

Quem é o dono da rua? A privatização dos espaços públicos pelos loteamentos fechados em Lagoa Santa e Nova Lima – MG

Natália Cardoso Marra

Doutora em Sociologia pela PUC Minas. Mestre em Gestão Social pelo Centro Universitário UMA. Especialista em Administração Pública e Gestão Urbana pela PUC Minas e em Direito Ambiental pela Faculdade Gama Filho. Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos. Coordenadora e professora do curso de Direito da UNESC-Vilhena.

Resumo: A discussão sobre a privatização do espaço urbano envolve a ocupação das cidades pelos loteamentos fechados. Ocorre que estes não possuem uma regulamentação federal, o que deixa os Municípios sem uma orientação de como lidar com este tipo de empreendimento e seus impactos. Esta situação é agravada quando os efeitos extrapolam a esfera municipal e atingem regiões metropolitanas. Diante deste cenário, o presente artigo apresenta uma discussão sobre o planejamento urbano regional e municipal, especialmente no que tange às regulamentações locais que autorizam a instalação de empreendimentos fechados. É problematizado quem seria o responsável pelas ruas nesses locais e pelos demais espaços públicos. O campo de estudo trabalhado se concentra em dois Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Nova Lima e Lagoa Santa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa cujos métodos adotados foram o de análise teórica e de documentos, levantamento legislativo e entrevistas semiestruturadas com moradores das cidades analisadas e membros da Administração Pública. Este artigo apresenta, de forma comparada, diferentes maneiras que os Municípios estão buscando para tentar legitimar um modo de ocupação que já ganhou mercado, mas ainda não teve seus reflexos pensados no contexto de políticas públicas e do interesse coletivo.

Palavras-chave: Privatização. Condomínios. Associações. Município. Região Metropolitana.

Sumário: Introdução – **1** Planejamento urbano e metrópole: o papel do Estado na definição de quem é o dono da rua – **2** Região Metropolitana de Belo Horizonte: uma instância da aprovação de loteamentos – **3** Quem é o dono da rua em Nova Lima? – **4** Quem é o dono da rua em Lagoa Santa? – Considerações finais – Referências

Introdução

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

A municipalização provocada pelo federalismo no Brasil fez com que as prefeituras passassem a ser responsáveis pela regulamentação do solo urbano. Dessa forma, as respostas para as perguntas poderiam constar nas leis que tratam do planejamento da ocupação dos Municípios. Ocorre que a complexidade das questões urbanas transcende as competências municipais e chegam a se esparramar regionalmente.

Diante deste cenário, o presente artigo visa discutir como o planejamento urbano pode lidar com a privatização de espaços e da gestão urbana em regiões metropolitanas, onde as administrações municipais são insuficientes para promover um trabalho que atue adequadamente com as demandas derivadas dos processos de privatização. A discussão ao longo do texto almeja responder aos questionamentos feitos a partir da análise dos processos de neoliberalização, de conflitos normativos locais e federais, das definições de bens públicos e da trajetória histórica da legislação sobre loteamentos e condomínios.

A primeira parte do texto apresenta a evolução do planejamento urbano e contextualizada com a perspectiva metropolitana. Na segunda parte começa uma discussão mais prática, delimitada à Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, local onde se concentrou esta pesquisa. Os últimos tópicos do texto questionam e apresentam como está regulamentada a privatização de espaços nos Municípios de Nova Lima e de Lagoa Santa, ambos localizados na RMBH. Essas cidades regulamentaram formas de instalação de loteamento fechados, porém adotaram modelos distintos, de modo que é interessante verificar de maneira comparada as definições adotadas por cada uma.

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

O planejamento urbano é um parceiro inseparável para uma governança urbana de sucesso. É pelo planejamento que se podem traçar os riscos e as formas de evitá-los. O ordenamento jurídico brasileiro reflete essa perspectiva e cria instrumentos para auxiliar o planejamento, como Planos Diretores, Estudos de Impacto de Vizinhança e sistemas de aprovação de loteamentos. Todos os entes federados são dotados de competências para contribuir com a efetivação do direito à cidade, mas cabe diretamente aos Municípios planejar e executar políticas locais de uso do espaço urbano.

A concepção de planejamento urbano foi compreendida de várias formas distintas no decorrer da história. Dentre as teorias que trataram desse tema, podem ser citadas a do planejamento físico-territorial clássico, a do planejamento sistêmico ou racionalista, a do *new urbanism*, a do planejamento tecnocrático e ainda a do planejamento participativo. Os planos não precisam ser rígidos,

excessivamente detalhados ou formalistas, obcecados com a “cidade ideal”. Os planos são “documentos consolidadores de uma dada estratégia de desenvolvimento urbano e, como tais, serão aquilo que dele fizemos”.¹ As perspectivas de mercado sempre influenciaram os modelos de planejamento territorial adotados, mediando o atendimento a interesses da sociedade e do sistema capitalista.

No Brasil, o planejamento urbano teve destaque a partir da década de 60, durante a ditadura militar. Nesse período, as propostas de planejamento tinham caráter tecnocrático. Foram criadas estruturas administrativas nas esferas federal e estadual para lidar com o ordenamento do espaço urbano.² As primeiras experiências limitaram-se a aspectos de regulamentações arquitetônicas e urbanísticas, provisão de alguns serviços públicos e, em poucos casos, racionalidade da organização do solo urbano. As ações realizadas nesse período que caracterizaram o planejamento foram: a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), sendo que, na estrutura do Serfhou, existia o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local, que visava a induzir os Municípios a elaborarem planos diretores, essenciais para a obtenção de recursos do BNH.³

O Serfhou mantinha-se distante da realidade dos Municípios, sem recursos e sem força política. Em contraposição ao modelo centralizador do governo federal, esse serviço entendia os Municípios como unidades autônomas, capazes de decidir e resolver seus próprios problemas, ou seja, não foi aplicada uma visão integrada no planejamento ou na formulação dos planos diretores, que se tornaram simples declarações de boas intenções.⁴

No âmbito do Serfhou, as políticas públicas nacionais que visavam a atender às demandas do meio urbano eram decididas em círculos estreitos da burocracia pública, pouco atentos aos interesses da comunidade. Até a década de 1970, foram desenvolvidos, com a orientação do Serfhou, planos de desenvolvimento integrado para algumas cidades de médio e grande portes. Esses planos pretendiam orientar os investimentos com vistas ao desenvolvimento urbano, tratando de problemas, como a especulação imobiliária, o crescimento desordenado e a modernização das instituições locais.⁵

¹ SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

² CARVALHO, Sonia Nahas. Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano. In: VITTE, Claudete C. S.; KEINERT, Tânia M. M. *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-68.

³ GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

⁴ *Ibidem*.

⁵ CARVALHO, Sonia Nahas. Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano. In: VITTE, Claudete C. S.; KEINERT, Tânia M. M. *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-68.

Durante a década de 1970, foi adotado, no Brasil, o modelo de planejamento urbano compreensivo, no qual o controle sobre a expansão urbana, o uso e a ocupação do solo constituem questões centrais. A estrutura de planejamento adotada nesse período era excessivamente centralizadora e autoritária, mas o planejamento elaborado produziu estudos e propostas que, ainda hoje, constituem referências obrigatórias para a compreensão da dinâmica metropolitana daquele momento e dos períodos posteriores.⁶

A criação de regiões metropolitanas em 1973 deu-se também de forma centralizada e sem envolver os Estados, muito menos os Municípios. Um dos reflexos da forma como foram criadas essas regiões foi a possibilidade de controle da União, através da intermediação de recursos, sobre as áreas urbanas mais estratégicas do país. Em 1974, foi criada a Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) para tutelar as regiões metropolitanas. Como a CNPUR não possuía poder institucional e político, não foi capaz de realizar um bom trabalho e ficou à mercê de poderosas organizações federais, como o BNH e o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). O serviço que mais se desenvolveu em termos de planejamento urbano foi o de transportes, principalmente depois da implantação do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU).⁷

Durante o governo Figueiredo, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), no âmbito do Ministério do Interior, que atendeu a solicitações pontuais de Estados e Municípios que buscavam financiamentos. Um papel importante do CNDU foi o trabalho desempenhado em cidades de médio porte, para diminuir o crescimento excessivo das metrópoles e reorientar os processos de migração interurbana. No ano de 1985, foi instituído o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, direcionado para cuidar das políticas habitacionais, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. O BNH e o CNDU ficaram vinculados a esse Ministério.⁸

Segundo Gouvêa,⁹ com a eleição de Tancredo Neves em Minas Gerais pela via do voto direto em 1983, os membros que compunham a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) e a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel) esperavam que houvesse uma retomada do planejamento, envolvendo a sociedade e os órgãos públicos.

⁶ COSTA, Heloísa Soares de Moura. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 159-179.

⁷ GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

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

A exigência da elaboração de planos diretores municipais surgiu nesse cenário pós Constituição Federal de 1988 e estes são instrumentos fundamentais para mediar a qualidade de vida do cidadão, o uso adequado do solo e do meio ambiente, do saneamento básico, da segurança pública, dos transportes, do sistema viário e da habitação.¹⁰ Segundo o Estatuto da Cidade, são instrumentos de execução da política urbana municipal, mas são também essenciais para a política urbana regional, já que podem promover a competição intermunicipal. A falta de interação no planejamento de Municípios vizinhos pode fazer com que sejam traçadas metas iguais e concorrentes entre si.

A realização de uma análise regional para a elaboração dos planos diretores é fundamental na visão de Moreno,¹¹ pois existe marcante interdependência entre os Municípios de uma região metropolitana. O Estatuto da Cidade, ao dispor que todo Município pertencente a uma região metropolitana deve possuir plano diretor, não alerta explicitamente que os planos devem ser elaborados, tendo em vista o contexto regional, mas, com um pouco de reflexão e avaliação das diretrizes básicas do Estatuto, fica clara a importância dessa interpretação. A lei não deve ser interpretada isoladamente e sim avaliando seus preceitos básicos e normas correlatas.

É preciso superar o isolamento e a fragmentação no processo de ordenação do espaço urbano. Deve ser estimulada a elaboração de planos diretores pensados intermunicipalmente, ou até mesmo produzidos pelo Estado, tendo em vista o ordenamento de uma região, e não apenas de um Município.

As regiões metropolitanas não são definidas como entes federados na Constituição Federal de 1988, mas são essenciais para o planejamento urbano local, já que muitos efeitos das políticas municipais podem atingir a esfera regional. Para Machado,¹² a metrópole “visa estabelecer formas de gestão pública

¹⁰ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea*. Dimensão Participativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

¹¹ MORENO, Antônio Luiz Trindade. Planos diretores: estratégias recentes para a produção de espaço produtivo no vetor oeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006. p. 117-136.

¹² MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal. Dilema das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009, p. 28.

aderentes às características supramunicipais dos problemas urbanos e busca administrar um espaço fisicamente integrado, porém institucionalmente fragmentado”. O art. 45 da Constituição do Estado de Minas Gerais¹³ conceitua a região metropolitana como um conjunto de Municípios limítrofes, apresentando a ocorrência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente, por parte dos entes públicos nela atuantes.

Esse planejamento integrado é reconhecido pela regulamentação nacional sobre loteamentos. Conforme a Lei nº 6.766/79, cabe ao Estado fazer a anuência prévia de loteamentos localizados em Municípios que compõem uma região metropolitana. Em Minas Gerais, a Lei Delegada nº 180 de 2011 determina que a anuência prévia de loteamentos, que se situam na RMBH, deve ser feita pelo Estado, através da Agência Metropolitana. No começo foram encontradas muitas dificuldades de adaptação, devido à falta de conhecimento do novo fluxo de aprovação e, com isso, passou a ser gasto mais tempo na tramitação de processos até a emissão da anuência prévia. Para solucionar esse problema, a Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana – SEGEM realizou o projeto “Oficinas para a anuência prévia”, que consistiu em cursos de capacitação sobre requisitos, fluxos e elaboração de projetos de parcelamento.¹⁴

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

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

¹³ MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Edição 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencvms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2018.

¹⁴ SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE GESTÃO METROPOLITANA – SEGEM. Anuência Prévia em Regiões Metropolitanas. Ciclo de Oficinas e Debates. Belo Horizonte, jun. 2011. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/15/cartilha_anuencia_previa.pdf?1327422468>. Acesso em: 18 ago. 2018.

2 Região Metropolitana de Belo Horizonte: uma instância da aprovação de loteamentos

A RMBH acompanha, através da Agência Metropolitana, a expansão da mancha urbana e, por isso, foi determinado, na Lei Delegada nº 180, que os projetos de loteamentos devem ser avaliados pela Agência antes de serem aprovados. Assim, o fluxo para aprovação é: analisar as diretrizes do Município onde se localiza o empreendimento, analisar as diretrizes metropolitanas, elaborar o projeto fundamentado nessas diretrizes e apresentá-lo na Agência Metropolitana. Se a aprovação for feita, registra-se o projeto no cartório e ainda há um prazo de 15 dias para eventuais contestações ao projeto após o registro.

