

## ANÁLISE ACERCA DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO NOS ADENSAMENTOS URBANOS

### ANALYSIS OF THE NEED FOR INTERVENTION OF THE PUBLIC BODY IN URBAN ADVANTAGES

<sup>1</sup>SILVA, Diego Dalossio Vidal; <sup>2</sup>DOGNANI, Luiza Russi; <sup>3</sup>CAMACHO, Matheus Gomes

<sup>1</sup>Curso de Direito - Faculdades Integradas de Ourinhos-FIO/FEMM - Aluno do Curso de Direito

<sup>2</sup> Curso de Direito - Faculdades Integradas de Ourinhos-FIO/FEMM - Aluno do Curso de Direito

<sup>3</sup> Curso de Direito - Professor das Faculdades Integradas de Ourinhos-FIO/FEMM.

#### RESUMO

O presente tema abordará a necessidade de intervenção do Órgão Público nos adensamentos urbanos, realizando a pesquisa de forma qualitativa, priorizando, revisão bibliográfica de obras de Direito. Desta forma, os autores analisam o contexto histórico e social dos adensamentos urbanos, bem como seu desmembramento social e degradação social. Posteriormente trata da análise Política Urbana e Plano diretor e dos conceitos e intervenção do estado nos adensamentos urbanos de "condomínio fechado", denominados de alto padrão e dos adensamentos formados em favelas. Por fim faz uma análise crítica acerca da má organização dos adensamentos e possíveis soluções para o meio ambiente degradado pelo crescimento desenfreado. Nesta perspectiva, o crescimento desenfreado dos adensamentos ocasionou grandes prejuízos ao meio ambiente, muitas vezes irreparáveis, ao modo que a intervenção do estado se faz necessário para que ordene de maneira organizada e eficaz a expansão dos Municípios.

**Palavras-chave:** Condomínios Urbanísticos. Favelização. Política Urbana. Plano Diretor. Segregação Urbana.

#### ABSTRACT

The present theme will address the need for intervention by the Public Organ in urban densities, conducting research in a qualitative way, prioritizing, bibliographical revision of works of law. In this way, the authors analyze the historical and social context of urban densities, as well as their social dismemberment and social degradation. Later it deals with the analysis of Urban Policy and Master Plan and of the concepts and intervention of the state in the urban densities of "closed condominium", denominated of high standard and the densities formed in favelas. Finally, it makes a critical analysis about the bad organization of the densities and possible solutions for the environment degraded by the unbridled growth. In this perspective, the unbridled growth of the densities caused great damage to the environment, often irreparable, as the state intervention is necessary to order the organized and effective expansion of municipalities.

**Keywords:** Favelation. Master Plan. Urban Condos. Urban Policy. Urban Segregation.

#### INTRODUÇÃO

O Brasil é o quinto país com o maior território do mundo e, mesmo com toda a imensidão de terras, verificamos que a população se concentra em pequenas regiões e principalmente em grandes centros. O melhor exemplo que temos é a cidade de São Paulo, que de acordo com os dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), hoje tem aproximadamente 12,04 milhões de habitantes, cerca de um quarto da população brasileira, e sua extensão territorial é de 1.521,110 km<sup>2</sup>.

O crescimento populacional nos grandes centros se deu por diversos motivos, dentre os quais destacam-se a implementação de indústrias, que atraiu os

trabalhadores rurais e pequenos proprietários de terra para as cidades em busca de empregos e melhor qualidade de vida, provocando o êxodo rural; e a mecanização do serviço agrário, que fez com que muitos trabalhadores fossem substituídos por máquinas, tornando-se mão de obra excedente e desnecessária para aquele serviço.

Com essa rápida migração da população, as cidades que recebiam essas famílias e trabalhadores não tinham estrutura para acolhê-los dignamente. Houve, com isso, problemas estruturais como o crescimento desordenado da especialidade, falta de serviços públicos para todos como transporte, saneamento básico, escolas entre muitos outros.

Por isso focaremos este trabalho nos problemas que o crescimento sem planejamento das cidades traz e a importância da urbanização, bem como visa a conceder novas perspectivas práticas e teóricas, com o intuito de buscar novas alternativas para organizar os adensamentos urbanos de maneira célere e eficaz, para o fim de alcançar o direito de todos a moradia digna.

