

A AÇÃO DO PODER PÚBLICO E A IMPLANTAÇÃO DOS ESPAÇOS RESIDENCIAIS FECHADOS EM SÃO CARLOS: UMA ANÁLISE DOS CONDOMÍNIOS DAMHA

Michele Rodrigues BIZZIO*

RESUMO: Atualmente, uma característica marcante do espaço urbano tem sido a privatização de espaços outrora públicos. Porém, esse processo não ocorre de forma aleatória. Pelo contrário, é imprescindível a ação do poder público na construção de um arcabouço jurídico para legitimar tal fenômeno. Nesse sentido, o artigo busca resgatar historicamente como foi construído esse arcabouço legal responsável pela implantação dos espaços residenciais fechados na cidade de São Carlos, em especial dos condomínios Damha. Para atingir o objetivo proposto utilizamos a legislação federal pertinente (Lei 4.591/64 e 6.766/79), assim como as Leis municipais (Lei 12.731/00 13.691/05) que versaram sobre o tema. Concluímos que o poder público municipal da cidade de São Carlos tem favorecido a implantação desses empreendimentos via arcabouço jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Condomínios fechados. Legislação urbana. São Carlos. Damha Urbanizadora. Plano Diretor Municipal.

Introdução

Partindo do pressuposto de que a vida humana prescinde um ambiente ou uma localização, Hannah Arendt (2007) em *A condição humana* discorre sobre as duas categorias fundamentais em que a condição humana se desenvolve: na esfera pública e na esfera privada. Essas duas esferas de realização da vida em sentido

* Mestre em Ciências Sociais. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Pós-graduação em Ciências Sociais. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901- michelebizzio@hotmail.com.

amplo estavam presentes na antiga sociedade grega, e é a partir da contraposição de sentido dessas categorias na sociedade grega e na moderna que a autora constrói o seu pensamento e nos ajuda a compreender as mudanças e sentidos processados do que podemos denominar de público e privado na modernidade e na contemporaneidade.

De acordo com a autora, a sociedade grega dividia-se entre a esfera privada, constituída pela casa (*oikia*), e a vida pública (*bios politikos*). O privado dizia respeito a vida do homem enquanto espécie, enquanto que a vida pública ao que era comum. A vida pública, dessa forma, era o lugar por excelência da política enquanto ação (*práxis*) e discurso (*lexis*), ao contrário da violência (a violência é muda). Não por acaso, a *pólis* grega será a expressão máxima desse modelo. Com o advento da sociedade moderna, público e privado tornam-se categorias cada vez mais difíceis de serem conceituadas, isso porque, com a construção dos Estados-nação, Arendt afirma que houve uma ampliação da esfera privada, que seria o advento da sociedade, ou que a esfera privada torna-se pública. Assim, diferentemente do caso grego, em que a esfera pública e privada eram bem delimitadas, a era moderna solapa a esfera pública e a esfera privada (lugar de se resguardar contra o mundo), ao criar uma sociedade de massas homogeneizada. Como consequência, a esfera pública como espaço da política (no sentido de negociar, convencer, dialogar) tende a desaparecer, e a esfera privada expande-se como privatividade (ausência de relações). Contudo, o gradual desaparecimento ou encolhimento da esfera pública e o crescimento da esfera privada não ocorre aleatoriamente. São vários os fatores que atuam para que tal processo se concretize.

Vários estudos têm sido feitos a fim de apontar esse processo no âmbito urbano. Entre eles, os estudos acerca dos condomínios e loteamentos fechados ocupam lugar de destaque. Assim, buscamos analisar nesse trabalho como é produzida, de maneira concreta, a hipertrofia das forças privadas mediante a ação direta do poder público na ordenação do espaço urbano da cidade de São Carlos. Para tal intento, analisamos o processo de implantação legal dos condomínios e loteamentos fechados, já que tais empreendimentos representam o alargamento da esfera privada sobre a dimensão comum e pública da cidade, em especial dos Condomínios Damha¹.

¹ Os condomínios Damha têm sido desenvolvidos pela Damha Urbanizadora, uma incorporadora e construtora do grupo Encalso, criado em 1964, que atua nos setores de engenharia civil, agronegócio, shopping center, energia, concessões rodoviárias e negócios imobiliários. Em 2014, a Damha Urbanizadora contava com 58 empreendimentos e mais de 20 mil unidades comercializadas em oito estados brasileiros (Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul,

Para alcançar tais objetivos, utilizamos a legislação federal que dá respaldo a construção desses empreendimentos e a legislação municipal de São Carlos. Assim será possível visualizar quais os movimentos que tornaram possível a ascensão desses espaços, apesar das contradições e paradoxos que eles encarnam, e a consequente transformação do espaço urbano.

As Leis Federais de parcelamento do solo: Lei 4.591/64 e Lei 6.766/79

Atualmente no Brasil há duas leis que visam disciplinar e regulamentar a abertura de novas glebas de terras para fins urbanos. São elas a Lei Federal 4.591 (BRASIL, 1964), que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, aprovada em 16 de dezembro de 1964, e a Lei 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo Urbano e dá outras providências, aprovada em 19 de dezembro de 1979.

A Lei de 1964 buscava trazer diretrizes para uma modalidade especial de parcelamento, o parcelamento em regime jurídico condominial. Nessa categoria, edificações ou um conjunto de edificações poderiam ser alienados do seu entorno e assim constituir-se como unidades autônomas. A unidade autônoma, por sua vez, passa a ser dividida pelos condôminos em frações iguais. Ruas, praças e quintais que integram a unidade devem ser geridos e administrados pelos condôminos. Assim, a Lei 4.591 também traz exigências quanto à forma de gestão da unidade autônoma (necessidade da convenção registrada em cartório), e diretrizes para a figura do incorporador imobiliário, que passa a ser “o coordenador das atividades de construção, com obrigações juridicamente definidas” (BOTELHO, 2007, p.63). De acordo com o mesmo autor, a Lei 4.591 veio para dar “[...] base legal para o processo de verticalização que vinha ocorrendo de forma mais intensa desde a década de 1940 nas principais cidades brasileiras, sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo.” (BOTELHO, 2007, p.63).