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

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

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

O motivo pelo qual o Município pode intervir na implantação de empreendimentos, mesmo após a aprovação destes pelo Estado, é que o cumprimento das exigências estabelecidas pela Agência Metropolitana não desonera a observância da legislação municipal para o uso do solo e da Lei nº 6.766/79, que regulamenta a instalação de loteamentos. Alguns elementos que compõem a infraestrutura

básica também são obrigatórios, independente do tipo de loteamento (§5º do art. 2º da Lei nº 6.766/79) e cabe aos empreendedores disponibilizar: equipamentos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar, vias de circulação asfaltadas e colocação de meio-fio. Conforme Silva,¹⁵ o parcelador do solo exerce uma atividade urbanística e, portanto, pública. Desse modo, está submetido integralmente ao regime legal e à própria discricionariedade administrativa quanto à conveniência e oportunidade do empreendimento.¹⁶

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

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

Observa-se que a orientação da RMBH é de definição das áreas institucionais e das vias nos loteamentos, assim como previsto na Lei nº 6.766/79. Ou seja, todo loteamento contém áreas públicas. O Decreto Estadual nº 44.646/2007 dispõe ainda que as áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situam. Cabe à legislação municipal definir, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão,

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁶ SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE GESTÃO METROPOLITANA – SEGEM. Anuência Prévia em Regiões Metropolitanas. Ciclo de Oficinas e Debates. Belo Horizonte, jun. 2011. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/15/cartilha_anuencia_previa.pdf?1327422468>. Acesso em: 18 ago. 2018.

obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes, os coeficientes máximos de aproveitamento e a taxa de ocupação.

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

As áreas não edificáveis, tais como a faixa obrigatória de 15 metros ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, não poderão ser computadas como áreas públicas, conforme disposto no §7º do art. 11 do Decreto Estadual nº 44.646. As áreas de preservação permanente e as faixas de servidão ao longo de linhas de transmissão de energia elétrica poderão ser destinadas como áreas públicas, mediante autorização da autoridade competente. As áreas públicas integrarão o patrimônio municipal a partir do ato do registro do loteamento e deverão constar expressamente no projeto e memorial descritivo, sendo vedada a alteração de sua destinação, tal como dispõe o art. 13 do Decreto Estadual nº 44.646/07.¹⁷

Segundo informações da Gerência de Regulação Urbana da Agência Metropolitana, são arquitetos que fazem a avaliação dos projetos e não são considerados os loteamentos fechados, já que estes não são regulamentados. É reconhecida pela Agência a modalidade de condomínio horizontal, onde é vendida a fração ideal, já com casa construída, seguindo a Lei nº 4.591/64. Desse modo, os loteamentos são sempre aprovados como abertos no âmbito metropolitano e as modificações para o fechamento são feitas à revelia do projeto apresentado.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH estabelece algumas questões para a reflexão quanto aos empreendimentos fechados. É reconhecido que esses existem e estão se consolidando, porém não possuem regulamentação. Dessa forma, o PDDI¹⁸ aponta que os empreendimentos fechados deveriam ser instituídos como condomínios urbanísticos, segundo o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial. Ocorre que, como se trata ainda de um projeto de lei, não está definido que a norma ao entrar em vigor manterá o que está descrito

¹⁷ SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE GESTÃO METROPOLITANA – SEGEM. Anuência Prévia em Regiões Metropolitanas. Ciclo de Oficinas e Debates. Belo Horizonte, jun., 2011. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/15/cartilha_anuencia_previa.pdf?1327422468>. Acesso em: 18 ago. 2018.

¹⁸ MINAS GERAIS. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH. Belo Horizonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2011. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

no projeto. O PDDI sugere que sejam tomadas algumas providências para os Municípios lidarem com os empreendimentos fechados.

Deve ser aprovado um relatório de impacto de circulação e outro de vizinhança para mitigar os impactos do fechamento de vias, os loteamentos não podem ter área superior a 350.000 m² (a não ser que haja aprovação específica por parecer favorável conforme os relatórios de vizinhança e de circulação), a área máxima ocupada deve ser compatível com a estrutura urbana disponível, as áreas públicas devem se situar fora da parte fechada, os lotes destinados a usos não residenciais precisam ser voltados para a via pública, as paisagens excepcionais devem ter livre acesso, cabe aos condôminos a responsabilidade pela manutenção das áreas internas e os projetos dos empreendimentos devem ser submetidos a licenciamento urbanístico ambiental integrado.¹⁹

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

3 Quem é o dono da rua em Nova Lima?

Quem é o dono da rua em Nova Lima? Essa pergunta reflete um conflito existente no Município entre o que a lei determina e o que se vê na prática, ou seja, demonstra a face da ilegalidade das ocupações urbanas descrita por Fernandes,²⁰ ainda que envolva empreendimentos de luxo.

Segundo a legislação de Nova Lima, não pode haver o fechamento de vias públicas, mas basta dar uma volta pela MG 030 e são visualizadas diversas cancelas e portarias. Também conforme as leis locais, não podem ser formados loteamentos fechados, mas condomínios horizontais onde as áreas comuns e vias de acesso são privadas, divididas como frações ideais dos proprietários de terrenos.

¹⁹ MINAS GERAIS. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH. Belo Horizonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2011. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

²⁰ FERNANDES, Edésio. Cidade legal e ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes. *Cidade Ilegal*. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2008.

Ocorre que nenhuma das guaritas e cancelas instaladas nas ruas da cidade situa-se em via privada, já que nenhum empreendimento chamado de condomínio fechado foi aprovado como condomínio horizontal, mas como loteamento. Adiante seguem trechos das normas de Nova Lima e a problematização destas, tentando entender quem é, afinal, o dono da rua na cidade.

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

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

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

Parágrafo Único: O Poder Executivo deverá promover a desconstituição de portarias, cancelas, guaritas ou similares ora existentes nas vias públicas municipais dentro do prazo de 1 (um) ano, contado da data de promulgação desta lei.²¹

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

²¹ NOVA LIMA. Lei Orgânica de Nova Lima, de 17 de março de 1990.

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

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

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

Apesar de descrever com precisão os procedimentos para concessão e permissão de uso dos bens municipais, em Nova Lima não são utilizados esses instrumentos para justificar o fechamento de vias. Os loteamentos feitos para serem condomínios fechados são aprovados como abertos e a instalação das portarias é feita à revelia da lei.