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo está dividido em três capítulos, delimitando, primeiramente, o crescimento dos adensamentos urbanos, como se deu sua estrutura e como ocorre o planejamento junto aos órgãos públicos para os vindouros, tendo como base seu âmbito histórico e social, com foco no desmembramento social de forma desorganizada que acaba por degradar o meio ambiente. No segundo capítulo, analisa-se a Política Urbana e o Plano Diretor, objetivando evidenciar a importância do urbanismo para o estudo da cidade e sua destinação que é corrigir os desequilíbrios causados pela urbanização.

Neste enquadramento, é necessário seguir os procedimentos definidos por cada plano diretor, que devem dar importância às peculiaridades de cada município, analisando as necessidades social e espacial. Será igualmente analisada a importância da regularização junto ao órgão público, para que se forme um “círculo de ajuda” de maneira que a cidade se desenvolva mutuamente com a população, de feição ordenado e planejado previamente

Por fim, apresenta-se uma pesquisa específica acerca dos adensamentos de alto padrão, denominados de condomínios com restrição, e dos adensamentos nas regiões favelizadas, bem como a intervenção do Estado nos adensamentos supracitados, para que cresçam de jeito organizado, sem prejudicar o contexto urbano e ambiental dos municípios.

A metodologia utilizada para a consumação deste artigo foi a forma qualitativa, priorizando, ainda, a revisão bibliográfica de obras publicadas na seara do Direito, ao modo que são desenvolvidos opiniões, conceitos e entendimentos fundamentados em outros documentos científicos, cuja finalidade é alcançar conclusões maiores do que as propostas por estes e pelo próprio conceito legal.

## **DESENVOLVIMENTO**

A expansão da urbanização no Brasil é recente e teve seu início marcado como um conjunto de alterações estruturais na sociedade e na economia brasileira, com início em 1930 a partir do procedimento de industrialização, que operou com um dos principais motivos para o deslocamento da população da área rural em direção a área urbana. Contudo, foi somente em 1970 que, no Brasil, a população rural ficou inferior à urbana, após se incorporar às profundas modificações estruturais que ocorriam com a economia e a sociedade brasileira. A dimensão estrutural não ocorre somente no território que desenvolve o seu processo de urbanização, e sim na própria sociedade brasileira que se torna cada vez mais urbana.

Neste contexto, Oliveira (2003, p. 35) transmite que “A revolução e 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial”. Os deslocamentos foram o maior elo entre as modificações estruturais que a sociedade e a economia brasileira passavam devido à aceleração do processo de urbanização que produziu no Brasil. O início da ampliação urbana dos municípios se deu de maneira desorganizada, não respeitando os mananciais naturais da cidade, provocando sérios danos ambientais, tais como esgotamento de minas d’água, o desflorestamento desenfreado, poluição excessiva – problemas que até hoje não foram solucionados.

Nesta perspectiva, com intuito de coordenar o crescimento populacional, temos como peça chave o Plano Diretor Urbano, que consiste em um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, como prevê a Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu artigo 182, § 1º:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Este mecanismo é responsável por organizar as extensões urbanas do município e orientar sua respectiva expansão. Porém, a inserção do Plano Diretor não correspondeu com a proposta apresentada, que era – e ainda é – o crescimento urbano acelerado fazendo com que a expansão dos municípios se desse de feição desordenado, desrespeitando as particularidades naturais de cada cidade e gerando graves problemas ambientais. Devido a esse déficit, vários problemas nasceram desde então, sendo o resultado da deficiência da política pública em favor da grande demanda de crescimento populacional das cidades.

### **Contexto social dos adensamentos urbanos**

O adensamento populacional urbano parte da intensificação do uso e ocupação do solo, segundo a Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990, p. 52) “Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana”.

Para os fins a que este trabalho se destina, trataremos dos adensamentos que têm por sua finalidade estabelecer moradia e novos núcleos sociais. Este tema vincula-se diretamente às condições do meio físico e disponibilidade de infraestrutura existentes nos adensamentos, e a depender disto observamos as diversas realidades sociais.

