

# O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL E A ATUAÇÃO DE GEÓGRAFOS URBANOS

**ARLETE MOYSÉS RODRIGUES**  
Universidade Estadual de Campinas  
Pesquisadora do CNPq  
amoyes@terra.com.br

## RESUMO

O texto destaca aspectos polêmicos do Projeto de Lei 3057/2000 - “Lei de Responsabilidade Territorial” - que apresenta propostas contraditórias em relação à função social da cidade e da propriedade expressa na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. O texto propõe regularizar os loteamentos “murados” (loteamentos e/ou condomínios fechados) por meio da regularização fundiária de interesse específico e loteamentos de acesso restrito. Os promotores imobiliários atuam para a aprovação do Projeto de Lei que lhes permitiria aumentar as rendas, juros e lucros. Os movimentos populares urbanos lutam contra a cidade de “feudos” e contam com a atuação da AGB, com o Conselho das Cidades e com o Ministério Público Federal, que mostra a inconstitucionalidade desse projeto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Loteamentos fechados. Função social da cidade. Promotores imobiliários. Estatuto da Cidade.

THE “TERRITORIAL ACCOUNTABILITY LAW PROJECT” AND THE ACTION OF URBAN GEOGRAPHERS

## ABSTRACT

This paper highlights polemical aspects of the 3057/2000 Law Project - “Territorial Accountability Law” - which suggests proposals contradictory to the social role of the city and property expressed in the Federal Constitution of

1988 and in the City Statute. It proposes to regularize “enclosed” communities (housing developments and/or gated communities) based on articles that define specific-interest land regularization and restrictive-access housing developments. Real estate promoters act for the approval of those developments that allow them to increase their income, interests and profits. Urban popular movements struggle against the city of “feuds” and count on the action of the AGB, the Cities’ Council and the Federal Public Prosecutor’s Office which shows the unconstitutionality of the Law Project.

**KEY WORDS:** Gated communities. Social role of the city. Real estate promoters. City Statute.

As zonas civilizadas são as zonas do contrato social e vivem sob a constante ameaça das zonas selvagens. Para se defenderem, transformam-se em castelos neo-feudais, os enclaves fortificados que caracterizam as novas formas de segregação urbana (cidades privadas, condomínios fechados, gated communities). A divisão entre zonas selvagens e zonas civilizadas está a transformar-se num critério geral de sociabilidade, num novo espaço tempo hegemónico que atravessa as relações sociais, económicas, políticas e culturais e que, por isso, é comum à ação estatal e à ação não estatal.

Boaventura de Souza Santos (2009, p. 3)

## APRESENTAÇÃO

Este texto apresenta os resultados de uma leitura crítico-reflexiva do Projeto de Lei 3957/2000, denominada Lei de Responsabilidade Territorial.<sup>1</sup> A intenção é problematizar, no âmbito do Estado capitalista, como o legislativo, e não apenas o executivo, ratifica e reafirma o domínio e o poder de grandes proprietários e empreendedores imobiliários sobre o espaço urbano. Tenta-se mostrar como deputados, com a tarefa de legislar, desconhecem ou omitem propositalmente a legislação brasileira sobre o uso do solo, em especial a que tem como premissa a função social da propriedade urbana.

Debater esse projeto de lei é também uma forma de apresentar as atividades desenvolvidas pela AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros - no

<sup>1</sup> Texto elaborado em setembro de 2009. Quando publicado, pode ter perdido a atualidade, mas acreditamos que vale a pena refletir sobre estes aspectos.

Conselho das Cidades<sup>2</sup>, criado em 2004 por deliberação da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Pretende-se solicitar também contribuições para os que pesquisam o urbano, objetivando melhor atuação da AGB, que atualmente compõe a Coordenação Executiva da 4ª Conferência Nacional e de vários grupos de trabalho (GTs).<sup>3</sup>

Aproveitamos a oportunidade para dizer da importância da participação dos geógrafos nas conferências municipais, estaduais e nacional. A etapa municipal será realizada em 2009, e as etapas estadual e nacional, em 2010, até o mês de junho. O texto base, as normas e regulamentos foram enviados aos estados e municípios. A 4ª Conferência tem como meta averiguar se as deliberações das conferências anteriores foram efetivadas nos municípios, estados e na União, e analisar o Conselho das Cidades.

É importante destacar que a ação política não prescinde de análise, mas a ênfase deste texto recai sobre pontos polêmicos que demonstram contradições, conflitos e embates, contendo, ainda que implicitamente, reflexões teóricas sobre a cidade e o Estado capitalista.

Não se fará análise das possibilidades e limites de Conselhos, mas destacaremos alguns debates no Conselho das Cidades, sobre o Projeto de Lei 3057/2000, para demonstrar a dificuldade de compreensão do processo de urbanização, do significado da cidade e do urbano e da totalidade<sup>4</sup>.