Já a Lei 6.766 estipula duas modalidades de parcelamento do solo. A primeira é denominada de **loteamento**, e implica a divisão de uma gleba em lotes, assim como a “abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (BRASIL, 1979, art. 2, § 1). A segunda forma é denominada de **desmembramento**, e embora

Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe) e no Distrito Federal. E com lançamentos previstos em mais oito estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Alagoas, Pernambuco, Ceará e Pará).

implique a divisão em lotes, o desmembramento de uma gleba pressupõe o aproveitamento do sistema viário existente.

Para o loteamento do solo a lei exige que haja uma infraestrutura básica que deve ser fornecida pelo construtor, como “[...] equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.” (BRASIL, 1979, art. 2, § 5). Ademais, sendo o loteamento uma atividade que implica a criação de uma nova área urbana, recai sobre ele uma função pública. Dessa forma, mesmo sendo de propriedade particular, o loteador cede automaticamente a municipalidade as ruas e a infraestrutura construídas, além de ser obrigatório reservar “[...] áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público.”, “[...] proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.” (BRASIL, 1979, art. 4). E pelo artigo 17 da mesma lei, “[...] os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento.” (BRASIL, 1979).

Dessa forma, as diferenças entre o **condomínio de casas** (denominado de loteamento fechado abaixo) proveniente da Lei 4.591/64, e o **loteamento comum** proveniente da Lei 6.766/79, repousam, principalmente, na questão das áreas comuns, como logradouros, praças e vias. Como coloca Azevedo, na forma condominial, logradouros, praças e vias pertencem aos condôminos. Já no loteamento comum essas áreas são públicas, por isso pertencem a coletividade:

Na verdade, o que difere basicamente o loteamento comum do “loteamento fechado” é que, no primeiro, as vias e logradouros passam a ser do **domínio público**, podendo ser **utilizadas por qualquer do povo**, sem nenhuma restrição a não ser aquelas impostas pelo próprio Município. No segundo, as ruas e praças, jardins e áreas livres continuam de **propriedade dos condôminos**, que delas se utilizarão conforme estabelecerem em convenção. No loteamento comum, cada lote tem **acesso direto à via pública**; no loteamento condominial, não; os lotes têm acesso ao **sistema viário do próprio condomínio**, que, por sua vez, alcançará a via pública. No loteamento comum, a gleba loteada **perde a sua individualidade**, deixa de existir, para dar nascimento aos vários lotes, como unidades autô-

nomas destinadas a edificação. No loteamento condominial a gleba inicial não perde a sua caracterização; ela continua a existir como um todo, pois o seu aproveitamento é feito também como um todo, integrado por **lotes de utilização privativa e área de uso comum**. (AZEVEDO apud FREI, 1998, grifo do autor).

Feitos esses apontamentos sobre as duas leis federais que dão respaldo legal aos parcelamentos de solo para fins urbanos, resta-nos exemplificar como essas leis são utilizadas na implantação dos condomínios residenciais fechados, em especial na cidade de São Carlos.

Os condomínios residenciais horizontais fechados como forma híbrida da lei e a ilegalidade da ação do poder público: o caso da Lei municipal nº12.731/00

Como podemos verificar na tabela 1 (anexo), os seis primeiros empreendimentos implantados na cidade de São Carlos (Parque Sabará, Residencial Samambaia, Parque Faber I, Residencial Dom Bosco, Parque Fehr e Residencial Parati) foram registrados junto a prefeitura municipal como loteamentos, ou seja, enquadram-se nas normas da Lei 6.766/79. Porém, como loteamentos fechados, esses empreendimentos ficam em situação de **ilegalidade**, uma vez que se tornam híbridos das Leis 4.591/64 e 6.766/79 (assumem a forma fechada e condominial, sendo loteamentos abertos). Para além da situação de **ilegalidade**, há a **privatização de áreas públicas** já que como loteamento comum, esses empreendimentos, necessariamente, devem doar suas vias, logradouros e praças ao município. Porém essas áreas são utilizadas apenas pelos seus moradores.

Como destaca Rodrigues (2013, p.153), o setor imobiliário considera os loteamentos fechados mais lucrativos que os condomínios fechados “[...] na medida em que as áreas públicas (ruas, praças e uso institucional) não são entregues à municipalidade e sobre elas não incide o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano).” Ou seja, há uma dupla vantagem, que consiste na apropriação de áreas públicas e no não pagamento do IPTU relativo a essas áreas.

Dessa forma, configurados de forma ilegal, e gerando danos a coletividade com a privatização de áreas públicas e com o não pagamento de impostos municipais, a ação do poder público de São Carlos é surpreendente. Como representante legal do povo, a prefeitura e a câmara municipal da cidade devem agir de forma a manter os interesses públicos, ou seja, de forma a valorizar a vontade

e o bem estar do maior número de cidadãos. Porém, como podemos constatar a partir da Lei nº12.731 (SÃO CARLOS, 2000), formulada pelo vereador do partido PPS Azuaite Martins de França e aprovada em 21 de dezembro do ano 2000 pela câmara de vereadores e promulgada pelo então prefeito municipal João Otávio Dagnone de Melo, a então câmara de vereadores e o prefeito municipal agiram no sentido de favorecer uma pequena parcela da população são-carlense e, concomitantemente, as forças privadas econômicas.

