PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MESTRADO E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Mariana Barbosa de Souza

NORMA E TERRITÓRIO: O PROCESSO DE NORMATIZAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Santa Cruz do Sul

2019

Mariana Barbosa de Souza

NORMA E TERRITÓRIO: O PROCESSO DE NORMATIZAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional–Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul–UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul
2019

Mariana Barbosa de Souza

NORMA E TERRITÓRIO: O PROCESSO DE NORMATIZAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional–Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Desenvolvimento Regional; Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul–UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor orientador – UNISC

Dra. Grazielle Betina Brandt

Professora examinadora – UNISC

Dra. Virgínia Elisabeta Etges

Professora examinadora – UNISC

Dr. Ricardo Mendes Antas Júnior

Professor examinador – USP

Dr. Martin Coy

Professor examinador – Universidade de Innsbruck

Santa Cruz do Sul
2019

Para Harold Michaud e, especialmente, Louise Dickner, que me amaram profundamente enquanto eu morei no Canadá. Obrigada por tanto amor e tanto orgulho que vocês sentem de e por mim.

Pour Harold Michaud et surtout Louise Dickner, qui m'a beaucoup aimé pendant que je vivais au Canada. Merci pour tant d'amour et de fierté que vous ressentez de et pour moi.

AGRADECIMENTOS

Eu não sou boa com números, com coisas representadas e sempre digo para o meu orientador que eu prefiro que ele me peça para escrever vinte páginas do que fazer uma tabela ou um gráfico. Mas hoje eu gostaria de começar com números. Então, vamos lá: 41 mil reais foi o preço de um único sofá que a mãe e eu vimos à venda em uma loja de decoração em Xangri-Lá, que com um singelo 30% de desconto custava 29 mil reais. Essa é a dinâmica que move os municípios em que eu cresci, vivi e ainda vivo. Mais de 300 páginas são o resultado de um trabalho que tenta descrever um pouco disso, como é a dinâmica nesses lugares, especialmente no que tange aos condomínios fechados.

Nesses quatro anos de doutorado eu vi e vivi muita coisa. A minha turma de doutorado tem 12 doutorandos, duas defesas já realizadas e uma delas, a da Sirlei, uma mulher incrível e da luta, foi reconhecida pela CAPES. Nesses quatro anos eu vi metade da minha turma viver a experiência de términos de relacionamentos, inclusive eu. Acho que deveria existir uma pesquisa que investigasse os fins de casamentos, namoros e a quantidade de divórcios na pós-graduação (talvez já exista!).

Nesses anos também, eu bati o meu recorde de viagens entre Capão da Canoa e Santa Cruz do Sul. Não consigo nem imaginar a quantidade de km rodados. Em uma destas vezes eu fiz o trecho carregando um suporte gigante de bicicletas speed para carro, para dar para o pai no dia dos pais. Tenho ótimas histórias de rodoviária, uma até que eu paguei calcinha, porque não basta carregar uma mala, tem que ter mala, bolsa, mochila e outros.

Nesses quatro anos eu meti o pé nas escolas públicas. Eu fui chamada para conversar com alunos de tantas escolas, que hoje nem sei precisar ao certo o número de escolas. O engraçado é que não foi para falar sobre condomínios fechados, mas sim da comunidade LGBTQI+, como eu, enquanto mulher bissexual, faço um trabalho jurídico voluntário. Entrei nas escolas de Capão e de Xangri-Lá e não cansei de me surpreender com os olhares dos estudantes, quando eu dizia que estava fazendo doutorado, que tinha morado no Canadá.

Eu cresci num lugar em que as pessoas, de tanto ouvirem, passaram a acreditar que nada do que se planta dá. Que a terra é arenosa e o seu Ph é muito alto. Que um boi não alcança 300kg e que as pessoas trabalham no verão para ficarem sem fazer nada no inverno. Que as pessoas de lá não são inteligentes e não dão para nada.

Então, entendo que alguém que estudou a vida inteira em escola pública, uma delas inclusive é a que possui os maiores índices de violência do município de Capão, de repente chega e diz que é possível, que dá para se alcançar os próprios sonhos, independente do que digam... tem um valor especial.

Ainda falando em números, concluo o doutorado ao mesmo tempo em que inicio a segunda metade de uma segunda graduação: licenciatura em História. Não teve um santo dia em que eu não escutasse o fantasminha do meu orientador dizendo: *Mariana, foca na tese*. A tese é mais importante. Mas acho que consegui. Quando eu era pequena e via minha mãe com tantos alunos, trabalhando aos finais de semana corrigindo trabalhos e elaborando aulas de português, eu sempre dizia: eu nunca vou ser professora. É muito trabalho. E mãe sempre tem razão. A minha está sempre certa quando diz que a gente cospe para cima e cai na testa.

Ainda sobre o fantasma do meu orientador, eu acho que nesses quatro anos não teve um único dia em que eu não pensasse em chegar para ele e dizer que eu queria mudar o tema da tese e trabalhar com comunidade LGBTQI+. Mas, ao mesmo tempo, entendo que concluir a tese sobre essa temática dos condomínios é de extrema importância. Então, vi tudo como o encerramento de um ciclo. Porém, ansiosa como eu sou, fazendo mil trabalhos e mil publicações sobre comunidade LGBTQI+ e mais, sendo reconhecida também por isso.

Eu recebi todo o carinho do mundo durante esta jornada e acho até que nem sou digna de tanto, mas tranquilamente defenderia outra tese, se tivesse a certeza de que seria assim: com muito amor. Um grupo que não pode ficar de fora dos meus agradecimentos e que nos últimos tempos me encheu de amor, é o meu grupo de amigos da escola Vizzotto. Nós fizemos o ensino fundamental juntos, alguns casaram, tiveram filhos, foram em busca de outros sonhos, que de alguma forma eu também compartilho. Eu acho as vezes que eles nem sabem direito o que eu faço, mas nunca deixaram de me admirar. E eu os admiro com tanto carinho e amor que nem sei explicar em palavras. Desse grupo não posso deixar de mencionar especificamente a Francini Albuquerque, minha melhor amiga desde que eu tenho lembrança da escola. E o Mathias Mariano, que é corretor de imóveis e que me ajudou com nomes, com indicações de condomínios e incorporadoras e matrículas.

Ainda em relação aos meus amigos de longa data, não posso deixar de mencionar a Tatiana Brum. Minha melhor amiga de faculdade. Ela nunca desiste de mim, mesmo nos momentos mais difíceis. Ela sempre acredita em mim, não me deixa

fraquejar e me ajuda com todas as peleias jurídicas que eu me meto. Te amo minha irmã!

Agora eu preciso especificar os agradecimentos para a minha família e para os meus amigos. Primeiramente, eu gostaria de agradecer aos meus pais, João e Marilse. O pai é uma pessoa muito particular, que eu nunca canso de dizer que anda de bicicleta, 50 km, todo dia. E que faz uma prova da audax de 200km e que chega em primeiro lugar. Mas isso é só uma qualidade do meu pai. Sobre a tese eu queria dizer especificamente, que eu acho que ele foi a pessoa que mais acompanhou o meu trabalho. Durante os dias de escrita mais intensa, todo dia, entre 15h e 15h30m, ele batia no meu quarto para dizer: "*minha lindia, vamos tomar um café*." Eu sou aquela pessoa que quando trabalha, faz isso ininterruptamente por horas. Eu acho que no fundo, o pai sabia que eu tinha que parar um pouco e dar uma oxigenada no cérebro. Pai, não tenho como explicar o orgulho que sinto de ti, de ser tua filha. Te amo profundamente e sou extremamente grata.

Mãe... começo te pedindo desculpa. Porque eu não sei quantas vezes eu fui estúpida contigo, por coisas ridículas, como estar num branco e não conseguir escrever a tese. Me sinto envergonhada por isso. Mas acho que no fundo sou muito parecida contigo e dois bicudos não se beijam. Em alguns momentos me sinto pressionada por ti, mesmo que tu não faças isso, mas acho que isso se dá em razão de hoje eu também estar concretizando um sonho teu. Eu sempre te escutei dizendo que queria viajar, que queria estudar mais. Espero que isso esteja a tua altura, a altura de uma rainha, que é o que tu é. Te amo com todo o carinho do mundo, daqui até a lua, ida e volta três vezes, como naquele livro do papai coelho e do filho coelho que tu lia pra mim, quando eu era pequena.

Os meus irmãos são os melhores do mundo. Como não amar uma irmã que é pedagoga, ganha uma miséria e ainda sim é apaixonadíssima pelo que faz? Impossível. Assim é a Bibiana. Eu sempre digo para as pessoas que é importante dar comida para doutorandos, os meus irmãos são os melhores nisso. E em se tratando de mim, que não gosto de cozinhar, isso tem um valor mais alto. A mãe diz que eu transfiro o meu ódio para a comida que eu faço.

João Otávio, que é mais conhecido como Mano, eu me frustrei muito já, por querer viver a vida por ti. Hoje sou mais tranquila e queria que todas as pessoas tivessem o coração como o teu, eu acho que não existe ninguém com o coração como o teu, que é gentil, amoroso e altruísta. Te amo.

Tem um *serumaninho* que eu não tenho que agradecer porque na prática não me ajudou em nada, mas que foi essencial para este trabalho. É o meu sobrinho João Lucas. Muitas vezes ele chegava da escola e me pedia pra ver Pokémon junto com ele. Mas eu não podia parar de escrever, então ele ficava no meu colo e a tela do meu computador era dividida: metade Pokémon e outra metade a minha tese. Enquanto eu escrevia, com ele no meu colo, ele assistia desenho. O João Lucas acha que eu sou a pessoa mais inteligente do mundo. Uma vez ele me disse que a professora dele leu uma história de uma menina que lia muito e que gostava tanto de ler que literalmente comia os livros, ele me perguntou se eu também comia livros, porque ele sempre me vê lendo. Toda quarta-feira ele pegava livros na biblioteca da escola e sempre que chegava em casa me chamava para ler com ele. O João me pergunta coisas que eu não sei responder porque ele tem certeza que eu sou a *sabedora* da nossa casa, como ele mesmo diz. Eu me apavorei no dia que ele disse que eu sou a pessoa mais inteligente que ele conhece, porque eu sei tudo de pokémons, dinossauros e condomínios fechados. Até ele sabe. Tem uma música conhecida em Capão, que é apresentada por um grupo de danças e que todos conhecem, que diz: que se a vida não te deu filhos, deus te dá sobrinhos.

Eu tenho muitos primos, o meu pai é de uma família de dez filhos. Então, são 18 netos, 6 bisnetos, fora os agregados. Mas eu tenho que agradecer duas primas em especial: a Milena e a Vitória. A Mi é minha cria e foi cursar Direito. E a Vi é formada em Educação Física e mudou a minha vida e a minha saúde. Elas são minhas irmãs de outros pai e mãe. Também tenho que agradecer ao Paulinho, meu primo por parte de mãe, que é corretor de imóveis em Xangri-Lá e que tirou fotos, me ajudou com nomes e tudo mais. A minha tese foi construída em família.

Agradeço as minhas duas avós: Osmarina Vargas de Souza e Tereza Magnus Barbosa, mulheres fortes, que não possuem formação, mas que morrem de orgulho de mim e do que eu faço. Por elas *paguei* incontáveis promessas levando flores brancas em santuários e acho que deu tudo certo.

Agora sobre os meus amigos e amigas. Eu não posso deixar de começar pela Verenice, a Nice, que fez o mestrado comigo e que me abrigou e me deu colinho tantas vezes. Amiga, não sei como te agradecer por tudo que tu já fizeste por mim. Qual é a pessoa que abre a própria casa para amiga doida estudar francês? Só tu mesmo. Espero um dia poder te recompensar tudo do que tu já fizeste por mim.

Tuize, a Tui, foi a minha amiga que mais me enlouqueceu. Me lembro do dia em que o Prof. Rogério disse: "*Mari, tu tem que conhecer uma aluna nova do mestrado que também trabalha com gênero*." Nós duas foi amor à primeira vista. Juntas nós botamos fogo no parquinho. Nós fizemos o teu divórcio, nós terminamos a tua dissertação, nós te aprovamos pro teu doutorado e ainda publicamos três artigos, sendo um em A2, isso é importante de se dizer. Tui, obrigada por tudo. Por me incluir na tua vida, por compartilhar o teu filho comigo. Eu amo o João Rafael como se fosse meu filho. Isso é até estranho, mas é verdade. Te amo amiga. Aliás, isso é uma coisa que eu gasto bem: eu nunca fui embora da tua casa sem dizer que te amo. Eu digo eu te amo para todas as pessoas que eu amo mesmo.

Eu acho que fazer o doutorado também é em razão dos meus alunos. Quando eu pedi demissão em Santa Catarina para assumir a bolsa no PPGDR, deixei metade do meu coração lá com eles. Contudo, o meu coração ficou bem guardado, especialmente com a Bela e a Lauren. Eu acho que eu sou muito sortuda, porque eu tenho a sensação de que pra onde eu vou eu sou adotada por pessoas únicas. Esse foi o caso com a Bela. A Bela foi minha aluna, tornou-se minha mãe postiça e parte da minha família, assim como a sua filha Lauren, que é a minha maninha. Eu amo vocês.

Durante o doutorado eu fiz amigos incríveis e não posso deixar de falar do meu amigo Dr., o Mateus e da minha teacher Débora. O meu sonho é ser descrita por alguém como o Mateus fez para mim sobre a Débora. No dia em que eu conheci o Mateus, tomando um café no Iluminura ele me disse: "*tu vai adorar a Débora, ela ama artes, gosta de teatro, é uma mulher muito inteligente*." Porque como sempre diz a Cristina Yang, minha parceira de Greys Anatomy, série que eu maratonei milhões de vezes nesses quatro anos: *quer me elogiar, não me diz que eu sou bonita, elogie meu cérebro*. Débora, tu é uma mulher incrível, linda por dentro e por fora. Obrigada por me escutar tantas vezes e por se fazer presente, mesmo quando eu estava longe.

Agora eu preciso fazer um aparte especial para o Canadá. Quando eu saí do aeroporto em Toronto, que eu vi a neve pela primeira vez, eu tirei as minhas luvas e me abaixei no chão, peguei um punhado na mão e chorei porque eu nunca na vida, imaginei que sairia de Capão para morar em outro país. No Canadá eu deixei de ser a filha do João do PT e da Prof. Marilse, para ser a Mariana, ou *Marie-Anne*, como diziam o meu nome lá, para ser a estudante brasileira de doutorado. Na UQAR eu tive acesso a uma estrutura incrível, pessoas maravilhosas e um supervisor, o professor

Yann Fournis, que me achava inteligentíssima. Eu sou muito grata ao governo canadense por me possibilitar, por meio de bolsa, ir morar em outro país, aprender a falar uma quinta língua e ter contato com uma cultura tão libertadora.

No Canadá, eu conheci uma única brasileira, a Júlia. Juntas nós nos acolhemos e ver a defesa dela de doutorado lá, foi uma das coisas mais legais que eu fiz. Tenho muito orgulho da amizade que construímos.

No Canadá eu também fui adotada. Essa é a parte mais legal disso: a Louise, a *Loulou*, e o seu marido Harold. Quando a Loulou foi me buscar na rodoviária de Rimouski, ela deu um grito para mim e me abraçou tão forte que eu ainda sinto o carinho dela quando fecho os olhos. A Loulou me tratou de um jeito maternal único. Me lembro da vez em que fui comprar um computador. O meu cartão não passou, porque a compra era de valor alto. Eu precisava ligar para o banco para pedir autorização. Então, pedi que a Loulou fizesse isso por mim. Ela disse que não, que era para eu ligar. Enquanto eu conversava com a atendente em francês, eu vi a Loulou de longe, dizendo para o vendedor: "*essa menina é muito inteligente, é brasileira, faz doutorado e em dois meses aqui já era fluente em francês*." Se tem maior manifestação de carinho e amor do que essa, eu desconheço. O Harold passou dias e dias cozinhando para mim, escutando música brasileira comigo e me apresentando artistas do Quebec. Toda sexta de noite, ele ia me buscar na residência universitária, para eu passar o final de semana com eles e nós sempre íamos conhecer algum lugar novo. Por isso, a minha tese é dedicada a esses dois.

Me sinto culpada, porque eu nunca fui tão feliz como eu fui no Canadá. As vezes a Bibiana me ligava e dizia que eu devia estar me sentindo triste e sozinha, eu concordava, porque me sentia culpada de dizer que era justamente o contrário disso.

No Canadá, eu dividi apartamento com uma argentina, a Andy, uma Venezuelana, a Adriana e uma chinesa, a Yijie. Eu sinto uma saudade gigante dessas três. Quando estávamos só as latinas, conversávamos em espanhol, com a Yijie era tudo em inglês e as aulas na universidade eram em francês. Então, foi tudo muito louco. Fecho os olhos e sinto o cheirinho da comida que a Yijie fazia. Se juntou a isso, a Inês. Uma portuguesa quase brasileira que me botava a fazer caipirinha. Eu que nunca tinha feito, passei seis meses produzindo caipirinha em larga escala.

No Canadá também, eu fiz aula de francês todo santo dia, no Convento de Notre-Damme do Saint-Rosaire. A minha professora tinha 86 anos, sendo 60 de vida missionária. Ela viveu 17 anos no Peru e tudo que eu não entendia em francês, ela

me explicava em espanhol. Nos últimos dois meses, eu já não aguentava mais fazer aula todo dia. Então, disse para ela que não iria mais, mas ela me pediu que eu fosse assim mesmo, para conversarmos. Na semana antes da minha viagem, eu ainda fui no convento. Nós passeávamos pelo jardim do convento e pelos seus túneis secretos. No dia do meu aniversário ela me chamou para almoçar com ela e as outras irmãs. Eu brinco que essa foi a minha maior festa de aniversário. 350 religiosas cantando parabéns para mim. Ainda não acredito que eu precisei conhecer uma religiosa do Quebec, para entender que Deus é mulher.

Nesses últimos anos também conheci muita gente maravilhosa aqui na UNISC. Eu queria agradecer ao Flávio, uma pessoa de coração enorme que me ajudou muito em 2018 e fez eu me apaixonar pelo Direito de novo. Eu conheci também uma baixinha que junto com o pai dela tentam revolucionar o mundo: a Dudinha e o Prof. Dilso. Quando crescer quero ser como vocês. Nesse tempo, eu também me aproximei de pessoas que eu já conhecia, mas que não tinha tanto contato: a Déborah e o Guilherme. Que eu conheci em 2012, por causa do Mano. O Gui faz a melhor carbonara da vida e esses dois irmãos são pessoas que eu admiro demais e que eu quero para sempre na minha vida.

O Doutorado é mesmo um acontecimento incrível. O curso me proporcionou conhecer uma coisinha de 1,98 de altura, um rabugento, ranzinza, mas que me ganhou com uma ideia simples de autocombustão. Sim, no Chile, eu disse pro Nicolas que eu estava triste por causa de um amigo que tinha me decepcionado, ele me disse que a gente podia colocar fogo nele e fazer parecer autocombustão. Como não se apaixonar por uma pessoa assim?! Eu já disse pro Nico, tudo que eu sinto, mas queria registrar que nesses últimos tempos me senti muito sozinha, escrevendo a tese e eu acho que o Nico foi a pessoa que eu mais conversei e isso foi muito especial. Obrigada por tudo e pelos mapas.

A viagem ao Chile, além do Nico, me deu outro presente: o Paulo, meu amor platônico, por razões óbvias. Te amo, Paulinho. Obrigada pela amizade e pelo carinho.

Agora, eu gostaria de agradecer as pessoas dos bastidores: Grasiela da Conceição, Carolina Oliveira e Marleti Silveira. Obrigada por toda a dedicação comigo.

Eu lembrei de uma coisa. Eu sou a criança que cresceu com um quadro do Lula na parede, meu pai é um dos fundadores do PT em Capão e a nossa casa foi centro de muitas reuniões do partido. Sou grata por isso, pela minha família não ser de direita e ter consciência de classe. Uma vez eu vi uma reportagem que noticiava uma mulher

que pediu para o Lula tirar uma foto com a sua filha no colo. A criança deitou a cabeça no ombro do presidente, eu falei pro pai e o pai disse que eu faria a mesma coisa se fosse aquela criança, porque o Lula é como se fosse um membro da família. Obrigada, presidente, por tirar milhões de pessoas da miséria.

Deixei por fim, intencionalmente, as pessoas que eu tenho mais orgulho em dizer muito obrigada: os meus professores. Preciso dizer um muito obrigada ao Professor André Viana Custódio, que foi meu primeiro orientador e me deu a minha primeira oportunidade de lecionar. Não sei como dizer em palavras o quanto sou grata por isso.

Gostaria de agradecer a professora Virgínia, uma mulher incrível, uma professora mais incrível ainda e referência na nossa área. Não tenho como lhe dizer o quanto me sinto lisonjeada por ter sido sua aluna. Muito obrigada pelo carinho.

Professora Grazielle Betina Brandt, a Grazi. A primeira vez que a vi foi logo depois do seu retorno do Canadá, dando um encontro quinzenal com um sotaque francês coisa mais linda. Se não fosse a Grazi eu jamais teria ido para o Canadá. A Grazi foi a primeira pessoa que acreditou em mim, que disse que eu seria selecionada, dentre tantos candidatos para a bolsa. Nem eu mesma acreditei nisso. Tanto que nem falei com o Professor Rogério, só contei mesmo depois, quando recebi o resultado. Grazi, obrigada por todo carinho, amor e paciência. Quando eu crescer quero ser como você.

Agora, o meu amado orientador, Professor Rogério, ou como carinhosamente eu chamo: *o chefe*. Quando eu entrei no programa, eu tinha uma lista de professores, indicados pela Professora Marli Costa, para que um deles fosse meu orientador. O primeiro da lista era o professor Rogério. Eu fui falar com ele. Cheguei com uma proposta bem diferente, pensando em pesquisar conselhos de direitos de crianças e adolescentes e o chefe me fez uma contraproposta. Pesquisar condomínios fechados, confesso que eu até ri, mas topei ler alguns textos e para resumo da obra, estou concluindo uma tese sobre condomínios fechados. Professor Rogério, nunca te agradeci por essa vida maravilhosa que tive na academia, por sua causa. Por causa do mestrado e do doutorado conheci 7 países, aprendi falar francês e tenho o maior orgulho de hoje, ser a centésima defesa de doutorado do programa, com uma trajetória cheia de amor pela UNISC, que vem desde a graduação em Direito, na UNISC Capão. Por sua causa, eu deixei de ser conhecida em Capão como a Mariana, filha do João do PT e da Prof. Marilse, para ser a Mariana dos condomínios fechados, a Mariana que pesquisa condomínios: a Mariana e só. O senhor é uma pessoa

incrível, que me acolheu, me orientou com afetividade e que eu admiro por tudo, por ser um pai incrível para o Pedro, um professor especial e um ser humano maravilhoso. Por sua causa, eu coloquei o pé na minha terra e me apaixonei de novo pela minha gente, pela minha cidade e pela minha região. O Litoral Norte é lindo, por causa da beleza natural, mas mais ainda pelas pessoas que vivem lá.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Ministério da Educação), bem como à todo povo brasileiro, que com seus esforços possibilitam bolsas de incentivo à pesquisa no Brasil. Ao mesmo tempo em que agradeço desejo um futuro melhor para o Brasil, no que tange à pesquisa, embora os ventos fascistas que sopram não ensejem um futuro atraente para aqueles que trabalham em prol da ciência brasileira. Sou uma otimista nesse sentido.

Eu acho que é isso. A minha turma de doutorado é composta por pessoas incríveis que quero levar para sempre comigo. Sou grata a tudo e a todos. Obrigada!

"Nem a terra e nem as mulheres são territórios de conquista."

Autora desconhecida.

RESUMO

Os condomínios horizontais fechados constituem um fato urbano que vem se espalhando para além das metrópoles e cidades médias, demandando normas que regulamentem tal fenômeno. Nas literaturas nacional e internacional sobre condomínios horizontais fechados existem diferentes nomenclaturas. Analisando-os a partir de perspectivas materiais, morfológicas, sociais e econômicas, alguns critérios são capazes de identificá-los, como os muros altos que os cercam, a alta segurança e a maneira como são apartados do restante do espaço urbano. Apesar de não haver uma definição única, estes empreendimentos têm sido estudados como um objeto constituído *a priori* e que tem sua existência dependente de ações, de práticas e de discursos dos agentes sociais que produzem o espaço urbano. Na presente tese, busca-se compreender aquilo que regula os condomínios horizontais fechados, em âmbito municipal, isto é, investigar como ocorreu o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá/RS. Para tanto, partiu-se de um referencial teórico que discute conceitos necessários para a compreensão do tema, tais como o de norma, território e segregação urbana. Ademais, também se compreendeu que a contextualização histórica dos municípios e a maneira como foi constituído o território de ambos, significou entender como o fenômeno dos condomínios fechados incidiu nesta região. A emergência destes produtos imobiliários, na aurora dos anos 1990, é estudada no interior das práticas de poder próprias ao contexto histórico e geográfico do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, considerando práticas políticas em que se percebe, não como um pano de fundo, mas sim como constitutivas do próprio objeto e das acepções que se produzem sobre ele. Para aprofundar o tema, partiu-se dos entendimentos propostos por Milton Santos (1996) e reforçados por Ricardo Mendes Antas Júnior (2005), que asseveram que o território é fonte não-formal do Direito, para demonstrar que a situação consolidada no território dos municípios examinados serviu para a construção de leis municipais que regulamentam os empreendimentos, principalmente porque não há lei federal que regulamente a matéria. Empiricamente demonstrou-se que as normas municipais careceram de um adequado processo legislativo. Também se comprovou que as práticas sociais advindas da implementação destes empreendimentos implicaram, especialmente, na privatização de espaços públicos, bem como na segregação socioespacial.

Palavras-chave: Território. Norma. Segregação urbana. Condomínios horizontais fechados. Capão da Canoa. Xangri-Lá.

ABSTRACT

The closed horizontal condominiums constitute an urban fact that is spreading beyond the metropolises and medium cities, demanding norms that regulate this phenomenon. In national and international literature on closed horizontal condominiums there are different nomenclatures. Analyzing them from material, morphological, social and economic perspectives, some criteria are able to identify them, such as the high walls that surround them, high security and the way they are separated from the rest of the urban space. Although there is no common definition, these enterprises have been studied as an a priori object, constituted and that has its existence dependent on actions, practices and discourses of the social agents that produce the urban space. In this thesis, it is sought to understand what regulates horizontal closed condominiums, in the municipal scope, that is, to investigate how the normative process of horizontal condominiums closed in the municipalities of Capão da Canoa and Xangri-Lá/RS occurred. In order to do so, it was based on a theoretical framework that discusses concepts needed to understand the theme, such as the norm, territory and urban segregation. In addition, it was also understood that the historical contextualization of the municipalities and the way the territory of both was constituted, meant to understand how the phenomenon of the closed condominiums affected this region. The emergence of these real estate products, at the dawn of the 1990s, is studied within the practices of power proper to the historical and geographical context of the North Coast of Rio Grande do Sul, considering political practices in which it is perceived, not as a backdrop, but rather as constitutive of the object itself and the meanings that are produced about it. In order to deepen the subject, it was based on the understandings proposed by Milton Santos (1996) and reinforced by Ricardo Mendes Antas Júnior (2005), who assert that the territory is a non-formal source of Law, to demonstrate that the consolidated situation in the territory of the municipalities examined served to construct municipal laws that regulate ventures, mainly because there is no federal law that regulates the matter. It has been empirically demonstrated that municipal norms lack an adequate legislative process. It has also been shown that the social practices resulting from the implementation of these enterprises have led to the privatization of public spaces, as well as socio-spatial segregation.

Keywords: Territory. Norm. Urban segregation. Horizontal condominiums closed. Capão da Canoa. Xangri-Lá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1 - Condomínio La Plage – Xangri-Lá 49
Fotografia 2 – Loja Longo 129
Fotografia 3 – SACC – Sociedade Amigos Capão da Canoa 130
Fotografia 4 – Casa de veraneio de Leonel Brizola e sua família 134
Fotografia 5 – Avenida Beira-Mar de Capão da Canoa 142
Fotografia 6 – Muros e rua sem saída, entre os Condomínios Atlântida Ilhas Park e Carmel – Atlântida 165
Fotografia 7 – Condomínio Villas Resort 171
Fotografia 8 – O marketing institucional municipal em parada de ônibus em Xangri-Lá 172
Fotografia 9 – Residência no Condomínio horizontal fechado Enseada, em Xangri-Lá 188
Fotografia 10 – Entrada de visitantes e moradores do condomínio Maibu, em Xangri-Lá 191
Fotografia 11 – Entrada de serviços do condomínio Maibu, em Xangri-Lá 191
Fotografia 12 – Acesso principal ao município de Xangri-Lá 229

Figura 1 – Espaço geográfico e seus efeitos 42
Figura 2 – Fluxo do Processo Legislativo Municipal 60
Figura 3 – Relação entre Geografia e Direito 67
Figura 4 – *Outdoors* de condomínios horizontais fechados (RS 389 – Estrada do Mar) 97
Figura 5 – Logotipos de Condomínios de Xangri-Lá 97
Figura 6 – *Outdoor* e informações publicitárias do Condomínio “Capão Ilhas Resort” 108
Figura 7 – Sambaqui Capão Alto, Xangri-Lá 118
Figura 8 – Barco Phoenix 121
Figura 9 – Mapa de localização dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 123
Figura 10 – Alameda na Rua Inambuí, Atlântida-Xangri-Lá 128
Figura 11 – Projeto de urbanização para o Balneário de Capão da Canoa 129
Figura 12 – Edifício Aimoré 131
Figura 13 – Vista da praia de Capão da Canoa, com quiosque. Década de 1960 132
Figura 14 – Monumento em homenagem à Leonel Brizola 134
Figura 15 – Lilico* 135
Figura 16 – Aterramento dos lotes e calçamento das primeiras ruas 137

Figura 17 – Ocupação e urbanização do território de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 143
Figura 18 – Aglomeração Urbana do Litoral Norte 150
Figura 19 – Ciclo inicial da implementação de um condomínio horizontal fechado 169
Figura 20 – Estrutura viária de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 170
Figura 21 – Condomínios Horizontais fechados: Xangri-Lá 175
Figura 22 – Rua Leão Marinho, entre os condomínios Acqualina e Pacific 177
Figura 23 – Condomínios Horizontais Fechados: Capão da Canoa 179
Figura 24 – Planta baixa do condomínio fechado Terrasul 180
Figura 25 – Condomínio Velas da Marina (Primeiro condomínio horizontal fechado do município – 1995) 182
Figura 26 – Conurbação entre Xangri-Lá e Capão da Canoa 184
Figura 27 – Residência no Condomínio horizontal fechado Acqualina, em Xangri-Lá 189
Figura 28 – Notícia de audiência pública realizada em Capão da Canoa 216
Figura 29 – Matrícula Mãe do Condomínio Arenas Curumim no Registro de Imóveis de Capão da Canoa 224
Figura 30 – Condomínio Horizontal de Lotes Capão Ilhas Resort 233
Figura 31 – Mapa de zoneamento ambiental de Capão da Canoa 235
Figura 32 – Parque Eólico Honda, em Xangri-Lá 239
Figura 33 – Lançamento do empreendimento Lifeday 242
Figura 34 – Condomínio horizontal de lotes Costa Serena (Capão da Canoa) 251
Figura 35 – Pórticos de entrada dos condomínios Las Palmas e Acqualina (Xangri-Lá) 252
Figura 36 – Contiguidade dos condomínios Quintas do Lago/Malibu e Blue/Enseada (Xangri-Lá) 254

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Comissões técnicas das Câmaras de Vereadores de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 59
Quadro 2 – Incorporadoras e áreas de atuação predominantes no Brasil 99
Quadro 3 – Algumas propostas apensadas ao PL 3.057/2000 101
Quadro 4 – Emancipações Municipais 126
Quadro 5 – População Total, Rural e Urbana de Capão da Canoa e Xangri-Lá - 2010 145
Quadro 6 – Estimativas de Populações Fixa, Flutuante e Total 146
Quadro 7 – População flutuante em Capão da Canoa e em Xangri-Lá 147
Quadro 8 – Número de domicílios Ocupados e Não ocupados nos Municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (2000 e 2010) 147
Quadro 9 – Indicadores Sociais: mortalidade infantil 149
Quadro 10 – IDHM e Índice de Gini 149
Quadro 11 – População acima de 65 anos no Litoral Norte do RS em 1991, 2000 e 2010 151
Quadro 12 –Agentes, processos, e escalas de ações no espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 156
Quadro 13 – Condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá 173
Quadro 14 – Condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa 179
Quadro 15 – Leis de que alteram o parcelamento do solo urbano no Brasil 201
Quadro 16 – Arrecadação de Receitas Correntes e Receitas Tributárias de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (2010, 2011 e 2017) 238

Tabela 1 – Marcos Normativos legislativos territoriais e urbanísticos que incidem sobre território dos municípios objetos da pesquisa 63
Tabela 2 – PIB E VAB Municipal e Regional 148
Tabela 3 – Relação de Prefeitos de Capão da Canoa 183

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 22

2 A CIDADE E SUAS INTER-RELAÇÕES: NORMA, ESPAÇO GEOGRÁFICO, TERRITÓRIO E PRÁTICAS ESPACIAIS 33

2.1 Além do Espaço Geográfico: Território e Norma 34

2.1.1 O espaço geográfico 36

2.1.2 O território 43

2.1.3 Norma jurídica 50

2.1.4 Relação dialética entre território e norma 66

2.2 Pensando a especificidade: do espaço urbano e da urbanização 75

2.3 Práticas Espaciais: a cidade fragmentada e a segregação urbana 84

2.3.1 Fragmentação e Segregação Urbana 87

2.4 Produtos Imobiliários: uma abordagem jurídica acerca dos condomínios horizontais fechados 94

2.5 Condomínio horizontal fechado constituído como norma 104

3 URBANIZAÇÃO, LEGITIMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NOS MUNICÍPIOS DE CAPÃO DA CANOA E DE XANGRI-LÁ 115

3.1 Processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 116

3.2 Características demográficas e socioeconômicas do processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 144

3.3 Agentes sociais e a produção do espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá 152

3.4 O surgimento dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá 160

3.4.1 A produção dos Condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá 168

3.4.2 Condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa 177

4 PRÁTICAS ESPACIAIS E NORMATIZAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NOS MUNICÍPIOS DE CAPÃO DA CANOA E XANGRI-LÁ 186

4.1 Histórico do parcelamento do solo urbano no Brasil e considerações gerais sobre a realidade de Xangri-Lá e de Capão da Canoa 187
4.2 Construção e implementação da norma reguladora dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá 215
4.3 Relações com o espaço público e a segregação urbana 244
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 262
REFERÊNCIAS 270
APÊNDICES 296
APÊNDICE A – Entrevistas realizadas 297
ANEXOS 298
ANEXO A – Termo de Ajustamento de Conduta 299
ANEXO B – Notícias do jornal online, Matéria de Capa, sobre associação dos condomínios fechados horizontais de Xangri-lá (ACFH – Xangri-lá) 302
ANEXO C – Notícias do jornal online, Matéria de Capa, sobre Associação dos Condomínios Fechados Horizontais de Xangri-Lá (ACFH – Xangri-Lá) .. 303

1 INTRODUÇÃO

Indagação

Antes que me urbanizem a régua, compasso,
computador, cogito, pergunto, reclamo:
Por que não urbanizam antes
a cidade?
Era tão bom que houvesse uma cidade
na cidade lá embaixo.
Carlos Drummond de Andrade[1]

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza.
Nota: Foto 1 – Lagoa dos Quadros em Capão da Canoa, 1990; Foto 2 – Lagoa dos Quadros em Capão da Canoa, 1996; Foto 3 – Acesso à Lagoa dos Quadros controlado (Condomínio Capão Ilhas Resort), 2019.

[1] ANDRADE, Carlos Drummond de. *Corpo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1984.

A tese que se propõe defender se insere no campo geral do desenvolvimento regional, abordado a partir da constituição e formação socioespacial dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Refere-se também à incidência de novos produtos imobiliários, traduzidos em condomínios horizontais fechados, nomeados assim para identificar todos os empreendimentos murados e controlados por meio de sistemas de segurança. Essa nomenclatura é aqui adotada mesmo sabendo-se que existem divergências no ordenamento jurídico pátrio acerca da terminologia correta para designar este tipo de empreendimento, inclusive no âmbito dos municípios examinados, que tratam este tipo de produto como *condomínio horizontal de lotes*, em suas legislações específicas. No plano fático, o termo mais utilizado por corretores, incorporadores e outros, é *condomínio horizontal fechado.*

Durante os estudos desenvolvidos na pesquisa de mestrado, constatou-se que a temática ensejava um prosseguimento, pois muitos questionamentos restaram em aberto. Na época, o foco da análise estava voltado à compreensão da urbanização e segregação socioespacial na região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, a partir de um estudo sobre a expansão e a (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais (SOUZA, 2013).

Para tanto, recorreu-se ao estudo de dois municípios: Capão da Canoa e Xangri-Lá, para a partir das realidades concretas analisar as configurações territoriais que davam cabo da urbanização e segregação existentes nos territórios. Naquele estudo observou-se a regulamentação dos produtos imobiliários, traduzidos em condomínios horizontais fechados, mediante a construção de normas municipais, ante a inexistência de uma norma federal que regulamentasse a matéria como um todo. Observou-se que existe uma dubiedade a respeito de qual legislação deveria ser aplicada para regulamentar os condomínios fechados, além da influência de agentes do mercado imobiliário na elaboração destas normas.

Nesse contexto, para a elaboração da presente tese manteve-se a escolha dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá que têm uma relação histórica desde a constituição da região. São municípios limítrofes e possuem características tanto econômicas, quanto geográficas e de urbanização similares, o que, de certa maneira, condicionou o estudo acerca da construção da norma sobre a regulamentação dos empreendimentos nos dois municípios e não somente em Xangri-Lá ou unicamente em Capão da Canoa.

O condomínio residencial horizontal fechado é um tipo de produto imobiliário para fins de habitação cuja difusão se intensifica em diferentes países no mundo. A sua expansão apresenta-se relacionada, sobretudo, às estratégias de reprodução do capital imobiliário que, por meio do mercado, realiza a promoção de imóveis diferenciados em áreas de acesso exclusivo na cidade, criando igualmente, mediante intenso marketing promocional, a criação do desejo, da necessidade de consumo, por parte dos segmentos abastados da população, na aquisição desse tipo de produto imobiliário.

Na China, por exemplo, de acordo com Gonçalves e Marra (2011, p. 04), “os condomínios murados são reconhecidos como a evolução mais importante do planejamento e da concepção urbana recente.” As repercussões desses empreendimentos são alvos de estudos nos países em que a sua incidência é maior: Estados Unidos, Portugal e em países da América Latina, como a Argentina, o Chile e o Brasil (Blakely e Snyder, 1997; Roitmann, 2011; Caldeira, 2000; e Campos e Silveira, 2014).

No México, em 1994, havia em torno de 132 condomínios horizontais fechados. No Chile, em 2007, existiam mais de 1.000 empreendimentos. O fenômeno também se apresentava no Uruguai, em 2003, com 10 condomínios, no Equador, em 2002 com 27 exemplares e, na Área Metropolitana de Buenos Aires, eram mais de 500 empreendimentos em 2011 (ROITMANN, 2011).

Körbes (2008) assevera que, em 2002, um milhão de brasileiros residiam em condomínios fechados, enquanto que três milhões moravam em condomínios verticais, totalizando 2,5% da população do Brasil residindo em locais restritos e/ou limitados por muros. No caso brasileiro, Caldeira (2000), dentro da antropologia, apresenta o conceito de “enclaves fortificados” para tratar do tema, apontando a ascendência destes empreendimentos ante o aumento da violência urbana no município de São Paulo. Campos e Silveira (2014), com um viés a partir do Desenvolvimento Regional, organizaram um estudo sobre os novos produtos imobiliários na região do Vales do Rio Grande do Sul, tratando dos condomínios horizontais fechados em cidades médias, apontando que este fenômeno ocorre para além das metrópoles, mas também nessas cidades, descrevendo reflexos da sua inserção, como a segregação urbana e a privatização do espaço público. No mesmo sentido são os estudos de Sposito e Góes (2013), que estudam condomínios fechados em cidades médias paulistas.

Esta realidade também permeia o litoral brasileiro. É possível averiguar a existência de condomínios horizontais fechados no litoral sul brasileiro, especialmente Rio Grande do Sul e Santa Catarina, mas também no Nordeste, em praias do Rio Grande do Norte, do Recife, Maceió, Bahia, entre outros. Araújo (2015), com ênfase em estudos urbanos e regionais, descreve este fenômeno em Natal/RN, relatando a segmentação social causada, bem como as transformações espaciais experienciadas no município. Tavares e Costa (2010), da área da Geografia, também estudam os condomínios horizontais fechados em Natal, tratando da lógica de comercialização destes produtos imobiliários. Körbes (2008), também da Geografia, aborda os condomínios horizontais fechados em Florianópolis, enfatizando o perfil dos moradores destes empreendimentos, bem como as razões que os fizeram optar por este tipo de moradia.

Destaque-se que observando a literatura, percebe-se que inexistem trabalhos que analisam o processo de normatização deste tipo de produto imobiliário nas cidades e principalmente em cidades litorâneas, como é o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (RS).

A região do Litoral Norte gaúcho foi uma das regiões do Rio Grande do Sul que apresentou maior crescimento populacional na última década, conforme dados do IBGE (CENSO, 2010).Dentre os municípios destacam-se Capão da Canoa e Xangri-Lá. Como consequências da urbanização tem-se o prejuízo ao meio ambiente, a simultânea produção de enclaves fortificados e de moradias precárias, e a apropriação do espaço público pelo poder privado, dentre outras. Além de danos ambientais, a urbanização desenfreada pode ocasionar a segregação socioespacial e a fragmentação da malha urbana.

Na área das Ciências Sociais, de modo geral, e na área do Direito, de modo específico, não se tem conhecimento acerca da existência de trabalhos acadêmicos que associem território normado e condomínios horizontais fechados. O que se encontra são trabalhos como o de Frei (2016), que analisa a legalidade do que ele chama de “loteamento fechado”. Em relação aos trabalhos que versam sobre território normado, estes são desenvolvidos no âmbito da Geografia: Cataia e Gomes (2009) analisam a transferência de convênios para os municípios; na Saúde: Almeida (2015) trata do circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico e as dinâmicas de circuito espacial; e no campo da História: Moraes (2012) estuda as disputas pela terra e a ocupação do Médio Rio Doce em Minas Gerais.

Por esta razão, entende-se que é necessário aprofundar a compreensão sobre o processo de produção desses novos produtos imobiliários e seus reflexos sobre a cidade e seus habitantes a partir da dimensão normativa desse processo. Ou seja, interessa aqui analisar a relação existente entre norma e território, presente na produção dos condomínios horizontais fechados em cidades do Litoral brasileiro. Algumas razões justificaram a escolha da pesquisa, como as que são a seguir elencadas.

A partir de uma trajetória acadêmica que discute temas que envolvem a cidade, ou as cidades, tendo em vista que há uma cidade marcadamente normativa e aquela que é dita como *marginal*, a graduação em Direito (2010 – UNISC) permitiu a busca por alternativas a diferentes embates que envolviam temas como a segregação no território. Por meio de atividades realizadas junto à iniciação científica, as primeiras publicações já versavam sobre incorporação imobiliária e responsabilidade ambiental de incorporadores imobiliários.

Tal associação com o tema também se justifica pela naturalidade. Filha de pais que também nasceram em Capão da Canoa, a relação de pertencimento não somente com o município caponense, mas também com Xangri-Lá, foi sempre experienciada de modo intenso, assim como também a vivência destes espaços, que é comprovada por fotos que foram escolhidas para introduzir cada capítulo. Com o ingresso na vida acadêmica, viu-se que existem pesquisas realizadas sobre o Litoral Norte gaúcho, mas poucas são desenvolvidas por *nativos*. Então, esta pesquisa carrega a intenção de tornar-se, também, um documento que sirva de fonte para outros estudos sobre a região.

Diante da participação junto à movimentos políticos foram aprendidas formas de organização do espaço, de relação com o espaço urbano especificamente e de luta pelo direito à cidade, que transformaram a maneira que se pensa a atuação dos gestores e planejadores urbanos e, mais do que isso, dos operadores jurídicos que se dedicam a lidar com os entraves que acometem as cidades diariamente.

No caso do doutorado, juntamente com pesquisas desenvolvidas no Grupo de Pesquisas em Estudos Urbanos e Regionais-GEPEUR (CNPq), o tema da segregação urbana foi ainda mais aprofundado, diante de debates teóricos que se realizaram nos anos de 2015 e 2016. De toda a experiência obtida, novas acepções acerca dos conceitos escolhidos para serem trabalhados foram surgindo.

A partir da vivência como pesquisadora e advogada voluntária em favor de pessoas da comunidade LGBTQI+[2] e da própria identificação como uma mulher bissexual, foi possível visualizar a conexão existente entre o empírico e o teórico. A segregação urbana é um processo multifacetado que se dá em diferentes escalas e atinge diferentes grupos que, muitas vezes, são considerados inapropriados para determinados espaços da cidade.

E com este relato pretende-se esclarecer que a tese reflete uma interdisciplinaridade que perpassa a formação em Direito, da pesquisadora, a formação em Geografia, do orientador e a sua construção em um Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Distante por essa razão de obter uma análise multifacetada a partir de cada disciplina, entende-se que essa multiplicidade disciplinar garantiu um entendimento integrado da realidade dos municípios estudados, essencial quando se trata da análise de complexidades urbanas.

A opção metodológica justifica-se pela construção do objetivo geral da pesquisa, que busca "Compreender como ocorre o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e Xangri-Lá, no Rio Grande do Sul." A partir deste objetivo compreende-se espaço geográfico qualificado e transformado em espaço social, produto e condicionante social, conforme asseveram Lefebvre (2000 [1974]) e Souza (2013). Também se compreende as contradições inerentes ao processo de criação da norma, o qual não é neutro e que, ao mesmo tempo, detém relação com território, assim como apresentado por Santos (1996) e por Antas Júnior (2005).

Em relação à produção do espaço urbano, pensa-se que os "agentes sociais da produção do espaço estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista." (CORRÊA, 2014, p. 43), como é o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Assim, utilizou-se nesta pesquisa a noção de "agente social" ao invés de "sujeito", "indivíduo", ou "ator", porquanto conforme Vasconcelos (2014, p. 76), a noção de ator "remete a papéis de representação tanto na vida corrente como nas artes (teatro, cinema)", o que reforça a ideia de rompimento com a concepção de território enquanto palco, mas sim como espaço apropriado no qual ocorrem as relações sociais, conforme apontado por Santos (1996). Para finalizar a questão, agente social também é o conceito empregado na obra de Marx, o qual respalda o

[2] Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros(as), *Queer*, Interssexuais e + (outras identificações).

pano de fundo metodológico da presente proposta de pesquisa. Outrossim, de acordo com Corrêa (2014, p. 44), os agentes sociais são “proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.”

Para tanto, escolheu-se como método de abordagem o materialismo histórico dialético. Essa abordagem leva em consideração que existe uma realidade concreta. Para representar-se no campo das ideias e conceitos, ou seja, no campo mental, é necessário reconhecer que existem momentos diferentes na constituição da realidade concreta que se apresenta atualmente e, como dito alhures, existem contradições. A partir do exposto, percebe-se que na análise marxista, as categorias como totalidade, contradição e mediação são resgatadas do método dialético, para que a realidade concreta seja entendida como totalidade concreta, ou seja, uma compreensão estruturada em desenvolvimento. As categorias não se esgotam em si mesmas, elas modificam-se conforme a realidade social e são válidas a partir da ação humana, porquanto “assim como do movimento dialético das categorias simples nasce o grupo, do movimento dialético dos grupos nasce a série e do movimento dialético das séries nasce todo o sistema.” (MARX, 1985 [1847], p. 105).

No estudo, contou-se com pesquisa interpretativa e descritiva, na intenção de compreender-se criticamente as informações recolhidas, de caráter qualitativo, em documentos, legislações, referências bibliográficas, bem como dados estatísticos e secundários, conforme exemplificado por Bauer e Gaskell (2004 [2000]). A pesquisa, no tocante aos objetivos foi exploratória e, também, descritiva.

A primeira parte do estudo levou em conta as pesquisas que estão sendo produzidas, compreendendo, assim, a contemplação do fenômeno. Este momento da pesquisa realizou o “estado da arte” do tema, no qual se buscou produção teórico-metodológica e sistematizou-se os dados recolhidos. Esta ação permitiu a identificação de categorias analíticas, compreendidas como essenciais para o entendimento da realidade, bem como para a elaboração do conhecimento acerca do tema em estudo. Nesse sentido, elencou-se, para o desenvolvimento do estudo, os seguintes conceitos e categorias analíticas: 1) Totalidade: Divide-se em duas dimensões. A primeira compreende que as normas municipais não existem sozinhas. As normas fazem parte do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil e devem respeitar pressupostos constitucionais. A segunda dimensão leva em conta todo o conjunto de agentes sociais que possuem interesses distintos e utilizam

estratégias diferentes no processo de construção da norma, o qual é um processo social que se dá em um território concreto. 2) Contradição: A primeira perspectiva dá-se na relação existente entre os diferentes entes da Federação brasileira (União, Estados-membros e municípios) no que se refere à produção normativa. Em uma segunda perspectiva dá-se nas relações, interações e conflitos existentes entre os agentes sociais que participam do processo de produção social da norma no território. 3) Mediação: Também ocorre em duas frentes. Na primeira frente relaciona-se com a ideia de que as normas se encontram territorialmente presentes em uma federação (com características jurídicas únicas), a mediação materializa-se com a construção da norma no âmbito municipal para regularização dos condomínios horizontais fechados. Em uma segunda frente, as decisões judiciais também se apresentam enquanto mediadoras do processo de construção normativa dos condomínios horizontais fechados, tendo em vista a ausência de uma norma federal que regulamente o tema. 4) Historicidade: É o próprio processo de normatização dos condomínios horizontais fechado. Do primeiro condomínio fechado construído em Xangri-Lá à promulgação da lei reguladora, existe um lapso de quatorze anos. 5) Território: Entendido como espaço apropriado pela sociedade, no qual as relações econômicas, políticas, culturais e sociais ocorrem e, mais, entendido como fonte não-formal do Direito.

Na segunda etapa metodológica do estudo, buscou-se entender a dimensão abstrata que perpassa os conceitos, bem como tipologias usadas na elaboração de normas. Ademais, compreendeu-se o contexto histórico, político e econômico no qual foram criados. Marx determina esta etapa como materialidade da realidade e sua representação no campo das ideias, no campo mental (MARX, 1985 [1847]).

Objetivou-se compreender as conexões, mediações acerca do processo de normatização dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá. Por meio de recursos teóricos e demais informações e dados coletados, produziu-se uma análise teórico-crítica, embasada nas informações primárias e secundárias, para compreender-se as relações existentes entre os fatos, fenômenos e objetos que constituem a totalidade.

Na terceira e última fase metodológica incorreu-se na interpretação da pesquisa, ocasião em que foi exposta a síntese. Em outras palavras, é o que Marx (1985 [1847]) chama de concretizar o abstrato. Então, com a elaboração da síntese, realizou-se o detalhamento conciso das diversas relações, mediações, contradições presentes nas partes que compõem a totalidade estudada: os condomínios horizontais fechados em

Capão da Canoa e em Xangri-Lá. Assim, entende-se que foram criadas inéditas sínteses no plano da realidade, isto é, novos conhecimentos.

Resumidamente, a resposta ao problema inicial de pesquisa (Como ocorre o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá/RS?) possibilitou contribuir com distintas áreas do conhecimento com a qual teve relação, como o Direito, o Desenvolvimento Regional, a Geografia, entre outras, visto que, a partir da tese, constatou-se que a normatização dos condomínios horizontais fechados foi atravessada por contradições, por relações e disputas de poder que marcaram o processo legislativo municipal dos dois municípios observados. Assim, este estudo poderá auxiliar outras análises de processos legislativos, em âmbito municipal, especialmente porque são poucas as pesquisas a respeito desta temática.

Assim, a pesquisa de campo envolveu observações diretas e visitas a campo nos condomínios, além de pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas, ocasião em que foram entrevistados os agentes sociais envolvidos na produção e dinâmica do espaço urbano dos municípios em exame, como corretores de imóveis, ex-prefeitos, ex-vereadores e assessores jurídicos.

Também foi importante para a construção da tese o estágio doutoral realizado em razão da participação no *Emerging Leaders in the Americas Program* (ELAP)[3]. O estágio ocorreu na Université du Québec à Rimouski – UQAR, sob orientação do Professor Doutor Yann Fournis, do Département sociétés, territoires et développement e do Doutorado em Desenvolvimento Regional. O estágio de seis meses se deu de fevereiro a agosto de 2017. Durante as pesquisas e a vivência no Canadá buscou-se aprofundar o referencial teórico de língua francesa, especialmente os que contribuíam com o entendimento de *território* e *segregação urbana*.

Enfim, a ordem estabelecida dos capítulos leva em consideração uma necessidade oriunda da própria pesquisa, isto é, a construção de um referencial teórico; a contextualização histórica do objeto empírico; e a tese desenvolvida em si.

[3] É um programa promovido pelo governo canadense e oferece bolsas de estudos para estudantes de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) da América Latina e do Caribe realizarem intercâmbio em universidades do Canadá. A seleção ocorre entre candidatos da América Latina e Caribe e envolve todas as áreas do conhecimento. Em razão dos cortes de bolsas para estágio doutoral, a bolsa utilizada foi com recurso do governo canadense e outra consequência foi que de uma turma de doze doutorandos do PPGDR (turma 2015), apenas uma estudante conseguiu realizar estágio doutoral fora do Brasil.

Mas todos os capítulos foram marcados por idas e vindas e mudanças de perspectivas.

O texto tem início com a presente introdução, na qual encontra-se uma narrativa de cunho bastante pessoal, com o intuito de guiar o leitor ou leitora pelos sentidos percorridos, para que fique claro o porquê de certas escolhas. Especificamente, para demonstrar que a presente tese aborda o território e a sua relação com a norma, analisando-se a partir disto, os condomínios horizontais fechados, com um olhar que perpassa tanto o Direito, quanto o Desenvolvimento Regional, para apontar que o processo de elaboração de leis não é um processo neutro, bem como, a legalização (implantação) da norma, também é atravessada por contradições. Por tal razão propôs-se como problemática de pesquisa investigar como ocorre o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, ambos os municípios localizados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Como os condomínios horizontais fechados surgiram na região a partir da década de 1990, o recorte temporal adotado compreende o período a partir de 1990 até 2018. Objetivamente analisou-se a implementação dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e Xangri-Lá; verificou-se a participação dos agentes sociais na normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios mencionados; e investigou-se as práticas espaciais e as repercussões normativas nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá.

A tese propriamente dita, inicia a partir do capítulo intitulado *A Cidade e as suas inter-relações: norma, espaço geográfico, território e práticas espaciais*, que busca discorrer sobre o referencial teórico adotado, a partir do detalhamento de conceitos como o de território e norma, momento em que importou "considerar também o território como norma, isto é, de compreender que parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas." (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 33). Nessa perspectiva, se de um lado o território influencia para normatização formal do Estado de Direito, criando normas com origem social, incluindo as que são embasadas em particularidades locais, por outro lado o mesmo sentido deve permear a aplicação e interpretação dessas normas. Quando as normas são influenciadas pelas particularidades locais, importa analisar a autonomia dos municípios a partir da Constituição brasileira de 1988, bem como a partir da federação brasileira. Há uma independência orçamentária deste ente, concretizando-se sua autogestão com eleição de gestores (prefeitos), vereadores, e

elaboração de leis próprias no tocante a assuntos de interesse local (artigos 29 e 30 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 – CRFB/1988) (BRASIL, 1988).

Em um segundo momento, por entender-se que o fato de uma *nativa* escrever sobre o próprio lugar tem um caráter ainda mais simbólico e também por compreender que uma tese de doutorado deve servir de fonte histórica, o terceiro capítulo foi intitulado *Sociedade e espaço: urbanização, legitimação e implementação dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá*. O capítulo busca identificar como se deu o processo de ocupação e de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá; são apontadas as características socioeconômicas dos municípios e, também, como ocorreu a implementação dos condomínios horizontais fechados nestes municípios.

Segue-se então para o capítulo final, intitulado *Práticas espaciais e normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá*, em que é descrito o processo de construção social da norma que regulamenta os condomínios horizontais fechados e detalhadas as práticas espaciais que mais se destacam nos municípios objetos da análise.

Nas considerações finais, finalmente, buscou-se compreender o papel da norma municipal regulamentadora em Xangri-Lá e em Capão da Canoa e como a sua construção social contribuiu para o acontecimento de práticas espaciais como a privatização do espaço público e da segregação socioespacial.

2 A CIDADE E SUAS INTER-RELAÇÕES: NORMA, ESPAÇO GEOGRÁFICO, TERRITÓRIO E PRÁTICAS ESPACIAIS

Muros devem ser levantados apenas para manter tiranos inflamados do lado de fora.
– E vamos garantir que ele fracasse.
Amanda Lovelace[4]

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza.
Nota: Foto 1 – Beira-Mar de Capão da Canoa, fevereiro/1993; Foto 2 – Beira-Mar de Capão da Canoa, janeiro/2019

[4] LOVELACE, Amanda. *A bruxa não vai para a fogueira neste livro*. Tradução de Izabel Aleixo. Rio de Janeiro: LeYa, 2018. p. 183.

Apresenta-se, no presente capítulo, a fundamentação teórico-metodológica usada para o desenvolvimento da pesquisa. Primeiramente, explicita-se as vertentes de interpretação do conceito de território e sua relação com o conceito de norma, no Brasil, destacando o marco teórico no qual fundamentou-se a interpretação. Após, é explicitado o entendimento de espaço geográfico, que leva em consideração que a sua constituição contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. Também o conceito de território é explicitado, ocasião em que ele é apresentado como resultante da conformação histórica e das inter-relações ocorridas, entendido como "território usado" (SANTOS, 1994).

Isto posto, parte-se para a compreensão de norma jurídica, vista não como algo dado, neutro e perfeito, mas sim resultado de interesses e de construções, indo além da acepção positivista do Direito, ou seja, vista como além do texto normativo, pensando-se que quem interpreta a norma também está produzindo o Direito. A relação dialética existente entre norma e território também é apresentada.

Pensando especificamente o espaço urbano e as práticas espaciais advindas dele, são conceituadas as práticas ocorridas nos municípios analisados: a fragmentação e a segregação urbanas, a partir de teóricos como Marcelo Lopes de Souza (1997 e 2013) e Henry Lefebvre (1991 e 2000 [1974]).

A última parte deste capítulo aborda o entendimento acerca de novos produtos imobiliários, entendidos como os condomínios horizontais fechados e a maneira como são entendidos como objetos técnicos, a partir de autores como Caldeira (1984 e 2000).

2.1 Além do Espaço Geográfico: Território e Norma

Se antes o Estado apresentava-se como único produtor de normas, hoje, em razão da globalização, esse papel passou a ser, também, de outros agentes. De acordo com Antas Júnior (2004) pode-se citar o caso de organizações sociais, que possuem atuação em níveis local, regional e supranacional, como as corporações transnacionais.

Nesse contexto, o território envolve além do espaço geográfico dos países, suas unidades administrativas, ele também contempla o espaço geográfico que recorrente e de maneira desigual é apropriado e usado socialmente, economicamente, politicamente e/ou simbolicamente, por meio das relações sociais de poder entre

diferentes agentes sociais e inúmeras instâncias do Estado. Assim, o território mostra-se tanto como uma variável constitutiva, quanto analítica essenciais ao entendimento da intricada realidade que marca a sociedade. Vê-se, então, a necessidade de valorização da análise da dimensão territorial de processos sociais, dinâmicas econômicas e políticas públicas que, de alguma forma, apresentam e conformam um conteúdo normativo diverso e amplo. Se as normas orientam os fatos sociais, condicionam, influem e regulamentam as relações que constituem e organizam os usos do território, também as particularidades culturais, técnicas e ambientais de cada território e as suas dinâmicas sociais, econômicas, políticas, institucionais, da mesma forma condicionam e influenciam a nominação, elaboração e implementação das normas no território. Deste modo, a norma e o território, ou a norma e os usos do território, mostram-se cada vez mais indissociáveis, isto é, a norma e o território possuem inter-relação, interconexão e interdependência que são marcadas por variáveis necessárias à compreensão de processos e dinâmicas, em diferentes contextos geográficos e formações socioespaciais (SILVEIRA e SOUZA, 2017).

Interessa apontar que o território também é uma norma, conforme uma questão epistemológica proposta por Milton Santos (1994) quando pensa o espaço geográfico como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações. Para o autor, existe uma ordem territorial determinada pela maneira como os objetos estão dispostos, e estes objetos são tidos no sentido mais amplo do conceito, visto que o homem também está inserido nesta realidade. Para exemplificar pode ser mencionada a distribuição da população. Esta população encontra-se concentrada em um território e suas características, ou seja, se é composta de pessoas adultos, crianças ou de idosos, se possui certos problemas de saúde, se possui acesso a serviços. Mas, ao mesmo tempo, tem-se a cronologia destes objetos, que faz com que seja entendida a história de determinados ordenamentos territoriais. Algumas formas de relações se dão previamente a outras, o que resulta em certos tipos de produção, distância ou propinquidade de um objeto, se comparado a outro. A maneira como o território se estrutura e se ordena, dividido entre presente e passado, relaciona-se com as alternativas atuais de organização, tendo em vista que alguns espaços possuem mais aptidão que outros, fazendo com que determinadas atividades se instalem. Como consequência o território apresenta-se também como norma. As normas são originadas das ações, bem como do território e como ele se apresenta. “Esse conjunto

de características materiais e não-materiais constituem o que se pode chamar de Lei do Lugar.” (SANTOS, 1994, p. 3).

Entre as configurações sociais que existem, a configuração jurídica detém, exclusivamente e legalmente, força para determinar comportamentos, além de deter o poder para impor sanções. O Estado-nação, o Estado-membro e o município, são delimitações legalmente criadas. Assim, quando se trata de uma destas delimitações administrativas, tem-se que compreender que cada uma possui um conjunto próprio de normas. Logo, o espaço sujeito a uma lei e um poder jurídico estabelecido, é normado por tal poder. Além disso é preciso considerar que no caso do Brasil, enquanto federação, as normas federais e estaduais também incidem e condicionam as normas municipais. Ou seja, há uma multiescalaridade na produção e implementação das normas e no seu processo de implementação em um dado território. De acordo com Hammes (2017), em razão do pacto federativo adotado, as normas podem ser elaboradas em diferentes escalas da federação. Existem as normas que são elaboradas somente na escala nacional, outras carecem de normatização federal e regulamentação estadual, distrital e municipal, para que possam ser implementadas em todo o território nacional.

Outrossim, “do mesmo modo existem normas, como as sociais e culturais, que mesmo não tendo força de lei, existem concretamente e encontram-se instituídas regulando comportamentos.” (SANTOS, 1994, p. 3). Nestas formas sociais existentes estão presentes a cultura do local, opondo-se à global (SANTOS, 1994).

2.1.1 O espaço geográfico

Inicialmente, aponta-se que a essência e constituição do espaço geográfico contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. É a partir desta reflexão, que se percebe os condomínios fechados como típicos objetos técnicos. Há ações que produzem objetos, mas que também são condicionadas por eles, além de normas de distintas naturezas e origens que condicionam, moldam as ações que produzem os objetos, e em última instância, produzem o espaço geográfico.

Daí a importância do referencial teórico e conceitual acerca de espaço geográfico, o qual, quando apropriado, torna-se espaço social, em que a sociedade vive. Desta compreensão são decorrentes conceitos como o de território, entendido a partir de Santos (1996), como espaço apropriado, no qual ocorrem as interações

sociais. Importante mencionar que “nas últimas décadas do século XX [...] a região quase desaparece frente à dominância do conceito de território” (HAESBAERT, 2009, p. 630). Isto é, o conceito de território tem prevalecido em discussões teóricas.

Para compreender-se o espaço a partir da geografia crítica, “como ponto de partida, propomos que o espaço seja definido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” (SANTOS, 1996, p. 21). Pode-se afirmar que o homem se apropria do espaço natural e transforma-o, mediante o trabalho, em espaço geográfico. Em outras palavras, os homens criam relações entre si e com a natureza, e a partir destas relações, contradições e desigualdades sociais surgirão. Adota-se uma concepção contrária do entendimento tradicional do espaço geográfico, que está associada a receptáculo, suporte inerte, mera localização espacial.

De acordo com Santos (1996, p. 77-78), a partir da proximidade dos sistemas de objetos e ações, bem como de sua associação, entende-se que eles estão “reunidos numa lógica que é, ao mesmo tempo, a lógica da história passada (sua datação, sua realidade material, sua causação original) e a lógica da atualidade (seu funcionamento e sua significação presentes).” O homem sempre será responsável por suas ações e estas sempre dar-se-ão no e através do espaço geográfico. Ações são resultado de necessidades próprias, as quais podem ser econômicas, culturais, sentimentais, entre outras. Tais relações dependerão de como se dá a relação do homem com o seu entorno, ou seja, exercem uma dupla função: simbólica e funcional. Antas Júnior (2005, p. 54) diz que o espaço geográfico não pode ser compreendido como um “suporte inerte”, já que ele é composto por objetos técnicos, formas naturais e ações.

O homem altera a natureza, ele é responsável pela criação de um lugar, de um espaço, no qual possa viver, desenvolver suas relações, comportar-se, experienciar valores. A partir do desenvolvimento de técnicas, aprimoradas ao longo da história, o homem apropria-se, modifica o ambiente natural.

Desta feita, o espaço geográfico diz respeito ao espaço criado pelo homem, em diferentes temporalidades e perpassado por relações, as quais foram construídas consigo mesmo, com a natureza, bem como com o lugar no qual vive. Para Santos (1996, p. 106), espaço é “formado pelo resultado material acumulado das ações humanas através do tempo e pelas ações atuais que hoje lhe atribuem um dinamismo e uma funcionalidade.” Como o espaço encontra-se em frequente mudança, dois contextos centrais merecem destaque, o primeiro diz respeito à historicidade e às

características deste espaço, enquanto que o segundo aborda a sua inserção na realidade, a fim de se entender as relações que se formaram.

Assim, ante a importância de se conhecer a história para entender-se o presente e pensar ações futuras, a maneira como se deu a construção dos espaços, bem como as mudanças e permanências territoriais, Santos (1996) salienta a importância de tratar-se historicamente o espaço geográfico. E, para pensar-se o espaço geográfico, de acordo com o tempo histórico, importa apropriar-se do entendimento de maneira dialética, levando em conta as modificações que "conjugam o processo histórico." (SAQUET, 2011, p. 35).

Para Santos (1996, p. 29), a produção do espaço e o entendimento do tempo se dão pela técnica:

> Toda situação é uma construção real que admite uma construção lógica, cujo entendimento passa pela história da sua produção. O recurso à técnica deve permitir identificar e classificar os elementos que constroem tais situações. Esses elementos são dados históricos e toda técnica inclui história. Na realidade, toda técnica é história embutida. Através dos objetos, a técnica é história no momento da sua criação e no de sua instalação e revela o encontro, em cada lugar, das condições históricas (económicas, socioculturais, políticas, geográficas), que permitiram a chegada desses objetos e presidiram à sua operação. A técnica é tempo congelado e revela uma história.

Nesse sentido, as técnicas dizem respeito ao universo de meios instrumentais, bem como sociais, que o homem utiliza ao longo da vida. Porém, a forma como essa técnica é repassada é exclusiva. Num mesmo espaço, podem existir "elementos técnicos provenientes de épocas diversas." (Santos, 1996, p. 25), traduzindo-se na heterogeneidade dos espaços, bem como dos territórios.

Logo, considerando que "a cada lugar geográfico concreto corresponde, em cada momento, um conjunto de técnicas e de instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que também é historicamente." (SANTOS, 1996, p. 35), tem-se que a humanidade cria e recria técnicas e as usa para modificar a natureza e alterar o espaço geográfico de acordo com as suas necessidades. Para tanto, o autor sugere a *empiricização* do tempo e das técnicas, no entendimento geográfico. Para ele, "essa empiricização pode ser a base de uma sistematização, solidária com as características de cada época. Ao longo da história, as técnicas se dão como sistemas, diferentemente caracterizadas." (SANTOS, 1996, p. 33). E mais, seria pela intermediação destas técnicas que o homem, no trabalho, faz a união entre espaço e tempo.

Como as técnicas determinam de que forma o homem vive e de que forma relaciona-se com a natureza, importa mencionar que para Santos (1996, p. 104), elas também determinaram os usos do território, pois “o espaço é que reúne a todos, com suas múltiplas possibilidades, que são possibilidades diferentes de uso do espaço (do território) relacionadas com possibilidades diferentes de uso do tempo.”

Abrão (2010, p. 50) contribui para a temática, ao afirmar sobre o entendimento de Milton Santos que,

> (...) os sistemas de objetos referem-se às formas do espaço geográfico, ou seja, àquilo que está presente de forma materializada pela ação da sociedade. Nesse caso, o autor não se reporta apenas aos objetos artificiais, mas, também aos objetos naturais, que já estão socializados, ou seja, àqueles elementos naturais utilizados pelo ser humano com objetivos e/ou intenções sociais. Os sistemas de ações são caracterizados pelos conteúdos presentes nas formas, isto é, são as necessidades tanto materiais e imateriais, econômicas, culturais, morais e afetivas que conduzem à ação humana, transformando os espaços construídos de forma intencional, através de eventos, que geram novos objetos.

Ademais, objetos e técnicas são sempre criadas e renovadas e, de certa maneira, condicionam as ações humanas. A posse de uma grua de grande porte, por exemplo, é um objeto que condiciona as ações de um construtor e que pode elevar o potencial de construção da empresa. A ausência deste recurso pode ocasionar diferentes alternativas, como a locação de máquinas, ou ainda, a diminuição da construção, ou construção em um lapso maior.

> As técnicas presentes em cada lugar condicionam como um de seus elementos fundamentais, a produção, a circulação e o próprio consumo, enfim, a produção do espaço geográfico, interagidas com as relações de produção e outros aspectos de nossa vida cotidiana (SAQUET, 2011, p. 44).

De forma social e histórica o espaço geográfico é produzido. E ele é resultado tanto do trabalho, quanto de outras atividades realizadas pelo homem, as quais demonstram, diariamente contradições e desigualdades sociais. As técnicas existentes no espaço geográfico possuem papel determinante neste processo, o qual se dá historicamente. Assim, “o espaço é um misto, um híbrido, formado como já o dissemos, da união indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações.” (SANTOS, 1996, p. 199).