## INTRODUÇÃO

Nossa meta é colocar questões sobre a legislação do Estado capitalista, que interfere, programa e ratifica a produção e reprodução capitalista no espaço urbano, assim como discutir as formas de apropriação de renda, juros e lucros.

<sup>2</sup> A AGB participa do Conselho no segmento: entidades acadêmicas, científicas e profissionais, tendo, desde 2004, apresentado questões sobre a produção, reprodução, consumo do espaço urbano, debatido a organização administrativa do Estado, destacando as contradições e conflitos da reprodução ampliada do capital no espaço urbano. De 2004 a 2006, a AGB foi representada no Conselho pelo Prof. Dr. Jan Bitoun (UFPE), que atuou no Comitê de Saneamento. De 2006 até o momento, a representante é Arlete Moysés Rodrigues, que atua no Comitê de Planejamento e Uso do Solo.

<sup>3</sup> Atualmente a AGB integra os Grupos de Trabalho sobre Regularização Fundiária; Conflitos Fundiários Urbanos; Coordenação Executiva da 4ª Conferência, que será realizada em 2009 e 2010. Participou ativamente da Coordenação Executiva da 3ª Conferência das Cidades e de vários Grupos de Trabalho que se extinguem quando se encerra a atividade. Os representantes de associações e entidades são eleitos nos seus segmentos quando da realização das Conferências Nacionais.

<sup>4</sup> Este é um tema importante, mas não cabe no escopo deste texto.

A referência é o Projeto de Lei 3057/2000 – denominada Lei de Responsabilidade Territorial.

No sentido mais geral, as leis criam o arcabouço institucional para a produção da cidade como mercadoria, com predomínio do valor de troca.

A cidade mercadoria é “vendida como imagem” e entra no mercado capitalista aos ‘pedaços’ (glebas, lotes, terrenos, casas etc.). Mas, como diz Milton Santos:

Promulgada a lei, o discurso da cidadania continua, com o objetivo de alargar as conquistas. A lei não esgota o direito. A lei é apenas o direito positivo, fruto de um equilíbrio de interesses e de poder. Daí ser legítima a procura de um novo equilíbrio, isto é de um novo direito (SANTOS, 1987, p. 80).

Porém, o Projeto de Lei 3057/2000 retira conquistas de outras leis, como a do Estatuto da Cidade.

Os agentes tipicamente capitalistas da produção do espaço urbano parecem oferecer “valores de uso”, quando nas propagandas ofertam qualidade de vida, áreas verdes, segurança etc., mas, na realidade, estão viabilizando o predomínio do valor de troca.

O Estado considera os setores imobiliários como promotores do desenvolvimento urbano e, os demais, como “usuários” ou como “problemas”, quando não conseguem seguir as regras do mercado e ocupam áreas para moradia. As leis estão calcadas nas funções do Estado que, em sua essência, é um Estado classista<sup>5</sup>.

A legislação representa, no dizer de Boaventura de Souza Santos (2009), as manifestações mais puras do pensamento abissal que, segundo o autor, divide, no mundo moderno, a realidade social em dois universos distintos: o universo deste lado da linha e o universo do outro lado da linha, de modo que o outro lado da linha desaparece como realidade ou torna-se inexistente. Os do lado de lá, que persistem em existir (trabalhadores de baixos salários), quando ocupam terras para moradia são considerados usurpadores do direito de propriedade da terra e infratores, por atentarem contra as normas urbanísticas e jurídicas. Para eles propõe-se uma urbanização básica, sem a consideração dos atuais padrões urbanos. Para os deste lado da linha, mesmo quando não obedecem à legislação, como é o caso dos que fazem loteamentos murados<sup>6</sup>, adaptam-se

<sup>5</sup> Sobre o Estado Capitalista, veja-se, entre outros, CARNOY, 1986.

<sup>6</sup> Denomino de loteamentos murados porque são equivocadamente chamados de loteamentos fechados ou de condomínios. São ilegais do ponto de vista urbanístico e jurídico.

mecanismos, propõe-se alteração de leis para tornar legal o ilegal e atender aos ditames da modernidade, com padrão de urbanização, comparável aos do “primeiro mundo”.<sup>7</sup>

O Projeto de Lei 3057/2000<sup>8</sup>, que dispõe sobre “o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas”, é um demonstrativo do pensamento abissal e do funcionamento do Estado. Esse Projeto de Lei propõe normas de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária, novos tipos de parcelamento, novas formas de empreendimentos imobiliários, apontando responsabilidades do empreendedor e do poder público em relação à gestão urbana, definindo requisitos urbanísticos e ambientais, integração de licenças urbanísticas e ambientais e registro de parcelamento.<sup>10</sup>

É um projeto polêmico, que tramita desde 2000<sup>11</sup>. No início de 2009, foi solicitada a sua votação em regime de urgência. Considerando, porém, que o substitutivo (apresentado em 2007) retirou emendas já pactuadas com segmentos da sociedade civil, o Conselho das Cidades promoveu seminários nas macrorregiões brasileiras com o objetivo de propor emendas ao PL<sup>12</sup>, pedindo a retirada do regime de urgência para votação.