A referida Lei buscava dispor “sobre a instituição de loteamentos fechados e de empreendimentos em sistema de condomínio.” (SÃO CARLOS, 2000). Dentre as disposições contidas na Lei municipal, estavam a necessidade desses empreendimentos contarem com uma infraestrutura básica, a transferência de serviços de limpeza, conservação das vias internas e coleta de lixo para a associação de moradores, além da doação para o poder público das áreas institucionais (vias, praças, logradouros). Porém, de forma arbitrária e contraditória, o poder público estipulou a concessão especial de uso dessas áreas em favor dos moradores desses empreendimentos. Conforme podemos ler:

§ 2º - Nos loteamentos fechados as vias e as áreas de uso comum internas serão incorporadas ao domínio público, ficando, já por força da presente lei, desafetadas do uso comum do povo, sobre eles recaindo **concessão especial de uso**, em favor dos proprietários e moradores de cada respectivo loteamento. (SÃO CARLOS, 2000, Art. 1, grifo nosso).

Primeiramente, o poder público municipal de São Carlos agiu no sentido de legalizar uma figura inexistente no direito brasileiro, sendo flagrante, portanto, o caráter ilegal da Lei nº12.731/00². Por conseguinte, podemos deduzir que a ilegalidade da Lei buscou beneficiar os grupos comerciais envolvidos na implantação desses empreendimentos, como construtoras, incorporadoras e imobiliárias, e em segundo grau os moradores desses empreendimentos. Portanto, a ação do poder público municipal de São Carlos, longe de estipular os deveres a esses grupos, assegurou-lhes privilégios, uma vez que estipulou normas situadas acima e em detrimento do interesse comum e coletivo.

² Segundo Frei (1998) “[...] os municípios não podem autorizar essa forma de “loteamento condominial”. Lei municipal que preveja ou regule sua implantação contamina o ato de aprovação de flagrante ilegalidade, porque o Município não tem competência legislativa em matéria de condomínio.”

Da ilegalidade a legalidade: a aprovação via TAC's e o Plano Diretor Municipal de 2005

A partir do ano de 2001, com a candidatura de Newton Lima (do Partido dos Trabalhadores) para a prefeitura de São Carlos, começou ser esboçada uma nova ação do poder público municipal voltada à implantação dos condomínios residenciais fechados. Como podemos ver na tabela 1 (anexo), a partir de 2002, salvo algumas exceções, é possível verificar que a maioria dos empreendimentos foram aprovados junto a prefeitura municipal como condomínios, ou seja, ao amparo da Lei federal 4.591/64. Isso ocorreu devido a uma combinação de fatores que iremos detalhar abaixo.

Primeiramente, como mostrado acima, havia em São Carlos um cenário de ilegalidade quanto à implantação desses empreendimentos, amparado pela Lei nº12.731/00. Em contrapartida, em 10 de julho de 2001, ano da posse do novo prefeito, foi aprovada a Lei Federal 10.257 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade, cujo objetivo era regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelecer diretrizes gerais da política urbana. Segundo Maricato (2011), o Estatuto da Cidade “[...] foi fruto de um grande processo de discussão entre vários setores que atuam no cenário urbano: movimentos populares, órgãos públicos, universidades, entidades técnico-profissionais e empreendedores privados.”, que buscou, entre outras coisas, implantar mecanismos para a regulamentação das favelas, ou em outras palavras, reconhecer e outorgar direitos a “cidade ilegal”; promover mecanismos de participação popular e direta; além de instituir diretrizes para frear a especulação imobiliária do solo (ROLNIK, 1994).

Se, por um lado, havia um vácuo legal que amparasse os loteamentos fechados e, por outro, estava em formação um cenário propício à consolidação de políticas públicas urbanas, devido à aprovação do Estatuto da Cidade, instituiu-se na cidade de São Carlos um mecanismo de aprovação desses empreendimentos mediante Termos de Ajustamento de Condutas (TAC). A aprovação desses empreendimentos pela prefeitura era feita através de certas exigências, em que o empreendedor era obrigado a aceitar termos ou condutas estipuladas pelo poder público, como a doação de terras, construção de creches, projetos de remodelação urbana, etc., via ações junto ao Ministério Público. Os trechos da entrevista abaixo, concedida por Ricardo Martucci a Maria Encarnação Beltrão Sposito, em 2007, então Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano no governo de Newton Lima, ilustra o mecanismo de aproximação entre as forças sociais públicas e privadas:

Nesse ínterim, que a gente constituiu uma legislação do porte do plano diretor, nós encontramos um problema, do ponto de vista do crescimento da cidade, que eram os condomínios fechados. Os condomínios fechados apareciam em São Carlos, em 2000. [...] Antes da gente tomar posse, esses condomínios fechados transgrediam frontalmente as legislações federais. **Criou-se aqui uma lei municipal, considerada inconstitucional** [...] (GÓES; SPOSITO, 2013, p.147, grifo nosso).

Então, juntou aqui duas coisas muito pesadas, do ponto de vista jurídico, que nos deu condição de trabalhar o nosso plano diretor de uma forma muito consistente, porque de um lado nós tínhamos um parcelamento do solo, dito ilegal, ou pelo menos irregular do ponto de vista da legislação federal. Por outro, nós tínhamos o Estatuto da Cidade que abria perspectivas de se consolidar políticas públicas urbanas muito avançadas [...] Então, a negociação do conteúdo do plano passou a ter uma importância muito grande pelo **TAC dos condomínios fechados** [...] (GÓES; SPOSITO, 2013, p.150, grifo nosso).

A partir do momento que eu comecei a aprovar o loteamento aqui, eu falava assim: “Bom, você vai fazer esse loteamento, é novo? É novo. Bom, você vai fazer uma creche. Eu não tenho dinheiro, você sabe que eu não tenho dinheiro, você, ao invés de me dar tantos metros quadrados de área, você vai me dar uma creche [...] Punha no termo de compromisso de aprovação daquele loteamento, ia para o decreto, comecei a aprovar loteamento por decreto para poder ter validade de lei [...]” (GÓES; SPOSITO, 2013, p.151).

