



Em **S**ociedade

**A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NO CONTEXTO DA
PRIVATIZAÇÃO DA GESTÃO URBANA**

Natália Cardoso Marra



Resumo

Este artigo discute a relação entre loteamentos fechados, cidadania e neoliberalização. A proposta é apresentar como a privatização dos espaços urbanos se relaciona com a participação popular na gestão das cidades, a partir de uma discussão que envolve a neoliberalização e as diferentes formas de expressão da cidadania. Dessa maneira, conceitos de cidadania, hipercidadania, subcidadania e estadania são utilizados para fundamentar este trabalho. Os municípios de Nova Lima e Lagoa Santa, ambos localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ilustram alguns pontos abordados e o texto apresenta entrevistas realizadas com pessoas ligadas a loteamentos fechados nessas cidades. Foram realizadas visitas técnicas em loteamentos fechados, análise de documentos das associações de moradores e da prefeitura, interpretação de leis e trabalho de campo.

Palavras-chave: Privatização. Gestão urbana. Cidadania. Neoliberalização. Loteamentos fechados.

Abstract

This article discusses the relationship between closed allotments, citizenship and neoliberalization. The proposal is to present how the privatization of urban spaces is related to the popular participation in the management of cities, based on a discussion that involves neoliberalization and the different forms of expression of citizenship. In this way, concepts of citizenship, hypercity, sub-citizenship and statehood are used to justify this work. The municipalities of Nova Lima and Lagoa Santa, both located in the Metropolitan Region of Belo Horizonte, illustrate some points addressed and the text contains interviews with people related to closed lots in these cities. Technical visits were carried out in closed subdivisions, analysis of documents of the residents' associations and of the city hall, interpretation of laws and field work.

Keywords: Privatization. Urban management., Citizenship., Neoliberalization. Closed lots.

1. INTRODUÇÃO

A ocorrência da privatização de espaços e serviços tem sido cada vez mais comum nos centros urbanos, especialmente a partir da implantação de loteamentos fechados. Os reflexos dessa privatização afetam o uso do espaço e a cidadania, já que repercutem na atuação da administração municipal.

Para discutir esse assunto, este artigo apresenta o conceito da governança urbana, contextualizado com os processos de neoliberalização e de privatização. Em seguida, é abordada a participação popular na administração municipal e como esta pode ser



influenciada pela privatização diante da implantação de loteamentos fechados. Conceitos de cidadania, hipercidadania, subcidadania e estadania são utilizados para fundamentar este trabalho.

Após essas explicações, este artigo analisa como a gestão urbana e os processos legislativos tem sido tendenciosos, visando regularizar ocupações ilegais feitas por loteamentos fechados. Os municípios de Nova Lima e Lagoa Santa, ambos localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ilustram alguns pontos abordados. Foram realizados trabalhos de campo, visitas técnicas e análises de documentos sobre ambos os municípios.

2. A GOVERNANÇA URBANA E A PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO

A aplicação da governança promove ao Estado uma visão mais abrangente de atuação, para além da economia, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública (DINIZ, 2000). É nesse contexto que este trabalho aborda a governança, como uma busca por um Estado eficiente diante de diferentes demandas. A governança é considerada como o instrumento para a escolha da melhor maneira de exercício do poder (GONÇALVES, 2006), para a construção de processos de reflexão e para a decisão com a inclusão de outros agentes sociais.

As propostas de governabilidade dispostas por meio da governança têm um sentido mais dinâmico, inclusivo e corresponsabilizante, o que a diferencia de outras propostas políticas que não se dispõem a dar abertura para o controle e a participação social através do desenvolvimento de estruturas de representação democrática. A reterritorialização da configuração das escalas de administração do Estado, a partir da Constituição Federal de 1988, deu ênfase à escala local como uma forma de aumentar a participação de atores sociais diversos na governança (SEIXAS, 2014).