Corrêa (2003, p. 22) salienta que existem outras condicionantes que são essenciais para o seu entendimento. Para o autor, a distância desempenha um papel importante:

> o espaço relativo é entendido a partir das relações entre os objetos, relações estas que implicam em custos- dinheiro, tempo, energia- para se vencer a fricção imposta pela distância. É no espaço relativo que se obtêm rendas diferenciais (de localização) e que desempenham papel fundamental na determinação do uso da terra.

Harvey (2013 [1993]) também ressalta a importância da formação histórica do espaço geográfico e como ele foi construído de forma multidimensional pelas diferentes sociedades existentes. Para o autor, espaço e tempo tem a intenção de identificar relações materiais entre os processos político-econômicos e culturais, a fim de compreender a mudança do fordismo para o regime da acumulação flexível.

> O espaço também é tratado como um fato da natureza, "naturalizado" através da atribuição de sentidos cotidianos comuns. Sob certos aspectos mais complexo do que o tempo – tem direção, área, forma, padrão e volume como principais atributos, bem como distância –, o espaço é trato tipicamente como um atributo objetivo das coisas que pode ser medido, e portanto, apreendido. Reconhecemos, é verdade, que a nossa experiência subjetiva pode nos levar a domínios de percepção, de imaginação, de ficção e de fantasia que produzem espaços e mapas mentais como miragens da coisa supostamente "real". Também descobrimos que sociedades e subgrupos distintos possuem concepções de espaço diferentes. (HARVEY, 2013 [1993], p. 187).

Depreende-se da citação supra que cada sociedade possui um modo de percepção do espaço. Este, também é visto como resultado da extensão e localização. Assim, o espaço geográfico é social e cultural, visto que todos os seres humanos estão inseridos na natureza e na sociedade, reproduzindo o espaço frequentemente. "O registro histórico e antropológico está cheio de exemplos de quão variado pode ser o conceito de espaço, enquanto investigações dos mundos espaciais de crianças, de doentes mentais (...), de minorias oprimidas, de mulheres (...)." (HARVEY, 2013 [1993], p. 188).

A partir de um viés econômico, tem-se o que afirma Saquet (2011, p. 46):

> Numa abordagem *mais* econômica do espaço geográfico, tratamos de **desigualdades**, de processos distintos por natureza e desdobramentos; de unidades produtivas, setores, ramos, ou lugares, com crescimento e desenvolvimento desiguais e suas articulações; num estudo *mais* político e cultural, podemos evidenciar as **diferenças** entre grupos sociais, categorias, etnias, lugares e, evidentemente, suas relações, ligações (Grifos no original).

Diante das diferentes formas interpretativas do espaço, aspectos identitários se sobressaem. Para Harvey (2013 [1993]), o tempo é memorizado e não fluxo, as lembranças e os sonhos do homem permeiam o espaço.

Para Moreira (2009, p. 42)

> Produto histórico e tendo, por conseguinte um conteúdo histórico, o espaço é, assim, a própria sociedade. Não é, então, o lugar onde a sociedade se aloja, como uma cidade encravada no fundo de um vale, uma vez que a história dos homens ocorre na superfície da Terra. Também não é como um reflexo da sociedade e da história. Não é receptáculo ou espelho. O espaço é a sociedade pelo simples fato de que os homens produzem sua existência produzindo o espaço. É a sociedade porque é condição de existência dos homens na história.

O espaço geográfico é a história em si, perpetuando-se. Em outras palavras, o espaço geográfico encontra-se em frequente transformação, lidando e influenciando na evolução das sociedades. No mesmo sentido, espaço também é resultado do processo de trabalho. Conforme Moreira (2009, p. 41), “O fato é que espaço é o tempo histórico real. Não o tempo-data.” Não é possível dissociar espaço da ideia de tempo.

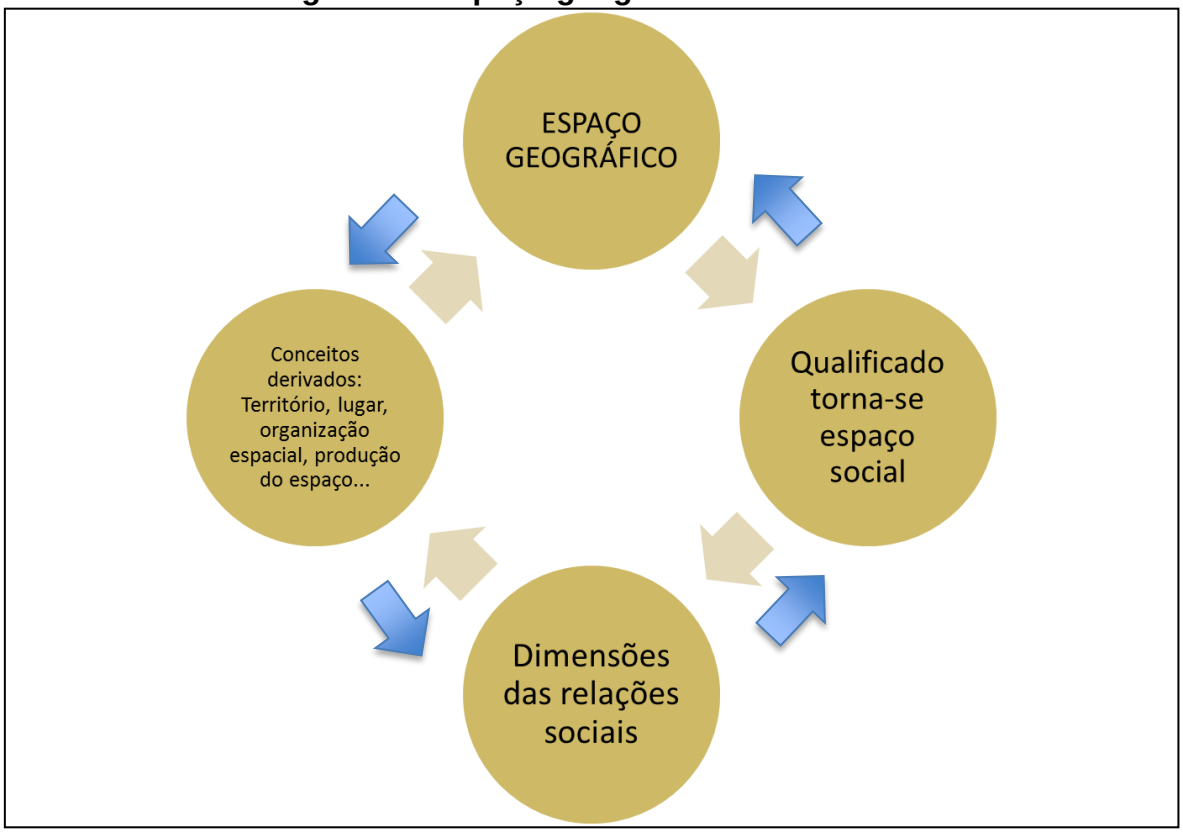
Assim, tem-se a compreensão de espaço geográfico associada à questão do tempo, o qual é carregado de historicidade e características únicas das relações construídas pelo homem. Todo ser humano e objeto são dotados de um passado, de um presente e de um futuro, o que Santos (1996) chama de diacronia. Para o autor a sincronia envolve acontecimentos sucessivos ou não, entretanto existentes ao mesmo tempo.

> Esses dois enfoques não são estanques. Seria impossível enfrentar de modo separado essas duas tarefas analíticas. O importante, mesmo, é unir esses dois esforços, já que cada fase do processo pode também ser vista como uma situação; e cada situação pode ser vista como um corte num movimento que é desigual, segundo levemos em conta este ou aquele elemento. *Diacronia e sincronia*, vistas através do espaço geográfico são, exclusivamente, duas faces de um mesmo fenómeno, ou, ainda melhor, duas formas de perceber um movimento unitário. (SANTOS, 1996, p. 178). (Grifou-se).

O autor dá seguimento ao raciocínio afirmando que o espaço é um campo de forças multicomplexo composto pelos seguintes elementos: “homens, empresas, instituições, meio ambiente construído, ao mesmo tempo em que se aprofunda a relação de cada qual com o sistema do mundo.” (SANTOS, 1996, p. 213).

A compreensão de espaço geográfico refere-se, então, à dinamicidade e funcionalidade que determinado local possui. Além disso, outros processos produzidos pelas ações multiescalares também serão determinantes. O espaço é fruto do trabalho, das interações culturais, comunicacionais, locais e globais, todas simultaneamente.

Figura 1 – Espaço geográfico e seus efeitos



Fonte: adaptado pela autora de Lopes (2013).

Sobre o espaço social Lefebvre (2000 [1974], p. 60) afirma que

> Gerar (produzir) um espaço social apropriado, no qual a sociedade geradora toma forma apresentando-se e representando, apesar de não coincidir com ela e mesmo que seu espaço seja tanto sua queda quanto seu berço, isso não se realiza num dia. *Trata-se de um processo.* (Grifo no original).

O autor segue afirmando que “espaço social é o espaço da sociedade.” (LEFEBVRE, 2000 [1974], p. 61). E que “Não há um espaço social, mas vários espaços sociais, e mesmo uma multiplicidade indefinida, da qual o termo “espaço social” denota o conjunto não-enumerável.” (LEFEBVRE, 2000 [1974], p. 129). Souza (2009) complementa as afirmações de Lefebvre ao afirmar que espaço social é produto da mudança da natureza, da transformação do espaço natural pelo trabalho social.

Percebe-se a existência tanto na sociedade, quanto na natureza, de um processo histórico que é caracterizado por modificações e permanências concretizadas no espaço por meio de articulações existentes entre tempo histórico e tempo das coexistências. O processo histórico é perpassado por características únicas de cada lugar.

> Dessa maneira, o espaço é local e, ao mesmo tempo, através do produto do trabalho e das redes de circulação e comunicação, é geral. Ele possui um presente que passa muito rápido, que já é passado, portanto, e possui um devir. Devir que além de ser começo é também seqüência, é sucessão e, portanto, movimento. Movimento do pretérito, do ser e do vir-a-ser, do concreto e do abstrato, das relações recíprocas que nos dão o real. Movimento do espaço no tempo e deste no espaço, em que o presente contém o passado, que se realiza no presente. (SAQUET, 2002, p. 15).

Assim, a concepção de espaço geográfico é econômica, política e cultural, pois ele é resultado de apropriação e elaboração de um espaço, que encontra-se inserto em meio a relações de poder. Onde houver a presença do homem, haverão relações de poder e, a partir delas, a apropriação e produção do espaço e, como consequência haverá território. Espaço e território estão em constantes transformações em razão das relações que são estabelecidas pela sociedade, exprimindo distintas temporalidades e territorialidades.

Por tudo que foi apresentado, o próximo item discute o conceito de território em si, adiantando-se que a concepção adotada para este trabalho leva em conta análises relacionais, pós-coloniais, multidimensionais, emancipatórias e multiescalares do entendimento deste conceito, inspirando-se especialmente em Santos (1994).

2.1.2 O território

A forma como o espaço geográfico é construído envolve condicionantes econômicas, sociais, políticas, bem como culturais. E o mesmo se dá com o território, enquanto resultado da ação de uso e produção de um espaço, entrando num campo de poder, marcado por relações sociais. “Um território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder [...] um campo de força concernente a relações de poder espacialmente delimitadas.” (SOUZA, 1997, p. 24). Onde o homem interagir haverá relação, consequentemente, haverá poder. E, a partir da apropriação do espaço, haverá território. “O território é um lugar de relações e este, um território, a partir da apropriação e produção do espaço.” (SAQUET, 2002, p. 18). Tanto espaço, quanto território, sofrem transformações a partir das relações estabelecidas pelo homem, produzindo temporalidades e territorialidades diversificadas. O território é definido “a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza [...] as problemáticas de caráter político, ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas” (HAESBAERT, 2009, p. 625).

No mesmo sentido, para Foucault (1988 [1976], p. 104-105), “onde há poder há resistência.” Para o autor, as relações de poder possuem uma essência relacional.

> Isto é, o poder significa, nessa perspectiva, relações sociais conflituosas e heterogêneas, variáveis, intencionalidade; relações de força que extrapolam a atuação do Estado e envolvem a estão envolvidas em outros processos da vida cotidiana, como a família, as universidades, a igreja, o lugar de trabalho etc. O desvendamento das relações de poder e da ideologia se faz fundamental porque, nesta, age-se na orientação e constituição do *eu*, do indivíduo, integrando-o à dinâmica socioespacial através das mais distintas atividades da vida em sociedade. [...] O território, nesta multidimensionalidade do mundo, assume diversos significados, a partir de territorialidades plurais, complexas e em unidade. E esta é uma questão fundamental, que marcou a *redescoberta* do conceito de território sob *novas* leituras e interpretações: mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder.

Raffestin (1983, p. 65) também ressalta que a multidimensionalidade das relações de poder atravessa a compreensão tanto do conceito de território, quanto do conceito de territorialidade. Para o autor, quando Foucault (1988 [1976]) asseverou que existe resistência onde há poder, ele quis dizer que “cada relação é poder.” Para Saquet (2015, p. 34), “o território é um lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, com o uso de energia e informação, assumindo, desta maneira, um novo significado, mas sempre ligado ao controle e à dominação social.” O autor segue afirmando que “território é condição de processos de desenvolvimento. É natureza e sociedade, manifestando-se de forma específica em diferentes lugares.” (SAQUET, 2015, p. 113).

Outrossim, pode-se dizer que a diferenciação territorial além de ser um fato, deve ser considerada e tomada como norteadora para qualquer desejo de desenvolvimento regional. Nesse sentido, uma região com características tão díspares de formação histórica, como é o caso da região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, tem de ser analisada com cuidado, pois mesmo sendo tratada como uma região, há distinções intrínsecas.

Sobre o Litoral do Rio Grande do Sul, de acordo com Bernardes (1997, p. 31-32)

> A região do Litoral é, caracteristicamente, constituída por uma planície arenosa, de largura muito irregular, que abrange toda a extensão da costa. Esta planície, ou planícies, se considerarmos a sua interrupção na barra do Rio Grande, é extremamente rasa, suas maiores elevações sendo constituídas por cômoros ou dunas fixadas, que mal atingem a 20 metros acima do nível do mar. (...) Essa condição natural representou uma enorme desvantagem para o Rio Grande do Sul, como é presumível. Particularmente, ao par da má qualidade predominante do solo, ela justificaria também o fato do Litoral ser uma região tão pouco povoada no conjunto do estado.

Em razão desta formação geográfica e histórica, a estrutura dos municípios da região é, também, muito distinta. Outro fator determinante para tal diferenciação foram as emancipações, as quais contribuíram decisivamente para o desenho da região como é visto hoje. Assim, a diferenciação espacial é intrínseca à região e com origens histórias, as quais não podem ser desconsideradas quando há a aplicação de uma política pública. Caso sejam desconsideradas tais condicionantes, as desigualdades irão se acentuar, visto que favorecem determinados espaços em detrimento de outros.

Para se entender a dinâmica espacial e a valorização da formação histórica do território, compreender os conceitos é importante. Território é o espaço apropriado pelo homem, bem como as relações sociais que o criam, ou seja, é a formação obtida através de uma construção social embasada na inter-relação entre espaço e ação social. De forma distinta, o "território usado" envolve agentes sociais com o objetivo de resolver um problema comum, relacionando estes à identidade que foi construída de forma coletiva. Assim, a diferenciação, enquanto condicionante de concorrência, se dá a partir de limites territoriais existentes entre os grupos, os quais detém relação profunda com a formação histórica e cultural.

As ideias de Santos (1996) apresentam nesta discussão o conceito de "território usado", como resultado da formação histórica e da base material das inter-relações, nas quais estão presentes empresas, Estado, sociedade, movimentos sociais. Ainda, ele considera que esta forma é ideal para o território ser analisado enquanto destinatário de políticas ou planejamento, porquanto serão considerados os conflitos existentes nele.

Para Souza (2009, p. 59), "o que define o território é, em primeiríssimo lugar, o poder – e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil." De acordo com Serpa (2013), encontra-se presente uma contradição, tendo em vista que o conceito de território é cada vez mais usado frente a um espaço e por uma sociedade que se encontram menos politizados. E isto pode ser indicativo de que a força explicativa do conceito está perecendo, porque se desvia de sua operacionalização para atender outras dimensões, como é o caso da apropriação estatal para estratégias políticas, visto que se fala em "política territorial."

Raffestin (1993) trabalha com o conceito de território tratando-o como um produto gerado por agentes sociais, Estado e organizações, o qual é formado a partir de malhas, redes de ligação e nós. Assim, as compreensões de território, bem como de poder aproximam-se. Logo o poder irá apresentar a capacidade de agentes sociais

sobre o território, como eles o transformam e usam-no para atingir os próprios objetivos do território, ocasionando territorialidades. As territorialidades dizem respeito às estratégias e políticas utilizadas pelos agentes sociais a fim de manter as relações de poder no território, de forma que buscam maior autonomia diante de poderes externos, derivando na diferenciação territorial.

Já para Boiffin (2007, p. 203),

> o território é um espaço de interação entre atividades e grupos sociais, e são essas interações que lhe dão sua identidade e que o diferencia de outras áreas [...] a noção de território em seu significado mais completo engloba tanto os recursos, o ambiente de vida, as atividades, os atores, suas inter-relações, sua consciência de pertencer à mesma entidade de desenvolvimento, enfim, os projetos que eles concebem e implementam coletivamente para garantir essa dinâmica.[5]

O conceito de território é, também, um conceito complexo, visto que se faz necessário compreender os processos de construção social a partir de uma realidade significativa para um determinado grupo social ou para uma determinada sociedade. Dessa forma, é que a noção de território surge para a sociologia, mas surgem, principalmente, os conceitos de territorialidade e territorialização, com o objetivo de expressar uma relação de processos sociais associados a uma dimensão fundamental, a incansável pretensão do ser humano de dar nome às coisas e, assim, caracterizar os espaços para que se tornem territórios (JEAN, 2008).

Para Guigou (2000), a humanidade presencia uma produção dos territórios por agentes sociais que se relacionam com estes territórios, em uma escala que não é definida administrativamente, mas sim pelo projeto idealizado por estes agentes, que se impõe de tal maneira, a ponto de substituir ordenamentos “estaduais” (no sentido amplo do termo: municípios, estados-membro e União), para “governar” a modificação dos espaços. Logo, “os territórios já não são estruturas onde as coisas acontecem, mas onde as coisas são inventadas." (GUIGOU, 2000, p. 14).

Contrariamente, o que se vê é que as falhas deixadas pelo Estado na maneira como ele produz o direito contemporâneo e formuladas por agentes não estatais competem de forma particular para o mesmo objetivo. Os Estados territoriais não

[5] Traduziu-se de: “[...] le territoire est un espace d’interaction entre activités et groupes sociaux, et ce sont ces interactions qui lui confèrent son identité et qui le différencient par rapport à d’autres espaces [...] la notion de territoire dans son acception la plus complète englobe à la fois les ressources, le cadre de vie, les activités, les acteurs, leurs interrelations, la conscience qu’ils ont d’appartenir à une même entité de développement, enfi n les projets qu’ils conçoivent et mettent en œuvre collectivement pour assurer cette dynamique.”

podem ser alheios ao convívio com a lógica imposta pelas grandes corporações, assim como os Estados também são essenciais para as empresas. Os entraves entre estes dois grupos podem ser profusos de acordo com o caso em análise (ANTAS JÚNIOR, 2017).

De acordo com Klein (2008), o entendimento do conceito de território e seu papel se alteram conforme as formas existentes de regulação, presentes na sociedade. Estas regulações podem ser definidas de forma global como um conjunto de compromissos, explicitamente ou implicitamente codificados, que fazem com que o sistema econômico se reproduza apesar de todas as contradições existentes. O autor segue afirmando que

> Para nós, o território medeia a relação da sociedade com o espaço. Toda sociedade tem relação com o espaço, sem a qual não seria uma sociedade, porque é essa relação, combinada com a relação de sociedade e tempo, que permite a construção de vínculos sociais, de compromissos entre atores e de instâncias de regulação econômica e política que permitem que ao coletivo se reproduzir como tal. O espaço, uma noção abstrata, torna-se concreto através de divisões multiescalares (local, regional, nacional, supranacional), configurações (áreas, campos gravitacionais, redes) e os modos de gestão dos lugares e dos conflitos espaciais (diversas formas de governança) que estruturam a territorialidade de uma sociedade e servem de base para sentimentos de pertencimento e de identidades coletivas. [...] Os modos de regulação resultam de compromissos entre atores opostos, entre movimentos sociais e estruturas institucionais. No entanto, cada modo de regulação inclui um tipo de relação entre sociedade e espaço, e, portanto, características territoriais particulares. No contexto do fordismo, o principal dispositivo territorial era o estado-nação.[6] (KLEIN, 2008, p. 317).

Conforme Abrão (2010, p. 56), "[...] o território é produto socioespacial de relações concretas e simbólicas articuladas aos interesses políticos e econômicos promovidos por um sistema altamente concentrador." Necessária, então, a compreensão do conceito de territorialidade, apresentada a seguir.

---

[6] Traduzido de: "Pour nous, le territoire médiatise le rapport de la société à l'espace. Toute société a un rapport à l'espace, sans lequel elle ne serait pas une société, parce que c'est ce rapport, combiné au rapport de la société au temps, qui permet de construire des liens sociaux, des compromis entre acteurs et des instances de régulation économique et politique permettant au collectif de se reproduire en tant que tel. L'espace, notion abstraite, devient concret à travers les découpages à plusieurs échelles (locale, régionale, nationale, supranationale), les confi gurations (aires, champs gravitationnels, réseaux) et les modes de gestion des liens et des confl its spatiaux (diverses formes de gouvernances) qui structurent la territorialité d'une société et qui servent de base à des sentiments d'appartenance et à des identités collectives. [...] Les modes de régulation résultent de compromis entre des acteurs opposés, entre des mouvements sociaux et des structures institutionnelles. Or, chaque mode de régulation comprend un type de rapport de la société à l'espace, et donc des dispositifs territoriaux particuliers. Dans le contexte du fordisme, le principal dispositif territorial était l'État-nation. [...]".

Sobre a territorialidade, esta é uma construção social, moldada a partir de determinantes espaciais, ou seja, a partir de relações espaciais. Ela se manifesta como demarcação espacial, na qual prevalece um tipo de comunicação, que se traduz em controle sobre a entrada e a saída.

Para Sack (1986, p. 3)

> A Territorialidade nos humanos é melhor entendida como uma estratégia espacial para afetar, influenciar ou controlar fontes e pessoas, controlando área; e, como uma estratégia, a Territorialidade pode ser ligada e desligada. Em termos geográficos ela é uma forma de comportamento espacial. A questão então é descobrir sobre que condições e porquê a Territorialidade é ou não é empregada.

A territorialidade é manifestada em relações cotidianas e em organizações complexas, ela é a tradução de um poder social, além de ser o elo que relaciona espaço e sociedade. “Territorialidade será definida como a tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica.” (SACK, 2013, p. 76).

Assim, um mesmo lugar pode evidenciar diferentes territorialidades, a partir da existência de uma apropriação territorial, ou seja, o advento dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul são a concretização desta afirmação, visto que o espaço geográfico, antes da inserção deste produto imobiliário, detinha características rurais, sendo utilizado extensivamente com a criação de alguns poucos animais, como bovinos. Houve a constituição de novos territórios, por meio de outras territorialidades, em um mesmo espaço geográfico.

Após a construção dos condomínios fechados neste espaço geográfico, é necessário um esforço constante a fim de estabelecê-lo e mantê-lo (exemplo disso é o exercício da segurança privada). Até mesmo porque apenas circunscrever um espaço não é criar um território. A demarcação torna-se um território na medida em que seus limites são utilizados para influir no comportamento, bem como controlar o acesso.

Sack (2013, p. 78) assevera que

> A área de territorialidade não precisa ser defendida, se for entendido que a área em si mesma é o objeto de defesa, e que o(s) defensor(es) deve(m) estar dentro do território defendido. Território pode ser usado não apenas para conter ou restringir, mas também para excluir. E os indivíduos que estão exercitando o controle não precisam estar dentro do território. Na verdade, não precisam estar em qualquer lugar próximo dele. Uma cerca ou muro pode controlar, assim como também uma placa de “proibida a entrada”. Pela

> definição, a territorialidade estabelece o controle sobre a área como um meio de controlar o acesso a coisas e relações.

Este controle exercido sobre o território persiste nos condomínios horizontais fechados do Litoral Norte gaúcho. Todos os condomínios dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá são murados e, alguns, inclusive possuem cerca elétrica na extremidade dos muros, conforme fotografia 1:

Fotografia 1 - Condomínio La Plage – Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2012 (autoria da foto: Mariana B. de Souza).

Sack (2013, p. 80) assevera que a "definição de territorialidade atrai efeitos físicos, sociais e psicológicos." Em outras palavras, territorialidade relaciona-se com o entorno e surte efeitos nele. Por outro viés, Bauman (2003, p. 49) também aborda a territorialidade humana e fala em "sucessão dos bem-sucedidos":

> Refere-se ao novo distanciamento, indiferença, desengajamento e, em verdade, à extraterritorialidade mental e moral daqueles que não se importam de ficar sós, desde que os outros, que pensam diferente, não insistam em que se ocupem e muito menos partilhem sua vida por conta própria.

Importa asseverar que os preceitos capitalistas de homogeneização não uniformizam os territórios. Cada sociedade carrega suas histórias permeadas por relações sociais. O conceito de "território usado" trazido por Santos (1996) também pode ser inserido nesta discussão. As relações, sejam elas econômicas ou sociais,

tramadas por uma história que decorre de um território complexo ante às relações regionais/globais, na região Litorânea do Norte do RS o distingue endogenamente, ocasionando disparidades no movimento econômico, como os que acontecem no espaço urbano. Tratar de território é delimitar uma relação entre as infinitas possibilidades que a formam, buscando a história para compreender a sua formação e explicitar as ações que foram desenvolvidas nele. Outrossim,

> As normas jurídicas mantêm intensa relação com a produção e a configuração do território. Essa relação é determinante nos modos de uso e organização do território por todos os agentes sociais que dele fazem parte, também pela emergência de uma nova forma de direito que está interferindo na vida de todos, conscientes ou não, participantes ou alijados do funcionamento oficial. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 136).

Como as normas jurídicas possuem relação direta com a configuração territorial importa compreender o seu conceito, seu entendimento e sua operacionalização, item discutido a seguir.

2.1.3 Norma jurídica

Para que se possa fazer uma análise acerca do conceito de norma, é importante levar em consideração que a globalização faz com que novas fontes legislativas surjam e isso torna complexo o seu estudo. Nesse sentido, Antas Júnior (2004, p. 81) assevera que

> Tratar da regulação neste momento histórico demanda o esforço de uma análise abrangente, uma vez que a multiplicidade de agentes produtores de normas tem delimitado novos contextos geográficos. Essa situação deve ser considerada ainda mais especial quando agentes não vinculados ao Estado têm apresentado o poder de introduzir uma nova juridicidade na organização social, anunciando o fim do monopólio do Estado ocidental na produção das normas jurídicas.

Isso se justifica porque há uma propagação de técnicas, técnicas de comunicação, de informação e esta difusão ocorre de forma globalizada ante a tecnicidade de sistemas de redes que conectam os mais diferentes pontos do planeta. Esta praticidade com a qual os sistemas técnico-científicos e informacionais se espraiam pelo mundo, faz com que agentes hegemônicos se fortaleçam, na mesma medida em que territórios se especializam. Conhecer previamente um lugar, de forma virtual, facilitou a mobilidade dos fatores de produção, quais sejam, os produtos, o capital, o homem (SANTOS, 1988).

De outra banda, é imperioso conceituar-se norma jurídica. Do ponto de vista do positivismo tradicional, a norma é tida como algo perfeito e finalizado, criada pelo legislador e posta à disposição de quem exerce jurisdição sobre um caso. A maior relativização deste entendimento encontra-se na seara da norma de interpretação, a qual para Kelsen (1999 [1934]) pode ser analisada como um processo totalizante do direito, porém exclusivamente para o aplicador, que na medida em que exerce sua autoridade, também representa a fonte que gera o direito.

Existem diferentes entendimentos para norma jurídica. Para Kelsen (1986, p. 3), ela se apresenta como um "sentido de um querer, de um ato de vontade [...], o sentido de um ato dirigido à conduta de outrem, de um ato, cujo sentido é que um outro (ou outros) deve (ou devem) conduzir-se de determinado modo." Para Ross (2000, p. 82 ss.) é "conteúdo significativo de diretivas que se encontram em correspondência com fatos sociais." Já para Luhmann (1983, p. 57), a norma jurídica apresenta-se como "expectativas de comportamentos contrafactuais congruentemente generalizadas." De acordo com Hart (2001, p. 92 e ss) é "regra social." Bobbio (2003, p. 105 e ss) define como "proposições prescritivas garantidas cuja execução é garantida por uma sanção externa e institucionalizada." Para Alexy (2008, p. 54), norma jurídica possui o "significado de um enunciado normativo." Para Canotilho (2000, p. 1107), a norma jurídica é "definidora de um padrão de comportamento ou criadora de esquemas jurídicos para a solução de conflitos." Carvalho (2005, p. 8) a define como "significações da mensagem legislada." Finalmente, Müller (2007, p. 68) define norma jurídica como "produto da concretização formado pelo programa e âmbito normativo."

Não é o propósito desta tese debater os fundamentos acerca de cada concepção de *norma jurídica,* até mesmo porque daria uma outra tese esta temática, mas sim elencar as infinitas possibilidades de entendimento sobre o conceito e apontar a qual corrente teórica o presente trabalho filia-se, principalmente para fins operacionais dessa pesquisa. Logo, o entendimento adotado compreende a norma jurídica como resultado de uma construção e não se confunde com o texto puro e simples e, avança-se no sentido da própria interpretação da norma jurídica. Como entende-se que a norma jurídica vai além do texto normativo, também se compreende que quem interpreta esta norma também está produzindo direito.

> [...] o intérprete autêntico (no sentido atribuído por Kelsen) 'produz' direito porque necessariamente completa o trabalho do legislador (ou do autor do texto, em função regulamentar ou regimental). O intérprete autêntico completa o trabalho do autor do texto normativo; a finalização desse trabalho,

> pelo intérprete autêntico, é necessária em razão do próprio caráter da interpretação, que se expressa na produção de um novo texto sobre aquele primeiro texto. (GRAU, 2006, p. 60).

A teoria que estrutura o direito apresenta-se enquanto solução à concepção positivista de norma jurídica, visando considerar os constituintes que realmente contribuem para a elaboração da decisão. Este é o entendimento de Müller (2009), quando tece críticas às teorias criadas por Hans Kelsen (1999 [1934]) e Carl Schmitt (1996).

Impende destacar que Kelsen elabora sua teoria a partir de um dualismo: *ser* e *dever-ser*. O autor tem a norma como pura prescrição de *dever-ser*, porquanto pensa em uma metodologia jurídica "pura", ausente de indagações de natureza sociológica ou ideológica. Assim, não há necessidade de manter-se qualquer ligação com a realidade material (*ser*). Depreende-se da teoria positivista kelseniana que o objeto a ser estudado pela ciência jurídica é o conhecimento da norma, a qual concretiza-se ante a proposição de enunciados normativos. Assim, a norma jurídica pode conter qualquer conteúdo axiológico, visto que se encontra desvinculada da realidade. Isto quer dizer que Kelsen constrói seu raciocínio levando em conta a desvinculação entre a norma e a vontade de quem a aplica. O ato de vontade advindo da autoridade está no *ser*, mas a norma não se reconhece enquanto ato de vontade. A norma está no plano do *dever-ser*. (KELSEN, 1999 [1934]).

Müller (2009) contrapõe o conceito de norma da teoria pura, proposta por Kelsen, por duas principais razões. A primeira diz respeito à insustentabilidade do *dever-ser*. Conforme Kelsen, a vigência da norma (*dever-ser*) tem como condição essencial um mínimo de eficácia (*ser*), o que determina elementos materiais como estruturantes da norma. A segunda razão justifica-se pela exclusão do conceito de "norma" tudo o que é metajurídico, isto quer dizer toda normatividade material que pode ser aplicada ao caso concreto.

Compreendendo que a decisão de vontade contém aspectos da justiça, normais morais, bem como juízos de valor social, Müller (2009) assevera ser necessário um entendimento diverso acerca da norma, responsável por elucidar o que de fato influi na realização concreta do direito. Em que pese a teoria pura do direito não admita no conceito de norma nenhum elemento que identifique um caráter metajurídico, Müller (2009) afirma que em nada contribuiu para a interpretação do Direito. Como os fundamentos de análise da decisão de vontade cada vez mais aproximam-se da

direção metajurídica, sua compreensão não encontra embasamento na teoria pura do direito proposta por Kelsen, a qual nada diz acerca da sua realização.

De outra banda, num caráter reducionista, Carl Schmitt (1996) representa o antagonismo ao positivismo. Para Schmitt, as decisões jurídicas é que devem permear quaisquer discussões jurídicas, porquanto são a própria manifestação do direito formal. Contrariamente a Kelsen, Schmitt percebe a ciência jurídica enquanto responsável não pela problemática da correção do conteúdo, mas sim pela própria expressão do direito, ou seja, o seu conceito de norma jurídica, igualmente como para Kelsen, independe do conteúdo.

Infere Müller (2009) que, por limitar a noção de norma ao conceito de decisão, Schmitt supera a normatividade jurídica, aproximando-se da normatividade apresentada na teoria kelseniana. Nos dois casos, qualquer conteúdo material não fica no mesmo campo da norma e a questão da metodologia não resta resolvida, para a elaboração de decisões controladas de forma racional.

Para Müller (2009) é necessário criar um conceito de norma jurídica que se insira na sua estrutura, considerando os elementos que de fato influem na elaboração da decisão. A compreensão de “dados de linguagem”, fruto da interpretação de dados linguísticos primaciais – *programa da norma* – unidos a *dados reais,* itens *metajurídicos* relativos à norma, permitem alcançar o *programa da norma*, conforme Müller. Uma análise, a partir de valores, do *programa da norma* é capaz de definir o âmbito de aplicação da norma.

Logo, a teoria de Müller (2009) está centralizada em um contexto que é pós-positivista, porque leva a um entendimento mais próximo da praticidade que envolve a aplicação do direito. Em outras palavras, entende que norma não é apenas um *dever-ser*, mas também um fenômeno que é envolto de linguagem e de fatos, fazendo com que o *ser* e o *dever-ser* (conceitos Kelseniano) tornem-se complementares, e as relações que os permeiam sejam limitadoras, mas não excludentes. Ao pensar o direito a partir da realidade cognitiva, posto que pressupõe o envolvimento do ordenamento com o meio exterior, permite a evolução e reconstrução do direito na *práxis* diária. Assim, é possível criar-se uma compreensão mais verossímil da efetiva dinâmica existente no Direito, permitindo o desenvolvimento de uma metodologia racional da construção jurídica, a qual é interessante ao desenvolvimento da própria ciência jurídica, bem como ao controle democrático do trabalho exercido pela autoridade aplicadora da norma. Note-se que importa destacar, conforme Antas Júnior

(2005), que o sistema jurídico criado no Ocidente é anterior ao sistema capitalista e foi responsável por impingir meios de dominação que extinguiram os direitos autóctones.

Fica difícil estabelecer uma separação entre norma e realidade, marca esta do positivismo jurídico. Conforme Hesse (1991, p. 13):

> A radical separação, no plano constitucional, entre realidade e norma, entre ser (Sein) e dever ser (Sollen) [...] leva quase que inevitavelmente aos extremos de uma norma despida de quaisquer elementos da realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo.

Nesse sentido, Häberle (1997) propõe uma forma interpretativa da norma mais abrangente, a qual considere a sociedade e seus interessados, permitindo a todos a participação na interpretação da Constituição, já que conforme Antas Júnior (2005), a norma é consequência da normatividade de um evento que se repete, que é rotineiro.

> Mas, para que seja norma, é condição *sine qua non* que o condicionador tenha origem social; seja uma estrutura organizacional como os sistemas jurídicos nacionais, sejam os sistemas técnicos constituídos de objetos técnicos especializados (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 209).

Outrossim, quando Müller (2009) assevera que não existe norma jurídica antes de um caso concreto, adentra-se na seara de outra discussão, qual seja, a da necessidade de um fato social prévio à norma. O cenário de atuação da norma é

> o recorte da realidade social na sua estrutura básica que o programa da norma escolheu para si ou em parte criou para si como seu âmbito de regulamentação (como amplamente no caso de prescrições referentes às formas e questões similares) (MÜLLER, 2000, p. 54).

Para Antas Júnior (2004, p. 82), é assim que a norma surge, ou seja, para o autor "emerge a norma: como a resultante de um condicionamento que produz a rotinização de um dado evento. Mas para que seja norma, é condição *sine qua non* que o condicionador tenha origem social."

O autor dá continuidade ao seu raciocínio afirmando que o Estado é tido como detentor da produção legislativa,

> O Ocidente conheceu esse processo na Idade Média, quando surgiram os Estados feudais e estabeleceu-se o monopólio da produção de normas jurídicas pelo soberano. Daí, trilhou-se para a construção dos direitos nacionais, delimitados pelas fronteiras políticas dos Estados territoriais. Desde então, o Estado é considerado detentor legítimo da produção de normas jurídicas em todos os países de direito puramente ocidental; prevaleceu, então, o monismo jurídico, isto é, países fundados apenas no direito romano-germânico ou no sistema *common law*. (ANTAS JÚNIOR, 2004, p. 83).

Compreender o Estado como proprietário do direito de regular tudo (regulação que pode ser social, econômica e política), pode incorrer em entendimentos lógicos, mas não hábeis. “O território no Ocidente é regulado pelo Estado, pelas corporações e pelas instituições civis não estatais, sobretudo aquelas de alcance planetário.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 19).

Durkheim (2007 [1895], p. 13) apresenta o conceito de fato social mais difundido na academia:

> É fato social toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral ao conjunto de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter.

Com efeito, o conceito de fato social é importante na medida em que a norma é antecedida por um fato social. Esta é uma realidade constatada no Litoral Norte, posto que o primeiro condomínio horizontal fechado é construído em Xangri-Lá, no ano de 1990 (*fato social)*, porém, a Lei Complementar (*norma)* que regulamenta a matéria é promulgada quatorze anos após. Logo, tem-se um fato social, consolidado no território, e que vem a ser regulamentado pelo município (SOUZA, 2013). Daí a importância do afirmado por Milton Santos (1996) e reforçado por Antas Júnior (2004), de que o território também é fonte (não-formal) do Direito.

Embora se saiba que

> Mais recente e progressista que se pretenda uma lei, ela já é fruto de necessidades passadas, e o seu papel é o de promover uma espécie de congelamento ou, no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 61).

Reale (1979 [1968], p. 61) contribui com a temática ao asseverar que a ciência jurídica deve ser analisada a partir de três dimensões: fato, valor e norma. De acordo com o jurista, deve-se “estudar o direito em sua totalidade de seus elementos constitutivos, visto logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o direito, que não implique a consideração concomitante desses três fatores.”

De acordo com Ferraz (2003, p. 38), Reale apresenta para

> ciência jurídica uma metodologia com caráter dialético, que permite dar ao teórico do direito os instrumentos de análise integral do fenômeno jurídico, com unidade sintética a partir das dimensões básicas: normativa, fática e valorativa.

Percebe-se que Reale (1999 [1957]) apresenta a ciência do Direito a partir de uma compreensão histórica, que considera a realidade social, visto que a normatividade ocorre sobre determinado território e desenvolve-se em relação a fatos e valores. O entendimento acerca do território é necessário para estabelecer-se a normatização, bem como compreendê-la.

Logo, a realidade social presente no território guia tanto a normatização quanto a aplicação da norma criada e para isso a ordem jurídica recebe contribuição da jurisprudência, a qual apresenta-se enquanto ciência compreensiva-normativa (REALE, 1979 [1968]), fazendo com que a norma se adeque à realidade social presente no território.

A CRFB/1988 atribuiu importância à responsabilidade do município enquanto ente federado, permitindo sua autonomia tanto política, quanto jurídica, indo ao encontro de uma tendência de outros países ao dar ênfase para governos locais. Sendo assim, “o federalismo brasileiro é de funcionamento distinto, pois nosso sistema jurídico se baseia na codificação e pressupõe um concerto regido de modo mais direto e constante por um centro estabelecido.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 19).

> Assim, no território que compreende uma federação e seu respectivo sistema burocrático de controle, os litígios e soluções decorrentes de questões geográficas, econômicas e culturais distintas vão gerando uma especificidade no funcionamento normativo, dada a autonomia que esse sistema confere ao território sob sua influência e administração [...]. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 86).

A tentativa de descentralização já vinha ocorrendo anteriormente ao ano de 1988, mediante diferentes emendas constitucionais a fim de aumentar os percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Como resultado os municípios passaram a ter uma maior carga de encargos relacionados às ações sociais e às as políticas de desenvolvimento econômico local, atribuindo aos governos locais uma qualidade de interventor efetivo na elaboração de uma agenda de políticas públicas. “Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos resultantes das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências na área social.” (KERBAUY, 2005, p. 338).

As relações entre os entes da federação são, de acordo com a CRFB/1988, fundadas na cooperação entre seus membros e incluem as regiões, destacadas no texto constitucional e reconhecidas administrativamente, nos artigos 25, § 3º, 43, 151 e 159 (BRASIL, 1988). Destacam-se as regiões metropolitanas, órgãos funcionais

(bacias hidrográficas) microrregiões geográficas, entre outros, nos quais as decisões sobre as questões de pertinência social, meio ambiente, desenvolvimento urbano, necessitam de decisões compartilhadas. De maneira mais geral, as disposições reorientam o desenvolvimento regional para os Estados-membro, que podem estabelecer regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a fim de possibilitar o planejamento, bem como a criação de políticas de interesse comum, conforme prevê o artigo 25 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

Os municípios não podem ser esquecidos: conforme o artigo 30 da CRFB/1988, compete aos municípios a promoção da ordenação territorial, respeitando suas fronteiras, por meio de ações planejadas de controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988). Em qualquer caso, a relação entre os entes federativos deve ser cooperativa. Existe um dinamismo local inegável no Brasil. Para Bulos (2012), a CRFB/1988 inovou na direção do reconhecimento dos municípios, dotados de autonomia política e administrativa. O município apresenta-se como um espaço apropriado para o fomento da cidadania, mormente ante a proximidade que detém com os que necessitam de soluções concretas para os entraves cotidianos (MAGALHÃES, 1999). No entanto, isso parece multiplicar as tensões e possivelmente os conflitos entre a União, os Estados-membro e os municípios. Em particular a "guerra fiscal" afeta não somente os Estados-membro, mas também os municípios[7].

O Brasil conta, em 2017, com 5.570 municípios de acordo com dados do IBGE (2017). Como consequência da expansão da quantidade de municípios tem-se o fato de que 90% possuem menos de 50 mil habitantes, enquanto que 80% de suas despesas são pagas mediante as transferências de recursos institucionais. Embora a agenda em torno das esferas política, econômica e social ter sido intensamente discutida, "as relações inter-governamentais, questões fiscais e tributárias, a governança democrática, propostas de novos arranjos institucionais locais visando à interação de governo e município –, pouco se discutiu sobre o papel do legislativo", em âmbito municipal (KERBAUY, 2005, p. 338).

Pensando a relação da norma com o legislativo municipal, Ávila Filho (2004, p. 3-4) discorre sobre a dificuldade das câmaras municipais em elaborar leis municipais

[7] De acordo com Brandão (2008, p. 148): "o pacto federativo brasileiro está esgarçado, carente de mecanismos de coordenação federativa e marcado antes por ações competitivas do que cooperativas. Sua manifestação mais evidente foi o acirramento da guerra fiscal na década de 1990, que explicitou uma disputa ferrenha, uma verdadeira "guerra" dos lugares, pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana".

significativas, tendo em vista as previsões existentes nas constituições federal e estadual[8]. Segundo o autor, devido a estes e outros empecilhos, os vereadores utilizam-se de outros artifícios para conquistar a preferência dos eleitores, como "Indicações, solicitações e requerimentos, cuja função o senso comum sugere ser uma "perfumaria", podem ser instrumentos de costura de redes políticas."

Para Kerbauy, 2005, p. 338,

> Com relação à bibliografia sobre poder local, poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes executivo e legislativo e de como se orientam as ações dos atores políticos do legislativo local. As análises sobre o "comportamento legislativo" restringiram-se à atuação da câmara dos deputados e das assembléias legislativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2001; PEREIRA & RENNÓ, 2001). Daí a dificuldade de extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limongi (1999), a respeito do predomínio do executivo no processo de formulação de políticas, caracterizado por um padrão cooperativo entre os dois poderes.

Diante da existência de poucos estudos acerca da atuação do legislativo municipal, torna-se difícil a compreensão da criação de uma lei municipal, principalmente quando se leva em conta as inúmeras contradições presentes tanto na CRFB/1988 (BRASIL, 1988), quanto na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989), no que diz respeito à competência sobre quem é responsável para editar leis, a respeito de determinadas matérias.

Por processo legislativo compreende-se, de acordo com o previsto por Silva (2005, p. 524), o "conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos." Somadas a estas etapas tem-se também a promulgação e a publicação de, em âmbito municipal, Lei Orgânica, leis complementares, decretos legislativos, resoluções, leis ordinárias.

A *iniciativa* é o ato que origina o processo legislativo e se formaliza mediante a apresentação de um projeto de lei, de um decreto legislativo, de acordo com o assunto que objetiva tratar. Este ato pode ser atribuído a um indivíduo, ou ainda a determinado

[8] "Apesar de a Constituição de 1988 ter determinado maior autonomia aos legislativos e a possibilidade de serem introduzidas emendas ao orçamento, os legislativos locais têm se deparado com imensas dificuldades. A constituição da maioria absoluta, por exemplo, exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação, quer pelo executivo, quer pelo legislativo, dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo, que lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo legislativo" (KERBAUY, 2005, p. 360).

órgão, que neste caso é o titular da iniciativa. Outra etapa do processo legislativo municipal é chamada de *emenda,* ocasião em que o projeto de lei inicial pode ser alterado. Este ato é de exclusividade dos vereadores. A etapa seguinte é a de *discussão* do projeto de lei, momento em que ele será apreciado. Antes disso o projeto já foi examinado pelas comissões permanentes ou especiais da Câmara. Após, materializa-se a *votação*, que é a própria manifestação do plenário, concretizada pelo voto de cada vereador – presente durante o ato –. A *sanção* ou o *veto* são também etapas do processo legislativo e são de competência do chefe do Executivo. A sanção é a aprovação, enquanto que o veto é negação da própria sanção. Aprovado um projeto de lei regimentalmente, ele deve ser enviado ao prefeito no prazo de 10 dias para que seja sancionado, promulgado e publicado, ou ao contrário, para que seja vetado (FELISBINO, 2010).

Nos municípios em estudo, as comissões técnicas são assim dispostas:

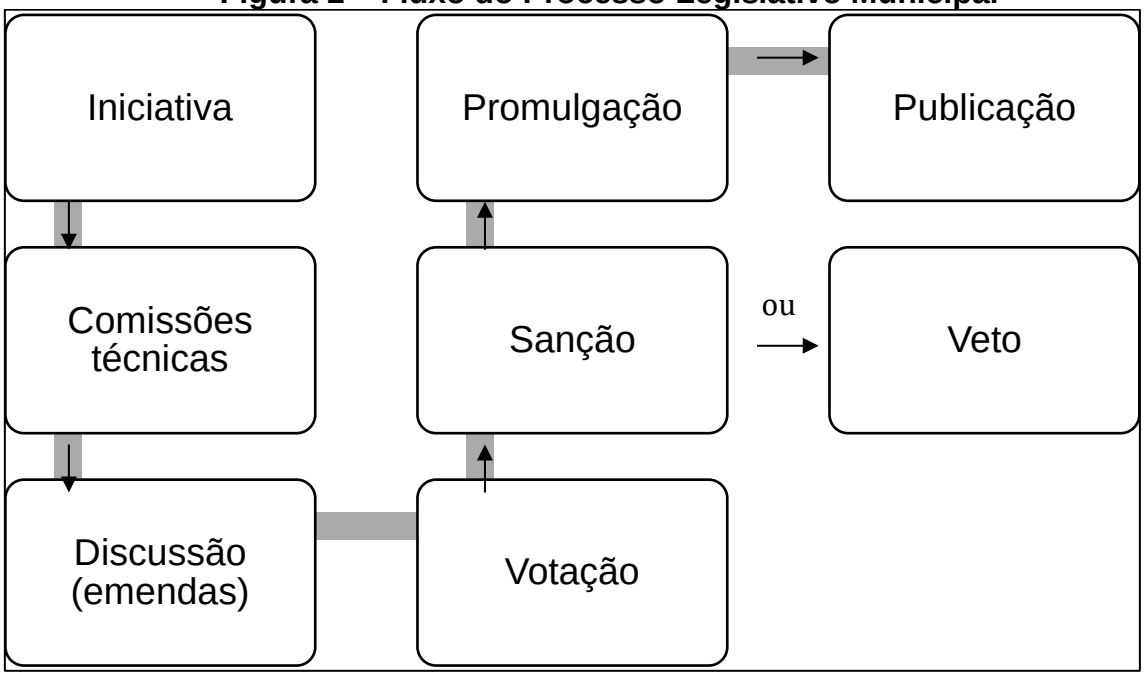
Quadro 1 – Comissões técnicas das Câmaras de Vereadores de Capão da Canoa e de Xangri-Lá

Capão da Canoa	**Xangri-Lá**
Comissão de Cidadania, Trabalho e Direitos Humanos	Comissão de Ética Parlamentar
Comissão de Constituição e Justiça	Comissão de Constituição e Justiça
Comissão de Finanças e Orçamentos	Comissão de Finanças e Orçamento
Comissão de Obras e Serviços Públicos	Comissão Mista
Comissão Representativa	Comissão Representativa
Comissão de Educação, Saúde e Ação Social	

Fonte: Adaptato pela autora dos *websites* das Câmaras de Vereadores dos municípios e Capão da Canoa e de Xangri-Lá, 2018.

Para compreender-se melhor o funcionamento do processo legislativo municipal, tem-se a figura 2, que representa, de forma simples e genérica, as etapas presentes entre a apresentação de uma inciativa/projeto de lei, até a sua promulgação e publicação.

Figura 2 – Fluxo do Processo Legislativo Municipal



Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Como já discutido por DaMatta (1991, 1997 e 1998), os elos entre os agentes sociais da seara pública ocorrem a partir do comportamento incentivado por determinado valor, que além de diferenciado é contraditório. No que tange ao local, ao municipal, especialmente no que associa os agentes políticos aos eleitores, este "mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender às demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados." (LOPEZ, 2004, p. 156).

Outra questão contraditória diz respeito a como a federação se organiza. Embora existam diversos estudos acerca do território e suas relações pluridimensionais e multiescalares, a sua perspectiva a partir do Direito, ao menos dentre os autores da área, é muito restrita, porquanto quando envolvido com o Direito, o território tem sua compreensão restrita à delimitação espacial de um país, de um município, de um estado-membro, entre outros. Silva (2012 [1976], p. 98), importante autor da disciplina de Direito Constitucional, conceitua território como "limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens."

Destaque-se que o conceito apresentado por Silva (2012 [1976]) não é o adotado na presente pesquisa, visto que este conceito se limita a uma compreensão positivista e apenas espacial do território. Para o desenvolvimento do presente estudo, trabalhar-

se-á o conceito de território como entendido por Milton Santos e já abordado neste estudo.

Considerando que não existem federações iguais no mundo, é preciso entender-se como se dá a constituição da federação brasileira, para, posteriormente, compreender o ordenamento jurídico brasileiro, bem como a distribuição da competência legislativa.

No que diz respeito ao Brasil, conforme Silva (2012 [1976]), importa mencionar que o país assumiu a forma de Estado Federal em 1889, com a proclamação da República, o que restou mantido nas Constituições que se seguiram. A CRFB/1988, embora não tenha instituído de forma nominal a federação, declarou-a no artigo 1.º:

> Art. 1º A *República Federativa do Brasil*, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I - a soberania;
> II - a cidadania;
> III - a dignidade da pessoa humana;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V - o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988). (Grifou-se).

Sobre a federação brasileira, Bulos (2012 [2007], p. 915), diz que “formou-se de *dentro para fora*, num movimento *centrífugo*, pois tínhamos um Estado unitário que se descentralizou para formar unidades autônomas de poder.” (Grifos do autor). Em outras palavras, a federação brasileira surge a partir de um movimento segregador. Vivia-se em um estado unitário (Império), o qual foi descentralizado em unidades federadas autônomas (Bulos, 2012 [2007]).

De acordo com Silva (2012 [1976]) a federação brasileira é formada por Estados federados ou Estados-membros, Territórios Federais e o Distrito Federal. Porém, no caso brasileiro, ganha destaque a figura do município. Para Bulos (2012 [2007]), a CRFB de 1988 foi inovadora neste sentido, “não possuindo similar nas constituições passadas, nem nos ordenamentos constitucionais de outros países.” Se em outros casos, a federação relaciona-se com os Estados-membros, no Brasil os municípios passam a fazer parte da compreensão deste conceito, posto que possuem autonomia política-administrativa.

> Nesse ínterim, o desenho traçado pelo Texto de 1988 demonstra *peculiaridade* e *anomalia.* A *peculiaridade* é o Município participar, em termos jurídico-positivos, do elo federativo, algo desconhecido em todas as épocas

> da humanidade, divergindo, inclusive, da matriz norte-americana, precursora dessa forma de Estado. Prevaleceu, porém, no Texto de 1988 a tese de que os Municípios detêm as mesmas características dos Estados-membros. Já a *anomalia* reside no fato de o município não possuir representatividade no poder central porque o nosso sistema é *bicameralista*, ou seja, Câmara dos Deputados, formada pelos eleitos proporcionalmente, representa o povo, ficando o Senado incumbido de representar os Estados e o Distrito Federal. O Município, portanto, não logra tal representação, ainda que, para alguns, o ato representativo se afigure implícito (BULOS, 2012 [2007], p. 932). (Grifos no original).

A CRFB/1988 atribuiu diversas tarefas aos municípios. A descentralização das competências, anteriormente concentradas na União e nos Estados-membros, como as políticas de transporte coletivo, assevera o fortalecimento do ente municipal. O município apresenta-se como um espaço apropriado para o fomento da cidadania, mormente ante a proximidade que detém com os que necessitam de soluções concretas para os entraves cotidianos (MAGALHÃES, 1999)[9].

Assim, por meio da desconcentração de poderes e do reconhecimento de que desenvolvimento abarca indicativos complexos, que envolvem um conjunto de elementos como a segregação, a proteção do meio ambiente e questões de identidade, a Constituição Cidadã deu ênfase aos municípios e elaborou uma nova concepção para o desenvolvimento urbano, expressa nos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988).

Dentre os meios criados pela CRFB/1988 para o empoderamento municipal, ganham destaque o direito de petição (art. 5º, XXXIV, alínea a) a ação popular (art. 5º, LXXIII) e a iniciativa popular (arts. 14, III; 29, XIII; 61, §1º) (BRASIL, 1988). Saliente-se, também, que um planejamento democrático leva em consideração o que retrata o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual dispõe de diversos instrumentos, bem como determina a criação de órgãos colegiados de política urbana como por exemplo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano. Dentre os instrumentos destacam-se: o plano diretor, o orçamento participativo e o estudo de impacto de vizinhança. Lembrando que todos podem ser discutidos em audiências públicas, as quais podem ser convocadas pela Administração Pública, pelo Ministério Público, por

[9] Arretche (2000, p. 242) tece críticas à descentralização brasileira. De acordo com a autora, há "[...] barganha federativa, componente essencial das novas relações intergovernamentais, barganha esta na qual cada nível de governo busca transferir ou imputar a outra administração a maior parte dos custos políticos e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados. [...] A análise dos fatores determinantes da descentralização partiu do suposto que as unidades federativas são dotadas de autonomia para decidir se assumem (ou não) a responsabilidade pública pela gestão de programas sociais e que, por isto, estão envolvidas em uma barganha federativa. Assim, os governos locais aderem, à descentralização com base em um cálculo, no qual são avaliados os custos e benefícios prováveis da decisão". (Grifos no original).

entidade civil ou por mais de cinquenta cidadãos (art. 2º, caput, da Resolução 09/87 do CONAMA) (BRASIL, 2001). É de fundamental importância que o Estatuto da Cidade não se torne obsoleto e apenas mais uma lei dentre tantas outras que versam sobre o desenvolvimento urbano.

Em se tratando de Direito Urbanístico, alguns marcos legais nacionais e municipais existentes são necessários para a compreensão do objeto do presente estudo.

Tabela 1 – Marcos Normativos legislativos territoriais e urbanísticos que incidem sobre território dos municípios objetos da pesquisa

Lei	Conteúdo
Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964	Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias
Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências
Lei Municipal n º 7.638, de 12 de abril de 1982	Emancipação de Capão da Canoa
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988
Lei Municipal nº 9.612, de 26 de março de 1992	Emancipação de Xangri-Lá
Projeto de Lei Federal 3.057, de 18 de maio de 2000	Estabelece os condomínios urbanísticos
Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001	Estatuto da Cidade – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências
Lei Municipal Complementar nº 002, de 25 de novembro de 2002	Aprova o loteamento fechado Atlântida Ilhas Park, em Xangri-Lá
Lei Municipal Complementar nº 004, de 12 de agosto de 2003	Aprova o loteamento fechado Green Village, em Xangri-Lá
Lei Estadual Complementar nº 12.100, de 27 de maio de 2004	Institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências
Lei Municipal Complementar nº 003, de 16 de outubro de 2004	Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental do município de Capão da Canoa

Lei Municipal Complementar 007, de 15 de outubro de 2004	Estabelece a instituição de condomínio horizontal de lotes para fins residenciais do município de Xangri-Lá
Lei Municipal Complementar 008, de 27 de dezembro de 2004	Altera a lei complementar 007, de 15 de outubro de 2004, do município de Xangri-Lá
Lei Municipal Complementar 012, de 11 de julho de 2005	Estabelece a instituição de condomínio horizontal de lotes para fins residenciais e revoga as Leis Complementares 007, de 15 de outubro de 2004 e 008, de 27 de dezembro de 2004, do município de Xangri-Lá
Lei Municipal nº 1111, de 06 de junho de 2008	Institui o plano diretor de desenvolvimento municipal e o sistema de planejamento e gestão, do município de Xangri-Lá
Lei Municipal Complementar Nº 018, de 29 de agosto de 2008	Estabelece normas para instituição de condomínios horizontais de lotes residenciais e ou comerciais e dá outras providências, do município de Capão da Canoa

Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Destaque-se, também, que o Brasil se encontra organizado em uma federação, a qual não pode ser alvo de propostas de emendas constitucionais que visem eliminá-la, porquanto é uma cláusula pétrea, prevista no artigo 60, § 4º, I, da CRFB/1988[10].

Destarte, a CRFB/1988 também aborda a competência legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. De acordo com Silva (2012 [1976]), a autonomia, característica dos entes federativos brasileiro, pressupõe uma repartição de competências para o exercício de suas funções. Importa mencionar que o entendimento acerca desta distribuição de poderes é considerado um nó do Estado federal brasileiro. Nota-se, na doutrina jurídica (Bulos: 2012 [2007], Silva: 2012 [1976] e Bonavides: 2008 [1993]), dificuldade ao definir quais matérias são de competência da União, quais são de ordem dos Estados-membros e, também, quais são de responsabilidade dos Municípios, traduzindo-se num processo extremamente contraditório a identificação das competências legislativas de cada ente federativo.

A CRFB/1988 possui um sistema complexo no que diz respeito à repartição de competência. Os artigos 21 e 22 enumeram os poderes da União; o artigo 25, § 1.º elenca os poderes remanescentes para os Estados-membros; e o artigo 30 disserta

[10] As cláusulas pétreas são limitações impostas ao poder de reformar-se a CRFB/1988. Conforme o artigo 60, § 4.º, da CRFB/1988: "(...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: *I - a forma federativa de Estado;* II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais." (Grifou-se).

sobre os poderes definidos para os Municípios. Também existem outras possibilidades, como a prevista no artigo 22, parágrafo único, que são delegações privativas, e a possibilidade prevista no artigo 23, no qual se encontra prevista a competência concorrente entre União, Estados-membro, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

Nesse liame acerca da competência, chama-se atenção para a competência legislativa acerca da matéria de direito urbanístico (a qual trata dos condomínios horizontais fechados). Conforme Silva (2012 [1976], p. 499-450):

> Nesse campo, são de apontar a competência da União para: (a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território; (b) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. Inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (c) estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação. Além disso, encontramos a competência não exclusiva para: proteger obras e bens de valor histórico e cultural (de natureza urbanística, se imóveis), paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, bem como o meio ambiente, e combater a poluição, competência esta que tem seu conteúdo preenchido com as prescrições constantes dos arts. 215, 216 e 225. *E, ainda, lhe cabe a competência concorrente com os Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico.* (Grifou-se).

Veja-se que o artigo 24 da CRFB/1988 expressamente faz esta previsão: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e *urbanístico*.” (BRASIL, 1988). (Grifou-se). A competência legislativa acerca da matéria relacionada a direito urbanístico compete à União, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal. Em outras palavras, o Município não é competente para legislar sobre matéria de Direito Urbanístico e, portanto, as leis municipais, criadas em Xangri-Lá e em Capão da Canoa para regular os condomínios horizontais fechados, não seriam constitucionais.

Na medida em que há uma construção territorial da norma, também existe a força normativa dos fatos. Ambos são contrários ao artigo 24 da CRFB/1988, o qual dispõe que apenas União, Distrito Federal e Estados podem legislar sobre Direito Urbanístico. Persiste, então, um paradoxo jurídico, uma anomia entre o que a CRFB/1988 prevê e o que acontece, em termos jurídicos, no âmbito municipal.

As reflexões até aqui suscitadas carecem de aprofundamento, especialmente para desenvolver-se a problemática central da presente tese. Assim, faz-se necessário analisar a relação dialética existente entre norma e território. Para tanto,

na próxima seção tratar-se-á do território e da norma e da especial relação entre ambos.

2.1.4 Relação dialética entre território e norma

Nos municípios em análise existe uma configuração territorial complexa e a estrutura normativa presente nestes territórios não pode ser presumida como algo dado, neutro e decorrente da evolução da sociedade presente nesta região, como se o espaço geográfico fosse meio para recepcionar uma sociedade, após ter sido civilizado (antes era tido como meio natural). São os próprios objetos presentes neste espaço que tornam complexa a organização territorial na medida em que se ampliam, se complexificam e se espraiam. Eles demandam uma produção normativa para a convivência das pessoas alocadas em determinado território (ANTAS JÚNIOR, 2005 e SANTOS, 1996). E o conteúdo normativo dos condomínios vai além das normas de convivência, visto que existem normas urbanísticas, normas de construção, normas de segurança, entre outras.

Também é Santos (1996, p. 121) que afirma que “uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade do Estado sobre outras macroorganizações.” Diante disso, embora existam iniciativas globais, suas consequências são pontuais.

Não obstante, no Brasil, com a CRFB/1988, o ente federativo municipal recebeu uma carga de responsabilidade que até então não possuía e, a partir disto cabe ao município dirigir suas políticas evitando atender interesses exclusivos de grupos hegemônicos, os quais, em muitas ocasiões, tentam exercer suas forças. Este é o caso da especulação imobiliária. A sociedade civil é quem deve ser a principal destinatária das ações municipais. Há um conflito visível entre o social e o corporativo econômico, o qual pode ser imposto pela globalização.

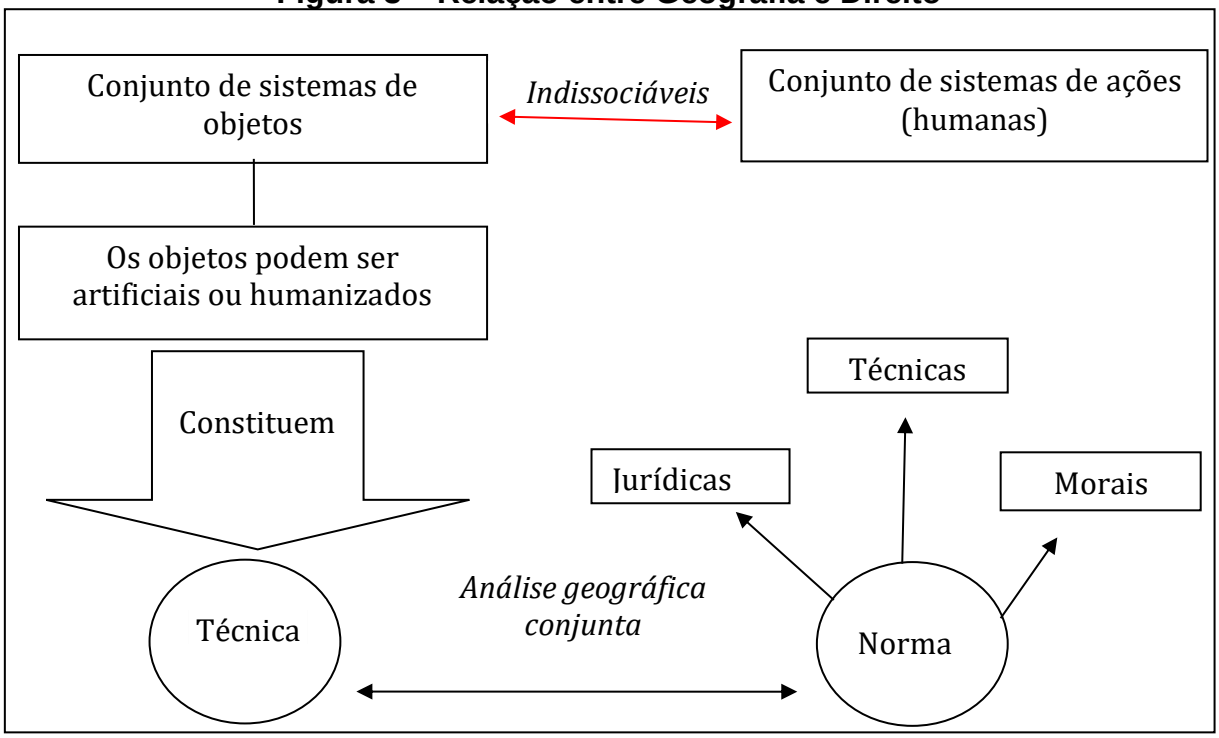
Antas Júnior (2004, p. 84) corrobora as consequências da globalização ao afirmar que o pluralismo jurídico

> também é produzido a partir de lógicas modernas. À medida que a densidade das relações internacionais aumentou exponencialmente nos últimos três decênios, em função do desenvolvimento acentuado nos campos da comunicação e da informação, promoveu-se uma interpenetração mais freqüente entre os dois modelos ocidentais de concepção jurídica. Esse entrelaçamento tem propiciado novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também

> interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país — e é por isso que tais agentes também estruturam de maneira inovadora, hoje, a ordem global.

O autor segue dando ênfase à necessidade de se compreender a proposta epistemológica, inovadora, apresentada por Milton Santos: a "relação entre a forma geográfica e a forma jurídica, a saber: como a materialidade desdobra-se em ação, e o seu inverso." (ANTAS JÚNIOR, 2004, p. 83). Essa proposta é representada na figura 3:

Figura 3 – Relação entre Geografia e Direito



Fonte: Elaborado pela autora, com base em SANTOS (1996).

> Há nessa formulação dois elementos supostos com status epistemológico equivalente: a *técnica* e *norma*. A partir de cada uma é possível estabelecer recortes teóricos e objetos de pesquisa, mas a análise geográfica exige o tratamento conjunto destes dois elementos. Segundo Milton Santos, os objetos são artificiais ou humanizados, isto é, são constituídos pela técnica ou apropriados por ela. A norma também está nos objetos técnico [...] (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 65-66). (Grifos no original).

A criação dos condomínios horizontais fechados se dá por meio de um processo intrinsecamente dialético existente entre a sociedade e o território. Esse processo é identificado pelos legisladores, que diante da impossibilidade de impedir a criação de mais produtos imobiliários desta natureza, principalmente em áreas de fragilidade ambiental como os cômoros de areia, beiras de lagoas ou beira-mar, acabam por elaborar leis que atendam a necessidade dos agentes sociais que produzem,

comercializam e adquirem esses produtos. Assim, o território deve ser entendido como fonte material não-formal do direito, “isto é, de compreender que parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 33).

É no município de Capão da Canoa que se encontram presentes alguns dos principais elementos[11] que constituem o território da região (abrangendo também o município de Xangri-Lá): Fórum de Justiça (com duas varas cíveis e uma criminal, além dos Juizados Especiais Cível e Criminal); Justiça do Trabalho; Justiça Federal; Defensoria Pública; Ministério Público; Tabelionato de Notas; Registro de Pessoas Naturais; Registro de Imóveis[12]; Hospital; Corpo de Bombeiros; Universidade de Santa Cruz do Sul/Campus de Capão da Canoa; Polo Universitário da Universidade Leonardo Da Vinci; Centro de Formação de Condutores-CFC; entre outros. Estes elementos produzem contradições e demandam soluções que, em muitos casos, são resolvidos e mediados pela norma, pelo ordenamento jurídico. Desse modo, embora estes órgãos e estas instituições obedeçam a limites distintos, a sua presença se relaciona ao que Milton Santos (1985), reforçado por Antas Júnior (2005, p. 42) chama de “território como norma, isto é, ao modo como aqueles elementos do território estão presentes em termos de quantidade, arranjo e densidade.” Estas instituições, produtoras de normas, como dito por Milton Santos, “geografizam-se”.

Para entender o território enquanto norma, enquanto fonte do direito, importa superar a concepção clássica de norma. A norma deve ser compreendida para além da sua concepção formal, mais do que um simples regulamento codificado, conforme apregoado pela escola tradicional do positivismo jurídico.

> Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que, de fato, é imensurável. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 43).

Do ponto de vista crítico, a não superação desta concepção pode gerar o aumento das desigualdades, bem como da violência, tendo em vista que impede que o Estado se utilize de distintos modos de resoluções de conflitos (ANTAS JÚNIOR,

[11] De acordo com Santos (1985, p. 7), os elementos constituintes do território são: firmas, instituições, homens, infraestrutura e o meio ecológico.
[12] Durante o desenvolvimento desta tese iniciaram-se as atividades no Serviço Registral de Xangri-Lá, especificamente em 28 de fevereiro de 2018.