[sobre os TACs] Não era bem uma indenização [...] É uma compensação [...] que, do ponto de vista de políticas públicas, eu comecei estabelecer, meio que à revelia do Ministério Público e meio que ao arreo da lei, porque não tinha uma lei explícita [...] que me dissesse assim: “Você pode fazer essa compensação com área pública por alguma outra coisa” [...] Exatamente, e eu não tinha [...] eu não tinha, eu batia na mesa [...] “Mas que lei você tem? A lei do Ricardo Martucci, vamos lá, negão, senão o papel fica lá embaixo, você quer? Você que sabe” (GÓES; SPOSITO, 2013, p.151).

Podemos perceber através das falas um protagonismo do poder público municipal em prol do interesse público. Ao mesmo tempo, percebemos traços

de arbitrariedade e personalismo na execução de tais políticas públicas, o que poderia abrir brechas para ações não tão bem intencionadas. Outra questão é a falta de transparência e a ausência de participação popular quanto ao conteúdo dos Termos de Ajustamento de Conduta.

Nesse período em que vigorou a aprovação desses empreendimentos mediante TAC's, cabe aqui analisar o caso concreto dos empreendimentos Damha (Damha I, II, Village Damha I, II) aprovados entre 2001 e 2006. Novamente, um trecho da entrevista com Ricardo Martucci é esclarecedor:

[...] a partir de 2 de janeiro de 2001, o meu primeiro ato foi cancelar esse condomínio [Damha I e II] e mandar para o Ministério Público, por isso que eu posso falar o nome dele, e aí gerou um termo de ajustamento de conduta no Ministério Público que demorou um ano para se constituir como texto básico jurídico. (GÓES; SPOSITO, 2013, p.150).

Esses dois empreendimentos haviam sido aprovados no dia 29 de dezembro de 2000 com base na Lei Municipal 12.731 de 21 de dezembro de 2000, uma vez que a gestão municipal mudaria em 2001. Cabe salientar a proximidade entre a aprovação da Lei 12.731 e dos empreendimentos Damha, e o período do ano, próximo a grandes festividades e no qual os servidores públicos entram em recesso. Como se refere Martucci, com a posse do novo prefeito os empreendimentos foram cancelados e reprovados posteriormente mediante o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta. Apesar de o termo possuir quase 150 páginas, no Decreto Municipal nº 064, de 15 de maio de 2002 (SÃO CARLOS, 2002), responsável pela aprovação do Condomínio Residencial Damha I, ficou estipulado à doação de várias glebas de terra pelo Grupo Encalso ao poder público de São Carlos como podemos ver abaixo:

Art. 12 - Em cumprimento a Termo de Ajustamento de Conduta, firmado entre o Ministério Público Estadual e a proprietária do condomínio, com a anuência da Prefeitura Municipal, foram doadas ao Município as áreas abaixo discriminadas, todas localizadas fora da área do empreendimento:

I - Gleba "L", com 48.400,00 m² (quarenta e oito mil e quatrocentos metros quadrados), destinada a uso institucional do condomínio "Parque Residencial Damha";

II - Gleba “M”, com área de 31.972,00 m² (trinta e um mil, novecentos e setenta e dois metros quadrados), destinada à área verde do condomínio “Parque Residencial Damha”;

III - Gleba “N”, com 20.000,00 m² (vinte mil metros quadrados), destinada a uso institucional do condomínio “Parque Residencial Damha”;

IV – Gleba “J”, com 5.160,00 m² (cinco mil, cento e sessenta metros quadrados), destinada à área verde do condomínio “Parque Residencial Damha. (incluída a alteração dada pelo Decreto nº 074/02)

V - Gleba “K”, com 6.645,00 m² (seis mil, seiscentos e quarenta e cinco metros quadrados), destinada à área verde do condomínio “Parque Residencial Damha”;

VI - área sem denominação específica, com 36.907,00 m² (trinta e seis mil, novecentos e sete metros quadrados), que será destinada à construção da avenida de acesso para o condomínio “Parque Residencial Damha”. (SÃO CARLOS, 2002).

Já para a aprovação do Condomínio Residencial Damha II, como consta no Decreto Municipal nº 55, de 26 de março de 2004 (SÃO CARLOS, 2004), o Grupo Encalso se comprometeu a realizar obras de adequação do kartodromo de São Carlos, implementar e executar o projeto do futuro kartodromo e disponibilizar a Associação Voluntária de Proteção Civil de São Carlos (PROCIV), área nua de 4000 m², para a construção do Centro de Controle de Emergências Ambientais:

Art. 12 – Sem prejuízo do atendimento das obrigações de natureza ambiental contraídas no Termo de Ajustamento de Conduta, firmado em 14 de outubro de 2003, entre Ministério Público Estadual e a proprietária do condomínio, com a anuência da Prefeitura Municipal, e, ainda por força desse mesmo TAC, fica a proprietária do empreendimento obrigada:

I – a implementar e executar projeto de adequação do atual kartódromo de São Carlos, que será transformado em praça e parque, observadas as condições estabelecidas no TAC a que se refere o *caput* desse artigo, bem como as que decorrerem de seu eventual aditamento;

II - a implementar e executar projeto do futuro kartódromo de São Carlos, com o mesmo traçado da pista do atualmente existente no Município, a ser construído em área de Associação Beneficente dos Alfaiates de São Carlos, localizado na Rodovia SP-318, Km 237, observadas as condições estabelecidas no TAC a que se refere o *caput* desse artigo, bem como as que decorrerem de seu eventual aditamento;

III – a disponibilizar, a título de comodato sem encargos pelo prazo de 30 anos, renovados por mais 30 anos, mediante contrato específico com registro em Cartório, para a entidade denominada Associação Voluntária de Proteção Civil de São Carlos – PROCIV – Organização Não Governamental – ONG, que presta serviços, aparelha e propicia o desempenho da defesa civil de São Carlos uma área de terra nua de 4.000 m² (quatro mil metros quadrados), sita na Fazenda do Urso, do lado direito da pista São Carlos/Ribeirão Preto – SP-318 – na margem da Estrada Vicinal de Acesso ao bairro Samambaia com a finalidade específica de construir e implementar o Centro de Controle de Emergências Ambientais, integrado pela Defesa Civil, Polícias Ambiental, Militar, Civil e Técnica, DEPRN, CETESB, IBAMA, Universidades, Ong's ambientais e de defesa civil, CONDEMA e outras com atuações preventivas, educacionais e emergenciais propriamente ditas. (SÃO CARLOS, 2004).