<sup>7</sup> Eleusina Freitas mostra como os modelos de loteamentos fechados, “gated communities”, são baseados nos modelos existentes nos EUA. (FREITAS, 2008)

<sup>8</sup> A partir de agora será denominado, no texto, PL ou Projeto de Lei.

<sup>9</sup> O objetivo é revogar a Lei 6766/79 que define parâmetros de parcelamento do solo urbano, remembramento, tamanho de lotes, válidos para todo o território nacional, observadas as disposições da lei e as legislações estaduais e municipais pertinentes. A Lei 6766/79 definia a percentagem da gleba a ser utilizada para o sistema de circulação, áreas livres e uso institucional, mas foi alterada pela Lei 9785/99 no que diz respeito a percentagem de áreas para o sistema de circulação, áreas livres.

<sup>10</sup> A União tem atribuição constitucional de definir normas gerais para parcelamento e uso do solo. Os municípios têm atribuição, na área urbana, de estabelecer normas específicas para aplicação da Lei Federal, aprovar e fiscalizar o uso do solo.

<sup>11</sup> O PL teve várias alterações e foi objeto de relatorias e substitutivos na Comissão de Política Urbana da Câmara dos Deputados Federais. Comparando os substitutivos de relatorias verifica-se que na do Deputado Fernando Chucre foram suprimidos alguns limites sobre a especulação imobiliária, em detrimento da função social da propriedade urbana, contidos na do deputado Zézeu Ribeiro.

<sup>12</sup> Foram realizados seminários nas macrorregiões: Sul, Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste. Em cada um dos seminários houve debate de questões polêmicas com relatório encaminhado ao Grupo de Trabalho do Conselho, que sistematizou os debates e as proposições.

## PROJETO DE LEI 3057/2000 – DEFINIÇÕES E POLÊMICAS

O PL atende, explicitamente, aos interesses do setor imobiliário, contrariando o que está expresso na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade sobre a função social da cidade e da propriedade.

Apresenta critérios em relação à infraestrutura:

a) infraestrutura básica: equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais;

b) infraestrutura complementar: iluminação pública, pavimentação, redes de gás, de telefonia, de fibra ótica e outras redes de comunicação.

Dois elementos fundamentais de padrões urbanos, como iluminação pública e cobertura nas vias de circulação, não constam da infraestrutura básica. O argumento do setor empresarial é o de que encarecem a “mercadoria” e que faltaria “mercado”, ou seja, trata-se da seletividade do mercado, o que, ao mesmo tempo, mostra as fissuras sociais. Os do lado de lá não precisam ter condições dignas, devem ficar “escondidos” na periferia pobre, desde que não atrapalhem a venda da imagem da cidade.

Iluminação pública é considerada elemento importante porque pode dificultar agressões pessoais, com a diminuição da insegurança. Já que a segurança é um dos itens de propaganda para a venda de loteamentos murados, quanto mais os indivíduos se sentirem inseguros, maior a possibilidade de vender os imóveis dentro de muros.

Assim, os do lado de cá precisam de “segurança”, e os do lado de lá podem ficar com ruas escuras, “amassando barro” em períodos de chuvas, com precariedade de circulação e acessibilidade.

Iluminação pública e cobertura nas vias de circulação são dispensáveis nos loteamentos para os trabalhadores com baixos salários, configurando o que Wanderlei G. dos Santos chama de cidadania regulada (SANTOS, 1979). Para os do lado de cá, pensa-se em padrões urbanos modernos e, para os do lado de lá, apenas o mínimo, já que não “evaporam” após cumprimento da jornada de trabalho.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ermínia Maricato afirma que a classe dominante gostaria que os trabalhadores evaporassem após a jornada de trabalho, mas, como não evaporam, não desaparecem, criam problemas de falta de moradia, de transporte, e aumentam a violência etc. (Apresentação oral – debate na FAU-USP-2008). Consideramos que assim se estabelece a linha divisória entre os de cá e os de lá. Os do lado de cá contribuem para a cidade (mesmo ilegais) e os de lá não cumprem as normas e contestam a propriedade capitalista.

As leis capitalistas são promotoras, incentivadoras e norteadoras da desigualdade socioespacial, como se verifica no PL em estudo, criando figuras como condomínios urbanísticos, loteamentos de acesso controlado e regularização fundiária de interesse específico, com o objetivo implícito de regularizar o ilegal.

Regularizar o ilegal, neste caso, é criar legalidade para garantir aumento da especulação imobiliária e apropriação da riqueza obtida na produção do urbano e, ao mesmo tempo, expandir a desigualdade e a segregação socioespacial.