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

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

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

Como a Lei Orgânica de Nova Lima é clara sobre a proibição da instalação de cancelas em vias públicas, o Plano Diretor Municipal, do ano de 2007, regulamenta os condomínios horizontais (similares ao que está sendo definido pelo Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, PL nº 3057/2000), descritos como a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio.

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

Apesar de, desde 2007, haver essa regulamentação no Município de Nova Lima, nenhum dos chamados 'condomínios fechados' foi, até o momento, aprovado como condomínio horizontal, todos são bairros ou loteamentos aprovados segundo a Lei nº 6.766/79 e fechados posteriormente. Além disso, ainda não há uma orientação legislativa federal sobre os condomínios horizontais, já que o PL nº 3.057/2000 não está sancionado.

Bhering²² aponta que os condomínios fechados são considerados inconstitucionais, "uma vez que somente a União é competente para legislar sobre o parcelamento do solo urbano". Para esse autor, qualquer outra interpretação é considerada burla à legislação federal: "o Município tem competência de regulamentar sobre a ordenação de seu território, mas não de legislar sobre novas formas de parcelamento de solo".²³ Dessa forma, ao estabelecer um novo modelo

²² BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 120.

²³ *Ibidem*, p. 120.

ainda não regulamentado em nível federal, a legislação de Nova Lima é inconstitucional. De todo modo, segue a análise do que é disposto em referido Município.

O Plano Diretor de Nova Lima cita os requisitos específicos que devem ser observados pelos condomínios horizontais. A área do condomínio deve ser inferior a 200.000 m² (duzentos mil), sendo obrigatória a separação de condomínios próximos por vias públicas. Esse aspecto, por exemplo, impediria a configuração do Vale do Mutuca como é hoje. Atualmente doze condomínios formam o Vale e uns ficam nos fundos de outros ou dentro de outros, sem qualquer via com acesso liberado, todos possuem cancelas e guaritas controlando o acesso. Julio Grilo, morador do Condomínio Vila Castela entrevistado para essa pesquisa, relata que os bairros que ficam mais próximos das vias públicas são mais flexíveis com relação ao controle de circulação de pessoas, mas os que ficam nas partes mais internas do Vale do Mutuca são mais restritivos, exigem a apresentação de documentos e confirmam se a pessoa a ser visitada conhece quem está na portaria. Segundo Julio, esse controle se dá porque não há mais nada na região que atrairia a circulação de pessoas a não ser ir à casa de moradores. Não existem comércios ou pontos turísticos para as pessoas irem livremente, há apenas residências.

A dimensão máxima de 200.000 m² (duzentos mil) estabelecida no Plano Diretor de Nova Lima é bastante ampla e faz uso da flexibilidade da Lei nº 4.591/64, que não estipula um tamanho máximo para os condomínios. Refletindo sobre esse assunto, pode-se imaginar que, em 200.000 m² (duzentos mil), pode haver 200 (duzentas) casas em lotes de 1.000 m² (mil metros quadrados), o que representa um número elevado de residências (formando um bairro) e de moradores, capaz de impactar na vizinhança, na mobilidade urbana e no meio ambiente. Sendo assim, é necessário um controle do uso do espaço nesses condomínios, ainda que as vias internas sejam consideradas privadas.

A Lei nº 4.591/64, ao descrever o condomínio, trata essa ocupação como pequenas vilas onde são comercializadas casas já prontas e que possuem uma área de uso comum de todos os que ali vivem. Os condomínios horizontais de Nova Lima são bairros, amplos, onde são comercializados lotes sobre os quais os proprietários podem construir a sua moradia. Essas diferenças demonstram que o condomínio horizontal não observa adequadamente as previsões da Lei nº 4.591/64, que é uma lei federal, e deve ser devidamente compatível com as leis municipais.

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

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

O Plano Diretor de Nova Lima define que, ao ser instalado um condomínio horizontal, sejam destinadas à Municipalidade áreas institucionais de no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) da área total parcelada. Observa-se que essa determinação de entregar ao Município uma área de reserva institucional aproxima o condomínio horizontal de um loteamento comum, pois é a Lei nº 6.766/79 de loteamentos que exige as áreas de reserva, a Lei nº 4.591/64, que regulamenta condomínios, não trata desse assunto.

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

As normas de Nova Lima transferem algumas responsabilidades por serviços ao condomínio horizontal, afirmando que cabe a este apresentar soluções para o abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgotos sanitários, para a drenagem das águas pluviais, a distribuição de energia elétrica e iluminação de áreas comuns e privativas, a coleta e disposição final de resíduos sólidos. Além disso, é vedada a construção de pórticos e outros elementos que impossibilitem ou limitem a entrada de veículos de carga. As obras de infraestrutura condominial deverão estar concluídas em um prazo máximo de até 36 (trinta e seis) meses, a partir do licenciamento municipal, sob a pena de sua cassação e aplicação de multa, cujo valor deverá ser estipulado em decreto municipal. As edificações levadas a efeito sobre a área objeto do condomínio deverão obedecer às mesmas normas e especificações previstas no Código de Obras do Município e serão submetidas

à fiscalização e análise pelo Poder Público. Essas especificações oneram os construtores, o que elitiza a produção do espaço e faz com que sejam implantados mais empreendimentos para as classes altas do que populares.

Carlos Cavalcanti e Manetta, empreendedores entrevistados, concordam que, para o desenvolvimento de um mercado que atenda às classes populares em Nova Lima, é necessário desburocratizar e aparelhar o Poder Público. Segundo eles, é caro fazer loteamentos e, por isso, o preço final do produto é elevado, não sendo suportado pelas classes baixas. A estipulação de prazos para a estruturação de condomínios, por exemplo, pode encarecer o empreendimento e não é compatível com os prazos demorados que a Prefeitura leva para aprovar um empreendimento. Carlos e Manetta relatam que lotear em Nova Lima é muito arriscado, pois demora-se mais de cinco anos para conseguir a aprovação do empreendimento e, quando sai essa aprovação, a configuração do espaço da cidade e a economia podem ter mudado tanto que fica desinteressante concluir as obras pretendidas.

