

A privatização de espaços e da gestão urbana nos loteamentos de Lagoa Santa e Nova Lima – MG

Natália Cardoso Marra

Advogada. Mestre em Gestão Social. Doutora em Sociologia.

Resumo: As cidades brasileiras estão sendo ocupadas por um modelo de uso de solo desprovido de previsão legal e que distorce conceitos, como o de interesse coletivo e cidadania. Empreendimentos baseados na ilegalidade não são novidade no país, mas existem particularidades dos loteamentos apresentados neste trabalho que propõem uma ampla discussão. Essas formas de ocupação são chamadas de loteamentos ou condomínios fechados e são geridas por associações de moradores. Para se alcançarem os resultados almejados para este estudo, foram feitas entrevistas, visitas de campo, verificadas as leis existentes sobre o assunto. O objetivo é compreender, a partir de uma explicitação dos dilemas mencionados, se e como o direito à cidade é impactado, seja no que se refere aos cidadãos não moradores dos condomínios, seja na governança urbana.

Palavras-chave: Loteamentos fechados. Associações de condomínio. Governança urbana. Neoliberalização. Privatização.

Sumário: **1** Introdução – **2** A expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte sentido Nova Lima e Lagoa Santa – **3** Nova Lima: do ouro da terra à terra de ouro – **4** Lagoa Santa: da busca pela cura nas águas santas à busca pela segurança – **5** Governança urbana e as influências da neoliberalização – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

As cidades são polos de atração de pessoas em razão da diversidade de oportunidades e serviços ofertados no espaço urbano. A concentração de pessoas faz surgir uma variedade de demandas para o poder público, porém a desigualdade social e a expansão não planejada da ocupação urbana desafiam a execução de políticas que atendam à população.

A fragilidade das políticas de segurança, da saúde e da educação, os problemas de mobilidade urbana (especialmente no que diz respeito ao transporte público), entre outras mazelas, têm levado as pessoas a resolverem suas demandas de modo individual e privado. A grande oferta no mercado de empresas privadas de segurança, de escolas particulares, de planos de saúde e de previdência retrata essa realidade. Esse fato foi percebido pelo mercado imobiliário, que passou a ofertar também um produto fruto de processos de privatização e que corresponde aos anseios e

às possibilidades das classes médias e altas: a moradia em áreas exclusivas com serviços particulares.

Essa modalidade de moradia tem sido disseminada nas cidades brasileiras, formando extensos condomínios ou loteamentos horizontais fechados, desafiando os estudiosos (LOPES, 2008). Um dos aspectos desse desafio é que, apesar de os condomínios apresentarem diversas irregularidades, eles constituem uma realidade com a qual as administrações locais precisam lidar. Desse modo, uma das formas que os municípios têm encontrado para tentar lidar com o tema é a partir da elaboração de normas próprias sobre os condomínios, o que tem gerado margem para a instituição de uma política urbana privatista que não considera todos os impasses e interesses envolvidos, diretamente influenciada pelas ideias neoliberais, caracterizadas pela privatização de serviços e bens do Estado.

Moura (2012) sugere que os condomínios devem ser analisados sob a ótica de diferentes elementos, considerando que são formados por processos históricos de combinações de fatores transversais como o contexto próprio dos condomínios e a neoliberalização econômica e política, que regula processos de urbanização ao redor do mundo.

Há tanto uma complexidade jurídica, quanto aspectos relacionados à segregação socioespacial e à governança urbana. Internamente, a gestão dos condomínios é realizada por associações de moradores com a consequente privatização de alguns serviços e o fechamento da área com portaria e uso de segurança privada, o que cria manchas de privatização nos espaços urbanos, com as associações tomando frente da organização das áreas ocupadas.

Vários autores problematizam os modelos municipais adotados na tentativa de regularizar as áreas ocupadas por loteamentos fechados. Para Frei (1998), os loteamentos são fechados por ato do loteador ou da associação de moradores e essa ação constitui uma distorção de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial do espaço e da divisão de terrenos em lotes. Esse modo de lidar com o uso do espaço é, para Frei (1998), mais uma técnica de especulação imobiliária que não observa as normas de direito urbanístico.

Na mesma direção, Gasparini (1983) afirma que os loteamentos fechados representam uma ilegalidade da administração que os autoriza, pois estes não estão submetidos ao Código Civil, à Lei nº 4.591/64, que regulamenta os condomínios, ou à Lei nº 6.766/79, que trata dos loteamentos.

Os impactos provocados por esses empreendimentos vão muito além da discussão jurídica e envolvem questões como a segregação derivada da privatização de espaços, a fragmentação e a privatização do espaço urbano e de serviços. Apesar dos reflexos negativos, do ponto de vista econômico os empreendimentos estudados neste artigo podem gerar receitas para o município, empregos (principalmente os domésticos) e demandas de vários tipos de outros serviços, o que pode contribuir para

o aquecimento da economia local. Dessa maneira, mais do que discutir a legalidade do uso do espaço de forma privatizada, deve-se refletir sobre os impactos causados na esfera social e nas decisões de política urbana que deveriam ser fundamentadas no interesse coletivo.

Este artigo discute a forma como o direito e o poder público influenciam a cidade. O espaço, bem como a sociedade urbana, são dinâmicos e, por isso, como moldá-los juridicamente diante de uma estrutura legislativa morosa? As regras acompanham o desenvolvimento das cidades ou servem apenas para tentar corrigir as mazelas ocasionadas pela falta de um planejamento prévio? A legislação contribui para o direito à cidade, promovendo mudanças positivas ou é utilizada para proteger o direito de uma minoria em prejuízo da maioria? O direito possui uma função social enquanto agente regulador e articulador, capaz de possibilitar o equilíbrio entre os diferentes atores que vivem na sociedade?

É por esses questionamentos que esta pesquisa não almeja apenas propor uma análise das normas existentes, mas questionar os impactos da atuação das administrações municipais. Silva (2009) aponta ser importante fazer pesquisas para compreender as causas e efeitos dos condomínios fechados a partir de uma análise sobre a gestão urbana municipal.

Exemplos de municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, que estão desenvolvendo normas e políticas para legitimar a privatização de espaços públicos, são Lagoa Santa e Nova Lima e, por isso, estes representam a área de abrangência desta pesquisa. A escolha dessas cidades deu-se pelas características que têm em comum, como a proximidade de uma grande cidade, a concentração de condomínios e as tentativas que já foram feitas, visando regulamentar os loteamentos fechados. A análise desses dois municípios permite a observância de similaridades e diferenças que podem ser ilustrativas para outros casos de privatização do espaço urbano.

Diante disso, a proposta deste artigo é adentrar esse complexo campo relativo à implantação dos condomínios fechados, que envolve empreendedores imobiliários, moradores, suas associações, prefeituras municipais e o Estado. O objetivo é compreender, a partir de uma explicitação dos dilemas acima mencionados, se e como o direito à cidade é impactado, seja no que se refere aos cidadãos não moradores dos condomínios, seja na governança urbana. É necessário discutir as controvérsias derivadas da privatização da gestão de espaços e dos serviços prestados pelas associações condominiais, que, a princípio, seriam ofertados pelo poder público, porém foram privatizados.

2 A expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte sentido Nova Lima e Lagoa Santa

Os fluxos migratórios campo-cidade e o processo de urbanização, intensificados a partir da década de 1950, consolidaram em torno das principais capitais brasileiras, regiões urbanas que transformaram a rotina de pequenos municípios. A acelerada expansão das cidades e as melhorias na mobilidade fizeram com que muitas capitais transbordassem os seus limites administrativos, atingindo municípios com baixa densidade demográfica, economia rural e outras características bem distintas dos grandes centros. Na RMBH, vários municípios foram envolvidos pela mancha urbana que cresceu a partir da capital.

A RMBH foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, com catorze municípios. Nessa época, Belo Horizonte contava com uma população de um milhão de habitantes e continuava crescendo de forma desordenada (MENDONÇA, 2003). Hoje são trinta e quatro municípios que compõem a RMBH.

Até 1960, o município de Belo Horizonte era o que mais crescia no contexto de sua região metropolitana. Dessa data em diante, os municípios do entorno da capital passaram a comandar esse crescimento, principalmente, devido aos altos saldos migratórios, extra e intrametropolitanos, derivados do derramamento da capital pelas cidades vizinhas (GOUVÊA, 1992).

Na década de 1970, a taxa de crescimento populacional anual de Belo Horizonte era 41% inferior à dos demais municípios da RMBH em seu conjunto. Nos anos seguintes, essa diferença aumentou para 75%, entre 1980-1991 (CAETANO; RIGOTTI, 2008). O crescimento de periferias de baixa renda foi o que mais contribuiu para o aumento populacional na RMBH em comparação à capital, mas a instalação dos condomínios diversificou a forma de expansão metropolitana.

Esses dados refletem a queda no ritmo de crescimento da capital,¹ a intensificação dos fluxos migratórios dependentes de boas condições de mobilidade urbana e a contínua expansão da RMBH no sentido de sua periferia. Ocorre que essa expansão não se deu de forma homogênea e refletiu os efeitos de fatores que causam pressão sobre a ordem territorial: a incontrolável especulação imobiliária voltada para a mercantilização do solo urbano, com ampliação do mercado imobiliário de alto luxo; a insuficiente regulação derivada da falta de um órgão metropolitano de caráter público, que ocasiona a autorregulação pelo mercado; a elevação de coeficientes de aproveitamento das áreas de grande impacto sobre o tecido urbano

¹ Belo Horizonte “derrama-se” sobre os municípios da região metropolitana seja em relação à criação de novas periferias, seja em relação aos condomínios. A diferença, é que, neste último caso, apesar do expressivo número de condomínios e da área ocupada, a sua participação na população total da RMBH é ínfima (ANDRADE, 2001).

e a infraestrutura, em especial a relativa à mobilidade (PIRES, 2010). Esses fatores são agravados pelo esgotamento do território da capital, o que alimenta a variação das formas de ocupação e atinge locais pouco propícios, além de incrementar a polarização da distribuição espacial entre pobres e ricos.

A expansão da mancha urbana de Belo Horizonte para a periferia sofreu, ainda, a influência de outros fatores peculiares à região: as decisões estatais acerca da localização industrial que refletiram na ocupação do espaço por operários e conjuntos habitacionais populares (a oeste da capital na primeira fase de industrialização do estado – década de 40; a norte da capital na segunda fase – anos 70); a legislação urbanística elitista de Belo Horizonte (desde sua origem) que priorizou o desenvolvimento de um mercado imobiliário direcionado às classes média e alta; a legislação permissiva dos municípios do entorno da capital que favoreceu a proliferação de loteamentos populares; a topografia acidentada; a concentração de propriedade fundiária por parte de empresas mineradoras (MENDONÇA, 2003).