Vários aspectos são questionáveis no PL. O relatório da Comissão de Estudos e Acompanhamento do PL 3057/2000 do Ministério Público, destaca que:

Embora louvável a intenção do legislador em criar uma 'Lei de Responsabilidade Territorial Urbana' para substituir a atual lei de parcelamento do solo e dar maior amplitude aos mecanismos de regularização fundiária urbana gizadas pelo Estatuto da Cidade, como a comissão pode analisar até agora, o 'Substitutivo' ainda contém diversos dispositivos conflitantes com o Código de Defesa do Consumidor, com a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, e com a Constituição Federal.<sup>14</sup>

Considerando a falta de referência sobre a função social da propriedade e das cidades, o Conselho das Cidades e o Fórum da Reforma Urbana propuseram incluir um artigo com os princípios do Estatuto da Cidade:

Na implementação do parcelamento do solo para fins urbanos, e da regularização fundiária em áreas urbanas, deverão ser observadas as diretrizes gerais da política urbana, enumeradas no art. 2º da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e os seguintes princípios:  
I – função social da propriedade urbana e da cidade; II – garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; III – urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística; IV – prevalência do interesse público sobre o interesse privado; V – ocupação prioritária dos vazios urbanos, respeitados os espaços territoriais especialmente protegidos; VI – recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações.<sup>15</sup>

Incluir os princípios da função social da propriedade e da cidade não resolveria o problema, pelo contrário, jogaria uma cortina de fumaça sobre o verdadeiro significado político do projeto de lei.

<sup>14</sup> Ministério Público do Estado de São Paulo - 2008 - Relatório parcial dos trabalhos da Comissão de Estudos de Acompanhamento do Substituto ao Projeto de Lei 3057/2000. Versão preliminar, sujeita a revisões.

<sup>15</sup> Texto aprovado em Reunião do Fórum da Reforma Urbana – setembro de 2008. Vide [www.forumdaformaurbana.org.br](http://www.forumdaformaurbana.org.br) – consulta em agosto de 2009.

## Definições

O projeto de lei contém 29 definições, entre as quais:

A) Área urbana: “a parcela do território contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou lei municipal específica”.

Definir como área urbana parcelas descontínuas do território dos municípios possibilita ocupação de terras rurais e de áreas distantes, sem infraestrutura urbana. O parcelamento irregular em terras não urbanas, além de favorecer elevados lucros<sup>16</sup>, rendas e juros, é uma das formas pelas quais ocorre a especulação imobiliária, quando, após a ocupação, altera-se o perímetro urbano.

A ocupação dessas áreas pode ser feita com loteamentos precários para alojar trabalhadores de baixos salários. Mas elas também podem servir para construir “feudos”, loteamentos murados em terras rurais, áreas verdes etc., como o que vem ocorrendo em larga escala.

Um projeto de lei intitulado Lei de Responsabilidade Territorial teria, nos moldes capitalistas, que limitar a expansão urbana descontínua ou definir as responsabilidades sobre ocupação em áreas não providas de infraestrutura ou em áreas rurais. Porém, o objetivo não é a cidade, mas os interesses específicos do setor imobiliário e a responsabilidade territorial não explicitada. O PL define também o que considera área urbana consolidada.

### B) Área urbana consolidada:

Porção da zona urbana, definida pelo plano diretor ou pela lei municipal que estabelecer o zoneamento urbano, que possua, em um raio de 1000 (mil) metros a contar de suas divisas, em pelo menos 2/3 (dois terços) de seu contorno, densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada, e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana implantados: sistema de manejo de águas pluviais; disposição adequada de esgoto sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; coleta de resíduos sólidos.

A área urbana consolidada precisa ter, assim, infraestrutura, equipamentos e meios de consumo coletivo. O legislador não explica a diferença entre área urbana e área urbana consolidada. Como entender que, para ser chamada de área urbana consolidada, é necessário ter dois dos equipamentos de infraestrutura listados, embora alguns deles, como coleta de resíduos sólidos, não constem do

<sup>16</sup> Os lotes ou módulos rurais seguem padrões estipulados pelo Incra, em hectares, enquanto que os lotes urbanos são vendidos em metros quadrados.

elenco de infraestrutura básica para loteamentos, uma contradição que demonstra um interesse específico em utilizar essa definição<sup>17</sup> para a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico para os loteamentos murados.<sup>18</sup>

Essa definição não pode ser aplicada aos 5.563 municípios brasileiros, que apresentam grande diversidade de população, de extensão territorial, de infraestrutura e de equipamentos. Várias favelas são consolidadas, tem mais de 50 habitantes por hectare, mas nenhum dos equipamentos citados.

O relatório do Ministério Público (2008) propõe a seguinte emenda:

Área urbana consolidada é aquela que atende os seguintes critérios: definição legal do poder público; existência de no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: malha viária com canalização de águas pluviais; rede de abastecimento de água; rede de esgoto; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; recolhimento de resíduos sólidos urbanos; tratamento de resíduos sólidos urbanos; densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>; sistema de manejo de águas pluviais; disposição adequada de esgoto sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; coleta de resíduos sólidos.