Para a aprovação dos empreendimentos Village Damha I e II, também houve acordos mediante TAC's, embora o conteúdo não conste nos Decretos Municipais n° 2 4 3 de 2 de agosto de 2006 e n° 3 5 6 de 5 de agosto de 2006 (SÃO CARLOS, 2006a, 2006b). Mas entre as ações executadas pelo Grupo Encalço em parceria com a Prefeitura Municipal de São Carlos houve as obras de combate às enchentes, inaugurada em 2008, na região do Varjão, área próxima aos Residenciais Village I e II, o que sugere que a obra seja fruto de um TAC. Houve também a doação de uma gleba de terra às margens da Rodovia Thales de Lorena Peixoto (SP-318) para a construção do Centro Olímpico de São Carlos.

Essa prática perdurou até a aprovação da Lei n°13.691 de novembro de 2005 (SÃO CARLOS, 2005), que instituiu o Plano Diretor do Município de São Carlos. Como descreve Peres (2012) em seus estudos sobre o planejamento regional e urbano da região de São Carlos, o Plano Diretor do município teve três momentos. O primeiro ocorreu na década de 60, em um contexto de grande crescimento urbano impulsionado pelo desenvolvimento industrial do muní-

cipio. Com o apoio do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CEPEU), criado em 1957 na Universidade de São Paulo, nasceu a Comissão Técnica do Plano Diretor em São Carlos. Através dessa iniciativa nasceu o primeiro Plano Diretor da cidade, em 1962. Porém, o mesmo não foi aprovado. O segundo momento foi de 1968 a 1970, quando foi elaborado um segundo plano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Esse plano, contrariamente ao que ocorreu com o primeiro, foi aprovado. E além de fornecer diretrizes gerais para a expansão urbana, impulsionou a criação de novas Leis, como a Lei de zoneamento. De forma geral, o primeiro e o segundo Plano Diretor municipal foram responsáveis pela criação de um setor de planejamento na administração municipal, e pela emergência de um arcabouço legal e urbanístico. Porém, esses instrumentos não foram, de fato, assimilados pela gestão pública. Ainda predominou a permissividade do poder público do ponto de vista da especulação imobiliária, além de coeficientes de aproveitamento do solo generosos, principalmente nas áreas centrais.

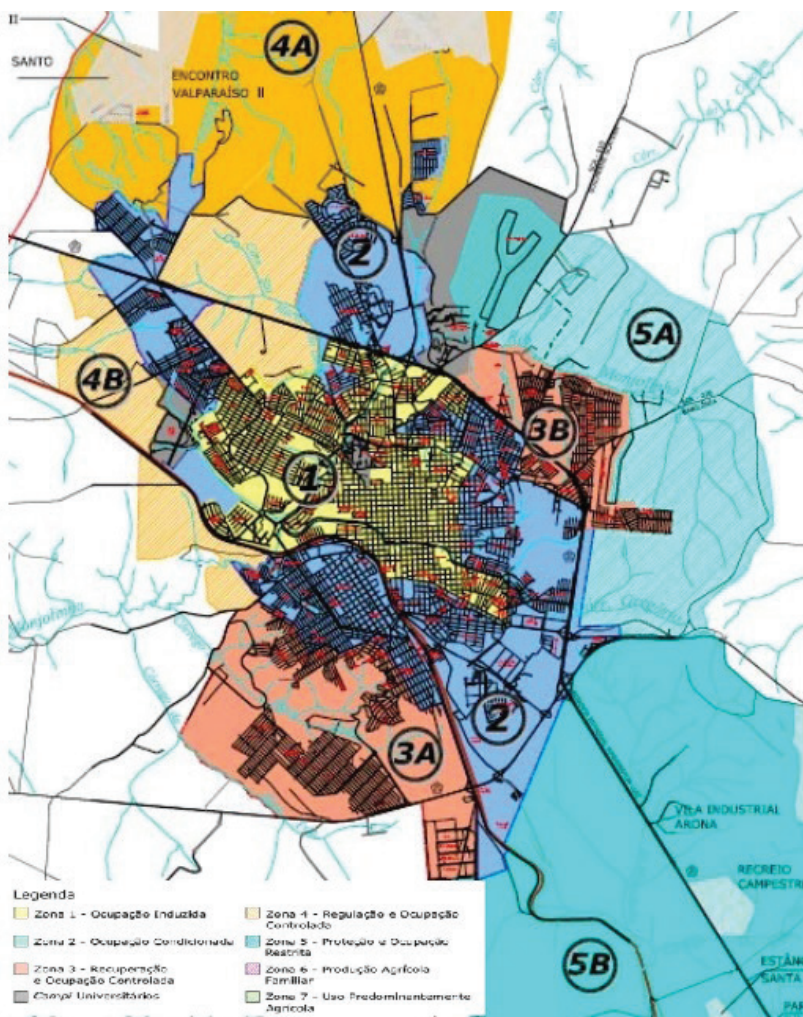
Assim, em 1997 o seminário “São Carlos – projeto cidade urgente: plano, instrumentos de planejamento, gestão e qualidade ambiental”, organizado pela Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de São Carlos (AEASC), pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP), buscou debater junto a comunidade são-carlense e a setores do governo os problemas oriundos do descontrole da expansão urbana e fomentar a criação de um Plano Diretor real ao município (PERES, 2012). A formulação desse Plano iniciou-se em 2001, com a já citada candidatura de Newton Lima, e a aprovação do Estatuto da cidade, e sua aprovação ocorreu no final de 2005.