Em Nova Lima, além da regulamentação de condomínios horizontais no Plano Diretor, há casos como o da Lei nº 2.279, de 12 de junho de 2012, que trata da remodelação da planta do loteamento Serra dos Manacás e da desafetação de áreas públicas. A desafetação nesse caso tornou áreas públicas de uso comum do povo (vias internas e áreas de reserva institucional) em áreas públicas de uso especial. A desafetação é um passo necessário para possibilitar a concessão de direito real e uso, mas, como já discutido, a concessão deveria ser precedida de licitação e somente poderia ocorrer tendo em vista o interesse público. Ocorre que não há demonstração de interesse público ou licitação e, assim, é irregular usar esse tipo de estratégia para legitimar a privatização de espaços públicos existentes dentro de loteamentos fechados.

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

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

O caso de Nova Lima demonstra como é importante definir uma maneira de regulamentar a privatização de alguns serviços e o uso dos espaços. O que existe hoje em termos jurídicos não é colocado em prática, logo não contribui para uma ocupação ordenada e inclusiva da cidade. Para o empreendedor Manetta, é preciso elaborar um modelo de uso do espaço que atenda aos interesses das classes privilegiadas, mesmo que não tenha guaritas, cancelas ou portarias. Segundo citado empreendedor, há uma tendência de se privatizarem serviços e não depender das intervenções públicas. Essa tendência não significa, necessariamente, o fechamento de vias, mas, como não há a definição desses modelos alternativos de gestão privada, acontecem abusos, como o cerceamento do direito de ir e vir pela cidade.

4 Quem é o dono da rua em Lagoa Santa?

Quem é o dono da rua em Lagoa Santa? Essa pergunta tem uma resposta objetiva em Lagoa Santa, pois o Município possui legislação específica tratando do tema. As ruas são públicas, são de uso comum do povo, porém podem ser concedidas ao uso privado, caso sejam cumpridas as exigências legais.

Essa definição é excelente em termos de planejamento urbano por traçar, objetivamente, o que pode ser privatizado e como fazer isso, porém não trata os efeitos de privatização, que continuam à mercê de interpretações pontuais sobre o que é interesse coletivo, afinal a concessão somente pode se concretizar diante do interesse coletivo.

A seguir serão demonstrados quais os requisitos para se conseguir a concessão de uso onerosa em Lagoa Santa e será problematizado onde a interpretação do interesse público local encaixa-se, pois é a discricionariedade dos gestores municipais que definirá quando há ou não a efetivação dos interesses comuns a toda a sociedade. Outro ponto a ser explorado é a baixa adesão dos empreendimentos já implantados à regularização, conforme a legislação de loteamentos fechados no Município.

Importante frisar que, ao tratar o tema dos loteamentos fechados como uma forma de regularização do uso do espaço, entende-se que o que se tem atualmente é irregular, ou seja, os empreendimentos foram sendo instalados em desconformidade com o ordenamento jurídico.

O Plano Diretor que está em vigor em Lagoa Santa corresponde à Lei nº 2.633 de 2006. O art. 86, inciso III, “f”, dispõe sobre o instrumento da concessão de direito real de uso, coletivo ou individual, oneroso ou gratuito. A Lei nº 2.655 de 2006 regulamentou os condomínios com base na concessão estabelecida no Plano Diretor. A concessão é pedida na Prefeitura após a aprovação do projeto do loteamento no Município e na Agência Metropolitana, porém essa última não participa da decisão quanto à concessão.

O art. 2º da Lei nº 2.759/2007 considera parcelamento do solo a divisão física e jurídica de área em partes e as modalidades são o parcelamento, o loteamento, o desmembramento (conforme estabelecido na 6.766/79) e o condomínio urbanístico. Assim como ocorre em Nova Lima, há a criação de um novo modelo de ocupação do solo pela legislação de Lagoa Santa, o que fere o ordenamento jurídico nacional. Apesar disso, a Lei nº 2.759/2007 não descreve os condomínios urbanísticos e frisa mais a concessão de uso em loteamentos.

Sobre os loteamentos fechados, a legislação de Lagoa Santa compreende-os em três situações específicas: os loteamentos fechados a serem implantados no Município após a promulgação da Lei, que devem observar suas disposições para aprovação de projeto; os loteamentos fechados já implantados no Município antes da promulgação da Lei, que precisam observar suas disposições para fins de regularização; os loteamentos abertos já implantados, que tinham interesse de se tornarem fechados, total ou parcialmente, nos termos da lei.

Aos loteamentos fechados já implantados, foi definido um prazo de 180 dias para a regularização da ocupação, conforme a legislação, mas até hoje existem loteamentos fechados irregulares.

No caso dos loteamentos abertos que desejavam se fechar, estes tiveram 180 dias da data da promulgação da lei para requerer o fechamento. Como em Lagoa Santa nenhum bairro aberto tomou qualquer iniciativa nesse prazo para se fechar, não há na cidade algum caso que envolva essa hipótese. Além disso, a maioria dos empreendimentos fechados, que já estavam consolidados em 2006, quando a lei entrou em vigor, não foi regularizada. Para o entrevistado Valério Márcio, gerente de regulação urbana municipal, os loteamentos consolidados têm muita dificuldade de se adaptarem à lei de parcelamento do solo, pois são necessárias diversas obras de adaptação estrutural.

Os loteamentos fechados em Lagoa Santa, segundo a Lei de Parcelamento do Solo, devem ter uma área total de no máximo 350.000 m², 150.000 m² a mais do que foi estabelecido em Nova Lima para os condomínios fechados. Essa dimensão maior em Lagoa Santa impacta mais na sociedade, porém, nesse Município, é exigida uma contrapartida que pode beneficiar mais a estruturação urbana e a população, pois a concessão de uso é sempre onerosa, os valores arrecadados devem ser destinados para investimentos no meio urbano e a concessão pode ser revogada a qualquer tempo.

O Projeto de Revisão do Plano Diretor de Lagoa Santa (PL nº 4.149/2015),²⁴ apesar de não tratar especificamente dos condomínios fechados devido à

²⁴ LAGOA SANTA. Projeto de Lei nº 4.149 de 2015. Proposta de instituição do Plano Diretor do Município de Lagoa Santa, MG, revoga a Lei nº 2.633, de 10 de outubro de 2006 e dá outras providências, 2015.

existência de lei municipal específica sobre o assunto, dispõe que os recursos auferidos com a concessão de direito real de uso devem ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Enquanto isso, em Nova Lima, não há nenhuma exigência de contrapartida, afinal, pela legislação municipal, as vias e áreas comuns internas não precisam de concessão, são privadas. O problema é que nenhum empreendimento nova-limense segue a regulamentação sobre os condomínios e poucos loteamentos de Lagoa Santa estão regularizados conforme as normas locais.