2005). No Brasil, os exemplos mais conhecidos são do PCC (Primeiro Comando da Capital), em São Paulo, e o Comando Vermelho (CV), no Rio de Janeiro. De acordo com Leal e Almeida (2012), estas organizações assumem atribuições que são, originariamente, de competência do Estado, já que este, em muitos momentos, é ineficaz, sobretudo em questões de segurança pública. “No caso da violência, decorre da produção informal de normas que, obedecidas por coação, também atingem um determinado status de norma jurídica.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 53).

De acordo com Müller (2007, p. 40), o insucesso do modelo positivista se dá em razão da ausência de respostas a questionamentos importantes como a relação entre direito e realidade, “ser e dever-ser, as questões relativas à teoria do significado e da referência, da capacidade da língua natural, bem como o do caráter processual da decisão jurídica dos conflitos.”

Também é necessário modificar a concepção de território para os operadores jurídicos. Streck e Morais (2003, p. 152, grifos no original) conceituam o termo como

> *Locus* sobre o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal. Para Ivo Dantas, o território é a *parte do globo em que certo governo pode exercer o seu poder de constrangimento, organizar e fazer funcionar os diversos serviços públicos*, por isso, ao elemento território agrega-se a noção de soberania, pois é nos seus limites que ela poderá ser exercida na plenitude, inclusive como limitação à ação externa.

O entendimento acerca do conceito de território, para os operadores do direito, envolve uma noção que aponta no sentido de que tudo que está em uma determinada porção territorial está sujeita a uma determinada autoridade, em tese, o próprio Estado, a fim de que ele possa exercer o seu poder de soberania. O território nesse sentido, é ausente de componentes humanos, não existe a apropriação do espaço geográfico. Ele é tido apenas como um espaço natural e sua composição envolve “solo, subsolo, espaço aéreo, plataforma submarina e mar territorial.” (STRECK e MORAIS, 2003, p. 152).

Todos estes entendimentos e compreensões são complexos. O caso da federação brasileira é único e o seu ordenamento jurídico, de origem *civil law* – “modelo romano-germânico” –, no qual as leis são determinadas, impostas, torna a sua análise ainda mais dura, mais intrincada. Diferentemente é o sistema *common law*, baseado em precedentes (utilizado nos Estados Unidos). Dentre estas duas formas “uma eminentemente territorial, a outra social – resultam das relações de poder

que, conforme dissemos, provêm, em parte, do papel condicionador dos objetos técnicos.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 54).

Primeiramente, como apontado por Santos (1994) e, posteriormente, como reafirmado por Antas Júnior (2005), no que diz respeito às ações tem-se o *território normado.* Quando se está diante de uma configuração territorial que produz normas, o que se tem é o *território como norma*. No primeiro caso, o componente repressivo possui uma maior importância em relação aos outros; no segundo caso, o componente comunicacional é determinante. Todavia, ambos compõem um par dialético, visto que tanto organizacionalmente, quanto organicamente, está presente o componente sistêmico.

> A norma, para a geografia, pode ser vista como o resultado da tensão e/ou da harmonia entre objetos e ações que constituem o espaço geográfico; dito de outro modo, como decorrência da indissociabilidade entre configuração territorial e uso do território, determinantes de diferentes tipos de normas. [...] Normas do trato social, por exemplo, como cumprimentos, modos de comportamento, vestimenta etc. não apresentam elementos explicativos de grande expressão para o conhecimento das realidades territoriais. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 71).

Todavia, as normas jurídicas são caracterizadas por serem genéricas, universais e obrigatórias. O seu aspecto genérico relaciona-se com o mote de que as leis determinam ou prescrevem para todos em geral e não exclusivamente para uma pessoa. A obrigatoriedade é oriunda do ordenamento jurídico em si, existente em determinado espaço e embasado na sanção ou em modos de coerção para fazer valer uma determinada legislação. “A inflexibilidade da lei em relação a sua obrigatoriedade e generalidade está demonstrada no aforismo *dura lex, sed lex*, isto é, a lei é dura, mas é lei.” (OGUISSO e SCHMIDT, 1999, p. 176). Em outras palavras, as leis devem ser obedecidas, independentemente do que prescrevam, embora sempre devam visar o bem comum e não impor medidas absurdas.

De acordo com cada período histórico, as normas jurídicas orientam a produção dos sistemas e, também, dos objetos técnicos. Esses sistemas urgem por regulações conforme a necessidade de cada sociedade em um determinado momento histórico, para que os grupos sociais que concentram maior poder tenham as suas necessidades atendidas (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 75).

Tanto é que, conforme a sociedade foi se modificando, o poder de elaboração das leis também mudou. Durante a Idade Média essa tarefa era de responsabilidade da Igreja católica e essa função se estendia pelo território europeu e também pelo

território colonial brasileiro; o Estado adotou essa responsabilidade a partir do surgimento do capitalismo na Europa e no, caso brasileiro, com a proclamação da República; e, no período atual de globalização, a tarefa de criação de leis é dívida entre agentes estatais e agentes não estatais, como as grandes corporações, traduzindo-se no que Antas Júnior (2005, p. 75) chama de *forma híbrida de regulação*.

> Para enfrentar tais questões, é preciso considerar os novos modos de produção do direito que se vêm constituindo para promover formas de cooperação econômica e técnica de modo regulado por contratos e práticas legais não estatais e que são em grande medida transfronteiriços. O espaço fragmentado é reunido por meio de uma lógica em redes técnicas, redes informacionais e também *redes legais não estatais* (senão completa, predominantemente). (ANTAS JÚNIOR, 2017, p. 21). (Grifos no original).

As grandes corporações embora possuam atuação global, é nos espaços locais que elas exercem sua maior influência. Os grandes empreiteiros e incorporadores comandam a forma como as cidades se expandem, por meio de cruzamentos rebuscados e redes complexas, desempenhando papeis, eventualmente, também em legislativos e executivos municipais (ROLNIK, 2015). A produção do espaço é consequência, também, das ações destes agentes sociais, que possuem interesses específicos, com contradições e com práticas espaciais próprias de cada um deles (CORRÊA, 2014).

> Ora, o direito institucionalizado expressa-se através de seu sistema judiciário, e a principal "porta aberta" desse sistema encontra-se justamente no modo de produção jurídico. No caso dos direitos romano-germânicos, por exemplo, um grupo bem organizado, com poder aquisitivo forte e com metas claramente definidas pode transformar setores inteiros de um ordenamento jurídico em seu favor. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 173).

Esses agentes sociais pressionam o Estado e o território sofre, diretamente, as consequências desta pressão. Contrariamente, algumas configurações territoriais demandam diferentes normas, como as leis complementares municipais criadas em Xangri-Lá e Capão da Canoa para regular os condomínios horizontais fechados.

> Nesse caso, o que ocorre essencialmente é a criação de uma série de leis normatizadoras do uso de uma determinada parcela do espaço geográfico, com vistas a preservar-lhe as características naturais (e também sociais) que lhes conferem a condição de valor fundamental na vida da comunidade em questão. Em suma, entende-se assim o território como fonte material e não-formal do direito. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 80).

O próprio território tem dado respostas à competitividade presente na sociedade. As tensões presentes no espaço geográfico são oriundas de um complexo de forças que atua nos lugares. Desse modo, há uma falta de governabilidade tanto nas esferas

municipais e estaduais, quanto na nacional e como resultado há o abandono dos interesses da população (SANTOS, 1997). O território “por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, demanda a produção intensa de normas.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 95).

> A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade [...]. A ordem global funda as escalas superiores ou externas à escala do cotidiano. Seus parâmetros são a razão técnica e operacional, o cálculo da função, a linguagem matemática. A ordem local funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade[...]. Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente. (SANTOS, 1996, p. 272-273).

Milton Santos (1996) entende que esta relação de forças inserida no território do Brasil influi para a criação de normas pelas próprias empresas, principalmente diante do atual arranjo territorial brasileiro. Segundo Antas Júnior (2005), a inovação reside no fato da transposição de fronteiras estabelecidas. Diante de novos arranjos territoriais “e novas formas de produzir o território, há também novas formas de constituição do direito. Entrelaçam-se aí geografia e direito, em bastantes pontos de intersecção e num mútuo condicionamento dialético.” (ANTAS JÚNIOR, p. 162, 2005).

> As normas jurídicas mantêm intensa relação com a produção e a configuração do território. Essa relação é determinante nos modos de uso e organização do território por todos os agentes sociais que dele fazem parte, e também pela emergência de uma nova forma de direito que está interferindo na vida de todos, conscientes ou não, participantes autorizados ou alijados do funcionamento oficial. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p 163).

Neste mundo globalizado percebe-se que o Estado-nação perdeu, de certa forma, o seu papel centralizador no que se refere a iniciativas sociais, econômicas e políticas. A capacidade estatal de conduzir fluxos de bens, de capital, de pessoas ou de ideais foi corroída pelo modo como as interações e as práticas transnacionais se intensificaram. A globalização acabou por reunir, de um lado, a universalização e a extinção de fronteiras de nações e, de outro, o que é particular, a diversidade do local, as características étnicas, bem como proporcionou o retorno ao comunitarismo (no sentido amplo do termo). Neste cenário, importa compreender questões como o acirramento das desigualdade entre os países ricos e os países pobres, os conflitos decorrentes de questões étnicas, o crime que se organiza globalmente e, especialmente, entender a forma que como os territórios, potencializados pelo modelo globalizante, são usados (BARROS, SILVEIRA e BARROS, 2017).

Inserto na globalização, independente do desejo dos governantes, o Direito também é uma ferramenta de defesa contra as ações cometidas por agentes hegemônicos. Considera-se que se trata de um sistema que é aberto, tendo em vista que “o espaço geográfico é fonte material e não-formal do direito, o sistema jurídico freqüentemente pode ser instrumentalizado para atender aos interesses desses agentes.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 202-203).

O espaço é capaz de reproduzir a totalidade social, visto que as transformações são impostas por necessidades, também sociais, econômicas e políticas. Desse modo, o espaço se reproduz, ele próprio, inserido em uma totalidade, quando se desenvolve em razão do modo de produção de sua sequência de momentos. Mas o espaço também exerce influência sobre o desenvolvimento de outras estruturas, razão pela qual é um elemento essencial da totalidade social, bem como de seus movimentos. Os objetos técnicos encontram-se nas localizações correspondentes aos anseios da produção em determinado período e, na sequência, em razão da sua presença, exercem influência nos momentos sucessivos da produção (SANTOS, 1985).

Veja que o conhecimento acerca dos sistemas de objetos técnicos, das técnicas, das tecnologias e seus funcionamentos na relação com a constituição dos territórios relaciona-se ao movimento de apreensão de como o espaço geográfico é contido na intencionalidade. Esta intencionalidade impõe condições à economia, à política, à cultura, mas também ao direito. Persiste um entendimento de que a “relação dialética entre o direito e a geografia ganha especial expressão a partir do caso da regulação atual na formação socioespacial brasileira.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 226). Tudo converge para o entendimento de que o “território usado é assim uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações.” (SILVEIRA, 2011, p. 5).

Abordado nas suas distintas divisões políticas e jurídicas, seus legados históricos e sua essência econômica, financeira, fiscal e normativa, o território compõe, mediante os lugares, uma apresentação da vida social em que tudo se relaciona e é interdependente. Relaciona local e global, o global que invade e o nacional, que no período globalizante muitas vezes se coloca na posição defensiva. Esta relação interdependente modifica-se constantemente e tensiona as dinâmicas territoriais. Por esta razão, cada período é capaz de produzir aglomerações e dispersões distintas, consequente do uso combinado de ferramentas políticas e,

também, técnicas, as quais confundem-se com as que foram utilizadas em momentos passados (SILVEIRA, 2011).

As transformações territoriais podem influir nas normas jurídicas, fazendo, inclusive, com que ela seja reelaborada com o intuito de ajustar quais processos que não foram desejados. Consequentemente, há uma transformação da própria geografia e também do direito. O movimento mencionado deste processo pode ser visto em diferentes leis, especialmente nas que tratam das estruturas territoriais (ANTAS JÚNIOR, 2005).

O território brasileiro é normado por normas jurídicas e formais, com distintas formas jurídicas, que compõem e instrumentalizam as políticas públicas. Entretanto, também formam um conjunto jurídico que é formal e que permite interpretação, ou seja, não é recebido de forma passiva pelos agentes sociais territoriais. Os agentes sociais que atuam no território são diversos e influenciam de infinitas maneiras a implantação de políticas públicas, já que as interpretam a seu modo. Estes agentes, cujo número não se tem como precisar, articulam-se com aqueles que são afetados por cada política pública, podendo ser tanto os que agem internamente ao Estado, quanto os outros que representam a diversidade da sociedade (HAMMES, 2017, 147-148).

A urgência de implantar diferentes nexos sobre a sociedade origina no entendimento de uma específica situação geográfica, para a criação de uma norma jurídica que mediará os processos de uma possível mudança. A partir da sua criação, o ordenamento jurídico territorializado, faz com que a norma seja cumprida, mediante o sistema judiciário, com suas características burocráticas, sistêmicas, sua força de coação e sua qualidade de fazer novas regras. A partir do momento em que é posta em exercício, a norma passa a produzir efeito e mudanças e, da relação existente entre dada norma e dado território, a necessidade de novas regulamentações, uma vez modificado um contexto de determinado território, em seus processos e formas de funcionar, diferentes usos surgem, distintas práticas, logo, novas necessidades de regras. Esse movimento não termina e um simples movimento de ação e de reação (ANTAS JÚNIOR, 2005).

No item que segue, tratar-se-á do conceito do espaço urbano, a partir da intensificação da urbanização no Brasil e do surgimento de diferentes arranjos territoriais.

2.2 Pensando a especificidade: do espaço urbano e da urbanização

Imperioso afirmar que o espaço urbano, nas últimas décadas, vem se caracterizando por refletir e condicionar as diferenças sociais, impondo um movimento paradoxal, pois conforme afirmado por Santos (1996, p. 203), “o espaço que une é o mesmo que isola os homens.”

Carlos (2011, p. 120) declara que

> Do ponto de vista de sua reprodução, o espaço urbano revelaria, em síntese, dois momentos da acumulação que se interpenetram. No primeiro momento o espaço produzido se torna mercadoria, assentado na expansão da propriedade privada do solo urbano no conjunto da riqueza. Trata-se, de um lado, do espaço fragmentado pelo setor imobiliário, que entra no circuito de produção da riqueza criando um espaço material (construído). O resultado é a cidade como mercadoria a ser consumida e, nessa direção, seus fragmentos são comprados e vendidos no mercado imobiliário, sendo que a moradia é uma mercadoria essencial à reprodução da vida. Mas também revela-se o momento da produção do espaço, em que a cidade se produz como condição para a realização do ciclo do capital como possibilidade de realização dos momentos envolvidos e necessários da produção, circulação, distribuição e troca, o que exige a criação de lugares definidos como características próprias a esse movimento da acumulação.

Não se pode ignorar que a intensificação das relações de urbanidade é parcialmente compreendida, notadamente no que se refere às relações entre território e norma. Esta questão associa-se o ordenamento jurídico organizado e monopolizado pelo soberano (posteriormente pelo Estado), à consolidação nacional de um território e às ações que protegem um mercado em crescimento (ANTAS JÚNIOR, 2005).

A fim de compreender-se o espaço/meio urbano, criou-se a necessidade de estudá-lo, a partir da sua diferenciação do meio rural, partindo de suas relações e complementações. Assim, utilizam-se atributos que sempre foram relacionados à cidade, alguns intrínsecos desde o início das cidades, como por exemplo: concentração demográfica, diferenciação social e unidade espacial.

A partir da dicotomia cidade/campo houve uma diferenciação social e uma nova divisão territorial do trabalho sustentada pelo antagonismo de dois espaços diferentes (cidade e campo) com funções diferentes. A diferenciação social não ocorre somente no meio urbano, mas, também, no meio rural. Outros atributos que podem ser destacados para a diferenciação entre cidade/campo e urbano/rural são a unidade espacial e as descontinuidades territoriais (SPOSITO, 2006).

O espaço urbano é marcado pelo tecido urbano contínuo e muitas vezes fragmentado. As cidades, no passado, restringiam-se aos muros, sendo que com o

crescimento populacional, aumentava-se a altura das construções e diminuíam-se as áreas livres, em outras palavras, a cidade era densa e compacta. Esta organização territorial, vigente durante o feudalismo, também demandava uma produção normativa, porém, em menor quantidade e com menos intensidade, em razão da própria quantidade de habitantes, da própria população que não era tão numerosa. A duração também era maior, em detrimento das relações serem mais estáveis, conforme descrito por Antas Júnior (2005).

O espaço urbano, assim como o território em si, não pode ser entendido como um mero receptáculo, como um palco no qual se dão as ações humanas, mas sim como consequência de uma dinâmica produzida pela sociedade. Mais do que isso, o espaço urbano deve ser entendido como um produto que é social, mas também histórico. Ele é consequência da atividade produzida por gerações que, mediante a acumulação do seu trabalho, agiu e modificou este espaço, realizando transformações, humanizando este espaço e fazendo que com que ele se tornasse diferente de um espaço natural (SILVEIRA, 2003).

De acordo com Corrêa (1989), o espaço urbano é composto por distintas utilizações da terra. Cada uma delas pode ser analisada de uma forma espacial. Essa forma espacial não implica em uma existência solitária, já que nela ocorrem distintas atividades, que envolvem produção, venda, serviço e funções que se inter-relacionam com diferentes processos sociais. Para o autor, o espaço urbano, é “fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através dos tempos, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço.” (CORRÊA, 1989, p. 11).

Este espaço urbano, capitalista, é produzido por agentes sociais que agem mediante ações complexas. Para Ramires (1998, p. 32), estes agentes “são os responsáveis por uma organização extremamente diferenciada do espaço, criando, dessa forma, possibilidades desiguais de consumo de parcelas desse espaço.” Este espaço que é fragmentado em razão das diferentes formas de uso do solo, que é composto por diversas áreas de funcionamento; articulado, já que detém relações sociais articuladas por fluxos complexos; reflexo da própria sociedade, que marcou e ainda marca este espaço. O espaço urbano carrega marcas de gerações passadas; apresenta símbolos que reúnem características, valores elaborados por esta sociedade; é condicionante social representado pela forma de reprodução das

relações; é tido como um campo de lutas, sobretudo aquela praticada pelos agentes sociais que visam a concretização da cidadania (CORRÊA, 1989).

A apropriação do espaço urbano, muitas vezes se dá por agentes sociais que produzem esse espaço a partir de uma lógica que visa o lucro. Há a urgência do consumo, com a finalidade de obtenção de renda do espaço, na medida em que este consumo não é próprio desses agentes (RAMIRES, 1998). Alerte-se para o erro de conceber o espaço urbano apenas como algo relacionado a aspectos econômicos. O espaço urbano não pode ser entendido de forma simples, como a concretização e reprodução do capital, como mercadoria, que tem sua existência pelo exclusivo desejo de alguns agentes sociais. Ao contrário, ele deve ser concebido como resultado das relações produzidas pela sociedade, pelas pessoas que interagem neste espaço e que carregam consigo valores, crenças e sentimentos. No mesmo sentido é o entendimento de Carlos (1994, p. 84) que diz: "[...] o espaço urbano aparece como concentração através da cidade; esta é uma das condições históricas necessárias ao seu aparecimento, que transcende o meramente econômico."

Para Alvarez (2017, p. 69) pode-se pensar a produção do espaço urbano como "um setor que remunera os capitalistas tanto pela produção como pelos ganhos derivados da propriedade, o que potencializa a sua centralidade na reprodução capitalista no momento atual." No espaço urbano, tido como mercadoria, a concretização do lucro se dá mediante as ações do mercado imobiliário que relaciona valor de troca e valor de uso.

Mais do que isso, o urbano não pode ser determinado a partir de critérios que são estatísticos e/ou demográficos, visto que é produto de uma relação complexa que se refere ao funcionamento do modo de produção e que deve ser entendido "com uma análise da complexidade das divisões social e territorial do trabalho, que por sua vez, necessita de uma análise multiescalar, para que se possa entender os processos em suas totalidades." (SILVA, 2013, p. 77).

É partir do entendimento do funcionamento das atividades, que Santos (1998, p. 67) propõe a diferenciação entre região urbana e região agrícola:

> A região urbana tem sua unidade devido, sobretudo, à inter-relação das atividades de fabricação ou terciárias encontradas em seu respectivo território, às quais a atividade agrícola existente preferentemente se relaciona. [...] A região agrícola tem sua unidade devida à inter-relação entre o mundo rural e o mundo urbano, representado este por cidades que abrigam atividades diretamente ligadas às atividades agrícolas circundantes e que dependem, segundo graus diversos, dessas atividades.

Todavia, alguns autores como Abramovay (2000) chamam atenção para as diferentes atividades que são realizadas no campo, além das atividades tidas como primárias. Para o autor é importante desvincular a ideia de ruralidade associada a determinado setor econômico. As atividades das pessoas que vivem no campo não se vinculam somente à agricultura, elas se relacionam com diferentes atividades terciárias. Destaque-se que a intensão do presente estudo não é intensificar os estudos acerca do rural e do urbano, mas entende-se que é uma temática delicada e longe de ser pacificada entre os autores que a estudam. A discussão é que os critérios tradicionalmente adotados para identificar-se o urbano não condizem com a atualidade tanto do rural, quanto do próprio urbano.

> [...] o urbano representa uma condição social em que, teoricamente, é possível superar a precariedade. Mais do que a precariedade, o urbano deve compreender também a superação do limite do *economicismo*, do valor de troca e da ideologia do consumo, que gerou a crise da cidade. As condições objetivas, materiais e técnicas já existem. Foram produzidas o âmbito do modo capitalista de produção. Já a superação real das vidas precárias é, ainda, uma perspectiva. (ENDLICH, 2013, p. 25).

"A concepção do urbano extrapola a própria cidade, consubstanciando-se na relação cidade-campo, tendo na divisão técnica, social e territorial do trabalho a sua base." (BERNARDELLI, 2013, p. 33). A autora segue afirmando que, independente da discussão em torno do tema, não se pode perder de vista a compreensão de que o urbano perpassa a cidade, mas a cidade é, também, parte essencial da totalidade do espaço urbano (BERNARDELLI, 2013).

Lefebvre (1999) assevera que o tecido urbano se espraia e consome os componentes da vida agrária. Não é o simples fato de um domínio edificado do urbano, mas uma relação de manifestações do domínio das cidades perante o campo. Nesse sentindo, uma segunda moradia, uma autoestrada, uma grande rede de mercado no campo, fazem parte do que é tido como espaço urbano, ou tecido urbano.

Outro detalhe, que é ressaltado por Bagli (2013), é o cotidiano e sua construção no espaço no espaço urbano. O cotidiano neste espaço é tido como um tempo mecânico. As maneiras como as pessoas tomam posse do tempo e como se utilizam dele não são guiadas pelas alterações naturais. A velocidade do tempo é determinada pela mobilidade dos processos de produção, de circulação, de troca e de consumo das mercadorias. O tempo é a própria base dos hábitos, dos costumes, das referências do espaço urbano. "O urbano é, portanto, o tempo em intenso movimento,

a concretude em plena transformação, a expressão aparente (mas não única) do multifacetado modo de produção capitalista.” (BAGLI, 2013, p. 97).

Outrossim, a tendência, a partir do século XX, na extensão territorial das cidades, alterou a morfologia urbana e acabou confundindo cidade e campo. Dessa forma, com a diminuição da área de transição entre cidade e campo há maior nível de dificuldade de distinção. Importa mencionar que não se trata de superação da diferença entre cidade e campo, mas sim a justaposição destes dois meios. Ambos são coexistentes e cada vez mais interdependentes.

Sposito (2004, p. 175) assevera que

> Há um conjunto de mudanças nas formas de produção do espaço urbano, nas cidades contemporâneas. Muitos autores têm feito referência a essas transformações e reconhecem a superação da cidade fordista, por uma cidade pós-moderna, difusa ou fragmentada. [...] Na maior parte dos casos, as análises voltam-se à compreensão dessas mudanças nas cidades metropolitanas, megalopolitanas ou metalipitanas, em função da posição de vanguarda ou de centralidade que ocupam nos sistemas urbanos nacionais e internacionais, do ponto de vista político, econômico ou cultural.

Em que pese as cidades médias serem consideradas médias pelo tamanho de sua população (entre 100 e 500 mil habitantes, no caso do Brasil, segundo o IBGE), entende-se também, de acordo com Sposito (2004) que as cidades que são polos regionais igualmente podem ser consideradas cidades médias na medida em que desempenham funções essenciais em suas regiões de abrangência, como por exemplo, comércio atacadista e especializado, serviços de saúde de excelência ou ainda, educação, financeiros, mercados imobiliários significativos.

Carlos (2015, p. 60) assevera que a existência da cidade se dá diante de seis elementos: “1) divisão do trabalho; 2) divisão da sociedade em classes; 3) acumulação tecnológica; 4) reprodução de excedente agrícola; 5) um sistema de comunicação e 6) uma certa concentração espacial de atividades não agrícolas.” A cidade se dá diante de um conjunto mínimo de elementos, os quais são responsáveis pela formação do próprio espaço urbano.

Para Rolnik (1994, p. 08) a cidade “nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território.” Ainda, a autora segue afirmando que a “cidade, enquanto local permanente de moradia e trabalho, se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato.” (ROLNIK, 1994, p. 16).

A cidade constitui-se como a forma que os seres humanos escolheram para viver em sociedade e prover suas necessidades. As agressões ao meio ambiente causadas pela ocupação humana desordenada sugerem a necessidade de se buscar alternativas que minimizem estas ações e promovam a integração do ser humano com a natureza. Os processos naturais deveriam ser reconhecidos e aproveitados, assim representariam um poderoso recurso para a construção de um habitat urbano benéfico, mas, se ignorados, ampliam os problemas que cada vez mais castigam as cidades. É necessário mudar a concepção das cidades em suas áreas de expansão, reconhecendo e aproveitando as potencialidades naturais, pois é preciso acabar com a destruição dessa natureza, fato esse que pode acarretar vários problemas típicos das grandes cidades: enchentes, deslizamentos, poluição, etc.

A expansão urbana, nos grandes centros urbanos, historicamente tem sido um fator impactante ao meio, porquanto, na maioria das vezes, o crescimento desordenado das cidades foge ao planejamento dos órgãos competentes, tornando áreas impróprias para ocupação em áreas construídas.

A sociedade exige, para satisfação de suas necessidades socialmente criadas, algo que a natureza não está capacitada para suprir, ou quando muito, este atendimento se daria numa velocidade menor, do que a exigida. Sendo assim, à medida que a urbanização e expansão urbana ampliam deve-se levar em consideração que o preço da terra, bem como os recursos destes também ampliam.

Harvey (1980, p. 55) afirma que

> Há, naturalmente, conexão entre o valor do solo e da moradia e o preço dos recursos, desde que mudanças neste último sejam hipoteticamente capitalizadas por mudanças nos primeiros. Dadas as imperfeições do mercado de moradia, temos base para supor que esta capitalização não é necessariamente racional. Em qualquer caso, a capitalização apenas reflete os diferenciais, não conseguindo proporcionar diferenciais atuais para aqueles custos de operação afetados pela disponibilidade e preço dos recursos.

A irracionalidade apontada por Harvey é perceptível na medida em que se vê a expansão e mobilidade urbanas sendo impostas pelo capital, em outras palavras o autor afirma que a irracionalidade é a própria condição de manutenção do capitalismo, o próprio sistema funciona dessa forma. Quem detém parte dos recursos naturais (mesmo sendo eles bens difusos – de toda sociedade) acabam sendo grandes responsáveis pelo crescimento desordenado das cidades. É necessário que haja planejamento, a fim de que a urbanização não ocorra de forma desordenada.

Sobre a cidade, Carlos (2011, p. 98) afirma que

> [...] Localizar a produção da cidade no âmbito do trabalho social global da sociedade, isto é, pensá-la como uma produção social e histórica, situa-a numa condição completamente diferenciada daquela da natureza que está posta como condição de realização do trabalho agrícola, no campo. Na construção da cidade, a natureza adquire a condição de matéria-prima, condição inicial sobre a qual recai o trabalho humano. Consequentemente, deparamo-nos com o uso do espaço sob o capital antes de sua determinação subjugar-se à Lei do valor, transformando-se, contraditoriamente, em valor de uso e valor de troca. Portanto, antes de sua constituição como mercadoria, no mundo moderno.

"A cidade, assim analisada, é um conjunto de apropriações e usos que a valoram diferentemente. As combinações dinâmicas produzidas assumem tanto valores de uso quando de troca que irão se relacionar dialeticamente entre si." (WHITACKER, 2013, p. 134).

Com o decorrer da história, a produção do espaço, enquanto procedimento civilizatório, porta o que rechaça, em outras palavras, é a partir do desenvolvimento do próprio capitalismo, que o espaço – enquanto produção social – concretiza-se em produto e desse modo apresenta-se na relação contraditória de valor de uso/valor de troca. "O espaço, portanto, torna-se, sob o capitalismo, uma mercadoria, como em tese, todos os produtos do trabalho humano." (CARLOS, 2015, p. 26).

A partir do capital, tudo que é produzido transforma-se em mercadoria, concretizando-se na dialética valor de uso/valor de troca com a imponência do valor de troca sobre o valor de uso e integrando as relações sociais (CARLOS, 2015). Embora Ana Fani Alessandri Carlos refira-se, em seus estudos, às metrópoles, ressalte-se que esse processo também acontece em municípios e cidades pequenas, como é o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Para a autora a construção da metrópole dá visibilidade aos usos e maneiras de apropriação do espaço que se reúnem, diretamente, aos tipos de propriedade privada do solo urbano direcionando para uma hierarquização socioespacial que se traduz em desigualdade e, consequente, em segregação socioespacial. "A produção do espaço se realizou sob a égide da propriedade privada do solo urbano." (CARLOS, 2015, p. 28).

O espaço deve ser entendido como um produto social e histórico, parte e resultado da reprodução social. Não é, assim, um lugar vazio, baluarte de objetos, formas e volumes. A sua essência refere-se às relações sociais, à maneira como se reproduz a sociedade. É nesta realidade, também contraditória, que para viabilizar o aumento do capital com ações regulatórias ou incentivadoras de crescimento que o

planejamento do espaço multiescalar ganhou importância e se tornou uma das principais razões de ser do Estado. No capitalismo moderno, os lucros oriundos da propriedade estariam além dos lucros advindos da produção, o que demonstra o seu caráter rentável. A propriedade privada da terra é um lugar à disposição do capital, que porta juros viabilizadores da associação entre o lucro e a renda. Consequentemente, a produção do espaço neste período contemporâneo possui lugar estratégico (ALVAREZ, 2017). Para Lefebvre (2016, p. 107),

> No entanto, esse setor privilegiado tem talvez uma função essencial: a luta contra a tendência à baixa de lucro médio. A construção, (privada ou pública) proporcionou e ainda proporciona lucros superiores à média. A especulação não entra nesse cálculo, mas superpõe-se a ele; nela e por ela, através de uma mediação – o espaço – o dinheiro produz dinheiro.

Para Alvarez (2017), a reflexão de Lefebvre (2016) permite entender o espaço como remunerador dos capitalistas, seja pela produção, seja pelos lucros obtidos através da propriedade, o que intensifica o seu papel central na reprodução do capitalismo no período histórico atual. Juridicamente, o título de propriedade permite a apropriação da mais-valia como lucro, o que possibilita aos seus possuidores a "possibilidade de absorção de parte da riqueza social através da troca, de forma que o capital, inicialmente imobilizado na propriedade, possa entrar no circuito geral de valorização do capital." (ALVAREZ, 2017, p. 69).

Assim, o espaço é entendido como uma esfera social, como concretização das relações produzidas pela sociedade em determinado período histórico. Refletir sobre o espaço urbano implica pensar as mudanças do processo produtivo, de maneira multiescalar, já que o espaço possui caráter de ativo econômico (PADUA, 2017). Nesse entremeio de transformações, o espaço urbano é atravessado por disputas, por relações de poder, por conflitos que reúnem diferentes agentes sociais, dentre estes pode-se citar: grandes corporações, representantes dos movimentos sociais, a sociedade civil e o próprio Estado, o qual, em muitas ocasiões, dá permissão para a produção da cidade enquanto mercadoria, com o objetivo de reproduzir o capital.

> [...] Pensar a produção do espaço implica, necessariamente, pensar as relações contraditórias entre os diversos grupos e o seu amplo leque de interesses convergentes e divergentes. Chama ainda a atenção os agentes do mercado imobiliário que enxergam as transformações na urbanização atual como negócio pela antecipação de tendências que o mercado exige para ampliação dos ganho – produzem o espaço através dos produtos imobiliários. (PADUA, 2017, p. 81-82) (*sic)*.

A reprodução do capital é o objetivo principal dos empresários. Em contrapartida, a cidade que a sociedade visa construir ou remodelar deveria buscar o respeito ao direito à cidade. Há a necessidade de uma cidade na qual os recursos cheguem a todos, na qual todos tenham acesso à infraestrutura básica. Somente uma mobilização/conscientização coletiva irá fazer com que a humanidade caminhe para uma sociedade mais justa.

Destaca-se que a cidade apresenta características em seu desenvolvimento, as quais vão desde a privatização da terra e da moradia até a segregação socioespacial. Ainda, estão incluídas dentro destas características a intervenção estatal e a luta pelo espaço.

> [...] com a proclamação da República, a formação territorial brasileira transitou para uma economia urbano-industrial, na qual se pôde perceber - década após década - o delineamento do perfil de um capitalismo brasileiro, fortemente estatizado e desigual. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 204).

Por outro lado, tem-se que a urbanização brasileira ocorreu de forma intensa. Apesar das diferenças existentes entre o Brasil e a Europa, a tendência é próxima, qual seja a de território urbano contínuo. Trata-se de uma morfologia difusa em que não se consegue distinguir rural e urbano. Esse aspecto é perceptível nas cidades brasileiras na medida em que não se sabe quando se termina um município e se inicia outro, como é o caso do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, principalmente os municípios em estudo: Capão da Canoa e Xangri-Lá.

É importante salientar que nos últimos vinte anos houve um intenso processo de urbanização no Brasil. A partir de então, pode perceber-se que a população urbana é maior em relação à população rural. Para ilustrar melhor esta tendência têm-se os seguintes dados do IBGE (2016): em 1991 a população rural brasileira era de 24,41% e a urbana de 75,59%, enquanto que em 2010 a população rural reduziu para 15,63% e a população urbana brasileira aumentou para 84,37%[13]. De acordo com Cenci e Schonardie (2015, p. 7):

> Os usos e a ocupação do solo na formação dos espaços urbanos das cidades evidenciam características do modelo liberal de desenvolvimento centrado na

[13] Esta temática envolve diferentes discussões. José Eli da Veiga (2002), autor do livro “Cidades Imaginárias: o Brasil é menor urbano do que se calcula”, critica a afirmação de que o Brasil é altamente urbano. Sua intenção é a de se alterar o que se entende por rural e o que se entende por urbano. Por outro lado, Oscar Sobarzo (2013), autor do artigo “O urbano e o rural em Henri Lefrebvre” critica o posicionamento adotado por Veiga e afirma que não é o critério que define o rural e urbano, mas sim o conteúdo das relações contidas nos espaços. O entendimento de Sobarzo (2013) associa-se à compreensão de Carlos (2004).

> lógica que estrutura o modo de produção capitalista, especialmente marcado pela propriedade privada, pelo qual o próprio espaço se torna objeto. (...) É a cidade mercadoria em detrimento da cidade como direito a terra. O direito ao solo urbano constitui-se em ideal a ser alcançado.

E esta lógica de mercado exerce domínio na formação do espaço urbano, desde a cidade moderna, engendrada pela ampliação das relações capitalistas. Logo, o espaço torna-se alvo de compra e venda visando satisfazer a própria acumulação de capital. Diante do quadro fático, para compreender e dar profundidade às discussões apresentadas, faz-se necessário introduzir o que se entende por práticas espaciais, apontando como elas são compreendidas pela literatura e quais os seus desdobramentos.

2.3 Práticas Espaciais: a cidade fragmentada e a segregação urbana

Retomando-se o conceito de espaço social, enquanto espaço no qual vive a sociedade e no qual ocorrem as relações sociais, devem de ser mencionadas, também, as práticas espaciais. Estas são concebidas por Lefebvre (2000 [1974], p. 309) como decorrentes das “relações sociais de produção, do trabalho e do não trabalho, relações mais ou menos codificadas.” Para Souza (2013), as práticas espaciais podem atender a dois propósitos distintos: emancipação ou dominação, como exemplo de prática espacial tem-se a segregação urbana, tratada no próximo item da presente tese.

De acordo com Corrêa (2006, p. 35),

> No longo e infindável processo de organização do espaço o Homem estabeleceu um conjunto de práticas através das quais são criadas, mantidas, desfeitas e refeitas as formas e as interações espaciais. São as práticas espaciais, isto é, um conjunto de ações espacialmente localizadas que impactam diretamente sobre o espaço, alterando-o no todo ou em parte ou preservando-o em suas formas e interações espaciais.

Ainda, o autor segue afirmando que as práticas espaciais são resultado tanto da consciência que o homem tem da diferenciação espacial, embasada em padrões culturais únicos de cada sociedade, quanto dos diversos projetos, também resultantes de cada tipo de sociedade, porquanto permitem a existência, a reprodução de uma empresa, de uma cultura, ou da própria sociedade como um todo (CORRÊA, 2006).

Igualmente, para Corrêa (2007), as práticas espaciais reúnem ações localizadas no espaço, produzidas por agentes sociais, com a finalidade de concretizar seus

objetivos específicos. São ações individuais que podem não ser sistemáticas ou regulares, mas são caracterizadas por deter um tempo específico. Esta pontualidade, tanto espacial quanto temporal, determina uma diferenciação entre prática espacial e processo espacial. Diante deste entendimento, há a possibilidade de estudar-se ações específicas de um determinado agente em uma porção territorial. A especificidade de uma prática espacial modifica-se, pela ação sistemática, em um processo espacial. Outrossim, as práticas espaciais, assim como os processos espaciais, são meios para os quais a diferenciação socioespacial pode ser modificada, sustentada, ou, de maneira única, as práticas espaciais, podem estar sendo mudadas.

Compreende-se a cidade como resultado das relações sociais, que são complexas e envolvem diferentes processos, com distintos agentes sociais e, também, é atravessada por conflitos, interesses e inúmeras demandas. Destarte, uma análise do espaço urbano, particularmente dos espaços urbanos de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, carece de uma consideração acerca das práticas espaciais cotidianas dos agentes sociais que produzem este espaço, a fim de se compreender as dinâmicas estabelecidas no espaço, notadamente às relativas à normatização e à produção dos condomínios residenciais fechados, além de refletir sobre os diferentes fenômenos presentes nele. Para Carlos (2004, p. 18):

> A vida cotidiana [...] se definiria como uma totalidade apreendida em seus momentos (trabalho, lazer e vida privada) e, nesse sentido, guardaria relações profundas com todas as atividades do humano – em seus conflitos, em suas diferenças. [...]. Nesta direção, o sentido da cidade é aquele conferido pelo uso, isto é, os modos de apropriação do ser humano para a produção de sua vida (e no que isto implica).

Não obstante, os agentes sociais e suas condições de apropriação dos espaços impõem práticas espaciais distintas que estão relacionadas à produção capitalista do espaço urbano, ou seja, cada agente social apropria-se de maneira única do espaço urbano e, em um contexto capitalista de cidade, a classe social a qual cada agente pertence também influencia na produção do espaço. Desse modo, pessoas em situação de vulnerabilidade social e pessoas ricas não utilizam ou se apropriam do espaço urbano da mesma forma. São diferentes formas de utilização do espaço e, em diferentes lugares de ocupação.

Em uma relação contraditória, a prática espacial desvenda os usos do espaço. Nesse sentido, a contradição que serve de base para a produção do espaço, tanto a produção social, quanto a apropriação privada, distende-se na contradição existente

entre a produção do espaço guiada pelas demandas econômicas e políticas (em seus possíveis acordos) e o espaço reproduzido como condição, como meio e, também, como produto da vida em sociedade. Na primeira possibilidade, o espaço é reproduzido é orientado por uma racionalidade técnica e econômica imposta e embasada nas demandas impingidas pelo desenvolvimento da acumulação que faz do espaço sua condição para reprodução, demonstrando as contradições inerentes ao próprio capitalismo. Na segunda possibilidade, a maneira como a vida prática é produzida se dá em uma relação contraditória entre como são usados os lugares em que a vida é realizada e os lugares em que é produzido o valor de troca. Esta contradição está na essência dos conflitos existentes no espaço e sua reprodução (CARLOS, 2014).

A maneira única da apropriação do espaço realizada por cada classe social demonstra a fragmentação deste espaço. Esta fragmentação é consequência de como o espaço é produzido e se expressa de forma óbvia pela segregação socioespacial, visualizada nas inúmeras paisagens urbanas de um mesmo município. Mas esta segregação não se manifesta somente no que diz respeito à moradia, mas também nos espaços de circulação das pessoas, das mercadorias, dos serviços, em outras palavras, ela se relaciona com o que os diferentes agentes sociais fazem no espaço.

Nessa situação, a partir da sua característica de totalidade, a acumulação pode produzir uma racionalidade que tende à homogeneidade[14], intrínseca ao processo que se concretiza não somente nas mercadorias e nos objetos, mas também na organização e na divisão do trabalho, nos modos de comportamentos, nos valores e nas representações que incitam ao consumo, despontando-se como guias da vida cotidiana. Assim, a vida cotidiana mostra-se atravessada por um sistema regulador em todos os níveis, demonstrada no espaço como norma que regulamenta e fixa as relações da sociedade limitando-as a abstratas formas, autonomizando a vida e como resultado, esvaecendo a consciência espacial (CARLOS, 2014).

Nesse sentido, a segregação socioespacial deve ser entendida para além do morar e do habitar, porquanto ela não apenas fragmenta o espaço, mas ela também impede o uso de determinados espaços e lugares da cidade. A segregação

[14] Para Vasconcelos (2013, p. 18) “Não há espaços homogêneos, sobretudo na escala das cidades. [...] A diferenciação socioespacial aparece, portanto, em contextos variados e é resultante de vários processos, como o de colonização, ou de desigualdades originárias do passado escravista”.

socioespacial limita, restringe a utilização da própria cidade. “O que significa muitas vezes a negação do próprio direito de usufruir dessa cidade seja para o lazer, para a circulação (acessibilidade e mobilidade) ou para o consumo.” (PAULA, 2013, p. 20).

Ressalte-se que, conforme Corrêa (2007), existem inúmeras práticas espaciais. O autor enumera algumas, como: seletividade espacial; fragmentação-remembramento espacial; antecipação espacial. Especificamente para a análise do espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, as principais são a fragmentação urbana e a segregação socioespacial, que no contexto dos dois municípios são práticas espaciais escancaradas e, sobretudo, derivadas da incidência de produtos imobiliários como os condomínios horizontais fechados.

2.3.1 Fragmentação e Segregação Urbana

A fragmentação é tida como um conceito importante para compreender as cidades heterogêneas em tempos de globalização. As definições deste conceito diferenciam-se entre os autores. Para Milton Santos (1990, p. 89-90) há uma *imobilidade relativa* de parte das pessoas residentes em São Paulo, alvo do seu estudo no livro intitulado *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São pessoas que possuem baixo poder aquisitivo. Para ele “[...] a imobilidade de tão grande número de pessoas leva a cidade a se tornar um conjunto de guetos e transforma sua fragmentação em desintegração.”

Para Souza (2006 e 2008), que chama de “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial”, a noção de fragmentação associa-se ao fechamento de loteamentos, ou à inserção de condomínios horizontais fechados. O autor também exemplifica a fragmentação com o que ocorre nas favelas, quando o espaço é fechado e controlado por traficantes e também quando os espaços públicos são abandonados.

> A cidade fragmentada, portanto, corresponde a uma mistura de usos desconectados, mal articulados pelas infraestruturas de transporte. Ela é produzida em parte pela ação (ou inação) do Estado, do mercado imobiliário e, sobretudo, pela ação da população pobre. Essa noção é também usada como sinônimo de balcanização, arquipelização, fratura social e secessão. (Vasconcelos, 2013, p. 22).

Para Vasconcelos (2013, p. 24), no que tange à segregação, ela tem origem na criação do *guetto* de Veneza, oportunidade em que os judeus se recolheram a uma pequena ilhota, com muros e portar, dando sentido ao conceito. A sua utilização se

deu, primeiramente, pelos sociólogos da Escola de Chicago, que se dedicaram ao estudo de cidades em crescimento e que experimentavam a sua formação por imigrantes, algo até então inédito. A partir de então o conceito foi reutilizado para outras realidades e acrescido de diferentes adjetivos e sentidos, como é o caso de "socioespacial". "Esse conceito foi utilizado para analisar (ou mesmo denunciar) as desigualdades nas cidades europeias ou latino-americanas e foi utilizado até mesmo para as separações de atividades econômicas."

Outra visão do conteúdo do conceito de segregação é apresentada por Sabatini e Sierralta (2004): a segregação envolve três dimensões. A primeira diz respeito à tendência de alguns grupos sociais concentrarem-se em determinados espaços da cidade; a segunda dimensão refere-se ao grau de homogeneização de algumas porções territoriais da cidade; e a terceira condiz com um entendimento subjetivo que se dá a partir do que é a segregação, tanto para os que estão segregados, quanto para os que não estão. Saliente-se que a segregação se manifesta de formas diferentes, desse modo é importante se conhecer, em cada cidade, a relação da segregação com os processos que a estimulam e quais os resultados, observando, inclusive, a compra e venda de propriedades.

Vasconcelos (2013, p. 27) chama atenção para o conceito de *autossegregação*[15]*:*

> [...] é resultado de uma decisão voluntária de reunir grupos socialmente homogêneos, cujo melhor exemplo é o dos loteamentos e condomínios fechados, com suas entradas restritas, muros e sistemas de segurança. É uma forma radical de agrupamento residencial defensivo que procura juntar os semelhantes e excluir os diferentes e impedir o acesso dos indesejáveis.

Diversos estudos têm sido realizados com o intuito de compreender o que Vasconcelos (2013) chama de *autossegregação*. Dentre estes estudos, destaca-se o de Teresa Caldeira (1997). Para a autora, os *enclaves fortificados* são espaços privados, cerrados e vigiados para fins residenciais, comerciais, laborais ou de lazer. Esses espaços baseiam-se no medo e na falta de segurança e atraem, cada vez mais, pessoas que têm preferência por privatizar serviços que, tradicionalmente, são de

[15] Para o autor "A autossegregação residencial das classes subalternas resulta também de uma política de classe, gerada por aqueles que detêm poder, controlando diferentes meios de produção. É possível distinguir a segregação imposta, envolvendo aqueles que residem onde lhes é imposto, sem alternativas de escolha locacional e de tipo de habitação, e a segregação induzida, que envolve aqueles que ainda têm algumas escolhas possíveis, situadas, no entanto, dentro de limites estabelecidos pelo preço da terra e dos imóveis. Ressalte-se, contudo, que o limite entre segregação imposta e induzida é tênue, como que uma se dissolve na outra." (VASCONCELOS, 2013, p. 43).

competência do Estado. Estas pessoas preferem o afastamento e a distância de pessoas menos favorecidas. “Enclaves fortificados geram cidades fragmentadas em que é difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura dos espaços públicos que serviram de fundamento para a estruturação das cidades modernas.” (CALDEIRA, 1997, p. 155).

De acordo com Rolnik (2008) a relação centro X periferia se desfez e deu lugar a um confronto entre lugares seguros e lugares violentos. Na prática, os lugares seguros são os novos produtos imobiliários, especificamente os condomínios horizontais fechados, que possuem exclusividades e afastam pessoas que não são desejadas ao convívio. Por essa razão, os condomínios são murados, monitorados e aparelhados com sofisticados dispositivos de segurança. Também apresentam portaria com funcionários que exigem a identificação de qualquer interessado em entrar no empreendimento, podendo proibir a entrada de pessoas que não tenham a autorização de algum dos moradores.

Se anteriormente as cidades eram vistas como possíveis espaços de interação entre os agentes sociais produtores do espaço urbano, atualmente, com a incidência dos produtos imobiliários, o que se percebe é uma compartimentação do espaço urbano, um retalhamento e consequentemente a segregação que é econômica, espacial e social. Essa é a realidade de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, municípios em que a instalação de condomínios horizontais fechados de padrão alto predomina na expansão residencial.

Para Harvey (1975) existem forças no espaço urbano que são contraditórias e que levam a configurações antagônicas, enquanto que, no mesmo sentido, existem diferenciações sociais que contribuem para a reprodução do capitalismo. Quanto mais estruturada a atuação destas forças, mais intensa se torna a fragmentação social, ao mesmo tempo em que se percebe que as atividades, a população, os serviços vão se concentrando, em outras palavras, é o próprio crescimento das cidades. Assim, para Corrêa (2013, p. 42) “[...] quanto mais intensa a fragmentação social, mais complexa será a segregação residencial.”

A segregação residencial pode ser entendida como *autossegregação, segregação imposta* e *segregação induzida*. O que é comum a todos os tipos é a existência de uma política de classes que produz essa segregação. A *autossegregação* é uma política que se relaciona com uma elite, ou seja, a pessoas que possuem alto poder aquisitivo. A *autossegregação* objetiva enfatizar as diferenças

entre as classes, por meio da escolha dos melhores lugares no espaço urbano, dando a estes espaços a característica de exclusividade, especialmente, em razão do alto preço da terra urbana e seus tipos de habitações, que são confortáveis e amplas. A partir da eficácia dos modernos meios de controle (câmeras, sensores de movimentos, entre outros), as áreas autossegregadas possuem *status* e dão um certo tipo de prestígio aos seus residentes. Esses espaços são tidos como nobres, foram criados por um grupo seleto e para este grupo seleto. O espaço torna-se um elemento determinante para a política de classe (CORRÊA, 2013).

A *autossegregação* responsabiliza, pelo menos parte do grupo de alto poder aquisitivo, controle, em diferentes níveis, do aparelhamento estatal, das atividades econômicas de maior importância, das terras melhores urbanizáveis e de empresas imobiliárias. Obrigada, também, parte do grupo a acessar informes e dados sobre a dinâmica de funcionamento da cidade, além de necessitar de um conjunto de amigos e pessoas com objetivos comuns, no contexto do qual circulam notícias que interessam ao grupo (CORRÊA, 2013).

"Adicionalmente, o grupo autossegregado *tem condições de criar ou influenciar normas e leis* capazes de garantir a exclusividade do uso do solo, tornando-o impeditivo aos grupos sociais subalternos." (CORRÊA, 2013, p. 43, grifou-se). De qualquer modo, o autor segue afirmando que independentemente de ser a segregação imposta ou induzida, após sua realização no espaço urbano, dificilmente ela é revertida (CORRÊA, 2013).

Sposito (2013) adverte para o sentido polissêmico do conceito de segregação. Para ela, corre-se o risco de o conceito restar ausente de força explicativa. Para tanto é necessário cuidado teórico e pensar o conceito a partir da realidade latino-americana, já que esta realidade possui particularidades em se tratando de contexto capitalista do espaço urbano, especialmente quando é comparado com outros lugares no mundo. Sposito (2013, p. 62) faz notar, também, "as diferentes formações socioespaciais, tamanho e importância das cidades na composição do sistema urbano brasileiro."

Sobre o conceito de segregação, Villaça (1998) lembra que se refere à concentração de uma classe no espaço urbano, mas não impede o crescimento ou a presença de outras classes no mesmo espaço. Para o autor, segregação envolve a concentração de diferentes classes ou camadas sociais em diferentes regiões ou

conjuntos de bairros da cidade, não sendo, rigorosamente, o preço da terra determinante para a distribuição espacial das classes no espaço urbano.

Villaça (1998) defende que o conceito de segregação não se relaciona a uma opção (ou não) dos indivíduos ou pessoas. Segregação possui caráter de luta e, nesse caso, luta de classes. Excluindo os entendimentos de segregação voluntária e involuntária, Villaça assevera que não existem dois tipos de segregação, mas um único. “A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca ao mesmo tempo e pelo mesmo tempo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor.” (VILLAÇA, 1998, p. 148).

Igualmente do ponto de vista dialético, Carlos (2013) nota que a segregação experienciada cotidianamente, oportunidade em que se manifesta a concentração da riqueza e também do poder e da propriedade, mostra-se como diferencial, no que diz respeito às formas de acesso à moradia (tradução da mercantilização do espaço urbano), mas também em relação ao transporte no espaço urbano como restrição de acesso às atividades desenvolvidas no espaço urbano (para apartar o sujeito da centralidade), além de deteriorar, cercar ou diminuir espaços públicos (limitando a seara pública). Esta distinção toma realidade como separação, condicionando as relações sociais, no mesmo sentido como cada sujeito apropria-se do espaço urbano. Nesse sentido, a segregação aparece contraditoriamente à reunião (essência da prática urbana) como convite ao entendimento da condição urbana. Contudo, seu entendimento localiza-se e explica-se no movimento de produção do espaço urbano como momento da reprodução da vida na esfera da prática socioespacial – introduzido na totalidade da reprodução da sociedade.

A segregação urbana é conteúdo inerente ao espaço urbano capitalista e à sua constituição, com base na propriedade privada da terra e na valorização do capital como razão da reprodução social. A paisagem urbana demonstra desigualdades que são sociais e, também, espaciais, porquanto estão embasadas em um movimento contraditório de produção social do espaço, em que a valorização e a circulação de capitais em diferentes escalas (global, regional e local) indica a produção da cidade como ferramenta, meio da sua realização, o que indica para a adoção de estratégias e acordos (políticos e econômicos) que visam concretizar seus objetivos, principalmente a reprodução ampliada. De maneira intrínseca é necessário entender a concretização da vida e os limites impostos à sua realização, tendo em vista que o espaço é um produto social, sua apropriação é privada, a troca se impõe sobre o uso,

porque a propriedade privada é responsável pela mediação da apropriação e para acessar ao espaço é necessário pagar por ele. A segregação urbana é vista na tipologia das habitações, na dificuldade ou possibilidade de acessar a centralidade urbana, de acessar os serviços e, marcadamente, a segregação urbana se expressa pela quase ausência da cidade para uma grande parte de seus habitantes. Obviamente, o processo se dá com características diferenciadas, guardando particularidades conforme o caso analisado. O processo histórico da urbanização e a forma de atuação do Estado são algumas dessas características, levando em conta o contexto de urbanização e de desenvolvimento do capitalismo em âmbito global. Logo, entendendo que a segregação é produto e condição da urbanização em contexto capitalista, quer-se demonstrar que ela é ainda mais intensa em países tidos como *periféricos* do mundo, porque a propriedade da terra detém um papel central no processo de reprodução das relações de dominação, além de exercer influência no desenvolvimento da desigualdade social e espacial (ALVAREZ, 2013).

Para Carlos (2013), o espaço e sua reprodução reúnem distintos níveis de realidade, a partir de vários momentos da reprodução social: o da dominação política, o das ações do capital visando sua reprodução contínua e o das demandas/consumos vinculados ao desejo humano. Esses níveis condizem com a prática socioespacial que se mostra na produção dos lugares, terminando, em sua essência, um conteúdo social atribuído pelas relações que se concretizam em determinados espaço e tempo, na qualidade de processo de produção, de apropriação e de reprodução dos sujeitos em sociedade. Esta prática, ao se manifestar em um lugar, demonstra a construção de uma história relativa à coletividade nas atividades e nos atos da vida do cotidiano como maneira de apropriação que se manifesta mediante as formas e possibilidades de acesso e uso dos espaços e dos tempos. Esse é o meio necessário para buscar o embasamento para compreensão da segregação urbana como modo das desigualdades (desdobra-se na própria contradição do espaço entre valor de troca e valor de uso) e como especificidade na cidade contemporânea. “[...] a propriedade dos meios de produção e da terra atravessa a história, no capitalismo ela se torna abstrata e, em sua forma jurídica, naturalizada.” (CARLOS, 2013, p. 97).

Como dito por Villaça (1998), a segregação não é algo estanque, mas sim um processo, que se relaciona com a obtenção de vantagens econômicas e, também, com a dominação dos tempos de deslocamento. O autor também chama a atenção

para a proximidade entre diferentes grupos sociais, dando como exemplo o enclausuramento expresso pelos condomínios fechados:

> A obsessão de construir muros e cercas fechando os bairros dos mais ricos ocorre não só num momento de incerteza econômica e de medo da criminalidade, mas também quando os mais ricos começam a ficar mais próximos dos pobres e miseráveis excluídos, ou seja, quando os ricos começam a ir para a periferia. Note-se, contudo, que essa maior proximidade dos ricos aos pobres excluídos não nega a existência de segregação. (VILLAÇA, 1998, p. 152).

Esta proximidade a que se refere Villaça (1998) é reforçada por Marcelo Lopes de Souza (2013). De acordo com o último, a escala pode confundir o entendimento acerca do que é segregação, por isso ele cita como exemplo os escravos e os senhores, que embora residissem na mesma propriedade, restando fisicamente perto uns dos outros, ainda sim, persistia a segregação. E, mais recentemente, os herdeiros desta realidade vivem nas cidades brasileiras condição semelhante com os quartos para empregadas e os elevadores e entradas de serviço.

Sobre a segregação causada pelos condomínios horizontais fechados, ela deve ter seu entendimento associado a processos econômicos, políticos, culturais e sociais, especialmente porque funda-se num sistema capitalista, no qual promotores imobiliários vendem a propriedade da terra urbana associada ao caráter *segurança* (RODRIGUES, 2013). Raposo (2008, p. 112), ao se referir aos condomínios horizontais fechados, diz que

> São uma mercadoria que obedece a uma fórmula definida, a qual apesar de poder suportar diversas variantes, é quase sempre um caso de engenharia *do espaço e da sociedade*. Interpretá-los assim é também uma maneira de indicar que o lado da oferta, da indústria imobiliária, teve um papel decisivo na sua criação e expansão. (Grifos no original).

Os condomínios horizontais fechados expressam uma nova maneira de segregação socioespacial que possui na propriedade da terra e na privatização de espaços públicos e coletivos o seu respaldo. Se alastram pelo espaço urbano de maneira contraditória, como se impusessem um *novo* valor de uso e uma maneira inédita de morar, de habitar. Esse novo sentido de morar é pago pelos compradores aos empreendedores, com a intenção de atender à necessidade de segurança. Restringindo a entrada de pessoas, esse novo sentido de habitar, que isola as pessoas e que concentra conhecidos, pares, é um tipo de segregação socioespacial (RODRIGUES, 2013).

Serpa (2013) diz que os estigmas e estereótipos originários da relação dialética disposta entre capital cultural e econômico mostram, por outro lado, a segregação como “representação”. As apropriações dos espaços públicos presentes no espaço urbano, nas cidades, por parte das diferentes classes sociais, produzem diferentes representações e estas, por sua vez, podem legitimar a segregação socioespacial. As representações são vistas como fenômenos da consciência, individual e social, que estão presentes em determinadas sociedades.

A inserção de condomínios horizontais fechados em uma determinada porção territorial possibilita compreender como empreendedores imobiliários produzem espaços e como, de certa forma, essa produção espacial resulta, também, em desigualdade social. Outra consequência deste processo é um arcabouço normativo que é demandado deste contexto, seja para regulamentar este tipo de empreendimento imobiliário (tendo em vista a ausência de uma norma jurídica federal), seja para regularizar o convívio dentro dos empreendimentos. Ao mesmo tempo em que demanda normas e regulamentos, os condomínios horizontais fechados também são produtores de normas, razão pela qual se faz necessária uma compreensão deste produto imobiliário, a partir de um viés jurídico, conteúdo discutido na próxima seção.

2.4 Produtos Imobiliários: uma abordagem jurídica acerca dos condomínios horizontais fechados

Pode-se afirmar que nos últimos anos houve uma intensa dispersão espacial da produção imobiliária nas cidades seguindo a orientação do centro para áreas mais afastadas no espaço urbano, o que fragmentou a malha urbana. Muito tem contribuído para isto os novos produtos imobiliários que vem sendo introduzidos no mercado como condomínios fechados de lotes, os quais em geral são destinados à satisfação de uma classe com alto poder aquisitivo.

A presença de novos agentes sociais e/ou novas formas de articulação de agentes sociais já existentes neste mercado foi determinante para a formulação e definição desses produtos imobiliários e de sua materialização na cidade. Neste processo, a incorporação imobiliária assume papel de destaque, desta forma é importante caracterizar-se algumas das suas funções e principais estratégias dos agentes que dela participam.

A moradia assume caráter fundamental para a boa qualidade de vida do homem. Abrigar-se bem, proteger-se contra as intempéries, buscar a privacidade íntima da família e com isso alargar os laços sociais familiares, representa um ponto de equilíbrio para o desenvolvimento das potencialidades humanas. A moradia deveria contar com a disposição de serviços públicos mínimos, que teriam reflexos diretos na qualidade de vida das pessoas e, consequentemente, da sociedade como um todo. Estes serviços mínimos seriam a coleta dos resíduos orgânicos e inorgânicos, disponibilidade de água tratada, coleta e tratamento de esgoto doméstico sanitário, fornecimento de energia elétrica e acesso por vias pavimentadas. Estes serviços disponibilizados, permanecendo ao alcance da população, trariam contribuições significativas para a sociedade, pois grande parte dos resíduos produzidos pelo homem tem origem doméstica (SOUZA e ZANCHI, 2016).

Por outro lado, no contexto do sistema capitalista no qual vive a sociedade, as condicionantes do capital fazem com que o homem deixe a casa utilitária, de moradia simples e passe a utilizá-la como padrão de ostentação econômica, poder político, demonstração de superioridade social em relação aos demais seres humanos. A manutenção deste status econômico faz com que o homem, ao invés de uma moradia, tenha várias casas e obtenha com o resultado do seu arrendamento o lucro desmesurado, a renda monetária que cada vez mais aumenta a diferença social.

Este avanço em busca do lucro, descontrolado, fora do alcance social, produz resultados ao meio ambiente urbano e no cumprimento da função social da cidade. Havendo a necessidade da manutenção do poder constituído, alargamento das potencialidades de consumo, somado a novos moradores que necessitam de novos lares para residência, cada vez mais fica alicerçada, reforçada a indústria da construção civil.

Vários elementos contribuíram para que as cidades crescessem cada vez mais de forma desordenada: o êxodo rural, as melhores condições de vida, as melhores condições de estudo técnico e universitário, a concentração das indústrias e da atividade terciária, em geral nas áreas urbanas, fez e fazem com que os homens se concentrem nas grandes cidades – próximos das “oportunidades” oferecidas. Toda esta realidade contextualizada vem reforçar a indústria da construção civil, ou seja, a indústria das incorporações imobiliárias.

Caldeira (1984, p. 104) afirma que

> A maneira como se dá a vida na cidade, as condições de vida de cada família estão na dependência da quantidade de rendimentos de cada uma delas. Embora as rendas familiares sejam o resultado de estratégias diferentes e estejam relacionadas a variadas relações no mercado de trabalho, a verdade é que há um momento em que todas essas diferenças deixam de ser significativas: é o momento do consumo. A quantidade de rendimentos impõe limites, indo determinar não só o que pode ser comido ou vestido, mas também de que maneira a própria cidade pode ser apropriada; ou seja, é a renda que vai ditar, em boa medida, a maneira de viver.

Diante da influência da renda de cada família a cidade fragmentada vai ganhando características distintas. Sobre o assunto Hidalgo, Borsdorf e Sánchez (2006, p. 68) asseveram que

> Os bairros fechados e especialmente os de maior tamanho são um verdadeiro símbolo das mudanças e das formas em que se desenvolve o espaço da habitação atualmente. Como apontamos, exemplos clássicos dessas variações são as mudanças que acontecem nas grandes capitais do Cone Sul, como Buenos Aires e São Paulo, onde os espaços residenciais fechados se relacionam com as manifestações recentes das desigualdades socioeconômicas e possibilitam a expansão das fronteiras da cidade e a polarização dos setores sociais homogêneos – sejam 'ghettos' de ricos ou pobres – que se constituem em fatores da segregação social e da fragmentação física da metrópole.

A indústria das incorporações imobiliárias desenvolve-se porque a construção das residências familiares não pode ser executada por aquele que adquire, seja por questões técnicas que não possui, seja por tempo não disponível, pois o mesmo está envolvido com outras atividades e pode ser também por questão monetária[16]. Muitas vezes a incorporadora imobiliária é a agente financiadora da compra da residência.

Ainda, as práticas publicitárias são perceptíveis e, sob essa ótica, Sánchez (1997) assinala que o modo como a cidade é representada passa a funcionar como uma marca, dando ênfase ao processo de produção dos espaços sociais que é, simultaneamente, um processo complexo e contraditório, visto que envolve a participação de diversos agentes sociais.

A figura 4 demonstra os *outdoors* na Estrada do Mar (RS 389). Em uma curta distância é possível visualizar ao menos três painéis, sendo dois deles da mesma incorporadora: Báril empreendimentos, a qual utilizou como temática “gnomos”.

Para contribuir, a figura 5, a seguir, apresenta o conjunto dos logotipos de alguns condomínios residenciais fechados existentes em Xangri-Lá, evidenciando nas suas marcas a busca da valorização diferenciada dos seus produtos imobiliários,

[16] Muito embora se tenha também a prática da autoconstrução pelos grupos sociais excluídos, que em regime de mutirão constroem suas casas, e assim vão também construindo a cidade.

vinculando-as aos nomes ou imagens de recursos naturais como o mar, as dunas, a praia, o lago, ou a condição de uso exclusivo que ele oferece como clube, resort, etc.

Figura 4 – *Outdoors* de condomínios horizontais fechados (RS 389 – Estrada do Mar)

Fonte: Acervo pessoal, 2016. (Autoria das fotos: Bibiana B. de Souza e João Otávio B. de Souza).

Figura 5 – Logotipos de Condomínios de Xangri-Lá

Fonte: SOUZA, 2013, p. 74.

Outra questão relevante que deve ser observada para o crescimento generalizado da indústria das incorporações imobiliárias é o pouco regramento sobre a matéria. É lógico e racional que o desenvolvimento de uma cidade deva ocorrer de forma clara, objetiva, dentro dos padrões sustentáveis e duradouros. A oferta de determinados serviços públicos mínimos para a real qualidade de vida, exercício pleno da cidadania e promoção da dignidade da pessoa humana, jamais poderia ser

saturada. Por exemplo: se a construção de redes de coleta de esgoto doméstico permite a conexão de um determinado número de residências, para um número estimado de pessoas, esta condição não poderia ser ultrapassada.

A respeito do crescimento da indústria das incorporações imobiliárias, tem-se o quadro 2, o qual ilustra as principais incorporadoras de condomínios horizontais fechados em atividade no Brasil e suas regiões de atuação.

Quadro 2 – Incorporadoras e áreas de atuação predominantes no Brasil

INCORPORADORA	**ÁREAS DE ATUAÇÃO**
CGL	Curitiba
PAYSAGE	Paraná e Santa Catarina
TROSS	Santa Catarina
NEWINC	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal
PORTI	Porto Alegre
ALPHAVILLE	22 estados brasileiros
ROSSI	Todas as regiões brasileiras
CYRELA GOLDSZTEIN	Rio de Janeiro, São Paulo, região Sul, região Norte e Minas Gerais

Fonte: elaborada pela autora a partir de informações obtidas na internet (*websites* das incorporadoras).

Destaque-se que duas das incorporadoras acima mencionadas possuem forte atuação em Capão da Canoa e em Xangri-Lá: Cyrela Goldsztein (responsável pelo empreendimento Enseada Lagos de Xangri-Lá, em parceria com a empresa WagnerPar) e Rossi (responsável pelo condomínio fechado *Rossi Atlântida*).

As incorporadoras, ou corporações hegemônicas são aqui entendidas, conforme apresentado por Antas Júnior (2005), como organizações operadoras de controle perante os homens, visando a obtenção da força de trabalho ou, ainda, a transformação desta força em fontes de riqueza, alimentando um sistema complexo de poder. Por outro lado, o Estado objetiva exercer uma regulação sobre as pessoas de maneira mais genérica. Não visa, diretamente, a obtenção da força de trabalho por meio de um conjunto de controles, “mas obter servidões dos produtos do trabalho (que se traduzem nas variadas formas de impostos), considerando o procedimento de direito, por definição, em troca da manutenção da ordem.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 208).

Por outro lado, com o avanço das ações da indústria da construção civil, coube aos legisladores a produção de normas legais que pudessem ser utilizadas pelo Poder

Público, pelo cidadão, pela sociedade organizada, enfim, também pelo somatório de esforços com o intuito de estabelecer o equilíbrio ecológico.

> Indivíduos, grupos e/ou populações têm seus comportamentos constantemente submetidos a enquadramentos geradores de resultados "socialmente desejáveis". Essa coação produzida externamente aos sujeitos pode ter sua fonte numa materialidade apenas aparentemente inerte, uma vez que os conjuntos de objetos artificiais e humanizados que a constituem arranjam-se intencionalmente, de modo a obstaculizar dadas ações ou, ao contrário, a promover-lhes a fluência. Outra origem provável da coação externa é a norma – lei ou regra que, desobedecida, impõe alguma punição. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 61).

A primeira tentativa de organização legal foi com o Decreto Federal nº. 5.481 de 25 de junho de 1928 que tentou disciplinar um tema ainda pouco suscitado na doutrina jurídica: a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares. (BRASIL, 1928).

Mais adiante, através do Decreto Federal nº. 5.234 de 1943 (BRASIL, 1943) e com o advento da Lei Federal nº. 285/1948 (BRASIL, 1948) foram feitas pequenas alterações para disciplinar a indústria da construção civil. Mas foi com o surgimento da Lei Federal nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964 que ocorreu a primeira grande organização do setor, sendo inclusive copiada por outros países. Através desta Lei define-se o que é incorporação imobiliária, conceito de incorporador e quem pode sê-lo; buscou-se também clarear questões condominiais. Esta Lei (4.591/1964) veio disciplinar um setor específico, ou seja, a indústria da construção civil (BRASIL, 1964).

Importante diferenciar condomínio de loteamento. A lei 4.591/1964 dispõe que os condôminos são coproprietários da coisa, sendo cada um dono de uma quota ideal sobre o terreno em sua totalidade. Nos condomínios há propriedade exclusiva e propriedade sobre as áreas em comum. Nos loteamentos não existem áreas comuns. Estas pertencem ao poder público (BRASIL, 1964).

O instituto do condomínio horizontal residencial fechado é uma figura inexistente do ponto de vista jurídico no país. Não existe, no Brasil, legislação que trate da questão de forma específica. Assim, a fim de se preencher as lacunas existentes acerca do tema, outras leis esparsas, como os planos diretores municipais e o Estatuto da Cidade são utilizadas a fim de permitir e regular a instalação dos condomínios horizontais fechados.