Em linhas gerais, o Plano Diretor da cidade de São Carlos contemplou o Estatuto da Cidade. Ele foi amplamente incorporado nos princípios, objetivos e diretrizes gerais da política urbana através da ênfase dada a função pública, social, ambiental e democrática da cidade. O plano de 2005 também estabeleceu um novo zoneamento e coeficientes de uso e aproveitamento do solo. O território municipal foi dividido em macrozona rural e urbana. Por sua vez, a macrozona urbana foi dividida em três zonas (zona 1, zona 2 e zona 3). A macrozona rural, por sua vez, foi dividida em três zonas (zona 5, zona 6 e zona 7) e uma zona intermediária (zona 4). Também foi estabelecido sete zonas de especial interesse (I- área especial de interesse histórico; II- área especial de interesse ambiental; III- área especial de interesse turístico, histórico e ecológico; IV - área especial de interesse turístico, esportivo e ecológico; V- área especial de interesse industrial;

VI- área especial de interesse de transporte aéreo; VII- área especial de interesse social) de forma a complementar o zoneamento. O zoneamento e o coeficiente de uso e aproveitamento do solo foram estipulados, sobretudo, levando em consideração as fragilidades ambientais do município (PERES, 2012). Dessa forma, a zona 1 e zona 2 buscou oferecer melhores índices de aproveitamento e ocupação do solo, além de menores restrições construtivas, buscando adensar a região central da cidade (a exceção se deu com a zona 3, localizada na região sul e leste, composta por solo arenoso (3A) e ocupada pela população de menor renda, e pelos principais mananciais de abastecimento da cidade (3B)). Concomitante ao adensamento da região central, o plano demarcou as áreas passíveis de expansão urbana, localizadas a norte e oeste. Essa área está situada na zona 4 (4A e 4B), e visando frear a construção de parcelamentos dispersos e estimular o adensamento, recai sobre ela uma outorga onerosa de alteração do uso do solo, estipulada em 5% do valor do terreno.

Como aponta Peres (2012), o diagnóstico elaborado para o Plano Diretor apontou fragilidades ambientais em todas as direções do município (a sul, solo arenoso e área de recarga do aquífero guarani; a leste, área de manancial das principais bacias de abastecimentos hídrico da cidade; a norte, transposição das bacias Tietê-Jacaré e Mogi-Guaçu; e a oeste, área de relevo e topografia desfavorável), mesmo assim, os setores oeste e norte foram apontados como vetores mais adequados de expansão. Como podemos observar no mapa 1 (abaixo), a zona 4B (oeste) está situada em áreas contíguas aos três principais polos de implantação dos condomínios residenciais fechados, o que sugere que, para além das fragilidades ambientais da área, prevaleceu os interesses desses grupos em orientar os vetores da expansão urbana. Uma segunda contradição encontrada no plano diretor de São Carlos pode ser verificada na questão relativa ao adensamento da região central. Por um lado, como foi dito, houve a intenção de adensar a cidade e controlar parcelamentos de solo dispersos. Porém, esse intuito parece ser questionado se levarmos em consideração a dimensão das zonas 4A e 4B, e o valor da outorga onerosa de alteração do uso do solo.

Mapa 1 – Zoneamento Urbano de São Carlos



Fonte: Peres (2012, p. 290).

Outra questão importante contida no Plano Diretor aprovado em 2005 foi referente aos condomínios residenciais fechados. O Plano contém diretrizes específicas para os condomínios habitacionais. Através dessas diretrizes a aprovação desses empreendimentos mediante TAC's ficou suspensa. As diretrizes buscaram instituir normas públicas municipais complementares a Lei federal 4.591/64, além de acabar com a forma híbrida do loteamento fechado.

Para os parcelamentos que resultem em regime jurídico da forma condominial, as diretrizes estabeleceram, quanto ao tamanho, no artigo 128 (SÃO CARLOS, 2005), que os empreendimentos não poderiam exceder a área de 200.000 m². Porém, para as áreas compreendidas na zona 4A e 2 e 4B abrangidas pelo perímetro delimitado pelo quadrilátero definido pela divisa da Zona 4-A, Rodovia Washington Luiz (SP-310), Rodovia Engenheiro Thales de Lourena Peixoto (SP-318) e estrada Municipal SCA-442, na divisa com o Jardim Embaré a área murada do empreendimento poderia chegar a 550.000 m².

Empreendimentos de grande porte, como é o caso dos condomínios residenciais fechados, podem limitar a mobilidade urbana das cidades em que estão inseridos. Uma vez que as suas áreas são muradas, eles podem representar obstáculos às vias existentes e verdadeiros fragmentos ou ilhas urbanas, rompendo com a lógica urbanística, mas também social, a sua volta. No caso da metragem adotada em São Carlos, podemos perceber que as diretrizes contidas no Plano Diretor é bem generosa e permite a criação de verdadeiros bairros murados.

Outra questão que chama a atenção é a delimitação do quadrilátero definido pela divisa da Zona 4-A, Rodovia Washington Luiz (SP-310), Rodovia Engenheiro Thales de Lourena Peixoto (SP-318) e estrada Municipal SCA-442, na divisa com o Jardim Embaré. Como podemos constatar no mapa acima, essa área engloba, em boa parte, os empreendimentos Damha. Esses empreendimentos, lançados a partir de 2002 (Damha I e II), já possuíam áreas em torno de 500.000 m². E os empreendimentos lançados após a promulgação do plano (Village I, II, Damha III, EcoEsportivo Damha IV) possuem metragem em torno de 250.000 m². Porém, ainda há um agravante. Pois como esses empreendimentos são contíguos uns aos outros, a área correspondente ao Damha I, Damha II, Damha III e Village III, por exemplo, ultrapassa 1.400.000 m².³

Ainda no artigo 128 (SÃO CARLOS, 2005), a fim de minimizar a presença dos muros, símbolo da separação espacial, mas também social, o poder público estipulou que os empreendimentos deveriam reservar, além do passeio público, faixas mínimas de 5 m (cinco metros) ao longo das vias públicas que viessem a ser implantadas no seu entorno, ou em parte dele, para jardins voltados para as referidas vias públicas, de tal modo que a presença de seus muros fosse atenuada. Mais abaixo, no artigo 130 (SÃO CARLOS, 2005), a fim de oferecer contrapartidas sociais e reestabelecer a função pública desses