Lagoa Santa e Nova Lima são os dois municípios da RMBH que serão estudados nesta pesquisa. A sede de Nova Lima dista apenas 23 km da capital. Lagoa Santa fica ao norte, dista 37 km e não faz limite direto com Belo Horizonte. Tanto Nova Lima quanto Lagoa Santa não atraíram, durante as décadas de maior expansão metropolitana, 1960 e 1970, muitas pessoas de baixa renda como outros municípios que foram objeto de loteamentos populares e clandestinos, que tinham normas urbanísticas mais flexíveis. Em Nova Lima, a maior parte da terra pertence a mineradoras, o que impediu que houvesse muitos loteamentos. Além disso, o acesso para Nova Lima era limitado a uma via estreita repleta de curvas. Somente, em 2002, foi concluída a duplicação da MG-030 que liga Nova Lima à capital. Lagoa Santa tinha um acesso difícil devido à maior distância e à estrada ser de pista simples. Apenas em 2007 foi concluída a obra da Linha Verde que duplicou a via MG-010, tornando mais rápido o trajeto entre Belo Horizonte e Lagoa Santa.

Nova Lima e Lagoa Santa começaram a ser ocupadas por condomínios fechados nas décadas de 1960 e 1970. Esses condomínios tinham basicamente casas de campo, para onde as pessoas iam aos finais de semana para descansar. Como o deslocamento não era diário, o acesso viário não era um problema.

Nova Lima tem um clima ameno, com muitas áreas verdes. Lagoa Santa fica no caminho para Serra do Cipó, ponto turístico frequentado por muitos belo-horizontinos e turistas de fora da capital. As moradias das classes média e alta ainda eram os apartamentos e casas na capital. Nessa época, apenas uma minoria optava por morar definitivamente nas casas de campo, pois ainda não eram facilmente acessadas e as regiões tinham pouca estrutura de comércio e serviços (ANDRADE, 2001).

Na década de 1980, uma classe média preocupada com a qualidade de vida começou o movimento de migração para residir em Nova Lima. Nesse período, os

valores dos lotes eram acessíveis, quando comparados aos valores dos lotes em Belo Horizonte. Andrade (2001) mostra que, na época, essas pessoas eram vistas como aventureiras, por aceitarem morar em um lugar com pouca infraestrutura urbana. Tratava-se de um grupo formado por professores universitários e profissionais liberais com relativa flexibilidade de horários de trabalho na capital. Segundo Júlio Grilo, entrevistado por esta pesquisa e morador do 'bairro fechado' Vila Del Rey, quando ele comprou seu terreno na década de 1970, o pai dele não acreditou, pois era um mato, não havia nada, era mesmo uma aventura. Júlio contou que toda a infraestrutura foi feita pelos próprios proprietários dos lotes, por meio de rateios, conforme as necessidades dos moradores iam surgindo. Diante disso, ele refere-se ao local onde mora como bairro, não entende que haja uma ocupação condominial.

Diferentemente do que ocorreu nas décadas de 1970 e de 1980, na década de 1990, observa-se uma mudança no perfil das pessoas que optaram por morar em condomínios nos municípios próximos à capital e passaram a ser instalados loteamentos fechados mais estruturados, com ampla privatização de serviços e controle de acesso.

Carlos Cavalcanti, empreendedor da região de Nova Lima, entrevistado para esta pesquisa, conta que o perfil dos condomínios mudou muito a partir do ano 2000. Hoje as pessoas querem morar como se fosse na cidade, mas em um lugar mais exclusivo. Antes não, as pessoas queriam um pouco das peculiaridades da tranquilidade de uma vida no interior, assim construíam casas mais simples em meio ao verde. Atualmente, constroem mansões, repletas de novidades tecnológicas, como sensores de luz, de presença, alarmes e aquecedores. O que se busca atualmente não é tanto mais a tranquilidade e a proximidade com a natureza, mas a exclusividade.

3 Nova Lima: do ouro da terra à terra de ouro

Nova Lima é uma cidade cuja economia e urbanização desenvolveram-se a partir da mineração do ouro e do minério de ferro. O relevo da região é bastante acidentado e o manancial de água de Nova Lima é um dos principais da RMBH. Esses elementos desfavorecem a ocupação urbana em algumas áreas (declividade, zonas de proteção), o que deixa menos espaço aproveitável para a construção civil e encaixa os imóveis. Desse modo, a ocupação urbana da cidade é espalhada, permeada por montanhas que separam bairros e isolam grupos. Essa característica topográfica favoreceu o desenvolvimento dos 'bairros fechados', instalados entre montanhas que formam barreiras naturais. Essas barreiras fazem com que seja limitado o acesso aos bairros, estreito por entre os topos de morros. Apenas uma via é construída, ligando a mancha urbana à MG-030, onde são colocadas cancelas e portarias.

A expansão urbana de Nova Lima foi influenciada por diferentes fatores ligados à eficiência produtiva. O principal fator que influenciou a expansão foi a mineração, intensificada em 1834, quando a inglesa Saint John Del Rey Mining Company instalou-se em Nova Lima até a década de 1950, momento em que foi vendida. Com a Saint John, muitos ingleses foram viver em Nova Lima, mas estes criaram seus próprios bairros, clubes, escolas e espaços de encontro, sem se misturar com os operários (PIRES, 2003).

Entre as décadas de 1950 e 1970, foram aprovados alguns loteamentos em Nova Lima, a partir do parcelamento de antigas fazendas, mas a maioria destes apenas foi ocupado por volta dos anos 1980 e, principalmente, 1990, sob o modelo de condomínio fechado. O que motivou a ocupação desses loteamentos foi a expansão da malha viária.

Diante da melhora na acessibilidade, as mineradoras venderam para empreendedores imobiliários alguns terrenos sem interesse para a extração mineral e que se localizavam às margens de rodovias, fazendo surgir novos loteamentos como condomínios fechados (esses já tiveram que seguir as orientações da Lei n. 6766 de 1979 que regulamenta os loteamentos) (PIRES, 2003). Segundo dados da Plambel (1987), o valor da terra em Nova Lima cresceu o dobro da taxa média da valorização na RMBH nos anos 1980.

A propaganda apresentada pelos empreendedores era a de que os loteamentos seriam um bom investimento, pois haveria valorização imobiliária na região.² Nas décadas 1980 e 1990, os sítios e as casas de campo foram se transformando em loteamentos fechados, bem como os novos empreendimentos que foram instalados (PIRES, 2003).

Júlio Grilo, morador do condomínio Vila Del Rey, entrevistado para esta pesquisa, aponta que, quando comprou o seu lote em 1976, ainda não havia sequer um acesso adequado ao loteamento. Ele relata que, junto com outros proprietários, procurou a prefeitura de Nova Lima para realizar obras em vias de acesso, mas não obteve êxito. Para Júlio, um dos motivos para a recusa do poder público foi a distância entre o loteamento e a sede do município, e o fato de os investidores e moradores estarem mais vinculados a Belo Horizonte do que a Nova Lima. Segundo Júlio, foi a partir daí que teve início a ideia de se formar um condomínio, mas sem ter a pretensão de fechar o bairro, o interesse era apenas consolidar um sistema de prestação de serviços.

Diante da fala de Júlio, é possível perceber a diferença da proposta dos condomínios implantados até as décadas de 1970 e 1980 dos que foram instalados

² Na década de 1980, instalou-se o BH Shopping, grande centro comercial localizado na divisa entre Belo Horizonte e Nova Lima. Carlos Cavalcanti conta que comerciantes de bairros como a Savassi, na capital, eram contra o *shopping*, pois temiam perder clientes. O marketing da Savassi virou: “não gaste gasolina”, para evitar que as pessoas optassem ir até o *shopping*, localizado em lugar mais distante do centro.

a partir dos anos 1990. Ao contrário do Vila Del Rey, por exemplo, onde o condomínio formou-se espontaneamente entre moradores, os empreendimentos mais novos já foram implantados com o objetivo de serem fechados, com prestação de serviços privada e a formação de uma associação de moradores. Outros bairros optaram por se fechar após anos de instalação, como o Ouro Velho Mansões, empreendimento lançado em 1975 e que instalou uma cancela em 2007, porém, em razão de uma discordância interna entre moradores, a cancela abre-se com facilidade e não é requerida a identificação dos transeuntes.

Antônio Tomasi, morador do Ouro Velho, entrevistado para esta pesquisa, diz que em 1983 o bairro era totalmente aberto e foi formada a Associação de Moradores do Ouro Velho com o intuito de contratar, como pessoa jurídica, a compra de água, pois o bairro não era abastecido pela COPASA na época. Essa associação não tinha a intenção de instalar portarias, apenas se propôs a contratar um serviço que não havia no bairro e que o poder público não providenciou.

Com o passar do tempo, por volta dos anos 1990, passaram a chegar novos moradores provenientes de Belo Horizonte que estavam em busca do *status* e da segurança proporcionados pelos condomínios fechados de Nova Lima. Carlos Cavalcanti e Antônio Tomasi pontuaram bem essa mudança durante as entrevistas. Essas alterações fizeram com que a associação passasse a desenvolver uma ação interessada em fechar o bairro e privatizar os serviços. Apenas 70% (setenta) dos moradores aprovaram o fechamento do bairro. Diante do desentendimento entre os moradores, foi formada nova associação, a do Condomínio Ouro Velho, o que aguçou conflitos entre vizinhos que não queriam o fechamento do bairro, pois este se localiza próximo a regiões de baixa renda onde vivem pessoas que precisam cruzar o Ouro Velho para chegar à MG-030. A localização do Ouro Velho, diferentemente de outros loteamentos fechados, não é isolada, está um pouco mais próxima da sede e de outros bairros, por isso gera mais conflitos com a comunidade local.

Dona Maria Gonçalves, entrevistada para esta pesquisa por ser líder comunitária do bairro José de Almeida, vizinho do Ouro Velho, disse que já ajudou muitas vezes na mobilização local contra as cancelas e outras formas usadas para fechar ruas. Ela trabalhou por anos no Ville da Montagne e ia a pé para o trabalho, seguindo a rua Doutor Lund que cruza o Ouro Velho. Ocorre que fecharam a rua e, por isso, ela passou a ter que dar volta e assim começou a pagar uma pessoa para levá-la e buscá-la de carro no emprego todos os dias. Dona Maria mostra-se muito insatisfeita, afirma pagar os impostos em dia e diz sentir-se desrespeitada. O discurso de Dona Maria mostra os efeitos do fechamento e os impactos da segregação entre as classes, que exclui das áreas públicas, como são as ruas, aqueles que não são residentes em condomínios.

Antônio Tomasi conta que a prefeitura sempre foi omissa na prestação de alguns serviços e isso fortalece a formação de condomínios. Para o correio começar

a entregar correspondências nas casas no Ouro Velho e no Ville da Montagne, ao invés de deixar as cartas na portaria,³ foi preciso muita articulação. Para conseguir um serviço de limpeza urbana, visita da Zoonose e outros serviços, também foram enfrentadas dificuldades. Os moradores do Ouro Velho conseguiram a instalação de um Posto Policial nas suas proximidades, a fim de driblar o argumento da segurança no fechamento de vias. A prefeitura é omissa também no controle da ocupação dentro dos condomínios, pois moradores invadem ruas e nada é feito, ao contrário, se uma é fechada, o poder público muda o trajeto do ônibus, mas não questiona a ação do condomínio. Há uma quadra em terreno institucional público no Ouro Velho, porém somente quem paga a taxa de condomínio pode usá-la.

Para Antônio, são muitas as infrações e os abusos por parte da associação condominial, especialmente no Ouro Velho em razão da sua localização e formação. Antônio questiona o seguinte: no Ouro Velho existe mais de uma associação de moradores registrada, qual deve prevalecer? A que é a favor do condomínio que não tem 100% de adesão e causa constrangimentos aos moradores e vizinhos, inclusive levando à justiça moradores que não pagam as taxas por não se sentirem parte da associação? Ou a que deseja que o bairro permaneça aberto seguindo as orientações do Estatuto da Cidade para a efetivação do interesse coletivo?