Embora estejamos tratando do PL, a definição proposta pelo Ministério Público pode ser adaptada para auxiliar a estabelecer critérios em situações de desmembramento, criação e remembramento de municípios, no caso do distrito sede do município que recebe a denominação de “cidade”.<sup>19</sup> Pode vir a ser uma contribuição dos geógrafos para os projetos de lei e projetos de emenda à Constituição em tramitação na Câmara Federal.<sup>20</sup>

Apesar de conter 29 definições, o PL é omissivo em relação a:

C) Parcelamento do solo - a lei se refere exatamente ao parcelamento, mas não define o que significa;

<sup>17</sup> Definição extraída de Resolução do CONAMA que trata de regularização fundiária em APP urbana.

<sup>18</sup> Além disso, considerar densidade demográfica como indicador de área urbana “consolidada” mostra a ausência de ‘conhecimento’ sobre as formas e conteúdo do território, do espaço e da ocupação urbana. Propicia que alguns autores afirmem que o Brasil é menos urbano do que parece e que se faça mapa de urbanização com esse critério. Densidade demográfica não expressa o significado de urbano e cidade (RODRIGUES, 2007).

<sup>19</sup> Ver RODRIGUES, 2007.

<sup>20</sup> Desmembramento, criação e remembramento de municípios são, desde 1988, atribuições dos estados. Considerando o número de municípios criados entre 1991 a 2000, sem condições de funcionamento, está em tramitação um PL que procura criar critérios – não apenas populacionais – para evitar um aumento de unidades da federação sem condições econômicas, sociais e políticas. Como a sede do município é denominada cidade, é importante o estabelecimento de parâmetros geográficos para a questão.

D) Assentamentos informais - a informalidade não é definida;

E) Loteamento com acesso controlado - propositalmente ou não, não há definição sobre o que seria controlar o acesso.

O loteamento de acesso controlado é aparentemente uma “nova” modalidade, porém o objetivo é regularizar os “loteamentos murados” e permitir que continuem sendo implantados, agora legalmente.

Diz o PL que:

As condições para os loteamentos de acesso controlado devem ser estabelecidas por legislação estadual ou municipal que autorize: Outorga onerosa da permissão de uso das áreas públicas internas ao loteamento; Garantia de acesso da população aos equipamentos comunitários e às áreas de uso público, internas e limítrofes ao loteamento. Podem ser constituídos a partir de três (3) anos da entrada em vigor desta lei.

O loteamento de acesso controlado exige os loteadores de entregarem à coletividade as áreas públicas definidas pelo próprio Projeto de Lei. Não esclarece quem faria o controle de acesso e quem seria controlado para entrar nas áreas públicas intramuros.

A manutenção das áreas públicas como ruas, praças, áreas de uso comum e de uso institucional passam a ser de responsabilidade do poder municipal e sobre elas não há incidência de IPTU. Implica, assim, onerar os cofres da municipalidade sem entregar-lhe as áreas públicas. Seria essa a noção de responsabilidade territorial?

Considerando que se trata de um Estado capitalista, é importante assinalar os conflitos e/ou acertos entre poder municipal e empreendedores imobiliários, fato que também ocorre na esfera federal, que tem a incumbência de estabelecer padrões gerais de parcelamento do uso do solo. O poder municipal concorda com perda de arrecadação ao se responsabilizar pela manutenção das vias, tanto de uso comum, como das áreas institucionais, intramuros?

F) Regularização fundiária de interesse específico – “regularização fundiária de interesse específico: assentamentos informais que não caracterizam o interesse social”.

O PL apenas diz o que não é, mas não define o que representa regularização de interesse específico. A omissão parece proposital para ocultar que pretende “regularizar” os loteamentos murados, anistiando e favorecendo a irregularidade do setor imobiliário, daquele que está do lado de cá.

Também nesse aspecto o projeto de lei desobedece aos princípios da Constituição de 1988 e da Lei 10257/01- Estatuto da Cidade, em relação à função social da cidade e da propriedade urbana. Tem como meta regularizar os loteamentos murados, atendendo aos que sempre tiveram influência nos governos e nos congressos.

Para a regularização fundiária de interesse específico, está prevista a redução da porcentagem de áreas destinadas ao sistema viário, ao uso comum e ao uso institucional, nos loteamentos anteriores à entrada em vigor da lei, ou seja, há favorecimento aos loteamentos irregulares implantados. O objetivo é legalizar a cidade de “feudos”, com incremento da segregação e da desigualdade socioespacial, com diminuição das áreas de uso comum e de uso público, o que implica contradições entre a tarefa do poder público municipal e a do legislador em relação aos municípios. Esta é uma questão importante, mas não tem sido objeto de reflexões e de debates.