Nos dias atuais, uma cidade estruturada na democracia com base no envolvimento de amplos atores, mais solidária, mais coletiva e plural é mais eficiente por criar redes de poder e de administração, de inter-relacionamento aliados à governança. Ocorre que o que se vê em alguns lugares, como na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, é o surgimento de



novas fronteiras urbanas que segmentam a população e o atendimento desta, favorecendo a privatização de espaços e de serviços públicos.

A implantação de condomínios fechados nas cidades brasileiras condiz com o que está narrado acima. Esses condomínios são administrados por associações privadas que criam suas próprias regras sobre o uso de seu espaço interno, baseiam-se nos interesses individuais e não coletivos, controlam o acesso ao loteamento e prestam alguns serviços que a princípio seriam de competência da administração pública. Para tanto, é firmado um contrato particular, estabelecendo compromissos dos associados e da associação.

Seixas (2014) aponta que a governança da cidade pode ser pensada com base em três esferas: a estrutura da administração (Câmara Municipal, Prefeitura, o quadro institucional); a cidade política (fluxos de interação, dinâmicas de governança, redes de inter-relação entre os atores); a identidade coletiva local. Se alguma dessas desequilibra-se, é aberta uma entrada para influências exteriores que podem manipular a gestão das cidades (SEIXAS, 2014). A implantação de condomínios fechados pode contribuir para desequilibrar as esferas da administração municipal.

Diante disso, o envolvimento da sociedade, a partir da administração pública dialógica, pode possibilitar a democratização das decisões dos gestores e aproximar estas das demandas sociais e não dos interesses privados. O problema é efetivar essa participação e construir uma identidade coletiva. É por essa razão que o próximo item trabalhado neste artigo aborda a participação popular.

3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A GOVERNANÇA URBANA

A legislação urbanística atual tenta promover a participação popular no planejamento das cidades, especialmente em razão da descentralização ter empoderado os municípios e ser fundada na aproximação entre administração local e administrados.

O Direito Urbanístico dispõe de um conjunto de normas para garantir os interesses da comunidade. Disciplina o uso do solo, a ocupação, o parcelamento, o ordenamento e o desenvolvimento urbano; estabelece parâmetros jurídicos de gestão urbana; define normas de



implementação da função social da propriedade, da posse, da cidade; e incentiva a participação. Os municípios, enquanto entes federados, têm legislado sobre o envolvimento popular em orçamentos participativos, audiências públicas e outras decisões do poder público, porém os resultados ainda não são representativos em muitos lugares¹.

A participação popular pode contribuir com as administrações municipais na construção de uma gestão urbana que saiba lidar com os condomínios fechados por meio de discussões em audiências públicas, apresentando problematizações vivenciadas no cotidiano. O envolvimento da sociedade na tomada de decisões contribui para um desenvolvimento socioespacial equilibrado, que considera os diversos interesses envolvidos.

Ocorre que mesmo os processos de participação popular são influenciados por políticas neoliberais e os empreendedores de loteamentos fechados e seus administrados têm afirmado que estes promovem uma nova expressão da cidadania, pela participação direta de moradores nas associações de condomínios.

Putnan (2005) dispõe que quanto mais cívica a região, melhor o desempenho institucional, porém a esfera cívica não se limita à concretização de interesses particulares como ocorre nos condomínios. É a sociedade como um todo quem tem a capacidade de fiscalizar e garantir o cumprimento dos interesses coletivos e a gestão dos condomínios não propõe esse tipo de discussão, ou seja, não é uma expressão da esfera cívica. A influência neoliberal provoca a promoção de uma governança participativa limitada a atender os interesses de classes sociais privilegiadas, atende a vontades do mercado e ainda interfere no modelo de gestão pública, fragmentando-a e afastando-a de alguns espaços e serviços que são privatizados.

Como a expansão do número de condomínios é recente, ainda não se sabe exatamente quais os efeitos negativos que podem ser provocados em longo prazo. O que se observa de imediato são as questões relacionadas à privatização dos espaços públicos. A partir de uma consulta à sociedade, surge uma alternativa para tentar evitar futuros problemas que hoje podem não incomodar muito, mas, no futuro, podem se tornar quase que incontornáveis, como, por exemplo, a mobilidade urbana.