Consideram-se passível de urbanização os territórios que se apresentam com uma infraestrutura subutilizada e sem impedimentos do meio físico, ocorrendo a infraestrutura mínima considerada pelo art. 5º da Lei n. 6.766/79: “O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos”. Levando em consideração o abastecimento de água potável, iluminação pública, esgotamento sanitário, energia elétrica, calçamento, dentre outras. Os adensamentos são aglomerados de moradias, com eventuais pontos de comércio ou afins, e possuem alguns elementos de infraestrutura necessária, mas o objetivo é ser urbanizado, ou seja, é fazer parte da cidade, para que possa ter os benefícios dos serviços públicos e contribua, em contrapartida, com o Poder Público, por intermédio do pagamento dos tributos.

Em vista disso, o adensamento parte do princípio de intensificação da ocupação e uso do terreno, e está ligado à disponibilidade das circunstâncias da área física, bem como sua infraestrutura. Desta maneira, a região que se demonstrasse com uma infraestrutura subutilizada e sem restrições ao meio físico, seria apontada como capaz de serem urbanizadas, entendendo-se como infraestrutura as redes de luz, esgoto e água tratada, segundo o artigo 2º, inciso XIV e XVIII, da Lei nº 10.257/01, que diz:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;  
XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

As críticas em razão da qualidade de vida se constituem em um conjunto de processos para o planejamento do surgimento e crescimento das aglomerações urbanas, onde um grupo ou indivíduo requer ao órgão público a urbanização do local. Dessa forma, ao panorama operacional, o estudo do meio de vida presume, por um lado, a verificação da disponibilidade de recursos.

O espaço social, na medida em que é construído, deve se complementar com as diferenciações sociais, as redes de junções e associações, proporcionadas pelas formas de controle e de uso da propriedade, do capital e da terra, e pela infraestrutura do poder local.

### **Desmembramento Social e Degradação Ambiental**

Os investimentos públicos tendem a realçar o padrão segregacionista de formação das regiões. Conforme aponta Ermínia Maricato (2001, p. 37):

Vivenciamos sem cessar uma gigantesca construção de cidades, parte delas feita de forma ilegal, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos [...] nossa urbanização é uma “máquina de produzir favelas” e de agressão ao meio ambiente, onde se admite a invasão, mas não o direito à cidade. Resta claro que as cidades nunca foram inclusivas, socialmente justas e atualmente, estas abraçam um novo

agravante, as questões ambientais. E este legado de exclusão social deixou um desafio a ser vencido pelas cidades.

O padrão de qualidade depende de quem controla os privilégios resultantes dos investimentos públicos. Neste contexto, é comumente notável que a soberania do mercado é absoluta até o presente momento, confirmando a instância da dominação econômica sobre o espaço urbano. De fato, a região onde prevalece a população de pouco poder aquisitivo e de baixa renda nos municípios brasileiros é caracterizada pela carência dos trabalhos urbanos básicos, situação sanitária praticamente escassa e habitações inadequadas, na grande maioria das vezes em situação ilegal.

O processo de estruturação de acomodação urbana, ao modo que gera a segregação social acaba contribuindo com a degradação ambiental. Portanto, a mediação entre degradação ambiental e estruturação do espaço urbano transita pelos paradigmas segregacionistas de ocupação e de uso do solo, resultantes do processo de formação do município.

Neste contexto, a coação dos movimentos sociais no Brasil, colocou a matéria da igualdade social e do acesso à terra urbana no cume da pauta das agendas políticas e de desmembramento. A nova ordem jurídica-urbanística foi acolhida na Lei 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, cujo Art. 1º, Parágrafo único, reza que:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A legislação acima exposta emana preocupações com a apropriada inserção do acesso à justiça urbana, focando na organização da propriedade para que ocorra um equilíbrio ambiental e um bem-estar coletivo dos cidadãos.

### **Política Urbana e Plano Diretor**

A Política Urbana teve uma concentração a mais na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, tratando o presente tema em sua parte especial, através de um capítulo específico, visando a Ordem Econômica e Financeira. Nestas circunstâncias, o artigo 182 da Constituição Federal Brasileira ordena que a Política Urbana deva ser concretizada pelo governo municipal.