Diversos municípios criaram leis complementares a fim de regularizar a matéria de acordo com as características de cada local. Neste sentido, importa mencionar que o município de Xangri-Lá foi pioneiro ao criar uma das primeiras leis no Brasil que

versam sobre condomínios horizontais fechados e esta serviu de exemplo para municípios do país inteiro.

Gomes (2011) afirma que um dos temas mais instigantes, atuais e pouco explorados pela doutrina brasileira é o tema da legalidade ou ilegalidade dos condomínios horizontais fechados, uma vez que, mesmo após o surgimento do Capítulo da Política Urbana na CRFB/1988 (artigos 182 e 183) (BRASIL, 1988), de sua regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001), e da proposta de revisão da Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) (BRASIL, 1979) pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial) pouco se tem investigado sobre o tema (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

O projeto de Lei n.º 3.057/2000 que está tramitando no Congresso Nacional a fim de que seja regulamentada a questão conceitual dos condomínios fechados possui em apenso outras 34 propostas que versam sobre o a matéria. O projeto busca uniformizar a terminologia para este tipo de empreendimento. Até que ele seja aprovado outras leis estão sendo aplicadas aos casos concretos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

O quadro 3 indica alguns dos principais projetos de leis apensados ao projeto de lei 3.057/2000. Na prática, eles referem-se a outras questões urbanas e não, exclusivamente aos condomínios horizontais fechados, com exceção dos PLs 5.894/2001 e 2.454/2003.

Quadro 3 – Algumas propostas apensadas ao PL 3.057/2000

Documento	Assunto	Observações	Autor/a
- PL 6.180/2002 - PL 7.363/2002	Dispõe sobre os instrumentos de política urbana, nos termos do § 4º do art. 182 da CRFB/1988	Estabelece a competência dos municípios para exigir do proprietário do solo urbano o aproveitamento adequado de sua propriedade	José Carlos Coutinho/RJ (Filiado ao Partido da República desde 2016) – Administrador de empresa e Radialista
PL 3.403/2004	Modifica a redação do parágrafo 4.º da Lei nº 10.257/2001	Prioriza o atendimento da população de baixa renda no aproveitamento do imóvel desapropriado por interesse social	Carlos Nader/RJ
PL 5.760/2005			Laura Carneiro/RJ (Filiada ao Partido do Movimento

			Democrático Brasileiro) – Advogada
PL 6.020/2005			João Mendes de Jesus/RJ (Filiado ao Partido Republicano Brasileiro) – Economista
PL 2.951/2015			Davidson Magalhães/BA (Filiado ao Partido Comunista) – Político
PL 7.593/2010	Altera a Lei nº 10.257/2001	Dá prioridade a utilização de imóveis urbanos desapropriados ao atendimento das diretrizes e metas estabelecidas pelos órgãos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no respectivo Município	Chico Alencar/RJ (Filiado ao Partido Socialismo e Liberdade) – Historiador
PL 5.894/2001	Regula os loteamentos fechados		Dr. Hélio/SP (Filiado ao Partido Democrático Trabalhista) – Médico
PL 2.454/2003	Altera a Lei n.º 4.591/1964	Dispõe sobre os parcelamentos do solo urbano realizados na forma de condomínio	Rogério Silva/MT (Filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro) – Advogado
PL 7.685/2014	Altera a Lei 10.257/2001	Prevê medidas voltadas a assegurar justiça social no acesso à terra urbana	Nilmário Miranda/MG (Filiado ao Partido dos Trabalhadores) – Político
PL 2.699/2003	Altera a Lei 6.766/1979	Prevê percentual mínimo de áreas verdes nos loteamentos	Dr. Rosinha/PR (Filiado ao Partido dos Trabalhadores) – Médico
PL 4.511/2012	Altera a Lei 10.257/2001 e modifica a Lei 6.766/1979	Refere-se às áreas verdes	Wellington Fagundes/MT (Filiado ao Partido da República) –

			Empresário e médico veterinário
PL 6.497/2016	Altera a Lei 6.766/1979	Autoriza o município a alterar a destinação e áreas livres de uso comum transferidas para o domínio do município no ato de registro de loteamento, nas condições em que especifica	Ronaldo Benedet/SC (Filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasilseiro) – Advogado
PL 7.963/2017	Altera a Lei 6.766/1979	Estabelece que os municípios podem alterar a destinação de áreas urbanas de acordo com o interesse público	Marcelo Álvaro Antônio/MG (Filiado ao Partido da República) – Político
PL 5.730/2013	Altera a Lei 6.766/1979	Dispõe sobre as áreas de preservação permanente e outras faixas de proteção	Rosane Ferreira/PR (Filiada ao Partido Verde) – Enfermeira
PL 4.123/2015		Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de projetos de arborização urbana em novos loteamentos ou parcelamentos e dá outras providências	Marcelo Belinati/PR (Filiado ao Partido Progressista) – Médico e Advogado
PL 20/2007	Institui a Lei da Responsabilidade Territorial Urbana	Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e dá outras providências	Fernando Chucre/SP (Filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira) – Político
PL 31/2007	Institui a Lei da Responsabilidade Territorial Urbana		Zezéu Ribeiro/BA (Filiado ao Partido dos Trabalhadores) – Arquiteto e urbanista, falecido em 2015
PL 2.529/2011	Altera a Lei 10.257/2001	Prevê análise de risco do empreendimento ou da atividade objeto de licença ou autorização a cargo do Poder municipal	Carlos Bezerra/MT (Filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira) – Político
PL 7.136/2017	Altera Lei 6.766/1979	Altera para exigir declaração de condição de uso prévia ao licenciamento de empreendimentos em áreas contaminadas	
PL 1.092/2007	Altera a Lei 10.257/2001	Estabelece critérios para regularização fundiária de	Rogerio Lisboa/RJ (Filiado ao Partido da

		favelas, mocambos, malocas, palafitas e loteamentos irregulares	República) – Advogado

Fonte: Adaptado pela autora de:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1903

No quadro 3 vê-se que inúmeras propostas legislativas foram apensadas ao PL 3.057/2000, de modo que seria necessário uma outra tese para analisar-se o conteúdo de todos elas. Destacadas algumas propostas, percebeu-se uma certa dificuldade na identificação da profissão dos autores dos projetos legislativos. A intenção era saber se estes são empreendedores, incorporadores ou promotores imobiliários. Mas para acessar esta informação seria necessária uma pesquisa mais aprofundada, o que não é objetivo aqui. Chama atenção o fato de alguns destes políticos possuírem como profissão a própria “política”, em muitos casos eles são filhos de outros políticos e seguem a carreira assim como seus pais e avôs.

O poder atribuído aos agentes sociais hegemônicos, em determinado espaço urbano especialmente, alcança autonomia e, em algumas ocasiões, é capaz de regular algumas searas do cotidiano da vida humana, demandando e produzindo normas jurídicas, seja ou não em conjunto com o Estado, razão pela qual importa analisar o condomínio horizontal fechado como norma, ou seja, o próprio objeto técnico como norma.

2.5 Condomínio horizontal fechado constituído como norma

Para entender-se como se constituem e como funcionam os objetos técnicos, principalmente para detalhar os agentes envolvidos em determinada ação, importa intensificar os estudos no que diz respeito à norma, e por consequência, ao direito ANTAS JÚNIOR, 2005). Nesse caso, o presente estudo, analisa exclusivamente as normas jurídicas, mas entendendo que as demais normas (técnicas, sociais, culturais) são tão importantes quanto as que se está a analisar.

“Os obstáculos oriundos da natureza natural não podem ser considerados produtores de normas, pois não têm qualquer sentido teleológico, não buscam criar eventos produtivos ou úteis, e se ocorrem, é puro acaso” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 68). Contrariamente, os condomínios horizontais fechados produzem esta consequência, produzem regulação e também a demandam.

> A natureza natural também é condicionadora, porém seus eventos resultantes tendem a impor limitações às ações pela força dos processos cósmicos e telúricos que, como não têm qualquer sentido teleológico, não podem ser confundidos com a norma, que é uma construção social. As formas dos objetos técnicos pertencem aos mais variados tipos e qualidades. Eles não fazem sentido sem relação com outros objetos e com as almas e espíritos. Os homens, portanto, estão sempre em relação com conjuntos de objetos de classes distintas, que funcionam em sistemas. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 220).

Santos (1996) afirma que o espaço é formado por um sistema de ações e objetos que são indissociáveis. Estes objetos condicionam ações, bem como as ações condicionam novos objetos. A compreensão do sistema de objetos permite a análise de forças produtivas, enquanto que o estudo do sistema de ações possibilita o entendimento das relações sociais de produção, mesmo que seja impossível criar um isolamento das relações. Como estão condicionados uns aos outros, os sistemas de relações são independentes. Entendendo, então, o sistema de ações e o sistema de objetos como processo e resultado, Santos (1996) propõe a análise de um conjunto desta interação.

> Voltemos, porém, à classificação mais intuitiva entre objetos e coisas, para lembrar que, hoje, e cada vez mais, os objetos tomam o lugar das coisas. No princípio, tudo eram coisas, enquanto hoje tudo tende a ser objeto, já que as próprias coisas, dádivas da natureza, quando utilizadas pelos homens a partir de um conjunto de intenções sociais, passam, também, a ser objetos. Assim a natureza se transforma em um verdadeiro sistema de objetos e não mais de coisas e, ironicamente, é o próprio movimento ecológico que completa o processo de desnaturalização da natureza, dando a esta última um valor. (SANTOS, 1996, p. 41).

Para Santos (1996) as ações são orientadas por um objetivo a ser concretizado. A ação é submissa a normas que podem ser escritas ou não, podem ser formais, informais e a realização do propósito demanda energia. O entendimento de atuação relaciona-se com a noção de práxis e as práticas são atos regulados, rotinas que atuam na produção de uma ordem. Para Antas Júnior (2005, p. 58), existem diferentes densidades normativas na interação entre as ações e os objetos, “conforme a quantidade e a qualidade com que esses dois elementos distribuem-se pela superfície terrestre, e grande parte dessas normas, jurídicas, busca regular tal relação.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 58).

Conforme Santos (1978), a forma é maneira visível, concreta de um conjunto de objetos, ou seja, as formas espaciais. Função é a atividade que o objeto realiza. A estrutura é determinada pelo caráter histórico, porquanto nela estão inseridas funções

criadas e funções determinadas. As formas e funções se alteram no tempo e detém características conforme cada grupo social. É um entendimento que relaciona a geografia e o espaço a uma concepção que é, também, histórica. Para Saquet e Silva (2008, p. 40)

> A materialidade do território é, assim, definida por objetos que têm uma gênese técnica e social, juntamente com um conteúdo técnico e social. Objetos organizados em sistemas e com influência direta no uso do território. Este é usado, reorganizado, configurado, normatizado, racionalizado. Há porções de territórios com objetos e ações, normas (técnicas, políticas e jurídicas), ritmos, heterogeneidades, agentes. São parcelas territoriais formadas no espaço [...]

Nesse contexto, o Estado deixou de aumentar investimentos em âmbitos importantes, limitando a qualidade e a quantidade de alguns serviços, que em tese são de competência pública. O Estado trabalha como um regulador de alguns serviços e, em alguns casos, bens. Como resultado tem-se o crescimento da insegurança e também da violência. A ineficiência de serviços públicos, especialmente, a garantia da segurança, faz com que as classes com alto poder aquisitivo se isolem. A implantação de condomínios horizontais fechados revela-se como uma fase desse processo. O condomínio, entendido como um objeto e relacionado ao uso do espaço geográfico, implica entender que a produção do "território sofreu uma aceleração progressiva com a estruturação do capitalismo através da produção de novos objetos técnicos, e estes, por sua vez, condicionaram a geração ampliada e diversificada de novas ações." (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 141).

Diferentes discursos vêm sendo utilizados para propagandear e vender este tipo de empreendimento. Em muitas ocasiões, os promotores imobiliários utilizam-se das belezas naturais, da tranquilidade, dos muros, da área de lazer e dos tecnológicos aparatos de vigilância. O que resta aos "indesejáveis" é o outro lado do muro, especialmente porque nesse caso, os condomínios horizontais fechados são destinados à população de alto poder aquisitivo.

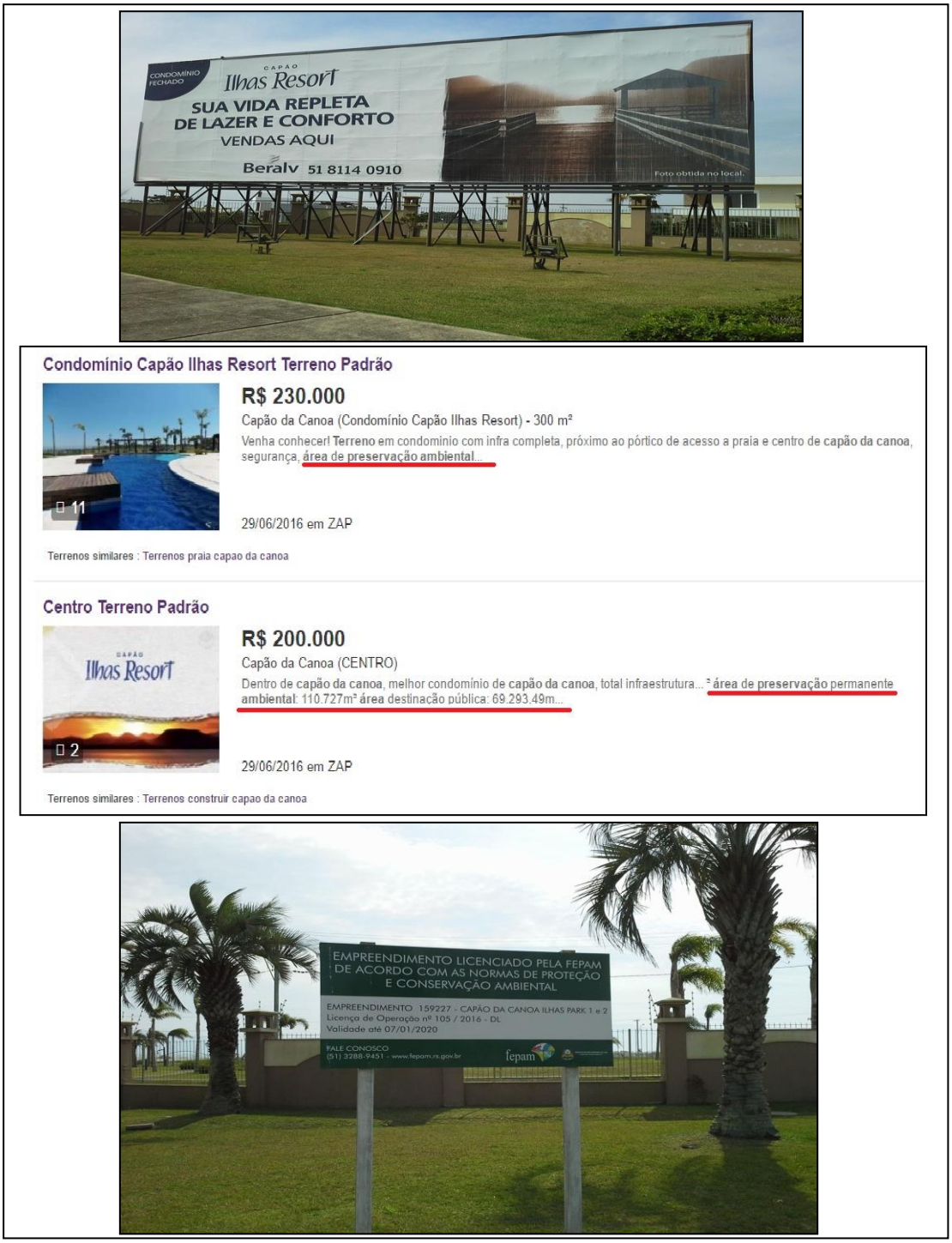
Apresentando o conceito de "mixofobia", Baumann (2009) apresenta diversas maneiras da arquitetura e do urbanismo se apresentarem como verdadeiros retratos do medo. São formas de afastar visitantes indesejáveis, formas de autossegregação como os próprios condomínios fechados, são espaços com espinhos, com a única finalidade de não servir aos inconvenientes. Em muitas ocasiões, esses lugares não são acessíveis em virtude de mecanismos de segurança, como as

cancelas existentes nos condomínios fechados. Para Baumann (2009, p. 43) “mixofobia” é uma "reação previsível e generalizada perante a inconcebível, arrepiante e aflitiva variedade de tipos humanos e de costumes que coexistem nas ruas das cidades." Para o autor existe uma disposição das pessoas em procurar locais cujos moradores sejam da mesma condição de renda, assemelhem-se entre si, ante as condições adversas da cidade, marcada por diversidade e diferença.

De acordo com Caldeira (2000), os condomínios horizontais fechados são uma espécie diferenciada de novos empreendimentos urbanos residenciais que estão alterando a maneira como as pessoas, tanto de classe média, quanto de classe alta, habitam, vivem e utilizam seu tempo. Para a autora, o isolamento, a propriedade privada e um ambiente relativamente homogêneo, no que diz respeito às questões sociais, são algumas das características destes empreendimentos.

Os empreendimentos estão inseridos, muitas vezes, em áreas de interesse público e de proteção ambiental, podendo ser beiras de lagoas, como é o caso de Capão da Canoa, ou ainda, beira-mar, como é o caso de Xangri-Lá. A figura 6 demonstra que estes aspectos naturais se tornam mecanismos de venda e no *outdoor* é possível visualizar a venda de uma imagem de proximidade com a natureza.

Figura 6 – *Outdoor* e informações publicitárias do Condomínio "Capão Ilhas Resort"



Fonte: Acervo pessoal da pesquisadora, 2016 (autoria das fotos: Bibiana Barbosa de Souza e João Otávio Barbosa de Souza). E: http://imoveis.mitula.com.br/imoveis/terrenos-area-preserva%C3%A7ao-ambiental-capao-da-canoa (Acesso em: 10 set. 2016).

Segmentando o espaço urbano, os condomínios horizontais fechados são decorrentes de um processo de urbanização intensificado, especialmente a partir da década de 1980, no caso do Brasil. De acordo com Antas Júnior (2005), os estados que demonstram altos números de urbanização possuem uma maior quantidade de

infraestrutura, além de um número superior de sistemas técnicos e, logicamente, uma produção numerosa de objetos técnicos. Um meio tecnificado e marcado por componentes informacionais tende a apresentar um conjunto maior de normas, porquanto a densidade de normas é proporcional à quantidade de sistemas e objetos técnicos.

Outra questão que chama atenção quando é analisada a urbanização no período técnico científico-informacional é a que se refere às especificidades dos objetos, pois estes objetos demandam e impõem normas necessárias tanto a sua produção, quanto ao seu consumo. Gilbert Simondon (1989 [1958]), quando aborda a existência dos objetos, classifica-os em dois tipos: abstratos e concentrados. O primeiro tipo seriam os que se encontram perto da natureza, razão pela qual não seriam perfeitos, permitindo que seus integrantes funcionem tanto conjuntamente, quanto isoladamente. O segundo tipo, os objetos concentrados, seriam dotados de tecnicidade, visto que possibilitariam uma ordem mais eficaz do homem sobre eles, mas que exigiria uma racionalidade interna que regulamentaria o seu uso para determinada função.

Segundo o autor, não é uma tarefa fácil determinar qual é a gênese de cada objeto técnico, "porquê a individualidade de cada objeto técnico se modifica no curso de sua gênese" (SIMONDON, 1989 [1958], p. 19)[17]. A particularidade de cada objeto técnico, então, é inconstante. Daí a facilidade em definir-se a sua gênese pela sua utilização e ser importante investigar o que é um objeto técnico abstrato e concreto. Em se tratando de objetos técnicos abstratos, tudo deve funcionar em perfeita ordem, autonomamente, porque o sistema é fechado, há uma associação entre as partes, estabelecida previamente. Quanto ao objeto técnico concreto, Simondon (1989 [1958], p. 22) entende que é aquele que "[...] realiza uma convergência de funções numa mesma unidade estrutural [...]."[18] Ou seja, cada elemento trabalha um pelo outro, comunicando-se, já que estão conectados e fazem parte de um sistema. Esse funcionamento impinge um uma sensação de evolução marcadamente atravessada por rupturas e novas relações, contudo, de maneira não contínua.

A partir do entendimento de Simondon (1989 [1958]) chama-se atenção para o fato de que um objeto técnico concreto está sempre inserto e relacionado a uma

[17] Traduziu-se de: "[...] car líndividualité des objets techniques se modifie au cours de la genèse."
[18] Traduziu-se de: "[…] celui de la convergence des fonctions dans une unité structurale […]."

determinada cultura, que lhe atribuirá valores e significados. Assim, importa estabelecer que o uso de um determinado objeto pode gerar inúmeras consequências.

> O objeto técnico apreciado e conhecido segundo a sua essência, isto é, segundo o ato humano de invenção que o fundou, penetrado de inteligibilidade funcional, valorizado segundo as suas normas internas, traz consigo uma informação pura. (SIMONDON, 1989 [1958], p. 247)[19].

No caso dos condomínios horizontais fechados, as consequências que importam para esta pesquisa são, principalmente, as normas que são demandadas para a sua regularização; e a compreensão das práticas espaciais que se relacionam com a implementação deste fenômeno nos territórios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Mas para além desses efeitos mencionados, os condomínios deixam de ser um mero local residencial, para ser um objeto que está associado a poder, *status*, destaque e significado de realização pessoal.

Por outro lado, Boaventura de Sousa Santos (2009, p. 37) elenca o *fascismo social* para expressar um modo de *apartheid* social que isola, é segregacionista e impõe "uma cartografia urbana dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas." Assim como para Rodrigues (2013), o entendimento assumido para o presente estudo é o de que a segregação, o isolamento é baseado na propriedade da terra e nos tipos edificados existentes, pensados para aumentar a renda, os lucros e os juros. Rodrigues (2013, p. 161) assevera que existem *zonas selvagens* e *zonas civilizadas*. As zonas civilizadas seriam os condomínios horizontais fechados, nas quais residem "os que estão constantemente ameaçados e para se defenderem criam (incorporação imobiliária) e usufruem (compradores/moradores) de enclaves, que contam com áreas verdes, equipamentos coletivos, limpeza, [...]."

Nessa relação contraditória de apropriação e exploração do espaço urbano, Antas Júnior (2005, p. 221) chama atenção para o fato de que

> É evidente que a produção de objetos técnicos mais complexos e tendentes à perfeição busca aprimorar os usos em vez de inová-los ou revolucioná-los. Como o fim a que se destinam tais objetos é mais um dado da política que da técnica, isso sói significar que são dotados de potenciais capazes de revolucionar a sucessão repetitiva dos eventos. São as normas jurídicas que asseguram os usos contínuos dos objetos técnicos, isto é, a repetição constante dos eventos para assegurar a constância das instâncias de poder.

[19] Traduziu-se de: "L´objet technique apprécié et connu selon son essence, c´est-à-dire selon l´acte humain d´invention qui l´a fondé, pénétré d´intelligibitilité fonctionelle, valorisé selon ses normes internes, apporte avec lui une information pure."

A manutenção de determinadas instâncias de poder, no caso dos condomínios horizontais fechados, está associada à discussão em torno da desqualificação dos espaços públicos. A incidência deste tipo de empreendimento imobiliário modifica a relação contida entre a rua e a casa, entre o espaço público e o espaço privado, entre o que é acessível a todos e o que é limitado a alguns que vivem em espaços intramuros.

Padua (2015) insiste para entender os *novos produtos imobiliários* como representação da vida urbana degradada, eles apresentam-se como solução para todos os problemas do cotidiano, existentes na cidade. O autor também resgata a ideia de que a urbanização forçada por estes empreendimentos imobiliários é baseada na contradição entre espaço público e espaço privado, assim, o bairro seria a mediação.

> No espaço urbano, são necessárias mediações entre o espaço público e o espaço privado. Na urbanização contemporânea, essas mediações são subvertidas para a realização de uma programação e de um controle da vida, promovida por uma sociabilidade de lugares fechados homogêneos, cuja mediação entre a esfera do público e do privado são os espaços “comuns” dos condomínios (ou das academias, hipermercados, shoppings, escolas etc.), que também são estritamente controlados. A separação entre o espaço público e o espaço privado revela uma degradação do espaço urbano, pois o espaço público próximo à moradia, espaço de mediação entre o público e o privado é essencial para a vida humana. (PADUA, 2015, p. 154).

No centro desta discussão entende-se que o espaço geográfico é fonte material e não-formal do direito e que as políticas de produção e reprodução do espaço urbano implicam a produção de normas que influenciam a sociedade como um todo. As decisões são, indubitavelmente ações humanas, as políticas territoriais são, portanto, a implantação de objetos e de sistemas técnicos. Essa indissociabilidade a que refere Milton Santos (1996) e Ricardo Mendes Antas Júnior (2005) é que respalda a proposição de que os condomínios horizontais fechados são objetos presentes no território e mais, além de demandarem regulações, eles também as produzem. Como exemplo pode-se citar as convenções condominiais que regulamentam o convívio no interior dos empreendimentos imobiliários.

Sintetizando, compreende-se o condomínio horizontal fechado também como um objeto e mais, como um objeto que se apresenta enquanto fonte normativa. A partir da ampliação dos objetos, ampliam-se também as ações. A partir da definição do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de

ações, tal como propôs Santos (1996), pode-se deduzir, de acordo com Silveira (1997, p. 38), que

> a produção de objetos perfeitos e sua localização seletiva associam-se a um sistema de ações que, por sua vez, se torna mais exato e pragmático. Cristalizadas em estruturas de diversa natureza, algumas dessas ações tornam-se princípios para outras, aperfeiçoam e completam o modo de usar os objetos e, permitem-nos, assim, reconhecer normas.

As normas jurídicas constituem-se enquanto instrumentos de mediação e legitimação de poder, traduzindo as relações de classe em determinado território. Nesse sentido, Thompsom (1987, p. 354) diz que

> Se a lei é manifestadamente parcial e injusta, não vai mascarar nada, legitimar nada, contribuir em nada para a hegemonia de classe alguma. A condição prévia essencial para a eficácia da lei, em sua função ideológica, é a de que mostre uma independência frente a manipulações flagrantes e pareça ser justa. (THOMPSON, 1987 p. 354).

"O tempo se dá pelos homens. O tempo concreto dos homens é a temporalização prática, movimento do Mundo dentro de cada qual e, por isso, interpretação particular do Tempo por cada grupo, classe social, cada indivíduo" (SANTOS, 1994, p. 83). Ao analisar-se as dinâmicas de produção e do uso de uma específica porção territorial, percebe-se que a partir de 1990, houve um crescimento no movimento forense, "relacionado à expansão e à intensificação do meio técnico-científico-informacional na formação socioespacial brasileira." (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 46).

> Da interação entre objetos e ações derivam tipos de normas que podem ser agrupados do seguinte modo: [...] A. Normas derivadas de objetos técnicos, ou de um conjunto de objetos técnicos, regendo as ações involuntariamente; [...] B. Normas que partem das ações sobre o uso dos objetos em função de uma necessidade socialmente aceita; [...] Esses dois tipos de norma têm a característica comum de serem cumpridas espontaneamente. [...] C. Normas que limitam as possibilidades de uso derivadas de um objeto ou sistema técnico em diversas direções ou vetores. A norma surge aqui para validar apenas uma ou algumas dessas possibilidades, seja em função da vontade de uma maioria, seja em benefício de um pequeno grupo que dispõe de meios coativos para legitimá-la. Este é o tipo de norma, em geral, que corresponde à norma jurídica. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 73-74).

Nesse sentido, importa superar-se a ideia de que o Estado monopoliza a produção do direito e, por consequência, a elaboração de normas jurídicas. Diante da atual configuração territorial brasileira, existem regras elaboradas pelo Estado, mas também pelas corporações, pelos grupos organizados do tráfico de entorpecentes, grupos religiosos, movimentos sociais. A regulação do território é *híbrida*, porquanto

vários agentes sociais interferem nesta regulação. Estes agentes produzem normas jurídicas, além de somente exercer pressão. O território brasileiro, assim como outros territórios, é regulado de maneira híbrida, porquanto os agentes sociais mencionados e outras organizações intervêm em todo o espaço geográfico, não importando as fronteiras nacionais. Outro ponto importante é que, com a pulverização das tecnologias da informação, bem como do seu uso, restou facilitada a ação de grandes agentes hegemônicos (ANTAS JÚNIOR, 2005).

Assim, o desenvolvimento do setor imobiliário em Capão da Canoa e em Xangri-Lá se apresenta como de maneira paradigmática na inter-relação entre as searas do direito e do espaço geográfico, do território, e sua análise contribui para explicitar algumas das características atuais da regulação exercida no território, especificamente dos municípios em análise e que, de alguma forma, se repete em outros espaços.

> Cada um de nós está se tornando peça-chave na regulação local, nacional e planetária. Talvez ainda não estejamos suficientemente cientes disso. Permitimos guerras, explorações escravistas da força de trabalho (muitas vezes pelas corporações), destruições em massa dos recursos naturais etc., em detrimento de milhões de pessoas que não podem esperar que esta crise de regulação social passe para que sejam levados em conta. O processo de mundialização/mundanização não ocorre malgrado nosso desinteresse. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 281).

Para Siebert (2017), o território deveria apresentar-se como norma e, ao mesmo tempo, as normas deveriam atender as configurações territoriais. Mas, igualmente se a regulação é de difícil compreensão, isso se deve à complexificação da organização territorial hodierna. “E isto se deve à justaposição e à articulação entre o internacional, o global e o mundial. Essas três realidades não são excludentes, embora por vezes sejam conflitantes.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 273).

É a partir, então, do estabelecimento de categorias conceituais e entendendo que o território é a principal delas, que o próximo capítulo aborda a contextualização histórica dos municípios estudados, destacando-se como ocorreu o processo de implementação dos condomínios horizontais fechados nos municípios em Xangri-Lá e Capão da Canoa.

Para tanto, considera-se a norma para além do que o positivismo jurídico trata, isto é, a norma é oriunda de um processo social, que é marcado pela recorrência de determinado acontecimento social. E a sua produção não se dá de forma neutra, ela é atravessada por discursos e relações de poder, que impregnam a norma de ordem

técnica, também de caráter político, já que ela irradia sobre outras relações. Exemplificando citam-se as normas internas criadas nos condomínios horizontais fechados, elas influenciam o seu entorno também, quando fixam horários para execução de obras, por exemplo, já que a entrada e saída de trabalhadores será condicionada, sua ação atinge o universo geográfico no qual encontra-se inserido (SANTOS, 1996).

A partir deste entendimento, tem-se que a norma encontra no espaço geográfico e no território usado, uma fonte. A partir deles são demandados regramentos e por tal razão o território é fonte não-formal do direito, que demanda normas que regulamentam os condomínios horizontais fechados, por exemplo, objetos técnicos produzidos pela sociedade no contexto que marca a urbanização brasileira e mundial, sendo resultado da estratégia de reprodução do capital imobiliário. Os condomínios horizontais fechados, enquanto objetos técnicos, são produzidos pelas ações e relações sociais, que também envolvem a produção de normas para sua institucionalização e produção. Por outro lado, os condomínios também são objetos técnicos, cujo acesso e uso implica a observância de um conjunto normativo (de construção, de uso, de convívio, de acesso, etc.) pelos seus moradores.

3 URBANIZAÇÃO, LEGITIMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NOS MUNICÍPIOS DE CAPÃO DA CANOA[20] E DE XANGRI-LÁ

Aprenderei a amar as casas quando entender que as casas são feitas de gente que foi feita por gente e que contém em si a possibilidade de fazer gente.
Matilde Campilho[21]

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza.
Nota: Foto 1 – Baronda (ponto turístico de Capão da Canoa), 1997; Foto 2 – Lugar onde ficava o Baronda, em Capão da Canoa, 2019; Foto 3 – Praça do Farol, em Capão da Canoa, 1993; Foto 4 – Praça do Farol, em Capão da Canoa, 2019.

[20] "'**Capão**' e '**Canoa**'**:** Verifica-se constituir o 1º étimo aportuguesamento do termo guaranício 'capô' com o sentido de 'ilha verde ou 'oásis de mato. Originalmente o termo era 'capõ i', onde aparece "caa'= mato, erva, árvore, etc; 'põ'= saltado, saliente, 'i' / un'= escuro, preto. Realmente nossos capões em meio à planície e ao pampa ensachado constituem ilhas de mataria de verde escuro, salientando-se em relação a demais vegetação circundante." (LIMBERGER, 2004, p. 38, grifos do autor).
[21] CAMPILHO, Matilde. *Jóquei.* São Paulo: Editora 34, 2015 (2ª Edição – 2017). p. 116.

Entender como ocorreu a urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá implica a compreensão do entendimento de diferentes fatores, dentre eles, os que relacionam com o meio físico, a dinâmica econômica local e regional, condicionantes de uso e ocupação do solo urbano e as leis que exercem influência nestes municípios. A região também é marcada por significativas marcas ambientais, que demarcam o seu tempo geológico, todavia em razão do objetivo principal deste trabalho, importa saber acerca da sua constituição histórica, seus agentes sociais, que marcam, fazem e refazem o espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, além de entender-se como ocorreu o surgimento dos condomínios horizontais fechados em ambos os municípios.

Assim, este capítulo está estruturado a partir do objetivo de compreender-se como ocorreu a interação entre sociedade e espaço na região dos municípios em análise, entendendo-se como se deu a dinâmica do território dos municípios analisados, quais são os agentes sociais que interagem neste espaço e como eles influenciaram o surgimento dos condomínios neste território.

3.1 Processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá

O processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá é marcado, assim como o de toda a região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, por emancipações, que foram determinantes para a ocupação desta região, especialmente nos últimos cinquenta anos, como foi o caso de Capão da Canoa, em 1982, que se emancipou do município de Osório; e de Xangri-Lá, que se emancipou de Capão da Canoa em 1992.

A respeito da formação territorial do Litoral Norte gaúcho, alguns pontos merecem ser destacados. A toponímia das principais ruas de Capão da Canoa apresenta-se como um indicativo histórico das primeiras ocupações litorâneas. As ruas que formam o bairro Centro possuem nomes de origem indígenas, sendo em sua grande maioria, personagens dos livros de José de Alencar, como Andira, Ceci, Iracema, Moacir, Maranguab, Moema. Rastros da ocupação indígena encontram-se perceptíveis nos sambaquis, que são encontrados em municípios de toda a região, tendo em Xangri-Lá seu exemplar melhor conservado no Rio Grande do Sul. O *Morro dos Índios,* como ficou conhecido entre os moradores, foi catalogado no Instituto Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) com a denominação *RS-LN-19*.

> O sambaqui possui, atualmente, uma área de cerca de 1.000[2], com uma altura de aproximadamente 7m, sendo um dos maiores do Estado, mas seria, antigamente, muito maior. Sua proximidade ao mar, bem como da Lagoa dos Quadros e de banhados e pequenos arroios (no passado, também estaria junto a matas de restinga típicas do litoral, que atualmente já são pouco encontradas na área), teriam fornecido um excelente local para habitação de seus ocupantes, com variadas fontes de recursos alimentares. (2016, ROGGE, p. 42).

O sambaqui foi ocupado em distintos momentos demonstrando que ali estiveram também grupos de caçadores, coletores e pescadores, que viviam da pesca de peixes e lacustres, bem como da caça de animais, além da coleta de mariscos e outros produtos vegetais, que incluíam frutos e plantas comestíveis. O início da construção deste sambaqui remonta a 3.500 anos, sendo ocupado por caçadores e pescadores e, por volta de 500-600 anos atrás, seria reocupado por grupos indígenas que utilizavam cerâmicas, como os Guaranis, que estavam na região quando os primeiros europeus chegaram, vindos de São Paulo em busca de indígenas para escravizar (ROGGE, 2016). Muito deste patrimônio perdeu-se.

> As evidências dos ceramistas e suas passagens pelo litoral são da tradição Taquara e Guarani. [...] A tradição Taquara apareceu antes do Guarani, e se define aos grupos macrojê como os botocudos, kaigáng. Eles vinham do interior pela Serra para o litoral. Sua ocupação era sazonal, chegavam no verão em busca de um complemento alimentar, e habitavam os sambaquis que foram ocupados anteriormente. Assim foi a chegada da cerâmica (tradição Taquara) ao litoral. A cerâmica Tupi-guarani foi a última a aparecer na costa do Rio Grande do Sul, em torno de dois mil anos. Também faziam uma ocupação sazonal no período de verão. [...] Mas com a dominação cultural Tupi-guarani, pouco antes da chegada dos europeus ao sul do Brasil fica evidente a dominação da cultura Tupi-guarani sobre a tradição Taquara, pois a última já não existia nesta região. (NEETZOW, HOFFMANN, LIMA e SOUZA, 2004, p. 36-37).[22]

[22] Não é objetivo deste trabalho detalhar a ocupação dos sambaquis existentes em Capão da Canoa e em Xangri-Lá (São pelo menos nove sambaquis). Mas entende-se que é importante mencionar a ocupação indígena ocorrida nesta região. Primeiramente, para dar-se visibilidade à esta população, que tem sua descendência marginalizada; e segundo, porque grande parte dos estudos acerca da ocupação do Litoral Norte gaúcho ignoram a sua presença, ou seja, apresentam uma visão eurocêntrica, partindo do pressuposto de que não haviam habitantes na região até a chegada dos europeus. Mário Maestri (1995) é dos pesquisadores que critica esta visão. Cunha (2016, p. 626) afirma que "os índios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul sofreram uma tripla eliminação, podendo categorizá-la como física, historiográfica e documental. A primeira refere-se ao genocídio guarani promovido pela ação nefasta das bandeiras escravagistas nos séculos XVI e XVII; e à confrontação pela posse da terra no século XIX que acabou exterminando os Xoklengs. A segunda eliminação verifica-se na desconsideração do protagonismo indígena na historiografia local, pois na história que se conta do Litoral Norte gaúcho, quase nada se fala sobre os indígenas. A anulação da participação desses atores apaga-os enquanto personagens históricos, e essa atitude historiográfica carrega uma intencionalidade específica: a de negar às populações nativas sua inclusão na história regional. A terceira eliminação, que denominamos 'documental', na falta de um termo mais apropriado, era a prática consciente e deliberada de não se fazer referências a índios na escrita de determinados documentos. Constituem-se estes naquilo que os pesquisadores denominam de 'fontes sonegadoras de informações'."

Figura 7 – Sambaqui Capão Alto, Xangri-Lá

Fonte: Acervo pessoal de Marilse Barbosa de Souza, 2018 (autoria das fotos: Marilse Barbosa de Souza).

Após a ocupação indígena, a região sofreu uma ocupação intensa a partir do século XVIII, período em que se inicia a colonização portuguesa e açoriana. A fundação da Colônia de Sacramento, em 1680, contribui para o desenvolvimento desta ação. “A Coroa Portuguesa valeu-se da Bula Papal, de 22 de novembro de 1676, que estendia até o Rio da Prata a jurisdição do bispado do Rio de Janeiro para implantar esse povoado.” (STROHACKER, 2007, p. 69). Santos (2005, p. 21) assevera que “em 1703, ou seja, 23 anos após a fundação da Colônia de Sacramento (1680), o litoral rio-grandense era ainda totalmente despovoado.”

De acordo com Bernardes (1997), desde a fundação da Colônia do Sacramento, houve circulação na faixa litorânea, que era o cominho que ia de Colônia do Sacramento até Laguna. A planície arenosa, que era apenas interrompida pela Lagoa dos Patos, dificultava a implantação de núcleos ao longo do litoral, os quais já eram presentes desde Santos. O autor destaca, ainda, a violência da rebentação do mar em toda essa região e a ausência de qualquer refúgio para os viajantes.

A partir de 1732, o litoral passou a ser dividido em sesmarias. De acordo com Fortes (1932, p. 131):

> [...] a sesmaria é uma concessão de terras; uma área variando em 3 léguas, em uma dimensão por outra em largura e uma e meia em quadro, numa superfície total entre 13.000 e 10.000 hectares [...] e a data em 14 (quarto) de légua em quadro corresponde a 272 hectares.

Ocorre que as sesmarias eram doadas a uma determinada parcela da elite brasileira, composta basicamente de comerciantes e, principalmente, de militares que não ocupavam de fato essa parcela territorial e acabavam por revender essas terras. “Em 1784, 34,8% dos terrenos declarados em uma relação de moradores da época, indicam compra, arrendamento ou arrematações de terras no litoral do Rio Grande de São Pedro.” (SANTOS, 2005, p. 24).

É a partir de 1785 que a região é ocupada por açorianos, portugueses e seus escravos, mediante a distribuição de datas de terras, porções territoriais menores que as sesmarias, em parte para a criação de freguesias. Em 1771 ocorre a fundação da freguesia de Santo Antônio, que originará o município-mãe do Litoral Norte gaúcho: Osório. A freguesia de Conceição do Arroio, localidade conhecida como *Estância da Serra*, foi criada em 1774. “E assim, paulatinamente, a região passa a ser ocupada por colonizadores, tropeiros e militares que fixaram moradia tornando-se fazendeiros.” (STROHACKER, 2007, p. 70). Calcula-se que dezoito casais açorianos ocuparam a localidade de Osório (Conceição do Arroio), em 1773. (SANTOS, 2005).

A presença dos negros também é expressiva na região. Embora a lei que proibisse o tráfico negreiro datasse de 1850 (Lei Eusébio de Queirós), o desembarque de navios negreiros na costa foi registrado após esse período. Os escravos “trabalharam nas fazendas da região, nos canaviais, nos bananais, nas tafonas de farinha, etc. e formaram uma importante comunidade, hoje concentrada em Morro Alto.” (SANTOS, 2005). Morro Alto é distrito pertencente ao município de Maquiné.

De acordo com a história oral, existe uma localidade no município caponense conhecida como *Capão da Negrada,* e que seria território de resistência dos escravos, um possível quilombo. Esse local estaria próximo ao cemitério municipal de Capão da Canoa. De acordo com João Vargas de Souza (2017), esse espaço não chegou a ser uma resistência quilombola. Ele diz que os escravos do *Capão da Negrada*, eram escravos que tomaram um navio em alto-mar. Este navio acabou naufragando na Praia do Barco (atualmente distrito de Capão da Canoa), então, os escravos acabaram aproveitando-se das condições ambientais do local onde é conhecido o *Capão da Negrada.* Seria um capão, rodeado por banhados. Posteriormente, esses escravos foram acusados de prática de pequenos delitos na região, motivo pelo qual teriam migrado em direção ao Morro Alto (em disputa judicial para o reconhecimento de terra quilombola).[23]

Uma notícia de 1995, do Jornal Folha de São Paulo, relata elaboração de uma parceria entre a Prefeitura de Capão da Canoa e a Marinha para a construção do primeiro Museu de Naufrágios do Brasil. O museu nunca foi construído em Capão da Canoa. Conta, também, sobre um navio inglês, chamado Phoenix, que teria naufragado há mais de 183 anos. No naufrágio teriam ocorrido mortes de tripulantes e de escravos e teria sido a 400 metros da praia.[24]

[23] A legalização da terra quilombola segue em disputa judicial. Para saber mais: http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Politica/2017/05/617966/CPI-da-Funai-aponta-ilegalidade-na-demarcacao-de-quilombo-no-RS-
https://www.sul21.com.br/postsrascunho/2014/09/quilombolas-cobram-no-incra-prazo-para-processo-de-demarcacao-de-terras-em-morro-alto/

[24] Para acessar a notícia mencionada: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/20/cotidiano/6.html

Figura 8 – Barco Phoenix

Fonte: http://capaodacanoafotosnovaseantigas.blogspot.com/2010/07/foto-do-barco-que-deu-origem-ao-nome-da.html (arquivo pessoal de Aidyl Peruchi).

Outrossim, as uniões matrimoniais entre os descendentes também foram determinantes para a manutenção e acumulação de propriedades na região, até meados do século XIX, “destacando-se as famílias Marques da Rosa, os Nunes da Silveira e os Osório.” (STROHACKER, 2007, p. 70).

Com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, houve uma profunda mudança na apropriação fundiária brasileira, tendo em vista que a partir de então era necessária a posse *mansa e pacífica* da terra para comprovar a propriedade. Ao fim do século XIX, consolidava-se no Rio Grande do Sul a atividade pecuária (SANTOS, 2005).

Especificamente no Litoral gaúcho,

> A economia da região, até então, estava baseada na agricultura e pecuária extensivas e na pesca. As estâncias tinham suas sedes e atividades implantadas nas terras mais continentais, onde os recursos hídricos e o solo eram de melhor qualidade. As condições de alta salinidade e umidade, os ventos constantes, a vegetação rarefeita, o solo arenoso e os grandes campos de dunas, dificultavam o acesso e a utilização das terras adjacentes à orla, com exceção da foz dos rios Mampituba e Tramandaí, onde a atividade pesqueira apresentava certa relevância. (STROHACKER, 2007, p. 71).

No século XIX, o acesso ao litoral era bastante precário. O escoamento da produção também restava prejudicado, razão pela qual a navegação lacustre tornou-se o principal sistema de comercialização dos produtos coloniais (STROHACKER,

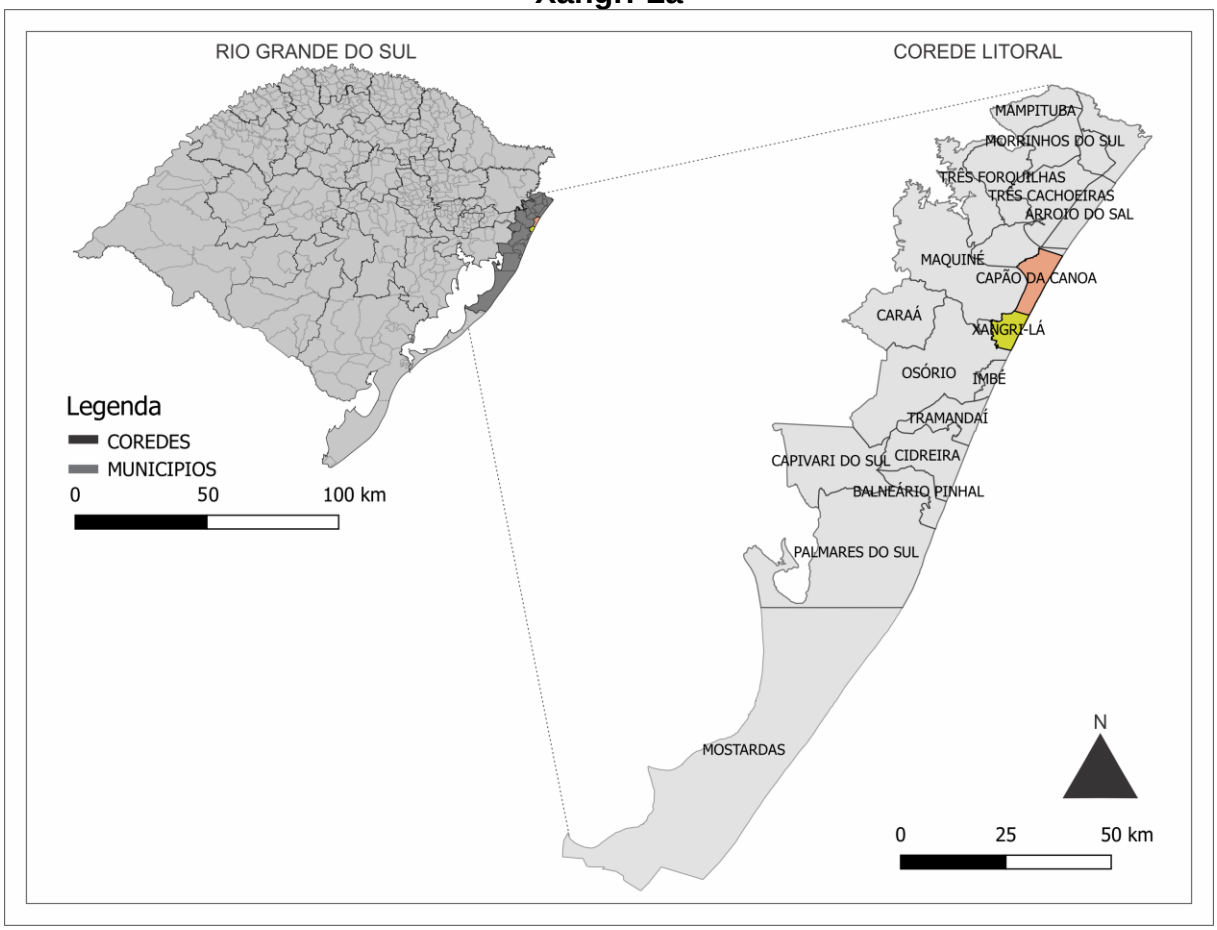
2007). A navegação lacustre Osório-Torres, respaldada pelo governo, especialmente a partir de 1921, melhorou significativamente a prática comercial no território que compreende hoje os municípios de Torres, Osório e Palmares do Sul. Mais do que isso, a navegação neste contexto não era tida como algo isolado, tendo em vista que desde o império – 1859 –, mas concretizado em 1914 por práticas do governo estadual, havia o interesse de se construir um grande canal que faria a união de vias hidroviárias internas do Rio Grande do Sul que iriam até o Estado vizinho, Santa Catarina, ou seja, começaria em Porto Alegre e seu ponto final seria em Laguna, passando pelo Rio Mampituba, em Torres (SILVA, 2014).

Assim, esta região é marcada pela importância tanto do mar, quanto dos seus rios, lagos e lagoas, que foram determinantes para o desenvolvimento da economia e da sua história, na medida em que se apresentaram enquanto solução para escoamento de produtos, visto que na época a travessia terrestre era de extrema dificuldade. Esta região, estreita faixa de terra e que faz fronteira com a serra e o mar, tem uma ligação íntima com a água por inúmeras razões, desde o início da sua constituição, seja por motivos econômicos, como os mencionados acima, seja por questões de sobrevivência.

De acordo com o IBGE (2010), os municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá estão insertos na Microrregião de Osório, que por sua vez pertence à mesorregião Metropolitana de Porto Alegre. Está dividida em 23 municípios. Possui uma área total de 8.772,999 km². (Ver figura 9). Também nesta região encontra-se a Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, que também subdividi-se em: subsistema norte e subsistema sul. Consta no Atlas Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí (2013, p. 22) que Bacia Hidrográfica é o “território delimitado pelo caminho das águas, desde seu ponto mais alto onde situam-se nascentes e arroios [microbacias] até a porção mais baixa em sua foz no oceano.”

Os principais rios que compõem a Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí são: Rio Três Forquilhas, que recebe afluentes nascentes na Serra do Pinto e que vai desaguar na Lagoa Itapeva (em Torres); Rio Maquiné, com afluentes que nascem na Serra do Umbu e que vão desembocar na Lagoa dos Quadros (principal fonte de captação de água de Capão da Canoa); e o Rio Tramandaí que, nascendo na Lagoa das Malvas é o responsável pelo escoamento de toda essa quantidade de água, desde a Itapeva. As serras mencionadas, assim popularmente, fazem parte da Serra Geral (SILVA, 2014).

Figura 9 – Mapa de localização dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá



Fonte: Elaborado por Nicolas Billig De Giacometti (2019). Adaptado de NERU-FEE (2009).

Nos anos 1920, Capão da Canoa não possuía alguns ranchos cobertos de palha que abrigavam pescadores. Próximo à praia existia o Hotel Bonfílio [25], que posteriormente foi vendido para Gaspar Grizza. O hotel recebia turistas que acreditavam nas propriedades medicinais dos banhos de mar[26], o costume da época era permanecer com a água do mar no corpo, sendo, inclusive, desaconselhado o banho de água doce durante o período de veraneio. Nesse período, os proprietários dos hotéis divulgavam os empreendimentos em anúncios na imprensa[27], perto do

[25] Não há uma escrita única quanto ao nome correto do Hotel. No livro *Raízes de Capão da Canoa*, ele é escrito *Bonfiglio* (SILVEIRA, BARROS e CAMARGO, 2004).

[26] Antes disso, os banhos de mar eram comuns em outras partes do Brasil. A historiadora Mary Del Priore (2015) cita essa prática no romance *Beije-me onde o sol não alcança*, um romance baseado em documentos reais, que retrata a realidade do Brasil do século XIX. No livro, a autora menciona a prática de banhos de mar terapêuticos, no mar do Rio de Janeiro, no ano de 1872.

[27] Consta no Correio do Povo de 1º de janeiro de 1926, p. 7, o seguinte anúncio: “HOTEL FAMILIAR: Na praia balnear de Capão da Canoa. Avisa aos srs. Veranistas sua abertura em 1º de janeiro próximo e que dispõe dos seguintes confortos como sejam: Quartos para solteiros, casas para alugar, independente do Hotel, cosinha servida por bons cozinheiros e garçons, casa de negócio sortida,

Natal, eram anúncios de reformas e também um convite aos veranistas (SANTOS, 2005).

Outros hotéis também foram construídos: Hotel Nunes (1922); Hotel Bela Vista (1923); Hotel Bassani (1928); Hotel Riograndense (1926); Hotel Beira Mar (sem data de construção precisa), que recebeu hóspedes como o ex-governador Leonel Brizola e o ex-presidente João Goulart e sua esposa Dona Tereza. Os hotéis ficavam fechados durante o inverno, abrindo somente para a temporada de veraneio. Seus proprietários eram fazendeiros da região e no inverno trabalhavam com a criação de animais e reserva de alimentos como chimia, ovos, entre outros, que seriam servidos aos turistas durante a temporada de verão. As fazendas também abasteciam os empreendimentos com o leite (SILVEIRA, BARROS e CAMARGO, 2014). Os hotéis Bassani e Beira Mar continuam atendendo turistas, porém, agora, não somente no verão, tendo em vista que o município aumentou significativamente seu contingente populacional, além de oferecer diversos serviços.

Também neste período outras praias possuíam balneabilidade, como Cidreira e Torres. Mas Cidreira possuía e, ainda possui, muita areia (muitas dunas), o que em dias de vento, especialmente o vento nordeste, conhecido popularmente como *nordestão*, incomodava os turistas. Torres também era bastante conhecida, mas era mais distante da capital Porto Alegre, enquanto que Capão da Canoa, além de ser mais próxima, possuía acesso fácil à beira da praia, já que possuía um longo gramado que ia dos hotéis à faixa de areia. Mesmo assim, os turistas eram transportados dos hotéis até a beira da água em carros de boi. No local haviam biombos para trocarem de roupas, particulares ou dos próprios hotéis. Os primeiros habitantes de Capão da Canoa são originários da região de Maquiné, porquanto o desenvolvimento dos serviços ligados à hotelaria, necessitou de mão-de-obra de atendentes, faxineiros, cozinheiros e outros (SANTOS, 2005).

Também é neste período que, de acordo com Roquette Pinto (1962), a localidade de Capão da Canoa fica conhecida como Capão do Arroio, devido ao fato da presença de um arroio que desembocava no mar, com nascentes no campo. Depois, ficou conhecido como Arroio da Pescaria por ter muitos peixes. Seus

açougue, barbearia, garage com Ford e um caminhão de apoio com deposito de óleo e gazolina e invernada com boas pastagens. As famílias que vierem por via fluvial terão desembarque na Barra João Pedro, encontrando rápido transporte ao Hotel. Diária – adultos, 8$000, de 7 a 12 annos, 3$000. Todo serviço será atendido com solicitude e a contento. O proprietário, Carlos Leopoldo Menger." (SOARES, 2004, p. 518).

contornos foram ocupados por fazendeiros vindos da região serrana gaúcha e por descentes alemães vindo de Taquara e que comercializavam cavalos com o fazendeiro Pedro Hygino da Silveira.

De acordo com Ely (2004), a partir de 1935, a Secretaria de Obras Públicas e a antiga Diretoria de Agricultura passa por uma reestruturação e uma nova ordem administrativa é instalada, passando assim à Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, dando continuidade ao que foi iniciado no litoral, em termos de conter as dunas, demarcar as propriedade e melhorar as estradas, trabalho realizado pela divisão de Inspetoria de Terras.

A intenção do governo estadual da época relacionava-se com o período histórico da época, marcado por conflitos militares entre nações, forte recessão, vulnerabilidade do litoral, e a baixa ocupação demográfica. Com Getúlio Vargas como Presidente brasileiro, o Brasil assume um perfil urbano-industrial e abandona um modelo que era econômico agroexportador, com respaldo constitucional a partir da Constituição brasileira de 1934 que fará previsão de inúmeras garantias trabalhistas, como a jornada de trabalho de oito horas, a regulação de algumas profissões, o descanso semanal, salário mínimo, além de outros direitos do trabalhador e trabalhadora.

Todavia, o golpe de Estado praticado por Vargas, em 1937, coloca o Brasil em um momento de incerteza, porque amplia os poderes do Executivo nacional e aumenta o seu poder de intervenção nas esferas política, jurídica, econômica, social e cultural e essa situação permeia os anos 1930, deixando o Brasil num período de recessão e de futuro incerto, principalmente porque Getúlio passa a governar o país com Decretos-leis, substituindo os governadores por interventores nos Estados-membro, numa demonstração de autoridade e poder.

> No caso do Rio Grande do Sul, o interventor nomeado foi o então coronel, Osvaldo Cordeiro de Farias, que exercerá essa função no período de 1938 a 1943. [...]É interessante esse resgate histórico, pois o interventor Cordeiro de Farias, na realidade, previu o crescimento da urbanização em direção ao litoral com a melhoria dos acessos rodoviários, criando, em 1942, o Departamento de Balneários Marítimos (DBM), vinculado ao Departamento Estadual de Saúde. A política baseada no sistema rodoviário como meio de integração territorial começou a ser priorizada ainda no governo de Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul (1928-1930) através do Plano de Viação, com uma série de projetos de estradas regionais. (STROHACKER, 2007, p. 156).

Em 1938 foi inaugurada a RS-030, que liga Porto Alegre a Tramandaí e que possibilitou melhora no acesso aos balneários, que ainda se desenvolviam de maneira desordenada, razão pela qual o governo passa a demandar esforços para

regulamentar e fiscalizar os loteamentos de segunda residência que surgiam no litoral. De acordo com Strohacker (2007), a regulamentação e fiscalização de novos loteamentos na região do Litoral Norte gaúcho foi organizada tanto na esfera estadual, quanto na esfera municipal, isso porque o território do município de Osório era imenso. Do município de Osório emanciparam-se doze municípios desde a década de 1960.

Quadro 4 – Emancipações Municipais

Município originário	Ano de criação	Emancipações
Santo Antônio da Patrulha	1809 (Instalação: 1811)	Conceição do Arroio (Osório – 1857)
Osório	1857	Capão da Canoa (1982)
Capão da Canoa	1982	Xangri-Lá (1992)

Fonte: adaptado pela autora de Espindola, Florentino e Barroso, 2004.

Nos anos 1940, o Engenheiro Luis Ubatuba de Faria[28] assume a chefia do Departamento de Balneários Marítimos e realiza uma visita técnica ao Uruguai que é noticiada nos principais veículos midiáticos da época e tem como objetivo principal buscar conhecimento, aplicá-lo no Litoral, a fim de desenvolvê-lo e angariar fundos para o governo do Estado. O planejamento territorial do Litoral Norte é alvo de entrevistas que o engenheiro deu na época (STROHACKER, 2007).[29]

Há uma preocupação com os trabalhadores urbanos e com as classes médias da época, razão pela qual são implantadas colônias de férias no Litoral, que objetivavam respaldar os governos de Getúlio e de Cordeiro de Farias. Ademais, o aumento de veranistas aquecia a economia regional, além de promover a povoação local. Ocorreram doações de terreno do Governo do Estado, para a criação destas Colônias, também para sociedade, associações, sindicatos, e outras entidades, de

[28] De acordo com Oliveira (2016, p. 53) “Personagem fundamental desta história dos balneários, Ubatuba (1908-1954) atuou como profissional na iniciativa privada e em órgãos públicos. Seja produzindo relatórios ou promovendo palestras, entrevistas e exposições em Porto Alegre durante os anos 30, Ubatuba foi figura reconhecida e respeitada no noticiário local. Foi funcionário da Prefeitura e formado na Escola de Engenharia em 1932, escola onde começou o ensino de urbanismo em Porto Alegre, quando ainda não existiam cursos de arquitetura.”

[29] Também é outra questão de dúvida a respeito da escrita correta. Em escritos acerca da história dos municípios de Capão da Canoa, ora ele aparece como *Luis Ubatuba de Farias,* ora ele aparece como *Luiz Ubatuba de Faria*, como na tese da Professora Tania Marques Strohaecker, intitulada *A Urbanização no litoral norte do estado do Rio Grande do Sul : contribuição para a gestão urbana ambiental do município de Capão da Canoa* e defendida em 2007. Adota-se a última forma, como o fez a Professora Tania Strohacker, que teve contato, por meio de entrevistas, com os familiares de Luís Ubatuba de Faria.

todo os balneários do Litoral Norte, mas principalmente em Tramandaí e Capão da Canoa (STROHACKER, 2007).

Outra questão importante que merece ser destacada, é que neste cenário, a urbanização litorânea consolida-se e o loteamento destes trechos passam a ser necessários. Com efeito, o valor paisagístico e a praia, enquanto espaço de tranquilidade, de descanso, de lazer, são incorporados aos valores dos imóveis. Neste sentido, Macedo (1998, p. 153) contribui ao afirmar que

> Possuir um imóvel ou passar as férias em frente ao mar vira sinônimo de status e por todas as cidades de porte –capitais ou não –surgem bairros que foram construídos à semelhança de Copacabana. A via beira-mar transforma-se em polo aglutinador da população como centro de lazer por um público amplo.

E essa noção de *status* perpetua-se ao longo do tempo e ampliou-se, no sentido de ter residências em outros lugares. Se antes as residências possuíam uma razão relacionada diretamente com a subsistência do ser humano, hoje elas relacionam-se com o *status* social, ou seja, as pessoas possuem uma segunda residência na praia e, em outras ocasiões, possuem residências na serra, ou, ainda, possuem também pequenas propriedades rurais, para fugir do caos urbano que atinge as metrópoles.

Somado a estas características de urbanização do litoral, tem-se também a questão do mercado de terras. O espraiamento de serviços em determinados bairros ou a especificidade de um tipo de serviço influencia diretamente a formação de novos bairros, além de incidir sobre as diferenças de preços das terras e das moradias. Surge então uma hierarquia de preços, na medida em que a concentração de determinadas atividades em certos bairros condicionará o valor do solo, bem como o seu entorno.

De acordo com Harvey (1980, p.160),

> Visualiza-se a hierarquia de usos de solo como uma série de círculos concêntricos. A demanda por usos mais altos não é plenamente satisfeita em seus próprios círculos, por causa dos especuladores do solo. A demanda não satisfeita examina a parte de fora, lançando um “valor incerto” difuso sobre as zonas exteriores. Esse valor incerto levanta os preços do solo de tal modo que o solo exterior é também valorizado alto para renovar seu uso atual, embora ainda prematuro para uso mais alto. [...] (O proprietário do solo deixará), provavelmente, os velhos edifícios envelhecerem, por enquanto, reservando o solo para uso melhor. Os construtores precisando de solo para uso inferior são empurrados para outro anel, lançando seu valor incerto sobre o uso seguinte inferior etc. numa series de ondas de impulso; resultado: maior expansão em cada margem de uso de solo.

Todos esses meandros marcam a urbanização de Capão da Canoa[30] e do Litoral Norte gaúcho como um todo. E é a partir da década de 1940, em que há uma reestruturação no Departamento de Balneários Marítimos, que o Engenheiro Luís Ubatuba de Faria assume a gerência de diferentes projetos de loteamentos no Litoral gaúcho, dentre eles: Imbé, Atlântida, Tramandaí e Torres (STROHACKER, 2007). Foi de Ubatuba a idealização de uma grande cidade balneária, que iria da serra até o mar, incluindo Xangri-Lá e Capão da Canoa.

O projeto gerou grandes expectativas na época, mas não teve prosseguimento, em razão da sua inviabilidade econômica (SANTOS, 2005). Mesmo assim, em Xangri-Lá, principalmente, são notáveis os traços herdados de Ubatuba[31]. A cidade possui diversas alamedas e passarelas que facilitam e direcionam a cidade para os pedestres, diferentemente de todas as outras cidades do Litoral Norte gaúcho.

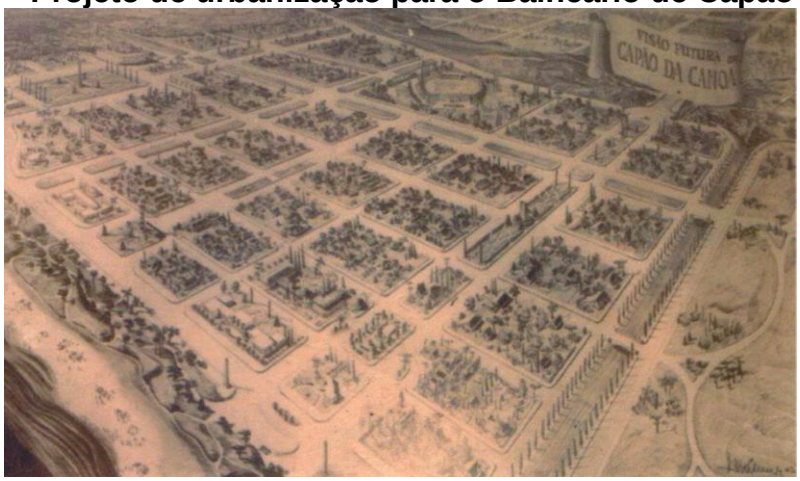
Figura 10 – Alameda na Rua Inambuí, Atlântida-Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2018 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).

[30] Fala-se primeiramente na urbanização de Capão da Canoa, porque este município emancipou-se de Osório em 1982. E foi, em 1992, que Xangri-Lá emancipou-se Capão da Canoa.
[31] Falecido em 19 de outubro de 1954, em Porto Alegre (STROHACKER, 2007).

A cargo do governo estadual restou a execução do projeto de urbanização para Capão da Canoa, que não se concretizou, devido ao seu alto custo, como dito alhures e como pode ser visto na figura 11. Originalmente, o projeto previa quadras delineadas e avenidas arborizadas e, do ponto de vista arquitetônico, a ideia foi considerada arrojada para a época (SANTOS, 2005).

Figura 11 – Projeto de urbanização para o Balneário de Capão da Canoa



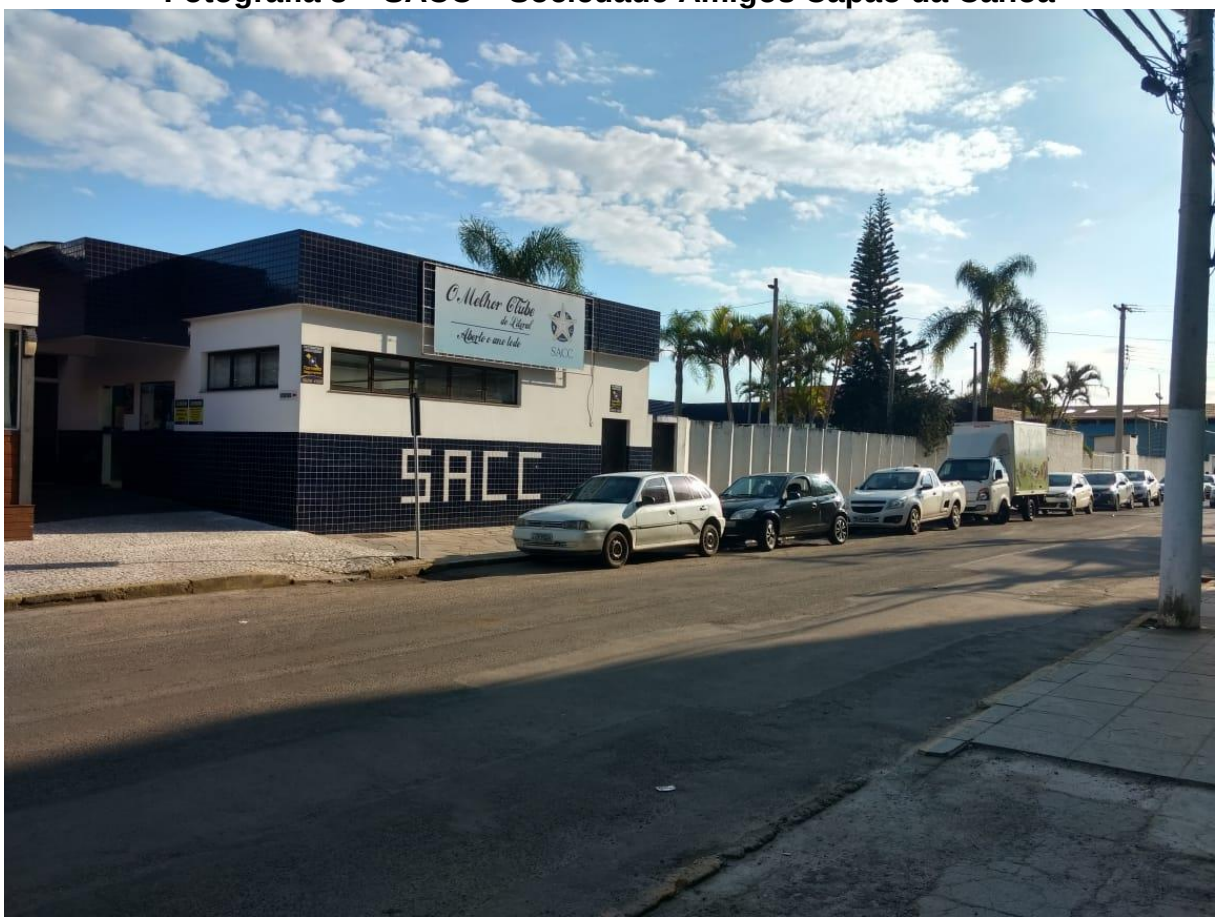
Fonte: Santos, 2005, p. 85.

Em 1947 é criada a Cooperativa de Eletricidade de Capão da Canoa, que também impulsionou tanto o turismo, quanto a urbanização de Capão da Canoa. Entre as firmas relacionadas à cooperativa, constavam a SAAC e Longo Indústria e Comércio, ambos em plena atividade em 2018.

Fotografia 2 – Loja Longo

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2018 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).

Fotografia 3 – SACC – Sociedade Amigos Capão da Canoa



Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2018 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).

No final dos anos 1940 é constituída a primeira construtora de Capão da Canoa, a empresa Territorial Capão da Canoa Ltda. Os loteamentos ocorreram a partir de uma planta urbana, a “Gleba A da Av. Rudá (N) até Atlântida (S) e Gleba B da Rua General Osório até a beira da Lagoa dos Barros (exceto as terras dos Prestes e Matadouro de Angelim Bassani).” (ROSA, 2004, p. 101). No centro de Capão da Canoa alguns lotes já eram de particulares. A comercialização se dava por intermédio de corretores imobiliários, da imobiliária Mar e a preferência de localização dos terrenos era sempre próxima ao mar (ROSA, 2004).