Ainda que sejam muitos os questionamentos acerca dos ‘condomínios fechados’, estes se tornaram cada vez mais comuns em Nova Lima após os anos 1980. Além de se tornarem comuns, passaram por transformações, deixando de serem destinados a casas de campo para se tornarem local de residência definitiva. O loteamento Parque do Tumbá foi feito em terreno de mineração, bem como o Village Terrasse. Este inovou ao permitir zonas comerciais no seu interior, mas teve que voltar atrás nessa decisão devido a impedimentos propostos pela Associação Pró Mutuca (PIRES, 2003). Essa mudança na proposta do Village Terrasse demonstra a força que têm as associações, que, muitas vezes, estipulam regras de ocupação mais rigorosas do que a própria prefeitura. Pelas leis municipais, não havia problema a instalação de zonas comerciais na região. Segundo o entrevistado, e empreendedor imobiliário, José Manetta, as associações de moradores dos condomínios fazem um controle maior da ocupação de Nova Lima do que a própria administração municipal.

Os loteamentos do Vale do Mutuca, situados às margens da MG-030, muito próximos a Belo Horizonte, criaram seu próprio Plano Diretor⁴ para desenvolvimento urbano. Com a ascensão dos movimentos sociais no final dos anos 1980, moradores organizaram-se a fim de regulamentar e manter uma ocupação que preze pela qualidade de vida na região (PIRES, 2003).

³ A entrega de correspondências na portaria obriga os moradores a participarem da relação condominial, pois é a associação de condomínio que paga um funcionário para entregar a correspondência nas casas.

⁴ A principal preocupação era com o meio ambiente. O Vale do Mutuca fica na Área de Preservação Sul – APA Sul, perto da reserva de água de Fechos e da Serra do Rola Moça. Muitos loteamentos ali instalados são anteriores à Lei nº 6.766/79, apenas dois são posteriores a essa (PIRES, 2003).

Pensando exclusivamente nos interesses dos moradores, as associações implantaram cancelas, guaritas, sistemas de segurança privada. O próprio Júlio Grilo alerta que o maior problema são os abusos cometidos por alguns bairros que de fato controlam o acesso e impedem a livre circulação, pedindo a apresentação de documentos e a indicação de qual morador aguarda a pessoa que quer adentrar no loteamento. Segundo Júlio, “há um vácuo legal que permite esse tipo de intervenção por parte das associações de moradores, mas é necessário regulamentar os ‘condomínios’ para que não haja abusos”. Com a regulamentação destes, a prefeitura e as associações agiriam conforme a lei e não apenas mediante ‘acordos de cavalheiros’. A prefeitura não está acima da lei e deve respeitá-la, buscando sempre o interesse coletivo.

Em Nova Lima, os principais serviços ofertados pelas associações de bairro são: segurança privada, entrega de correspondências porta a porta, limpeza urbana, jardinagem e manutenção das vias e demais áreas comuns. Algumas associações cuidam também do abastecimento de água. Para alguns moradores, é melhor assim do que depender da COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Para outros (como o Antônio Tomasi), é uma afronta ao morador, pois o obriga a pagar as taxas condominiais que envolvem, além da água, outros serviços que não os interessa e que já pagam para a prefeitura prestá-lo por meio de impostos. Júlio Grilo afirma que mesmo a COPASA não tem interesse em atender alguns bairros menores e distantes da sede de Nova Lima, pois o investimento é alto e o retorno é baixo.

A prefeitura presta, basicamente, serviços de coleta de lixo em um local onde a associação disponibiliza e deixa todo o lixo recolhido porta a porta. A falta de compromisso da prefeitura em relação à prestação desses serviços funciona como um acordo tácito com as associações: a administração municipal fica desonerada do cumprimento de alguns serviços e continua recebendo normalmente os IPTUs e as associações tornam exclusivas as áreas de sua abrangência, sem qualquer interposição da prefeitura. O poder público e as associações sentem-se contemplados diante dos seus próprios interesses e os loteamentos são aprovados normalmente, seguindo a Lei nº 6.766/79, para serem fechados posteriormente, independentemente do projeto do empreendimento tratar-se de bairro aberto.

Manetta destaca que na maior parte dos casos não é assinado nenhum tipo de documento com o Poder Público (o Canto das Águas, localizado em Rio Acima, tem um contrato de comodato com a prefeitura local, mas em Nova Lima não é usado esse modelo). O também empreendedor da região, Carlos Cavalcanti, e as ex-secretárias municipais de habitação do município, Ana Schimidt e Cláudia Pires⁵

⁵ Ex-secretárias de habitação de Nova Lima entrevistadas.

confirmam essa informação de que a prefeitura ignora as guaritas e o controle de acesso aos bairros devido à sua desobrigação tácita de arcar com serviços básicos nas áreas fechadas. Andrade (2002) também menciona o acordo tácito entre prefeituras e associações: moradores pagam IPTU e arcam com serviços privados, enquanto a prefeitura não retira o controle de acesso dos condomínios.

Manetta relata que, quando ele faz um loteamento fechado em Nova Lima, ao encerrar a negociação de venda de um lote, a própria escritura pública de compra e venda já descreve a relação entre morador e associação de condomínio. Nos loteamentos, não há área de propriedade condominial, mas são reservados terrenos que ficam sob a propriedade da associação. Esses terrenos são de uso comum dos associados e quem zela e paga os impostos derivados é a associação a partir do rateio dos custos feito entre moradores.

Ao contrário de Manetta, Antônio Tomasi, morador do bairro Ouro Velho, afirma que acha um abuso a pessoa, ao comprar um imóvel que não tem propriedade condominial, ficar obrigada a aderir à associação. O empreendedor defende essa prática dizendo que é melhor a pessoa ficar ciente da existência da associação e da privatização de serviços logo na compra do imóvel, de modo que ela apenas adquira o bem caso tenha interesse em participar da associação. De fato a pessoa deve estar ciente do produto que ela adquire, mas, conforme será descrito mais à frente neste trabalho, a pessoa tem direito à livre associação, ou seja, associa-se e desassocia-se a qualquer tempo, conforme seu interesse.

Na escritura pública de compra e venda do loteamento Vila Alpina, implantado por Manetta, modelo seguido em outras escrituras, fica expresso que o comprador adere e declara estar ciente e de acordo em caráter irrevogável e irretratável, com todos os dizeres presentes no documento citado e obrigam-se por si, seus herdeiros e sucessores a respeitarem, em todos os seus termos e disposições, as normas de uso, ocupação e preservação ecológica do Residencial Vila Alpina. Ocorre que não há como obrigar o condomínio a existir, afinal somente é indissolúvel aquele condomínio que é, estruturalmente, impossível de ser desfeito, como os que se formam em prédios (nesses casos têm que haver propriedade comum da portaria, escadas, vão do elevador, pois não tem como um morador chegar ao seu apartamento sem passar por essas áreas). No caso dos loteamentos fechados, sequer há uma propriedade comum, logo não há o que dizer sobre a impossibilidade de se desfazer uma associação condominial (art. 1320 do Código Civil).⁶

⁶ “Art. 1.320. A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão.

§1º Podem os condôminos acordar que fique indivisa a coisa comum por prazo não maior de cinco anos, suscetível de prorrogação ulterior.

§2º Não poderá exceder de cinco anos a indivisão estabelecida pelo doador ou pelo testador.

§3º A requerimento de qualquer interessado e se graves razões o aconselharem, pode o juiz determinar a divisão da coisa comum antes do prazo.”

A escritura aponta ainda, entre os objetos do contrato, que são bens de propriedade comum e uso dos proprietários das unidades, uma área aproximada de 114.800 m² (cento e quatorze mil e oitocentos), margeando os córregos do Mutuca, Canavial e Gregório, destinada à reserva ecológica particular; matas e uma pista de Cooper, com as divisas e confrontações descritas na Escritura de Convenção lavrada no Cartório; um centro de convivência; a sede administrativa; e as portarias. Apesar de a escritura descrever que há uma propriedade comum, esses espaços são, na verdade, da associação e não divididos em frações ideais entre os proprietários de unidades individuais.

Há também na escritura um cuidado em afirmar que os bens comuns de propriedade pública, mantidos pela associação, são o sistema viário, jardins e praças e áreas verdes, a drenagem pluvial do sistema viário, 164.403,00 m² (cento e sessenta e quatro mil quatrocentos e três) de áreas verdes constantes no interior do Residencial Vila Alpina. Essa parte do texto da escritura demonstra que a associação reconhece a existência de terrenos públicos dentro do loteamento, indicando que de fato trata-se de uma ocupação, conforme a Lei nº 6766/79, na qual há a obrigação de se transferir ao domínio do poder público municipal as ruas e áreas institucionais. Ocorre que na escritura essas áreas são chamadas de bens comuns e não bens de uso comum do povo, distorcendo o que existe previsto no ordenamento jurídico brasileiro, conforme já explanado anteriormente neste trabalho.

A escritura esclarece também que os bens públicos internos ao loteamento são mantidos pela associação. Essa previsão demonstra o que já foi dito acima sobre o acordo tácito entre prefeitura e associação: moradores zelam pelo espaço público e contratam privativamente os serviços e a prefeitura não questiona o fechamento de áreas públicas.

A questão é que um texto de uma escritura não pode se sobrepor às previsões legais, menos ainda à Constituição Federal. Sendo assim, ainda que os associados concordem em arcar com custos de serviços privados, a prefeitura não pode se eximir de sua responsabilidade quando convocada. Também não pode haver a privatização do espaço público, apenas porque moradores concordaram em manter seu espaço em condições de uso. Primeiro porque um contrato não pode contrariar o ordenamento jurídico brasileiro e segundo porque tanto o direito ao meio ambiente quanto o direito à cidade devem ser preservados por todos, tendo em vista a garantia do exercício desses direitos para as presentes gerações e futuras.

O art. 225 da Constituição Federal⁷ e o inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/01)⁸ deixam claro que, por mais que haja obrigações do poder público

⁷ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

⁸ Art. 2º da Lei nº 10.257/01 – “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

diante do direito ao meio ambiente e do direito à cidade, todos os cidadãos têm que agir conforme os ditames da função social da propriedade e da cidade. Diante disso, não há o que se falar em privilegiar aqueles que zelam com exclusividade por um espaço ou contratam serviços desonerando o poder público.

A escritura do Residencial Vila Alpina também descreve obrigações dos moradores de cumprirem com o Plano de Controle Ambiental elaborado pela associação e aprovado pelo CODEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Nova Lima. As regras de respectivo Plano são mais restritas que as regras gerais do município, como: obrigação de obedecer às normas do sistema de coleta e destinação seletiva do lixo (art. 10^º), plantio de árvores nativas nas divisas nos fundos de lotes, proibição do corte de determinadas árvores (art. 13^º), manutenção da iluminação de jardins e da frente da residência, proibição de construir mais de uma casa por lote ou unidade comercial, entre outras. Há ainda um controle da ocupação, pois qualquer obra realizada nos imóveis deve ser, antes de iniciada, apresentada para análise da associação, que verificará se estão sendo cumpridos critérios de altimetria, área impermeável do solo, projeção horizontal da construção, entre outros.