¹ Em Lagoa Santa, município da RMBH, segundo as atas das audiências públicas para atualização do Plano Diretor, participaram, em média, apenas vinte pessoas em cada uma das reuniões (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).



Lima (2009) descreveu, em um artigo, perspectivas de como podem ficar as cidades após anos de ocupações por loteamentos fechados, e os resultados apresentados pela autora não são muito otimistas. Lima (2009) construiu cenários sugerindo a organização dos espaços privados nas cidades. A autora questiona os efeitos socioespaciais que continuarão presentes nas cidades independentemente da situação de legalidade ou ilegalidade urbana.

O trabalho de Lima (2009) considera três tipos de cenários como prováveis: um de forte afrouxamento, no qual, ainda que a Lei de Responsabilidade Territorial tenha sido aprovada, esta contenha muitas flexibilidades; um de coibição, desestímulo e controle na implantação de loteamentos fechados; um intermediário entre os dois já mencionados. As cenas foram construídas mediante a observação de atributos como tempo, vinte e cinco anos, e espaço, enquanto condutores do desenvolvimento das cenas.

A primeira cena demonstra a transformação da cidade de forma intermediária, sem um controle excessivo, mas também sem uma legislação permissiva. Nesta, não há uma mudança expressiva na paisagem da Cidade, mas o número de condomínios aumenta.

A segunda cena retrata a transformação da cidade, caso haja uma legislação permissiva como a da proposta de Lei de Responsabilidade Territorial e/ou uma política de incentivo para a instalação de loteamentos fechados. Esta demonstra um aumento considerável no número de condomínios, um ao lado do outro, ocupando uma área extensa da mancha urbana, quase contígua.

A terceira cena é a que apresenta uma menor alteração na ocupação urbana, pois considera a existência de uma política e de leis mais restritivas, que desestimulam o processo de “condominarização”, conforme nomeia Lima (2009). Ainda que haja uma menor expansão das áreas fechadas, estas continuariam aparecendo nos cenários produzidos pela autora, pois, para ela, apenas a existência da lei não coíbe completamente a construção de empreendimentos privatizados.

As cenas produzidas por Lima (2009) que retratam o espaço urbano tomado por condomínios fechados permitem que sejam percebidos diversos incômodos provocados por estes. A maior parte dos moradores que sofre com a segregação provocada pelos empreendimentos privados é formada por pessoas de baixa renda que se deslocam, por



exemplo, a pé ou de ônibus. A pé, as distâncias percorridas, quando há concentração de condomínios fechados, são maiores, pois é necessário contorná-los para acessar as portarias. De ônibus, o deslocamento é prejudicado por não haver transporte público dentro das áreas cercadas. Ocorre que, mesmo diante desses transtornos, a população não é consultada ou não se organiza para analisar como a instalação de empreendimentos fechados pode prejudicar a coletividade.

Apesar de toda essa discussão, um importante empreendedor de condomínios fechados em Nova Lima, município da RMBH, e o presidente da associação do condomínio Bougainville em Lagoa Santa, entrevistados durante este trabalho, acreditam que a gestão promovida pelas associações nos condomínios representa uma aproximação do exercício da cidadania participativa. Esse ponto de vista pode ser notado também em alguns documentos, como os estatutos de condomínios. É como se fosse firmado um novo contrato social, porém em menor escala, atendendo a interesses de seletivo grupo associativista.

O empreendedor afirma que, nos condomínios, os moradores participam ativamente da fiscalização da prestação de contas, da avaliação da qualidade dos serviços prestados, da escolha dos serviços, das decisões internas em geral. Há uma alternância no poder, pois o corpo diretor das associações é eleito democraticamente pelos moradores e há uma troca periódica regulamentada pelo estatuto.