A construtora Capão da Canoa Ltda. foi responsável pela construção dos primeiros edifícios de apartamentos de Capão da Canoa e muitos apostavam que não seriam vendidos, pois acreditava-se que, em razão do solo arenoso, os prédios poderiam desmoronar a qualquer momento (SANTOS, 2005), como é o caso do Edifício Aimoré, prédio imponente na beira mar de Capão da Canoa:

Figura 12 – Edifício Aimoré[32]

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2018 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).
Nota: No canto direito da fotografia, ao fundo, é possível ver o shopping Lynemar, que também é residencial. São dois andares de lojas comerciais e onze andares de apartamentos residenciais.

Assim, é na década de 1950 que a população de Capão da Canoa aumenta, isso porque trabalhadores que serviam nos hotéis somente na alta temporada, passam a residir na localidade. Os serviços relacionados aos loteamentos, à urbanização, ao turismo, demandam cada vez maior mão-de-obra. Então, são necessários corretores

[32] O Edifício Aimoré é considerado a primeira construção de alvenaria do Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

de imóveis, cuidadores de crianças, motoristas, calceteiros de estradas, jardineiros, entre outros.

O governo estadual também se empenha no sentido de influenciar o turismo na região. Diversos acessos são melhorados e ou criados para apoiar o acesso ao Litoral Norte gaúcho. A estrada que liga Porto Alegre à Osório é expandida até Torres (BR-59). Como o caminho era repleto de lagos, lagoas e rios, pontes também foram construídas sobre rios: Maquiné, Mampituba e Cardoso. E, de grande significado para Capão da Canoa, foram iniciadas as obras da RS-407, que tem início em Morro Alto, além da construção da ponte sobre a Barra João Pedro (SANTOS, 2005).

Figura 13 – Vista da praia de Capão da Canoa, com quiosque. Década de 1960

Fonte: Santos, 2005, p. 76.

Ainda na década de 1950 é criado o Grupo Escolar Riachuelo, localizado na RS-407, através da Lei nº 1.222, de 20 de junho de 1950. Atualmente denominada Instituto Estadual Riachuelo, a escola é a maior escola do Litoral norte gaúcho (SOUZA, 2004). Em 1952, a localidade conta com serviços cartorários e, em 1958, com serviços postais (ROSA, 2004).

Strohacker (2007) afirma que nas décadas de 1950 e 1960 vários empreendimentos e estudos foram realizados pela Secretaria de Obras Públicas do Estado, na região do Litoral Norte. Sendo assim, aos poucos, diferentes equipamentos foram sendo implementados, como redes de água, telecomunicações, energia elétrica, saúde, de educação (escolas, como a criação do Instituto Estadual Riachuelo, mencionado antes), de segurança, a partir da criação de delegacias de polícia, guarnições de corpo de bombeiros. Neste período, os investimentos acontecem para além da sede de Capão da Canoa, voltando-se para a praia de Capão Alto e para a

praia planejada de Atlântida, hoje distritos do município de Xangri-Lá. O plano envolvia emancipar Terra de Areia, juntamente com Capão da Canoa, mas a tentativa restou frustrada e somente Tramandaí logrou êxito no período[33] (BOFF, 2004).

Em 1960[34], Capão da Canoa aumenta sua população fixa e também cresce a sua economia voltada para o turismo. Todavia, importa detalhar um fato pitoresco do contexto histórico dessa década. Neste período o Brasil é marcado por significativos acontecimentos. Em 1961 ocorre a Campanha da Legalidade, mais conhecida apenas como *Legalidade*. Um movimento liderado por Leonel Brizola e pelo General José Machado Lopes, na tentativa de defender a ordem jurídica brasileira e a posse de João Goulart. “A maneira arrojada com que ele atuou na Campanha da Legalidade e algumas iniciativas que tomou no governo do Rio Grande do Sul o projetaram como liderança no campo das esquerdas.” (FERREIRA, 2004, p. 188).

Isso é de extrema importância para a história de Capão da Canoa, porque como Leonel Brizola e sua família possuíam casa de veraneio[35] em Capão da Canoa, com a instauração do golpe militar, em 1964, ele foi procurado por militares na região e em sua casa de descanso (Fotografia 4).

A casa mencionada, na qual o ex-governador gaúcho e sua família veraneavam foi demolida e em seu lugar foi construído um prédio, Edifício São Borja. Em frente ao prédio há um monumento em sua homenagem (Figura 14).

De acordo com Rosa (2004, p. 104):

> [...] Entre outros seguidores do governo deposto Protásio Marques da Rosa é preso. A prefeitura de Osório tem na administração um prefeito do PTB, Romildo Bolzam [36] . Que posteriormente passa a ser um município considerado Área de segurança Nacional de acordo com a Lei de 17/04/1968. Depois do Sr. Romildo, os prefeitos passam a ser nomeados. (*sic)*.

[33] A emancipação de Tramandaí ocorre em 24 de setembro de 1965 (Lei estadual nº 5.037, de 24/09/1965).

[34] Na década de 1960 cada balneário marítimo gaúcho tinha, ao menos, um clube social: Sociedade Amigos de Tramandaí (SAT), Sociedade dos amigos da Praia do Imbé (SAPI), Atlântida Praia Clube (APC),Sociedade Amigos do Balneário Atlântida (SABA), Sociedade dos Amigos de Capão da Canoa (SACC), Sociedade Amigos da Praia de Curumim (SAPC), Sociedade Amigos de Arroio do Sal (SAAS) e Sociedade Amigos da Praia de Torres (SAPT) (OTTO, 2016).

[35] No lugar da casa de veraneio de Leonel Brizola e de sua família, existe um prédio de treze pavimentos. Em frente, há um busto em sua homenagem.

[36] O filho de Romildo Bolzan, Romildo Bolzan Júnior, também é bastante conhecido no Litoral Norte gaúcho, tendo sido prefeito de Osório por duas gestões consecutivas: 2004-2011. Atualmente é Presidente do Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense.

Fotografia 4 – Casa de veraneio de Leonel Brizola e sua família

Fonte: http://capaodacanoafotosnovaseantigas.blogspot.com/2018/04/ (Acesso em: 10 de abril de 2018).

Figura 14 – Monumento em homenagem à Leonel Brizola

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2018 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).

Neste período também é dada impulsão ao desenvolvimento industrial do Brasil, incluindo o setor automobilístico, que de acordo com Yázigi (1996), marca singularmente a paisagem urbana. Em Capão da Canoa, notadamente no ano de 1963, quando os meios de locomoção entre as praias da região eram precários, criou-se os *lilicos.* Antônio Porto Emerim, proprietário e mentor, vendeu a empresa, posteriormente, para Otávio Raulino de Souza. As linhas abrangiam Arroio Teixeira, Rainha do Mar, passando por Praia do Barco e Xangri-Lá e a ligação se dava via Avenida Paraguassú, quando esta, ainda era de calçamento (VARGAS, 2004).

Figura 15 – Lilico*

Fonte: Arquivo pessoal de Odilon Vargas de Souza.
*Os primeiros veículos tinham as carrocerias guiadas por *Jeeps*, da marca Toyota. Após, estes foram substituídos por caminhões.

Em relação à saúde, no ano de 1962 inicia-se uma campanha pela arrecadação de materiais de construção para início das obras do Hospital Santa Luzia, que é também incorporada com recursos do Estado e do município de Osório. O hospital é inaugurado em outubro de 1964, contando com 30 leitos e segue atuando (PAIM, 2004). Hoje serve de referência regional, atendendo diferentes municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Nas áreas de lazer e educação, em 1967 é criada a Escola Municipal de Ensino Fundamental Leopoldina Veras da Silveira, responsável por atender estudantes das praias Guarani, Araçá e arredores. Também neste ano é criado o minigolfe, no centro de Capão da Canoa, que concentrava grande número de turistas na alta temporada (VERLINDO, 2004). Em 1970, o condomínio horizontal fechado Interlagos é construído em Osório. Sendo considerado o primeiro produto imobiliário deste tipo na região do Litoral Norte gaúcho (LOPES, 2013).

Para Strohacker (2007), as décadas de 1970 a 1990 marcaram a região litorânea pela implementação de programas que objetivaram: ordenamento territorial; a melhoria do potencial hídrico; e a proteção ambiental. Destacam-se principalmente as ações de cunho ambiental, que visavam a diagnosticar a destinação dos resíduos sólidos urbanos do Litoral Norte e Médio, por meio de um Convênio entre a Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais (CPRM), FEPAM e Metroplan, apontando, portanto, para uma nova orientação de desenvolvimento regional, que ultrapassava os limites municipais e que dava ênfase ao ordenamento do território a partir da qualificação e da preservação dos recursos naturais.

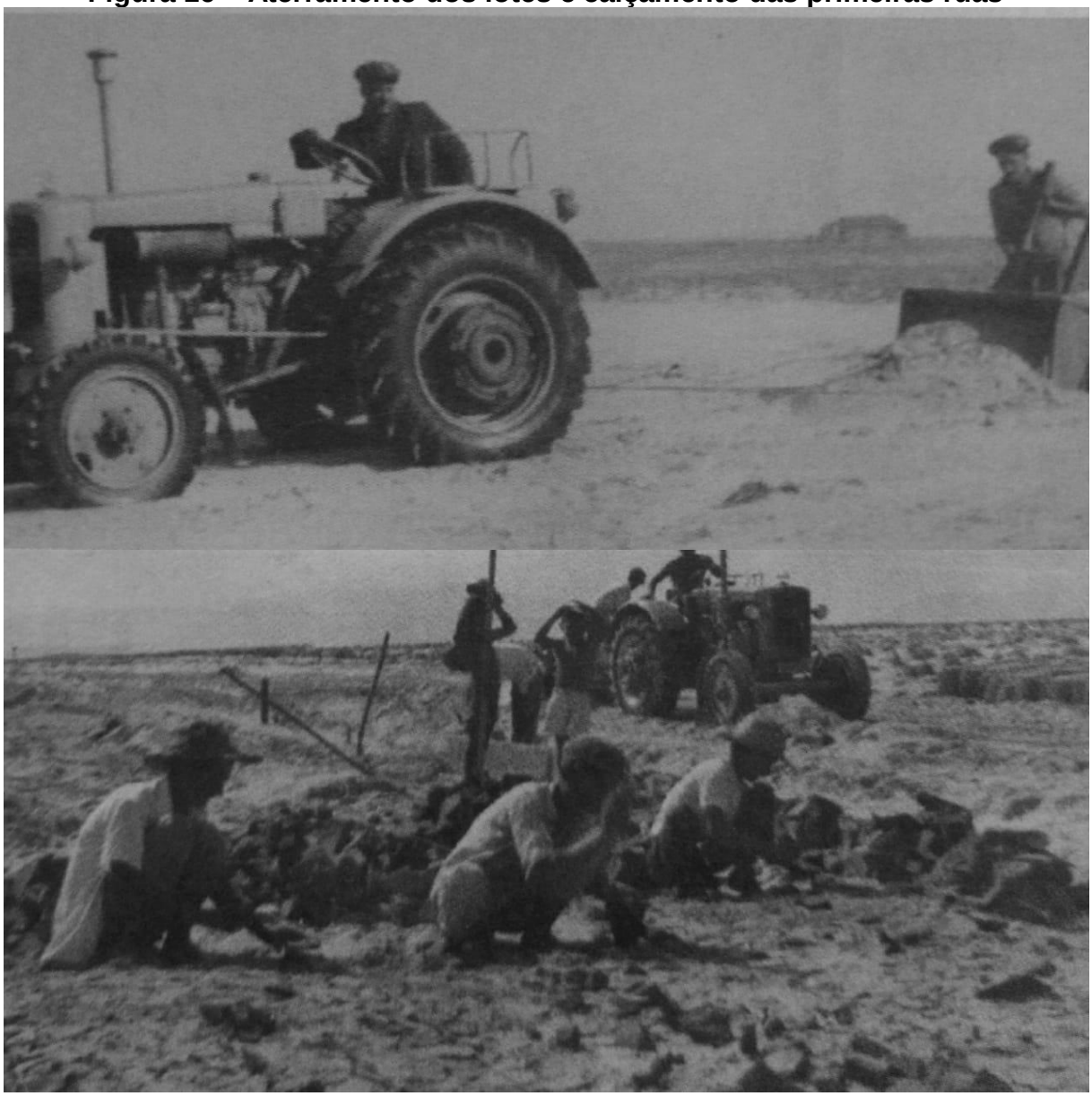
Também na década de 1970, acompanhando o chamado "milagre" econômico brasileiro[37], as vias de acesso ao litoral são melhoradas, especificamente em 1973 é concluída a *Free-way* (trecho da BR-101 que liga a capital Porto Alegre ao Litoral Norte). Estes investimentos influem diretamente na economia de Capão da Canoa, impulsionando o turismo e a construção civil, esta última atividade, importante geradora de emprego também na baixa temporada (inverno). Em 17 de janeiro de 1976 é inaugurada a Plataforma Marítima de Atlântida. A ideia da construção de uma

[37] “O período 1968-1973 é conhecido como "milagre" econômico brasileiro, em função das extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) então verificadas, de 11,1% ao ano (a.a.). Uma característica notável do "milagre" é que o rápido crescimento veio acompanhado de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de superávits no balanço de pagamentos.” (VELOSO, VILLELA e GIAMBIAGI, 2008).

plataforma marítima em Atlântida foi do sr. Antônio Casaccia, que teria se inspirado em um cartão postal da Califórnia e pensado na plataforma como um atrativo turístico para a região. Hoje a plataforma é ocupada por pescadores(as) artesanais e turistas (ROSA, 2004).

No ano de 1974, na praia de Noiva do Mar (hoje distrito de Xangri-Lá), um grupo de 11 empresários, oriundos de Caxias do Sul e proprietários de uma gleba de terra, dão início à ocupação urbana local. A propriedade havia sido comprada em 1954 (SEBBEM, 2016). Na figura 16 é possível visualizar o início das construções:

Figura 16 – Aterramento dos lotes e calçamento das primeiras ruas



Fonte: Sebbem, 2016, p. 201.

No ano de 1978, durante a gestão do Prefeito Jorge Dariva, empossado via indicação do governo militar, é aberta a estrada interpraias que une a Praia do Barco e o Arroio Teixeira (atualmente, ambos são distritos de Capão da Canoa), e também é construído um pontilhão sobre o Arroio da Pescaria. No mesmo ano é criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano e, no ano seguinte é instalado o Plano Diretor do balneário de Capão da Canoa, aprovado pela lei 1.660 de 1979, que buscava ordenar o crescimento urbano. Também no ano de 1979, o executivo de Osório assina contrato com o governo estadual para a construção da Escola Estadual Luiz Moschetti (SILVA, 2004).

No final da década de 1970 é dado início ao planejamento da praia de Capão Novo (atual distrito de Capão da Canoa). De acordo com seu idealizador (Elmar Ricardo Wagner[38]), a praia era destinada à classe média alta e com uma estrutura só podendo ser comparada à estrutura das praias norte americanas. Foram criadas zonas específicas para o comércio, indústrias, lazer e até mesmo uma zona ecumênica destinada à construção de templos e igrejas. Na época investiu-se um milhão e quinhentos mil dólares na construção de um parque à beira mar (WAGNER, 2004).

No final da década de 1970, início de 1980, é estabelecida uma Comissão Emancipacionista. No dia 14 de março de 1982 é realizado um plebiscito, em que a resposta final é sim, pela emancipação de Capão da Canoa[39]. A Comissão seria responsável pela administração do novo município, até o dia 31 de janeiro de 1983, data de posse do prefeito eleito em novembro de 1982. Assim, no dia 31 de janeiro de 1983, na sede do clube de futebol Capão da Canoa tomaram posse os vereadores e prefeito do município[40]. Em 12 de abril de 1983 é criado oficialmente o novo município no governo estadual de José Augusto Amaral de Souza (SILVA, 2004).

---

[38] Elmar Ricardo Wagner é presidente do Grupo Capão Novo que passou a chamar-se WagnerPar e é uma incorporada responsável pela construção de diferentes condomínios no Litoral Norte gaúcho, como o Condomínio Costa Serena, por exemplo. Atualmente, a empresa é conduzida por seu filho, Ricardo Wagner. Elmar Ricardo Wagner também foi o idealizador do primeiro condomínio horizontal fechado em Xangri-Lá (SOUZA, 2017).

[39] Na oportunidade, o Prefeito Jorge Dariva participou da festa de emancipação de Capão da Canoa e enviou uma mensagem ao povo de Capão da Canoa: “Na oportunidade em que o povo de Capão da Canoa decide lutar por sua Emancipação Política, manifesto o meu desejo de pleno êxito nesta missão. Entendo ser um direito deste povo e como tal o município de Osório entende respeitar e acatar.” (SILVA, 2004, p. 77).

[40] Egon Birlem (Prefeito) e os vereadores: Oscar Birlem (irmão de Egon Birlem) (PDS), Ângelo Bassani (PDT), Delcy da Silva Germano (PDT), Protásio Marques da Rosa Filho (PDT), Érico de Souza Jardim (PDS), Pedro Carmindo Teixeira (PMDB), João Magnus (PDS), Nelson Fasbinder (PDS) e Osmar Orestes Serra (PMDB) (SILVA, 2004).

Historicamente, o Brasil não contava com emancipações desde 1965, começo do período da ditadura militar. Na época, a lei determinava que o distrito que desejasse emancipar-se tivesse a arrecadação de um valor que era inalcançável, especialmente em se tratando da economia do período. Por esta razão, o Rio Grande do Sul somou o número de 232 município por muitos anos, sem qualquer alteração. Em 1979, a partir de mudanças na legislação[41], novas emancipações foram possíveis e, neste período, ao menos 15 núcleos urbanos[42] estavam aptos legalmente à emancipação, dentre eles, Capão da Canoa (BARROSO, 2004).

A década de 1980 também é marcada pela presença de turistas originários dos países do Prata, contabilizados em torno de 500 mil, o que significou um aumento econômico importante, sobretudo da indústria da construção civil e do setor terciário (serviços e comércio) de todo o Litoral Norte, mas principalmente de Capão da Canoa e de Torres (STROHACKER, 2001).

Entende-se, assim como afirmado por Strohacker (2007), que a ocupação não planejada de certos segmentos da região litorânea do norte gaúcho, ocorreu devido à descentralização político administrativa, à ausência de fiscalização e à relativa omissão das instâncias de poder imbuídas da tarefa de zelar pelos bens coletivos de uso comum. Como exemplo pode-se citar a criação da lei de regularização dos condomínios horizontais fechados, ela só foi criada no município de Xangri-Lá em 2004, quatorze anos depois do início da construção do primeiro condomínio. Alguns destes condomínios horizontais fechados estão inseridos em beira mar, em beira de lagoas e mesmo assim, por um grande tempo, não havia qualquer regulamentação, tanto em esfera federal, quanto na esfera local.

Em termos de visibilidade para Capão da Canoa, ocorre em 1985 a primeira edição do Concurso Garota Verão. O concurso, promovido pelo Grupo RBS, já ocorria em Porto Alegre, em alguns clubes, mas no ano de 1985 teve sua primeira edição realizada em uma praia. A partir da parceria firmada entre a prefeitura caponense e o grupo de comunicação, desde 1985, o evento é realizado anualmente no segundo

[41] As mudanças consistiam em: a) ter 10 mil habitantes e, destes, pelo menos 10% de eleitores; b) núcleo urbano de pelo menos 200 casas; c) arrecadação do último exercício de 5 milésimos da renda estadual de impostos; d) ter aquiescência da maioria do eleitorado por meio de plebiscito. (BARROSO, 2004).

[42] Charqueadas (São Jerônimo); Ibirapuitã (Soledade); Salto Grande do Jacuí (Espumoso); Campos Borges (Espumoso); Palmares do Sul (Osório); Capão da Canoa (Osório); Vila Jóia (Tupanciretã); Fortaleza dos Valos (Cruz Alta); Canabarro-Teutônia-Languiru (Estrela); São Jorge (Nova Prata); Cotiporã (Veranópolis); Pantano Grande (Rio Pardo); Capão do Leão (Pelotas); Santa Isabel (4º Distrito de Viamão) (BARROSO, 2004).

domingo de março (ALVES e GERMANO, 2004). Até 2018 foram realizadas trinta e três edições em Capão da Canoa e é inegável que o evento colocou o município em evidência para o Rio Grande do Sul.

Em 1990 é inaugurada a RS 389, conhecida por Estrada do Mar, durante a gestão do Governador Pedro Simon, a fim de dar vazão ao trânsito que havia na BR-101. Inicialmente, o trânsito era permitido apenas para veículos de pequeno porte, posteriormente, fora liberado para alguns caminhões e ônibus, desde que previamente autorizados pelo DAER. A construção da Estrada do Mar também contribuiu para o turismo na região. Ela inicia em Osório e finda em Torres.

Em contexto de abertura política, redemocratização e descentralização política, como afirmado, inicia-se o movimento pela Emancipação de Xangri-Lá em meados de janeiro de 1990. O processo emancipatório de Xangri-Lá foi bastante conturbado, por várias razões, dentre elas, Capão da Canoa não queria perder parte de seu território; Rainha do Mar (hoje distrito de Xangri-Lá), por meio de seus moradores, queria ser anexada à Osório, município que naquela época detinha maiores condições econômicas; o governador estadual da época, Alceu Colares, vetou o pedido inicial de emancipação, sob a alegação de que emancipações enfraquecem os territórios dos municípios; e outras lideranças locais importantes, como Lauro Jardim e seu irmão Érico de Souza Jardim também eram contra a emancipação[43] (FERNANDES, 2016).

O plebiscito foi autorizado pela Lei Estadual nº 9.361 de 1991 e ocorrido em 10 de novembro de 1991. E a lei 9.612 de 20 de março de 1992[44] criou o município de Xangri-Lá, com os seguintes balneários: Atlântida, Guará, Xangri-Lá, Praia dos Coqueiros, Marina, Maristela, Remanso, Arpoador, Noiva do Mar e Rainha do Mar.

No ano de 1995 é aprovada a comercialização dos condomínios horizontais fechados *Xangri-Lá Villas Resort*, com 337 unidades, *e Atlântida Lagos Park*, com 344

[43] De acordo com Fernandes (2016, p. 105), existe outro fato curioso em relação à emancipação de Xangri-Lá: "Quando Xangri-Lá ainda fazia parte de Capão da Canoa, o município fez um pórtico de entrada com os dizeres *Bem vindo a Capão da Canoa*. A edificação localiza-se na entrada do Guará, na Rodovia RS 407, sendo esta a via de acesso mais conhecida e utilizada até hoje por quem pretende chegar a Capão da Canoa. Quando ocorreu a emancipação e o bairro Guará passou a fazer parte do novo município, a inscrição no pórtico foi alterada para: *Bem-vindo a Xangri-Lá*. Este fato gerou controvérsia e muitas pessoas alegam que os dizeres deveriam ser: *Bem-vindos a Xangri-Lá e a Capão da Canoa.*" (Grifou-se).

[44] Destaca-se que o artigo 5º da Lei Orgânica do Município de Xangri-Lá assevera que a data magna municipal é o dia 26 de março de 1992, dia que é feriado no município (XANGRI-LÁ, 1992). Não se sabe qual a razão da discrepância entre as datas.

unidades. A partir de então, a urbanização da região do Litoral Norte gaúcho assume uma nova configuração (SOUZA, 2017).

Assim como o Concurso Garota Verão colocou em evidência para o Estado gaúcho, o município de Capão da Canoa, para Xangri-Lá, o Festival de Música Planeta Atlântida teve o mesmo impacto. O Planeta Atlântida é um festival nacional de música que ocorre anualmente no balneário de Atlântida, distrito xangrilense. O evento é privado, uma promoção do Grupo RBS, mas conta com a parcerias do poder público (COPATTI e FAGUNDES, 2016). Estreou em 1996 com bandas como Mamonas Assassinas e, mais recentemente, tem atingido um público maior, por ter tido suas últimas edições transmitidas em emissoras nacionais.

Em relação ao turismo em Capão da Canoa, dois parques aquáticos são criados na década de 1990. O primeiro deles, o Parque Acqua Lokos (inaugurado em 1997), de propriedade do ex-prefeito Ledorino Brogni. O segundo, *Marina Park*, de propriedade da empresa Marina Park Empreendimentos Imobiliários Ltda. e localiza-se ao lado de um condomínio horizontal fechado, o *Velas da Marina,* com 293 lotes. Ambos os parques se situam na Estra do Mar.

Nos anos 2000 intensifica-se a produção de condomínios horizontais fechados, em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, mas especialmente neste último, que já conta com mais de trinta empreendimentos em comercialização. Em Capão da Canoa destaca-se também a verticalização, nesse período é aprovada a legislação que permite a construção de prédios de até treze pavimentos e nota-se a sua presença na Avenida Beira-Mar, especialmente, conforme a Fotografia 5. Quanto mais próximo da beira mar, maior é o potencial construtivo, tendo em vista a demanda. A procura por residências próximas à orla também é maior (SOUZA, 2017). Em Xangri-Lá, a legislação permite a construção de prédios com seis pavimentos.

Fotografia 5 – Avenida Beira-Mar de Capão da Canoa

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2018 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).

Em 2001 é inaugurada uma unidade da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) em Capão da Canoa. A iniciativa envolveu tratativas entre a universidade e poder municipal. A inserção da universidade em Capão da Canoa também influi para o desenvolvimento da região, que antes contava apenas com uma unidade da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), em Torres e uma unidade da rede Cenecista de Ensino (UNICNEC), em Osório[45].

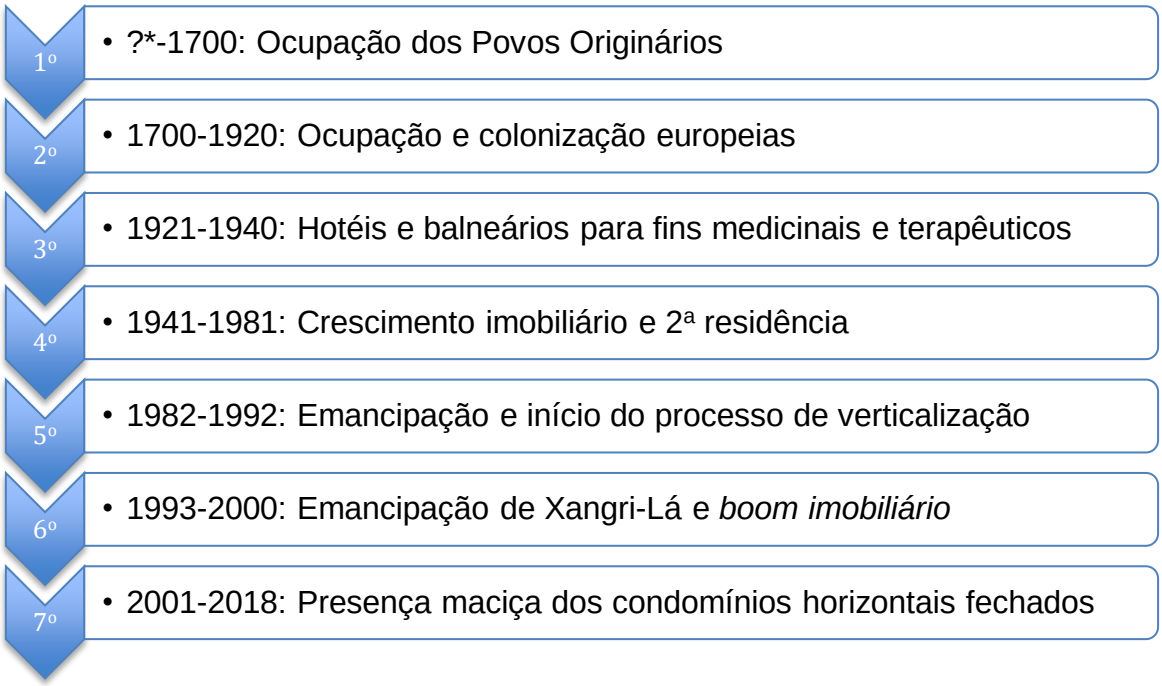
Historicamente, a urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá foi marcada e estruturada pelo crescimento demográfico, pelas migrações e pela população sazonal. Observa-se que a composição atual das cidades do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, entre outros condicionantes, é resultado de ações praticadas pelo

[45] Em 2018 o Litoral Norte já dispõe de outros *campi*: uma unidade da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), em Osório; uma unidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Tramandaí; um Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos (CECLIMAR), ligado à UFRGS, em Imbé. Também atende o público da região o Polo Universitário de Santo Antônio da Patrulha. E existem em diferentes municípios do Litoral Norte gaúcho polos de ensino à distância, como a UNIASSELVI.

governo gaúcho até meados dos anos 1980, além de inter-relações entre poderes público e privado, num contexto de abertura democrática e descentralização das decisões políticas.

Resumidamente, por tudo ilustrado até o presente momento, também se entende, conforme defendido por Strohacker (2007), que a urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá possa ser dividida em fases. Todavia, diferentemente das fases e dos períodos adotados pela autora, assume-se para a presente pesquisa, não o termo *urbanização*, mas sim *ocupação*, por entender-se a necessidade de apontar as fases de ocupação do território em estudo. Ademais, entende-se que assim, estar-se-á dando visibilidade às populações originárias, outrora ignoradas por diferentes pesquisadores, como dito alhures. Assim, a fim de ilustrar-se as fases de ocupação do território de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, segue e a figura 17:

Figura 17 – Ocupação e urbanização do território de Capão da Canoa e de Xangri-Lá



Fonte: organizado pela autora.
* Não é possível precisar com exatidão quando teve início a ocupação deste território pelos povos originários.

Depreende-se da figura 17 que a ocupação de Capão da Canoa e de Xangri-Lá pode ser dividida em sete períodos. *O primeiro período* não se pode precisar o seu início, porque se sabe que os sambaquis têm indícios de ocupação que remontam há pelo menos três mil anos. Então este *primeiro período* é marcado pela presença dos

povos originários. O *segundo período* relaciona-se com a colonização europeia e a sua ocupação deste território. O *terceiro período* é pela presença de hotéis nos balneários, com a finalidade de receber os turistas que buscavam as propriedades medicinais dos banhos de mar. O *quarto período* de ocupação é respaldado pelo crescimento imobiliário, por investimentos estatais e pelo crescimento de segundas residências. O *quinto período* inicia com a emancipação de Capão da Canoa e caracteriza-se pelo processo de verticalização do município. O *sexto período* começa a partir da emancipação de Xangri-Lá e do aumento das transações imobiliárias. E o *sétimo período* marca a presença maciça de novos produtos imobiliários em ambos os municípios, traduzidos em condomínios horizontais fechados. Este último período é o que será melhor analisado nesta tese e que para Maricato e Akaishi (2018),

> Com o boom imobiliário vivido pelas cidades brasileiras nos últimos anos — mas especialmente entre 2009 e 2015, a chamada dispersão urbana foi radicalmente ampliada. A histórica especulação rentista baseada na propriedade fundiária e imobiliária foi potencializada a níveis nunca vividos nas cidades. Loteamentos fechados — erradamente (e convenientemente) chamados de condomínios horizontais — e os conjuntos habitacionais populares do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) funcionaram como vetores de dispersão e fragmentação urbanas. Em 7 anos, aproximadamente R$ 788 bilhões provenientes do FGTS, Orçamento Geral da União (OGU) ou setor privado foram investidos nos mercados residenciais urbanos, isto é, sem considerar as demais obras urbanas como as de mobilidade e saneamento (MARICATO E ROYER, 2017). Ao invés da necessária regulação fundiária e imobiliária para aplacar o vendaval especulativo, governos e câmaras municipais flexibilizaram a legislação e ampliaram o perímetro urbano incluindo nele verdadeiros latifúndios, especialmente nas cidades de porte médio.

No próximo item empreende-se o levantamento e a análise das características demográficas e socioeconômicas do processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, com o objetivo de detalhar as características da normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e Xangri-Lá e também demonstrar-se a realidade destes municípios.

3.2 Características demográficas e socioeconômicas do processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá

Neste item são detalhados dados, indicadores, esquemas e representações cartográficas que objetivam contribuir para a aproximar o interlocutor da realidade econômica e social dos municípios escolhidos para o desenvolvimento do presente

estudo. A intenção é, além de informar, também analisar, embora algumas referências a processos e práticas expliquem os fatos que serão destacados.

Tanto Capão da Canoa, quanto Xangri-Lá são considerados municípios pequenos, mas tem a sua população aumentada significativamente na alta temporada, em razão do período de veraneio, o que influencia diretamente a sua economia e urbanização. Em termos de população fixa, a proporção de populações recenseadas como urbanas, nos dois municípios, é alta, mostrando-se acima da média regional e estadual, são municípios com alta taxa de urbanização.

Quadro 5 – População Total, Rural e Urbana de Capão da Canoa e Xangri-Lá - 2010

Municípios, Região e Estado	**População total**		**População Urbana (A)**		**População Rural (B)**		**A (%)**		**B (%)**	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2010	2010
Capão da Canoa	30.498	42.040	30,285	41.787	164	113	99,46%	99,73%	0,54%	0,27%
Xangri-Lá	8.197	12.434	7,618	12.379	573	55	93,01%	99,56%	6,99%	0,44%
Litoral Norte	268.788	296.983	219.381	254.373	70.113	41.710	77,19%	84%	22,81%	16%
Rio Grande do Sul	10.181.749	10.693.929	8.317.984	9.100.291	1.869.814	1.593.638	81,65%	86%	18,35%	14%

Fonte: Censo IBGE, 2000 e 2010.

Em relação ao crescimento demográfico da última década, tanto Capão da Canoa, quanto Xangri-Lá, tiveram um aumento populacional superior ao do Estado do Rio Grande do Sul, já que concentraram incrementos expressivos e tiveram um percentual de aumento acima de 30% no último período censitário.

Sublinha-se que que o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, publicou em 2005, o *Relatório Temático B.2: Alternativas de compatibilização das disponibilidades qualitativas e demandas hídricas e Enquadramentos dos Recursos.* Neste relatório, a Equipe Executora (Profil Engenharia Ambiental Ltda.) elaborou uma projeção de populações fixas e flutuantes em cada sede urbana, com vistas a

estimativa das demandas hídricas de cada município que compõe a Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Na época foram estabelecidos três horizontes de prazo: 2012, 2020 e 2028, a fim de planejar-se questões relativas ao saneamento ambiental da região.

O quadro 6 apresenta os números relativos às estimativas de populações para os municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa:

Quadro 6 – Estimativas de Populações Fixa, Flutuante e Total

Municípios	Ano	População fixa	População Flutuante	População Total
Capão da Canoa	2004	37.097	152.048	189.145
	2012	43.814	186.998	230.839
	2020	40.052	214.945	263.997
	2028	53.783	240.952	294.735
Xangri-Lá	2004	9.285	65.651	74.936
	2012	10.974	80.741	91.715
	2020	12.278	92.808	105.086
	2028	12.462	104.037	117.499

Fonte: Relatório Temático B.2: Alternativas de compatibilização das disponibilidades qualitativas e demandas hídricas e Enquadramentos dos Recursos, 2005. Elaboração própria.

Nota-se que a previsão estimada pela Equipe Executora do relatório mencionado contabilizou para o município de Xangri-Lá, um total de 12.462 habitantes fixos em 2028. Ocorre, que de acordo com o IBGE (2018), a população estimada para o município no ano de 2017 já ultrapassou este número, sendo cotada em 14.650 pessoas. Em outras palavras, a estimativa populacional do relatório supra, está sendo alcançada dez anos antes do previsto.

Caso semelhante está acontecendo com Capão da Canoa. A população fixa prevista para o município, no ano de 2028, de acordo com o relatório supra, é de 53.783 habitantes. Conforme o IBGE (2018), a população estimada para o município, em 2017, foi de 48.650 habitantes. O número não chegou a ultrapassar a previsão, como foi o caso de Xangri-Lá, mas está bem próximo.

Outro aspecto que merece ser destacado é a população flutuante presente nos municípios do Litoral Norte gaúcho, principalmente em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, notadamente durante o verão, conforme quadro 7:

Quadro 7 – População flutuante em Capão da Canoa e em Xangri-Lá

Municípios	População permanente*	População flutuante	População total	Crescimento populacional em relação à população permanente %
Capão da Canoa	47.538	56.861	106.399	123,8%
Xangri-Lá	13.769	25.159	38.928	182,7%

Fonte: Zuanazzi e Bartels, 2016.
*Estimativa populacional da FEE para 2015 (por isso os dados diferem-se da tabela anterior).

O estudo de Zuanazzi e Bartels (2016) considera dois grandes grupos populacionais: o permanente e o flutuante (aquele que não reside no Litoral Norte, porém permanece na região por alguma fração de tempo). A população total representa o somatório entre a população residente e a população flutuante.

> Enquanto, nos meses de inverno, a população total é dada pela população residente (que vem apresentando tendência de aumento ao longo dos anos, atingindo 208 mil pessoas em janeiro de 2015), nos meses de verão, principalmente em janeiro e fevereiro, a média cresce, alcançando em torno de 500 mil habitantes — um aumento de mais de 140% em relação à população permanente. (ZUANAZZI e BERTELS, 2016, p. 14).

No mês de janeiro de 2015, analisando-se o número de domicílios ocupados e aqueles de uso ocasional, Capão da Canoa registrou a maior população média (106.399 habitantes), enquanto que Xangri-Lá apresentou um crescimento populacional de 182,7% em relação à população permanente (ZUANAZZI e BERTELS, 2016).

Os dados relacionados à população sazonal possuem ainda maior relevância quando relacionados ao número de domicílios ocupados, conforme demonstrado no quadro 8, a seguir:

Quadro 8 – Número de domicílios Ocupados e Não ocupados nos Municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (2000 e 2010)

Município	Total de domicílios			Domicílios ocupados		
Ano	2000	2010	Variação*	2000	2010	Variação*
Capão da Canoa	28.889	40.343	30,6	8.935	13.660	33,9
Xangri-Lá	11.721	16.092	19,9	2.339	3.824	23,7

Fonte: IBGE, 2018.
*A variação refere-se ao percentual de crescimento.

Boa parte dos domicílios não ocupados dos municípios estudados tem como destino a segunda residência, enquanto outra parcela significativa é destinada para o aluguel ou para a venda, realizadas principalmente durante o período de pré-veraneio (setembro, outubro e novembro), porquanto os moradores que procuram residências no litoral objetivam adquirir um imóvel antes do início da alta temporada, que é quando há mais oferta.

No que se refere à economia, existem algumas diferenças entre os municípios selecionados, conforme é possível visualizar na tabela 2. Os indicadores relativos à Capão da Canoa são os melhores, mesmo relativizando-os a partir dos números relacionados à demografia, porquanto Capão da Canoa é maior que Xangri-Lá. Detalhando um pouco mais, nota-se que os valores adicionados mais altos, na agropecuária, na indústria e serviços são os referentes a Capão da Canoa. Relativamente ao PIB total *per capita*, os dados de Xangri-Lá mostram uma posição melhor em números absolutos.

Tabela 2 – PIB E VAB Municipal e Regional

Município	**PIB R$ mil (2008)**	**PIB per capita (2008)**	**VAB Industrial R$ mil (2008)**	**VAB Agricultura R$ mil (2008)**	**VAB Serviços RS mil (2008)**
Capão da Canoa	428.527	10.733	2.119	63.190	328.486
Xangri-Lá	146.002	12.805	526	17.366	116.292
COREDE Litoral	3.150.797	10.713	324.940	395.395	2.202.911
Rio Grande do Sul	199.499.011	18.378	18.121.796	45.708.151	108.427.083

Fonte: FEE DADOS – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Elaboração própria.

E em relação à economia, de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, há uma grande influência do setor de serviço, conforme vê-se na tabela acima. Em termos de estrutura produtiva, ambos os municípios são demarcados pelo setor, tendo o turismo como fonte principal. Capão da Canoa desponta por responder por 14,9% do Valor Adicionado Bruto da Região do COREDE Litoral (2017).

No que diz respeito aos aspectos sociais, para entender-se a composição do perfil dos municípios em análise, são apresentados outros dados, como o do quadro

9, que apresenta os dados de mortalidade infantil de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, em 2010 e 2014. Nesse período, enquanto Capão da Canoa teve um aumento no índice, Xangri-lá passou pelo processo contrário, o de diminuição dos dados.

Quadro 9 – Indicadores Sociais: mortalidade infantil

Município	2010	2014
Capão da Canoa	11,69 óbitos por mil nascidos	12,58 óbitos por mil nascidos
Xangri-Lá	5,75 óbitos por mil nascidos	4,48 óbitos por mil nascidos

Fonte: IBGE Cidades, 2018. Organização própria.

Ainda sobre a dinâmica social dos municípios destacados, cabe apontar os seguintes dados:

Quadro 10 – IDHM e Índice de Gini

Município e Estado	IDHM		
	2000	2010	Variação (%)
Capão da Canoa	0.639	0.743	16,27
Xangri-Lá	0.642	0.735	14,48
Rio Grande do Sul	0,664	0,746	12,35

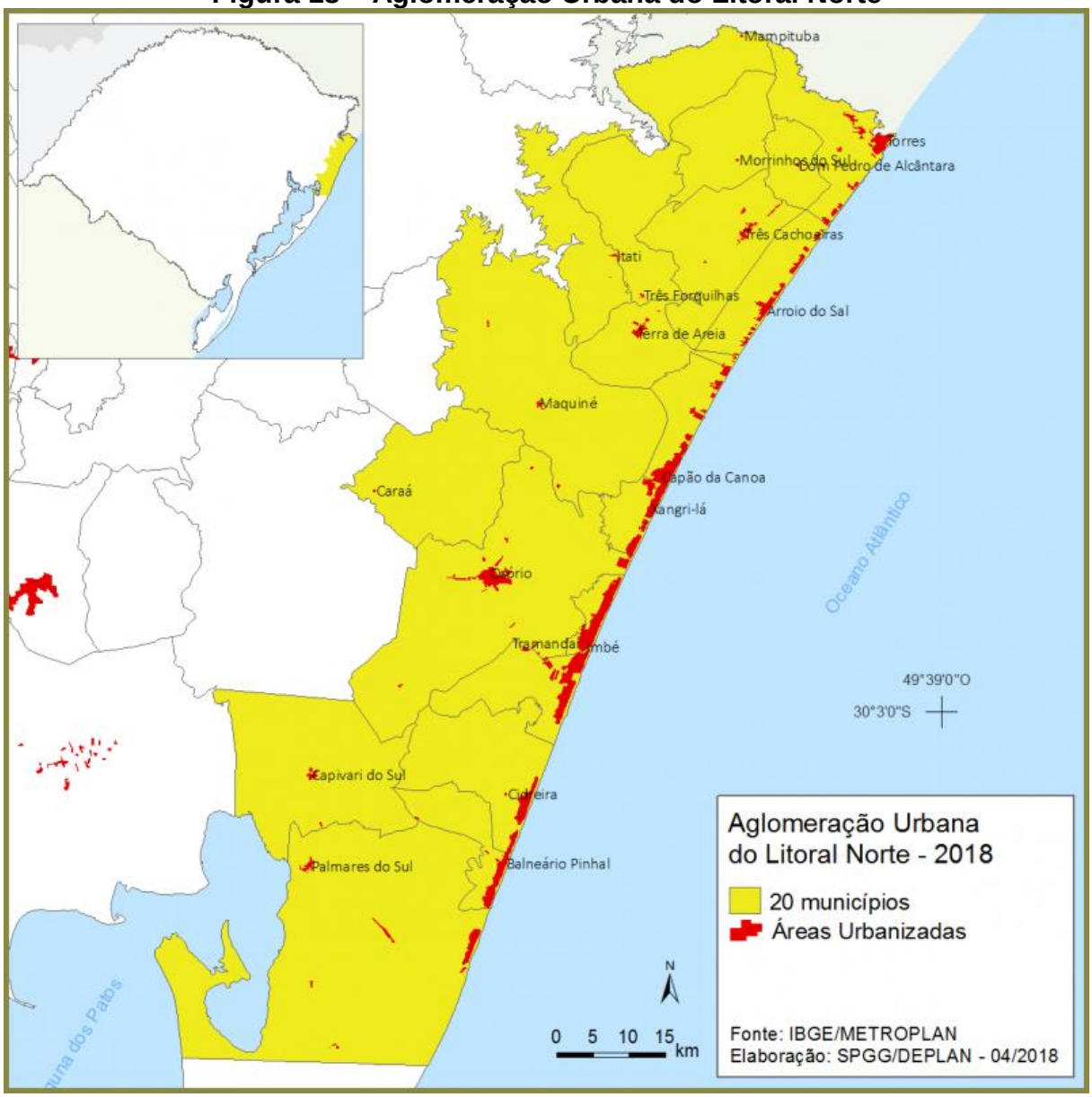
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000); IBGE, Censo Demográfico (2010).

O IDHM gaúcho passou de 0,664 em 2000 para 0,746 em 2010 - uma taxa de crescimento de 12,35%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM da Unidade Federativa e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 75,60% entre 2000 e 2010. Perceba-se que, embora o IDHM dos municípios seja inferior ao número estadual, a taxa de crescimento de ambos foi superior a estadual.

Quanto aos processos de expansão urbana, caracterizados por lógicas de concentração e dispersão, ambos os municípios analisados fazem parte da Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Figura 18).[46]

[46] A Aglomeração Urbana do Litoral Norte foi institucionalizada através da Lei Complementar N0 12.100, de 27 de maio de 2004, compreendendo os municípios de Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá.

Figura 18 – Aglomeração Urbana do Litoral Norte



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2018.

Quanto à hierarquia e à centralidade urbana, o estudo do IBGE[47] sobre as regiões de influência das cidades, assinala que no Litoral Norte gaúcho são encontrados cinco Centros de Zona: Osório, Torres, Capão da Canoa, Tramandaí e Mostardas. Parte dessa centralidade regional de Capão da Canoa se deve à presença de órgãos estatais, como: Fórum de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Corpo de Bombeiros, Defensoria Pública, Ministério Público, e Hospital Santa Luzia.

[47] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro. 2007. Consta neste estudo que “centro de gestão do território [...] é aquela cidade onde se localizam, de um lado, os diversos órgãos do Estado e, de outro, as sedes de empresas cujas decisões afetam direta ou indiretamente um dado espaço que passa a ficar sob o controle da cidade através das empresas nela sediadas.” (CORRÊA, 1995, p. 83).

Todos responsáveis pelo atendimento do público tanto em Capão da Canoa, quanto em Xangri-Lá.

A maioria dos municípios do Litoral Norte são polarizados pela capital gaúcha, Porto Alegre, que está a 132 km de Xangri-Lá e 140 km de Capão da Canoa. E é justamente por essas relações com outras escalas que impera uma análise dos municípios escolhidos com suas articulações mais amplas, que se estabelecem no plano regional, estadual, nacional e também internacional, pois elas constituíram-se a partir da formação socioespacial conformada pela presença de incorporadoras de capital internacional (como é o caso da WagnerPar). Outrossim, em tempos de globalização, de internacionalização da economia, as ações tanto das empresas quanto das pessoas tornam-se mais complexas, motivo pelo qual seus interesses e estratégias são definidos em diferentes escalas.

Outra variável de grande relevância para os municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, é o aumento da presença de pessoas acima de 65 anos ou mais nos municípios. O quadro 11 mostra que nos municípios em estudo, assim como em toda a região litorânea do norte gaúcho, tem aumentado a população idosa, para além da média estadual.

Quadro 11 – População acima de 65 anos no Litoral Norte do RS em 1991, 2000 e 2010

Município	1991	2000	Variação	2010	Variação
Capão da Canoa	909	1.460	61%	2.861	96%
*Xangri-Lá	-	367	-	851	132%
Litoral Norte	9.035	16.167	79%	27.941	73%
Rio Grande do Sul	470.384	733.087	56%	994.613	36%

Fonte: RAMOS, 2014. Organização própria.
*Xangri-Lá não havia sido emancipado durante o período censitário de 1991.

Os dados são chamativos porque os percentuais, quanto ao aumento da população acima de 65 anos, são superiores aos do Rio Grande do Sul. De acordo com o IBGE (2000 e 2010), o número de idosos (acima de 65 anos) no Estado era de 733.087 habitantes, passando em 2010 para 994.613, totalizando um aumento de 36%, isto é, inferior ao crescimento percebido no Litoral Norte, que foi de 73%, para o mesmo período. Se compararmos o aumento estadual com o aumento ocorrido em Xangri-Lá, esta diferença é ainda maior, já que esta população cresceu 132% no município, no mesmo interregno.

A maior presença desta população na região também influencia na mudança de moradias existentes, pois resulta em uma maior ocupação permanente dos domicílios, além de demandar novas habitações. Com isso, apresentar-se-á os agentes sociais responsáveis pela produção do espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá.

3.3 Agentes sociais e a produção do espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá

Pensando-se como ocorre a produção do espaço urbano dos municípios em exame, ressalta-se que uma das características marcantes deste processo é a elaboração, oferecimento e comercialização de novos espaços para uso residencial, que se dão mediante a produção de loteamentos residenciais, condomínios horizontais fechados e edifícios.

As diferentes maneiras de utilização do solo dentro do processo de acumulação do capital fazem da moradia uma peça fundamental para a ampliação dos lucros. Nesse sentido percebe-se que as diferenças existentes nos tipos de moradias presentes no espaço urbano: casas, prédios, condomínios horizontais fechados, entre outras) são perceptíveis também nas formas de valor de uso para as pessoas, quanto cada sujeito desembolsa para obter um lar, por exemplo. Tudo é determinado pelas relações de mercado, próprias do espaço urbano.

Sendo assim, para além da compreensão dos indicadores sociais, econômicos e demográficos de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, é necessário também analisar quais agentes sociais produzem e estão envolvidos com as contradições do espaço urbano destes municípios, isso porque

> [...] No capitalismo, a produção expande-se espacial e socialmente (no sentido que penetra toda a sociedade), incorporando todas as atividades do homem e redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital – o espaço tornado mercadoria sob a lógica do capital fez com que o uso (acesso necessário à realização da vida) fosse redefinido pelo valor de troca. A produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria. (CARLOS, 2014, p. 60).

O espaço urbano é produzido a partir da ação de agentes sociais concretos que desempenham funções flexíveis, portando interesses diversos, contradições e práticas que podem ser únicas de cada um deles ou podem ser comuns a mais de um. Assim, a produção do espaço, tanto da rede urbana, quando do espaço

intraurbano, não se dá ante a ação da *mão invisível do mercado*, nem do capital que surge de fora das relações sociais. É resultante da ação de agentes sociais concretos, históricos, com interesses diversos, habilidades, contradições, poderes e geradores de conflitos entre si e com outras frações da sociedade. Logo, os processos sociais e os agentes sociais são indivisíveis (CORRÊA, 2014).

A partir de Corrêa (1989) considera-se que os agentes sociais produtores do espaço urbano podem ser subdivididos em: proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. É a partir das ações destes agentes que o espaço será produzido, encharcado de materialidades, temporalidades, campos cultivados, estradas, produtos imobiliários e "significados diversos, como aqueles associados a estética, *status*, etnicidade e sacralidade." (CORRÊA, 2014, p. 44).

Para Harvey (1980), os agentes envolvidos no mercado da moradia podem ser classificados em seis grupos: a) usuários da moradia; b) corretores de imóveis; c) proprietários; d) incorporadores e a indústria da construção da moradia; e) instituições financeiras; f) instituições governamentais. Ana Fani Alessandri Carlos (2014, p. 64) considera que os sujeitos da produção do espaço são:

> [...] o Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos às frações do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário); os sujeitos sociais, que em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação.

Parte-se da concepção apresentada por Corrêa (1989) para entender que os *Proprietários dos meios de produção:* estão ligados às indústrias, ao comércio e aos serviços. Destacam-se por demandar grande quantidade de terrenos, baratos e bem localizados, na medida em que necessitam expandir e dar conta de suas atividades. Especificamente Capão da Canoa destaca-se nesse sentido, porque responde por 16% das indústrias de todo o Litoral Norte (dos municípios que compõem o COREDE Litoral). Ainda, no caso dos industriais, Corrêa (2014, p. 44) afirma que algumas empresas controlam "certa gleba para fins ligados à produção, como áreas de mananciais de água ou para futuras instalações: essas empresas são, como outras, essencialmente, industriais e sua relação com a terra é temporária."

Proprietários fundiários: são os proprietários de terras que agem com a intenção de auferir lucro, renda, a partir de suas propriedades e visam transformar,

especialmente, as propriedades rurais em propriedades urbanas, gerando maior valor à terra. Estão interessados na busca pelo lucro. Segundo Corrêa (2014, p. 44) existem os “proprietários de terras na periferia rural-urbana que esterilizam suas áreas agricultáveis à espera de valorização para fins de loteamento.” Os proprietários fundiários também se envolvem nos jogos de poder que existem nas produções normativas que regulamentam os territórios, que o Estado faz parte, principalmente na esfera municipal, dada a sua proximidade, buscando uma intervenção nas leis que definem os usos do solo e o zoneamento urbano. Constantemente os proprietários fundiários pressionam o Estado para que faça investimentos nas áreas de preservação ambiental, isso aumenta o preço do solo. Recentemente, destaca-se, também, a forte presença de ordens religiosas nesta categoria de agentes sociais, em ambos os municípios destacados.

Promotores imobiliários: estes agentes são de difícil definição, dada a sua fluidez. Podem ser proprietários fundiários que passaram a exercer funções de construtor e incorporador. Ou, como dito por Corrêa (2014, p. 44): “empresas ligadas exclusivamente à promoção imobiliária, seja como incorporadora, construtora.” Podem ser também empresários que optaram por diversificar suas atividades investindo no ramo imobiliário. Neste rol também estão inclusos os agentes que trabalham na comercialização dos imóveis, como os corretores, por exemplo (SOUZA, 2017). E o próprio Estado, que também acaba atuando como um promotor imobiliário, na medida em que age como tal.

O *Estado*: Corrêa (2014, p. 45) chama atenção para a importância deste agente social: “o Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o Estado constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam.” Logo, este agente social apresenta como caraterística principal a capacidade de ser multifacetado, ou seja, apresentar-se em diferentes frentes de atuação, que pode ser econômica, social, política, dependendo da situação de cada região, de cada município. Ao Estado caberá a responsabilidade de estabelecer o marco jurídico que regulamentará o uso e ocupação do solo urbano e como ele se relaciona com diferentes agentes sociais “nessas relações entram em jogo mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo, aos quais a corrupção não é estranha.” (CORRÊA, 2014, p. 46). Note-se que na esfera municipal isso resta ainda mais visível, porque o jogo de interesses é

mais fácil de ser feito. As Prefeituras agem em diferentes frentes: regulando o espaço urbano, consumindo este espaço, promovendo-o e também como proprietária dele.

Saliente-se, também, que o Estado pode ser o responsável por subsidiar parte ou a totalidade do valor da residência, mediante a promoção de programas sociais de habitação social e financiamento, porque:

> Alguns itens de bens de consumo, como moradia, requerem um desembolso inicial tão grande que estão além dos meios de aquisição direta para todos, com exceção dos muito ricos. Para a moradia ser produzida como uma mercadoria, torna-se essencial o aluguel ou o empréstimo de dinheiro. Sem as intervenções do proprietário do sistema de crédito e do Estado, o acesso ao capital seria negado a uma forma de produção muito extensa e muito básica. (HARVEY, 2013, p. 240).

Grupos sociais excluídos: são agentes que também produzem o espaço em terras públicas ou privadas. “É o caso ainda de pequenos promotores imobiliários que, na favela, produzem e vendem prédios de dois ou três andares.” (CORRÊA, 2014, p. 44). Nesse caso, a produção do espaço urbano é também uma maneira de resistir à especulação imobiliária e a ineficiência do Estado.

Independente do grupo ao qual pertençam, não se pode desconsiderar que os agentes sociais produtores do espaço urbano estão inseridos dentro de uma lógica, de uma temporalidade e espacialidade que se relaciona com a formação socioespacial capitalista da sociedade atual (CORRÊA, 2014).

> Uma nova contradição fundamenta o espaço nesse período da história: essa produção, como definidora da sociedade, realiza-se socialmente – criação da totalidade da sociedade –, mas sua apropriação é privada, isto é, o acesso aos lugares de realização de vida, produzido socialmente, realiza-se, dominantemente, pela mediação do mercado imobiliário, fazendo vigorar a lógica do valor de troca sobre o valor de uso. (CARLOS, 2014, p. 60).

O espraiamento do tecido urbano a partir da implantação de condomínios horizontais fechados ou políticas públicas de infraestrutura deve ser analisado sob o viés de investimentos urbanos que visam a exclusividade, que se respaldam no lucro por meio da produção do espaço. A valorização do solo urbano é também a valorização daquilo que é construído sobre ele, especialmente porque o capitalismo se concretiza na produção do espaço, na cidade e o espaço não é apenas o meio de produção, mas a própria consequência do processo de acumulação do capital. Nesse sentido, Lefebvre (1999, p. 140) declara que

> O desenvolvimento do mundo da mercadoria alcança o continente dos objetos. Esse mundo não se limita mais aos conteúdos, aos objetos no espaço. Ultimamente o próprio espaço é comprado e vendido. Não se trata

> mais da terra, do solo, mas do espaço social como tal, produzido como tal, ou seja, com esse objetivo, com essa finalidade (como se diz). O espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais valia se forma, se realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção, e, por conseguinte, da formação da mais valia.

Essas considerações conduzem o pensamento a transformações que afetaram o mercado imobiliário, tanto brasileiro, quanto local, ou seja, de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, porque os agentes sociais que produzem o espaço urbano agem operam, também em diferentes escalas espaciais. O capital internacional é territorializado por meio da criação de projetos imobiliários, ou produtos imobiliários, como os condomínios horizontais fechados. As relações entre esses agentes nem sempre será pacífica, tendo em vista que neste meio estão presentes relações de poder e interesses que são próprios de cada um. Logo, importa identificar os agentes do espaço urbano de Capão da Canoa, as escalas de atuação, bem como seus processos e ações, conforme a descrição do quadro 12, a seguir:

Quadro 12 – Agentes, processos, e escalas de ações no espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá

Agentes	Processos e Ações	Escalas de ação
Proprietários dos meios de produção	São representantes dos setores industrial, comercial e de serviços, que envolvem-se também na política de elaboração de leis.	Local, Urbana, Municipal, Nacional e Global
Proprietários Fundiários	Venda ou permuta de terrenos com as incorporadoras financeirizadas para o desenvolvimento de produtos imobiliários. Tem interesse especial no valor de troca.	Local, Urbana, Municipal
Promotores Imobiliários	*Pequenas Incorporadoras*: Prestação de serviços à construtoras maiores e empreitadas próprias.	Local, Urbana, Municipal
	Incorporadoras e construtoras de capital aberto: expansão do capital financeiro e participação no custeio do mercado de capitais, além de distribuição territorial dos resultados produtivos e financeiros.	Nacional

	Imobiliárias)Corretores de Imóveis: Trabalham no mercado visando obter lucro mediante a compra, venda e aluguel de imóveis e como intermediários. Comercialização dos produtos imobiliários; Estabelecimento de parcerias com imobiliárias de outras regiões.	Local, Urbana, Municipal
	Estado: promoção do espaço urbano.	Local, Urbana, Municipal
Estado	Promoção do espaço urbano; Regulamentação do uso e ocupação do solo urbano; Subsídio em programas de habitação social.	Local, Urbana, Municipal, Nacional e Global
Grupos Sociais Excluídos	Produzem e reproduzem o espaço urbano, mercadologicamente e resistindo à especulação imobiliária, tanto em terrenos públicos, quanto em privados.	Local, Urbana, Municipal, Nacional

Fonte: Elaboração própria.

Denota-se do quadro acima que é possível compreender que para cada agente social a moradia e a terra possuem valores diferentes. Cada agente possui interesses distintos, conforme a sua produção e o seu uso. E para fins de realização desta tese, embora a questão da escala esteja sempre presente, ela não é o foco principal de análise, mas concorda-se com Reis (2006, p. 91), sobre a importância da escala na abordagem do tema em análise, porquanto enfatiza que as cidades vêm se configurando em “polos de um sistema articulado em escala mais ampla, regional”, destacando a importância de se utilizar outros métodos de análise.

Nesta tese, também, a ênfase incide sobre o Estado (e seu representante mais próximo dos outros agentes sociais: o governo municipal) e, de forma secundária, sobre os proprietários fundiários e os promotores imobiliários. Em muitos momentos, além da atuação conjunta, estes agentes também acabam desempenhando mais de uma função e acabam possuindo uma característica multifacetária, como é o caso do Estado. Ademais, eles também aliam interesses que envolvem condicionantes políticos, sociais e econômicos, que promovem a apropriação, produção e reprodução do espaço urbano conforme a predominância do interesse. Essas disputas influem na elaboração das legislações que versam sobre Direito Urbanístico.

A composição espacial de Capão da Canoa e de Xangri-Lá segue uma racionalidade marcada pela disputa de interesses que envolve os diferentes agentes

sociais. Consequência das estratégias, ações e dos processos tomados pelos agentes sociais, tem-se como um dos principais resultados a divisão das classes no território, compondo espaços segregados e vazios urbanos, por meio da segregação urbana, em que

> Inversamente, diferentes agentes sociais, cada um centrado principalmente em estratégias e práticas espaciais pertinentes às atividades que os caracterizam, como por exemplo, produção industrial ou promoção imobiliária, podem, sob certas condições, desempenhar outras estratégias e práticas espaciais diferentes daquelas que os distinguem, mas que são semelhantes entre si. A terra urbana pode ser objeto de interesse de promotores imobiliários, de empresas industriais, do Estado e de outros agentes. Práticas espaciais como a esterilização da terra, podem ser comuns a diferentes agentes sociais. O espaço produzido refletirá essas estratégias e práticas sociais. (CORRÊA, 2014, p.45).

A maneira como o espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá tem se organizado é responsável por cortes territoriais, mudanças nas escalas e não se limita somente aos tipos de produtos imobiliários que emergiram, como os condomínios horizontais fechados. Contudo, a legislação urbanística dos municípios analisados, e suas relações com a implantação dos condomínios ainda é pouco discutida. Embora a legislação municipal, ante a ausência de uma lei federal que faça frente à incidência deste tipo de condomínio, tenha regulamentado o uso urbano para esta finalidade, não fez previsão de estratégias eficazes para tratar deste modelo de crescimento urbano.

Uma das razões da segregação urbana presente nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá pode ser encontrada na maneira como os territórios urbanos vem sendo apropriados, mediados pelos agentes sociais produtores do espaço urbano, revelando considerações importantes: o Estado tem o seu papel de planejador urbano, cada vez mais enfraquecido, enquanto que o mercado, juntamente com os proprietários fundiários, aumentam o seu poder de influência.

Dessa maneira, a dispersão dos *enclaves fortificados* (CALDEIRA, 1997) constitui-se como uma ação segregadora no espaço urbano e sofre influência de elementos distintos, como ações individualistas, busca por maior segurança, equipamentos de lazer, entre outros. O mercado imobiliário atua nas linhas omissas do Estado, ante o contexto urbano, apontando para a crise do espaço público. Os promotores imobiliários que atuam no espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá e o Estado são responsáveis pelo monopólio da regulamentação deste espaço, na medida em que guiam qual tipo de classe ocupará determinado território municipal.

Os espaços urbanos destes municípios são capitalistas e possuem usos diferentes, portanto, a sua produção está atrelada à maneira com a qual os agentes sociais o produzem, visando satisfazer seus objetivos, resultando lucro, aumentando o consumo da renda da terra. A terra urbana é comercializada como um produto, tendendo a satisfazer o seu proprietário, oferecendo-o maior renda.

Sendo assim, a maneira como o capital imobiliário se diversifica faz com que a malha urbana dos municípios estudados se expanda de forma desorganizada, já que os atores sociais detentores deste capital são também influenciadores na organização do uso do solo urbano, o que faz com que determinadas áreas da cidade tenham novos valores.

Note-se que a dispersão do tecido urbano representa uma faceta do processo de produção do espaço urbano ligada também à vocação de localização do uso residencial, do uso comercial, dos serviços, o que acaba invertendo o sentido centro-periferia, que orientou as cidades nas últimas décadas. Em outras palavras, isso significa dizer que as cidades possuem espaços com serviços, comércio e tudo o mais necessário para sobrevivência, sem ser mais necessário recorrer ao centro da cidade.

A opção pela localização de determinados produtos imobiliários determina-se pela conformação do espaço e que influencia na divisão do espaço. A expansão urbana promovida por agentes sociais produtores do espaço urbano (mercado imobiliário e Estado) provoca condições distintas de acesso ao solo, tendo em vista que permite maneiras inúmeras de usar e ocupar o solo, produzindo diversidades sociais, relativas tanto à maneira de acessar quanto de apropriar-se da terra.

Essas condicionantes possuem relação com o sistema socioeconômico vigente, com o qual a construção do espaço urbano possui íntima relação, ou seja, está atrelado com a maneira com que se organiza a sociedade, com as relações econômicas, sociais, culturais e políticas. Segundo Botelho (2007), o espaço urbano é moldado pela dinâmica do modo de produção capitalista, logo, a sua produção, consumo e urbanização são orientados de acordo com o regime da propriedade privada e guiados pela urgência do capital de lucrar com o valor excedente.

Janoschka e Glasze (2003, p. 13-14) consideram que a alta incidência de condomínios horizontais fechados, em diferentes regiões do mundo, pode estar atrelada a processos de globalização que induzem os agentes sociais que produzem e reproduzem o espaço urbano a pensarem que esta é a melhor opção de *habitat* urbano para as cidades contemporâneas. De acordo com os autores existem

consequências oriundas das relações entre a globalização e estes produtos imobiliários, que ampliam a procura por estes espaços: a redução da prestação de serviços públicos; a desregulamentação do mercado imobiliário; a transformação do ideal de estado hierárquico em um estado moderador e mínimo; o aumento subjetivo da insegurança; os condomínios horizontais fechados como parte de uma "cultura global"; a difusão de um produto imobiliário exitoso.[48]

Todas as consequências mencionadas pelos autores são facilmente identificadas no espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá e nas suas relações com a inserção dos condomínios horizontais fechados. Outras condicionantes poderiam ser incluídas como por exemplo: o fato destes produtos estarem em áreas de preservação ambiental que não estão mais disponíveis para a população (embora devessem estar, por garantia prevista em lei). Mas concorda-se com Sposito e Góes (2013), que se deve evitar toda e qualquer *generalização,* causa pela qual dar-se-á ênfase à dimensão que trata da *desregulamentação do mercado imobiliário*, conteúdo que será melhor abordado no Capítulo 4, quando será tratada a construção da normatização dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá[49]. Antes disso, é necessário resgatar aspectos da constituição destes empreendimentos nos municípios em exame.

3.4 O surgimento dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá

Os municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá são tomados nesta seção, como os contextos socioespaciais nos quais encontram-se implantados os produtos imobiliários que ora analisa-se, os condomínios horizontais fechados. A origem desta maneira de habitar, com características particulares, regulamentos próprios e peculiaridades únicas, é retomada também ao longo do próximo capítulo. Mas a ideia central deste item é chamar a atenção para a maneira como os produtos imobiliários

[48] Traduziu-se de: "La redución en la prestación de serviços públicos. [...] La desregulación del mercado inmobiliario [...] La transformación del ideal del estado jerárquico a un estado moderador y mínimo [...] El aumento subjetivo de la inseguridad [...] Las urbanizaciones cerradas como parte de una "cultura global" [...] La difusión de un produto inmobiliario exitoso".

[49] No livro organizado por Barajas (2002) é possível ter-se uma noção mais ampla de outras dimensões, porque nele constam artigos que analisam a presença de condomínios horizontais fechados em outras partes do mundo e que se relacionam com o espaço a partir de diferentes condições. São artigos analisando o espaço urbano do Cidade do México, Buenos Aires, São Paulo, Rosário (Argentina) Santiago (Chile), Presidente Prudente.

foram implementados em ambos os municípios estudados, apontando para as descontinuidades territoriais geradas a partir disso, bem como as lógicas que orientam a produção capitalista do espaço urbano no tempo atual.

Desde o trabalho iniciado com a pesquisa da dissertação de mestrado[50], adotou-se a nomenclatura *condomínios horizontais fechados* para se referir a todos os produtos imobiliários murados e controlados por meio de sistemas de segurança, mesmo sabendo-se que existem divergências no ordenamento jurídico pátrio acerca da nomenclatura correta para designar este tipo de empreendimento, como ver-se-á no Capítulo 4.

Do ponto de vista prático e não da questão técnica-jurídica, está-se a analisar os empreendimentos que são áreas urbanizadas cercadas por muros, com acesso restrito a não moradores, ou seja, aqueles que não vivem nestes empreendimentos somente podem entrar e sair dele, caso sejam autorizados, de acordo com um sistema de controle e de segurança, com regras estabelecidas pelos proprietários ou locatários dos imóveis existentes no interior dos espaços. Faz-se essa diferenciação, porque embora não seja o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, existem em outros municípios brasileiros, empreendimentos com usos e finalidades distintas e no caso dos municípios do Litoral Norte gaúcho, todos são exclusivamente para uso habitacional.[51]

Caldeira (2000) afirma que essa categoria de empreendimento urbano, que ela denomina como *enclave fortificado*, pode envolver uma série de outras formas de se privatizar o espaço, que estão relacionadas ao consumo, ao lazer, aos serviços e podem envolver diferentes modalidades, sendo conjuntos de escritórios, shopping centers, entre outras maneiras de adaptar a esta maneira de privatização.

Acerca dos antecessores dos condomínios horizontais fechados, Barajas (2003, p. 58), afirma que

> Blakely e Snyder (1997, p. 7) registram os primeiros antecedentes dos *Gated Communities* nos Estados Unidos no final do século XIX com a privatização de ruas em São Luiz Mo. e a criação de subúrbios fechados em Tuxedo Park, N. Y. A partir da década de 1940 proliferam os *country clubs*, sobre todo o

[50] Para saber mais, é possível acessar o trabalho no repositório da Universidade de Santa Cruz do Sul, disponível em: http://hdl.handle.net/11624/509

[51] Finnatti e Sposito (2010), Lencioni (2011) e Finatti (2011) discutem o a expansão de iniciativas industriais, comerciais e de serviços.

> estado da Califórnia. Os mesmos autores documentam o crescimento exponencial da cidade fechada a partir de 1970.[52]

Na América Latina, o surgimento deste tipo de empreendimento também não é algo recente. Segundo Svampa (2001, p. 49 e 57), os primeiros condomínios horizontais fechados são implementados na Venezuela em 1920 e denominam-se *barrios cerrados* e na década seguinte, na região metropolitana de Buenos Aires surgem os primeiros *countries*, que posteriormente tornar-se-iam condomínios horizontais fechados.