Da área total, objeto do loteamento fechado, deve ser destinada uma área como institucional, sem prejuízo da área verde e das áreas destinadas a vias públicas e espaços livres de uso público. A proporção de área de reserva institucional é de 5% (cinco por cento) para empreendimentos maiores que 150.000 m² (cento e cinquenta mil metros quadrados), 6% (seis por cento) para empreendimentos cuja dimensão é de 100.000 m² (cem mil metros quadrados) até 150.000 m² (cento e cinquenta mil metros quadrados), 7% (sete por cento) para loteamentos de 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados) a 100.000 m² (cem mil metros quadrados) e 10% (dez por cento) nos casos de loteamentos com até 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados).

Em Nova Lima, não existe essa previsão diferenciada conforme a dimensão dos empreendimentos e não são excluídos, da área de reserva institucional, os espaços ocupados pelas vias públicas e vegetação protegida. O percentual total em todos os empreendimentos, envolvendo toda a área de uso comum independente da sua destinação, é de 35% da área total do loteamento.

Da mesma forma que proposto em Nova Lima, a área de reserva institucional de empreendimentos em Lagoa Santa deverá ser localizada fora do perímetro do qual se pretenda o fechamento, até mesmo em um ponto distante do loteamento, desde que haja interesse do Município nessa localização e equivalência monetária no valor das áreas. A critério da administração, em parecer técnico fundamentado, a área institucional poderá ser substituída por obras ou equipamentos urbanos, em locais a serem indicados pela administração. Quando se diz a critério da administração, significa que a decisão depende da discricionariedade do gestor público, ou seja, é ele quem faz a interpretação do interesse público local quanto à possibilidade de negociação quanto à forma de garantia das áreas de reserva institucional.

Os loteamentos fechados que ainda não foram implantados devem definir as áreas públicas e pedir sua concessão já na ocasião de aprovação do projeto. Os demais devem apresentar um projeto de adequação à previsão legal de concessão de uso. Diante disso, durante a vigência da concessão, as áreas públicas são desafetadas do uso comum. As vias concedidas devem ser dotadas de portaria

para monitoramento da entrada de pessoas no local e garantia da segurança. Importante frisar que nenhuma pessoa pode ser vetada de adentrar na área de um loteamento fechado, podendo apenas ser requerida a sua identificação.

Valério Márcio Batista, diretor de regulação urbana de Lagoa Santa entrevistado, conta que alguns loteamentos, ainda não regularizados, são os mais exigentes para entrada e circulação interna de pessoas que não são moradoras. Exemplo dessa situação é o Condomínio Condados da Lagoa, que ainda não tem concessão de uso das vias, mas controla excessivamente o acesso. Ao longo das vias internas desse loteamento existem placas indicando que até mesmo os prestadores de serviços devem abrir o porta-malas do veículo ao adentrarem e ao saírem pela portaria. Os visitantes em geral devem usar nos carros um crachá de identificação com as regras sobre o trânsito e a circulação na área interna do loteamento fechado.

A partir do momento em que é concedido o uso das áreas públicas, estas passam a ser administradas pela associação de moradores beneficiada, cabendo a esta assumir os encargos pela manutenção do espaço objeto da concessão. A legislação de Lagoa Santa define que a concessão de direito real de uso deve ser onerosa, cabendo à associação arcar com o valor determinado no decreto que garante o direito de uso.

A escolha da concessão onerosa justifica-se, segundo Valério Márcio Batista, por garantir uma contrapartida aos demais cidadãos do Município que podem se sentir segregados ou excluídos, devido à presença de muros e guaritas em vias públicas. Além disso, a onerosidade garante o entendimento de que a concessão atende ao interesse público, pois os recursos recebidos são aplicados na cidade visando atender às demandas populares.

Para se formalizar a concessão de uso em Lagoa Santa, é necessária a observação dos seguintes termos: a Administração Municipal deve aprovar o loteamento fechado a ser implantado, a regularização do loteamento fechado já existente ou o fechamento de loteamento, bem como a concessão de uso, nos autos do processo administrativo; deve ser expedido decreto pela Prefeitura para oficializar a concessão; a concessão de uso outorgada será registrada junto ao Cartório de Registro de Imóveis, na matrícula de registro do loteamento. Como a concessão é coletiva e o ato beneficia todos os proprietários de lotes, cabe à associação concessionária fazer campanhas educativas para arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) junto aos moradores do loteamento, pois o pagamento das taxas de condomínio e da concessão de uso onerosa não retira a obrigação tributária.

Caso haja o descumprimento de qualquer regra referente à concessão de direito real de uso, o loteamento deve deixar de ser fechado, desobstruindo as

vias, retirando as portarias e abolindo qualquer prática de controle de acesso. As obras para abertura do bairro devem ser pagas exclusivamente pela associação de moradores, sem onerar a Prefeitura.

O descumprimento pode ser confirmado pelo atraso de mais de noventa dias no pagamento da concessão onerosa e pelo uso arbitrário do direito de fiscalização, como o impedimento imotivado do acesso às dependências do loteamento fechado. Se uma pessoa sentir que teve seu direito de ir e vir lesado, pode ingressar com um processo administrativo junto ao poder público municipal.

O número de loteamentos que estão regularizados na Prefeitura é baixo, mais ou menos vinte e três no total. Para Valério Márcio, é mais fácil controlar a instalação de novos empreendimentos, pois destes é exigida a observação de determinados parâmetros de construção. Tem sido fiscalizada até mesmo a forma de divulgação dos empreendimentos. O loteamento Versalhes, por exemplo, teve sua obra embargada, pois seus anúncios o identificavam como um loteamento fechado e foram construídas portarias antes de ser solicitada a concessão de direito real de uso junto à Prefeitura.

Alguns loteamentos mais antigos têm muita dificuldade de se adequarem porque não foram construídos conforme as normas municipais de uso do solo e têm ruas estreitas, não possuem calçadas, ficam em áreas rurais onde os lotes deveriam ter um tamanho mínimo de 20.000 m² (vinte mil metros quadrados), mas foram vendidos terrenos de 1.000 m² (mil metros quadrados), interrompem vias públicas urbanas, dentre outras irregularidades.