Analisando a participação na gestão dos condomínios sob a ótica da descentralização e do municipalismo, poder-se-ia afirmar que, como a esfera de discussão é menor, há de fato uma aproximação entre gestores e base. Ocorre que, como não se trata de uma gestão pública, mas de uma gestão privada de interesses particulares, não há como afirmar que a administração dialógica promovida pelas associações de condomínio seja uma expressão da cidadania.

Brasil, Carneiro e Pereira (2013) problematizam a vinculação do Estado de Bem-Estar Social, o interesse público e a cidadania. Os autores dispõem que o bem-estar social fundamenta-se na conciliação entre capitalismo e democracia, traçando a qualidade de vida baseada no consumo. Essa forma de exercício da cidadania separa as três esferas essenciais da cidadania descritas por Marshall (1967): civil, caracterizada pela vida, liberdade, propriedade



e igualdade (os direitos civis traçam a individualidade de cada um e como cada cidadão é igual perante a lei); política, fundamentada na participação; social, composta pelos direitos sociais, como moradia, saúde, educação e outros. Se uma dessas três esferas não está presente no exercício da cidadania, esta não se dá forma completa. Marshall (1967) afirma que independente do que se almeja com a participação do povo, os atos devem sempre visar ao que hoje chamamos de interesse coletivo.

Putnam (2005) também cita três aspectos indissociáveis da cidadania: o projeto institucional composto pela forma ideal de governo, fatores socioeconômicos e fatores socioculturais, formadores da cultura cívica. A partir disso, Brasil, Pereira e Carneiro (2013) afirmam que, ao se submeter os direitos civis e políticos ao modelo econômico, surge um consumidor e não um cidadão.

Refletindo sobre o cenário neoliberal e a problematização dos autores citados, pode-se concluir que a cidadania é medida pela capacidade de consumo das pessoas e, sendo assim, como a sociedade é desigual, o exercício da cidadania é também desequilibrado (SANTOS, 2012). O Estado de Bem-Estar Social tem sido, portanto, traçado a partir das necessidades econômicas do sistema capitalista.

A discussão da hipercidadania, da subcidadania e da “estadania” ajuda a compreender o exposto. A cidadania propriamente dita é, para Marshall (1967), a participação integral da comunidade, associada à igualdade humana básica. Ele afirma que cidadania e classe social diferem-se exatamente por isso: cidadania refere-se à igualdade e classes sociais sugerem desigualdade. Por essa razão, esse autor pontua que é necessário equilibrar o conflito entre direitos sociais coletivos e individuais.

Para Santos (1996/1997, p. 135), cidadania é “o exercício de direitos e supõe a ciência dos direitos que temos e a capacidade de reivindicar seu exercício pleno e também reivindicar mais”. Havendo desequilíbrios na garantia de direitos, desequilibra-se também a reivindicação destes, ou seja, a participação cidadã deixa de ser igualitária. É nesse contexto que se pode falar em hipercidadania e a subcidadania. A primeira consiste na existência de privilégios que fazem com que as pessoas beneficiadas exerçam a cidadania de forma privada e distorcida dos fundamentos de direitos civis e políticos. Nesse caso, é almejada a efetivação de direitos de



grupos exclusivos através do livre mercado que compreende o bem-estar social como um produto a ser consumido economicamente. A segunda traduz a dificuldade de se pleitear o mínimo de direitos e a incapacidade de efetivá-los em um cenário de bem-estar social mercadológico, devido à baixa acumulação de capital.

O desequilíbrio nas condições de exercício da cidadania faz com que a estadia, a subcidadania e a hipercidadania ganhem dimensão nas cidades, tornando aqueles que não possuem muitos recursos financeiros, dependentes dos interesses das classes sociais mais altas. Os loteamentos fechados e as associações de moradores demonstram esse desequilíbrio de forma concreta, por se basearem na busca da efetivação de interesses particulares ao custo de direitos fundamentais.