Para entender onde os precursores destes espaços residenciais surgem primeiro no Brasil é necessário fazer um apanhado da literatura que aborda essa temática. Inicialmente se destaca o trabalho de Carlos (1994, p. 73), quando analisou a produção e reprodução do espaço urbano em Cotia, São Paulo, mencionando o empreendimento *Granja Viana*, que teve seu início em meados da década de 1950 e sua consolidação nos anos 1970. Sposito (2005, p. 382), foi capaz de realizar um levantamento histórico acerca dos primeiros estudos sobre os primeiros condomínios horizontais fechados brasileiros:

> Caldeira (2000, p. 260) volta ao ano de 1928 para encontrar as origens de condomínios na cidade de São Paulo, sob a forma de edificações veriticais, mas reconhece que, como condomínios horizontais, esses empreendimentos se generalizaram nos anos 1990, com características tão peculiares que os denominou enclaves fortificados. Maricato (1996, p. 87) refere-se ao aparecimento de *edges cities* na fronteira de áreas metropolitanas, fazendo alusão às Alphavilles, e utiliza a expressão “guetos”. Luchiari (1999, p. 186) analisa o caráter de autossegregação dos condomínios fechados e faz referencia ao aparecimento dessa forma de *habitat* urbano, em Ubatuba, a partir da década de 1970. Sobarzo Miño (1999, p. 100) refere-se ao ano de 1975, como o de aprovação do primeiro loteamento fechado em Presidente Prudente. Em Marília, Zandonadi (2004) indica que a implantação de loteamentos fechados iniciou-se em 1993.

Sobre a conceituação deste tipo de espaço, Janoschka e Glasze (2003, p. 9) afirmam que

> Um elemento importante desta transformação urbana são as áreas residenciais vedadas ao público em geral. A expansão de áreas residenciais vigiadas e cercadas em muitas regiões do mundo tem gerado uma nova, porém extensa discussão acerca da relação entre desenvolvimento social e as transformações urbanas. Não é surpreendente, que tanto os meios de comunicação quanto o âmbito científico se interesse fortemente pelo estilo de

[52] Traduziu-se de “Blakely y Snyder (1997, p.7) registran los primeros antecedentes de Gated Communities en Estados Unidos a finales del siglo XIX con la privatización de calles en San Luis Mo. y la creación de subúrbios cerrados em Tuxedo Park, N.Y. A partir de la década de 1940 proliferan los country clubs, sobre todo el estado de California. Los mismos autores documentan el crescimento exponencial de la ciudad cerrada a partir de 1970”.

> vida das comunidades fechadas e suas repercussões sociais. Nas urbanizações fechadas, parecem cristalizar-se todos os processos de desenvolvimento urbano atual. Neste sentido, se está insinuando um novo tipo de cidade: a "*ciudad blindada*" (Améndola, 2000), a "ciudad de muros" (Caldeira, 2000) ou a "*ciudad fragmentada*" (Glasze, 2003)[53]. (Grifou-se).

Do ponto de vista histórico os bairros segregados e fechados não constituem uma novidade habitacional. As cidades dividem-se, partem-se, polarizam-se, especialmente com a globalização e o regime de acumulação flexível. As divisões que caracterizam as cidades são determinadas por cada período histórico. No período da Idade Média, as muralhas eram úteis à segurança das pessoas que viviam no interior dos feudos também. "Contra os ataques súbitos, uma muralha de guarda durante todas as horas, era mais útil que qualquer quantidade de coragem militar." (MUMFORD, 1965, p. 327). Para Capron (2006, p. 23), historiadores demonstraram que as cidades medievais não separavam pobres e ricos e "na cidade moderna a rigidez sem equívoco das barreiras sociais é que permite a coexistência dos indivíduos desiguais."[54]

> Assim, na essência, se os muros medievais demarcavam a unidade espacial da cidade, continente de diferenças, os que circundam esses novos espaços residenciais têm como razão precípua separar os desiguais, reforçando e mudando o valor das diferenças, atualmente expressas sob a forma de novos modos de separação social. [...] No período atual e, sobremaneira, nas cidades latino-americanas inseridas em formações sociais fundadas em clivagens profundas, muitas delas aprofundadas pelo escravismo, temos um presente marcado pelas disparidades de toda natureza que estão longe de ser superadas, a despeito dos avanços historicamente recentes, no que tange à democracia política e à distribuição de riquezas. Nesses itens, as desigualdades não apenas são mais profundas, como ganham contornos distintos, numa "sociedade burocrática de consumo dirigido", nos termos propostos por Henri Lefebvre. (SPOSITO e GÓES, 2013, p. 67).

No período recente, a divisão do espaço urbano tem sido concretizada nas cidades modernas de duas maneiras, a primeira delas é por meio de *guetos* – aglomerado espacial não voluntário, respaldado em relações hierárquicas de poder e de bem-estar, comumente relativas ao confinamento por características raciais ou

---

[53] Traduziu-se de: "Un elemento importante de esta transformación urbana son las áreas residenciales vedadas al público en general. La expansión de áreas residenciales vigiladas y enrejadas en muchas regiones del mundo ha regenerado una nueva, pero extensa discusión acerca de la relación entre desarollo social y las transformaciones urbanas. No es sorprendente, que tanto los médios de comunicación como el ámbito científico se interesse fuertemente por el estilo e vida de las comunidades cerradas y sus repercusiones sociales. En las urbanizaciones cerradas, parecen cristalizarse todos los processos de desarrollo urbano actual. En este sentido, se está insinuando un nuevo tipo de ciudad: la "ciudad blindada" (Améndola, 2000), la "ciudad de muros" (Caldeira, 2000) o la "ciudad fragmentada" (Glasze, 2003)."

[54] Traduziu-se de: "Dans la ville moderne, la rigidité sans équivoque des barriéres sociales et qui permet la coexistence d´individus inégaux."

sociais, como por exemplo os campos de refugiados –. A segunda possibilidade relaciona-se aos *enclaves*: clusters voluntários relacionados ao *status* e à possibilidade de mobilidade social ascendente. Estilos de vida, de renda e cultura também podem caracterizar um enclave. Conforme Abrahamson (1996, p. 01)

> podemos usar enclave para nos referirmos a concentrações de moradores que não possuam a mesma etnia ou status inferior, no sentido convencional, mas que compartilham uma vida em comunidade baseadas em riqueza, estilo de vida ou combinação de ambos.[55]

Morar em um enclave atribui *status* ao seu habitante, lhe dá identidade e lhe serve como um identificador. Para a manutenção deste padrão, tanto a exclusão, quanto a discriminação social são essenciais (ABRAHAMSON,1996). Soma-se ao discurso do *status* a narrativa pela necessidade de maior *segurança* quando da opção de morar nos enclaves, ou seja, há uma associação entre o aumento destes produtos imobiliários e a insegurança ou uma tentativa de legitimar o processo do surgimento dos condomínios horizontais fechados.

A fotografia 6 ilustra o discurso da necessidade de *habitat* urbano ultra seguro. É possível visualizar que os condomínios são murados e, em cima dos muros, há a presença de cercas eletrificadas. Outra questão que chama atenção é o fato de existir uma rua ali, separando os dois condomínios, um vazio urbano. É o que Janoschka e Glasze (2003) chamam de *desintegração espacial do corpo urbano,* ou seja, a segregação socioespacial dos habitantes faz com que o tecido urbano das cidades sofra com a segmentação.

[55] Traduziu-se de: “Wes hall use enclave to refer to concentrations of residentes who do not have the same ethnic or minority status in the conventional sense, but who share a significant commonality based on wealth, life-style, or a combination ofe these atributes.”

Fotografia 6 – Muros e rua sem saída, entre os Condomínios Atlântida Ilhas Park e Carmel – Atlântida

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2016 (autoria da foto: João Otávio Barbosa de Souza).

Discute-se, portanto, de que forma os condomínios horizontais fechados têm modificado a distribuição, no espaço urbano, dos grupos sociais excluídos, desarticulando os usos da cidade, bem como os fluxos que movem as suas vidas, mediante formas de segregação mais intensas, porque aos cidadãos é vetado o *ir* e *vir* em determinadas parcelas territoriais. Assim, a estrutura urbana modifica-se constantemente.

> É claro que o aparecimento desses empreendimentos não gerou o desaparecimento de outras formas de habitação e de espaços de consumo, mas os recombina, no contexto das relações espaciais que compõem a cidade, tanto quanto altera seus conteúdos pelas diferenças que se estabelecem, cada vez mais expressas por oposições entre o murado e o aberto, o controlado e não controlado, o exclusivo e o e todos, os centrais e os periféricos, estes, no plural e, atualmente, mais do que nunca, vistos de modo relativo e transitório. (SPOSITO e GÓES, 2013, p. 69).

Deste modo, verifica-se que as cidades estudadas são, simultaneamente, mais complexas, visto que são resultado da sobreposição de lógicas diferentes entre si, mas também, homogêneas, porque o fio condutor que guia a produção e reprodução do espaço urbano é o do acréscimo de valores dos novos produtos imobiliários, de

maneira que essa agregação permita a aferição de renda e lucro em alguns territórios, aumentando as diferenças sociais e espaciais presentes nos municípios.

As diferenças presentes nas maneiras de *habitat* urbano reforçam as relações de poder já existentes. A localização das residências indica características socioeconômicas do seu proprietário e habitante. A segregação espacial diferencia os grupos sociais, criando uma dependência, na qual o bem-estar e o poder de uma parcela de pessoas depende da miséria e submissão de outros.

Nas cidades capitalistas existem superposições e justaposições com disposição à formação de territórios marcados que são originários das inclusões produtivas no processo social. Mas no urbano capitalista também são necessárias exclusões e por esta razão, as justaposições surgem numa relação caótica, porque justapõem territórios urbanos, que podem ser favelas, espaços ocupados, ou os próprios condomínios horizontais fechados (SEABRA, 2003).

Essas mudanças são possíveis em razão das próprias maneiras de se produzir o espaço urbano, incluindo o território pronto para o uso urbano, tanto o uso regularizado, quanto o irregular. Assim, na análise dos condomínios horizontais fechados importa saber como, quando e onde esses produtos imobiliários se estabelecem na dinâmica de crescimento do território dos dois municípios estudados.

> Observando-se o processo de implantação de espaços residenciais fechados nas cidades brasileiras, um dos fatores que se destaca é a tendência à localização mais periférica do que central desses empreendimentos, o que é explicável do ponto de vista dos proprietários fundiários e incorporadores, porque esses tipos de iniciativas exigem glebas de tamanho médio ou grande. Tais áreas, quando se trata de incorporações que visam à criação de espaços residenciais fechados, devem estar disponíveis e, de preferência não edificadas, para que as taxas de apreensão da renda diferencial sejam mais altas. (SPOSITO e GÓES, 2013, p. 70).

O aspecto de localização geográfica ressaltado pelas autoras Sposito e Góes (2013) adequa-se com a realidade de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. As áreas disponíveis para a instalação de condomínios horizontais fechados não estavam necessariamente próximas a outros setores do município, com maior ocupação e infraestrutura adequada, especialmente o que diz respeito a equipamentos e serviços urbanos. A constatação dessa dinâmica nos municípios analisados revela a tendência à descontinuidade territorial e do espaço urbano, ocasionando vazios urbanos e práticas espaciais, como a segregação socioespacial.

Conforme esses produtos imobiliários são implantados em locais mais distantes das áreas mais densamente ocupadas, também se altera o que se compreende por

periférico. O conteúdo dos espaços periféricos das cidades brasileiras, tem sido alterado, não mais verifica-se apenas ocupações precárias e sem infraestrutura da população de baixa renda ou desempregada, mas tem-se também, em algumas cidades, como as que são analisadas aqui, a ocupação pela população de alta renda através de condomínios fechados, com toda a infraestrutura disponível. Como dito anteriormente, a lógica *centro-periferia* que orientou grande parte das cidades brasileiras até o último quartel do século XX, não mais impera e o tecido urbano descontínuo tem sido a marca do crescimento das cidades do século XXI.

O condomínio é, também, uma figura simbólica que leva a pensar-se os afetos e a vida relativa a eles. “Ao entrar em um desses modernos condomínios, (...) temos o sentimento pacificador de que enfim encontramos ordem e segurança” (DUNKER, 2015, p. 47). Atualmente, muros e cercas dão a sensação de segurança para aqueles que estão dentro dos empreendimentos, mas ao mesmo tempo, rompem com alguns vínculos sociais. É impossível não esquecer que, em muitos momentos da história recente, os muros e cercas, na histórica ocidental, foram responsáveis pela morte e pela violência contra determinados grupos sociais, como foi o caso dos campos de concentração nazistas e das *gulags* soviéticas. Assim, muros e cercas são, também, um tipo de proteção contra certos afetos. O condomínio, nesse sentido, está para além de uma organização espacial:

> O precedente mais claro de nossos modernos condomínios administrados, conforme o uso higienista da razão, são, evidentemente, os grandes hospitais psiquiátricos reconstruídos e expandidos no século XIX. (...) O apelo à vida em forma de condomínio baseia-se, como os antigos leprosários e hospícios na promessa de recuperação e reconstrução da experiência perdida. (...) A lógica do condomínio tem por premissa justamente excluir o que está fora de seus muros (...). Por isso, os que vivem fora estão sem lugar, sem terra, sem teto, sem destino. E os que vivem dentro estão demasiadamente implantados em seu espaço, seu lugar e sua posição. (DUNKER, 2016, p. 52-53).[56]

Logicamente a presença destes condomínios fechados causa tensionamentos sociais. No que Dunker (2015) chama de circuito de afetos, a lógica presente nos condomínios nos remete ao modo de funcionamento exemplificado por Foucault

[56] É necessário pensar-se a produção destes empreendimentos a partir desta ruptura também, embora não seja o foco principal deste trabalho. Os exemplos mencionados, o nazismo e as gulags, parecem muito distantes da realidade atual, mas em junho de 2018, moradores de um condomínio horizontal fechado, de alto padrão da Vila Leopoldina, em São Paulo, organizaram um abaixo-assinado com o intuito de pressionar a prefeitura contra moradias populares no bairro. O projeto da prefeitura prevê a construção de Habitações de Interesse Social em um terreno municipal que se localiza no centro de condomínios fechados da Zona Oeste. Para saber mais: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradores-de-condominios-de-alto-padrao-da-vila-leopoldina-pressionam-prefeitura-contra-moradias-populares-no-bairro.ghtml

(2006), quando da descrição das sociedades disciplinares e o panóptico como organização arquitetônica. Contudo, invertem os lugares ocupados pelos agentes sociais neste caso: se no panóptico, os indesejáveis estavam dentro do panóptico, para serem vigiados constantemente e fora estavam os que eram considerados normais, nos condomínios ocorre o contrário. “Nos damos conta de que há ali uma forma de vida na qual a precariedade, o risco e a indeterminação teriam sido abolidos.” (DUNKER, 2015, p. 47).

São análises complexas que dependem da relação concreta, ou seja, da percepção destes produtos imobiliários em um território concreto, razão pela qual, nos próximos itens são analisados os condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá e em Capão da Canoa.

3.4.1 A produção dos Condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá[57]

Os condomínios horizontais fechados diferem dos condomínios verticais por inúmeras razões (principalmente jurídicas), mas especialmente as lógicas de produção imobiliária para ambos os produtos imobiliários são distintas. Para a construção de um condomínio vertical, o tamanho do terreno não necessita ser de médio ou grande porte, como é o caso de grandes empreendimentos, facilitando a sua localização em áreas nas quais o preço dos terrenos é mais elevado, já que o investimento desembolsado para a compra do terreno não é exorbitante.

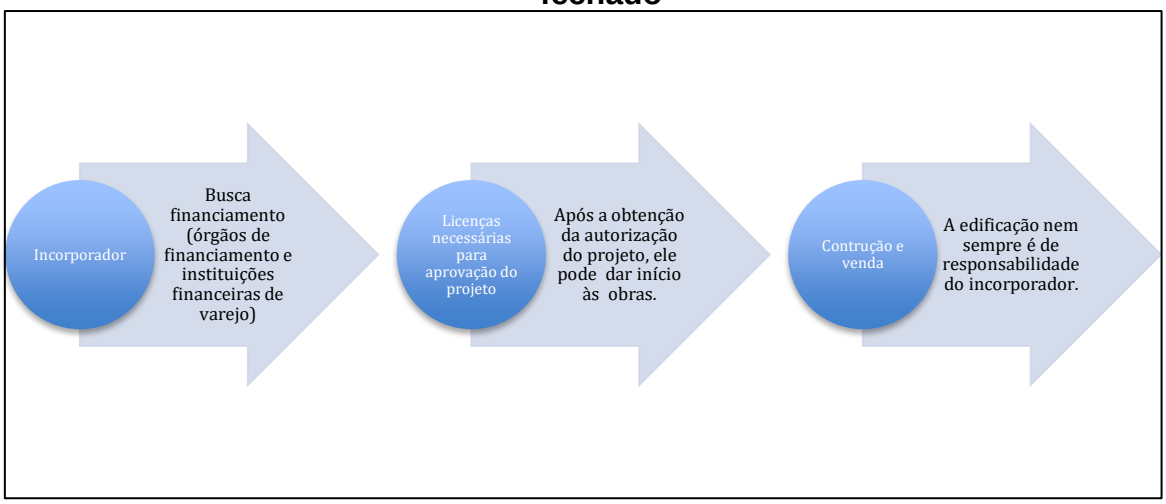
Especificamente no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, os condomínios horizontais fechados surgem de iniciativas das incorporadoras, que necessitam da aprovação do projeto junto ao órgão competente, fracionamento da terra, desenvolvimento de infraestruturas e comercialização de lotes. Os compradores dos lotes, futuros moradores ou então pequenos construtores que adquirem os lotes para construírem e investirem, constroem sem manter uma relação com as incorporadoras, seja ela comercial ou de qualquer outro interesse de capital. Em número menor, existem alguns casos de incorporadoras que desenvolvem também a construção dos

[57] Na seção anterior, em razão de Xangri-Lá ter se emancipado de Capão da Canoa, tentou-se abordar primeiramente daquele município, embora não tenha havido uma subdivisão formal. Aqui, para melhor elucidar a temática, optou-se por subdividir e abordar o surgimento dos condomínios horizontais em Xangri-Lá e em Capão da Canoa, primeiramente em Xangri-Lá, porque foi neste município que os produtos imobiliários surgiram no início da década de 1990. Os empreendimentos consolidam-se em Capão da Canoa a partir dos anos 2000.

imóveis residenciais, como por exemplo o condomínio horizontal fechado *Páteo Marbella*, da incorporadora Báril Produtos Imobiliários.

Objetiva-se elucidar melhor as primeiras etapas da implementação de um condomínio horizontal fechado, com a figura a seguir, que demonstra que o primeiro passo é a ideia ou definição em si do produto. Geralmente, ela é traçada pelo próprio incorporador ou por uma equipe de planejamento dedicada exclusivamente para esta atividade; o segundo passo é a busca por financiamento. O financiador levará em consideração se o produto já é comum no mercado; o terceiro passo relaciona-se com a obtenção de aprovação para o parcelamento da terra, implantação da infraestrutura necessária; e o último está ligado à comercialização dos lotes e sua edificação, que podem ser de responsabilidade da incorporadora ou não.

Figura 19 – Ciclo inicial da implementação de um condomínio horizontal fechado



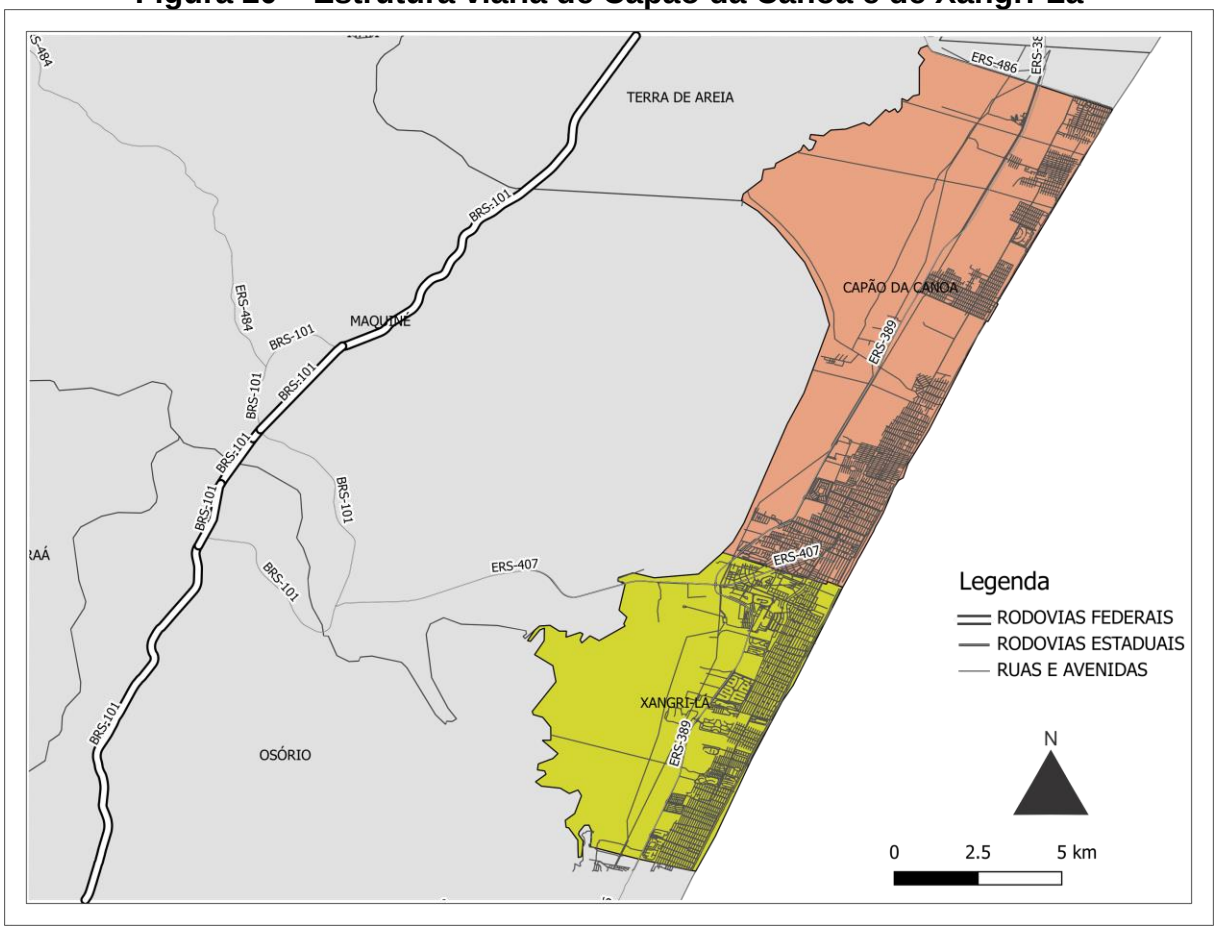
Fonte: elaboração própria.

No período mais recente de ocupação de Xangri-Lá, bem como de outros municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul (Torres, Tramandaí e Capão da Canoa), se teve como característica principal a presença dos condomínios horizontais fechados com aspectos de *country clubs,* conforme o modelo descrito por Blakely e Snyder (1997). São residências unifamiliares, mas com uma infraestrutura voltada para práticas exclusivas dos seus moradores, como por exemplo o golf.

A praia é o eixo estruturante do crescimento de Xangri-Lá. Posteriormente tem-se a Avenida Paraguassú e a Estrada do Mar. Essas três vias marcam o crescimento urbano do município. Os pontos de maior adensamento são encontrados nos distritos

de Rainha do Mar, Atlântida e no distrito sede, Xangri-Lá, que são também onde se localizam os três pontos de acesso ao município.

Figura 20 – Estrutura viária de Capão da Canoa e de Xangri-Lá



Fonte: Elaborado por Nicolas Billig De Giacometti (2019).

Todavia, embora seja um município que vive do turismo, Xangri-Lá não conta com transporte rodoviário estadual, apesar do aumento da sua população nos últimos anos. A estação rodoviária que se utiliza é a de Capão da Canoa, além de outros equipamentos urbanos. Aliás, a proximidade com Capão da Canoa pode ser a responsável pelo compartilhamento da infraestrutura. A facilidade de conexão entre os municípios também influencia na hora da escolha pela residência em um condomínio horizontal fechado, tendo em vista que o(a) morador(a) pode facilmente deslocar-se de um município para o outro para utilização de serviços como supermercados, hospitais, entre outros.

Como afirmado anteriormente, a construção da Rodovia RS 389 (Estrada do Mar) propiciou melhor acesso ao Litoral Norte gaúcho. O meio ambiente destes municípios passou a ser valorizado economicamente, adquiriu um novo *status*, a

beleza das praias ganhou a incorporação das lagoas, das dunas, da serra geral. Xangri-Lá e Capão da Canoa estão inseridos em uma estreita faixa de terra cercada por praia e lagoa. Todas essas características são utilizadas como estratégias de marketing e incorporadas às narrativas mercadológicas dos condomínios horizontais fechados, pelas incorporadoras e imobiliárias responsáveis pela sua construção e comercialização.

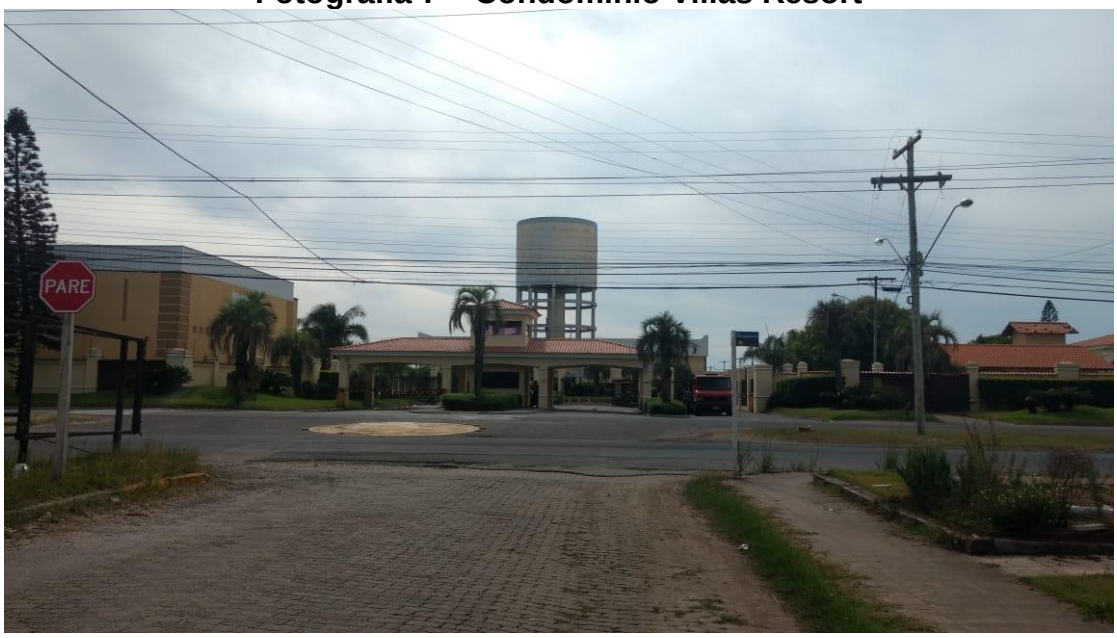
Xangri-Lá é o município do Litoral Norte gaúcho que conta com o maior número de condomínios horizontais fechados. O primeiro deles teve sua negociação iniciada no ano de 1990 e aprovação em 1995. O condomínio Villas Resort (Fotografia 7) começou a ser edificado no ano de 1992 após ser firmada uma parceria entre a prefeitura de Xangri-Lá, por meio de seu representante na época, o prefeito César Bassani, e o empreendedor Elmar Ricardo Wagner (Diretor Presidente do Grupo Capão Novo) (SOUZA, 2013).

> [...]Tudo começou com viagens ao Exterior enquanto era diretor de uma transportadora. Durante passagens pela Flórida, no sudeste dos Estados Unidos, encantou-se com o conceito de condomínios fechados que ofereciam serviços e clubes aos moradores. Uniu o que viu lá fora com a falta de atrativos das praias gaúchas e, com uma pitada de boa sorte e uma excelente oportunidade, construiu o primeiro condomínio fechado do Litoral Norte, em 1995: o Xangri-Lá Villas Resort. A história do presidente do Grupo Capão Novo, Elmar Ricardo Wagner, confunde-se com a expansão das praias gaúchas. (ELY, 2013)

Nos condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá há um predomínio nas construções realizadas como segunda residência, especialmente construídas para moradores de Porto Alegre e da região metropolitana. Os condomínios oferecem um padrão de vida alto e que, em muitos casos, os moradores que compram o lote e constroem suas residências, não encontram em seus municípios de origem.

Ademais, além de várias áreas desocupadas (glebas), próprias para o desenvolvimento deste tipo de produto imobiliário, a prefeitura incentiva este tipo de ocupação do espaço urbano, além de utilizá-la como maneira de tornar o município conhecido. As paradas de ônibus possuem o logotipo *A capital dos Condomínios*, como visto na fotografia 8.

Fotografia 7 – Condomínio Villas Resort



Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2019 (autoria da foto: Mariana B. de Souza).

Fotografia 8 – O marketing institucional municipal em parada de ônibus em Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2016 (autoria da foto: Mariana Barbosa de Souza).

Em 2005, mediante a promulgação da Lei Complementar nº 12, de 11 de julho (XANGRI-LÁ, 2005), o município regulamentou os condomínios horizontais fechados em nível municipal, embora persistam embates com as legislações tanto estadual, quanto federal, que serão melhor aprofundadas no Capítulo 4. Os Condomínios anteriores ao Plano Diretor municipal contam com legislação própria[58].

Assim, com o incentivo municipal (que pode ser, inclusive, isenção fiscal enquanto o empreendimento ainda se encontra em construção), já são mais de trinta condomínios horizontais fechados sendo comercializados em Xangri-Lá, conforme quadro 13. Sendo que 52% da arrecadação total do IPTU do município advém destes empreendimentos, segundo a Associação dos Condomínios Fechados Horizontais de Xangri-lá. Ademais, os condomínios ocupam, mais de 30% da zona urbana do município, segundo a Secretaria de Planejamento.

Quadro 13 – Condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá

	Condomínio	**Incorporadora responsável**	**Área**	**Nº de unidades**	**Decreto de aprovação**
1	Xangri-Lá Villas Resort	Grupo Capão Novo – WagnerPar	148.435,25 m^2	391 (369 un. prontas + 22 lotes)	Lei nº 156, de 08/08/1995
2	Atlântida Lagos Park	WagnerPar	420.841.49 m^2	362 (346 un. prontas + 16 lotes)	Lei nº 182, de 29/12/1995
3	Carmel Condomínio	Solon Soares	69.297,00 m^2	80	Decreto nº 103/2003, de 30/09/2003
4	Porto Coronado	Grupos Báril/Habitasul	178.200,34 m^2	210	05/2002, de 13/02/2002
5	Atlântida Ilhas Park	Beralvi empreendimentos Imobiliários	268.010,23 m^2	155	Decreto nº 50/2002, de 02 de julho de 2002.
6	Las Dunas	Arcadia Urbanismo	115.775,84 /m^2	116	Lei nº 711, de 31/05/2005
7	Green Village	Ivo Nedefi, Sergio Peluvo e outros	913.137,00 m^2	224	Decreto Nº 107/2001 (Revogado pelo Decreto nº 102/2002, de 28/11/2002)
8	Bosques de Atlântida	WagnerPar	446.750,54 m^2	184	Decreto nº 95/2003. (Revogado pelo Decreto nº 44/2004, de 22/03/2004)

[58] São os condomínios: Ilhas Park, Green Village, Quintas do Lago, Bosques de Atlântida, La Plage, Las Palmas, Villaggio Atlântida e Riviera I e II (SOUZA, 2013).

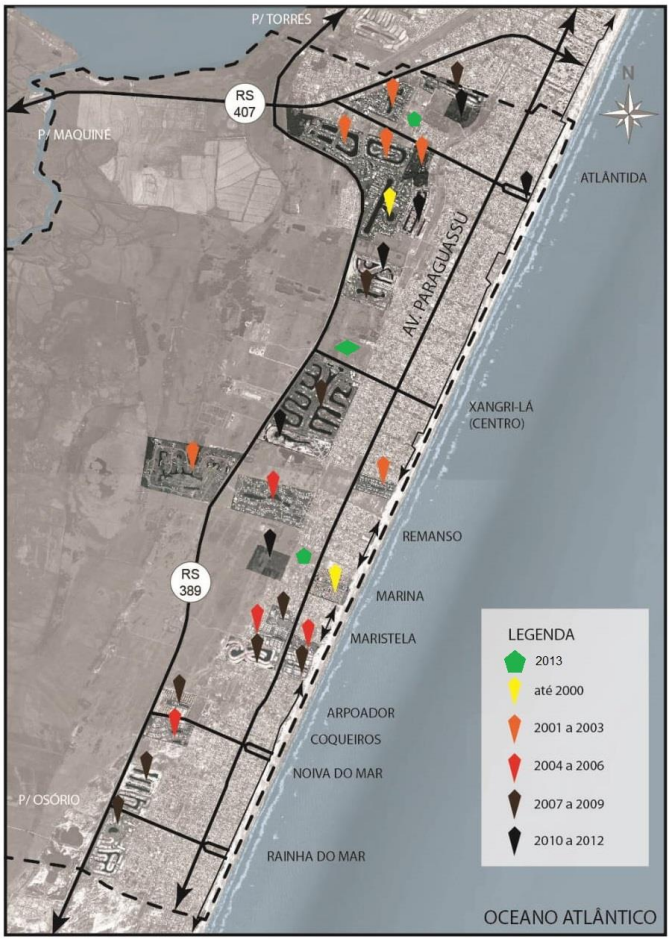
9	La Plage	Proporson Empreendimentos Imobiliários Ltda.	92.879,04 m²	73	Lei Complementar nº 022, de 17/10/2006
10	Las Palmas	Báril Produtos Imobiliários	172.264,24 m²	329	Lei Complementar nº 32, de 14/04/2008
11	Ventura Club	Arcadia Urbanismo	419.628,98 m²	358	Decreto nº 233/2006, de 09/10/2006
12	Pacific Residence Club	Báril Produtos Imobiliários	106.747,58 m²	445	22/11/2006
13	Quintas do Lago	Quintas do Lago Empr. Imob.	170.785,51 m²	177	Lei Complementar nº 18, de 09/08/2006 Decreto Nº 34/2007, de 26/02/2007
14	Riviera Xangri-Lá I	Casa da Praia	1.100.329,98 m²	91	Decreto nº 221/2007, de 15/10/2007
15	Riviera Xangri-Lá II	Casa da Praia	2.287.337,39 m²	283	Decreto nº 221/2007, de 15/10/2007
16	Playa Vista	Durafa e Metagon Incorporadora e Loteadora	101.460,92 m²	114	Decreto nº 206/2007, de 03/10/2007
17	Veneza Club	Báril Produtos Imobiliários	141.505,26 m²	150	Decreto nº 25/2008, de 13/02/2008
18	Enseada Lagos de Xangri-Lá	Goldsztein Cyrela e WagnerPar	721.193,13 m²	565	Decreto nº 283/2008, de 1/12/2008
19	Casa Hermosa	Báril Produtos Imobiliários	131.737,99 m²	531	12/11/2008
20	Celebration Condominium Club	Durafa	204.659,65 m²	182	Decreto nº 311/2008, de 22/12/2008
21	Villagio Atlântida	G11 Engenharia e Paloma Empreendimentos Imobiliários	158.141,87 m²	149	Lei Complementar nº 035, de 09/09/2008
22	Acqualina Beach Village	Zuckhan Incorporações e Participações Ltda.	69.540,00 m²	118	Decreto nº 12/2009 (Revogado pelo Decreto nº 51/2009, de 10/03/2009)
23	Rossi Atlântida	Rossi Residencial	170.950,51 m²	496 un. Prontas	Decreto nº 251/2010, de 21/12/2010
24	Malibu Beach Residence	Grupo Rochedo	190.835,69 m²	197	Decreto nº 231/2010, de 06/12/2010
25	Sea Coast Beach Village	Nova Ipanema Empreendimentos Imobiliários	195.044,91 m²	238	Decreto nº 105/2010, de 12/02/2010
26	Las Dunas	Arcadia Urbanismo			Lei nº 711, de 31/05/2005
27	Las Palmas	Báril Produtos Imobiliários			Lei Complementar Nº 32, de 14/04/2008

28	Blue	Arcadia Urbanismo	188.135,07 m²	373	Projeto Aprovado em 20/11/2005
29	Páteo Marbella	Báril Produtos Imobiliários	164.912,55 m²	350	Decreto nº 39/2013 (Revogado pelo Decreto nº 45/2013, de 03/05/2013)
30	Solanas Casas Del Mar	Schwartzman Construtora	6.600m² m²	35	2011
31	Sense Xangri-Lá	Ughini Empreendimentos	171.276,96 m²	144	Decreto nº 205, de 27 de setembro de 2016.
32	One Atlântida Houses	G11 Engenharia	80.925,00 m²	160 un. Prontas	Lei nº 1111, de 06/06/2008. Decreto nº 5/2012, de 19/01/2012
33	Costero	Báril Produtos Imobiliários	28.437,01 m²	312	27/12/2013
34	Krill	Não há incorporadora definida para a execução do projeto.		Sem data prevista para lançamento.	Decreto Nº 283/2011, de 25 de novembro de 2011.
35	Aruba	Não há incorporadora definida para a execução do projeto.		Sem data prevista para lançamento	

Fonte: Organização própria.

Nota: As três diferenciações de cores referem-se aos seguintes períodos: 1990-2000, 2001-2010, 2011-2019

Figura 21 – Condomínios Horizontais fechados: Xangri-Lá



Fonte: Adaptado de Lopes, 2013.

A partir do cruzamento dos dados do quadro anterior como a figura (21) acima, é possível perceber que os condomínios horizontais fechados não seguem uma lógica espacial, todavia eles concentram-se em torno das três principais avenidas do município: a Avenida Beira-Mar, a Avenida Paraguassú e a Estrada do Mar (RS-389). A implantação deste produto imobiliário no município teve início nos anos 1990, como já mencionado, mas consolidou-se em 2010, com o incremento da infraestrutura em outros setores do município, especialmente na região sul, na qual se localizam os distritos de Rainha do Mar e Maristela.

Assim, a tendência é que estes produtos ocupem toda a faixa à margem da Estrada do Mar, que no período atual é considerada área de expansão urbana do município e altamente valorizada no mercado imobiliário, já que como dito antes, eles possuem incentivo do município para instalarem-se.

Contrariamente aos loteamentos que marcaram as décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970, em que os idealizadores buscavam a proximidade com o mar, os condomínios ofertam aos seus residentes áreas de infraestrutura de lazer altamente equipadas, com lagos artificiais, academias, recreação, piscinas, clubes infantis, quadras de tênis, não importando a necessidade de proximidade com a praia e tendo como resultado ruas vazias, como a da figura 22.

A rua Leão Marinho dá acesso a uma área loteada de baixa renda, que se localiza próxima aos condomínios fechados. É uma rua não pavimentada, sem a presença de calçadas e conta somente com a presença de muros, de forma que se torna pouco segura para os pedestres. Suas únicas aberturas são as entradas de serviços dos condomínios.

Figura 22 – Rua Leão Marinho, entre os condomínios Acqualina e Pacific

Fonte: arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza. (Foto de Mariana B. de Souza, 2019)

De modo similar, o processo de implantação dos condomínios fechados em Capão da Canoa também se materializa e vêm ocorrendo nos últimos anos o espraiamento da incidência destes empreendimentos, cuja expansão horizontal dos produtos ultrapassa as fronteiras municipais.

3.4.2 Condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa

Analisando o município caponense constata-se que as dinâmicas de expansão territorial são muito semelhantes às dinâmicas do município de Xangri-Lá. A conformação territorial teve início ainda mais cedo nesse território, onde se observou,

a partir da década de 1980 a extensão da área urbana, a descontinuidade do tecido urbano, aumento das negociações imobiliárias em terrenos sem construções caracterizando a aquisição de terras para especulação imobiliária e o crescimento imobiliário superior aos números das demais regiões do Estado do Rio Grande do Sul.

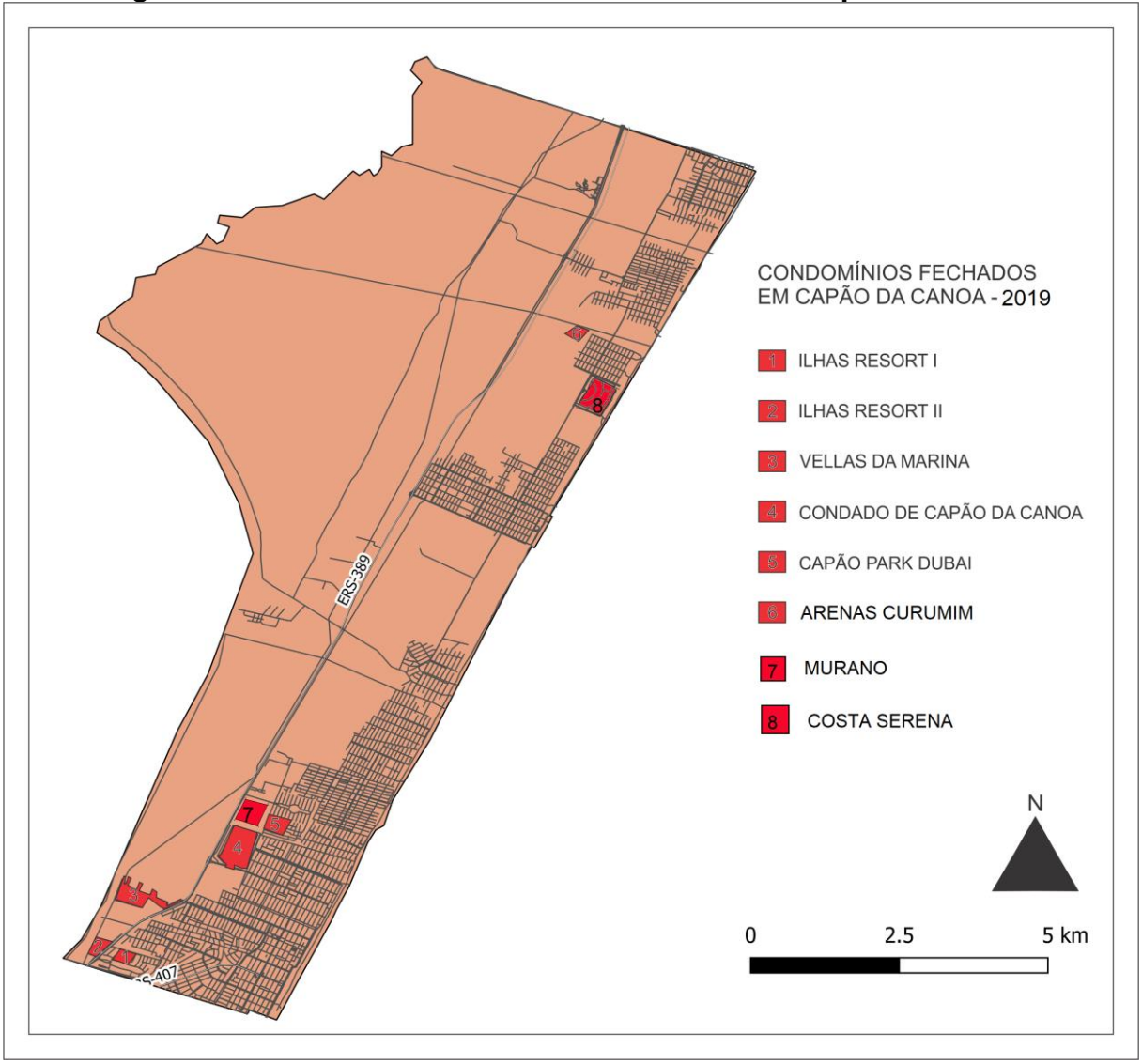
Desde os anos 1980, a construção civil é um dos setores mais importantes para a economia de Capão da Canoa. Este setor é responsável pelo atendimento da necessidade do mercado, pela criação de novos produtos que atendam a demanda deste mercado e a proposta de condomínios horizontais fechados de luxo é uma destas ideias. O produto foi apresentado como algo inovador, sofisticado e disponível para aqueles que queriam e podiam (do ponto de vista financeiro), dispor de segurança, lazer e conforto.

Como o município tem maior densidade demográfica na sua região sul, no distrito sede que faz divisa com o município de Xangri-Lá, é mais difícil verificar a presença de condomínios horizontais fechados nessa região. A tendência de expansão urbana de Capão da Canoa é em direção ao Norte, e, assim como no caso de Xangri-Lá, há uma grande concentração de condomínios horizontais fechados às margens da Estrada do Mar, rodovia que atravessa o Litoral Norte gaúcho.

Assim, no que se relaciona com a expansão do tecido urbano e a tendência à descontinuidade territorial, em Capão da Canoa, assim como verificou-se em Xangri-Lá, os condomínios horizontais fechados e as áreas de uso residencial mais modesto são igualmente reflexo dessa dinâmica de produção do espaço urbano mais dispersa, especialmente porque, ao que tudo indica, os incorporadores procuram brechas no tecido urbano, glebas vagas, nas quais eles podem inserir o seu produto imobiliário.

Assim, especificamente em Capão da Canoa, são ao menos oito condomínios horizontais fechados em comercialização, conforme figura 23 e quadro 14:

Figura 23 – Condomínios Horizontais Fechados: Capão da Canoa



Fonte: Elaborado por Nicolas Billig De Giacometti (2019).

Quadro 14 – Condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa

	Condomínio		Ano	Área	Unidades
1	Velas da Marina	Grupo Marina Park	2013	372.593,18 m^2	293
2	Condado de Capão	WagnerPar	2007	445.895,96 m^2	576
3	Costa Serena	WagnerPar	2009	317.293, 21 m^2	289
4	Dubai Resort	Magazine Luíza Incorporações	2008	342.841,64 m^2	490
5	Capão Ilhas Resort 1 e 2	Beralv Empreendimentos Imobiliários	2010	436.772,69 m^2	524

6	Arenas Curumim	WagnerPar	Lançamento em 2018	13 hectares	233
7	Murano	Pioner e Teixeira Empreendimentos	Lançamento em 2018		369
8	Terrasul Condomínio	Terrasul Construções	Previsão de entrega: dezembro de 2020	+ de 200.000 m^2	322

Fonte: Organização própria.

O condomínio mencionado no quadro acima, Terrasul, apresenta como *slogan estilo colonial espanhol*, que pode ser encontrado no tipo arquitetônico deste empreendimento. Como afirmado em Souza (2013), em muitos casos, os condomínios não possuem identidade com a cultura local, ou até mesmo com as questões paisagísticas. São condomínios temáticos que apresentam estilos de outras realidades, com tipos arquitetônicos específicos.

Figura 24 – Planta baixa do condomínio fechado Terrasul

Fonte: http://www.terrasul-rs.com.br/condominio. Acesso em: 10 ago. 2018.

A presença dos condomínios horizontais fechados nos territórios dos municípios estudados denota a ideia de que os interesses econômicos, envolvidos com a

especulação imobiliária, estão intrinsecamente relacionados com a produção do espaço urbano, mais do que uma possível demanda ou o anseio por um afastamento espacial em si. Nesse sentido, Carlos (2014, p. 65) contribui ao afirmar que

> Considerada em sua totalidade, a acumulação tende a produzir uma racionalidade homogeneizante, inerente ao processo que se realiza produzindo não só objetos/mercadorias, mas também a divisão e organização do trabalho, modelos e comportamento e valores e representações que induzem ao consumo, revelando-se norteadores da vida cotidiana. Desse modo, a vida cotidiana, se apresenta tendencialmente invadida por um sistema regulador em todos os níveis, concretizada no espaço como norma – ditos interditos – que formaliza e fixa as relações sociais reduzindo-as a formas abstratas, autonomizando as esferas da vida e, como consequência, dissipando a consciência espacial. [...] Desse modo, pode-se afirmar que além de objetos, o sentido da noção de produção revela um processo real, amplo e profundo como um conjunto de relações, modelos de comportamento e sistema de valores, formalizando e fixando as relações entre os membros da sociedade, e, nesse processo, produzindo um espaço em sua dimensão prática. Aqui os sujeitos entram em conflito em torno da produção do espaço no conjunto da sociedade, na cidade.

Em Capão da Canoa, a partir das falas dos entrevistados, especialmente dos corretores imobiliários foi possível constatar uma realidade diferente da existente em Xangri-Lá. Naquele município, as residências de condomínios horizontais fechados são ocupadas, em sua grande maioria, por pessoas originárias da região metropolitana de Porto Alegre, com a finalidade de segunda residência, durante o verão (SOUZA, 2017).

Nos condomínios caponenses também existe uma parcela de pessoas da região metropolitana que habita estes produtos imobiliários, mas há uma presença marcante de comerciantes da região, que procuram este tipo de habitação urbana, em razão do baixo efetivo policial, especialmente na baixa temporada. São comerciantes bem-sucedidos, que também querem garantir a segurança de sua família. Em Souza (2013) restou demonstrado que os índices de criminalidade não sofreram significativo aumento nos últimos anos, a ponto de ser a razão principal para proprietários adquirirem imóveis em condomínios fechados. Porém, há que se destacar que estes proprietários são oriundos de cidades médias e de Porto Alegre e em tais locais, os crimes de fato alcançam maiores números, especialmente crimes contra o patrimônio. Então, além de juízes, promotores, entre outros, estes comerciantes (proprietários de lojas, incorporadoras imobiliárias e também profissionais liberais como advogados e médicos) também habitam os condomínios de Capão da Canoa permanentemente. O condomínio Velas da Marina é um exemplo de condomínio com habitação permanente (Figura 25).

Figura 25 – Condomínio Velas da Marina (Primeiro condomínio horizontal fechado do município – 1995)

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2019. (autoria das fotos: João Vargas de Souza).

A escolha pela moradia em condomínios fechados constitui novas relações entre os moradores e o espaço que os circundam, de diferentes maneiras. Os muros são limitadores que esmorecem as relações espaciais com a cidade. “A exceção são os deslocamentos que se estabelecem pelos portões de acesso, concentrando os fluxos nesse ponto de intersecção entre o interno e o externo a esses ambientes.” (SPOSITO e GÓES, 2013, p. 98).

É importante destacar também que no caso de Capão da Canoa, desde a sua emancipação em 1982, grande parte dos prefeitos eleitos possuía relação com o ramo

da construção civil, o que de certa maneira favoreceu o desenvolvimento do ramo imobiliário no município, conforme tabela 3.

Tabela 3 – Relação de Prefeitos de Capão da Canoa

Prefeito	Gestão	Atividades privadas	Cargos no Setor público
Egon Birlem	1983-1988 1993-1996	Proprietário de fábrica de móveis e de loja de imóveis e eletrodomésticos.	- Assessor de deputados estaduais (1997-1998); - Diretor do Departamento de Eventos da Secretaria Estadual de Turismo (2003-2004); - Secretário de Turismo de Xangri-Lá (2005-2006).
Ledorino Brogni	2001-2004	Empresário da Insdústria da Construção Civil e do ramo imobiliário, principal acionista do Parque Aquático Acqua Lokos.	-
Oscar Birlem	2001-2004	Proprietário de madeireira e de loja de material de construção.	- Vereador (1983-1988; 1989-1992; 1993-1996; 1997-2000); - Secretário Municipal e Obras e Saneamento (02/1984 a 02/1988; 01/1993 a 10/1993; 12/1995 a 02/1996).
Jairo Marques	2005-2008	Engenheiro Civil; Empresário da indústria da construção civil.	- Vice – Prefeito (2017 - em andamento).
Amauri Magnus Germano	2009-2012	Fiscal Sanitário concursado (Prefeitura de Capão da Canoa).	- Vereador (2005-2008); - Presidente do Sindicato do Municipário de Xangri-Lá e Capão da Canoa.
Valdomiro de Matos Novaski	2013 – 2016	Mestre de Obras na Construção Civil	- Vice-Prefeito (2005-2008).
Amauri Magnus Germano	2017 – em andamento	Fiscal Sanitário concursado (Prefeitura de Capão da Canoa).	- Vereador (2005-2008); - Presidente do Sindicato do Municipário de Xangri-Lá e Capão da Canoa.

Fonte: Raízes de Capão da Canoa, 2004. Organização própria.

A presença destes agentes sociais na dominação legislativa municipal, como dito, contribuiu para o desenvolvimento do setor imobiliário e prova disso está na verticalização presente no município (é possível construir prédios de até 13 andares), que ainda não existe no município vizinho de Xangri-Lá. A figura 26, mostra que o limite oficial entre os dois municípios é visível, especialmente na Avenida Beira-Mar.

Figura 26 – Conurbação entre Xangri-Lá e Capão da Canoa

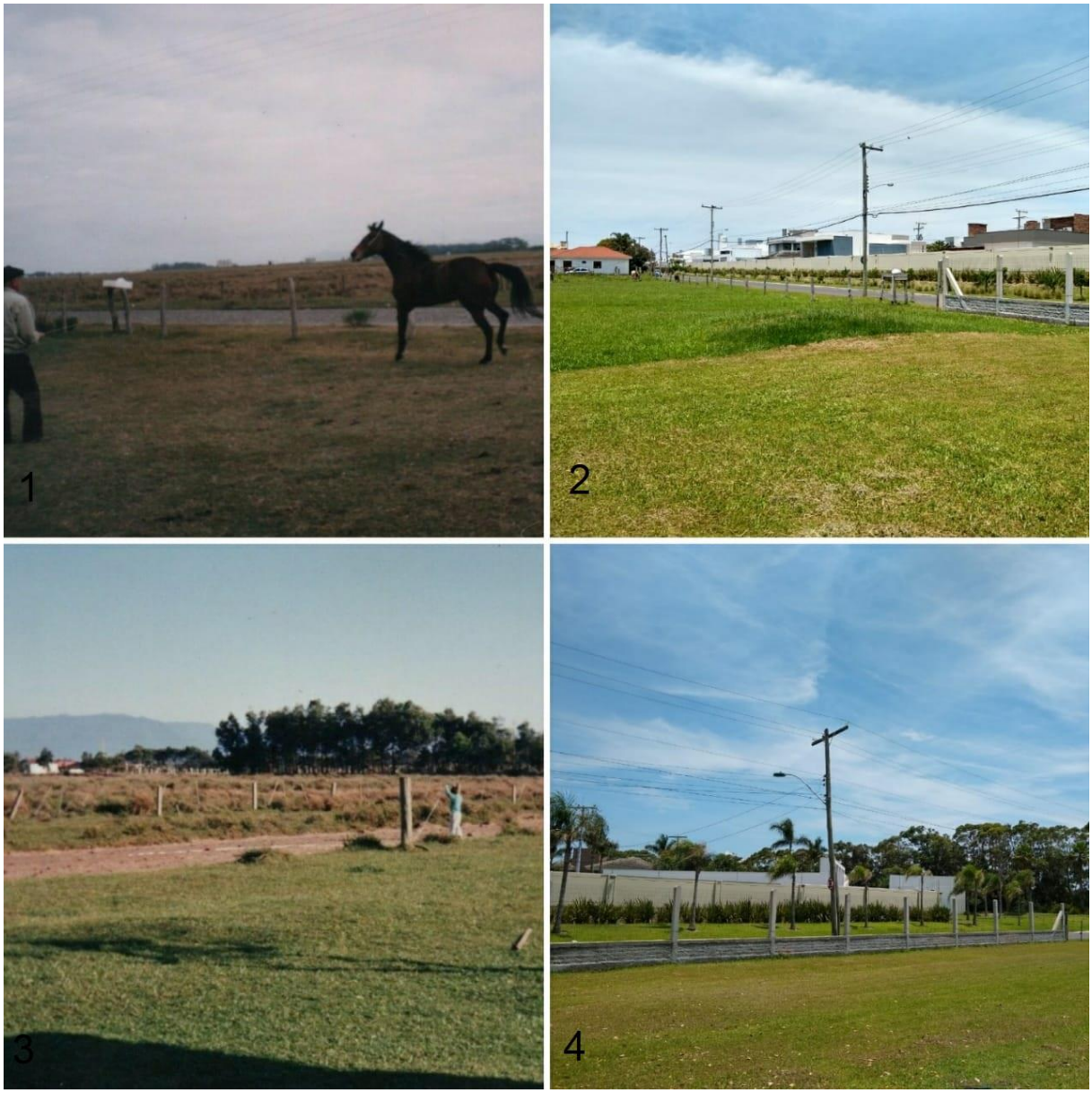
Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza. (Fotos: Mariana B. de Souza, 2018).

O próximo capítulo abordará as práticas espaciais e a normatização dos condomínios horizontais fechados nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-

Lá, detalhando como ocorreu a produção da norma que regulamenta estes produtos imobiliários em ambos os municípios.

4 PRÁTICAS ESPACIAIS E NORMATIZAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NOS MUNICÍPIOS DE CAPÃO DA CANOA E XANGRI-LÁ

fronteiras são criação do homem
só nos separaram fisicamente
não deixem que elas nos coloquem uns contra os outros
– não somos inimigos
Rupi Kaur[59]



Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza.
Nota: Foto 1 – Propriedade de Otávio Raulino de Souza, em Xangri-Lá (vista norte), 1990; Foto 2 – Propriedade de Otávio Raulino de Souza, em Xangri-Lá (vista norte), 2019; Foto 3 – Propriedade de Otávio Raulino de Souza, em Xangri-Lá (vista sul), 1990; Foto 4 – Propriedade de Otávio Raulino de Souza, em Xangri-Lá (vista sul), 2019. Os muros visíveis são de dois condomínios: Quintas do lago e Malibu, em Xangri-Lá.

[59] KAUR, Rupi. *O que o sol faz com as flores*. Tradução de Ana Guadalupe. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018. p. 128.

Neste capítulo apresentar-se-á uma análise da maneira como foram construídas, socialmente, as normas que regulam os condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, como estas normas foram implementadas nestes dois municípios e a relação existente com o espaço público e a segregação urbana.

Observa-se, portanto, os produtos imobiliários, estas formas de *habitat* caracterizadas por modernas formas e sistemas de controle e cercadas por altos muros, tendo como referência a legislação que foi criada em âmbito municipal a respeito destes mesmos espaços residenciais fechados, tendo em vista que nos capítulos anteriores, tratou-se deles sob a ótica das escalas interurbana, da cidade e de outras escalas relacionadas com a temática, como foi o caso dos agentes sociais que atuam em diferentes níveis.

Não está a afirmar-se, porém, que existe uma diminuição escalar, mas sim uma delimitação territorial do objeto pesquisado em si, entendendo-se que o Desenvolvimento Regional, enquanto área do conhecimento, consolidada, compreende também as microescalas e, neste sentido, as microescalas do próprio desenvolvimento urbano. Assim, os condomínios horizontais fechados são tomados, a partir da construção da norma que os orienta, que os implementa nos municípios escolhidos para análise, bem como a sua relação com o espaço público e a segregação urbana.

4.1 Histórico do parcelamento do solo urbano no Brasil e considerações gerais sobre a realidade de Xangri-Lá e de Capão da Canoa

Comumente, no Brasil, os espaços fechados por muros e controlados por sistemas modernos de segurança e vigilância, de finalidade residencial e destinado à construção de casas unifamiliares, são conhecidos como condomínios horizontais e, diversas vezes, vendidos como tal, embora não se adequem à legislação, para este tipo de produto imobiliário, muito menos seja uma gleba de propriedade condominial.

Quando se pensa nas características existentes nos condomínios verticais e horizontais, muitas delas são as mesmas. Entretanto, para a presente pesquisa, os condomínios verticais, embora presentes especialmente no município de Capão da Canoa, como já demonstrado no capítulo anterior, diferem-se dos condomínios horizontais fechados a partir de um elemento que parece essencial: além da contenção por muros, os condomínios horizontais fechados possuem vias e calçadas,

utilizam-se de grandes porções territoriais que atravessam o tecido urbano, marcadas pelas barreiras físicas dos muros que os cercam. Em se tratando dos condomínios verticais, é possível visualizar alguns que possuem estas características, ou seja, alguns empreendimentos de grande porte, possuem vias de circulação automotiva, mas não é o caso dos municípios em análise.

Quando adentra-se em um destes condomínios horizontais fechados presentes em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, elaborados a partir de complexos e modernos projetos de engenharia e arquitetura, a impressão primeira é de um sentimento de ordem e de segurança advindos de uma vida na qual inexistem as mazelas do cotidiano em que o espaço é homogêneo e determinado a partir de certas regras de convívio. A *polícia* é presente, embora seja particular. As vias são pavimentadas e sinalizadas, as casas com jardins frontais e ausentes de cercas (Fotografia 9 e Figura 27). É a concretização de um espaço funcional, bem administrado e limpo, em que se pode viver com tranquilidade em comunidade, juntamente com seus pares.

Fotografia 9 – Residência no Condomínio horizontal fechado Enseada, em Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza (foto de Paulo Antônio Barbosa de Souza, 2018).

Figura 27 – Residência no Condomínio horizontal fechado Acqualina, em Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza (foto de Paulo Antônio Barbosa de Souza, 2018).

Nos casos de Capão da Canoa e de Xangri-Lá verifica-se a variedade de estilos que conduz os observadores, abruptamente, de casas em estilo arquitetônico espanhol, como é o caso do condomínio *Casa Hermosa*, em Xangri-Lá, para o estilo modernista, como o condomínio *Enseada*, no mesmo município, ambos construídos juntamente à Estrada do Mar, transformando também os municípios em referências de arquitetura do entretenimento.

Como explicado em outras oportunidades (SOUZA, 2017), diferentemente de bairros-dormitórios e dos subúrbios de New York, criados para o superpovoamento de Manhattan, os condomínios estudados nesta pesquisa possuem um movimento inverso, uma outra finalidade. Primeiramente, porque foi do centro para o que se

entendia como periferia de ambos os municípios. Em um segundo momento, são a reprodução de um condomínio surgido em São Paulo, em 1973, o *Alphaville*, com o objetivo de elaborar novas formas de vida.

Desse empreendimento, importa resgatar alguns conceitos publicitários que, em muito, assemelham-se com os que são propagandeados atualmente. Caldeira (2000, p. 266-267), mencionou que o *Alphaville* foi um projeto publicitário construído e divulgado desde os anos 1970, apresentando características como:

> "Portal do Morumbi. Aqui todo dia é domingo." (1975)
> "Granja Julieta. Vá lá e more feliz." (1976)
> "Vila das Mercês. O direito de não ser incomodado." (1980)
> "Verteville 4 – em Alphaville –, soluções reais para problemas atuais." (1987)
> "Desperte o homem livre que existe em você. Mude para a Chácara Flora." (1989)

Destaque-se que são informes publicitários dando ênfase para a solução de supostos problemas da classe média: segurança e acesso a determinados serviços. Ainda assim, desde os anos 1970, os componentes importados pela retórica dos novos produtos imobiliários de seus equivalentes estrangeiros, um continua se destacando ante a sua ausência: a intenção de uma comunidade integrada. Essa constatação é ainda mais perceptível no litoral norte gaúcho, em que grande parte das residências dos condomínios fechados são ocupados apenas na alta temporada de veraneio.

Os condomínios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, contrariamente, não fazem qualquer menção a respeito de uma vida em comunidade em anúncios publicitários e, mais, continuam a primar pela diferenciação entre entradas e saídas *sociais*, de um lado, e de *serviço* do outro, como exemplo, as fotografias 10 e 11 do Condomínio Malibu, em Xangri-Lá, a seguir, demonstram, primeiramente a entrada de visitantes e moradores e, após, a entrada de serviço.

Fotografia 10 – Entrada de visitantes e moradores do condomínio Maibu, em Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2019 (autoria da foto: João Vargas de Souza).

Fotografia 11 – Entrada de serviços do condomínio Maibu, em Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2019 (autoria da foto: João Vargas de Souza).

Outrossim, pela legislação brasileira, um condomínio pressupõe o exercício de um direito sobre uma coisa, um mesmo objeto, exercido por muitos. Em outras palavras, a mesma coisa é pertencente a mais de um sujeito, sendo que todos os sujeitos compartilham igualmente de direitos e são responsáveis, igualmente, pelas despesas de manutenção desta coisa. De acordo com a Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964, um condomínio detém alguns limites contra terceiros, como uso livre do bem,

liberdade de alheamento, defesa da posse contra terceiros, concorrência de despesas comuns, inalterabilidade da coisa comum sem consentimento dos condôminos (BRASIL, 1964).

É importante traçar essas diferenças conceituais, pois os condomínios brasileiros têm na sua própria essência a diferença quanto aos condomínios anglo-saxônicos. Nesse sentido, Dunker (2015, p. 50) contribui nessa compreensão ao afirmar que

> Ao contrário das *gated communities* norte-americanas, que se baseiam no conceito de comunidade anterior, ou do *condominium* anglo-saxônico, derivado do uso e da propriedade estabelecida, o estatuto português e brasileiro do condomínio provém do conceito de defesa, cujo modelo é o forte de ocupação. Não se trata aqui de portões que, que restringem e orientam a circulação de pedestres, ou de cercas, que delimitam simbolicamente o pertencimento e a obrigação de cuidado do território, mas de muros de defesa, cujo o objetivo militar é impedir a entrada, ocultar a presença de recursos estratégicos e facilitar a observação do inimigo. [...] **As diferenças de classe e de raça não foram tocadas, mas "resolvidas" por meio de um sutil código de circulação e de convivência apartada entre os serviçais e os moradores. Seria preciso descobrir como foi possível inventar uma forma de vida comum sem uma verdadeira comunidade.** (Grifou-se).

No mesmo sentido, Caldeira (2000, p. 165) apresenta o conceito de *estilo de vida total*, reunindo a ideia de diferentes elementos em um mesmo espaço, elementos que são traduzidos por Dunker (2015, p. 51), em uma *unificação teológica-metafísica*, ou seja, são a presença de serviços de bancos, alimentação, educação, domésticos, compras e outros. Dunker (2015, p. 51) vai além e afirma que é uma

> Proposta de articulação entre a dialética do amor e da amizade, expressa em uma comunidade de cuidado que é extensão integrada da família, com a dialética do direito e da ética, expressa por uma administração particular profissionalizada. [Mas que na verdade] é investida de artificialidade, superficialidade e esvaziamento. O crime ressurgiu dentro dos condomínios: primeiro, pequenas desobediências de trânsito, depois, consumo de drogas e, finalmente, desavenças entre vizinhos.

Os condomínios horizontais fechados no Brasil mostram uma lógica inversa da concepção centro-periferia como já dito alhures. E mais do que isso, são a conformação de duas realidades originalmente contrárias em sua essência: a prisão. A concepção de concentração reedita o estado de exceção, variando a lógica liberal da formação de muros, que age em prol da constituição de dispositivos de regulação, e a lógica disciplinar dos muros, que atua na intenção de exercer controle dos excessos. Entre estas lógicas dispostas, existe uma terceira, que é uma lógica romântica dos condomínios, na qual encontra-se presente um ideal de perfeição.

Logo, são três maneiras de determinação, como a utilização adequada da própria liberdade dos sujeitos, a melhora da ordem existente e a criação de um ideal de vivência, que subsistem conjuntamente para a construção de um imaginário narcísico dos muros, dos produtos imobiliários.

Aliás, elaborando a concepção dos condomínios horizontais fechados como *enclaves fortificados* opostos à pobreza presente nos espaços urbanos tanto de Capão da Canoa, quanto de Xangri-Lá, está-se a corroborar o que foi elaborado por Milton Santos (2000) como *pobreza incluída*. Não se está mais a pensar como os que são supostamente *pobres*, que se encontram em situação de vulnerabilidade, podem melhorar sua qualidade de vida e, consequentemente diminuir as diferenças sociais existentes. O que ocorre é uma localização e contenção da pobreza estrutural que se desenvolveu ao longo do desenvolvimento do período da globalização. Nessa lógica, faz-se necessário um esforço no sentido de restringir os problemas, de estabelecer limites por meio de barreiras fiscais, controlar fronteiras mediante a criação de restrições de circulação de pessoas. Note-se que o sentimento estrutural que acomete condomínios luxuosos, prisões, favelas e os seus precedentes históricos como os leprosários e os hospícios[60], são o próprio ressentimento que perpassa a sociedade moderna ou pós-moderna.

> O território tanto quanto o lugar são esquizofrênicos porque de um lado acolhem os vetores de globalização, que neles se instalam para impor sua nova ordem, e de outro lado neles se produz uma contraordem porque há uma produção acelerada de pobres excluídos e marginalizados. (SANTOS, 2000).

As correlações possíveis de serem traçadas a respeito dos condomínios horizontais fechados no Brasil, vão para além de prisões, hospícios e hospitais. Não se pode deixar de lado a presença marcante, especialmente a partir dos anos 2000, dos *reality shows*. O livro escrito por George Orwell (1974), intitulado *1984*, é a obra que dá inspiração para a criação de talvez, o mais conhecido *reality show* do Brasil: o *Big Brother Brasil*.

> O regime murado é orientado para olhar o que se passa dentro dos muros. Recuperando nossa antiga tradição da assistência ritual familiar à novela, a

[60] Dunker (2015) assevera que os precedentes mais próximos dos condomínios luxuosos que são observados na sociedade contemporânea, administrados, baseados no uso higienista da razão, são, logicamente, os grandes hospitais psiquiátricos reconstruídos e expandidos em meados do século XIX. Um exemplo deles foi o Hospital Colônia de Barbacena, em Minas Gerais. Para saber mais, sugere-se a leitura do livro *Holocausto Brasileiro*, de Daniela Arbex, publicado em 2013. Na obra são retratados os horrores perpetrados nas instalações do Hospital, em Barbacena.

> transmissão ao vivo desse experimento psicológico pode ser considerada, enfim, o que faltava ao condomínio para que ele encontrasse inscrição cultural cotidiana. (DUNKER, 2015, p. 69).

Contudo, a constituição de um imaginário de suposto retorno às origens, à natureza, a atração criada pela terra que não possui um dono específico e o terreno que, teoricamente, é neutro, possibilita a criação fálica de normas, de regramentos que são internos (para regular o convívio interno, dentro destes produtos imobiliários), e também externos, porque tais produtos carecem de regulamentação.