³ O mesmo pode ser notado no polo onde se localiza os empreendimentos no Parque Faber-Castell, a oeste, e mais acima, no polo constituído pelos condomínios Moradas São Carlos, Terra Nova São Carlos, Condomínio Residencial Quebec e Montreal, etc.

espaços, como ocorre com os parcelamentos de solo sob a Lei 6.766/79, ficou estipulado que os empreendimentos condominiais fechados deveriam destinar 18% (dezoito por cento) para áreas públicas, sendo 10% (dez por cento) para áreas de lazer e 8% (oito por cento) para áreas institucionais, localizadas fora dos limites da área condominial fechada. Porém, novamente é possível perceber meios de burlar essa diretriz, pois a doação fica suspensa em empreendimentos resultantes de desmembramentos (§1), e as faixas mínimas ao longo das vias locais, que visam atenuar a presença dos muros, podem ser computadas como área de lazer (§2).

Conclusão

Embora as diretrizes específicas aos condomínios residenciais fechados contidas no Plano Diretor de 2005 tenham representado avanços, uma vez que foram criadas regulações municipais ante a arbitrariedade de alguns agentes públicos municipais, podemos notar que prevaleceram os interesses de grandes construtoras em detrimento do interesse público. Isso fica evidente nas especificações relativas ao tamanho e localização dos parcelamentos em regime condominial, nos mecanismos e formas de burlar as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor com um conteúdo voltado ao bem público, como a doação de áreas de lazer e institucionais e ao estipular os vetores de crescimento da cidade exatamente nas áreas em que estão localizadas esse tipo de empreendimento, sendo uma dessas construtora e incorporadora a Damha Urbanizadora, um dos braços do Grupo Encalco Damha, responsável pela implantação dos Condomínios Damha.

No limite, as diretrizes aplicadas às esses empreendimentos têm sido, principalmente, as relativas aos coeficientes de aproveitamento e uso do solo e os estudos de impactos de vizinhança.

Dessa forma, a ação do poder público em relação à implantação dos condomínios fechados tem sido marcada pela omissão ante aos interesses da iniciativa privada e em detrimento do bem estar público.

Prevalece no imaginário público a ideia de que esses empreendimentos trazem vantagens econômicas ao município, decorrentes da geração de empregos e do capital investido pelas construtoras. Fica em segundo plano o ônus social e político de tal forma urbana, como podemos perceber na fala abaixo do atual prefeito de São Carlos quanto aos empreendimentos Damha:

São Carlos está precisando de investimentos e estes empreendimentos que o Grupo Encalso Damha está nos oferecendo é um passo importante para ajudar no desenvolvimento do município, investindo e acreditando no potencial de nossa cidade. (PREFEITO..., 2013).

ACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND THE IMPLEMENTATION OF GATED COMMUNITIES IN SÃO CARLOS: AN ANALYSIS OF CONDOMINIUMS DAMHA

ABSTRACT: *Currently, a hallmark of urban space has been the privatization of public spaces once. However, this process does not occur naturally. Rather, it is essential to the action of the government in building a legal framework to legitimize such a phenomenon. In this sense, the article seeks to rescue historically it was built this legal framework responsible for implementing the closed residential spaces in the city of São Carlos, in particular the Damha condominiums. To achieve the goal proposed to use federal legislation (Law 4,591 / 64 and 6,766 / 79) and municipal laws (Law 12,731 / 00 13,691 / 05) that dealt on the subject. We conclude that the municipal government of São Carlos has favored the implementation of these projects via legal framework.*

KEYWORDS: *Gated communities. Urban legislation. São Carlos. Damha Urbanizadora. Master Plan.*

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. As esferas pública e privada. In: _____. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p.31-88.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 5 maio 2016.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos:** a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume, 2007.

DAL POZZO, C. F. **Territórios de autosegregação e de segregação imposta:** fragmentação socioespacial em Marília e São Carlos. 316f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96709/dalpozzo_cf_me_prud.pdf?sequence=1> Acesso em: 16 maio 2016.

FREI, J. C. de. **Da legalidade dos loteamentos fechados.** [1998]. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>>. Acesso em: 5 maio 2016.

GÓES, E. M.; SPOSITO, M. E. B. **Espaços fechados e cidades:** insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Ed. da UNESP, 2013.

MARICATO, E. Erminia Maricato: o Estatuto da Cidade é uma conquista popular. [jul. 2011]. Entrevistadora: Carolina Campos. **Vermelho**, Fortaleza, 5 jul. 2011. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=157988&id_secao=61>. Acesso em: 5 maio 2016.

PERES, R. B. O plano diretor do município de São Carlos. In: _____. **O planejamento regional e urbano e a questão ambiental:** análise da relação entre o plano de bacia hidrográfica Tietê-Jacaré e os planos diretores municipais de Araraquara e São Carlos, SP. 2012. 370f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) - Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <http://www.btdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6698>. Acesso em: 5 maio 2016.

PREFEITO participa de reunião com o grupo Encalso Damha. São Carlos, 12 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2013/163178-altomani-participa-de-reuniao-com-o-grupo-encalso-damha.html>>. Acesso 5 maio 2016.