A Lei 11.977/2009<sup>21</sup> esclarece o significado de regularização fundiária de interesse social, como se observa no art. 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A regularização de interesse específico também consta da Lei 11.977/2009, mas exige o cumprimento de toda a legislação urbanística e ambiental, com as necessárias contrapartidas, e não como está no PL, que “anistia” os que produzem a cidade como valor de troca.

G) Cria-se a figura de condomínios urbanísticos definidos como:

A divisão do imóvel em lotes em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condomínios, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro.

A figura de condomínio urbanístico só pode ser aprovada em municípios de gestão plena.

<sup>21</sup> A lei que institui o programa Minha Casa Minha Vida trata especialmente da regularização fundiária de interesse social de forma abrangente. Com isso, a formulação do PL sobre a regularização de interesse social perdeu importância, porém, deixou a questão mais evidente, considerando a definição da Lei 11.977/2009 sobre regularização fundiária de interesse específico. O PL tinha intenção de regularizar os loteamentos murados desobrigando-os de entregar áreas públicas ao município.

#### H) Define-se gestão plena como:

Condição do município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos: a) Plano Diretor, independente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei 10.257 de 2001; b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com esta mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolhas de representantes e a participação da sociedade civil na sua composição; c) órgãos executivos específicos nas áreas de política ambiental e urbana, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas nos termos da Lei 11.107 de 6 de abril de 2005.

Diz o PL que os condomínios urbanísticos podem ser aprovados pelos órgãos municipais, de planejamento, participação e fiscalização, o que indica que os legisladores desconhecem que há poucos municípios com plano diretor participativo, órgãos colegiados e específicos que tratem do tema. Parecem desconhecer também, as atribuições da Constituição brasileira sobre o urbano, pois instâncias planejadoras de consórcios municipais não têm atribuição sobre a área urbana, mesmo em municípios consorciados.

A figura de “Condomínio Urbanístico”, bem como de loteamentos de acesso restrito alteram a lei de condomínios: “os condomínios civis anteriores a esta lei podem ser transformados em condomínios urbanísticos, observadas as condições para regularização fundiária de interesse específico”.

O condomínio horizontal é regulamentado pela Lei Federal 4.591/64 que define as frações ideais sobre a área total do terreno, incluindo as áreas privativas e as comuns. Trata-se de um conjunto de edificações, não apenas do lote, como explicitado no artigo 3º:

O terreno em que se levantam a edificação ou o conjunto de edificações e suas instalações, bem como as fundações, paredes externas, o teto, as áreas internas de ventilação, e tudo o mais que sirva a qualquer dependência de uso comum dos proprietários ou titulares de direito à aquisição de unidades ou ocupantes, constituirão condomínio de todos, e serão insuscetíveis de divisão, ou de alienação destacada da respectiva unidade. Serão, também, insuscetíveis de utilização exclusiva por qualquer condômino.

No ato da edificação do condomínio, são discriminadas, no artigo 8º, “a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá

às unidades”. O condomínio deverá elaborar sua Convenção de Condomínio, da qual deve constar a discriminação das partes de propriedade exclusiva e as de propriedade do condomínio, normas de utilização dos serviços e bens comuns.

Fica evidente que os chamados condomínios (ou loteamentos fechados) não obedecem à legislação de parcelamento do solo (Lei 6766/1979) nem à legislação condominial.

O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional qualquer dispositivo que preveja esse tipo de loteamento, mas parece que o legislativo desconhece a legislação do Estado capitalista, que deveria fazer cumprir.

### **Polêmicas**

O grande defensor da inclusão dos loteamentos com controle de acesso é o SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis. Compara loteamento com acesso controlado a condomínio urbanístico (convenção SECOVI 2007). Para o sindicato, o condomínio urbanístico é desvantajoso, porque: aumenta os custos de produção ao diminuir o aproveitamento da gleba; obriga a manutenção da infraestrutura; o IPTU incide sobre áreas comuns e vias de circulação, pois não são públicas.

Considera desvantajoso o condomínio urbanístico porque o município não poderá integrar a malha viária do condomínio ao sistema de vias públicas, ou seja, ruas e áreas livres do condomínio não podem ser incorporadas ao tecido urbano, caracterizando-se a irreversibilidade do parcelamento do solo, independente de alterações que ocorram na área urbana.

Além disso, como para a implantação de condomínios urbanísticos é exigido que o município tenha gestão plena, o que não ocorre na grande maioria deles, o setor imobiliário considera que terá limitações para implantá-los e vem enfatizando que a figura de condomínios urbanísticos deve ser retirada do PL.

O SECOVI considera vantagem o loteamento com acesso controlado pelo fato de essa modalidade propiciar maior aproveitamento da área da gleba, e de o IPTU não incidir sobre vias de circulação e áreas de uso comum. O maior aproveitamento de gleba se deve à privatização das áreas de uso comum e de circulação, que constam como aproveitadas, porque entregues à municipalidade, mas dentro de muros. O IPTU, de fato, não incide sobre as áreas públicas, mas como considerar públicas aquelas cujo acesso é controlado pelo privado?