Nesse contexto, em se tratando da legislação brasileira vigente, são dois os tipos de definições aplicáveis aos espaços residenciais, quais sejam, os condominiais e os não condominiais. *Condominial* diz respeito às glebas que, diante de seu parcelamento, são amparadas pelo que dispõe a Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964). Embora seja possível perceber a sua disciplina em outros diplomas legais, como o próprio Código Civil Brasileiro, promulgado em 10 de janeiro de 2002, importa destacar que este último é pouco aplicado à matéria em análise (BRASIL, 2002)[61]. Conceitualmente, são porções de terra, em que são permitidas edificações de diferentes tipologias, diferenciando-as em dois tipos: propriedades privadas de uso restrito e copropriedades de uso coletivo das áreas comuns, como vias, calçadas, áreas de lazer e áreas verdes, sobre as quais cada condômino detém o direito de propriedade sobre uma fração ideal, de acordo com o tamanho, ou o preço de sua propriedade (SOBARZO e SPOSITO, 2003).

Diferentemente, a acepção de *não condominial* é direcionada aos lotes e imóveis construídos a partir de glebas loteadas conforme previsto pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de1979 que, para a aprovação do parcelamento da terra para utilização urbana, prevê condições relacionadas com a destinação pública de uma certa parte da terra a ser parcelada. São áreas que vão dar lugar às vias carroçáveis, calçadas, áreas de lazer, áreas verdes, entre outras (BRASIL, 1979).

Enquanto marco paradigmático para o Direito Urbanístico, a Lei Federal nº 6.766/1979, trouxe segurança jurídica em diferentes frentes, inclusive nos assuntos

[61] O Código Civil disciplina duas espécies de condomínio: o condomínio geral (capítulo VI) e o condomínio edilício (capítulo VII). No condomínio geral não há uso privativo, cada condômino pode usar da coisa conforme sua destinação e sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, ou seja, em comunhão (art. 1.314). Já no condomínio edilício pode haver – desde que em edificações – partes que são proem edificações – partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos (art. 1331).” (REHBEIN e SOUZA, 2014, p. 173).

que se relacionam com o Registro de Imóveis. Foi a partir da sua implantação que os compradores de lotes tiveram certeza a respeito da existência do loteamento, pois um dos documentos exigidos para a implantação do empreendimento é a aprovação na Prefeitura, a fim de que os lotes possam ser individualizados, conforme dispõe do artigo 18 da referida lei (BRASIL, 1979).

Em se tratando de legislação federal, a Lei nº 6.766/1979, enquanto primeiro marco legal que abordou o ordenamento urbano nesta escala, inovou ao apresentar requisitos destinados à conformidade de elementos urbanísticos, como por exemplo as exigências técnicas a respeito do dimensionamento dos lotes, previstas no artigo 4º. Essa ideia de uniformização confere maior planejamento e controle às cidades. (BRASIL, 1979). E foram essas questões que respaldaram a alteração legislativa ocasionada pela Lei n. 9.785/1999, que alterou a Lei nº 6.766/1979, determinando ao município a responsabilidade de definir os usos, índices e ocupação do solo e, mais, as áreas mínimas e máximas de lotes, bem como os coeficientes máximos de aproveitamento (BRASIL, 1999).

A partir disso, o poder público municipal tornou-se responsável por estabelecer a *vocação* de cada uma das regiões do município, que podem ser bairros, atribuindo-lhes diferentes usos: comercial, residencial, misto ou industrial e até mesmo determinando se o bairro será uni ou multifamiliar.

Nesse contexto torna-se indispensável entender que a mesma lei também determina que lote é “o terreno servido de infraestrutura básica.” (BRASIL, 1979). E o § 5º do artigo 2º dispõe que a infraestrutura é dotada de diferentes 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).

O parcelamento tem como consequência direta a modificação das características nativas dos espaços municipais, especialmente porque modifica-se a natureza jurídica do solo. Essa mudança influi na aplicabilidade do princípio da função social da propriedade, tendo em vista que parte da porção parcelada tem como destinação equipamentos urbanos e comunitários. Silva (2015, p. 2015) conceitua os espaços públicos como “espaços abertos públicos ou destinados a integrar o patrimônio público nos loteamentos, fora as vias de comunicação.”

Observe-se que são dois os tipos de equipamentos públicos: equipamentos urbanos e equipamentos comunitários. Os equipamentos públicos referem-se a

abastecimento de água, serviços de saneamento, distribuição de energia, coleta de águas pluviais, telefonia e gás canalizado. Os equipamentos comunitários e públicos são o que dizem respeito à educação, cultura, esporte, lazer e outros.

Logo, desde que de acordo com a legislação municipal, o exercício da atividade urbanística caberá ao sujeito individual. Também é a legislação municipal que disciplinará sobre o seu custeio, como função relativa à propriedade, parte do terreno é destinada às vias públicas ou, ainda, à construção de uma unidade de saúde, ou uma escola, ou seja, é algo que o particular terá de suportar também. Afonso (2007, p.18), a respeito da caracterização futura da área indivisa, declara que

> O parcelamento para fins urbanos transforma a paisagem do local ocupado pela gleba, até então indivisa, em espaço integrado à cidade, conferindo ao solo uma qualificação urbana, nascendo um novo bairro residencial, e essa nova realidade urbanística afeta a cidade, sobrecarregando seus equipamentos urbanos, sua malha viária, toda a infraestrutura e os sistemas públicos da urbe.

Afonso (2007) aduz ainda sobre o caráter de transitoriedade do parcelamento, pois depois de cumpridas as obrigações contratuais previstas e vendidos os lotes em sua integralidade, o loteamento passa a ser parte integrante da cidade, de maneira que qualquer alteração no planejamento inicial é de responsabilidade do ente municipal.

A atividade de um loteador é também uma atividade pública porque quando ele tem que pensar em equipamentos públicos, comunitários, ele também está a agir na construção do meio ambiente urbano de toda uma comunidade que será afetada diretamente por um empreendimento e a inobservância das regras de Direito Urbanístico podem resultar em insegurança, insalubridade para os habitantes, transeuntes, além de afetar a própria estética urbana.

O inciso IV do art. 4º da Lei 6.766/1979 determina que as vias integrem o loteamento ao sistema viário existente na cidade, o que permitirá a harmonia urbana. Também protege o adquirente do lote, porque facilita o seu deslocamento (BRASIL, 1979).

Em se tratando dos condomínios horizontais fechados, que via de regra não atendem à legislação federal que disciplina a matéria de parcelamento do solo urbano, a situação torna-se ainda mais impactante, porque questões como a circulação de pessoas fica sensivelmente afetada. Note-se que estes produtos imobiliários seguem os trâmites tradicionais administrativos, como se fossem loteamentos tradicionais,

todavia, quando do recebimento de obras de infraestrutura, há a construção de muros em torno da área e a construção de uma cancela para controlar o acesso.

Nesse caso, os parâmetros urbanísticos aplicados para um empreendimento não podem ser aplicados para outro; os equipamentos públicos e comunitários ficaram restritos ao uso daqueles que podem pagar pela sua utilização, perdendo assim a sua característica de *bens comunitários*, especialmente os bens de natureza ambiental. Nos casos de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, isso é ainda mais notável já que condomínios horizontais fechados foram construídos na beira da Lagoa dos Quadros (é o caso do Condomínio Velas da Marina, em Capão da Canoa) e na beira mar, como o Villas-Resort (em Xangri-Lá).

Como no caso do Brasil existem diferentes legislações que versam sobre a matéria em análise, indica-se a diferença entre incorporação imobiliária e o parcelamento do solo, de modo a esclarecer ambos os institutos. O primeiro é a atividade desempenhada com o objetivo de promover e realizar a construção, para alienação parcial ou total, de frações ideais de futuras unidades autônomas integrantes de parte de uso exclusivo e áreas comuns, conforme a previsão da Lei da Incorporação Imobiliária, Lei 4.591/1964 (BRASIL, 1964). O parcelamento do solo, vem a ser a subdivisão de uma parcela de terra em partes menores, mediante um processo administrativo em âmbito municipal, respeitando os dizeres urbanísticos, que estão previstos na Lei 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

É notável que se está diante de dois institutos distintos, que carecem de legislação específica distinta, cuja característica comum é a obrigatoriedade de registro prévio no Registro de Imóveis, a fim de que as frações ideais e os lotes possam ser comercializados e adquiridos futuramente.

Mas nenhum dos dispositivos supramencionados trata da figura jurídica do condomínio horizontal fechado, razão pela qual parte da doutrina jurídica admita a sua legalidade porque este estaria supostamente legalizado por estar amparado nos seguintes dispositivos legais: art. 3º do Dec.-Lei 271/1967 (BRASIL, 1967), combinado com o art. 8º, a, da Lei 4.591/1964 (BRASIL, 1964) e com os arts. 1.331 a 1.358 do CCB/2002 (BRASIL, 2002).

Contudo, o Decreto-lei nº 271/1967, cuja vigência é matéria controversa, como visto em Rehbein e Souza (2014), em seu artigo 3º, tratou de equiparar as figuras do loteador e do incorporador, daí a confusão, que vai desde a nomenclatura dos

produtos imobiliários (loteamento fechado, condomínio fechado, loteamento de lotes, entre outras), até a concretização do negócio final.

No plano da realidade fática, foram criados loteamentos fechados, como condomínios de lotes, em muitos municípios brasileiros (em grandes capitais, inclusive, como foi o caso de Belo Horizonte), sem que fosse dada a devida atenção para a Lei de Incorporação Imobiliária, ou seja, não foram consideradas as áreas cercadas como áreas comuns de propriedade dos condôminos. Mas, simultaneamente, os equipamentos públicos e comunitários encontravam-se restritos à utilização dos proprietários dos lotes, ou seja, dos “condôminos”.

Nessa lógica, no caso brasileiro, o condomínio de lotes é uma figura jurídica existente desde 1964, quando da promulgação da Lei de Incorporação Imobiliária. Calhub (2010, p. 37-38) aponta que

> A propriedade é o gênero; a propriedade condominial, espécie; e a propriedade condominial por unidades autônimas, subespécie, dentro da qual encontra-se o condomínio de edifícios, o de casas e o de lotes. A atividade empresarial de implantação de condomínios de lotes submete-se ao regime da incorporação imobiliária, sendo exigível o registro do memorial de Incorporação no Registro de Imóveis (Lei nº 4.591/1964, arts. 28 e seguintes, e Decreto-Lei nº 271/1967, art. 3º, e/ou na legislação municipal correspondente), observadas, naturalmente, as características materiais peculiares; assim, na incorporação imobiliária com construção de apartamentos ou casas, o incorporador é obrigado a construir a infraestrutura e a totalidade das unidades imobiliárias (arts. 28 e 44), enquanto na incorporação para implantação de condomínio de lotes o empreendedor é obrigado a executar as obras de infraestrutura (Decreto-Lei nº 271/1967, art. 3º).

Assim, são passíveis de alienação imobiliária apartamentos, residências, lotes, imóveis comerciais, mas todos são imprescindíveis do parcelamento do solo, pois em todos os casos visa-se a edificação. Silva (2015, p. 80-81) assevera que o lote é resultado da atividade urbanística, mas está atrelado à utilidade legal do terreno que é a *edificabilidade*, que não é algo dado, algo natural. “A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. [...] Edificabilidade é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano.”

Logicamente, o número de condomínios horizontais fechados aumentou significativamente nos últimos quarenta anos, no Brasil, por inúmeras razões amplamente debatidas no capítulo segundo desta tese, que envolvem questões de segurança e outros fatores como a procura por *status* social. Os empresários, incorporadores e movimentadores do mercado imobiliário viram uma oportunidade de lucrar com isso, a partir da ótima liquidez comercial que envolve o mercado imobiliário

e o momento que marca significativamente a sociedade mixofóbica, como apresentado por Baumann (2009). Todos esses apontamentos contribuíram para o espraiamento desses empreendimentos não somente no litoral norte gaúcho, mas no país como um todo.

Contrariamente a essa lógica que Lefebvre (2001, p. 139) disciplina sobre o entendimento do direito à cidade, não aquela cidade arcaica, mas sim ao atendimento de vida urbana, um lugar de trocas, de ritmos de vida e de empregos que possibilitam a utilização plena dos espaços e também dos momentos. A “proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria).”

Claramente o mercado imobiliário age no sentido de dar ainda uma maior ênfase na *insegurança* presente nas cidades, fazendo com que estes tipos de produtos imobiliários se desenvolvam em um ritmo frenético. Os incorporadores imobiliários perceberam que podem atuar em uma fissura social legítima, que é, ao mesmo tempo, lucrativa e de tendência global, qual seja, o medo. Para Baumann (2009), a vida nas cidades se faz acompanhada de um constante terror, que atua de maneira onipresente.

O sentimento de mixofobia presente nas cidades faz com que cada vez mais as pessoas procurem espaços de convívio que podem ser divididos com seus pares, para se criar supostos lugares longe do perigo e isolados do “mundo de lá”. Ocorre que todo esse processo sustenta um sistema que é capaz de auto-alimentar-se, porquanto “nossos medos são capazes de se manter e de se reforçar sozinhos”, visto que “já tem vida própria”, conforme afirma Baumann (2009, p. 54).

Não obstante seja compreensível que os condomínios horizontais fechados tenham se propagado ante o aumento da violência existente nas cidades, este modelo é incompatível com os regramentos tanto urbanísticos quanto ambientais, sobre os quais deve respaldar-se o bem comum. Dito isso, grande parte do passivo urbanístico existente nas cidades dá-se em razão dos condomínios horizontais fechados empreendidos à margem de uma legislação, primeiramente federal que lhes dê amparo e, em segundo plano, municipal (em alguns casos), que dê embasamento, formando assim novos bairros, novos territórios nos espaços intra-municipais, caracterizados pelo enclausuramento e bens que deveriam ser públicos, mas encontram-se à disposição apenas daqueles que podem pagar pelo seu uso.

A concepção dual marxista apontada por Lefebvre (2001) vai ao encontro do pensamento do teórico português Boaventura de Sousa Santos (2016, p. 219), que leciona que

> Historicamente, a propriedade fundiária individual é a base do modo de produção capitalista, pois foi por via dela que grandes massas de camponeses foram expropriadas da posse da terra e, assim, "liberados" para o trabalho assalariado do capitalismo nascente.

Santos (2016, p. 219) ainda ressalta que "o preço do solo urbano é um fenômeno exclusivamente social" e que "a sociedade é o único autor do capital fundiário urbano." Segundo o teórico, a partir de uma pesquisa que analisou "[…] fatores psicossociológicos que condicionam o mercado fundiário, Maurice Halbwachs chegou à conclusão de que 'o terreno é essencialmente um *valor de opinião.*" (SANTOS, 2016, p. 228, grifos do autor).

Na tentativa de regular-se a matéria em âmbito federal tramita no Congresso brasileiro o Projeto de Lei (PL) 3.057/2000, apresentado pelo, na época, Deputado Bispo Walderwal (PL/SP), com o objetivo de tratar de loteamentos de baixo valor situados em áreas periféricas das cidades brasileiras e que demandavam regularização. Seguindo o trâmite adequado, o PL 3.057/2000 foi submetido às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Constituição de Justiça e de Cidadania, conforme determina o Regimento Interno da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Mas foi somente a partir de 2002, que o PL 3.057/2000 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000) passou a fazer parte dos debates do cenário político, principalmente em razão do momento econômico no qual o país adentrava e também da disponibilidade de áreas urbanizadas. Ressalte-se que, diferentemente dos anos 1990, marcados pelos ideais neoliberais e do Estado mínimo, nos anos 2000, sobretudo com os governos Lula, as políticas urbanas ganharam maior ênfase e tiveram uma retomada, resultado do crescimento econômico que o país também atingira.

No ano de 2003 é criado o Ministério das Cidades que se torna responsável por serviços como os de habitação, de saneamento e de transporte urbano, sem contar a elaboração de programas que contribuíram para a geração de emprego no período que compreende os anos de 2003 a 2007.

> [...] o arcabouço técnico, institucional e legal para a retomada dos investimentos nessa área foram estruturados basicamente de 2003 a 2007, com a aprovação da lei que deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (lei n. 11.124/2005) e do novo marco legal para o saneamento (lei n. 11.445/2007), a discussão do projeto de lei de mobilidade urbana, a campanha pelo plano diretor participativo, a elaboração do Plano Nacional de Habitação, dentre outras. Uma série de medidas foram tomadas para a recuperação do investimento em habitação, dentre as quais a ampliação dos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o cumprimento das normas do Conselho Monetário Nacional para investimentos dos bancos privados em produção residencial a partir de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Num quadro econômico favorável, essas medidas geraram uma elevação de R$ 1,8 bilhão para R$ 29 bilhões, entre 2002 e 2008, no investimento em habitação do SBPE. (MARICATO, 2011, p. 58-61 apud MASCARENHAS, 2012, p. 90).

Em 2006 há a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contribuiu para a redução das desigualdades sociais e em 2009 foi criado o Programa Minha Casa Vida – PMCMV, que foi responsável por aquecer a construção civil no Brasil e urbanizar diferentes áreas no território nacional.

Essa contextualização colocou em discussão questões importantes no tocante ao parcelamento do solo urbano, desde como regular o seu ordenamento, até a regularização de empreendimentos, de forma que foram necessárias promulgações de novos diplomas legais que complementam e ou modificam a Lei 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

Quadro 15 – Leis de que alteram o parcelamento do solo urbano no Brasil

Diploma Legal	Conteúdo	Observações
Lei n. 10.932/2004	Altera o art. 4o da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências."	As mudanças foram específicas, apenas para suprimir o termo *dutos* do inciso III, do 4º e incluiu o §3º.[62]
Lei n. 11.445/2007	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro	Quanto ao parcelamento do solo, especificamente, alterou o §5º do art. 2º[63], da Lei nº 6.766/1979, para determinar diretrizes de saneamento básico.

[62] "§ 3o Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes." (BRASIL, 2004).

[63] "A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos 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, 2007).

	de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação dada pela Medida Provisória nº 844, de 2018).	
Lei n. 12.424/2011	Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	Essa lei incluiu o parágrafo único ao artigo 22[64] da Lei n. 6.766/1979, prevendo que na ausência de registro de parcelamento no competente Registro de Imóveis, o município pode solicitar a adequação de áreas de domínio público.
Lei n. 12.608/2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.	Este marco legal alterou a Lei n. 6.766/1979 porque, a partir dela o parcelamento do solo deve se dar em municípios que fazem parte do cadastro nacional de municípios, desde que respeitada a carta geotécnica, a vedação de aprovação de loteamento ou desmembramento em área de risco e, ao fim, a necessidade de projeto específico para aprovação de parcelamento em área de expansão urbana.

[64] "Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio." (BRASIL, 2011).

Lei 9.785/1999[65]	Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).	Foram alterados requisitos urbanísticos para o parcelamento do solo. Como foi o caso da retirada de 35% (trinta e cinco) de doação para uso público, atribuindo à responsabilidade sobre a definição do percentual mínimo para os municípios, a vinculação da definição de lote à infraestrutura básica[66] e também restou como obrigatória a observância do Plano Diretor sobre parcelamento do solo. A limitação quanto ao tipo de empreendimento dos quais serão exigidas autorizações prévias também empodera os entes municipais, somado às exigências mais brandas para o estabelecimento de parcelamentos de interesse público.

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo com as alterações supra mencionadas, o PL 3.057/2000 seguia tramitando no congresso brasileiro, todavia sem refletir as intenções iniciais do seu autor, tendo em vista que conta com cerca de trezentos e quinze emendas e dezenove pareceres, além de trinta e quatro projetos de lei apensados, o que acaba por dificultar ainda mais a sua concretização em lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Embora possuam conteúdo diverso, os projetos apensados têm relação direta com a matéria do PL 3.057/2000. Cite-se o PL 6.180/2002, que versa sobre os instrumentos de política urbana, estabelecidos no § 4º do artigo 182 da CRFB/1988; o PL 7363/2002, que visa obrigar o proprietário do solo urbano a aproveitar

[65] Embora este diploma legal esteja fora da contextualização histórica apresentada previamente, tem-se que ele é de suma importância para a temática do parcelamento do solo urbano no Brasil, daí a sua menção nesta pesquisa.

[66] "A definição sobre o que seria infraestrutura básica aos lotes urbanos tem sido objeto de intensos debates durante a tramitação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – PL 3.057/2000 no Congresso Nacional. Por um lado, os loteadores apontam que a exigência em relação à infraestrutura básica encarece o preço do lote, tornando-o um produto cada vez mais inacessível às camadas pobres da população. Por outro lado, aqueles que defendem essa exigência apontam a necessidade de garantir a qualidade de vida e o acesso a itens básicos de conforto, segurança, salubridade e acessibilidade à população. Além disso, outras questões têm sido levantadas, como a definição de requisitos mínimos nacionais e o quanto cada tipo de exigência realmente é determinante para a formação do preço final do lote. Nesse sentido, a não exigência de energia elétrica pública como infraestrutura básica aos parcelamentos instalados em ZHIS, conforme §6º do art. 2º, tem recebido críticas." (MASCARENHAS, 2012, p. 74).

adequadamente a sua propriedade; o PL 2.699/2003 que modifica a Lei 6.766/1979 para determinar um percentual mínimo de áreas verdes em loteamentos fechados; PL 4.123/2015 que trata da obrigação de arborização urbana em novos loteamentos e dá outras providências. Isso apenas para mencionar alguns dos projetos apensados.

Essas indicações são mencionadas para destacar que o PL 3.057/2000 se encontra longe de sua versão original. Atualmente, ele é uma versão modificada, que tramita a passos lentos diante da ausência de vontade política somada à complexidade da matéria jurídica que carrega. Esse projeto é "Substitutivo ao projeto de lei n. 3.057/2000 (e aos apensos: PL 5.894/2001, PL 2.454/2003, PL 20/2007, PL 31/2007, PL 846/2007 e PL 1.092/2007)" que trata do parcelamento do solo urbano para regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e prevê outras medidas, mas que a modificação é percebida nitidamente diante da comparação ao projeto inicial. Esse substitutivo também é consequência da Comissão Especial que foi reunida em 2006 para analisar a matéria, já havia a presença de outras duas comissões: Consumidor e Meio Ambiente. Logo, havia a presença de mais de três comissões no processo de análise do projeto, o que burocratizou ainda mais o seu estudo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Umas das maiores modificações ao projeto original foi o reconhecimento da figura jurídica do *condomínio urbanístico*. Sendo definido como

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
> [...]
> XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro. (BRASIL, 2000).

A partir desta acepção resta criada uma terceira concepção de parcelamento do solo no ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a do condomínio urbanístico. Ou seja, seriam modalidades de parcelamento do solo, no Brasil, o loteamento, o desmembramento e o condomínio urbanístico. E para o condomínio urbanístico, o PL 3.057/2000 instituiu uma diferente exigência: gestão plena.

> Art. 4º [...]
> XXIV – gestão plena: condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:
> a) Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
> b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados

> intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da sociedade civil na sua composição;
> c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Assim, pondere-se que o condomínio urbanístico exige condições distintas para a sua implantação, das que estão previstas na Lei 6.766/1979. Por exemplo, uma das exigências previstas é a de que áreas de uso público estejam fora das áreas que são de acesso controlado, ou em outra área urbana. Também determina ao empreendedor o registro do parcelamento dentro de cento e oitenta dias, sob pena de caducidade dos direitos atribuídos na licença ambiental e urbanística integrada.

Persistem outras alterações no PL 3.057/2000, todavia estas não possuem relação direta com a presente pesquisa, embora possuam extrema importância para o Direito Urbanístico e para o ordenamento jurídico brasileiro, como um todo. Esse retrospecto histórico se faz relevante para apontar a necessidade de reformulações da legislação brasileira que versa sobre parcelamento do solo urbano, que é de 1979 e desde então, houveram significativas mudanças no panorama imobiliário, principalmente a presença de novos produtos imobiliários, como é o caso dos condomínios horizontais fechados. E importa dizer que a carência de uma revisão visa atender os requisitos que se encontram dispostos na CRFB/1988, no Estatuto da Cidade e nos planos diretores, que possuem exigências ambientais que devem ser respeitadas.

Nesta realidade brasileira, de um conjunto de leis dúbias, é importante esclarecer, inclusive qual seria a lei adequada a ser utilizada para tratar-se da matéria dos condomínios horizontais fechados (se a Lei da Incorporação Imobiliária ou a Lei do Parcelamento do Solo Urbano[67]), pois também há confusão nesse sentido. Somado a isso há também uma importante urgência na regularização fundiária, diante do alto número de ocupações irregulares e loteamentos clandestinos no Brasil (FORTUNATO e SCHONARDIE, 2015).

Na intenção de regularizar a situação dos usos no Brasil, em 2009 foi promulgada a Lei 11.977/2009, que tratou do Programa Minha Casa, Minha Vida.

[67] Diz-se isso porque conforme ver-se-á, as leis municipais que regulamentam os condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá baseiam-se na Lei da Incorporação Imobiliária – Lei 4.591/1964.

Ademais, o mesmo documento legal permitia aos municípios tratar de ferramentas próprias para a regularização fundiária em âmbito local[68] (BRASIL, 2009).

Mas, em 2016, com a edição da medida provisória 759/2016 (BRASIL, 2016), a regularização fundiária urbana foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro, juntamente com seus procedimentos e, em 11 de julho de 2017, esta medida provisória fora convertida em na Lei nº 13.465/2017, revogando a Lei 11.977/2009, no que diz respeito à regularização fundiária (BRASIL, 2017). A aprovação da Lei nº 13.465/2017 foi bastante controversa, primeiramente em termos constitucionais, em um segundo momento disciplinou diferentes matérias[69]. Outrossim, entidades

[68] Capítulo III, artigos 46 a 71-A da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009).

[69] A Lei disciplina Regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; alterou as leis nº 6.015/1973 (Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências), nº 6.766/1979, nº 8.036/1990 (Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências), nº 8.629/1993 (Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da CRFB/1988), nº 8.666/1993 (Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.), nº 9.514/1997 (Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências), nº 9.636/1998 (Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e dá outras providências), nº 10.257/2001, nº 10.406/2002 (Código Civil), nº 11.124/2005 (Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS), nº 11.483/2007 (Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências), nº 11.952/2009 (Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências), nº 11.977/2009, nº 12.512/2011 (Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006), nº 12.651/2012, nº 12.712/2012 (Dispões sobre concessão de crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e da outras providências), nº 13.001/2014 (Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e dá outras providências), nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), nº 13.139/2015 (Dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União; e dá outras providências), nº 13.240/2015 (Dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União; e dá outras providências) e a nº 13.340/2016 (Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; altera a lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e dá outras providências), a medida provisória nº 2.220/2001 (Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências) e os decretos-lei nº 3.365/1941 (Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública), nº 9.760/1946 (Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências), nº 1.876/1981 (Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providências), e nº 2.398/1987 (Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências); revoga dispositivos da lei complementar nº 76/1993 (Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária) e da lei nº 13.347/2016 (Limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o § 1º do art. 1º do decreto-lei n. 2.398/1987, e dá outras providências); e dá outras providências.

apontaram para o fato de a lei favorecer a privatização de terras públicas e a *grilagem*[70]*.*

Desde 2016 a conjuntura econômica e política do Brasil mostra-se instável de tal modo que, mesmo assim, espantaram-se todos que acompanhavam a tramitação tanto da medida provisória 759/2016, quanto do PL 3.057/2000, quando da promulgação da Lei 13.465/2017, que foi a conversão da medida provisória mencionada em Lei, porquanto institutos que não se encontravam previstos na medida provisória foram inseridos na Lei 13.465/2017, em óbvia manifestação de vício formal, não admitido em se tratando do ordenamento jurídico brasileiro e que é alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5771/2017, ajuizada pelo então procurador-geral Rodrigo Jannot[71]). Outras duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade também foram ajuizadas: a ADI nº 5.787, em outubro de 2017, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e ADI nº 5.883 – protocolada em janeiro de 2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. As três ações têm como relator o ministro Luiz Fux (por prevenção nas duas últimas)[72].

A ADI nº 5771/2017 questiona questões de inconstitucionalidade material, referindo-se às questões que tratam da forma e da maneira como a Lei se relaciona com a CRFB/1988, de modo com que não são repassados os itens da Lei de forma individual. Institutos inseridos na Lei 13.465/2017 modificam os entendimentos brasileiros acerca de parcelamento do solo urbano no Brasil e merecem análise: condomínio de lotes, condomínio urbano simples[73] e loteamento de acesso controlado (BRASIL, 2017).

---

[70] Na época a sua aprovação foi amplamente noticiada, conforme a notícia a seguir: https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/lei-regularizacao-fundiaria-privatiza-terras-publicas-dizem-entidades

[71] Essa ação discute dois pontos principais: o primeiro diz respeito à falta do requisito de urgência para a edição da medida provisória 759/2016 e o segundo a utilização da competência legislativa para editar lei complementar de direito processual civil.

[72] Ressalte-se que a atual Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, enviou parecer ao Supremo Tribunal Federal (STF) defendendo a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 13.465/2017. Para saber mais: http://www.ihu.unisinos.br/586003-raquel-dodge-defende-inconstitucionalidade-da-lei-da-grilagem?fbclid=IwAR0glSrgUYU3Wtt4hnubdnEwVqz5-5RHNo5deqKq8GfdIQCCKOKuf9Gfka0

[73] Este instituto, embora, assim como outros incluídos pela Lei 13.465/2017, tenham causado surpresa aos estudiosos do Direito Urbanístico, não é alvo principal desta pesquisa. A sua definição legal em muito se assemelha com a definição de casas assobradadas, prevista na Lei 4.591/1964, porque possuem a mesma essência de construção. Porém, parecem tratar de fases distintas, a primeira de uma fase pré-edificação e a segunda da pós-edificação. Estes produtos imobiliários também são encontrados nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Uma outra questão interessante é que a Lei de 2017 dispensa convenção condominial.

A Lei nº 13.465/2017, em seu artigo 58, determina que o CCB/2002 passa a vigorar com uma nova Seção, a IV, Capítulo VII, Título III, Livro III, Parte Especial. Previamente, o Código Civil de 2002 brasileiro previa dois tipos de condomínio, o tradicional, previsto nos artigos 1.314 e seguintes e o condomínio edilício, estabelecido nos artigos 1.331 e seguintes, este último disciplina também pela Lei nº 4.591/1964. A partir de 2017, da Lei 13.465, foi estabelecida uma terceira modalidade, o condomínio de lotes, conforme dispõe o que segue:

> Seção IV
> Do Condomínio de Lotes
> Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.
> § 1o A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.
> § 2o Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.
> § 3o Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (BRASIL, 2017).

Pelo que se depreende do artigo supratranscrito, pensa-se que a intenção foi regulamentar a situação de empreendimentos amplamente difundidos no território nacional, os loteamentos fechados. Ocorre que esta regulamentação não era esperada, sobretudo por esta via, pois ela ignora todos os debates travados pela participação popular e por Comissões que tratavam da matéria em sede de análise do PL 3.057/2000, que continua a tramitar normalmente. Destaque-se que a aprovação da Lei 13.465/2017 não arquivou o PL 3.057/2000.

Veja-se que é possível, desde 1964, a existência de condomínios de lotes, conforme previsão da Lei 4.591/1964, que regulamente os condomínios edilícios, sendo que as áreas internas são de propriedade dos condôminos. O que se percebe da leitura da Lei de 2017 é a obrigatoriedade do respeito à *legislação urbanística* (BRASIL, 2017). Mas que regramentos urbanísticos seriam esses? Seriam de natureza federal ou municipal, uso ou parcelamento do solo? O instituto seria algo novo, do ponto de vista do parcelamento previsto na Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979)? O artigo 1.358-A, §3º, prevê que “a implementação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor” (BRASIL, 2017), então, por raciocínio lógico estar-se-á diante de um produto imobiliário vinculado à Lei da Incorporação Imobiliária (Lei nº 4.591/1964).

Assim, a intenção foi a de permitir-se a comercialização de lotes ausente da obrigação de qualquer parte de uso exclusivo edificado, como há nas incorporações imobiliárias, especialmente em condomínios verticais. Mas, nesse caso, as vias públicas e possíveis áreas verdes seriam áreas comuns. Resta aqui outro problema de cunho burocrático para registro. A Lei de 2017 não menciona quais documentos devem ser apresentados para realização deste negócio, nas Serventias Registrais. Subentende-se que continuam a ser os documentos exigidos nas Leis nº 4.591/1964 e 6.766/1979, visto se tratar de produto imobiliário híbrido.

Municípios como Xangri-Lá e Capão da Canoa regulamentam este tipo de empreendimento por meio de legislação própria, sendo que a legislação de Xangri-Lá fixa parte da área parcelada a ser transferida ao patrimônio público do município (XANGRI-LÁ, 2005), conforme vê-se:

> Art. 18 Além do previsto no Parágrafo Único do artigo anterior, os condomínios horizontais de lotes instituídos por esta Lei deverão constituir fora dos limites intramuros do empreendimento, em local de interesse do Município, o percentual mínimo de 15% da área total parcelada como área de livre uso comum do povo, que poderá ser fracionada em 03 (três) módulos, respeitado o mínimo de 05% (cinco por cento) para cada módulo.
> **§ 1º o percentual referido no "caput" poderá ser convertido em pecúnia ou benfeitorias, nunca em valor inferior a 15% do valor de mercado da área a ser empreendida**, caso em que a destinação do valor ou o local da benfeitoria será determinado por Lei ordinária.
> § 2º o cumprimento ao estabelecido no "caput" não impede a tramitação do estudo de viabilidade técnica do projeto, mas é condição sine qua non para a aprovação do empreendimento. (Grifou-se).

Atente-se para o poder discricionário dos governantes municipais no que diz respeito à aplicação do valor, ou seja, quando a área de uso livre e comum do povo é convertida em pecúnia, o valor fica à disposição dos gestores municipais, que decidirão livremente em que aplicá-lo.

Capão da Canoa possui legislação no mesmo sentido, que deixa à disposição do gestor municipal o poder de decidir sobre o valor de compensação da implementação dos condomínios horizontais fechados, conforme dispõe o que segue:

> Art. 4º A título de compensação pelo fechamento das áreas do empreendimento, definidas na alínea "b-1", o empreendedor indenizará em moeda corrente nacional ou, a critério exclusivo do Município, entregará áreas para **uso institucional**, correspondente a **10% (dez por cento)** do valor de avaliação da área total do empreendimento.
> Parágrafo único. A compensação a que se refere o caput deste artigo poderá:
> I - Em se tratando de área para uso institucional, localizar-se em qualquer parte do Município, a critério do Poder Público, passando por avaliação prévia da área nua, quando da aprovação do Projeto de Condomínio Horizontais de Lotes;

> II - Ou convertida em obras públicas, a serem construídas em local indicado pelo Município, tais como creches, escolas ou estabelecimentos de saúde pública, bem como obras de pavimentação, drenagem pluvial e saneamento. (CAPÃO DA CANOA, 2008).

Denota-se que o percentual fixado na Lei complementar nº 018/2008 de Capão da Canoa, além de não ser *mínimo*, como na Lei complementar de Xangri-Lá, é inferior também ao fixado na Lei daquele município. Enquanto que o fixado na Lei de Xangri-Lá é de 15% (quinze por cento), em Capão da Canoa é de 10% (dez por cento). Outra diferença entre ambas as legislações é que enquanto a de Xangri-Lá determina a utilização da compensação para *livre uso comum do povo*, a Lei caponense assevera que a compensação dar-se-á para *uso institucional*.

As legislações municipais de Xangri-Lá e de Capão da Canoa também estabelecem as áreas de uso privativo dos citadinos, para utilização em comum, mas que se diferem das áreas comuns de condomínio. Especificamente são os artigos 21º da Lei xangrilense[74] e 6º da lei caponense[75], que versam sobre o tema.

Tratou-se até o presente momento dos tipos de parcelamento do solo urbano existentes no Brasil e de certas peculiaridades das Leis municipais que regulamentam os condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, para mostrar-se que que o parcelamento e a incorporação imobiliária em determinados momentos encontram-se de maneiras contínuas. Para que haja um condomínio edilício é necessário haver o parcelamento do solo, para que então seja possível a edificação.

Embora diversos debates tenham sido travados em torno da matéria, especialmente para fazer com que a Lei de Parcelamento do Solo urbano (Lei 6.766/1979) (BRASIL, 1979), seja condizente com a realidade de construções no Brasil, como o já mencionado PL 3.057/2000 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000), que tramita no congresso brasileiro há, praticamente, vinte anos. Todas as tentativas restaram em vão. Caso a matéria fosse de fácil solução, ela já estaria consolidada em Lei federal adequada e não seria necessária uma medida provisória ausente de

[74] Art. 21 Serão áreas e edificações de uso privativo e de manutenção privativa do condômino as vias urbanas internas de comunicação, os muros, guaritas, serviços e obras de infraestrutura, equipamentos condominiais e todas as áreas e edificações que, por sua natureza, destinem-se ao uso privativo de todos os condôminos. (XANGRI-LÁ, 2005).

[75] Art. 6º Serão áreas e edificações de uso privativo e de manutenção privativa dos condôminos as vias urbanas internas de comunicação, os muros, as guaritas, serviços e obras de infraestrutura, equipamentos condominiais e todas as áreas e edificações que, por sua natureza destinem-se ao uso privativo de todos os condôminos, inclusive os lotes externos aos muros, até o limite do perímetro da área objeto da matrícula do Cartório de Registro de Imóveis. (CAPÃO DA CANOA, 2008).

requisitos legais, que para agravar a realidade brasileira incluiu institutos que sequer encontram-se presentes no PL 3.057/2000, como é o caso do *loteamento de acesso controlado*.

A Lei nº 13.465/2017 altera dispositivos da Lei nº 6.766/1979, atribuindo-lhes a seguinte redação:

> Art. 2o
> § 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.
> § 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. (NR)
> Art. 4o
> § 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros. (NR)
> Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.
> Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos. (BRASIL, 2017).

Contrariamente a todo e qualquer conteúdo urbanístico que até então vinha sendo discutido no Brasil, o loteamento de acesso controlado é manifestação mais nefasta de privatização do espaço público, legalizada, respaldada pelo direito. São loteamentos regulamentados pelo poder público municipal, sendo impedido o acesso a transeuntes ou condutores de veículos que não são residentes, salvo a exceção de estarem devidamente identificados ou cadastrados.

Nesse sentido, é interessante a posição de Carlos (1982) para corroborar o entendimento de que a urbanização atende aos interesses de produção e reprodução do capital, sendo que a cidade tornar-se-á o lugar de materialização deste processo e, também, de viabilidade.

> O urbano é o lugar particular onde se realiza a produção e a reprodução ampliada da força de trabalho nas condições de quantidade e qualidade requeridas pelo avanço da divisão social do trabalho. Por este motivo a

> cidade não pode ser analisada como elemento em si que ganha expressão, mas como uma forma espacial das relações sociais de produção. [...] a sua apropriação é privada. (CARLOS, 1982, p. 111)

A primeira indagação que se apresenta é de que maneira os municípios passarão a proceder tal regulamentação? O PL 3.057/2000[76] e os planos diretores dos municípios em análise estabelecem outorga de instrumento de permissão ou concessão do direito de uso das áreas internas dos empreendimentos imobiliários existentes, como já fora apontado em Souza (2013 e 2017). De qualquer sorte não é feita nenhuma menção de loteamento nestes parâmetros. E outro detalhe chama atenção, não menos importante: como os equipamentos públicos serão tratados?

As lacunas legislativas não são poucas e perpassam toda a estrutura da Lei de 2017. O segundo entrave refere-se ao impedimento de estranhos no interior dos loteamentos. Por obviedade, uma simples leitura dos artigos insertos na Lei promulgada, é possível depreender-se que se está diante de uma tentativa legal de privatizar o espaço público. Destarte, resgatar mais uma vez o que afirma Baumann (2009), contribui para a elucidação do tema:

> Um espaço é "público" à medida que permite o acesso de homens e mulheres sem que precisem ser previamente selecionados. Nenhum passe é exigido, e não se registram entradas e saídas. Por isso a presença num espaço público é anônima, e os que nele se encontram são estranhos uns aos outros, assim como são desconhecidos para os empregados da manutenção. Os espaços públicos são os lugares nos quais os estrangeiros se encontram. De certa forma eles condensam – e, por assim dizer, encerram – traços distintos da vida urbana. É nos locais públicos que a vida urbana e tudo aquilo que a distingue das outras formas de convivência humana atingem sua mais completa expressão, com alegrias, dores, esperanças e pressentimentos que lhe são característicos. (BAUMAN, 2009, p. 69-70).

---

[76] "Art. 124. Observadas as disposições desta Lei, admite-se a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso, desde que:
I – lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença para esse tipo de empreendimento e a outorga de instrumento de permissão ou concessão do direito de uso das áreas internas do loteamento;
II – a concessão ou permissão de uso referida no inciso I seja outorgada a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída.
§ 1º Para a expedição da licença referida no inciso I do caput, a legislação municipal deve prever que sejam avaliadas as seguintes questões:
I – possibilidade de integração futura do acesso do loteamento fechado com o sistema viário existente ou projetado;
II – mobilidade urbana no entorno do empreendimento;
III – acesso da população em geral aos equipamentos comunitários.
§ 2º Ao aprovar o projeto de loteamento com controle de acesso, a autoridade licenciadora fica, automaticamente, obrigada a outorgar o instrumento de permissão ou concessão referido no inciso I do caput, o qual deve ser formalizado imediatamente após a averbação da licença final integrada, no competente Registro de Imóveis." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Essa segregação ao acesso do que deveria ser público, no seu sentido mais amplo, afronta diferentes preceitos da CRFB/1988, a começar pelo próprio Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Sem contar que conduz a sociedade para um ideal cada vez mais individualista, segmentador e que impede o convívio para com a diversidade que ainda é característica das cidades contrárias a esses conceitos. Baumann (2009, 46) continua esclarecendo que

> Quanto mais tempo se permanece num ambiente uniforme – em companhia de outros "como nós", com os quais é possível "se socializar" superficialmente, sem correr o risco de mal-entendidos e sem precisar enfrentar a amolação de ter de traduzir um mundo de significados em outro -, mais é provável que se "desaprenda" a arte de negociar significados e um *modus convivendi*.

Outrossim, outro aspecto a ser mencionado a respeito do loteamento de acesso controlado é sobre a ausência de obrigação quanto à concessão do direito de uso de áreas públicas, passando a sua responsabilidade para os municípios, bem como a conservação de vias, coleta de resíduos sólidos, iluminação, entre outras responsabilidades. Isso sem contar os danos ambientais, embora o adensamento populacional destes empreendimentos seja relativamente baixo, em sua maioria, são usadas fossas sépticas para a coleta de esgoto, ao invés da coleta e tratamento adequado.

Frente a diferentes manifestações de inconstitucionalidade, a criação de um tipo de produto imobiliário como o loteamento fechado, lucrativo, disfarçado de regularização fundiária (porque a impressão causada é que a medida provisória foi convertida em lei para regularizar situações postas em diferentes municípios brasileiros), somado ao déficit habitacional brasileiro, apresenta-se enquanto um afronte ilícito à tramitação do PL 3.057/2000, que orginalmente estaria tratando do tema. Também resta sob grave ameaça o Direito à Cidade, sobretudo quanto ao seu sentido social, pois

> A uniformidade do espaço social, sublinhada e acentuada pelo isolamento espacial dos moradores, diminui a tolerância à diferença; e multiplica, assim, as ocasiões de reação mixofóbica, fazendo a vida na cidade parecer mais "propensa ao perigo" e, portanto, mais angustiante, em vez de mostra-la mais segura e, portanto, mais fácil e divertida. Seria mais favorável à proteção e ao cultivo de sentimentos mixófilos – no planejamento arquitetônico e urbano – a estratégia oposta: difusão de espaços públicos abertos, convidativos, acolhedores, que todo tipo de cidadão teria vontade de frequentar assiduamente e compartilhar voluntariamente e de bom grado. (BAUMANN, 2009, p. 50).

Para Lefebvre (2001) o direito à cidade seria “a subversão do instituído pela produção de um outro espaço e a possibilidade de construção de uma outra sociedade” (CARLOS, 2017, p. 57), para o autor, o direito à cidade englobaria em si o direito à diferença, ou o olhar além da homogeneidade, o que vem ao encontro da produção não normativa da cidade e da perspectiva que está para além dos muros dos condomínios horizontais fechados.

Somando-se ao direito à cidade, tem-se a função social da propriedade. O uso do solo deve se dar de forma racional. Para Afonso (2007, p. 26), “o objetivo principal é o atingimento pleno da função social da propriedade imóvel, transformando-a num instrumento de bem-estar coletivo.” O bem comum de todos e o meio ambiente ecologicamente saudável que se busca, concretizando-se nas estruturas das próprias cidades, por meio de espaços públicos e de uso comum do povo.

A segregação que se legaliza na Lei nº 13.465/2017, no que tange à utilização dos bens públicos, fere diretamente preceitos fundamentais e intensifica a desigualdade social já presente na sociedade brasileira. Especificamente, afronta dispositivos constitucionais como o art. 3º da CRFB/1988, que dispõe sobre a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; sobre a garantia do desenvolvimento nacional, sendo um desenvolvimento sustentável, além da erradicação da pobreza e marginalização, bem como redução das desigualdades sociais e regionais.

Também a promulgação da Lei no 13.465/2017 restou ausente de qualquer participação popular, que é uma das bases e requisitos do direito contemporâneo e um dos questionamentos apontados pelo Ministério Público Federal em sede da ADI 5.771. Especificamente sobre os requisitos de política urbana, a Lei nº 13.465/2017 não dispôs deles, o que por si só, é um outro afronte inconstitucional, em se tratando da tentativa de regulamentação de condomínios urbanísticos ou loteamentos de acesso controlado.

Do ponto de vista empírico dos municípios analisados, toda essa discussão fez-se necessária para afirmar que os loteamentos de acesso controlado não são os que encontram-se em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, por todos os motivos amplamente supra destacados e pelo próximo item a seguir discutido, no qual abordar-se-á como se deu a implementação da norma que regulamenta os condomínios horizontais fechados nos dois municípios em estudo.

4.2 Construção e implementação da norma reguladora dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá

No processo de construção das normas que regulamentam os condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá e em Capão da Canoa, o executivo municipal teve um papel muito importante, tanto pelo aspecto técnico de acompanhamento e elaboração do projeto de lei, quanto pela introdução das pautas para o debate. O histórico de ambos os municípios estudados aponta para uma realidade que também é vivenciada em nível nacional, qual seja, os projetos apresentados pelo Executivo ao Congresso Nacional, geralmente são aprovados. Limongi e Figueiredo (2009, p. 78) declaram que

> Em primeiro lugar, notamos que as taxas de aprovação das medidas apresentadas pelo Executivo são altas. O Executivo raramente é derrotado. Em segundo lugar, o Executivo é responsável pela maioria das iniciativas que se tornam lei [...].

Os autores dão sequência ao seu raciocínio tratando da agenda e do presidencialismo de coalização, que tomadas as devidas proporções também se aplica em nível municipal:

> A agenda proposta pelo Executivo deve expressar o programa e os interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo. A distribuição de pastas ministeriais por partidos para a formação de um governo de coalizão envolve concessões políticas por parte do presidente. [...] Coalizões são formadas justamente com vistas à obtenção de maiorias. Logo, não nos parece factível identificar com clareza um momento prévio de formulação de uma agenda sincera do Executivo para depois testar se ela é ou não aprovada. Em se tratando de uma agenda política, ela terá que levar em conta o contexto institucional em que será anunciada e em que tramitará. (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2009, p. 87).

Os autores compreendem que o parlamentar que age a partir de uma coalização governamental ao votar com o governo, está criando e implementando uma política de governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 100). Conforme Fuks (2001, p. 43), a esfera legislativa concretiza a “experiência da vida social”, propiciando a formação da “arena em que grupos com valores e interesses diversos buscam persuadir outros grupos a respeito da relevância e da universalidade de suas demandas.”

> O verdadeiro legislador não é o redator da lei, mas sim o conjunto de agentes que, determinados pelos interesses e os constrangimentos específicos associados às suas posições em campos diferentes (campo jurídico e também campo religioso, campo político etc.), elaboram aspirações ou reivindicações privadas e oficiosas, as fazem aceder ao estado de

> “problemas sociais”, organizam as expressões (artigos de imprensa, obras, plataformas de associações ou de partidos etc.) e as pressões (manifestações, petições, diligências etc.) destinadas a “fazê-las avançar”. É todo este trabalho de construção e de formulação das representações que o trabalho jurídico consagra, juntando-lhe o efeito de generalização e de universalização contido na técnica jurídica e nos meios de coerção cuja mobilização esta permite. (BOURDIEU, 1989, 247-248 *apud* FUKS, 2001, p. 43).

Em se tratando de municípios, especialmente os que estão sob análise, que são de porte pequeno, o *lobby* é ainda mais perceptível. Desde a elaboração dos planos diretores de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, até a edição das leis que regulamentam os condomínios horizontais fechados, foi identificado o trabalho permanente de acompanhamento de proposições legislativas realizados pela Associação dos Corretores de Imóveis e Imobiliárias do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, Associação dos Construtores de Capão da Canoa, entre outras entidades que são relacionadas à construção civil. Como exemplo, cita-se a audiência pública realizada em Capão da Canoa, em 13 de novembro de 2018, para debater a ampliação de áreas urbanas no município (Figura 28).

Figura 28 – Notícia de audiência pública realizada em Capão da Canoa

Fonte: site da Câmara de Vereadores de Capão da Canoa.

As ações promovidas por esses grupos, para defender e promover seus interesses, envolvem o monitoramento do andamento de propostas legislativas, análise em relação às proposições e às alterações que ocorrem ao longo da tramitação de certos projetos de lei, tomada de decisão, que pode envolver uma

posição de neutralidade ou não, orientação para unificação dos discursos e pressão política para apresentação das demandas aos tomadores de decisão. Isso é muito perceptível em dias de audiência púbica, em que são convocados corretores, trabalhadores da construção civil e outros, para acompanharem as discussões nas Câmaras de Vereadores de ambos os municípios.

O Legislativo municipal pode ser descrito como o centro no qual ocorrem as decisões em âmbito municipal. Nessa seara podem ocorrer decisões que são de teor representativo, deliberativo, legislativo e financeiro. Este canal apresenta-se enquanto um local em que os anseios dos cidadãos, supostamente, podem concretizar-se e tornarem-se decisões políticas. Na medida em que os vereadores discutem, fazem propostas de modificações a determinadas leis, estão deliberando e legislando também. Por outro lado, o viés financeiro se dá mediante a aprovação de legislações financeiras e de controle do executivo.

Contudo, para além das funções supra descritas, o Legislativo municipal também cumpre com outras tarefas como a de fiscalização do poder Executivo. Em relação a esta, o faz de em duas frentes: a primeira mediante a aprovação de normas que são de iniciativa do poder Executivo, que se dá após debate, estudo e alterações ao texto original, para então seguir para a aprovação em plenário e novo encaminhamento ao Executivo, que poderá vetá-lo, parcialmente ou totalmente, ou sancioná-lo integralmente. Este processo tem como objetivo evitar que apenas um dos poderes fique responsável pela produção legislativa. A segunda frente mencionada diz respeito ao preceito constitucional de o poder Legislativo ter atribuições de fiscalizar os atos do poder Executivo, suas ações, seu patrimônio, o modo como executa políticas públicas (FREITAS, 2015).

Ressalte-se que em razão do artigo 49, inciso X, da CRFB/1988[77], por simetria, o controle de competência exclusiva do Congresso Nacional também cabe aos legislativos municipais e concretiza-se mediante previsão em lei orgânica de cada município. Por meio de instrumentos adequados é possível solicitar informações ou

[77] Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
[...]
X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
[...] (BRASIL, 1988).

explicações acerca de ações do poder Executivo, além de convocar representantes da administração pública, a fim de interrogá-los[78].

Esta atribuição de fiscalização que um poder exerce sobre o outro é determinada de Controle Externo, visto que se apresenta enquanto uma medida é realizada por um poder sobre o outro e, em se tratado do poder Executivo, este é, também, fiscalizado pelo Tribunal de Contas. Esta fiscalização envolve questões de fundo financeiro, orçamentário, operacional e de gestão do patrimônio dos municípios, assim como da Administração Indireta (CORRALO, 2008).

De acordo com Backer e Souza (2013), tem início no ano de 1532, ocasião em que São Vicente é passado à categoria de vila. As câmaras municipais, no Brasil, são pretéritas ao Congresso e às Assembleias Legislativas e a primeira delas foi instalada na capitania de São Vicente, em 1532, como afirmado, ficando conhecida como *Câmara Vicentina.* Assim, as Câmaras Municipais apresentam-se enquanto os mais antigos locais de concretização do poder político no Brasil.

As Câmaras Municipais são responsáveis, no contexto no qual encontram-se inseridas, pela elaboração de normas jurídicas de hierarquia infraconstitucional. Constitucionalmente foi assegurado aos municípios o poder de legislar, de expedir ator que podem ser normativos ou não, desde que observados os ditames legislativos (conforme art. 30, inciso I e II, da CRFB/1988) (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, por construção de uma norma, compreende-se um processo de atos que se sucedem ordenadamente e objetivam elaborar, conformar um conjunto de normas, nesse caso, jurídicas, pelo parlamento municipal. É a própria autonomia municipal do legislativo dos municípios concretizando-se, visto que são elaborados ordenamentos jurídicos locais, com características muitas vezes únicas, respaldadas pela própria CRFB/1988, que prevê a possibilidade do município legislar em caso de interesse local (BRASIL, 1988). Assim, são normas que estão para além da simples obrigação de apenas existirem *per si*, elas existem para atender demandas locais, que são respaldadas em questões históricas, territoriais, culturais, sociais, econômicas e que são de interesse local.

Tanto na Câmara de Capão da Canoa, quanto na Câmara de Xangri-Lá, a tramitação de proposições legislativas tem início com a sua apresentação. Quando

[78] No caso de Capão da Canoa, a previsão legal está estabelecida no artigo 34 da Lei orgânica municipal (CAPÃO DA CANOA, 1990). No caso de Xangri-Lá, a previsão encontra-se no artigo 41 da lei orgânica municipal (XANGRI-LÁ, 2012).

são iniciadas por um vereador, as iniciativas de lei são apresentadas por este, à Mesa da Câmara, em sessão, ou mediante a sua apresentação no protocolo geral. As iniciativas de lei que possuem origem no poder Executivo, ou que tem iniciativa popular são apresentadas por seus autores também no protocolo geral.

As proposições apresentadas são encaminhadas, analisadas e são traçadas deliberações acerca de cada uma delas, devidamente respeitados os Regimentos Internos de cada casa legislativa, no caso de ambos os municípios analisados. As proposições apresentadas podem ser de inúmeras naturezas, como requerimentos, indicações, moções, emendas, projetos de emenda às Leis Orgânicas municipais, projetos de lei, Decretos Legislativos, entre outros.

Vale ressaltar que a iniciativa dos projetos, desde que obedecidos os Regimentos Internos de cada Câmara de Vereadores, as Leis Orgânicas dos municípios e a CRFB/1988, pode ser de vereador(a), da mesa da câmara, de comissões permanentes, do chefe do Executivo e de iniciativa popular (neste caso, a iniciativa deve estar subscrita, ao menos, por cinco por cento dos eleitores do município).

As proposições apresentadas para consideração podem ser retiradas a qualquer momento da apreciação, por seus autores, não importando a sua aprovação em plenário. Todavia, quando se tratar de mais um autor, todos devem solicitar a sua retirada. No caso de propostas de comissões, estas devem estar subscritas por todos os membros.

Após a leitura do projeto em sessão plenária, o(a) Presidente(a) informa sobre a existência da proposta e então a sua propositura é discutida e deliberada. Em se tratando de aprovação, o próximo passo é a análise pelas comissões. Em caso de rejeição, há a remessa ao arquivo. Igualmente acontece ao fim de cada Legislatura, no caso de projetos de iniciativa do Executivo, em que o prefeito não fora reeleito. Nessa situação, as proposituras são arquivadas, e o Presidente da Câmara, no seu último dia de mandato, devolve a iniciativa ao novo prefeito, para uma nova análise.

Essa medida também é aplicada ao Presidente de cada Câmara Municipal, no caso das propostas submetidas pela Mesa, pelos Vereadores e Comissões. São considerados projetos aprovados aqueles que passam por duas discussões, em sessões distintas, para então serem encaminhados ao departamento técnico para adequação do texto à técnica jurídica legislativa.

Após aprovação do projeto, este é remetido ao prefeito, no prazo de 10 dias úteis, e o possível veto (parcial ou total) deverá ser analisado pela Câmara no prazo de 30 dias em somente um debate. Este prazo não transcorre em se tratando de recessos das Casas legislativas municipais. Por maioria absoluta, os vereadores podem recusar o veto, que será informado ao Executivo em até quarenta e oito horas. Então, o Executivo terá quinze dias úteis para sancionar a lei e, em situação de veto, mais quarenta e oito horas para comunicar ao Legislativo. O silêncio do Executivo significa sanção tácita, motivo pelo qual o Presidente da Câmara deverá proceder à promulgação em quarenta e oito horas da proposição.

Sendo assim, para que uma propositura se torne lei, é necessário que diferentes etapas sejam concretizadas, diferentes agentes respaldem a ideia do conteúdo principal do documento, em diferentes cenários. Em cada uma das etapas ocorrerão diferentes análises a respeito de características técnicas que são inerentes à aprovação e também à implementação da lei. Consequentemente, haverá movimentações de agentes e ações para convencer e negociar com os envolvidos (ROCHA, 2015).

As Comissões desempenharão um papel relevante nesse sentido, pois irão analisar as proposições, estudarão tais proposições, emitirão pareceres, investigarão e serão responsáveis pela representação do Legislativo a respeito do próprio pensamento da casa. As Comissões podem ser permanentes, ou seja, duram além da legislatura, ou podem ser temporárias, que são aquelas que detém um objetivo específico e se extinguem assim que essa finalidade é alcançada (FREITAS, 2015).

A partir do protocolo de um projeto de lei, há a sua deliberação em plenário e então o encaminhamento para as Comissões Técnicas. É neste momento em que ocorre a análise técnica, ou seja, é nessa ocasião, em que uma propositura é detalhadamente analisada, pormenorizada e averiguada a respeito de sua constitucionalidade, pertinência entre outros requisitos. São questões técnicas que não poderiam ser averiguadas, de maneira adequada, em sessão plenária.

As Comissões debatem acerca das matérias contidas nos projetos de lei e contam com uma importante ferramenta para desenvolver suas ações, que é o pedido de informações ao poder Executivo, que pode se dar de três maneiras: a primeira é a convocação de secretários e servidores municipais para a participação em encontros e comissões, a segunda é o requerimento de informações e a terceira é a elaboração de audiências públicas (FREITAS, 2015).

Conforme mencionado no segundo capítulo desta tese, são Comissões permanentes no município de Capão da Canoa as seguintes: Constituição, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; Educação, Saúde, Ação Social, Turismo e Meio Ambiente; Finanças, Orçamentos, Obras e Serviços Públicos; Constituição, Justiça; Cidadania , Trabalho e Direitos Humanos; Educação, Saúde, Ação Social; Finanças e Orçamentos; Representativa; Obras e Serviços Públicos. No município de Xangri-Lá são Comissões permanentes: Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Finanças e Orçamento; Comissão Mista; e Comissão Representativa.

São de responsabilidade das Comissões Permanentes, em razão da matéria específica que lhes compete, além das Comissões temporárias que forem criadas para cada finalidade: debater e elaborar pareceres a respeito das proposituras que lhes forem distribuídas; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Secretários, dirigentes de órgãos da administração direta e indireta e qualquer servidor público municipal para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições; receber petições, pedidos, reclamações de qualquer cidadão a respeito de atos, omissões de autoridades ou entidades públicas; demandar depoimentos de cidadãos ou autoridades; acompanhar a execução de políticas públicas, de programas, de obras públicas, de planos e elaborar pareceres a respeito destes; fiscalizar o poder Executivo e a administração indireta; promover seminários, exposições e estudos dentro da sua área de abrangência; solicitar audiências públicas; pedir auxílio a órgãos, entidade civil sobre matéria de seu interesse; indicar representante para Conselhos Municipais. Estas responsabilidades encontram-se previstas nos regimentos internos das Câmaras.

Os legislativos municipais têm exercido um papel fundamental em se tratando de regulamentação de novos produtos imobiliários, especialmente os condomínios horizontais fechados, porque não existe uma legislação federal que verse sobre a matéria, de tal forma que os municípios têm elaborado sua própria legislação. Essa questão têm sido alvo de diferentes discussões em tribunais brasileiros, acerca de sua constitucionalidade, uma vez que estaria a competência dos municípios para legislar sobre matéria de Direito Urbanístico sendo questionada.

A própria lei de Xangri-Lá que regulamentou a matéria foi alvo de Ação Civil Pública ajuizada pelo representante Ministério Público, que objetivava a anulação do art. 4º da Lei Complementar nº 012, de 11 de dezembro de 2005 (XANGRI-LÁ, 2005), para o fim de determinar a abstenção de aprovar a implantação de novos condomínios

horizontais de lotes cuja testada para logradouro público esteja em desacordo com o art. 25 da lei Estadual nº 10.116, de 23 de março de 1994[79] (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Porém, o referido diploma legal fora considerado constitucional com base no artigo 30 e incisos da CRFB/1988, no intuito de respeitar a legislatura municipal em se tratando de interesse local, conforme a ementa que se segue:

> Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL NO MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE COM A LEI-RS 10.116/94, UMA VEZ QUE O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 25 EXCEPCIONA A MATÉRIA, ENSEJANDO AOS MUNICÍPIOS A DISCIPLINA CONFORME OS INTERESSES LOCAIS, OBJETIVANDO COM ISSO O LEGISLADOR ESTADUAL PRESERVAR A CONSTITUCIONALIDADE DO RESPECTIVO DIPLOMA, TENDO EM CONTA O DISPOSTO NO ART. 30, I E VIII, DA CF. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70027823194, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 29/04/2009).

Conforme apontado no início desta tese, o recurso de mencionar os julgados de tribunais brasileiros mostra-se essencial na medida em que as decisões judiciais também se apresentam enquanto mediadoras do processo de construção normativa dos condomínios fechados, tendo em vista a ausência de uma norma federal que regulamente o tema. O entendimento de que as leis locais que regulamentam este tipo de empreendimento são constitucionais também já foi discutido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Recurso Extraordinário (nº 607940), julgado em 2015, com repercussão geral[80] reconhecida. Nesse caso, o STF negou provimento ao recurso que questionou a constitucionalidade da Lei Complementar 710/2005 do Distrito Federal, que estabelece regras para a criação de condomínios fechados. O entendimento adotado pela Suprema Corte respeita o preceito constitucional de compatibilidade com o plano distrital, ou seja, não fere a CRFB/1988. Para o ministro Dias Toffoli, que acompanhou o então relator, na época, ministro Teori Zavascki, os municípios que possuem mais de 20 mil habitantes, bem como o Distrito Federal podem editar leis sobre programas e projetos a respeito de ordenamento do espaço

[79] Este artigo faz a seguinte previsão: Art. 25 - Na instituição de condomínios por unidades autônomas será observado o limite máximo de 30.000m2 (trinta mil metros quadrados) de área e testada para logradouro público não superior a 200m (duzentos metros).
Parágrafo único - o município poderá excepcionar do disposto neste artigo, os condomínios a serem implantados em zonas já estruturadas urbanisticamente onde a rede viária existente tornar inadequadas as dimensões de testada e área máximas.

[80] É um requisito de admissibilidade do Recurso Extraordinário, conforme artigo 1.035 do Código de Processo Civil brasileiro.

urbano, por meio de normas compatíveis com as diretrizes estabelecidas no plano diretor (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018).

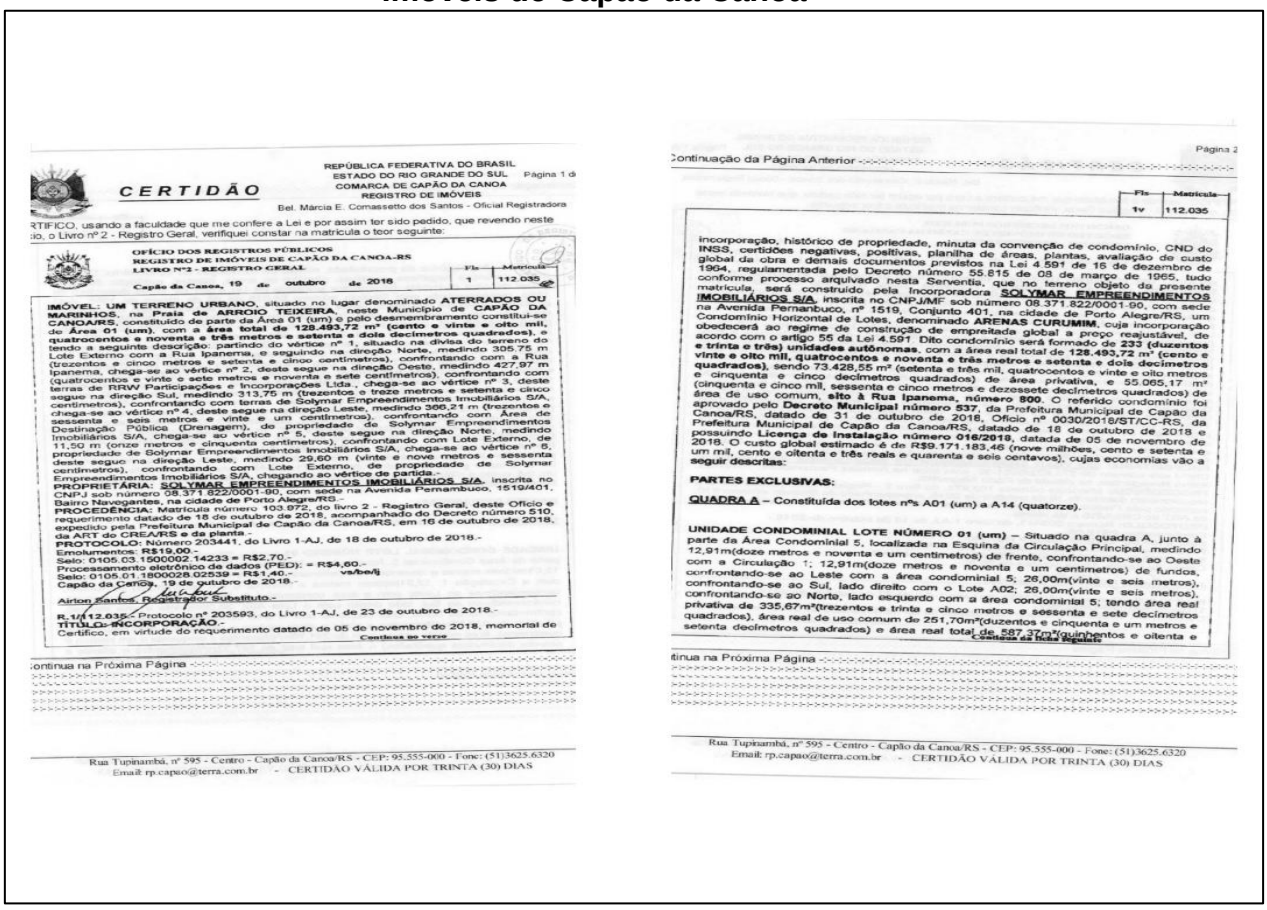
Contudo, em busca de adequar as realidades de seus territórios e legalizar situações que se configuravam no tecido urbano, é que os municípios passaram a legislar, ante a ausência de uma lei federal que amparasse a matéria. Dentre os municípios brasileiros, destaca-se Xangri-Lá, como um dos primeiros no país, a criar uma Lei Complementar (Lei Complementar n.º 012/2005) que tratou da temática, servindo como exemplo para municípios vizinhos, como foi o caso de Capão da Canoa. Segundo relato do ex-prefeito Celso Bassani (2017), essa iniciativa foi inovadora do ponto de vista jurídico.

Todavia, é necessário destacar que, embora o projeto de lei tenha tido origem no poder Executivo, ele é originário de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado pelo município de Xangri-Lá, com a obrigação de regulamentar os produtos imobiliários naquele município. No plano da situação fática, tanto em Xangri-Lá, quanto em Capão da Canoa, o que havia era a aprovação de parcelamentos do solo na forma de loteamentos abertos, conforme previsto pela lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979) e, após, havia a aprovação dos municípios para o cercamento com muros dos limites dos empreendimentos, bem como a inserção de cancelas (portões altamente vigiados), a fim de controlar e impedir o acesso de pessoas indesejadas, bem como fiscalizar o acesso a áreas verdes, áreas institucionais dos condomínios, áreas de lazer, ruas, praças, praias artificiais, entre outros), bens de uso comum do povo.