RODRIGUES, A. M. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, M. S. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p.147-168.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/planejamentourbano.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

SÃO CARLOS. Decreto Municipal n. 3 5 6, de 5 de outubro de 2006. Aprova o condomínio “Residencial Village São Carlos II”, e dá outras providências. **Diário Oficial de São Carlos**, São Carlos, 5 out. 2006a. Disponível em: <<http://geo.saocarlos.sp.gov.br/habitacao/files/plots/contracts/000244.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Decretos Municipal n. 2 4 3, de 2 de agosto de 2006. Aprova o condomínio “Residencial Village São Carlos I”, e dá outras providências. **Diário Oficial de São Carlos**, São Carlos, 2 ago. 2006b. Disponível em: <<http://geo.saocarlos.sp.gov.br/habitacao/files/plots/contracts/000243.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei n. 13.691, de 25 de novembro de 2005. Institui o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências. **Diário Oficial de São Carlos**, São Carlos, 25 nov. 2005. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/Lei_13691_05_Plano_Diretor.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Decreto Municipal n. 55, de 26 de março de 2004. Dispõe sobre a aprovação do condomínio “Parque Residencial Damha II”. **Diário Oficial de São Carlos**, São Carlos, 26 mar. 2004. Disponível em: <<http://geo.saocarlos.sp.gov.br/habitacao/files/plots/contracts/000233.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Decreto Municipal n. 64, de 15 de maio de 2002. Aprova o condomínio “Parque Residencial Damha”, e dá outras providências. **Diário Oficial de São Carlos**, São Carlos, 15 maio de 2002.

_____. Lei n. 12.731, de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a instituição de loteamentos fechados e de empreendimentos em sistema de condomínio e dá outras providências. **Diário Oficial de São Carlos**, São Carlos, 21 dez. 2000.

Tabela 1 – Condomínios e loteamentos fechados residenciais horizontais em São Carlos (1976 - 2013)

| Empreendimento | Nº Lotes/ Unidade habitacionais | Empreendedor | Forma aprovação |
|--|--|---|----------------------------|
| De 1970 à 1999 – 7 empreendimentos | | | |
| Parque Sabará (1976) | 158 | Sapé Agropecuária | loteamento |
| Residencial Samambaia (1982) | 813 | ----- | loteamento |
| Parque Faber I (1990) | 237 | Lápis Johan Faber | loteamento |
| Residencial Dom Bosco (1996) | 47 | Educandário São Carlos | loteamento |
| Parque Fehr (1997) | 929 | GLH – Empreendimentos Imobiliários S/C Ltda. | loteamento |
| Residencial Parati (1999) | 71 | Comercial e Construtora Bianco Ltda. | loteamento |
| Grand Ville (1999) | 30 | Ivo Nicoletti Proj. e Obras / Engeforte | condomínio |
| De 2000 à 2009 – 23 empreendimentos | | | |
| Parque dos Ipês (2000) | 37 | Ivo Nicoletti Projetos e Obras | condomínio |
| Residencial Ize Koizume (2000) | 24 | ODA empreendimentos e participações s/c Ltda. | loteamento |
| Cond. Residencial Montreal (2002) | 283 | Eng. e Comércio Bandeirantes Ltda. | condomínio |
| Parque Faber-Castell II (2002) | 156 | Faber-Castell Proj. Imob / Sobloco | loteamento |
| Damha I (2002) | 497 | Encalco Construções Ltda | condomínio |

| Empreendimento | Nº Lotes/ Unidade habitacionais | Empreendedor | Forma aprovação |
|---|--|--|----------------------------|
| Damha II (2002) | 510 | Encalso Construções Ltda | condomínio |
| Bosque de São Carlos (2003) | 273 | Const. Perdiza Villas Boas | condomínio |
| Residencial Eldorado (2003) | 326 | Eldorado São Carlos Emp. Imob. Ltda. | condomínio |
| Swiss Park (2003) | 290 | Swiss Park Incorporadora | condomínio |
| Residencial Dona Eugênia (2004) | 30 | Oda Empreend. e Particip. S/C Ltda | condomínio |
| Village Mont Serrat (2006) | 44 | MRV Engenharia e Participações S.A. | condomínio |
| Village Paineiras (2006) | 66 | MRV Engenharia e Participações S.A. | condomínio |
| Village Damha I (2006) | 313 | Encalso Construções Ltda. | condomínio |
| Village Damha II (2006) | 244 | Encalso Construções Ltda. | condomínio |
| Jardim Vista Alegre (2007) | 186 | GTY Empreendimentos Imobiliários S/S. Ltda | loteamento |
| Orizzonti di San Carlo Residenziale (2007) | 70 | Tarraf Construtora | condomínio |
| Parque do Espraiado (2008) | 226 | SVN Empreend. e Construções Ltda. | loteamento |
| Terra Nova São Carlos I (2009) | 442 | Rodobens Negócios Imobiliários | condomínio |
| Moradas São Carlos I (2009) | 596 | Rodobens Negócios Imobiliários | condomínio |
| Jardim Tijuca (2009) | 130 | RPS Engenharia | loteamento |
| Con. Res. Nossa Senhora de Nazaré | 26 | ----- | condomínio |
| Res. Acatu (Tecumseh Village) | 49 | ----- | condomínio |

A ação do poder público e a implantação dos espaços residenciais fechados em São Carlos: uma análise dos Condomínios Damha

| Empreendimento | Nº Lotes/ Unidade habitacionais | Empreendedor | Forma aprovação |
|---|--|---|----------------------------|
| Moradas São Carlos I (2009) | 596 | Rodobens Negócios Imobiliários | condomínio |
| De 2010 a 2013 – 7 empreendimentos | | | |
| Condomínio Residencial Quebec (2010) | 456 | Engenharia e Comércio Bandeirantes | condomínio |
| Moradas São Carlos II (2010) | 602 | Rodobens Negócios Imobiliários | condomínio |
| Damha III (2011) | 276 | Encalso Construções Ltda. | condomínio |
| Village Damha III (2011) | 333 | Encalso Construções Ltda. | condomínio |
| Damha Golf (2012) | 128 | Encalso Construções Ltda. | condomínio |
| Reserva Aquarela (2012) | 240 | Viver Incorporadora e Construtora S.A (Inpar S.A) | condomínio |
| Moradas São Carlos III (2013) | 454 | Rodobens Negócios Imobiliários | condomínio |

Fonte: Elaboração própria baseado em Góes e Sposito (2013, p. 148–149), Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos e Dal Pozzo (2011, p. 130).