A importância do urbanismo, para o estudo da cidade, parte da ideia de técnica e ciência interdisciplinares, as quais se relacionam com o município industrial. Com

tal característica sua finalidade é corrigir os desequilíbrios causados pela urbanização. Destarte, o município se insere no território em que se localiza, relacionando com o espaço urbano como o rural. Assim, o urbanismo tem como objetivo a organização dos espaços habitáveis com a finalidade de qualidade de vida humana.

Neste sentido, como a arte, técnica e ciência interdisciplinar, o urbanismo extrapola o embelezamento do município e tem como propósito propiciar a expansão de funções sociais e assegurar o bem estar dos cidadãos, tornando exequível a convivência sem perder a integridade espiritual, física e mental do ser humano. O papel fundamental para o êxito destes objetivos é da União, tendo em vista que ser o agente na organização do território, bem como na mudança na produção, consoante o descrito no artigo 3º da Lei nº 12.257/01.

Analisando este cenário, o urbanismo norteia a Política Urbana pelo meio dos princípios de desenvolvimento do bem-estar dos cidadãos e do desenvolvimento da função social do município. Política Urbana pode ser definida como um aglomerado de ações do Poder Público, separadamente ou em conjunto com o setor privado, se tornando essenciais à constituição, preservação e melhoria da ordem urbanística visando melhor desenvoltura dos municípios, em concordância com o artigo 2º da Lei nº 10.267/01.

As finalidades da Política Urbana parte da edificação das funções sociais dos municípios com também da propriedade urbana. É preciso apontar a análise de Carvalho Filho (2008, p. 12) que conhece a relevância da inclusão da coletividade nesta Política:

As estratégias se compõem de planos, projetos e programas especiais ligados à ordem urbanística. As ações indicam a efetiva atuação concreta do Poder Público. Este, por sua vez, pode atuar sozinho, investido em seu *ius imperii*, como ocorre frequentemente, mas nada impede e, ao revés, tudo aconselha a que os propósitos urbanísticos tenham a participação das coletividades, inclusive porque são elas também titulares de interesses ligados ao fenômeno urbanístico. O Estatuto da Cidade, aliás, faz expressa referência à tal possibilidade.

A instituição das diretrizes para o crescimento urbano foi deixado a cargo da União através da Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 21, inciso XX, que emana: “Compete à União: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Neste parâmetro as diretrizes governamentais da Política Urbana podem ser encontradas no artigo 2º do estudo da

cidade, devendo os municípios se nortear por ela, obtendo competência própria, de acordo com o artigo 30 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Sendo assim, o Plano Diretor é quem coordena e orienta a atividade administrativa municipal. José Afonso da Silva (2010, p. 2) entende que:

Enquanto não traduzido em planos aprovados por lei (entre nós), o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica. Por isso, enquanto simples processo, o planejamento não opera transformação da realidade existente, não surte efeitos inovadores da realidade urbana. Estes só se manifestam quando o processo de planejamento elabora o plano ou planos correspondentes, com o quê, então, ingressa no ordenamento jurídico pelo seu caráter conformador ou inovativo.

Dessa forma, o Plano Diretor é situado no Estatuto da Cidade, tornando-se elemento decisivo e central da Política Urbana. É por meio dele que o gestor e a sociedade definem o que é fundamental para o município, bem como quais são os objetivos e propriedades que se intentem a almejar como metas de políticas públicas.

### **Intervenção do Estado nos Adensamentos Urbanos**

Procura-se a seguir destacar, de modo sucinto, um estudo sobre os conceitos de adensamentos favelizados, bem como os adensamentos de condomínios fechados. Neste contexto, abordaremos a intervenção do Estado com a promessa de organizar o crescimento desenfreado, visando o bem-estar do cidadão e do meio ambiente.