Esses casos demandam a realização de muitas obras para serem regularizados e seus moradores não querem arcar com essas mudanças e ainda pagar pela concessão onerosa. Caso a regularização não seja feita, o controle de acesso ao perímetro interno desses falsos condomínios deve ser suspenso. A Prefeitura sabe quais são os loteamentos que estão fechados indevidamente devido a um diagnóstico feito em 2009 e sabe também o que deve ser feito em cada um para que se regularizem (o Amendoiras, mais antigo da cidade e um dos mais luxuosos, não é regularizado). Ocorre que atualmente os esforços têm se concentrado nos loteamentos próximos do centro da cidade e nos mais novos.

A formação das associações de moradores representativas dos interesses dos loteamentos que possuem áreas concedidas é um outro ponto controverso. Segundo a lei de parcelamento do solo, a concessão de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação somente será outorgada à entidade representativa dos proprietários dos imóveis compreendidos no perímetro interno do loteamento fechado, a qual deverá ser constituída sob a forma de pessoa jurídica, responsável pela administração das áreas internas, com explícita definição dessa responsabilidade.

É exigida a anuência de 70% (setenta por cento) dos proprietários dos lotes inseridos na porção objeto do fechamento para que a associação se forme e requeira a concessão de uso. Ocorre que, segundo a Constituição Federal, ninguém pode ser compelido a se associar ou a adquirir um serviço que não deseja contratar diretamente e, por isso, a adesão deveria ser de 100% (cem por cento) dos proprietários. A flexibilização proposta na legislação de Lagoa Santa fere o ordenamento jurídico nacional.

O fechamento das áreas objeto de pedido de concessão por uma associação não pode prejudicar o sistema viário da região, deve observar a exigência de prévia desafetação dos bens públicos e não pode compreender estabelecimentos comerciais ou industriais, ou seja, os loteamentos fechados devem ser exclusivamente residenciais. Em Nova Lima, a legislação municipal não faz esse tipo de exigência.

Efetivada a concessão de uso, todos os ônus decorrentes da manutenção e conservação das áreas objeto da concessão serão de inteira responsabilidade da entidade representativa dos proprietários e dos empreendedores durante a fase de implantação dos loteamentos.

Os serviços de manutenção e poda de árvores e arborização; a manutenção e conservação das vias públicas de circulação, da pavimentação asfáltica ou poliédrica e da sinalização de trânsito; a coleta e remoção de lixo domiciliar, que deverá ser depositado na portaria onde houver coleta pública de resíduos sólidos; a implantação de coleta seletiva e criação de pequenas unidades de compostagem, dentro dos padrões técnicos existentes, se houver interesse da concessionária; a limpeza e conservação das vias públicas; a prevenção de sinistros; a instalação da rede de energia elétrica, sendo que a manutenção e a conservação da iluminação pública serão de responsabilidade do Município, que prestará o serviço diretamente ou através de concessionária, fazendo a cobrança desse serviço na forma da lei, diretamente de cada unidade autônoma do loteamento; a criação e instalação de viveiros de mudas para arborização de áreas verdes, se isso se fizer necessário; a instalação de sistemas de segurança e vigilância, eletrônico ou físico; a instalação de guaritas e portarias; a instalação de rede interna de esgotamento sanitário; a construção de obras de contenção de taludes e aterros, destinada a evitar o assoreamento de águas correntes ou dormentes; a execução de obras destinadas ao escoamento de águas pluviais, inclusive galerias, guias, sarjetas e canaletas; e outros serviços que se fizerem necessários, devidamente justificados no projeto de aprovação do loteamento, serão todos realizados pela entidade que recebeu a concessão.

Apesar de todos os compromissos das entidades que representam os moradores beneficiados pela concessão, deve ser garantida a ação livre e desimpedida das autoridades e entidades públicas que zelam pela segurança e bem-estar da população nos limites do loteamento fechado.

Considerações finais

As diferenças mais marcantes na definição legal de quem é o dono da rua em Lagoa Santa e Nova Lima têm origem no fato de a primeira regulamentar loteamentos fechados, cujas vias internas são públicas e concedidas a uma entidade representativa de proprietários de imóveis. Enquanto isso, a segunda regulamenta condomínios horizontais, nos quais as vias internas são privadas e divididas em frações ideais entre os condôminos que podem se associar para gerenciar a manutenção do espaço interno privado. Dessa forma, pela análise da regulamentação destas cidades, as ruas de Lagoa Santa são do poder público municipal e as de Nova Lima são dos condôminos.

Em Lagoa Santa, a concessão de uso das áreas públicas deve se fundamentar no interesse coletivo. Em Nova Lima, não é questionado o interesse coletivo, já que prevalece o direito individual de propriedade das áreas condominiais. Ocorre que, como em Nova Lima os grandes empreendimentos fechados não são instalados segundo a norma local, mas como loteamentos tradicionais que instalam guaritas contrariando a Lei Orgânica do Município, o interesse coletivo deve ser discutido e não o direito individual.

O interesse coletivo consiste então na garantia do acesso à cidade no seu todo e daí segue o questionamento: Nova Lima e Lagoa Santa, ao tentarem regulamentar empreendimentos como loteamentos ou condomínios fechados, estão em conformidade com os princípios do Estatuto da Cidade que priorizam o interesse coletivo?

As competências das prefeituras são estabelecidas na Constituição Federal, estas não são negociáveis para atender a interesses privados, porém questões externas podem influenciar o modo de gestão dos Municípios. A administração municipal relaciona-se com os loteamentos fechados como uma instituição reguladora, com a função de legislar sobre o uso do espaço e fiscalizar. Lagoa Santa e Nova Lima têm usado a discricionariedade da administração pública a favor do mercado, permitindo a prevalência de interesses privados sobre o público, legislando e fiscalizando de forma a beneficiar o sucesso de empreendimentos marcados pela privatização e atendimento aos moradores de loteamentos fechados.

As administrações municipais estão buscando maneiras de regularizar a situação dos loteamentos fechados e suas associações, compactuando com a ilegalidade como se a regularização resolvesse os problemas de um uso incontrolado do espaço. Mesmo o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, em discussão no Congresso Nacional, propõe uma regularização do que existe hoje, sem impedir o surgimento de novos empreendimentos contrários a princípios constitucionais garantidores do interesse público.

A privatização do espaço, conforme pode ser observada neste texto, tem como objetivo a promoção de espaços seguros e com serviços de qualidade. Viver em espaços dotados de boa estrutura é um interesse público, pois segurança e outros serviços básicos que garantam o direito à cidade e à dignidade da pessoa humana representam um desejo da coletividade.