Essas normas são todas contratuais, ou seja, o condômino, ao se associar, assume o compromisso de cumprir todas as regras impostas pela associação, entendendo-se que esta preza pela qualidade de vida dos moradores e controle da ocupação para que o loteamento permaneça com as características que lhe dão *status* (lotes grandes e unifamiliares, presença de área verde, homogeneidade). Caso as normas sejam descumpridas, são aplicadas multas pela associação. A relação é estabelecida via contrato entre particulares e não pelo Poder Público. Como as normas do condomínio são mais restritivas que as municipais, não há problemas, estas não podem flexibilizar o que está previsto nas leis (ex.: dizer uma metragem menor de distância entre as construções e os cursos d'água).

As associações também não substituem as administrações municipais. As associações de moradores que administram os loteamentos fechados são formadas como qualquer outra associação de moradores, não têm nada de especial. Existem mais de oitenta associações de bairro em Nova Lima que não são de condomínio, mas que afirmam que querem lutar por melhor qualidade de vida dos moradores da região representada. Assim, pode-se afirmar que a associação do Vila Alpina não é mais importante que a do Bairro José de Almeida ou da União das Vilas, da qual a Dona Maria, já citada, participa. A Associação Amigos do Ouro Velho não é menos importante que a Associação do Condomínio Ouro Velho, ambas atuantes na mesma região. O que formaliza a associação é um documento cartorário, com

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

dados específicos, assinaturas dos associados que confere à instituição uma personalidade jurídica que permite que sejam firmados contratos. Não há nenhuma autonomia política, jurídica ou administrativa diante do poder público local ou regional.

Milton Moura e Antônio Tomazi acreditam que as associações formadas para administrar os condomínios são formas de descumprir a lei, pois privatizam o espaço público, gerenciam uma forma de ocupação que não existe no ordenamento jurídico, descumprem normas de urbanização, pressionam moradores a cumprir suas regras e a pagar duas vezes por serviços que seriam prestados pelo estado. Antônio diz que os loteamentos fecham-se com base em um discurso de segurança, mas, na verdade, não é este o intuito, pois muitos residentes de condomínios descumprem as leis e geram insegurança, dirigindo em alta velocidade e sem carteira de habilitação, fazendo festas com som alto até de madrugada, entre outras irregularidades. Além desses casos, o discurso de Milton e de Antônio contraria o de Manetta, que entende que a gestão condominial facilita a fiscalização e o exercício da cidadania, pois eles citam vários casos, em diferentes condomínios, nos quais moradores de loteamentos fechados constroem em vias públicas, colocam portões fechando final de ruas, criam barreiras nas vias cultivando plantas em forma de cerca viva, prejudicando os próprios vizinhos.

O que o discurso dos empreendedores entrevistados demonstra é a influência da neoliberalização na gestão e uso de espaços e serviços. A privatização proposta pelos condomínios fechados indica a priorização de interesses individuais sobre os coletivos, permitindo inclusive o afastamento do Estado na execução de diversas atividades. Os condomínios e suas associações em Nova Lima ainda não foram institucionalizados a título de lei ou de administração municipal, porém já estão completamente institucionalizados na relação entre mercado e consumidor. Aproveitando-se da lacuna legal e da adesão do consumidor ao espaço enquanto produto exclusivo, o mercado antecipou-se à gestão do município e criou suas próprias regras, seu próprio jeito de funcionar, garantido via contrato. Sendo assim, na prática, os loteamentos fechados já estão efetivamente consolidados.

A seguir é descrita a situação no município de Lagoa Santa, onde também há grande concentração de condomínios fechados.

4 Lagoa Santa: da busca pela cura nas águas santas à busca pela segurança

Lagoa Santa é um município localizado ao norte da capital de Minas Gerais. Guarda um marcante acervo da pré-história e de belezas naturais típicas de relevo cárstico. O relevo cárstico, marcado pela presença de grutas, lapas e lagoas, guarda lembranças arqueológicas, espeleológicas, paleontológicas e paisagísticas. Em razão disso, Lagoa Santa tem grande importância para o patrimônio histórico. Seu solo

já revelou diversos fósseis, inclusive o conhecido como Luzia, *Homo sapiens* mais antigo encontrado nas Américas. Também se situa na cidade a gruta da Lapinha, considerada Patrimônio Natural da Humanidade. Para proteger essas áreas de relevância histórica e ambiental, foi criada, em 1990, a Área de Proteção Ambiental Carste – APA Carste que engloba também os municípios de Pedro Leopoldo, Confins, Prudente de Moraes, Matozinhos e Funilândia. A criação da APA torna necessário que a administração municipal atue com a finalidade de minimizar os danos ambientais na região. O município de Nova Lima também está em uma área de proteção, a APA SUL.

Lagoa Santa desenvolveu-se como povoado devido à crença de que a água de uma de suas lagoas, a Lagoa Grande, curava doenças. Essa crença atraiu pessoas para a região e estas foram se instalando definitivamente no arraial (IBGE, 2015), iniciando processos de produção agrícola e pecuária. Com o passar dos anos, surgiu um mercado minerário de exploração de matéria-prima para a produção de cimento (em Nova Lima, destacava-se a mineração de ouro). O município caracterizava-se como um local típico do interior de Minas, com uma população simples, que trabalhava com agricultura, mineração ou no setor de serviços. Em Nova Lima, o acesso às terras era limitado pela mineração, pois a maior parte de suas áreas eram das mineradoras. Já em Lagoa Santa os terrenos pertenciam a fazendas e empresas de mineração, mas as áreas que foram loteadas foram principalmente os pastos de fazendeiros.

Até 1940, a atividade agropecuária destacava-se em Lagoa Santa, cuja sociedade era basicamente rural. Foi também nesse período que começaram a ser loteadas áreas do entorno da Lagoa Central, destinadas a chácaras de final de semana para a população de elevado poder aquisitivo residente em Belo Horizonte. A população local passou a ser mais urbana entre as décadas de 1950 e 1960 (CARVALHO, 1995).

Delfina (2002, p. 10) descreve o desenvolvimento de Lagoa Santa da seguinte forma:

O uso e a ocupação da terra de Lagoa Santa nas décadas de 1950 e 1960 eram voltados para a prática de culturas, principalmente a de abacaxi. A década de 1970 é marcada por um acelerado crescimento populacional, essas culturas foram cedendo lugar para loteamentos. Com a construção do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, abriram novas rodovias e outras foram duplicadas. Ao longo desses eixos de circulação, surgiram loteamentos, em sua maioria de classe baixa. Na década de 1980, a expansão urbana aumenta consideravelmente; fazendas antigas são transformadas em loteamentos, surgiram também os condomínios de luxo e sítios para o lazer. (DELFINA, 2002, p. 10)⁹

⁹ DELFINA, Heloísa Cristina. *Análise de uso da terra do município de Lagoa Santa*: Minas Gerais, através de mapas temáticos digitais. Monografia (Pós-Graduação). Geoprocessamento. UFMG, Belo Horizonte, 2002.

Assim como ocorreu em Nova Lima e no Eixo Sul da RMBH, investimentos nos acessos à região e em outros setores de desenvolvimento atraíram um maior número de pessoas para o Eixo Norte da RMBH, o que influenciou o crescimento de Lagoa Santa. Campolina (2008) aponta Lagoa Santa como o município do Eixo Norte que foi submetido à maior pressão externa para a expansão urbana devido a sua projeção socioeconômica.

Um dos condomínios mais luxuosos da cidade, o Estância das Amendoeiras, teve sua implantação iniciada em 1975, com o intuito de servir como área de lazer para a elite de Belo Horizonte. A localização do empreendimento foi escolhida com cuidado pelo empreendedor: uma área cerca de 50 km da capital, com água disponível, clima mais ameno e plana. A estrutura implantada era a de um clube de campo, com quiosques, áreas de esporte, sistema de abastecimento de água, luz e arruamentos que levavam às chácaras de 5.000 m² (cinco mil metros quadrados) (COELHO, 2016).

O Estância das Amendoeiras localiza-se próximo à estrada que liga Belo Horizonte a Lagoa Santa e, para chegar ao mesmo, não precisa passar pela sua área urbana, que fica depois da portaria do condomínio. Vizinho ao Amendoeiras está o luxuoso Condados da Lagoa, inaugurado em 1976 com estrutura similar. Ambos loteamentos já previam em seus estatutos regras para construção e ocupação da área interna que os condôminos deveriam observar, assim como ocorre em Nova Lima. A preocupação com o meio ambiente e com a proximidade à natureza também está presente nos estatutos das associações de condomínios das duas cidades estudadas neste trabalho. No princípio, essa orientação da ocupação era interessante, pois muitos empreendimentos são anteriores à Lei de Loteamentos nº 6.766/79 e à exigência de Planos Diretores municipais, mas na atualidade cabe às administrações municipais regulamentar o uso do espaço e os zoneamentos.

Após a criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, em 1978, o município de Lagoa Santa passou a atrair ainda mais pessoas interessadas em ter casas de campo próximas a áreas de lazer e da natureza, pois além das suas paisagens próprias, passa por Lagoa Santa a rodovia que leva à Serra do Cipó. Como no distrito de Cardeal Mota, onde fica a portaria do Parque, não havia muita estrutura para receber turistas, era melhor ficar perto de Lagoa Santa.

Ocorre que, apesar de se situarem em área do município de Lagoa Santa, as casas de campo ficavam distantes do centro comercial, ao longo da rodovia. Assim como em Nova Lima, estas se concentravam em condomínios fechados que ofereciam segurança para as casas que ficavam vazias durante a semana e realizavam serviços que a prefeitura tinha dificuldade de prestar em razão da distância. Conforme explica Valério Márcio, diretor de regulação urbana de Lagoa Santa, entrevistado para este trabalho, os próprios moradores organizavam-se para conseguir manter suas casas bem atendidas e cuidadas, argumento parecido com o mencionado por

Júlio Grilo, em entrevista sobre a formação dos condomínios em Nova Lima. Valério relata que até hoje ainda é difícil para a administração municipal acompanhar a ocupação dessas áreas distantes. Os condomínios e os proprietários de lotes pouco se relacionam com a cidade.

A instalação de chacreamentos para o final de semana teve início na década de 1970 e avançou até os anos 2000. Conti e Amorim Filho (2011) descrevem o caminho de Lagoa Santa até a Serra do Cipó da seguinte forma:

No eixo da RMBH, que corta o município de Lagoa Santa, existe um vetor de expansão urbana em direção à Serra do Cipó ultrapassando os limites da RMBH, composto por urbanizações, loteamentos, com diferentes padrões socioeconômicos, compreendendo desde os loteamentos para grupos de renda média e alta que se transformam em “condomínios fechados”, até loteamentos para os grupos de renda baixa, que se justificam enquanto a população residente é prestadora de mão-de-obra para os primeiros. A localização dos loteamentos se dá ao longo da MG-010, e eles se encontram em diferentes fases de ocupação, com uma distribuição espacial quase sem solução de continuidade, chegando ao pé das vertentes da Serra do Cipó. (CONTI; AMORIM FILHO, 2011, p. 15)¹⁰

No ano de 2005, foi iniciada a obra de ampliação da via que dá acesso ao Vetor Norte da RMBH, a Linha Verde (MG-010), o que gerou um aquecimento no mercado imobiliário nessa região, incluindo Lagoa Santa. Alguns municípios desse vetor são ocupados por pessoas de baixa renda, devido a processos históricos de instalação de loteamentos irregulares diante da flexibilidade na fiscalização e regulamentação urbanísticas de alguns municípios (MENDONÇA; COSTA, 2008). Ocorre que Lagoa Santa passou a atrair pessoas de classes mais elevadas em razão da sua beleza natural, enfeitada por várias lagoas e paisagens típicas do relevo cárstico, como a Gruta da Lapinha, e pela localização, no caminho para a Serra do Cipó, destino muito procurado pelos belo-horizontinos.