### **Conceito de Favela**

Favela, enquanto uma força de conglomeração urbana, não tem um conceito unívoco na doutrina, tendo em vista variações que sua acepção pode sofrer em determinados países, estados, regiões ou cidades. No Brasil, um dos termos mais utilizados é “favela”, conhecida também como “complexo”, “comunidade”, dentre outros. Neste sentido, emana as palavras de Sagmacs (1960, apud FILHO, p. 6) sobre o tema:

A palavra favela teria sido trazida de Canudos para o Rio de Janeiro. Encerrados os combates em Canudos, parte dos soldados sobreviventes e das vivandeiras (mulheres que acompanham as tropas e fornecem comestíveis) se instalou no Morro da Providência, no Rio de Janeiro, capital do país na época. Também trouxeram uma cruz, que foi instalada numa pequena capela no topo do morro, em devoção a Antônio Conselheiro. Uma

das decorrências dessa ocupação foi o surgimento do novo nome para o local, o Morro da Favela.

No Brasil, a acepção de favela pode ser considerada como um conjunto de edificações em terreno público ou privado, ocorrendo que no período de sua apropriação a população dessas moradias não possuía propriedade sobre o terreno construído. Além disso, deve conter um ou mais dos seguintes atributos: a ocupação do lugar deve acontecer de forma desorganizada, os lotes não respeitam a singularidade, de maneira que dificulta por muitas vezes o acesso de veículos em seu interior. Por se caracterizar como um adensamento de baixa renda, as residências são desenvolvidas principalmente com matérias reaproveitados, entre eles a madeira, alvenaria, plástico, zinco, placas de compensado, papelão, etc. Neste sentido, Cláudia Franco Corrêa e Juliana Barcellos da Cunha e Meneses (2016, p. 11), afirmam que:

Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes.

Assim, os espaços precariamente habitados, com moradias autoconstruídas em terrenos particulares ou públicos de jeito irregular são denominados de favela, caracterizando-se pelos insignificantes índices de infraestrutura, população de baixa renda vulnerável socialmente e falta de serviços públicos.

### **Intervenção do Estado nos Adensamentos das Favelas**

A intervenção do Estado na urbanização de favelas parte da ideia de transformá-las em bairros, deixá-las melhor estruturadas, objetivando a garantir a inclusão de sua população ao município formal, ou seja, com saneamento básico, iluminação e serviços públicos, bem como ruas asfaltadas. Iniciando-se a urbanização, a região que recebeu a intervenção passa a herdar uma infraestrutura urbana aberta e ampla, trazendo à comunidade instalação de iluminação pública, pavimentação nas ruas, construção de redes de água e de esgoto, assim como a formação de áreas verdes e de lazer, além de espaço para posto de saúde, escola e creche, com a finalidade de assegurar o acesso à segurança e à saúde, em conformidade com o artigo 2º, da Lei nº 10.257/01.

Por intermédio das melhorias urbanas, deve-se proceder à regularização fundiária desses espaços, pois é essencial para proporcionar a incorporação dessa comunidade no contexto legal de município. As aplicações já realizadas pelos moradores na construção de suas moradias são preservadas ao extremo, desde que os objetivos do projeto sejam alcançados.

As soluções para eliminação e estabilidade de risco, bem como as de saneamento e drenagem, também estão colocadas nos projetos de urbanização e afrontam a peleja central de necessidade de harmonização de espaços e equipamentos públicos para que concedessem regiões de consciência social. Os meios de modificação das regiões dão-se do levantamento, que requer um imenso e oneroso trabalho de acompanhamento social, partindo do princípio de demandas e explicativas dos moradores das comunidades afetadas, para tentar resolver a questão do alto adensamento das áreas e a necessidade de elevar o patamar de qualidade da urbanização. Nas palavras de Rosana Denaldi (2004, p.7):

O alto adensamento das favelas tornou necessário reassentar maior percentual de famílias para viabilizar a urbanização sem abrir mão da fração mínima de terra (lote mínimo) por família. Praticam-se soluções como a verticalização (construção de edifícios de apartamentos) de setores da favela e a produção de novas moradias em outras localizações.

Todavia, a função do Poder Público local é controlar o norte das ações urbanas, do estímulo ao adensamento, ao controle da expansão da conservação das áreas naturais e de lazer, dentre outros aspectos (MARQUES, 2005). Após a efetivação das construções e das obras de infraestrutura e ocupação das atividades habitacionais, são elaboradas ações visando proporcionar a sustentabilidade dos avanços implantados nos meios físicos, ambiental e social.