As vantagens para os empreendedores são desvantagens para os municípios e municípes. Não há incidência de IPTU sobre as áreas públicas porque se transformam em públicas, embora muradas, sobrecarregando o município com a manutenção, mas, ao mesmo tempo, impedindo o acesso universal. Os do lado de cá serão beneficiados e os ônus recairão sobre os do lado de lá. Muitos do lado de cá, os que moram em loteamentos que seguem a legislação 6766/79 também pagam os tributos municipais.

Esse debate não tem sido profícuo. Até agora o Conselho das Cidades não se caracterizou como a instância de apresentação clara desse argumento. O SECOVI também afirma que o loteamento de acesso restrito está embasado no ordenamento jurídico atual. Porém, o Ministério Público considera que não há normas e legislação que permitem esse tipo de loteamento (Ministério Público, 2009).

Não se desconhece que os loteamentos fechados (ou com acesso controlado) são um produto de mercado que foi vendido e aceito por segmentos da sociedade civil que podem pagar por eles, em busca do sossego e da segurança.

Todavia, diante do precedente do Supremo Tribunal Federal que julgou inconstitucionais os dispositivos que autorizam particulares prestarem serviço público sem licitação, que obrigam as pessoas a se associarem sem a constituição regular de condomínio e que impedem o acesso e circulação por bens de uso comum do povo (ADIn 1706-4 Distrito Federal), tem-se como inconstitucional qualquer dispositivo da lei federal que preveja a formação desses loteamentos, ou que crie anistia aos que foram formados ao longo destes anos.

Aliás, o PL 3057/00 curiosamente (ou propositalmente) não define o que é um loteamento com controle de acesso restrito, embora tenha feito 39 definições no seu art. 2º. Essa omissão - proposital ou não - dará margens a interpretações e, por conseqüência, uma insegurança jurídica, diante das mais variadas ações judiciais que surgirão para questionar o que é um loteamento com controle de acesso. Falta ao PL a explicitação do que venha a ser esse tipo de parcelamento do solo, assim como o estabelecimento de normas gerais que imponham os condicionantes sociais, urbanísticos e ambientais para a limitação e disciplinamento dessa forma de ocupação do solo urbano, que tem sido implantada de maneira abusiva nas cidades brasileiras.

Mas, independente das contestações do Ministério Público, o projeto de lei segue sua tramitação, até agora, sem alteração. Cabe ressaltar que o Ministério Público participou dos debates e apresentou o documento ao Conselho das Cidades.

Apesar da realização de seminários pelo Conselho das Cidades e dos debates ocorridos, a Resolução Recomendada 74, de 2 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, é praticamente inócua<sup>22</sup>.

O Conselho das Cidades deveria ser o espaço para embates e pactuação, considerando-se os interesses contraditórios e conflitantes dos diferentes segmentos,<sup>23</sup> contudo, a Resolução 74 do Conselho remete a consensos e não a pactos e/ou dissensos.

Os pactos e dissensos é que poderiam deixar evidentes os conflitos e as diferentes concepções sobre a cidade e o urbano.<sup>24</sup> A Resolução 74 do Conselho propõe inclusão de itens para a infraestrutura básica,<sup>25</sup> define parcelamento de interesse social para moradia destinada à população de baixa renda, remete aos municípios a alteração de dimensões mínimas de lotes nos parcelamentos de interesse social, definindo funções para concessionários ou permissionários de energia elétrica, serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, e na regularização fundiária de interesse social. Não há dissensos ou desacordos, apenas consensos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade como mercadoria e o interesse dos empreendedores imobiliários em detrimento da função social da propriedade são os temas enfatizados no Projeto de Lei 3057/2000, para o qual a produção e reprodução do espaço urbano é aquela que deve atender aos interesses dos que estão do lado de cá. Define “novas formas” de parcelamento do solo que tornam legal o ilegal, como os chamados loteamentos fechados e condomínios.

O projeto inova ao propor o condomínio urbanístico em gestão plena, mas desconsidera a fragilidade administrativa da maioria dos municípios brasileiros

<sup>22</sup> [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) – Ministério das Cidades – Conselho das Cidades.

<sup>23</sup> Consideramos fundamental este debate, mas foge ao escopo deste texto.

<sup>24</sup> Quando do debate sobre a Resolução, observamos que não teria sentido o Conselho não se posicionar sobre os conflitos. No final, ela aparece como contribuição para a alteração da Lei 6766/79 e não ao PL 3057/2000. Contudo, a AGB votou contra a aprovação da Resolução nº 74 por considerar que o Conselho não poderia apresentar apenas questões consensuais, o que faria parecer que havia concordância sobre os outros pontos polêmicos. A declaração de voto da AGB consta da Ata do Conselho.