A empreendedora imobiliária entrevistada, Valéria Amaral, conta que, com a ampliação da Linha Verde, surgiram loteamentos fechados que atraíam um perfil de proprietários diferente, que desejava ter a casa no condomínio como residência definitiva e não mais a casa de campo. Esses empreendimentos foram implantados próximos da área urbana e impactaram a rotina da cidade.

Em Nova Lima, atualmente as pessoas também têm suas casas nos condomínios como residência definitiva, pois o acesso foi melhorado e hoje existe uma

¹⁰ CONTI, Alfio; AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. A Zona Perimetropolitana de Belo Horizonte – uma análise preliminar a partir dos estudos sobre as cidades de Minas Gerais. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, mai., 2011. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3620/3546>> Acesso em: 26 abr. 2016.

diversidade maior de serviços no entorno. Ocorre que, diferentemente de Lagoa Santa, são poucos os condomínios cujo acesso se dá pela sede do município. Para chegar à maior parte destes, não é necessário adentrar na cidade, uma vez que ficam à margem das estradas.

Apesar da existência da Área de Proteção Ambiental Carste no Eixo Norte da RMBH, o que requeria uma atuação mais firme dos municípios que a compõem, tendo em vista a redução de impactos ambientais derivados de processos de urbanização, a especulação imobiliária não foi controlada. Para atrair ainda mais empreendimentos, foi alterada a legislação de Lagoa Santa, ampliando as áreas de expansão urbana para quase 100% do território municipal. Antes o município tinha muitas áreas rurais, hoje quase não possui e mesmo estas estão sendo ocupadas por condomínios em formatos de fazendinhas de 20.000 m² (vinte mil metros quadrados). Segundo o entrevistado Valério Márcio, são diversas as irregularidades que acontecem nos loteamentos e o poder público não tem conseguido intervir nos mais antigos e consolidados, pois alguns terão que fazer várias reformas para se regularizarem. Quanto aos novos, a prefeitura tem conseguido fiscalizar mais, embargando obras até que estes se adaptem à previsão legal e requeiram a concessão onerosa de uso das ruas e demais áreas públicas.

Com a aproximação dos condomínios do centro da cidade, passaram a surgir problemas que incomodaram os moradores de bairros abertos, como o constrangimento de ter que apresentar documento para entrar nas áreas fechadas ao visitar amigos, o impedimento de frequentar áreas que antes eram abertas (como lagoas e espaços verdes), os problemas de tráfego derivados das ruas fechadas e que obrigam as pessoas a darem voltas para chegarem ao seu destino, a intenção de fechar bairros tradicionalmente abertos e que serviam de passagem para outras localidades.

Em razão desses problemas, o condomínio Solarium, por exemplo, planejado para ser fechado, com ruas sem saída e portaria, teve que ser mantido aberto, de modo que a cancela da rua de entrada foi retirada e a portaria esvaziada. Segundo Elisângela Dias, moradora do Solarium entrevistada para esse trabalho, o motivo que levou à abertura é a existência de terrenos originalmente públicos dentro da área loteada e a instalação pela prefeitura de uma escola e um posto de saúde no local. Com a instalação desses equipamentos, a prefeitura exigiu que as vias internas do loteamento tivessem acesso livre.

Nos estatutos sociais das associações de condomínios de Lagoa Santa, fica claro que estas fundamentam sua existência no trabalho pela qualidade de vida de seus associados, não da coletividade. Os loteamentos são fechados exatamente para garantir que as ações das associações beneficiem exclusivamente os moradores associados. A associação do loteamento fechado Bougainville cita no §2º do artigo 1º de seu Estatuto Social que:

A Associação tem por finalidade zelar pela qualidade de vida de seus associados, estabelecendo normas e procedimentos que promovam a boa convivência, preservando as áreas comuns do loteamento, próprias ou que lhes forem cedidas para uso, por terceiros ou Poder Público e representando os interesses da comunidade junto aos órgãos públicos e à sociedade em geral. (CONDADOS DE BOUGAINVILLE, 2015)¹¹

Elisângela Dias informou que o condomínio Solarium, ao ser aberto, não formou uma associação para privatização de serviços, pois, como é frequentado livremente pela sociedade local, os benefícios não seriam exclusivos dos moradores.

Esse modelo de associação e de Estatuto Social repete-se na maioria dos condomínios da cidade de Lagoa Santa. Como já demonstrado, em Nova Lima também as pessoas associam-se pelo fato de terem lotes em loteamentos fechados.

Mesmo entre condôminos de diferentes condomínios fechados, existem desacordos em Lagoa Santa. Para chegar ao condomínio Condados da Lagoa, é necessário atravessar o condomínio Bougainville. Ocorre que o Bougainville arca sozinho com o valor da concessão de direito real de uso de suas ruas e com a sua manutenção. O Condados da Lagoa ainda não possui concessão, apesar de mais antigo. No entendimento da administração condominial, como os moradores do Condados são beneficiados pelos serviços prestados pelo Bougainville, o valor da concessão e da manutenção da via deveria ser dividido ou construído um acesso alternativo. Como não há uma definição consensual sobre o assunto, há uma ação na justiça, na qual o Bougainville cobra valores do Condados, principalmente porque, para atender a entrada de moradores de dois condomínios distintos, a portaria do Bougainville teve que ser ampliada e contratados mais porteiros, o que onera o condomínio. A moradora do Condados da Lagoa entrevistada, Daniela Helena, informou que para entrar no Condados de Bougainville ela costuma enfrentar filas, pois passa por portaria distinta da dos moradores desse loteamento.

Segundo Saulo Neves, presidente da administração do condomínio Bougainville, entrevistado para esta pesquisa, a concessão de direito real de uso, que no Bougainville fica em torno de R\$63.000,00 (sessenta e três mil reais por ano), onerou muito os condôminos, que, além disso, devem arcar com o IPTU e com a manutenção dos espaços públicos internos.

Enquanto isso, em recurso de agravo de instrumento proposto pelo Condados, este alega que o exercício do direito de propriedade pelos condôminos está prejudicado, pois passam por constrangimentos para chegarem a suas casas. Os moradores do Condados da Lagoa têm que passar pela portaria comum do Bougainville,

¹¹ CONDADOS DE BOUGAINVILLE. Regimento Interno da Associação Condados de Bougainville. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8744830-Regimento-interno-da-associacao-condados-de-bougainville-capitulo-i-das-condicoes-gerais.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015

enfrentam fila em momentos de maior movimento, enquanto os moradores do Bougainville passam direto, por uma pista especial da portaria. Segundo os autos do processo, um agravante apontado pelo Condados é que este é mais populoso do que o Bougainville (no primeiro, moram cerca de quinhentas pessoas; no segundo, cento e oitenta e cinco). A citação abaixo retirada dos autos do processo demonstra uma das argumentações expostas no processo:

Alega que tal fato é ilegal e abusivo, uma vez que fere diretamente o direito de propriedade dos moradores e, ainda, a dignidade dos frequentadores do local que se veem obrigados a ficar sob sol e chuva por longos períodos, inclusive com crianças e bebês dentro dos carros, enquanto os moradores do condomínio Agravado passam pelo local sem enfrentarem qualquer fila. (Acórdão dos autos 1.0148.12.0005.15-9/0001, publicado em 25/10/2012)

Interessante refletir sobre o posicionamento do Condados da Lagoa. É afirmado que os moradores do condomínio são limitados no exercício da propriedade e constrangidos por terem que usar o acesso do condomínio vizinho para chegarem a suas residências. Ocorre que esse constrangimento afeta todas as pessoas segregadas pelos muros e portarias dos condomínios. Esse incômodo, narrado pelo Condados, repete-se nos mais diversos loteamentos com acesso controlado. Se algum morador do Bougainville ou cidadão em geral for passar pelo Condados da Lagoa também terá que se identificar e dizer aonde vai. Daniela Helena confirmou que a entrada de convidados e funcionários no Condados da Lagoa é mais restritiva do que no Bougainville.

A concentração de loteamentos fechados na área urbana faz surgir novas demandas como as descritas acima, de passagem dentro de um condomínio para chegar a outro. Para tratar dos problemas oriundos do fechamento de loteamentos, foi criada, em Lagoa Santa, uma lei para regulamentar esse tipo de empreendimento.

O entrevistado Valério informou que a regulamentação da concessão de uso de áreas públicas aos condomínios derivou de alguns questionamentos pontuais que surgiram em audiências públicas realizadas para discutir o Plano Diretor de 2007, pois, até então, segundo a Lei nº 2.010 de 2001, era proibido o fechamento de vias.

Mesmo após a regulamentação, durante a revisão do Plano Diretor em 2014, foram realizadas novas audiências públicas em cada uma das regionais da cidade e novamente surgiram questionamentos sobre os condomínios. Os moradores da Região da Várzea, por exemplo, apontaram estes de forma negativa, dizendo que elevam o preço dos imóveis sem que haja uma melhora real na cidade, ao contrário, foi dito que os condomínios beneficiam apenas os condôminos, restringindo o acesso a áreas verdes e lagoas. Foi questionado o motivo de boa parte da zona rural da cidade ter sido alterada para zona de expansão urbana, pois os moradores afirmam

que existem muitos empreendimentos irregulares na cidade e que, assim, a política de expansão deveria ser mais restritiva e não facilitar a ocupação sem um devido planejamento (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Na região da Lapinha, distante do centro de Lagoa Santa, com características rurais e históricas de quilombo, onde fica o Parque do Sumidouro e a Gruta da Lapinha, surgiu um interesse por conhecer como ocorre a aprovação de loteamentos e como se deu, historicamente, a expansão urbana em Lagoa Santa. A partir desse conhecimento os moradores disseram que poderiam avaliar melhor o Plano Diretor e refletir sobre modos de uso do solo, como o sugerido pelos condomínios fechados, que isolam pessoas, provocando, segundo relatos constantes na ata de reunião, baixa autoestima nos não moradores das áreas fechadas (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Na ata da audiência com proprietários de imóveis da região do Centro, consta que foram feitos apontamentos similares com os que apareceram na audiência na Várzea (próxima ao Centro, no entorno da Lagoa Central e com alguns condomínios e bairros que cogitaram se fechar), como mudanças no zoneamento sem a participação da população. Alguns afirmaram que o cerrado está sendo destruído para a construção de condomínios fechados que, além de prejudicarem o meio ambiente, provocam problemas de mobilidade. Outros disseram que os condomínios geram benefícios como o aumento da arrecadação de impostos pelo município sem aumentar a demanda por serviços, em razão da gestão privada realizada pelas associações de moradores de condomínio (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Na ata da reunião realizada na região de Santos Dumont, situada logo na entrada da cidade e que dá acesso a vários condomínios, foi sugerida a aprovação de novos empreendimentos apenas após a apresentação de um plano de mobilidade. Na Vila Maria, no Campinho e no Palmital¹² (todos distantes do Centro, no sentido da Serra do Cipó e com moradores de baixa renda), foram questionados o custo de vida alto na cidade e a especulação imobiliária, provocados pela chegada de moradores de fora e que possuem altas rendas (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Consta na ata da audiência pública, que reuniu moradores da Região Francisco Pereira, distante do Centro e onde há presença de loteamentos fechados, que a concentração de condomínios não tem melhorado os serviços ou o comércio (os condomínios não têm área comercial). Os presentes no encontro afirmaram reconhecer que os condomínios ofertam empregos e contribuem com tributos, mas não podem ser ignorados os malefícios. Desse modo, esses moradores demandaram poder participar mais nos processos de decisão sobre o uso do espaço, sugerindo, inclusive, a instalação de mais loteamentos populares (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

¹² Esses bairros são ocupados por pessoas de baixa renda.