### **Conceito de Adensamentos em Condomínio Fechado**

No Brasil, a atual dinâmica imobiliária de espacialidades vem apresentando morfologias espaciais diferentes das comumente existentes no tecido urbano. Desse modo, os condomínios urbanísticos e loteamentos fechados, principalmente os de grande porte, são exemplos de adensamentos urbanos de alto padrão. A urbanização apresenta sinais de mudanças importantes e significativas. Há um crescente e expressivo número de condomínios e loteamentos fechados, fazendo parte de um novo padrão para o processo de urbanização.

Adensamentos de alto padrão, como seu nome já diz, parte da ideia de serem ligados diretamente a uma pequena parcela da população economicamente abastada, ou seja, famílias de alta renda. Eles aparecem na forma de loteamentos/condomínios fechados ou com certos tipos de restrição ao acesso público. Neste sentido, esclarece Teresa Pires do Rio Caldeira (2011, p. 259):

A construção de símbolos de status é um processo que elabora diferenças sociais e cria meios para afirmação de distância e desigualdades sociais. Os enclaves são literais na sua criação de separação. São claramente demarcados por todos os tipos de barreiras físicas e artifícios de distanciamento e sua presença no espaço da cidade é uma evidente afirmação de diferenciação social. Eles oferecem uma nova maneira de estabelecer fronteiras entre grupos sociais, criando novas hierarquias entre eles e, portanto, organizando explicitamente as diferenças como desigualdade.

Os condomínios urbanísticos e loteamentos fechados, principalmente os de alto padrão, devido ao capitalismo, tornam-se um produto de comercialização ampla e muito lucrativa. Destarte, percebemos ocorrer uma sucessão de empreendimentos e intervenções no território cujo objetivo único é fomentar a especulação imobiliária, buscando continuamente novas formas de reprodução do capital.

Por conseguinte, faz também com que com que a densidade de população urbana reduza, havendo um espalhamento. Podemos, então, caracterizá-lo – devido à preocupação e planejamento – como um adensamento de desenvolvimento urbano sustentável. Essa concepção urbana é normatizada ou reconhecida publicamente através de um Plano de Expansão Urbana, tendo a participação do órgão público, da sociedade civil, empresários e demais interessados. Os “condomínios fechados” são disponibilizados por meio do sistema de parcelamento do solo urbanos, mas se desviam da matéria jurídica compatível, pelo fato de ao mesmo tempo dividem o solo, segregam um pedaço da cidade. Neste sentido, João Augusto Arfeli Panucci e Marcos Claro da Silva (2016) argumentam que:

A natureza jurídica destes parcelamentos do solo urbano deve ser buscada a vista de sua peculiaridade mais latente: a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo. A disparidade tem razão de ser exatamente nesse aspecto, pois a efetivação de parcelamentos do solo urbano exige do loteador a construção da infraestrutura necessária. Toda essa infraestrutura é adquirida, por expressa determinação legal, pelos municípios onde os empreendimentos se situarem, logo, deveriam ser de acesso e uso comum do povo.

Todavia, os loteamentos fechados são inteiramente cercados por muros, visando controlar o fluxo de pessoas em seu interior, através do controle de porteiros e guaritas de segurança. Assim não há como comparar os parcelamentos do solo urbanos regulares com os loteamentos fechados, por causa da grande infraestrutura que complementam estes empreendimentos.

Dessa maneira os chamados condomínios fechados são efetivados através de processos de parcelamento do solo urbano, porém, se afastam da disciplina jurídica apropriada, pois ao mesmo tempo em que parcelam o solo, distanciam parte da cidade. Analisando as diferenças, José Afonso da Silva (2010, p. 344) aponta que:

A denominação “loteamento fechado” vem sendo atribuída a certa forma de divisão de gleba em lotes para edificação que, embora materialmente se assemelhe ao loteamento, na verdade deste se distancia no seu regime como nos seus efeitos e resultados.

Diante do acima exposto, o loteamento fechado não pode ser tratado como um instituto do parcelamento urbanístico do solo, mesmo que possa ser considerado como uma modalidade de urbanificação, porque se reproduz em um núcleo populacional de natureza urbana.