4. OS LOTEAMENTOS FECHADOS E A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

A partir das discussões apresentadas acima sobre a governança e a cidadania, o presente tópico faz uma análise da privatização da gestão urbana através dos loteamentos fechados e seus efeitos na cidadania. Para ilustrar a temática, são apresentados os casos dos municípios de Nova Lima e Lagoa Santa, ambos localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte e caracterizados por concentrarem muitos loteamentos fechados. Esses municípios diferem, no entanto, quanto ao modelo de gestão e de regularização desses espaços. Esta análise contrapõe as ações privatistas neoliberais e a preponderância do interesse coletivo na descrição do direito à cidade.

A ocupação por loteamentos fechados impacta a relação entre administração pública, mercado, moradores de condomínios e de bairros abertos. No início, esses 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. Atualmente 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, 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 o 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.

Tocqueville (1987) afirma que a sociedade democrática, com livre exercício da cidadania, fundamenta-se na ausência de distinções de ordens e classes, ainda que as pessoas tenham capacidade financeira distinta. Para Ribeiro e Junior (2003), diante do exposto e da desigualdade social, a democracia existe legalmente no Brasil, mas, na prática, as pessoas não estão em condições de exercê-la.

Dáí se pode questionar a fala de do empreendedor imobiliário entrevistado que diz que nos loteamentos fechados, o exercício da cidadania é pleno e maior do que nos bairros abertos. Caracterizando os moradores desses empreendimentos, pode-se notar que são pessoas das classes sociais privilegiadas, dotadas de direitos e garantias para o exercício da cidadania, conforme exposto por Ribeiro e Junior (2003). Milton Santos (1996/1997) pontuou, em uma palestra que deu sobre preconceito, que as classes altas não estão preocupadas com a cidadania, mas com privilégios. Essa forma de pensar aproxima-se mais do que ocorre nos condomínios fechados: a supressão de direitos de uns (como o de ir e vir) para a garantia de privilégios a outros (como a segurança e a privacidade). A discussão da hipercidadania, da subcidadania e da “estadania” ajuda a compreender o exposto.

Ocorre que, na tentativa de equilibrar os direitos e a cidadania, as classes mais abastadas barganham direitos, ou seja, o Estado garante o acesso ao mercado para as altas classes e com isso pode concentrar a oferta de serviços básicos apenas à sociedade mais pobre. Essa barganha, criticada por Marshall (1967), forma a “estadania”, caracterizada por Brasil, Pereira e Carneiro (2013) como a garantia de direitos de cima para baixo, do Estado para o povo, e não via participação ativa.

Para Carvalho (2007), historicamente, no Brasil, não se desenvolveu uma cultura de participação popular ativa. A rede clientelista, paternalista, foi mais forte do que o desenvolvimento da cidadania e, assim, os direitos sociais foram sendo garantidos de cima pra baixo sem um envolvimento direto da sociedade.

A cidadania que o empreendedor imobiliário entrevistado disse ser intensificada nos



condomínios fechados é a hipercidadania, que deixa os subcidadãos à mercê da “estadania”. Os condôminos garantem o bem-estar através das associações de moradores que privatizam serviços e negociam a privatização de espaços com o Estado por meio de barganhas de direitos: o Estado exime-se de algumas obrigações nas áreas fechadas, os condôminos pagam os impostos e geram empregos, os moradores dos bairros abertos são beneficiados, pois ainda que tenham limitado o direito de ir vir, beneficiam-se com a maior oferta de empregos, principalmente os domésticos e, supostamente, a “estadania” garante que os recursos do governo sejam aplicados na oferta de bem-estar social aos mais carentes. Com a apresentação dos benefícios para as classes sociais mais baixas, estas podem acreditar que a barganha é positiva e não exercer a cidadania ativa, questionando os efeitos negativos da privatização dos espaços e a consequente supressão de direitos. A governança exercida dessa forma se distancia do conceito discutido nesse trabalho.

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 mensurável em números. 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. 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.