Além dos encontros realizados por região para discutir o Plano Diretor, as associações de condomínios também foram convidadas para uma audiência, ocasião em que foi ressaltado como os condomínios geram empregos e contribuem para o município: zelam pelas áreas públicas internas, prestam serviços, pagam IPTU e pela concessão de direito real de uso. Consta na ata que os presentes disseram que, por essa razão, vão cobrar da prefeitura uma boa utilização dos recursos pagos pelos condôminos (como a aplicação destes em áreas de elevada vulnerabilidade). Ao serem discutidos temas como a função social da propriedade e a prestação de serviços pelo poder público, as pessoas que mediavam a audiência descreveram na ata que os moradores de condomínios se manifestavam como pessoas de fora da cidade. As informações sobre a cidade eram sempre referentes ao que um funcionário do condomínio tem ou recebe, nada sobre os condôminos diretamente, como se não vivessem no município. A discussão foi o tempo todo sobre questões internas, elogiando as administrações privadas (preservam o meio ambiente, deixam as vias em ótimo estado) (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

No geral, a expansão dos condomínios foi apresentada pelos gestores municipais como uma consequência da especulação imobiliária, no início devido à paisagem local e qualidade de vida, depois pela intensificação das atividades no entorno do Aeroporto de Confins, expansão do Vetor Norte e ampliação da Linha Verde. Ocorre que é possível perceber que a expansão urbana deu-se visando atender quem vinha de fora e não os nativos de Lagoa Santa, que se sentem sendo expulsos de sua própria cidade devido à elevação do custo de vida. Um exemplo de situação que incomoda os veteranos da cidade é a mudança do zoneamento, que pode reconfigurar o lugar, sem qualquer consulta à população. Uma rua residencial tranquila passa a ter autorização para instalação de hotéis, restaurantes e outros empreendimentos do setor de serviços ou comércio.

Valério e Saulo afirmaram em suas entrevistas que em Lagoa Santa não existe nenhum movimento organizado contra o fechamento de loteamentos. Durante a pesquisa de campo e analisando as atas de audiências públicas, foi possível notar que as pessoas entendem que os empreendimentos imobiliários contribuem para o desenvolvimento da cidade e empregam várias pessoas (no Bougainville, são vinte e três empregados diretos, fora os contratados para serviços exclusivos das casas). Além disso, a regulamentação municipal acalmou os ânimos dos nativos da cidade com a cobrança pela concessão de direito real de uso e a proibição de fechamento de bairros antigos instalados originalmente como abertos.

Na página na Internet do condomínio Condados da Lagoa, o mesmo é descrito como uma nova forma de organização social, solidária e democrática. Esse modo de apresentar os condomínios transmite uma imagem positiva e favorece a aceitação das pessoas. A citação abaixo demonstra a relação entre a privatização proposta

pelo modelo de uso e gestão de espaços e serviços dos condomínios fechados e a neoliberalização, além de reconhecer a ilegalidade desses empreendimentos.

O Condados é a vitória de pessoas que estão antecipando e aprofundando uma nova forma de organização social que a legislação e a jurisprudência dos tribunais não de reconhecer como legítima e necessária. Trata-se de uma célula ínfima, mas didática, de um processo no qual o poder público tem presença minimizada em comunidades especiais, atuando quase exclusivamente como agente arrecadador e distribuidor de receitas e minimamente como prestador de serviços. Sob a égide da solidariedade, da cooperação, da participação, da cidadania ativa, construiu-se um recanto tranquilo e agradável para todas as idades, bom para morar e ótimo para o lazer dos fins de semana. Mas nossos condôminos vão além. A consciência cidadã motiva participação ativa na comunidade de Lagoa Santa, sobretudo em atendimento à população mais carente. (CONDADOS DA LAGOA, 2016)¹³

O texto afirma que os condomínios são uma maneira de expressão da cidadania através de uma nova forma de organização social. Essa nova forma demonstra a presença neoliberal ao entender o papel do Estado como mero arrecadador e distribuidor de receitas. O neoliberalismo tem uma perspectiva de Estado mínimo e, além disso, propõe formas privadas de intervenção no Estado. O texto do Condados da Lagoa demonstra exatamente essa proposta: uma forma independente do Estado e, quiçá, melhor por promover uma participação cidadã ativa. Ocorre que para essa ideia concretizar-se é necessário o setor privado intervir no poder público, para garantir que esse dê legitimidade para os condomínios e seu modelo de gestão. Apesar de o texto referir-se ao Condados da Lagoa, pode ser aplicado diante da privatização empreendida pelos loteamentos fechados e suas associações em Lagoa Santa, Nova Lima e outros municípios onde empreendimentos desse tipo têm sido implantados.

No caso específico de Lagoa Santa, para o responsável pela regulação urbana do município, Valério Batista, de um modo geral os condomínios desenvolveram na cidade uma percepção de que são formas de ocupação positivas, fundadas na cooperação e na desoneração da administração municipal. Essa forma de ver os condomínios torna-os menos incômodos e, por isso, não há na cidade um movimento contra a privatização do espaço urbano.

5 Governança urbana e as influências da neoliberalização

Brenner e Theodore (2005) caracterizam a neoliberalização como o direcionamento do mercado sobre as transformações sociais e espaciais, podendo

¹³ CONDADOS DA LAGOA. História: A união faz a diferença. Página da internet que descreve o condomínio Condados da Lagoa. Lagoa Santa. Disponível em: <<http://www.condadosdalagoa.com.br/index.php/condominio/historia>>. Acesso em: 30 maio 2016.

reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado e influenciadas internacionalmente. A privatização é um efeito da neoliberalização e, nas cidades, afeta o espaço, assim como ocorre em empresas e serviços. Essas privatizações retratam formas do governo lidar com a execução de suas responsabilidades, entregando-as a terceiros. O espaço torna-se um produto e precisa se valorizar, pois é o valor de troca que passa a traçar a reprodução social do espaço (HIDALGO; JANOSCHKA, 2014).

O debate sobre a dinâmica imobiliária contemporânea deve adequar-se à discussão acerca da produção social do espaço e considerar a funcionalidade econômica da propriedade para o processo de acumulação de capital (COSTA; MENDONÇA, 2010). A propriedade possui um valor e este é definido tanto pelas características físicas quanto pela identidade do público alvo para o qual essa propriedade será ofertada como produto. Agrega-se valor à localização, à dimensão, à vizinhança, à acessibilidade, aos serviços, dentre outras características. Dessa forma, um espaço de terra gerido de maneira privada pode ter seu valor agregado aumentado, conforme os interesses dos investidores. Para se captar o máximo de renda diferencial é necessário repensar as maneiras de uso e da ocupação do solo, criando formas que atendam à dinâmica do mercado. Lefebvre (1991) diz que o espaço recortado é vendido aos pedaços devido ao desenvolvimento do mundo da mercadoria que percebe a cidade como um lugar a ser negociado.

O surgimento de práticas de privatização por condomínios fechados advém de um pensamento característico da neoliberalização, facilitado pela flexibilização da legislação urbanística, que, segundo Costa e Mendonça (2010), favorece a adaptação do espaço urbano ao mercado.

O neoliberalismo pressupõe um estado mínimo que proporcione liberdade para o mercado desenvolver-se. Diante dessa ideia, o indivíduo tem autonomia para agir e conquistar seus interesses individuais. Assim, há uma relação entre esse paradigma e a privatização do espaço, pois esta advém de intervenções privadas para o crescimento do mercado imobiliário e para efetivação particular de direitos e interesses. Os condomínios fechados são exemplos dessa relação, pois demonstram uma busca autônoma dos próprios moradores pela prestação dos serviços que lhes garantam qualidade de vida, de forma desvinculada do governo.

Os condomínios e suas associações reconhecem a necessidade de uma organização, especialmente no que diz respeito à segurança. Ocorre que, para o Estado flexibilizar as normas que facilitam a regularização desse modo de ocupação e fundamentar a efetivação do interesse coletivo, outros serviços são ofertados de forma privada, formando um discurso de que a privatização desonera o Estado, possibilitando que este possa se dedicar mais ao atendimento de demandas populares.

O neoliberalismo defende um controle do poder estatal, moldando um Estado capaz de provocar intervenções na economia, na lei ou na sociedade, desde que sejam para beneficiar os mercados. Le Galès (2016) aponta que o neoliberalismo contemporâneo justifica o do poder estatal para favorecer a o poder econômico privado, incluindo intervenções ativas para a preservação deste.

Essa concepção do neoliberalismo impacta a governança urbana. A privatização da gestão urbana deriva de processos de neoliberalização, caracterizados pela intervenção no Estado, que passa a se esquivar da responsabilidade de controlar o uso do espaço e transfere a prestação de serviços a setores particulares. Nesse contexto, os condomínios fechados, por exemplo, deixam de representar a simples privatização do espaço para indicar a privatização de modelos de organização social.

As ideias neoliberais, a partir da década de 1970, causaram uma reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, priorizando respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado, promovendo o desmantelamento de políticas sociais (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012). O Estado surge, nesse contexto, apenas como normatizador ou mediador dos interesses neoliberais na sociedade, legitimando e possibilitando o desenvolvimento do mercado, ainda que tenha que adaptar a legislação.

A proposta do neoliberalismo, segundo Brenner e Theodore (2005), não é apenas reduzir o Estado e aumentar o poder do mercado, mas uma complexa reconstituição da relação entre Estado e economia, na qual as instituições estatais estão ativamente mobilizadas para alcançar os resultados esperados pelos arranjos e normas traçados.

Wacquant (2012) segue o pensamento de Brenner e Theodore ao afirmar que o neoliberalismo possui um núcleo institucional facilmente identificável o qual consiste numa articulação entre Estado e mercado, porém ele acrescenta a cidadania a essa relação. O mercado e o Estado se articulam para impor a sua marca na cidadania. O Estado redesenha a cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado.

Um exemplo é o estabelecimento de uma nova forma de governança urbana, baseada em uma política de seletividade espacial que tem tido repercussão internacional. As relações sociais hoje são marcadamente influenciadas por valores de estilo de vida e *status*. O próprio valor dos espaços cria formas de seletividade.