<sup>25</sup> Na Resolução Recomendada nº 74, de 2 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, define-se como infraestrutura básica: equipamentos de abastecimento público de água potável, coleta de esgotos sanitários, distribuição de energia elétrica, iluminação pública, drenagem urbana de águas pluviais e tratamento de superfície de vias de circulação.

em relação a essa questão. Aumenta a pressão sobre os municípios para que consigam a gestão plena, mas ao mesmo tempo os fragiliza, pois o poder nos loteamentos murados não é do setor público, mas dos empreendedores imobiliários.

A criação de figuras como o loteamento com acesso controlado e a regularização fundiária de interesse específico mostra que, no projeto de lei, a cidade é mercadoria com predomínio do valor de troca e constitui o exemplo nítido da produção da cidade de enclaves, de “feudos”, de muros, da segregação e da desigualdade socioespacial. Quando se argumenta que é uma forma atual de produzir a cidade, oculta-se a importância do espaço urbano e da sociedade, o aumento da desigualdade socioespacial, em nome da preservação da modernidade e do padrão de vida urbano.

Fortalecem-se os que estão do lado de cá (intramuros), que são os que “pensam”, os “modernos”, os que precisam de conforto, segurança etc., enquanto os do lado de lá são brutos, ignorantes, desobedecem às leis, causam desconforto e violência. Um fascismo social, como diz Boaventura Souza Santos, uma verdadeira negação da cidade, do urbano.

Há poucos estudos sobre a segmentação da cidade em feudos e a redefinição da reprodução ampliada do capital com a participação cada vez maior do capital financeiro. A segmentação por “muros” destrói a ideia de cidade, não no interesse do valor de uso, mas no de valor de troca. É necessário realizar pesquisas para compreender a renda da terra, a cidade mercadoria e as normas do Estado capitalista sobre o uso do solo urbano.

A tão propalada (e pouco efetiva) participação da chamada sociedade civil não tem sido eficaz para debater questões, como a do uso do solo, que alteram a vida cotidiana.

Prevalece a cidade como investimento, como mercadoria:

A cidade mercadoria não é trocável no “mercado como um objeto”. São vendidos fragmentos de lugares para atender aos interesses econômicos do setor imobiliário (...). A troca “impossível” da cidade-mercadoria realiza o prodígio de apagar ao mesmo tempo a cidade e sua imagem (RODRIGUES, 2007).

Se o projeto de lei for aprovado da forma como está redigido, retira possibilidades de luta pelos movimentos populares urbanos contra as formas de apropriação desigual do espaço urbano e pelo direito à função social da sociedade. Legaliza o ilegítimo.

Retomando a epígrafe deste texto, verificamos que as linhas abissais estão sendo literalmente traçadas no urbano “dividindo a cidade em zonas civilizadas (gated communities, em número sempre crescente) e zonas selvagens” (SANTOS, 2009, p. 36). Nas zonas selvagens (favelas, bairros precários da periferia, cortiços) moram os trabalhadores de baixos salários, que não podem ou não devem entrar na zona civilizada, já que desaparecem da cidade e do urbano. Só podem entrar na zona civilizada para vender sua força de trabalho.

Inaugura-se uma nova etapa da “segregação social dos excluídos através de uma cartografia dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas” (...) (SANTOS, 2009, p. 37). É um regime de poder extremamente desigual, que concede à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca.

O Projeto de Lei 3057/2000 foi o instrumento para reflexão sobre algumas questões fundamentais para a atuação política imediata e para apontar alguns dos embates/debates de que a AGB participa, em especial no Conselho das Cidades. Assim, foi possível mostrar como o PL esconde a cidade real e o valor de troca e de uso contido na mercadoria cidade, terra urbana, edificações, criando a imagem da cidade ideal para uma fração de classe social.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*, dez. 1964.

\_\_\_\_\_. Lei 6766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre parcelamento do solo urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, dez. 1979.

\_\_\_\_\_. Lei 9785 de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei 3365, de 6/1941; Leis 6015, de 12/ 1973 e Lei 6766 de 12/1979. *Diário Oficial da União*, jan. 1999.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei – 3057/2000. Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento da Câmara dos Deputados Federais – 2007. Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

\_\_\_\_\_. Lei 10.257 de junho de 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da União*, jun. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977 de 7 de junho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*, jul. 2009.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas: Papiurus, 1986.

FÓRUM DA REFORMA URBANA. Quadros comparativos de Relatorias e substitutivo do PL 3057/2000, março 2007, FRU. Disponível em: [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br).

FREITAS, Eleusina Lavor de Holanda. *Loteamentos Fechados*. 2008. 203 f. Tese (Doutorado em

Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. *Scripta Nova*. Barcelona, v. XI, n. 245 (33), p. 1 - 20, ago. 2007.

\_\_\_\_\_. “Conceito e Definição de Cidades”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos. (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan e Fase, 2007. p.77 - 100.

SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia do saber. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 23 a 71.

Recebido em: 26/02/2010

Aceito em: 31/05/2010