5. ESPAÇO LEGAL E ESPAÇO ILEGAL

O contexto da ilegalidade é comum em espaços urbanos. Isso quer dizer que a regularização é uma demanda presente nas sociedades, seja em áreas ocupadas pelas classes sociais desprivilegiadas (como as favelas), seja nas ocupadas pelas altas classes sociais (como os loteamentos fechados). Regularizar é importante, pois garante a possibilidade de se exigir o cumprimento de direitos e deveres, porém não basta ser legal para ser bom e atender aos diversos interesses em jogo. Nas áreas onde se concentram pessoas de baixa renda, impera a subcidadania e, devido a isso, as decisões de políticas sociais ficam a cargo da “estadania”. Onde se concentram as altas classes sociais, as irregularidades derivam de barganhas, tácitas ou expressas, derivadas da hipercidadania.

As administrações municipais estão buscando maneiras de regularizar a situação dos loteamentos fechados e suas associações, compactuando com a ilegalidade como se a regularização resolvesse os problemas de um uso descontrolado do espaço. Mesmo o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial propõe uma regularização do que existe hoje, sem impedir o surgimento de novos empreendimentos contrários a princípios constitucionais garantidores do interesse público.

O que há de proposta de regulamentação legitima uma nova forma de ocupação fundada no que existe atualmente e que é irregular e, além disso, com base em uma forma restrita de se perceber o interesse coletivo. Até mesmo a percepção de cidadania é distorcida para que os condomínios urbanísticos sejam compreendidos como legais. Ocorre que cidadania e interesse coletivo são conceitos constitucionais, pouco suscetíveis a mudanças substanciais por meio de norma infraconstitucional. O interesse pela privatização atende a poucos (mas economicamente poderosos) em detrimento de muitos.

Diante do papel fundamental da governança nesse cenário, é importante que os direitos da cidadania e o interesse coletivo não fiquem sujeitos à livre discricionariedade dos administradores públicos. A discricionariedade deve sempre se submeter aos princípios constitucionais da administração pública. Como não é possível eximir a sociedade de todos os efeitos neoliberais, como a articulação do poder público em prol do mercado e das altas classes sociais que sustentam esse mercado, a governança tem a função de mediar esses



efeitos com razoabilidade e proporcionalidade, evitando danos ao interesse coletivo.

A privatização do espaço tem como objetivo a promoção de espaços seguros e com serviços de qualidade. Viver em espaços dotados de boa estrutura é um interesse público, pois segurança e outros serviços básicos que garantam o direito à cidade e à dignidade da pessoa humana representam um desejo da coletividade. Ocorre que o fato de algumas pessoas conseguirem exercer esses direitos de forma privada não exime o poder público de garantir isso a todos, muito menos autoriza as administrações municipais a flexibilizar discricionariamente direitos, como o de ir e vir, em favor da exclusividade.

Não são apenas aqueles que podem pagar por serviços privados que precisam ter segurança, ruas de boa qualidade, espaços de lazer, áreas arborizadas, reuniões periódicas para discussão dos problemas dos moradores em busca de uma solução coletiva e outros elementos que compõem o direito à cidade. Todos esses elementos formam o contexto do interesse público no meio urbano e devem ser ofertados à coletividade, sendo que esta é formada de iguais, sem distinção de classes. A efetivação de direitos e a reivindicação destes pelo exercício da cidadania não devem ser empreendidas a partir de uma análise de classes, mas diante de iguais (SANTOS, 1996/1997).

Prefeituras como a de Nova Lima, a de Lagoa Santa e outras, ao invés de refletirem sobre os problemas, como a segurança, que fazem com que as pessoas optem por morar em loteamentos fechados com controle de acesso, regularizam o uso exclusivo de áreas públicas, provocando a segregação.