Para Brenner e Theodore (2005), o neoliberalismo faz-se presente na estrutura da governança contemporânea para um desenvolvimento urbano com base em escolhas políticas que constroem a participação democrática, difundindo novas visões ideológicas da ordem social e moral na cidade. A adoção dessas práticas nos municípios reduz os resultados esperados da descentralização, como o maior envolvimento democrático e a promoção do poder local. O municipalismo fortaleceu

as entidades locais como entes federados autônomos e mais próximos dos cidadãos, o que pode facilitar a participação democrática, mas, por outro lado, a partir de processos de privatização oriundos das concepções neoliberais, fica prejudicado o envolvimento popular na gestão e na tomada de decisões.

Um novo modo de ganho e de perda de poder é promovido pela neoliberalização e este pode se dar na estrutura da governança urbana. Há a idealização de novas formas de acumulação de capital e de diferentes formas de exercício do poder do Estado, o que gera uma dominação da governança das cidades pelo mercado através da competição e fragmentação dos espaços de poder. No caso dos condomínios fechados, por exemplo, a governança deixa de priorizar ações coletivas, baseadas na cidade como um todo, para ser exercida de forma fragmentada, empoderando grupos privados para o exercício da governança.

O neoliberalismo associado ao municipalismo aguça a competitividade entre as administrações locais, afinal a descentralização aumentou as responsabilidades na esfera local de atuação do governo e a neoliberalização motiva os gestores públicos a conseguirem investimentos privados a partir da privatização de serviços e espaços. É desenvolvida uma disputa por investimentos estaduais, federais e pela instalação de empresas que estejam dispostas a investir na cidade, ou a contratar moradores, a pagarem os impostos, entre outros. O capital, desse modo, passa a exercer um poder sobre as cidades, ao manipular a forma como deseja ser incluído na dinâmica de cada município. A construção de condomínios fechados, por exemplo, demonstra a administração municipal cedendo ao mercado imobiliário, permitindo a construção de loteamentos não previstos na lei e que a contrariam, ao estabelecer o controle de acesso a suas áreas internas e ao aprofundar a segregação.

Segundo Wacquant (2012), o neoliberalismo não é somente uma ideologia econômica ou um pacote de políticas, mas uma norma generalizada, uma “racionalidade global” que visa estruturar e organizar não apenas as ações de governo, mas também as ações dos próprios governados, sob os princípios da competição, da eficiência e da utilidade.

A governança pode contribuir para um bom desempenho das escolhas feitas tanto na esfera pública quanto na privada sem haver, necessariamente, uma dependência das intervenções neoliberais. A prática da governança favorece o alcance de resultados positivos, pois induz ao uso de instrumentos que melhoram a capacidade de atuação da administração, como a coordenação, a indução, a regulação e a integração, o que implica em mudanças nos estilos ou formas de governo ou gestão privada. A ausência da governança fundada nesses instrumentos afasta a administração pública dialógica e garante uma dominação da sociedade pelo consumo e do Estado pelas práticas competitivas em busca de recursos.

Ao pregar um Estado menos influente nas políticas sociais e mais próximo das discussões do capital, o neoliberalismo faz com que as pessoas cedam ao

mercado e sintam-se desprotegidas pelo Estado. O recuo do Estado social provoca a disseminação do estigma territorial, já que causa o aprofundamento das distâncias sociais.

Práticas de governança que visam ao envolvimento popular nas decisões políticas podem contribuir para driblar alguns efeitos da neoliberalização que fazem com que as demandas individuais sobressaiam-se às coletivas. A governança implica em mudanças na interpretação do modo de governar. Esta deixa de ser limitada aos resultados das políticas governamentais e passa a abranger a forma pela qual o governo exerce seu poder, atingindo o cerne das influências neoliberais: as estratégias de governo. Passando a considerar a complexidade das cidades, envolvendo os produtores do espaço urbano e os cidadãos, a governança pode driblar os efeitos perversos do processo de neoliberalização nas cidades. A proliferação dos condomínios, por exemplo, gera reflexos, como a segregação, a indefinição objetiva de quem deve prestar determinados serviços e a fragmentação da gestão urbana, efeitos estes observados nas cidades pesquisadas, Lagoa Santa e Nova Lima, e em outras localidades.

A Lei nº 710 de 2005 do Distrito Federal busca regulamentar os loteamentos fechados nessa região e foi objeto de ação de inconstitucionalidade. O Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o assunto dispondo que o Distrito Federal pode legislar sobre projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor (BRASIL, 2016). O Ministério Público recorreu afirmando que apenas o Plano Diretor poderia dispor sobre diretrizes especiais (com a devida participação popular) e não Lei Complementar municipal. Além disso, ao dispor sobre os loteamentos fechados está sendo definida nova forma de parcelamento do solo, o que não pode ser objeto de norma local. O Ministro Dias Tóffoli (BRASIL, 2016) argumenta no mesmo processo que os municípios consistem na instância ideal para tratar dos loteamentos fechados, pois a esfera local está mais próxima das demandas da população, mas devem ser observadas as normas federais e estaduais.

O processo de municipalização que ocorreu no Brasil reforçou a entrada do paradigma neoliberal, já que tornou as cidades mais competitivas e dependentes de influências externas. Nova Lima e Lagoa Santa são utilizadas, nesta pesquisa, como modelos de cidades em que é possível identificar a presença das concepções neoliberais, assim como a força do capital imobiliário em detrimento de um maior controle pelo poder público. Nessas cidades, o mercado adotou os condomínios fechados como produto estratégico para o crescimento e a expansão. Esse produto inseriu-se no contexto urbano de tal forma, que é implantado sem previsão legal própria e sem a interposição de movimentos sociais expressivos. Compete aos municípios brasileiros, apesar da descentralização, observar as previsões legais

federais e a dignidade da pessoa humana. Porém, ao aceitarem ou serem coniventes com a privatização da gestão dos espaços, criando normas que ferem até mesmo a Constituição Federal de 1988, vão além das competências cabíveis.

6 Considerações finais

A partir do que foi descrito neste artigo, é possível concluir que a ocupação por loteamentos fechados impacta a relação entre administração pública, mercado, moradores de condomínios e de bairros abertos. Essa ocupação intensificou-se e mudou ao longo dos anos, influenciando de maneira diferente essas relações no espaço. No início, os loteamentos eram refúgios de poucas pessoas que buscavam tranquilidade, em espaços distantes dos grandes centros, ainda que tivessem que conviver com a falta de infraestrutura. Nessa época (de 1960 até início dos anos 1980), nem todos os condomínios eram fechados ou contavam com aparatos de segurança privada, portarias monitoradas, câmeras, muros, entre outros. Hoje os condomínios já contam com alguns serviços públicos e vários privados, além da oferta de diferentes serviços nas suas proximidades.

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. Esta também oferta alguns serviços básicos na esfera pública visando atender à coletividade de moradores, ou seja, à cidade como um todo. Além disso, a prefeitura é também responsável pela arrecadação de tributos e outros recursos que serão utilizados no financiamento desses serviços. Como 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. Lagoa Santa e Nova Lima, por exemplo, 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.

O mercado tem o papel, no contexto dos condomínios fechados, de fomentador de um novo produto. Para garantir a adesão a esse produto, o mercado atua como articulador com o Poder Público, motivando inclusive o exercício da função regulamentadora em prol da legalização ou aceitação tácita do novo produto disponível. Pelas falas dos empreendedores imobiliários entrevistados nesta pesquisa, são apontadas vantagens que o município e a coletividade recebem ao ser flexibilizada a atuação do poder público em favor do mercado e de seus produtos, como os condomínios fechados. Os potenciais consumidores desses produtos também são beneficiados na percepção dos empreendedores pela possibilidade de adquirir o produto ofertado, pela exclusividade garantida pelo modelo de uso do espaço dos

loteamentos fechados e pela forma autônoma de condução dos interesses dos condôminos.

Os moradores de bairros abertos e fechados têm a sua relação com a cidade modificada a partir da instalação de empreendimentos exclusivos, pois o acesso a determinadas áreas e serviços passa a ser controlado. O exercício da cidadania afasta-se do conceito de interesse público e passa a ser percebido de forma diferente no contexto da neoliberalização, baseado em critérios de diferenciação e não de igualdade.

As pessoas apenas têm condições de exercer a cidadania plena se estiverem dotadas de garantias básicas que façam com que os cidadãos estejam em um plano igualitário em termos de direitos civis e políticos, ainda que economicamente as pessoas sejam diferentes. O conflito e a competição são parte da essência do exercício da cidadania e, para se ter capacidade competitiva, é preciso estar munido de direitos fundamentais para poder participar ativamente do processo decisório democrático que compõe a governança.

Pela Constituição Federal, o exercício do Poder Público deve ser regido por alguns princípios básicos que visam garantir que o poder não seja manipulado em favor de interesses particulares. A legalidade é um desses princípios e contrapõe a ideia de autonomia da vontade, pois a administração do Estado não pode ser fundada na vontade dos administradores, mas na lei, por isso trata-se de um Estado Democrático de Direito. Para dar efetividade à legalidade, há o princípio da impessoalidade, que estabelece que o interesse público é que guia a ação dos atores do Poder Público, pois estes exercem uma função institucional e não pessoal. Efetivando-se a legalidade e a impessoalidade são garantidas a moralidade e a prevalência do interesse coletivo.

Como não são claras e objetivas as situações em que se aplicam os princípios constitucionais expressos na lei, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade auxiliam na definição de como aplicá-los. Esses últimos são analisados caso a caso e apoiam a aferição da legitimidade dos atos discricionários da administração pública, evitando abusos que imponham limites ao exercício de direitos coletivo e que impeçam a execução dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia deste sobre o privado.

O interesse público é favorecido pela privatização? Ao se desonerar a prefeitura pela privatização de alguns serviços, matematicamente falando, pode-se entender que sobram mais recursos, pois os tributos são recolhidos normalmente enquanto os gastos são reduzidos? Supostamente, a redução dos gastos deriva da privatização de serviços e espaços: algumas áreas passam a ser mantidas por associações de moradores que terceirizam serviços e têm os custos suportados pelos próprios associados que continuam arcando com os impostos. No entanto, há um preço social

pago pelas pessoas que não vivem nos territórios privatizados e esse custo não é mensurado em números ou matematicamente. O custo social não pode ser medido de modo objetivo, gera os mais diversos efeitos na sociedade e, muitas vezes, estes são perversos, como a segregação.

Os direitos não são negociáveis, o custo social da privatização é, por isso, incalculável. Não se pode avaliar o acesso a direitos ou a efetivação destes pela condição social de cada indivíduo, todos são iguais. O Estado não pode abrir mão de direitos do povo, afirmando que arrecadará mais e com isso poderá investir na qualidade de vida dos seus cidadãos. As classes sociais privilegiadas não podem comprar seus direitos com discursos neoliberais, nos quais quem tem dinheiro compra sua autonomia frente ao Estado, acessando os direitos e serviços de modo privado, enquanto quem não tem dinheiro fica refém de um Estado garantidor da exclusividade dos mais ricos.

O exercício de uma governança urbana participativa é a melhor maneira para evitar a lógica descrita e equilibrar efeitos que agem na produção do espaço, como a globalização e a privatização, frente ao acesso a direitos e à cidadania. As leis são instrumentos que colocam limites ao mercado. Ocorre que, na falta de uma governança urbana eficaz, não é desenvolvida uma política de planejamento da ocupação da cidade e assim o ordenamento jurídico fica apenas agindo na correção de erros e regularizando os problemas da ocupação desordenada.