Ocorre que o fato de algumas pessoas conseguirem exercer esses direitos de forma privada não exime o poder público de garantir isso a todos, muito menos autoriza as administrações municipais a flexibilizar discricionariamente direitos, como o de ir e vir, em favor da exclusividade. Essa flexibilização é, como a regularização, uma maneira de barganhar direitos diante do desequilíbrio social e da cidadania.²⁵ A efetivação de direitos e a reivindicação destes pelo exercício da cidadania não devem ser empreendidas a partir de uma análise de classes, mas diante de iguais.²⁶

As administrações municipais têm sido desafiadas a regulamentar os loteamentos fechados, mas existem outras formas de contratação de serviços privados que não implicam a lesão de direitos fundamentais.

Um exemplo disso é a regulamentação da existência de terrenos de propriedade de associações de moradores. Manetta, empreendedor entrevistado, relatou que seus loteamentos são formados por lotes particulares, áreas de reserva institucional e terrenos de propriedade da associação de moradores, mantidos pelos associados e utilizados exclusivamente por eles (como um clube). A existência desses terrenos das associações não fere direitos, pois são propriedades particulares. O controle de acesso a esses espaços é correto, afinal é uma área privada.

O que implica a lesão a direitos é a privatização de espaços públicos promovida pelo fechamento de loteamentos onde existem áreas de reserva institucional, paisagens naturais e ruas. As ruas não são terrenos de propriedade condominial e não podem ser ofertadas em áreas externas ao loteamento, como as áreas de reserva institucional (em alguns Municípios como Lagoa Santa e Nova Lima é exigido que essas áreas não se encontrem em espaços internos dos loteamentos fechados), já que sua função essencial é dar acesso à cidade, às casas, às mais diversas partes do Município.

O discurso que fomenta a necessidade de exclusividade para garantia da segurança é compreendido pela autora desse trabalho como secundário. A busca pela exclusividade é mais relevante do que a busca pela segurança, até mesmo porque para garantia de segurança não é essencial a instalação de muros ou portarias, há tecnologia para garantir a segurança sem segregar.

²⁵ MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

²⁶ SANTOS, Milton. As cidadanias mutiladas. In: CARDOSO, Ruth; KEHL, Maria Rita; BUCCI, Eugênio; DINES, Alberto; OLIVEIRA, Rosiska Darcy; TELLES, Lygia Fagundes. *O Preconceito*. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Direitos Humanos. São Paulo, editora: 1996/1997. p. 133-44.

Os moradores de determinada região que desejam se beneficiar pela contratação de serviços particulares podem se juntar e compartilhar desses serviços, dividindo os seus custos. O que não pode é tomar o espaço onde esses serviços são prestados para si, pois o espaço permanece público e de livre acesso, sem ser possível controlar o exercício de direitos coletivos neles. Às administrações municipais não cabe sobrepor o interesse coletivo pelo interesse particular, mas cabe promover a efetivação de interesses particulares que não lesem o interesse coletivo.

Diante disso fica claro que não há por que os Municípios buscarem uma maneira de regulamentar a exclusividade pela criação de um novo modelo de ocupação do solo. Os Municípios que buscam regularizar os loteamentos fechados estão na contramão do interesse coletivo. O que os Municípios deveriam estar buscando era uma forma de garantir qualidade de vida e acesso a direitos à totalidade dos cidadãos, ainda que de modo privado, ou seja, pela contratação de serviços particulares a serem ofertados em bairros abertos. Ao se construir uma cidade melhor, todos são beneficiados, não há como medir os benefícios a cada cidadão.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Territorial bem como as normas municipais que estão buscando uma maneira de regularizar os loteamentos fechados deveriam coibir a instalação de muros e portarias em vias públicas. A questão da privatização de serviços não deveria atingir a esfera espacial, mas sim ser tratada no âmbito do direito civil de contratos e associações. Caso haja o desejo de criar espaços privados de convivência, podem ser criados clubes, conforme a legislação atual permite, não bairros exclusivos.

Who owns the street? The privatization of public spaces by closed allotments

Abstract: The discussion about privatization of urban space involves the occupation of the cities by the closed allotments. It occurs that these do not have a federal regulation, which leaves the municipalities without an orientation of how to deal with this type of enterprise and its impacts. This situation is exacerbated when the effects go beyond the municipal sphere and reach metropolitan areas. Given this scenario, this article presents a discussion on regional and municipal urban planning, especially with regard to local regulations that authorize the installation of closed projects. It is problematized who would be responsible for the streets in these places and for other public spaces. The field of study worked is concentrated in two municipalities of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, Nova Lima and Lagoa Santa. It is a qualitative research whose methods adopted were theoretical analysis and documents, legislative survey and semi-structured interviews with residents of the analyzed cities

and members of the public administration. This article presents, in a comparative way, different ways that municipalities are seeking to legitimize a mode of occupation that has already gained market, but has not yet had its reflections thought in the context of public policies and collective interest.

Keywords: Privatization. Condos. Associations. County. Metropolitan region.

Referências

BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, Sonia Nahas. Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano. In: VITTE, Claudete C. S.; KEINERT, Tânia M. M. *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-68.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 159-179.

FERNANDES, Edésio. Cidade legal e ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes. *Cidade Ilegal*. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2008.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LAGOA SANTA. Projeto de Lei n. 4149 de 2015. *Proposta de instituição do Plano Diretor do Município de Lagoa Santa, MG, revoga a Lei 2.633, de 10 de outubro de 2006 e da outras providências*, 2015.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal. Dilema das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Edição 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2018.

MINAS GERAIS. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH*. Belo Horizonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2011. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MORENO, Antônio Luiz Trindade. Planos diretores: estratégias recentes para a produção de espaço produtivo no vetor oeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006. p. 117-136.

NOVA LIMA. *Lei Orgânica de Nova Lima, de 17 de março de 1990*.

SANTOS, Milton. As cidadanias mutiladas. In: CARDOSO, Ruth; KEHL, Maria Rita; BUCCI, Eugênio; DINES, Alberto; OLIVEIRA, Rosiska Darcy; TELLES, Lygia Fagundes. *O Preconceito*. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Direitos Humanos. São Paulo, 1996/1997. p. 133-44.

SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE GESTÃO METROPOLITANA – SEGEM. *Anuência Prévia em Regiões Metropolitanas. Ciclo de Oficinas e Debates*. Belo Horizonte, jun. 2011. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/15/cartilha_anuencia_previa.pdf?1327422468>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea. Dimensão Participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARRA, Natália Cardoso. Quem é o dono da rua? A privatização dos espaços públicos pelos loteamentos fechados em Lagoa Santa e Nova Lima – MG. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 105-131, jan./jun. 2018.