A falta de segurança, por exemplo, atinge a cidade como um todo, de modo que legitima que as classes altas resolvam as demandas por segurança de forma autônoma, porque podem arcar com os custos da privatização, o que não resolve o problema de segurança de um município. Essa hipercidadania exclui os subcidadãos, o que desequilibra a cidadania em função de um Estado de Bem-Estar Social medido pela capacidade de consumo. Dessa forma, antes de buscar alternativas que regularizem os loteamentos fechados é importante a realização de um estudo e de um planejamento da prefeitura para avaliação dos problemas urbanos que provocam a privatização ao custo da supressão de direitos. As prefeituras deveriam se perguntar: por que a privatização de serviços e espaços é uma demanda



crescente? Mas a pergunta que tem sido feita, motivada pelo mercado, é: como regularizar os empreendimentos privados?

Esses questionamentos demonstram a perspectiva neoliberal de governança urbana: as prefeituras têm suas falhas supridas privadamente, quem puder pagar para ter qualidade de vida arca com os custos dos serviços, desonerando os cofres públicos e, em troca, as administrações municipais beneficiam aqueles que se articulam autonomamente com a autorização tácita ou expressa do uso exclusivo de espaços públicos. A neoliberalização é percebida nessa articulação entre as associações de moradores de loteamentos fechados e prefeitura, na qual ambas se sentem privilegiadas pela privatização, sem medir os custos sociais suportados pela coletividade. 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.

O campo da privatização afeta serviços, como a saúde, através das empresas de planos de saúde; a educação, amplamente atendida por escolas e universidades particulares; a segurança, pela expansão dos serviços privados. Ao questionar a privatização provocada pelos loteamentos fechados, este trabalho teve o objetivo de problematizar a privatização, além da ótica dos serviços, que são ofertados de maneira pública e na esfera privada. É questionado o uso exclusivo do espaço, que, ao ser privatizado, não gera uma alternativa de acesso comum, pelo contrário, promove a segregação, indo contra direitos fundamentais básicos.

Um empreendedor imobiliário em Nova Lima e o presidente de associação de condomínio em Lagoa Santa apontaram, em suas entrevistas, que há uma tendência geral pela privatização, não apenas de espaços, mas de serviços (saúde, educação são há muito tempo objeto de privatização). As pessoas querem ter liberdade para contratar os serviços que desejam, conforme os interesses particulares do grupo que firma o contrato e arca com seus custos. Esses grupos são formados espacialmente (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 beneficiado.

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

O que implica a lesão a direitos é a privatização de espaços públicos promovida pelo fechamento de loteamentos onde existem áreas de reserva institucional, paisagens naturais e ruas. As ruas não são terrenos de propriedade condominial, 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 deve ser compreendido como secundário. A busca pela exclusividade vem sendo compreendida como 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.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, 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. 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.

A fala dos entrevistados, mencionada acima, demonstra 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 ser feito 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.

Este artigo teve o intuito de demonstrar uma perspectiva diferente dos impactos dos loteamentos fechados, sem discutir apenas pontos relativamente já tratados, como a segregação. O foco foi discutir o modo como as administrações municipais têm se relacionado com esses empreendimentos e com a cidadania.

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 dos loteamentos 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 via consumo (cujo acesso é desigual em razão da desigualdade de classes) e não pelo exercício da cidadania civil, política e social.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Flávia de Paula Duque; PEREIRA, Alessandra Duarte Rodrigues; CARNEIRO, Ricardo. Do Direito à Cidade a expansão da Cidadania: os alcances da política urbana para construção de avanços democratizantes. *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*. UNESP, Araraquara, 2013.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 19-53.

GONÇALVES, Alcindo. *Anais... XV CONPEDI*, Manaus, jun./2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em:



10 set. 2014.

LIMA, Daniela Batista. *Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras*: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano. XIII ENANPUR. Florianópolis, 2009.

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

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia*: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Revista Eure*, Santiago Do Chile, v. 29, p. 79-95, dez., 2003.

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

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SEIXAS, João *A cidade na encruzilhada*: repensar a cidade e a sua política. Lisboa: Edições Afrontamento, 2014. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_cidade_joaseixas. Acesso em: 18 ago. 2017.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.