Diversos municípios brasileiros, assim como Nova Lima e Lagoa Santa, enfrentam esse tipo de situação e estão buscando formas de mediar a tensão entre privatização e efetivação do interesse coletivo. Essas duas cidades serviram de campo de estudo para esta pesquisa em razão das diferentes maneiras adotadas por cada uma delas, mas, na realidade, municípios de diferentes regiões e de portes distintos têm enfrentado questões semelhantes. A rede de loteamentos fechados Alphaville, por exemplo, tem empreendimentos nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Goiás, Paraíba, entre outros. Exatamente pelo controle de acesso a determinadas áreas ser um tema de amplitude nacional é que está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, o qual sugere a criação de condomínios urbanísticos e a regularização dos loteamentos fechados.

Manetta e Júlio Grilo apontaram em suas entrevistas que há uma tendência geral pela privatização, não de espaços, mas de serviços (saúde, educação são há muito tempo objeto de privatização). As pessoas querem ter liberdade para contratarem os serviços que desejam, conforme os interesses particulares do grupo que firma o contrato e arca com seus custos. Esses grupos são formados especialmente (moradores de um bairro contratam um segurança para circular de moto pelo bairro ou um jardineiro para cuidar dos jardins das calçadas) para que seja possível identificar até onde vão os serviços e quem deve ser por estes beneficiados.

A privatização do espaço é reflexo disso, afinal, se apenas um seletivo grupo está pagando pelos benefícios do serviço, não deve ser beneficiada diretamente a totalidade de munícipes ou pessoas que não pagam pelo serviço. A exclusividade inicial é a de uso pelos serviços e não dos espaços, por isso que existem ações questionando o enriquecimento ilícito de moradores que não pagam pelas taxas condominiais. O próprio nome condomínio diz respeito à reunião de moradores de uma área para custeio e gestão de serviços privados e não propriedade condominial. O *status* vem desses serviços exclusivos, que tornam seus usuários diferenciados dos demais munícipes.

A contratação de serviços privados não implica na lesão de direitos fundamentais, mas deve ser regulamentada pela administração municipal para que sejam definidos os limites desses, impedindo conflitos de interesses entre a gestão particular e a gestão pública (exemplo: função do guarda municipal e da segurança privada no que diz respeito à proteção do patrimônio).

Outro ponto que pode ser regulamentado municipalmente é a existência de terrenos de propriedade de associações de moradores. Manetta 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. Ocorre que segurança é direito fundamental e a exclusividade não, trata de um interesse individual. Desse modo, o mercado baseado em concepções neoliberais manipula o discurso dos direitos fundamentais como uma maneira de justificar a proliferação de um produto lucrativo, o loteamento fechado.

Diante disso fica claro que não há porque 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 bairro abertos. Essa regulamentação não esbarra em qualquer direito fundamental e não gera enriquecimento ilícito para quem é beneficiado pelos serviços sem arcar com eles. Ao se construir uma cidade melhor, todos são beneficiados, não há como medir os benefícios a cada cidadão.

As falas de Manetta e Júlio, mencionadas acima, demonstram que o fechamento dos loteamentos com muros traduz a busca pela exclusividade e esta não trata de direito fundamental e por isso não deve ser privilegiada ao custo de direitos básicos. Por outro lado, a união de pessoas para contratação de serviços privados não é um problema. Individualmente as pessoas já contratam serviços particulares no dia a dia, como seguranças particulares, jardineiros, motoristas, faxineiras. Compartilhar esses serviços entre moradores de um bairro não é ilegal.

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.

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.

A partir da análise de Nova Lima e Lagoa Santa, análise esta aplicável a outras municipalidades, nota-se que não há a intenção de problematizar o surgimento de loteamentos com acessos exclusivos e serviços privados, pelo contrário, a busca é pela regularização destes através de instrumentos jurídicos já existentes e de aplicabilidade controversa, como a concessão de uso, e, inovadores, como os condomínios urbanísticos. Porém, o embasamento do ordenamento legal no país é a Constituição Federal e as maneiras que as prefeituras estão utilizando para regularizar os loteamentos fechados não cumprem com as normas constitucionais, distorcem a concepção de interesse público, desequilibram a cidadania e permitem que o interesse privado prevaleça. Essa distorção é um reflexo da influência do mercado

na governança urbana, valorizando os interesses individuais e fazendo estes serem efetivados pela via consumo (cujo acesso é desigual em razão da desigualdade de classes) e não pelo exercício da cidadania civil, política e social.

The Privatization of Spaces and Urban Management in Lagoa Santa and Nova Lima – MG

Abstract: Brazilian cities are being occupied by a land use model devoid of legal prediction that distorts concepts such as collective interest and citizenship. Undertakings based on illegality are not new in the country, but there are particularities of the subdivisions presented in this work that propose a wide discussion. These forms of occupation are called gated communities or closed condominiums and are managed by residents associations. In order to achieve the results sought for this study, interviews were conducted, field visits, and the existing laws on the subject were verified. The objective is to understand, based on an explanation of the aforementioned dilemmas, whether and how the right to the city is impacted, be it in relation to citizens who are not residents of the condominiums, or in urban governance.

Keywords: Private communities. Condominium associations. Urban governance. Neoliberalization. Privatization.

Referências

- ANDRADE, Luciana Teixeira. Condomínios fechados na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas e velhas experiências. *Anais...*, IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Inteiro Teor do Acórdão do Recurso Extraordinário 607.940 decidido em 04 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>>. Acesso em: 20 maio 2016.
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Neoliberalism and the urban condition. *City*, v. 9, n. 1, p. 100-107. apr., 2005.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a Neoliberalização? *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, jan./jul., 2012.
- CAETANO, André Junqueira; RIGOTTI, José Irineu Rangel. Dinâmica do crescimento demográfico da RMBH – 1960-2000. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (Org.) *Metrôpole: território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 21-43.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA. *Revisão do Plano Diretor de Lagoa Santa*. Relato das audiências públicas. Disponível em: <http://www.cmlagoasanta.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Projeto_de_Lei_n_4.1492015_-_Plano_Diretor_-_Doc._Complementar_2?cdLocal=2&arquivo=%7BEBCEBA4DA-ADD6-EB0B-EDD4-3EE7CCC4E2DC%7D.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- CARVALHO, P. *O cerrado de Lagoa Santa – MG: transformações a percepção do homem*. Dissertação (Mestrado) – Geografia e Análise Ambiental. Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.
- COELHO, Edson Renault. *A transformação de um pasto em um paraíso: um registro histórico*. Página de divulgação do Condomínio Estância das Amendoeiras. Apresentação. Disponível em: <<http://amendoeiras.com.br/apresentacao.html>>. Acesso em: 30 maio 2016.

CONDADOS DA LAGOA. *História: a união faz a diferença*. Página da Internet que descreve o condomínio Condados da Lagoa. Lagoa Santa. Disponível em: <<http://www.condadosdalagoa.com.br/index.php/condominio/historia>>. Acesso em: 30 maio 2016.

CONDADOS DE BOUGAINVILLE. *Regimento Interno da Associação Condados de Bougainville*. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8744830-Regimento-interno-da-associao-condados-de-bougainville-capitulo-i-das-condicoes-gerais.html>> Acesso em: 20 jun. 2015.

CONTI, Alfio; AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. A Zona Perimetropolitana de Belo Horizonte: uma análise preliminar a partir dos estudos sobre as cidades de Minas Gerais. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, maio, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3620/3546>> Acesso em: 26 abr. 2016.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes. Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana de Belo Horizonte. XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP, Caxambu, set., 2010. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2351.pdf> Acesso em: 10 out. 2014.

DELFINA, Heloísa Cristina. *Análise de uso da terra do município de Lagoa Santa*: Minas Gerais, através de mapas temáticos digitais. Monografia (Pós-Graduação). Geoprocessamento. UFMG, Belo Horizonte, 2002.

FREI, José Carlos de. *Da legalidade dos loteamentos fechados*, 1998. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

GASPARINI, Diogenes. Loteamento em condomínio. *RDP*, v. 68, 1983.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A gestão dos transportes públicos em BH*: uma questão metropolitana. Dissertação (Mestrado) Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1992.

HIDALGO, Rodrigo; JANOSCHKA, Michael. *La ciudad neoliberal gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Pontífica Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, Série Geolibros, n. 19, 2014.

IBGE. *Cidades*. Lagoa Santa e Nova Lima. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais>> Acesso em: 10 fev. 2015.

LE GALÈS, Patrick. Neoliberalism and Urban Change: stretching a good idea too far? Territory, Politics, Governance. *Journal of the Regional Studies Association*, Routledge, v. 4, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21622671.2016.1165143?journalCode=rtep20>> Acesso em: 17 maio 2016.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

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

MENDONÇA, Jupira Gomes. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole*: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 119-158.

MOURA, Cristina Patriota de. Condomínios horizontais em Brasília: elementos e composições. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 32, p. 87-112, 1. sem., 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/view/21>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

PIRES, Cláudia Teresa Pereira. *Evolução do processo de ocupação urbana do município de Nova Lima*: um enfoque sobre a estrutura fundiária e a produção de loteamentos. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J.. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. 161-192.

PLAMBEL. *O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1987.

SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza E. *A expansão dos condomínios fechados no Brasil e no mundo: redimensionando o fenômeno*. XIII ENANPUR ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Florianópolis, 2009.

WACQUANT, Loic. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez., 2012.

Nome	Profissão	Cidade de Moradia
Cláudia Teresa Pereira Pires	Arquiteta urbanista, ex-secretária municipal de habitação de Nova Lima.	Nova Lima
Ana Maria Schimidit	Arquiteta urbanista, ex-secretária municipal de habitação de Nova Lima	Condomínio Ville da Montagne, Nova Lima
Carlos Cavalcanti	Empreendedor imobiliário	Condomínio Ville da Montagne, Nova Lima
Antônio de Pádua Nunes Tomasi	Sociólogo	Bairro Ouro Velho, Nova Lima
José Carlos Manetta	Empreendedor imobiliário e Consultor de Loteadores da SECOVI MG	Belo Horizonte
Júlio César Dutra Grilo	Engenheiro	Condomínio Vila Del Rey em Nova Lima
Maria Gonçalves de Oliveira Pedro	Empregada doméstica e líder comunitária	Bairro José de Almeida, Nova Lima
Milton Moura	Administrador	Bairro Ouro Velho, Nova Lima
Valéria Amaral Barbosa	Empreendedora imobiliária	Belo Horizonte
Maria da Glória Pinheiro	Gerente de Regulação Urbana da Agência Metropolitana	Belo Horizonte
Saulo Neves	Presidente da associação do Condomínio Condados de Bougainville	Condomínio Condados de Bougainville, Lagoa Santa
Valério Márcio Batista	Diretor de regulação urbana de Lagoa Santa	Lagoa Santa
Elisângela Dias	Empresária	Moradora do Condomínio Solarium, Lagoa Santa
Daniela Helena Silva	Pedagoga	Moradora do Condomínio Condados da Lagoa

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

MARRA, Natália Cardoso. A privatização de espaços e da gestão urbana nos loteamentos de Lagoa Santa e Nova Lima – MG. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 99-133, jan./jun. 2017.