### **Intervenção do Estado nos Adensamentos de Condomínio Fechado**

As deliberações do Estado brasileiro se fazem presente em todo o nosso dia a dia. Desde as regras de trânsito, destinando como passagem adequada as faixas para pedestres, até os tributos cobrados de cada cidadão, dentre todos os outros ordenamentos que nos regem. Não seria diferente com o espaço territorial dos Municípios.

O Poder Público é responsável por coordenar o crescimento das cidades. É importante o planejamento para que os adensamentos possam ter recursos e serviços básicos disponíveis a todos, como coleta de lixo, escolas, iluminação pública e demais. Conforme as palavras de Rodrigo Gesta Leal (2005, p. 11):

Municípios, estabelecer normas relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades locais. Assim, resta evidente que a municipalidade deverá, em razão de seu ordenamento jurídico e particularidades, pautar as exigências ao parcelamento do solo urbano consoante suas peculiaridades culturais, físicas e econômicas, preservando, assim, uma certa identidade dos seus habitantes.

Para Silva (2009), foi no século XX que se intensificou a defesa pela importância das disfuncionalidades do espaço público urbano e seu planejamento, começando até, a aparecer disciplinas voltadas ao tema. Com o Planejamento urbano temos por consequência a intervenção do estado.

Prevê também que “o plano diretor de cada município deve definir quais as áreas da cidade serão destinadas ao domínio público” (SILVA, 2009, p. 11). A partir da afirmação citada acima, percebe-se que o plano diretor municipal deve ter a previsão dos espaços voltados a condomínios e loteamentos fechados voltados a moradia.

Encontra-se na Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu artigo 1º, parágrafo único, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o poder de estabelecer normas complementares a esta lei, afins de adaptação às necessidades específicas de cada local para o parcelamento do solo. Há em seu artigo 2º, parágrafo 8º, a seguinte redação:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§8º: Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1o deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

Em relação à intervenção do Estado, no texto de Lei acima citado, encontra-se a deliberação expressa de que é o plano diretor que cada Município que se decidira sobre os adensamentos urbanos em seu artigo 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”.

O parcelamento de solo só será admitido para fins urbanos em zonas urbanas de expansão, ou urbanização específica assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. O conceito de Plano Diretor trazido por Flavio Villaça (1995, p. 02), em “Dilemas do Plano Diretor”, diz que este seria:

(...) a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de

infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

De acordo com Villaça (1995), por muitas vezes, esse planejamento não tem atuado em todos os territórios das cidades. Ele diz que em adensamentos, bairros, de classe média ou alta é onde se encontram a maior atuação organizacional pública sob o crescimento territorial. Novamente a segregação social mostra-se aparente.

Por fim, ficou explícito que os loteamentos fechados partem do princípio de modalidade especial de urbanização a qual é regida pela Lei nº 6.766/70, focando na qualidade do parcelamento do solo urbano para uma futura concessão de uso. A partir desta análise, cabe ao Estado intervir nos condomínios fechados com o intuito de alcançar o equilíbrio da dinâmica de forças sociais e econômicas ativos na construção da paisagem, trazendo um ambiente urbano harmônico com as demandas econômicas, sociais e culturais, formando um espaço humanizado.

O Poder Público tem que ser requisitado desde antes do planejamento destes condomínios, para deliberarem sobre sua organização. Por meio da Lei Nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979, vemos a sequência dos atos necessários para a criação e regulamentação desses adensamentos. Primeiramente, no art sexto desta lei, temos a determinação de que o interessado, antes da elaboração do projeto de loteamento, tem que solicitar a Prefeitura Municipal direcione e aponte os locais para o sistema viário, o traçado dos lotes, os espaços livres, os de reserva para equipamento urbano e comunitário, que ira se fazer a partir de requerimento. A referida Lei, acima mencionada, dispõe que para o desmembramento é necessária a sua aprovação diante o órgão municipal, que ainda poderá fixar demais diretrizes ao Projeto de Desmembramento. Mostrando assim a influência estatal direta para a definição do solo e seu uso em Loteamentos e Condomínios.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A origem dos adensamentos urbanos se deu no início da década de 70, e foi moldada através das alterações estruturais da sociedade e economia brasileira, ocorrendo mudanças não somente nos territórios em que formaram os adensamentos, mas sim em todo o país, que acabou se tornando cada vez mais urbano, pelo fato do deslocamento da população rural para o espaço urbana. Desta forma, a constituição

de determinados municípios aconteceu de jeito desorganizado, ocasionando deformações nas paisagens pré-existentes provocando graves danos ambientais.

