso em: 14 out. 2010.

_____. Lei nº 285, de 05 de junho de 1948. Modifica a redação do artigo 1º do Decreto nº 5.481, de 25 de junho de 1928, e revoga o Decreto-lei nº 5.234, de 8 de fevereiro de 1943. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128829/lei-285-48>. Acesso em: 14 out. 2010.

_____. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4591.htm. Acesso em: 14 out. 2010.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 14 out. 2010

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 14 out. 2010.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: BRASIL. Ministério dos Transportes. Brasil acessível: programa brasileiro de acessibilidade urbana. 2. ed. Brasília, 2006.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 out. 2010.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de Muros**. crimes, segregação e cidadania em São Paulo. 34. ed. São Paulo: EDUSP, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3.ed. Rio de janeiro: Paz e Terra, 2000.

CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS (CEU). **A Nova Carta de Atenas 2003**: a visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do Século XXI. In: CONGRESSO NACIONAL DA CONSTRUÇÃO, 2., Porto, 2004. Disponível em: <http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf>. Acesso em 25 out. 2010.

CORBUSIER, Le. **Urbanismo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 307 p.

CORREIO DE UBERLÂNDIA. **Setor imobiliário investe em condomínios de luxo**. Uberlândia, 02 out. 2008, p. 1.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN). **Frota do município de Uberlândia 2011**. Disponível em: <www.denatran.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 765 p.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 630 p.

FERREIRA, Denise Labrea. In: **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 21 jul. 2010, p. 1. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GARCIA, Manuella. Setor imobiliário investe em condomínios de luxo. Novo loteamento em Uberlândia é focado para famílias com renda de R\$ 40 mil. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 02 out. 2010, p. 1.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOOGLE EARTH. **Fotografias aéreas de Uberlândia**. Disponível em: <<http://www.google.com/earth/index.html>>. Acesso em: 30 set. 2010.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Tradução de Adail Ubirajar Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2006.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, Rogério Proença. **Contra-usos da cidade** - lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2007.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 432 p.

MEIRELLES, Heli Lopes. **Direito de Construir**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Heli Lopes; REIS, Márcio Schneider; SILVA, Edgard Neves da. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2001. 783 p.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1995, vol. III.

MOURA, Gerusa Gonçalves. **Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a**

vizinhança (in)desejada: um estudo em Uberlândia/MG. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

PEREIRA, Oscar Virgílio. Das sesmarias ao pólo urbano: formação e transformação de uma cidade. Uberlândia: [s. n.], 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. Decreto-Lei nº 10.791, de 07 de agosto de 2007. Regulamenta o artigo 36 da Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000, que dispõe sobre parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Uberlândia, 2007.

_____. Decreto-Lei nº 11. 612, de 27 de março de 2009. Uberlândia, 2009.

_____. Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000. Dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia e revoga a Lei Complementar nº 224, de 23 de dezembro de 1999 e suas alterações posteriores. Uberlândia, 2000.

_____. Lei Complementar nº 424, de 28 de junho de 2006. Altera a Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000, que dispõe sobre parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Uberlândia, 2006.

_____. Lei Complementar nº 432, de 19 de outubro de 2006. Aprova o Plano Diretor do município de Uberlândia, estabelece os princípios básicos e as diretrizes para sua implantação, revoga a Lei Complementar nº 078, de 27 de abril de 1994 e dá outras providências. Uberlândia, 2006.

_____. Lei complementar nº 495, de 1º de junho de 2009. Altera a Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000, que dispõe sobre parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Uberlândia, 2009.

_____. Lei complementar nº 523, de 07 de abril de 2011. Altera a Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000, que dispõe sobre parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Uberlândia, 2009.

ROGERS, Richard; GUMUCHDJIAN, Philip. Cidades para um pequeno planeta. Barcelona: Editorial Gustavo Gill AS, 2005. 180 p.

RYKVERT, Joseph. A sedução do lugar - a história e o futuro da cidade. Tradução de Valter Lellis Siqueira. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 399 p.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2006. 384 p.

SILVA, Selma. Mercado é promissor para condomínios horizontais. Busca por segurança e lazer viabiliza empreendimentos em Uberlândia. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 21 maio 2008, p. 1.

SERPA, Ângelo. O espaço público na cidade contemporânea. São Paulo: Contexto, 2007.

SILVA, De Placido e. **Vocabulário Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 4 v.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 475 p.

SOARES, Beatriz Ribeiro; RAMIRES, Júlio César de Lima. Os condomínios horizontais fechados em cidades médias brasileiras. In: BARAJAS, Luis Felipe Cabrales (Org.). **Latinoamerica: países abiertos, ciudades cerradas**. Guadalajara - México: Universidad de Guadalajara/UNESCO, 2002. p. 373-396.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 49.

TERRA NOVA UBERLÂNDIA. Informações sobre o empreendimento. Disponível em:< <http://www.terranovauberlandia.com.br/> >. Acesso em: 30 set. 2010.

UNIÃO EUROPÉIA. **Livro Verde** - por uma nova cultura de mobilidade urbana. Comissão das Comunidades Européias: Bruxelas, 2007. Disponível em: <http://europa.eu/documents/comm/green_papers/index_pt.htm>. Acesso em: 13 out. 2010.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana**: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 231 p.

YÁZIGI, Eduardo. **O mundo das calçadas**: por uma política de espaços públicos. São Paulo: Humanitas, 2000.