Os adensamentos urbanos têm por sua finalidade estabelecer moradia e novos núcleos sociais, incorporando-se em regiões que possuam infraestrutura física necessária para comportar o seu aglomerado, cabendo ao órgão público competente impor as regras necessárias para o seu desenvolvimento básico e estrutural. Em vista disso, o adensamento parte do princípio de intensificação da ocupação das áreas, ligando-se aos desimpedimentos do meio físico e de infraestrutura. Sendo assim, o terreno que se mostrasse como capaz de tolerar condições indispensáveis a uma estrutura básica de redes de luz, esgoto e água tratada, era apto a receber o adensamento urbano.

A intervenção do Estado se faz necessária, pois o número de habitantes que se deslocaram da zona rural para a zona urbana foi significativamente grande, forçando as entidades capazes a confeccionar uma Política Urbana e o Plano Diretor. A Política Urbana, por sua vez, concentrou-se na Constituição Federal Brasileira, visando à ordem econômica e financeira, ordenar o desenvolvimento de feitiço pleno das funções sociais das cidades, garantindo o bem-estar de sua população. Já o Plano Diretor é o mecanismo que visa a nortear a ocupação do solo urbano usando como base os interesses coletivos e difusos, tais como a conservação da natureza e os interesses particulares de seus habitantes.

Vale ressaltar que é imprescindível seguir os procedimentos do Plano diretor imposto por cada município. Nesta perspectiva, a mediação do poder público é imprescindível perante a organização dos adensamentos, coordenando o crescimento local conciliando a preservação do meio ambiente com a densidade populacional.

Por fim conclui-se que o Poder Público deve interferir nos adensamentos favelizados disponibilizando serviços a comunidade como saúde, segurança, saneamento básico, energia elétrica, projetos sociais, entre outros. Essas medidas serviriam para diminuir, de certa forma, a desigualdade e vulnerabilidade social de seus moradores. Já nos adensamentos de alto padrão é necessário que o Poder Público deva estabelecer o parcelamento do solo para regular o previsto em lei, do mesmo modo que devem pautar as exigências ao parcelamento do solo urbano perante as suas propriedades físicas, econômicas e culturais, visando a preservação de sua população.

## REFERÊNCIAS

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 3.ed. São Paulo: Edusp; Ed. 34, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 ago. 2017.

BRASIL. Lei 6.766, de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em 23 ago. 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 23 ago. 2017.

BRASIL. Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo, 1990. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2017.

CORRÊA, Cláudia Franco; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha. **A Regularização Fundiária nas Favelas nos Casos de “Direito de Laje”:** **Construindo Pontes Entre o Direito Inoficial e o Direito Vigente**. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/929a805v/1P20biS8TwWoxxf8.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

DENALDI, Rosana. **“Santo André: urbanização de favelas e inclusão social”**. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/download/3569/1969>. Acesso em: 22 ago. 2017.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. 15 ed. São Paulo: Contexto, 2013.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em : <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=355030>. Acesso em 01 ago. 2017.

LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: anotações críticas. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, abr./jun. 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, E.; TORRES, H. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005. p.19-56.

PANUCCI, João Augusto Arfeli; SILVA, Marcos Claro. **A Natureza Jurídica dos Loteamentos Urbanos Privativos e sua Viabilidade Jurídica**. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8aqmu/15pee366/s42E0Z0ufqgwI045.pdf>. Acesso em 22 ago. 2017.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. **Sobre a Origem das Favelas**. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/651/365>. Acesso em 28 ago. 2017.

SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Kelson de Oliveira. “**Condomínios fechados, residências secundárias e o uso do espaço público pelo capital imobiliário**”. Disponível em: <http://publicacoes.unigranrio.br/index.php/raoit/article/view/3537/1664>. Acesso em: 20 ago. 2017.

VILLAÇA, Flávio. “**Dilemas do Plano Diretor**”. Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT17062012114727.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.