Assim, fora firmado um TAC com ambos os municípios em análise, nos quais as municipalidades comprometeram-se a não aprovar loteamentos fechados, além de tratar de transformar os loteamentos existentes em condomínios horizontais de lotes, conforme previsto pela conhecida Lei da Incorporação Imobiliária (Lei nº 4.591/1964). Também, em Xangri-Lá, foram firmados outros 11 (onze) Termos de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e os proprietários dos empreendimentos, a fim de que os loteamentos fechados existentes passassem a obedecer aos ditames de condomínios horizontais de lotes. O primeiro deles a cumprir todas as obrigações determinadas e ter tudo registrado no álbum imobiliário foi o condomínio *Xangri-Lá Villas Resort*. Também em atendimento aos TACs firmados, os municípios editaram leis municipais que versam sobre condomínios horizontais de lotes. Desde então, todos os empreendimentos criados nos municípios de Xangri-Lá e de Capão da Canoa

obedecem aos ditames das leis municipais e da Lei nº 4.591/1964. Como exemplo, tem-se a um trecho destacado da *matrícula mãe* (como é popularmente conhecida entre os corretores de imóveis locais), do condomínio horizontal de lotes *Arenas Curumim*[81], lançado em 2018, em Capão da Canoa. No trecho destacado é possível perceber que o respaldo legal é a Lei nº 4.591/1964:

Figura 29 – Matrícula Mãe do Condomínio Arenas Curumim no Registro de Imóveis de Capão da Canoa[82]



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMARCA DE CAPÃO DA CANOA
REGISTRO DE IMÓVEIS

CERTIDÃO

Bel. Márcia E. Comassetto dos Santos - Oficial Registradora

OFÍCIO DOS REGISTROS PÚBLICOS
REGISTRO DE IMÓVEIS DE CAPÃO DA CANOA-RS
LIVRO Nº 2 - REGISTRO GERAL

Capão da Canoa, 19 de outubro de 2018

Fls. 1 | Matrícula 112.035

IMÓVEL: UM TERRENO URBANO, situado no lugar denominado ATERRADOS OU MARINHOS, na Praia de ARROIO TEIXEIRA, neste Município de CAPÃO DA CANOA/RS, constituído de parte da Área 01 (um) e pelo desmembramento constitui-se de Área 01 (um), com a área total de 128.493,72 m² (cento e vinte e oito mil, quatrocentos e noventa e três metros e setenta e dois decímetros quadrados), e tendo a seguinte descrição: partindo do vértice nº 1, situado na divisa do terreno do Lote Externo com a Rua Ipanema, e seguindo na direção Norte, medindo 305,75 m (trezentos e cinco metros e setenta e cinco centímetros), confrontando com a Rua Ipanema, chega-se ao vértice nº 2, deste segue na direção Oeste, medindo 427,97 m (quatrocentos e vinte e sete metros e noventa e sete centímetros), confrontando com terras de RRW Participações e Incorporações Ltda., chega-se ao vértice nº 3, deste segue na direção Sul, medindo 313,75 m (trezentos e treze metros e setenta e cinco centímetros), confrontando com terras de Solymar Empreendimentos Imobiliários S/A, chega-se ao vértice nº 4, deste segue na direção Leste, medindo 366,21 m (trezentos e sessenta e seis metros e vinte e um centímetros), confrontando com Área de Destinação Pública (Drenagem), de propriedade de Solymar Empreendimentos Imobiliários S/A, chega-se ao vértice nº 5, deste segue na direção Norte, medindo 11,50 m (onze metros e cinquenta centímetros), confrontando com Lote Externo, de propriedade de Solymar Empreendimentos Imobiliários S/A, chega-se ao vértice nº 6, deste segue na direção Leste, medindo 29,60 m (vinte e nove metros e sessenta centímetros), confrontando com Lote Externo, de propriedade de Solymar Empreendimentos Imobiliários S/A, chegando ao vértice de partida.-
PROPRIETÁRIA: SOLYMAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A, inscrita no CNPJ sob número 08.371.822/0001-90, com sede na Avenida Pernambuco, 1519/401, Bairro Navegantes, na cidade de Porto Alegre/RS.-
PROCEDÊNCIA: Matrícula número 103.872, do livro 2 - Registro Geral, deste Ofício e requerimento datado de 18 de outubro de 2018, acompanhado do Decreto número 510, expedido pela Prefeitura Municipal de Capão da Canoa/RS, em 16 de outubro de 2018, da ART de CREA/RS e da planta.-
PROTOCOLO: Número 203441, do Livro 1-AJ, de 18 de outubro de 2018.-
Emolumentos: R$19,00.-
Selo: 0105.03.1500002.14233 = R$2,70.-
Processamento eletrônico de dados (PED): = R$4,60.-
Selo: 0105.01.1800028.02539 = R$1,40.-
Capão da Canoa, 19 de outubro de 2018.-
vs/be/lj
Airton Santos, Registrador Substituto.-
R.1/112.035.- Protocolo nº 203593, do Livro 1-AJ, de 23 de outubro de 2018.-
TÍTULO: INCORPORAÇÃO.-
Certifico, em virtude do requerimento datado de 05 de novembro de 2018, memorial de

Continua na Próxima Página

Rua Tupinambá, nº 595 - Centro - Capão da Canoa/RS - CEP: 95.555-000 - Fone: (51)3625.6320
Email: rp.capao@terra.com.br - CERTIDÃO VÁLIDA POR TRINTA (30) DIAS

Continuação da Página Anterior

Página 2

Fls. 1v | Matrícula 112.035

incorporação, histórico de propriedade, minuta da convenção de condomínio, CND do INSS, certidões negativas, positivas, planilha de áreas, plantas, avaliação de custo global da obra e demais documentos previstos na Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964, regulamentada pelo Decreto número 55.815 de 08 de março de 1965, tudo conforme processo arquivado nesta Serventia, que no terreno objeto do presente IMOBILIÁRIOS S/A, inscrita no CNPJ/MF sob número 08.371.822/0001-90, com sede na Avenida Pernambuco, nº 1519, Conjunto 401, na cidade de Porto Alegre/RS, um obedecerá ao regime de construção de empreitada global a preço reajustável, de acordo com o artigo 55 da Lei 4.591. Dito condomínio será formado de 233 (duzentos e trinta e três) unidades autônomas, com a área real total de 128.493,72 m² (cento e vinte e oito mil, quatrocentos e noventa e três metros e setenta e dois decímetros quadrados), sendo 73.428,55 m² (setenta e três mil, quatrocentos e vinte e oito metros e cinquenta e cinco decímetros quadrados) de área privativa, e 55.065,17 m² (cinquenta e cinco mil, sessenta e cinco metros e dezessete decímetros quadrados) de área de uso comum, sito à Rua Ipanema, número 900. O referido condomínio foi aprovado pelo Decreto Municipal número 537, da Prefeitura Municipal de Capão da Canoa/RS, datado de 31 de outubro de 2018, Ofício nº 0030/2018/ST/CC-RS, da Prefeitura Municipal de Capão da Canoa/RS, datado de 18 de outubro de 2018 e possuindo Licença de Instalação número 016/2018, datada de 05 de novembro de 2018. O custo global estimado é de R$9.171.183,46 (nove milhões, cento e setenta e um mil, cento e oitenta e três reais e quarenta e seis centavos), cujas economias vão a seguir descritas:

PARTES EXCLUSIVAS:

QUADRA A – Constituída dos lotes nºs A01 (um) a A14 (quatorze).

UNIDADE CONDOMINIAL LOTE NÚMERO 01 (um) – Situado na quadra A, junto à parte da Área Condominial 5, localizada na Esquina da Circulação Principal, medindo 12,91m(doze metros e noventa e um centímetros) de frente, confrontando-se ao Oeste com a Circulação 1; 12,91m(doze metros e noventa e um centímetros) de fundos, confrontando-se ao Leste com a área condominial 5; 26,00m(vinte e seis metros), confrontando-se ao Sul, lado direito com o Lote A02; 26,00m(vinte e seis metros), confrontando-se ao Norte, lado esquerdo com a área condominial 5; tendo área real privativa de 335,67m²(trezentos e trinta e cinco metros e sessenta e sete decímetros quadrados), área real de uso comum de 251,70m²(duzentos e cinquenta e um metros e setenta decímetros quadrados) e área real total de 587,37m²(quinhentos e oitenta e

tinua na Próxima Página

Rua Tupinambá, nº 595 - Centro - Capão da Canoa/RS - CEP: 95.555-000 - Fone: (51)3625.6320
Email: rp.capao@terra.com.br - CERTIDÃO VÁLIDA POR TRINTA (30) DIAS

Especificamente em Xangri-Lá a Lei que regulamentou os condomínios horizontais fechados, primeiramente, foi a Lei Complementar nº 007, de 15 de outubro de 2004 (XANGRI-LÁ, 2004). Esta lei foi, posteriormente, revogada integralmente pela

[81] Este empreendimento, especificamente, foi lançado como um diferencial em Capão da Canoa. Primeiramente por ficar localizado no limite do município, próximo à Arroio do Sal. Em segundo lugar, porque a praia de Curumim é ocupada por turistas que vem, geralmente, da serra gaúcha. Então, para além de possíveis compradores da região metropolitana de Porto Alegre, está-se mudando o público-alvo. Para saber mais: http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2018/11/condominio-de-r-15-milhoes-no-litoral-norte-e-focado-no-publico-da-serra-gaucha-10645836.html

[82] Destacou-se apenas as duas primeiras páginas da matrícula, pois a matrícula inteira contém 100 páginas e seria inviável disponibilizá-la integralmente neste trabalho.

Lei Complementar nº 12 de 11 de julho de 2005 (XANGRI-LÁ, 2005). Essa revogação integral ocorreu para que o município tivesse a sua disposição uma legislação capaz de subsidiar a implantação de condomínios horizontais de lotes da maneira mais adequada possível, que se preocupasse com os impactos ambientais, com o fechamento dos empreendimentos e com a compensação. Tanto que transcorre um período inferior há um ano entre uma e outra lei. De acordo com o Procurador concursado da Câmara de Vereadores de Xangri-Lá, Rafael Scheffer de Medeiros (2018), a segunda lei complementar foi uma continuidade do TAC firmado entre o município e o Ministério Público, uma tentativa de melhorar o primeiro diploma legal que se encontrava muito vago. Ou seja, continuava a ser uma tentativa de regulamentar esse tipo de empreendimento em âmbito municipal.

Enquanto que a Lei Complementar nº 007, de 15 de outubro de 2004 (XANGRI-LÁ, 2004) possuía apenas sete artigos, a Lei Complementar nº 12 de 11 de julho de 2005 (XANGRI-LÁ, 2005) conta com trinta e três artigos. Dentre as principais diferenças destacam-se a adoção de alguns entendimentos que não haviam na primeira lei, estabelecidos no artigo 3º da Lei de 2005. Veja-se:

> Art. 3º Para efeito de aplicação desta Lei, são adotadas as seguintes definições:
> *Condomínio horizontal de lotes:* modelo de parcelamento do solo formando área fechada por muros com acesso único controlado, em que a cada unidade autônoma cabe, como parte inseparável, fração ideal de terreno correspondente às áreas comuns destinadas a vias de acesso e recreação.
> *Alinhamento predial:* linha divisória entre o lote e o logradouro público.
> *Gleba:* área de terra com localização e delimitação definidas, não resultante de processo regular de parcelamento do solo para fins urbanos.
> *Lote:* terreno servido de infraestrutura, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos em Lei Municipal para a zona a que pertence.
> *Largura do lote:* distância entre as divisas laterais do lote ou entre a maior testada e o lado oposto ou entre duas testadas opostas, medida ortogonalmente no ponto médio da profundidade do lote.
> *Profundidade do lote:* distância entre a testada e o fundo do lote, medida entre os pontos médios de testada e da divisa do fundo.
> *Área urbana:* a destinada à edificação de prédios e equipamentos urbanos, especificados em Lei Municipais.
> *Unificação*: é a união de lotes transformando em um lote com metragem ampliada. (XANGRI-LÁ, 2005, grifou-se).

Também na nova legislação restou vedada a divulgação, venda ou promessa de lotes anterior ao registro do condomínio horizontal de lotes no Cartório de Registro de Imóveis Competente (artigo 13). Igualmente, em hipótese alguma, um empreendimento deste porte, poderá prejudicar o escoamento normal das águas e ou as obras necessárias de infraestrutura do município (artigo 14) (XANGRI-LÁ, 2005).

Consta no artigo 18, § 1º do mesmo diploma legal o percentual a título de compensação de implantação do empreendimento, que na lei anterior não estava previsto. Esta compensação já fora referida alhures. E pode ser convertida em pecúnia ou benfeitorias, sendo que seu valor não pode ser inferior a 15% do valor de mercado da área a ser empreendida. O destino deste valor ou benfeitoria dar-se-á por Lei ordinária (XANGRI-LÁ, 2005).

E no artigo 23 há a previsão de que é obrigatória a instalação de rede e equipamentos para o abastecimento de água, energia elétrica, rede de drenagem, pavimentação, entre outros atributos do condomínio, restando tudo sob responsabilidade dos condôminos, inclusive a manutenção das redes e equipamentos urbanos que estiverem no interior da área condominial (XANGRI-LÁ, 2005).

Diante do exposto, tem-se que o ato de legislar e o processo que o envolve tem, também, como finalidade a transparência na Administração Pública, tendo em vista que o cumprimento de suas funções está atrelado à garantia e ao acesso de direitos essenciais aos cidadãos. Nessa perspectiva, o processo legislativo deve ser visto como um conjunto normativo de procedimentos e etapas necessárias para a construção de normas, com o objetivo de determinar condições e ferramentas conhecidas na área jurídica, que orientam a ação legiferante[83] de produção de normativa. A CRFB/1988 faz previsão em seu artigo 59 das espécies de processo normativo: Emendas Constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (BRASIL, 1988).

Logo, o processo legislativo se dá para a elaboração de normas úteis à regulamentação das relações em sociedade e o fim está na própria norma criada. O processo legislativo também é a representação do poder de certos grupos e indivíduos que exercem hegemonia e para estes a norma funcionará como uma ferramenta para alcançar um fim necessário. E o processo legislativo funciona como uma sequência de fases técnicas e envoltas em uma burocracia que lhe é única, na qual a finalidade é o próprio processo de elaboração da norma.

Entende-se que o processo legislativo está ligado à conformação de leis e suas burocracias e exigências devem ser respeitadas, especialmente o que está ditado no artigo 61 da CRFB/1988[84]. São previsões para guiar procedimentos que devem ser

[83] Ato de produção das leis.
[84] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República,

respeitados quando da edição de leis, levando em conta os fatos que orientam o representante do poder correspondente para realizar tais ações.

Para a elaboração de regramentos a respeito do uso e parcelamento do solo urbano, em se tratando de municípios com dinâmicas imobiliárias tão peculiares como é o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, faz-se necessário saber dos anseios e demandas da sociedade, o que de certa maneira somente se concretiza se a sociedade também participa do processo de elaboração. Nessa guisa, o poder Legislativo possui papel essencial, na medida em que age como sujeito ativo.

Na construção da lei municipal de Xangri-Lá que regulamentou os condomínios horizontais de lotes, a relação entre direito e geografia se afigurou paradigmática, diante de uma situação que restava consolidada no território desde meados dos anos 1990. Ou seja, os condomínios horizontais de lotes passaram a ser construídos e, consequentemente, comercializados a partir da década de 1990, mas a lei municipal que os regulamentou foi editada em 2004 (revogada menos de um ano depois pela lei que tem vigência até os dias atuais). Há um vácuo legal de, praticamente, quinze anos, dentre os quais este tipo de empreendimento foi construído sem respaldo jurídico cabível. Nesse sentido, Antas Júnior (2005, p. 227) afirma que

> O espaço geográfico contém e é contido na intencionalidade que condiciona a economia, a política, a cultura, e também o direito, segundo seu movimento típico – a inércia dinâmica. A apreensão desse movimento se dá através de

---

ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

> um conhecimento das técnicas, das tecnologias, dos sistemas de objetos técnicos, de seus funcionamentos e de seu papel na constituição dos territórios.

Veja-se que a demanda por regulamentação de uma dada situação parte também de uma realidade social e territorial, que neste caso são os condomínios horizontais de lotes. Para que só então, uma norma jurídica passasse a delinear novas transformações. A partir da criação de uma regra jurídica, existe uma coação para que esta lei seja cumprida, especialmente por meio do sistema judiciário existente.

A partir dos efeitos que esta norma passa a gerar, e do grau de dependência que ela tem com o território, é possível que novas demandas surjam. E este foi o caso de Xangri-Lá, porque a primeira lei que regulamentou os condomínios horizontais de lotes possuía muitas lacunas, de tal modo que foi necessária uma revisão quase que total, o que acabou resultando na sua total revogação menos de um ano após a sua edição. É exatamente a compreensão de Antas Júnior (2001, p. 229) ao afirmar que esse movimento não é um movimento simples, mas que as “transformações territoriais impingidas podem ser de tal monta, que a norma jurídica original também seja reelaborada no intuito de corrigir indesejáveis processos desencadeados, e assim sucessivamente.” Este movimento ainda ocorre, por exemplo, com o Plano Diretor de Capão da Canoa, como será melhor descrito a seguir. Este plano não é atualizado há quatorze anos e paulatinamente vem sofrendo incorporações de leis esparsas para tamponamentos das lacunas jurídicas.

A participação eficaz da sociedade ocorre desde a elaboração de uma lei, passando pela sua aplicação e fiscalização. Reforça-se que o Legislativo é o poder que tem como objetivo principal criar leis, bem como aprovar ou rejeitar proposituras advindas do poder Executivo. Nesse processo, a sociedade pode participar comparecendo a audiências públicas, por exemplo. Também pode cobrar medidas e fiscalizar de maneira contínua a gestão dos recursos por parte do governo e demais órgãos municipais. No caso dos municípios em estudo, se existe previsto em lei, uma compensação pela instalação dos empreendimentos imobiliários, cabe, também, à população a fiscalização a respeito de onde tal compensação está sendo realizada, pois via de regra ela é realizada para beneficiar o próprio condomínio. Como exemplo cita-se o caso da duplicação do acesso ao município de Xangri-Lá, realizado pelo condomínio Enseada, a título de compensação, conforme informação do Procurador Rafael Scheffer de Medeiros (2018). Na figura a seguir (Fotografia 12), é possível

verificar que o maior beneficiado com a duplicação do acesso ao município foi o próprio condomínio.

Fotografia 12 – Acesso principal ao município de Xangri-Lá

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2019. (Fotos: Mariana Barbosa de Souza).

Ressalte-se a importância da fiscalização por parte da sociedade em se tratando da elaboração de uma lei como a que regulamenta os condomínios horizontais de lotes, porque de acordo com o Procurador da Câmara Rafael Scheffer de Medeiros (2018), não houveram debates acerca do projeto de lei oriundo do poder Executivo e este fora aprovado sem ressalvas pelo poder Legislativo. Assim, percebe-se que foi uma pressão externa, que não foi realizada pela sociedade civil, mas sim, pelo Ministério Público, mediante a elaboração de um TAC.

Embora seja obrigatório o debate em comissões permanentes e temporárias (conforme a temática), no caso em análise, a passagem do projeto de lei que tratou da regulamentação dos condomínios horizontais de lotes foi apenas para cumprir requisitos legais, não havendo um aprofundamento. Outro detalhe que chama atenção, no caso de Xangri-Lá, é que entre os anos de 2005 e 2006, durante uma tempestade de verão, o arquivo da Câmara de Vereadores foi totalmente destruído, de tal forma que todos os processos administrativos foram perdidos, restando inacessíveis os documentos que tratavam das discussões, ou nesse caso, possíveis discussões da lei em análise.

Quanto ao município de Capão da Canoa, este também criou uma Lei Complementar para tratar especificamente dos condomínios horizontais de lotes, no mesmo sentido de Xangri-Lá, ou seja, após firmar um TAC junto ao Ministério Público local (que, aliás, atende os dois municípios. A comarca é a mesma para ambos os municípios). Capão da Canoa usou, inclusive, como base para criação da sua lei específica a Lei Complementar n.º 012/2005 de Xangri-Lá. Assim, foi criada a Lei Complementar n.º 018, de 29 de agosto de 2008 (CAPÃO DA CANOA, 2008).

Assim, como no caso de Xangri-Lá, em Capão da Canoa, após impasses jurídicos, sobretudo no que tange à ilegalidade deste tipo de produto imobiliário, muito se debateu a respeito de um novo tipo de parcelamento do solo urbano com finalidade residencial, que é o chamado condomínio horizontal de lotes. Nesse caso o incorporador vende o lote e a construção das casas fica sob responsabilidade do adquirente. Conforme o promotor de justiça Daniel Martini (promotor responsável pelos TAC elaborados pelo Ministério Público e firmado pelos municípios em análise), os empreendimentos devem ser tratados como “condomínio horizontal de lotes” e não mais “loteamento fechado”.

Determina o artigo 2.º da Lei Complementar n.º 018, de 29 de agosto de 2008, que fica definido como condomínio horizontal de lotes o modelo de parcelamento de solo, o qual é formado em área fechada por muros, com acesso controlado e que “cada unidade autônoma cabe como parte inseparável, uma fração ideal do terreno correspondente às áreas comuns destinadas a vias de acesso e áreas de recreação.” (CAPÃO DA CANOA, 2008).

Igualmente como em Xangri-Lá, de acordo com o parágrafo único do artigo 7.º da Lei Complementar n.º 018/2008 de Capão da Canoa, opcionalmente, “o condomínio horizontal de lotes poderá sugerir o seu Plano Diretor próprio de edificações que deverá ser obrigatoriamente aprovado por Lei Complementar” (CAPÃO DA CANOA, 2008). Contudo, no município de Capão da Canoa, nenhum dos condomínios existentes possui plano diretor próprio.

Em 16 de outubro de 2004 o município de Capão da Canoa aprovou seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o qual estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento territorial local. No Plano Diretor de Capão da Canoa pode-se visualizar que, assim como em Xangri-Lá, houve uma preocupação com o meio ambiente. Estão previstas áreas de proteção ambiental, bem como áreas que não são passíveis de urbanização (SOUZA, 2017).

Mesmo diante da proibição de urbanização de certas áreas do município, condomínios horizontais de lotes foram construídos, como é o caso dos empreendimentos Capão Ilhas Resort I e II, inseridos às margens da Lagoa dos Quadros, principal fonte de captação de água do município. Segundo Andrade (2012, p. 55),

> O município de Capão da Canoa, na contramão das questões ambientais, de saúde pública e à revelia do próprio Plano Diretor, acabou, por fim, autorizando a implantação do segundo empreendimento[85], o "Capão Ilhas Resort", que segue os mesmos moldes(se não pior),em implantação no trecho mais estreito e frágil, de áreas inundáveis e banhados, entre a Estrada do Mar e a lagoa dos Quadros.

Enfatiza-se que o Litoral Norte gaúcho é conhecido por possuir uma zona costeira complexa que envolve lagos, lagoas e banhados, todos interconectados, desaguando no mar por meio do rio Tramandaí, no município de mesmo nome, pelo qual também recebe contributos de água salgada. Esse complexo sistema compreende o mais recente sistema de lagunas da Planície Costeira, ou seja, trata-se de um parque lagunar frágil, ainda em formação, que conforma a Bacia Hidrográfica do rio Tramandaí, na qual encontra-se inserida a Lagoa dos Quadros[86].

De acordo com o Plano Diretor de Capão da Canoa (Lei municipal n.º 003/2004), as Áreas de Preservação Ambiental (APAs) são as áreas à margem da lagoa dos Quadros e compreendem uma faixa de 50 metros da média das cheias (CAPÃO DA CANOA, 2004), o que causa, ainda em 2018, uma um embate entre empreendedores por laudos ambientais, ante a inexistência de estudos oficiais a respeito dessa definição.

De acordo com Andrade (2012, p. 51), o meio ambiente dos municípios em tela sofre grave ameaça, isso porque

> O Litoral Norte, destacadamente os municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa, ilustram bem a assertiva. O fenômeno dos condomínios fechados-especialmente em áreas que comportam APP's [Áreas de Preservação Permanente] de dunas, lagoas, áreas úmidas e banhados – apresenta, dentre outros, a constituição de imensas barreiras físicas em áreas de preservação e adjacências, cercas elétricas que adentram o corpo hídrico, segurança e o impedimento de acesso, apesar de determinação judicial [...] caso seja dada

[85] O primeiro condomínio horizontal de lotes autorizado à beira da Lagoa dos Quadros, em Capão da Canoa, foi o Condomínio Velas da Marina.

[86] Destaque-se que a Lei Estadual n° 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos do RS, aponta que a água é um bem público: "Art. 1º - A água é um recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico que, enquanto bem público de domínio do Estado, terá sua gestão definida através de uma Política de Recursos Hídricos, nos termos desta lei." (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

> continuidade a licenciamentos nestes moldes de urbanização, desconsiderando, inclusive, a legislação vigente, terão fim as áreas naturais na sede do município, desconstituindo o próprio objeto da lei, caracterizando uma varredura urbanizadora.

Em um TAC firmado pela Administração caponense e a representante do Ministério Público (ANEXO A), em 26 de maio de 2009, em razão do potencial dano ambiental da aprovação do referido empreendimento, o município restou obrigado a apresentar um plano detalhado de acesso viário à lagoa. Em 2018 o acesso à lagoa ainda não tinha sido construído.

Ainda, o referido Termo de Ajustamento de Conduta prevê que:

> O ajustante compromete-se a não mais autorizar nem aprovar, nem permitir que se instale, qualquer projeto/empreendimento na beira da Lagoa (todo espaço compreendido pela área AUI-2), seja nas áreas de urbanização intensiva ou não, antes de regulamento de modo explícito o sistema básico viário no local, prevendo as vias laterais, as avenidas de ligação com a área pública adjacente à Lagoa dos Quadros e as vias marginais da mesma Lagoa, no trecho compreendido entre o Arroio da Pescaria e a Praia do Barco.

Na figura 30 a seguir, é possível ver os empreendimentos Capão Ilhas Resort I e II (objeto do TAC firmado em 26 de maio de 2009. Por esta imagem pode-se perceber a construção dos empreendimentos à margem da Lagoa dos Quadros, constantes na Área de Urbanização AUI-2, disciplinada no Plano Diretor municipal (CAPÃO DA CANOA, 2004). Segundo relato do Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí (João Vargas de Souza, 2018), o acesso viário à Lagoa dos Quadros não existe. Este somente pode ser realizado com permissão de um responsável do condomínio Capão Ilhas Resort.

O artigo 11 do Plano Diretor Municipal criou áreas de Uso Ambiental para fins de controle, considerando os aspectos ambientais do território municipal. São oito incisos que apresentam quais são as áreas:

> I Área de Urbanização Intensiva Um (AUI-1).
> II Área de Urbanização Intensiva Dois (AUI-2).
> III Área de Uso Especial (AUE).
> IV Áreas de Uso Ambiental Um, Dois e Três (AUA-1, AUA-2, AUA-3).
> V Área de Preservação Ambiental (APA).
> VI Área de Praia (AP).
> VII Corredor da Estrada do Mar e Acessos (CEMA).
> VIII Áreas Especiais (AE). (CAPÃO DA CANOA, 2004)

Figura 30 – Condomínio Horizontal de Lotes Capão Ilhas Resort

Fonte: Arquivo pessoal de Mariana Barbosa de Souza, 2019 (autoria das fotos: João Vargas de Souza).

Explicite-se que no plano diretor as orientações e as necessidades irão orientar esse controle. Em leis específicas poder-se-á tratar detalhadamente e complementarmente da localização de atividades urbanas, bem como das relações entre edificações. Comumente, esses detalhes elaborados em lei são conhecidos por *lei de zoneamento* ou por *lei de uso e ocupação do solo*, mas também podem incluir questões maiores, que incluam normas municipais de parcelamento do solo para fins urbanos. No caso de Capão da Canoa, o plano

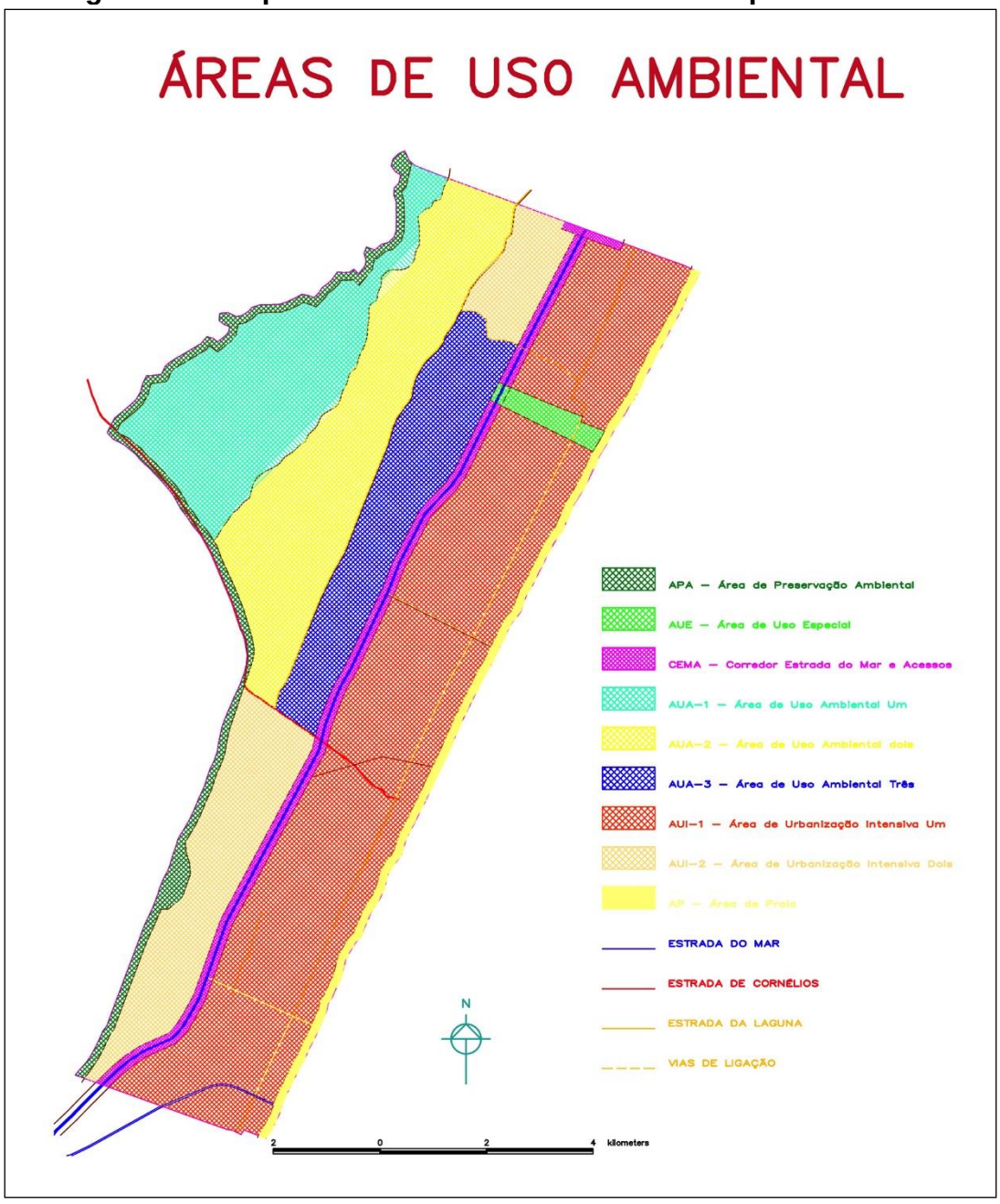
diretor mostra-se bastante defasado e ao longo dos anos foram promulgadas leis acessórias para tentar sanar suas lacunas.

O uso do solo depende, contudo, de inúmeras medidas e ações que devem ser tomadas por um conjunto de agentes que são responsáveis pela tomada de decisões de um território urbano. Políticas urbanas devem ser elaboradas a partir de um ponto de vista conjunto, que se relacione com uma visão multiescalar de ordenamento do solo e que necessita estar combinada com diferentes áreas para ser eficaz, a fim de buscar-se uma maior qualidade de vida para os cidadãos envolvidos.

O planejamento urbano mostra-se como um diferencial na medida em que paulatinamente os condomínios horizontais de lotes avançam por sobre os territórios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Ele é determinante para definir-se diretrizes, elaborar programas, orçamentos, propor normas, projetos e avaliar os efeitos das intervenções que já existem no território.

E, novamente, ressalte-se a importância da participação eficaz da sociedade nos processos legislativos, em suas diferentes etapas. A aprovação do Plano Diretor de Capão da Canoa, em audiência pública realizada com a única finalidade de sua aprovação, contou com quórum de apenas sete pessoas (SOUZA, 2017).

Figura 31 – Mapa de zoneamento ambiental de Capão da Canoa



Fonte: Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, 2004.

O plano diretor faz parte de um conjunto de ferramentas à disposição dos cidadãos e dos gestores urbanos. Ele é útil para a definição de diretrizes e linhas gerais para o desenvolvimento territorial de um determinado município. Porém, se este plano não fizer parte de um sistema amplo, do qual também façam parte outras decisões que advém dos poderes Executivo e Legislativo, ele é apenas mais uma lei prevista em um ordenamento jurídico local. Ou seja, ao plano diretor é cabida a tarefa de explicar a política de desenvolvimento e de expansão dos assentamentos urbanos municipais, explicando detalhes acerca do uso e ocupação do solo.

Obviamente que a definição dos princípios e estratégias do plano diretor deve estar em consonância com outras linhas de atuação da política urbana, como as que versam sobre transporte coletivo, preservação do meio ambiente, prevenção de inundações, além de estar de acordo com diretrizes hierarquicamente superiores, do ponto de vista jurídico, como é o caso da própria CRFB/1988 (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001).

De outra banda, na ocasião em que a Lei Complementar n.º 018/2008 (CAPÃO DA CANOA, 2008) de Capão da Canoa foi criada, ela não foi tão inovadora quanto a Lei Complementar nº 012/2005 (XANGRI-LÁ, 2005) de Xangri-Lá. A lei editada em Capão da Canoa também cumpriu meramente os requisitos de passagem por comissões, assim como em Xangri-Lá e sem debates profundos. Para além de regulamentar uma situação consolidada no território, a lei caponense também serviu para dar segurança jurídica aos empreendedores e investidores que já atuavam na região. Ou seja, foi criada, a partir do firmamento de um TAC, e serviu para atender ao interesse daqueles que possuíam capital: os investidores. Os condomínios horizontais de lotes são vistos como objetos técnicos e é a norma jurídica criada para a sua regulamentação que assegura o uso contínuo deste objeto técnico, isto é, é a reiteração permanente de eventos para garantir a constância das instâncias de poder.

A criação da Lei Complementar n.º 018/2008 (CAPÃO DA CANOA, 2008) conta com um diferencial, a participação de movimentos sociais como grupos que de certa forma buscaram exercer pressão para proteção do meio ambiente local. De acordo com o Coordenador do Movimento Popular em Defesa do Parque Náutico da Lagoa dos Quadros, Ronaldo Souza da Silva (2018), a Lei n.º 018/2008 foi promulgada principalmente, devido ao Movimento, o qual já se preocupava com questões referentes à defesa do meio ambiente no município, mormente as áreas próximas à Lagoa dos Quadros, as quais já estavam sofrendo com a implantação de empreendimentos desta natureza.

Desde o início dos anos 2000, a especulação imobiliária mostra-se enquanto um fator determinante para o estabelecimento do preço da terra, tanto em Xangri-Lá, quanto em Capão da Canoa, especialmente em razão dos condomínios horizontais de lotes. Para auxiliar nesta compreensão, Harvey (2011, p. 162) aduz que

> O capitalismo requer entidades territoriais soberanas para tornar coerentes (pela força se necessário) os arranjos institucionais e administrativos (como os direitos de propriedade e as leis do mercado) que sustentam seu funcionamento. Mas o capitalismo também pressupõe a existência de

> indivíduos soberanos, livres para exercer atividades especulativas e inovações empresariais que tornam o capitalismo tão dinâmico e mantém a acumulação do capital em movimento. Isso aponta para um dilema central na organização política: a relação entre o Estado soberano, com poderes soberanos e os indivíduos soberanos – não apenas os capitalistas, mas os cidadãos com todo tipo de inclinações – dotados de um direito soberano de perseguir o lucro (ou algum outro objetivo, como "vida, liberdade e felicidade", - proposto na Declaração de Independência dos EUA), sem levar em conta as barreiras espaciais.

Desde os primeiros condomínios surgidos nos municípios analisados, todos os empreendimentos são destinados a uma parcela da sociedade que detém um alto poder aquisitivo, ou seja, que possui uma alta renda e condições financeira de adquirir lotes para empreender residências de altíssimo padrão. E os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul são particularmente diferentes do restante do Rio Grande do Sul, em se tratando de dinâmicas econômicas.

Um estudo que foi elaborado pelo Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, SESCON-RS, conjuntamente com a Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – FACE/PUC-RS, e publicado em janeiro de 2015, aponta que alguns municípios do Litoral Norte gaúcho enfrentarão demandas sociais de maneira distinta de outros municípios estaduais (ZUANAZZI, MORAES e STELLA, 2014).

Segundo este estudo, Xangri-Lá mostra-se como o município que arrecada as maiores receitas dentre os municípios da região, além de utilizá-las da maneira mais eficaz, aplicando seus recursos em prol do bem estar dos seus cidadãos. Também é o município que possui uma maior relação gasto público por habitante do Estado, além de possuir a menor dependência do repasse de recursos do Estado e da União, o que aponta para a sua autonomia, independentemente de outras escalas de poder (ZUANAZZI, MORAES e STELLA, 2014).

Chama atenção o fato de que em razão da expansão imobiliária dos últimos anos, ocorrida em Xangri-Lá, a receita líquida municipal aumentou de R$ 2.887,00 habitante/ano no ano de 2010 para R$ 4.779,00 em 2013, segundo o estudo mencionado. E maior ainda é a diferença entre os números a respeito das Receitas Correntes[87] municipais entre os anos de 2010 e 2017, conforme o quadro 16 a seguir.

[87] Receita Corrente Líquida "é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso dos municípios a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de

Para elucidar melhor a temática, foram incluídos os dados de Capão da Canoa, que também se destaca, tanto no aumento da arrecadação de Receitas Correntes, quanto na arrecadação de Receitas Tributárias (TRIBUNAL DE CONTAS DO RS, 2018).

Quadro 16 – Arrecadação de Receitas Correntes e Receitas Tributárias de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (2010, 2011 e 2017)

Município	Receitas Correntes		Receitas Tributárias	
Capão da Canoa	2010	2017	2010	2017
	27.834.581,36	199.409.666,36	33.376.481,12*	89.382.900,21
Xangri-Lá	42.860.436,40	106.753.764,04	20.013.441,40	53.405.393,96

Fonte: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, 2018.
* Os dados a respeito das Receitas Tributárias arrecadas pelo município de Capão da Canoa são referentes ao ano de 2011. No site do Tribunal de Contas do RS, apenas os dados relativos ao ano de 2011 estão disponíveis.

Do quadro 16 é possível depreender-se que em menos de dez anos a arrecadação tributária de ambos os municípios mais que duplicou e isso se deve a uma dinâmica imobiliária muito particular que os acomete. Embora existam condomínios horizontais de lotes em outros municípios do Litoral Norte gaúcho, é nestes dois municípios que eles se proliferam de maneira mais visível, especialmente em Xangri-Lá.

Outro detalhe que chama atenção, é que a dependência financeira de repasses intragovernamentais não chega a comprometer metade da arrecadação dos municípios. Em 2017, em Capão da Canoa, os repasses de transferências intragovernamentais representaram 43,45%. E em Xangri-Lá, os números são ainda mais surpreendentes, pois o município depende menos ainda desta transferência, visto que, também em 2017, as transferências representaram 30,84% do total de sua receita (MEUMUNICÍPIO.ORG.BR, 2018).

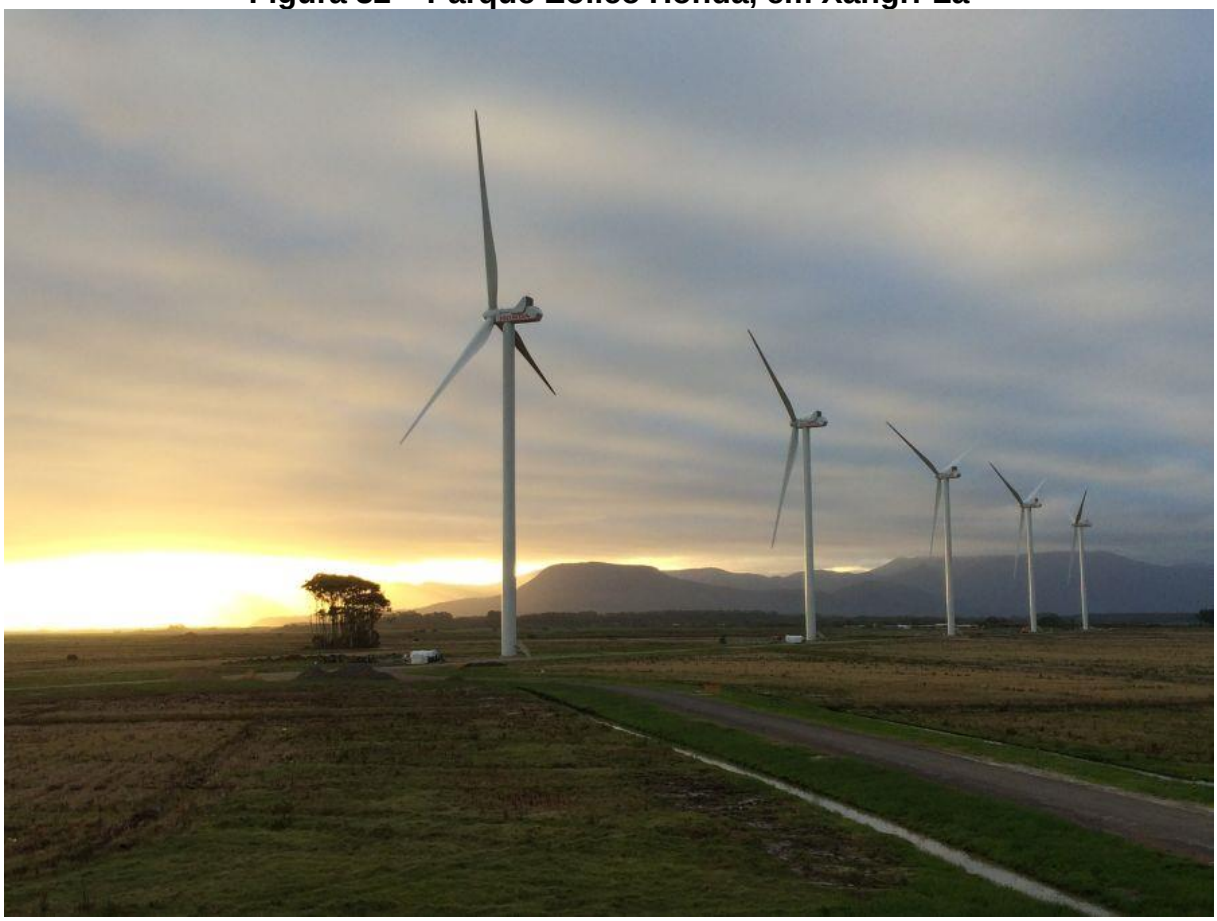
No intuito de aumentar a sua arrecadação, o município de Xangri-Lá, em novembro de 2014, permitiu a instalação de um parque eólico em seu território, o Parque Eólico da Honda, até então um projeto inovador no setor automotivo do Brasil. Conforme Garrido (2016, p. 91),

> Segundo os organizadores do Grupo Honda, o projeto tem o objetivo de contribuir para a preservação do meio ambiente através da geração de energia limpa e renovável. O parque eólico da empresa possui nove aerogeradores de 3MW cada, que devem gerar 95.000 MW/ano, o

previdência". São somados à receita corrente líquida os valores que por ventura podem ser recebidos por força da Lei Kandir e os recursos do FUNDEB (art. 2º, IV, c da LC nº 101/2000) (BRASIL, 2000).

> equivalente ao consumo de energia de cidades com aproximadamente 35 mil habitantes. Assim, a empresa deixará de emitir 2,2 mil toneladas do CO, por ano. A energia eólica produzida em Xangri-Lá suprirá a fábrica de automóveis da Honda. A expectativa é em torno da arrecadação que essa produção poderá gerar para o Município.

Figura 32 – Parque Eólico Honda, em Xangri-Lá



Fonte: https://www.sul21.com.br/postsrascunho/2014/11/multinacional-lanca-em-xangri-la-seu-primeiro-parque-eolico/

Outro ponto que merece ser destacado é que ambos os municípios são acometidos pela migração populacional, principalmente a partir dos anos 2000, que segundo os relatórios do COREDE-Litoral (2017), ultrapassa 105,4% entre as pessoas com mais de 60 anos, o que representa um aumento três vezes superior ao do Rio Grande do Sul. A migração de pessoas em idade ativa (30 e 50 anos) também teve um aumento de 43,24% –, enquanto que a média do estado foi de 12,5%.

Para Garrido (2016), a busca pelo litoral ultrapassa a ideia de melhoria de qualidade de vida. A ideia de morar no litoral está também associada à ideia de que tanto jovens, quanto idosos se especializaram em determinados serviços e veem nesta região a possibilidade de emprego, mesmo que de maneira temporária, em

razão da população sazonal que demanda determinados produtos no verão. Todavia, certo é que a população permanente vem em um aumento constante.

Tanto em Xangri-Lá, quanto em Capão da Canoa, os contribuintes são responsáveis por boa parte do desenvolvimento econômico dos municípios, na medida em que, ao fazerem destas localidades suas segundas residências, especialmente nos casos dos condomínios horizontais fechados, estão contribuindo para o aquecimento das economias locais, além das arrecadações municipais. O comércio é especialmente exigido durante o verão. De acordo com Paulo Antônio Machado Barbosa (2017), durante o verão, o Supermercado Avenida, de Xangri-Lá, abre duas unidades menores (minimercados) no interior dos condomínios Ventura e Pacific, apenas para atender o público que frequenta estes condomínios durante a alta temporada.

Ademais, o comércio é também movimentado nos dias de feriados prolongados e de altas temperaturas atípicas somadas às vistorias dos proprietários que necessitam averiguar se suas residências permanecem em boas condições e carecem de quaisquer reparos. Também são mantidos trabalhadores informais durante o ano. Rita de Cássia Machado (2018) é um exemplo destes trabalhadores. Durante o inverno ela é zeladora de ao menos onze casas em condomínios horizontais de lotes, em Xangri-Lá. Ela visita as casas, as mantém limpas, vê se estão em boas condições para quando seus proprietários as visitam. E durante o verão ela é doméstica fixa em uma destas casas de quinta-feira até domingo. Outros trabalhadores permanentes também são mantidos como zeladores e jardineiros.

Assim, foi de extrema importância a regulamentação dos condomínios horizontais de lotes para a arrecadação dos municípios também, já que é alto o valor arrecadado junto ao veranista que possui imóvel nos municípios analisados. E essa lógica de regulamentação aquece o mercado imobiliário para o surgimento de novos produtos imobiliários, como já havia sido apontado em estudos realizados em 2013, tanto em Capão da Canoa, quanto em Xangri-Lá (SOUZA, 2013).

Como mencionado anteriormente o primeiro condomínio surgido em Xangri-Lá foi o Condomínio Villas Resort Xangri-Lá, um condomínio de casas prontas. A partir dele, os condomínios surgidos assumiram uma roupagem diferente, a grande maioria permitia que o proprietário construísse a sua residência como bem entendesse e fosse o seu gosto em particular, com raras exceções, como é o caso do condomínio *Green*

Village, que exige que as casas sejam de dois pavimentos, com paredes brancas e telhados vermelhos.

Porém, como o mercado vai modificando-se para atender a novas demandas, diferentes produtos foram sendo criados nos últimos anos e com uma rapidez que chama atenção. Em Xangri-Lá é possível mencionar o caso do chamado *bairro planejado* Santorini, da incorporadora DeMello Incorporações, que denomina o empreendimento como o *primeiro bairro planejado do Litoral Norte gaúcho*. São lotes residenciais e comerciais, junto a áreas de lazer e preservação ambiental (o próprio material de marketing do empreendimento chama atenção para a questão ambiental). Mas o que é interessante neste caso é que este bairro, supostamente, apresenta todos as características de um condomínio horizontal fechado, porém é aberto, não possui muros. Inclusive, haverá uma cobrança de um valor mensal para a manutenção do bairro, que servirá para dar conta de serviços como o de jardinagem, manutenção das quadras de esporte, piscinas e limpeza de salão de festa.

Vizinhando com o bairro Santorini, no mesmo modelo, também em fase de vendas, há o bairro planejado *Nova Xangri-Lá*, de responsabilidade da ICAP Investimentos, que também possuirá uma taxa mensal para serviços de manutenção que serão relacionados à limpeza, mantença das quadras de esporte e áreas de lazer.

Outro fato importante, é que tanto o empreendimento Santorini, quanto o Nova Xangri-Lá ficam próximos ao anunciado *Centro Clínico LifeDay Litoral Norte*. Este hospital, quando pronto, tem previsão de realizar, ao menos, 20 mil atendimentos e quinhentas cirurgias mensais. A intenção é que trabalhem no local mais de 150 médicos e em torno de 150 colaboradores. O investimento para a sua construção ultrapassa o orçamento de 50 milhões de reais. A figura 33 traz uma notícia retratando o dia do lançamento do hospital LifeDay:

Figura 33 – Lançamento do empreendimento Lifeday

XANGRI-LÁ

CERIMÔNIA MARCA INÍCIO DO NOVO HOSPITAL

Texto: Evanilda Vasconcellos Carvalho|MC

Um evento com cerca de 300 pessoas marcou o início das obras do Hospital e Centro Clínico LifeDay Litoral Norte, nesta terça-feira (13/11), localizado no Bairro Santorini em Xangri-Lá. A cerimônia de lançamento do novo complexo de saúde reuniu autoridades do litoral, como os prefeitos de Xangri-Lá, Capão da Canoa e Osório, secretários municipais destes municípios, representantes do Governo do Estado, empresários, imprensa, profissionais de saúde e do segmento imobiliário.

Projetado para ficar pronto num prazo acelerado de dois anos e meio a três anos, as estruturas do Hospital e Centro Clínico LifeDay Litoral Norte já estão sendo comemoradas e representam um avanço para a demanda de atendimento em saúde. Conforme estudos dos investidores, quando o hospital estiver concluído há a expectativa de serem realizados ao menos 20 mil atendimentos e quinhentas cirurgias mensais. Mais de 150 médicos devem trabalhar no local ao lado de cerca de 500 colaboradores.

A construção do empreendimento é assinada pela D1RS Empreendimentos, que acumula mais de 30 anos de experiência no segmento. O projeto é fruto da união da expertise da construtora com o reconhecido Escritório de Engenharia Joal Teitelbaum, e a Seferin & Coelho Consultoria e Gestão em Saúde, que será responsável pela gestão do novo hospital e dos serviços para profissionais do Centro Clínico. O investimento ultrapassa os R$ 50 milhões.

Foto: Assessoria de Imprensa Dixon Comunicação|MC

Segundo Duani Teixeira (foto), diretor da D1RS Empreendimentos, "este projeto, sem medo de errar, é um marco para a história do litoral gaúcho. Construir um hospital em um país em que todos os indicadores de saúde revelam uma dura realidade é acima de tudo acreditar que podemos colaborar com a qualidade de vida da cidade onde moramos."

Fonte: Jornal online Matéria de Capa. Dia 15 de novembro de 2018.

É possível extrair da notícia acima que o investimento para a construção do hospital em Xangri-Lá é visto como mais um atrativo não somente para o município, mas para a região como um todo, a perceber pelo lançamento do empreendimento, que contava com a presença de prefeitos de municípios como Osório e Capão da Canoa.

No mesmo sentido de produtos imobiliários diferenciados, Capão da Canoa também tem experienciado essa situação. Encontram-se em comercialização as casas prontas do condomínio horizontal de lotes *Murano*, que fica ao lado de um dos primeiros condomínios de Capão da Canoa, o *Condado de Capão da Canoa*. O condomínio *Murano* é de responsabilidade da Incorporadora Pioner&Teixeira Empreendimentos, uma empresa do Grupo Marina Park. O diferencial deste empreendimento, além de ser o modelo de casas prontas, está na quantidade de casas diferentes oferecidas. São dez plantas oferecidas ao cliente, a fim de que o adquirente possa escolher entre qual lhe agrada mais. São treze opções que variam entre 2, 3 e 4 dormitórios, com metragens distintas também, tanto em área privada, quanto em pátio.

Outrossim, entendendo-se que o território é uma fonte do direito porque a partir dele são geradas normas para consolidar determinadas situações, como as dos condomínios horizontais de lotes, aqui mencionada, existem desdobramentos destes empreendimentos, quais sejam, outros regramentos. São regramentos internos que irão reger a vida em sociedade no interior destes produtos imobiliários, como estatutos condominiais, por exemplo. De acordo com Antas Júnior (2001), a regulamentação como um processo em si, tornou-se algo de difícil decifração, pois o modo como o território está organizado também complexificou-se com o desenvolvimento da sociedade. E mais, isso está atrelado à articulação entre o internacional, o global e o mundial. No caso aqui analisado envolve o local também. E todas estas realidades não são excludentes, porém, em muitos momentos, mostram-se contraditórias.

Para além disso, em 2016, em Xangri-Lá, foi criada a Associação dos Condomínios Fechados Horizontais de Xangri-Lá (ACFH – Xangri-Lá), que também tem Estatuto próprio. Antas Júnior (2001) lembra que o Estado não é a única fonte do direito. Seus associados são os síndicos de alguns condomínios existentes no município: Acqualina, Atlântida Ilhas Park, Atlântida Lagos Park, Bosques de Atlântida, Carmel, Casa Hermosa, Cellebration, Green Village, La Plage, Las Dunas, Malibu, Pacific, Playa Vista, Porto Coronado, Quintas do Lago, Riviera, Rossi Atlântida, Sea Coast, Ventura Club, Villagio Atlântida e Xangri-Lá Villas Resort.

A ACFH tem desenvolvido um papel destacado no município, enquanto representante de uma parcela da sociedade civil. Tem se envolvido com questões de melhoria de segurança no município de Xangri-Lá, com a fiscalização do orçamento municipal e a aplicação de recursos e trabalhado na gestão dos condomínios e no desenvolvimento social e econômico local. A ACFH mantém oito oficinas que atuam em turno inverso em escolas do município, com aulas de capoeira, de música e de artes marciais. Em agosto de 2017, a ACFH, juntamente com o Conselho de Segurança de Xangri-Lá fez a entrega de três veículos para Brigada Militar local. A intenção foi proporcionar melhora nas condições de trabalho da Brigada e, por consequência, maior segurança para a comunidade em geral (ANEXOS B e C).

Em Xangri-Lá também existem outras associações, como a Associação de Moradores de Xangri-Lá e Sociedade Amigos do Balneário Atlântida, esta última fundada em 1962. Existe também uma Organização Não Governamental – ONG (ONGMAR), que desenvolve trabalhos em favor dos habitantes da Praia de Remanso, que faz parte do município de Xangri-Lá. Também há a Associação Comunitária da

Praia de Xangri-Lá – ACOPRAX; a Associação dos Proprietários do Município de Xangri-Lá – APIMIX, estas duas divulgam notícias a respeito de problemas ocorridos no município. Há também a Associação dos Moradores do Parque Residencial da Figueirinha, um dos bairros mais carentes do município. A sede desta associação é utilizada para diferentes acontecimentos do bairro, como campanhas de saúde e velórios de pessoas da comunidade (GARRIDO, 2016).

A partir da movimentação de tantos agentes sociais distintos e do território enquanto uma fonte não-formal do Direito (ANTAS JÚNIOR, 2001), que possui importância em um contexto histórico especialmente, importa a análise das práticas espaciais que ocorrem em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, alvo do próximo item. Na próxima seção tratar-se-á de como se erige a apropriação do espaço público e a segregação urbana nos municípios em estudo, porque se entende que o desenvolvimento da regulamentação dos novos produtos imobiliários no Brasil, traduzidos nos condomínios fechados, se apresenta enquanto um movimento paradigmático da inter-relação entre *direito* e *espaço geográfico* e o seu estudo mostra-se contributivo para a análise das leis que orientam as ocupações do solo urbano no território brasileiro e o caso das duas localidades é um exemplo desta realidade.

4.3 Relações com o espaço público e a segregação urbana

Inicialmente, é importante ressaltar que existem inúmeras práticas espaciais, que dependendo das características de cada localidade apresentar-se-ão de maneiras distintas. Desde a sua intensidade, até o público que atingem. No caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, as mais visíveis são a fragmentação urbana e a segregação urbana, ou segregação socioespacial, que em se tratando dos dois municípios, mostra-se ainda mais latente em razão dos condomínios horizontais fechados.

O espaço urbano é uma invenção social, como foi apresentado por Roberto DaMatta (1991) e nesse sentido é onde se constituem laços sociais contemporâneos. Em se tratando dos condomínios de luxo, como é o presente caso, a maneira de habitar é caracterizada por fronteiras que são físicas, mas também simbólicas e ambas possuem objetivos variados e consequências distintas. As fronteiras físicas são visivelmente identificadas pelos altos muros de concreto, muitas vezes com

cercas elétricas no topo, que circundam estes empreendimentos, além de um complexo sistema de segurança com câmeras, pessoal, grades, alarme, controle restrito de entrada e saída de moradores, visitantes e trabalhadores nos empreendimentos. Já as fronteiras simbólicas são perceptíveis no modo como esses espaços determinam uma seleção de quem, como, em quais condições deve entrar no condomínio, ou mesmo, estar próximo a ele. Durante o século XX, as ruas foram se tornando espaços mais democráticos em razão da intensa urbanização. Quanto mais as ruas democratizavam-se, mas as classes altas afastavam-se dela. Em um primeiro momento deslocaram-se para as calçadas, depois vieram os muros, os equipamentos de segurança e, por fim, os condomínios de luxo, fechados.

Nesse contexto, o espaço público possui um papel que está para além de simples necessidade para a vida humana, ele está associado, também, à qualidade de vida das pessoas que vivem no espaço urbano e serve como meio para representação institucional e reprodução da sociedade. É o espaço público que suportará as atividades públicas, as interações decorrentes das relações sociais conforme a maneira com a qual cada sociedade forma a sua consciência coletiva.

A privatização de áreas de uso coletivo por razões econômicas fez com que os espaços públicos se tornassem privados, como é o caso dos centros comerciais, estruturas de transporte, habitação, entre outros. Para análise desta compreensão, é necessário recorrer à Hannah Arendt e Jurgen Habermas, que são tidos por Serpa (2007) como *filósofos do espaço público*. Para Serpa (2007), Arendt entende o espaço público como o lugar no qual a ação política é a expressão de modos de subjetivação não identitários, que podem acontecer, contrariamente aos territórios familiares e de relações comunitárias. Quando Serpa (2007) se refere a Habermas, ele afirma que este entende o espaço público a partir da sua relação com a comunicação a possibilidade da utilização pública da razão, na sua livre manifestação democrática.

Por essa ótica, os espaços públicos têm por finalidade atender aos mais distintos interesses da população. Estes interesses variam, podendo ser em relação à habitação, ao lazer, à recreação. E por essa razão o espaço público é definido como um bem comum e difuso, que deve ser fiscalizado pelo poder público. A rua é tida como um espaço público por natureza, daí a importância de os gestores municipais, quando da elaboração do ordenamento territorial, tomarem cuidado para evitar a privatização de áreas que são destinadas ao uso comum. No plano diretor de cada município devem estar estabelecidas as áreas que serão destinadas ao uso público,

como praças, parques, canteiros, vias, ruas, áreas verdes, áreas de lazer, entre outras. Segundo Silva (2018, p. 218), no que tange ao direito geral à rua,

> As vias urbanas são bens de *uso comum do povo*, nos termos do art. 99, I, do CC. São espaços preordenados ao cumprimento da função urbana circular, que é manifestação do direito fundamental de locomoção [...]. É certo que a realidade dos nossos dias vai gerando vias de *uso especial do povo*, como as vias expressas, sujeitas a um regime jurídico especial, mas que não desnatura sua função básica, que é servir de canal de circulação, de comunicação e de infraestrutura urbana – pelo quê também aí, observado o regime especial, ocorre aquele direito. Esse direito estende-se de modo geral a todos os logradouros públicos, que são bens de uso comum ou especial do povo. Certo é que uns são mais adequados à circulação, como as ruas, avenidas, estradas, caminhos; outros destinados à permanência, ao descanso, ao lazer, como as praças, os jardins e as áreas verdes públicas.

Assim, é possível perceber-se que existe uma divisão entre o que se compreende por espaço público, que pertence à comunidade e é utilizado por ela; e espaço privado, cuja manutenção e propriedade pertence a um determinado indivíduo, ou mais de um, ou uma empresa (ou várias delas). Os espaços públicos podem ainda ser conceituados como aqueles que são de livre circulação, ou seja, ruas, praças, parques de lazer e recreação, de preservação ambiental. É nestes locais que cada cidadão pode exercer, plenamente, o seu direito de ir e vir.

A partir da década de 1950, houve uma procura significativa por casas que servissem como segunda residência na praia. Ademais, o fato de também possuir um imóvel na praia associa-se com o *status* social. Porém, a ausência de planos de ocupação e de ordenamento territorial dos municípios litorâneos, possibilitou uma produção e ocupação desordenada, tendo como consequência problemas territoriais significativos para os municípios. Um dos problemas que podem ser mencionados é apropriação de espaços que deveriam ser destinados ao uso coletivo e que acabaram sendo incorporados pela iniciativa privada, como a própria beira-mar, que para além de serem bens difusos, são também terrenos de marinha.

O conceito de Terrenos de Marinha está previsto no artigo 2º e alíneas a, b e no artigo 3º do Decreto-lei 9.760/1946, veja-se:

> [...] Art. 2.º São Terrenos de Marinha em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:
> a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faca sentir a influencia das marés;
> b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para efeitos deste artigo, a influencia das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

> Art. 3.º São terrenos acrescidos de Marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha. [...]. (BRASIL, 1946).

Sintetizando-se, os terrenos de marinha são imóveis de propriedade da União, sem uma destinação estabelecida, mas que podem ser explorados para uma finalidade, para obter-se renda. Conforme previsão legal, são definidos a partir da Linha do Preamar Médio, em uma extensão de trinta e três metros em direção ao continente ou para o interior das ilhas costeiras, respeitadas as medidas de marés cheias.

Os estudos acerca dos terrenos de marinha não são o alvo principal desta tese, mas entende-se que cabe salientar como a problemática é controversa. Tanto em Capão da Capão da Canoa, quanto em Xangri-Lá, existem condomínios horizontais fechados à beira mar, logo, são terrenos de marinha. Persiste uma confusão a respeito da demarcação de tais terrenos, sendo a responsabilidade por tal demarcação da Secretaria do Patrimônio da União, que vem desrespeitando os critérios previstos pela legislação, a qual, também, já é defasada. Há a alegação de que existe uma impossibilidade de delimitação da Linha da Preamar Média de 1831, por razões técnicas, e o que se está a fazer é presumir a demarcação, o que configura em flagrante descumprimento de preceitos constitucionais, como desrespeito aos princípios da Legalidade, Moralidade, Razoabilidade, entre outros.

De outra banda, a produção de segundas residências no litoral norte gaúcho levanta questionamentos sobre a cidadania da população residente, no que diz respeito ao seu direito de livre uso dos espaços públicos. Se espaços como a beira-mar e a beira da lagoa são privatizados e os cidadãos locais não podem acessá-los, de que forma estes terão concretizados alguns de seus direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente, por exemplo? Este é apenas um questionamento que atravessa a questão da implantação dos condomínios horizontais em espaços que se apropriam de bens que, originalmente, devem estar à disposição de toda a comunidade.

Souza (2000, p. 206-207) denomina a busca por espaços de autossegregação como uma dinâmica “corporativista”, mais do que isso, o autor compreende que esse fenômeno mostra-se como um “corporativismo espacial” ou “corporativismo territorial”, que é capaz de produzir “isolamento e defesa de privilégios auferidos nos marcos de uma sociedade caracterizada por uma brutal desigualdade de oportunidades e por

uma enorme assimetria estrutural de poder.” Associado a isso, a “apropriação privatizada” dos espaços públicos, mediante o impedimento ao acesso, a própria restrição, ou meios de intimidação, também são exemplos do que o autor denomina como “corporativismo territorial”.

A maneira como os habitantes destes empreendimentos responsabilizam-se por serviços que, originalmente, são de responsabilidade do Estado, como é o caso da segurança, não extingue o seu encargo. Contrariamente, tem como consequência a realimentação de um círculo vicioso que produz mais violência. Nessa realidade, Carlos (1994) apresenta entendimentos a respeito da especialidade urbana que são importantes para a compreensão dos impactos resultantes dos condomínios horizontais, visto que no interior destes empreendimentos a realidade social produzida além de elitista é, em muitas ocasiões, conservadora e fascistóide, assim como é retratado no filme *Zona de Crime* (2007), do diretor Rodrigo Plá, que se passa em um condomínio fechado, com regramento próprio.

Alguns autores, como Svampa (2001), que analisa os condomínios horizontais na Argentina, chama atenção para o fato de surgirem, a partir do que ela chama de “ciudadanía privada”, novos tipos de violência, isto é, se existem novos modelos de moral presentes na sociedade, também estariam predispostos a existirem novos tipos de violência. Santos também ressaltava o tema quando afirmava que novas “tendências surgirão devido a um controle moralístico cada vez mais rígido porque infenso a influências externas? Que efeitos terá nos jovens? Como se comportará uma sociedade não contaminada? Que preconceitos e barreiras surgirão?” (SANTOS, 1981, 2 p. 8).

Nesse sentido, Caldeira (2000) entende que as pessoas preferem modos ilegais e particulares de lidar com a criminalidade, com o crime e a violência, a fim de o removerem da vida, da rotina, da qual pode ser possível existir uma mediação de conflitos, ou seja, a do sistema judiciário. Logo, essas tendências não somente contaminam a maneira como se expande e se consolida a democracia, como também inauguram e possibilitam a legitimação de um tipo de vingança privada, em que a violência é respondida com mais violência, sendo que não há autoridade legítima que possa ser qualificada para conter a reprodução da violência.

Repare-se que as ações de privatização dos espaços públicos estão inseridas em um contexto que obedece às lógicas de produção e reprodução do capitalismo. O fundamento da acumulação capitalista é um assunto que é constantemente discutido

por teóricos que objetivam entender de que forma ocorre a relação dialética entre o desenvolvimento baseado no capitalismo e a forma do espaço urbano. Por essa razão, a urbanização é tida como é uma produção espacial, uma concretização do próprio processo de acumulação do capital. Destacam-se nesse sentido teóricos como David Harvey e Henry Lefebvre, tendo sido este último quem ressaltou as contradições específicas inerentes aos espaços construídos, do setor imobiliário em si, na sociedade capitalista. O setor imobiliário é analisado como um setor secundário, se comparado com o setor industrial, contudo, a sua característica especial se refere ao poder de absorver embates de crises produtivas: “Em caso de depressão, para ele afluem os capitais” (LEFEBVRE, 2008, p. 144). Ainda, segundo Lefebvbre, o setor que é secundário passa a ser fundamental, por que em alguns casos “o segundo circuito suplanta o principal. De contingente, torna-se essencial.” (LEFEBVRE, 2008, p. 144).

Em 2008[88] e 2009, houve a crise financeira mundial que colocou em dúvida o gerenciamento de grandes mercados imobiliários, como o dos Estados Unidos, em razão dos colapsos dos mercados financeiros devido às hipotecas que levaram inúmeros à falência. No Litoral Norte gaúcho, os condomínios horizontais de lotes continuaram a ser incorporados, construídos e comercializados com a mesma intensidade, tanto que o número de empreendimentos desta natureza somente aumentou. O condomínio *Enseada Lagos de Xangri-Lá,* por exemplo, foi lançado em 2009, durante a mencionada crise, resultado de uma parceria entre os grupos WagnerPar e Cyrela Goldsztein.

Neste quadro fantasioso de exploração do capital, muitos incorporadores imobiliários reproduzem um processo de associação com o que é possível de ter acesso à natureza na atualidade. Comumente, os empreendimentos apostam na ideia de utilizar os espaços que deveriam ser de acesso de toda a comunidade, como mais uma ferramenta de marketing. A seguir seguem alguns *slogans* divulgados nos *websites* de imobiliárias de Xangri-Lá e de Capão da Canoa e também nos *websites* dos próprios empreendimentos:

– Condomínio *Sense,* em Xangri-Lá: “Um projeto de urbanização diferenciado, que proporcionou zonas de moradia, lazer e ambientes ao ar livre integrados.”

[88] Na época a crise foi noticiada em diferentes meios de comunicação. Para saber mais: https://economia.uol.com.br/ultnot/2008/03/31/ult4294u1176.jhtm. Dez anos depois, estudos como os de Alícia Cechin e Marco Antonio Montoya (2017) buscam entender quais foram as origens, causas e impactos desta crise.

– Condomínio *Atlântida Lagos Park*: “Lago com raias para prática de esqui aquático, lago para dar passeios de caiaque ou botes de borracha, quadras poliesportivas, playgrounds, praças e áreas verdes.”

– Condomínio *Porto Coronado*, em Atlântida, distrito de Xangri-Lá: “Condomínio fechado na praia de Atlântida, totalmente consolidado, está a 15 anos no mercado, para quem procura privacidade, tranquilidade, segurança e um tratamento paisagístico que beneficia a natureza, para quem procura todas essas qualidades na praia de Atlântida não pode deixar de conhecer o Porto Coronado.”

– Condomínio *Atlântida Ilhas Park*: “Condomínio Atlântida Ilhas Park, sofisticação e luxo na Praia mais badalada dos Litorais do RS. -Sistema de segurança com vigias 24h; -Com 2 quadras de tênis sintéticas e 1 de saibro coberta; -Quadra de Paddle; -2 campos de futebol gramados; -Clube com salão de festas; -Piscina adulto e infantil; -Praia artificial com toboágua e cascata artificial; -Sala de fitness; -Lago com trapiche para pesca e mirantes; -Quadra poliesportiva; -Playground; -Cancha de bocha; -Espaço para prática de skate; -Praças e áreas verdes.”

– Condomínio *Bosques de Atlântida*, em Atlântida, distrito de Xangri-Lá: “O Bosques de Atlântida se destaca por sua beleza, glaumour e sofisticação, sendo o único condomínio do litoral que possui uma mata nativa particular com 6 hectares e meio!”

– Condomínio *Arenas Curumim,* em Curumim, distrito de Capão da Canoa: “Pórtico de acesso, administração, serviços/apoio, mata nativa preservada, muro em concreto com 2,5m, clube social, espelho d'agua de 4.000m², prainha artificial, espaços gourmet mobiliados e equipados, lounge central com estar e sinuca, espaço kids, fitness center, vestiários, bar e piscina, piscina externa com deck molhado e raia, solarium da piscina, áreas esportivas, quadra de tênis em saibro coberta, vestiário e pergolado externo, quadra beach de tênis, campo de futebol sete em grama natural, quadra poliesportiva com piso e concreto, quadra de bocha, playground infantil , quiosques de esportes com sanitários e pergolados. Portaria e Zeladoria 24h, ronda pelo perímetro interno dos muros, muro em concreto de 2,5m e guarita de segurança.”

– Condomínio *Terrasul*, em Capão da Canoa: “O Condomínio Terrasul é projetado com uma variedade de árvores frutíferas, áreas de convivência privilegiadas com o melhor que a natureza pode oferecer para você e sua família.”

– Condomínio *Capão Ilhas Resort*, em Capão da Canoa: “Com vista privilegiada da Serra do Mar e um magnífico pôr do sol na Lagoa dos Quadros, o empreendimento

tem mais de 100.000 m² de lazer e conforto, e outros 110.000 m² de áreas ambientais preservadas.”

– Condomínio *Velas da Marina*, em Capão da Canoa: “Um estilo único de viver, terrenos e casas prontas, lazer e moradia de alto padrão, qualidade de vida e preservação ecológica, esportes náuticos e terrestres, emolduram este cenário paradisíaco. Mais de 368.000m² de lazer e 83.278m² de áreas verdes. O Velas da Marina é um sofisticado Empreendimento imobiliário a beira da lagoa dos quadros junto a natureza e com duas marinas exclusivas.”

– Condomínio *Costa Serena*, em Capão da Canoa: “O 1º Condomínio Fechado de terrenos a beira mar de Capão da Canoa. -32 hectares de área total, com mais de 650m de frente a beira mar. -289 lotes, com áreas de 450 a 600m².-100% dos lotes não tem vizinhos de fundos. -5 hectares de espelho d água, o que corresponde a 16% da área total. Urbanismo que privilegia o carro na garagem e o chinelo nos pés. No Costa Serena, ninguém precisa pegar o carro para ir à Praia, um lindo Boulevard atravessa o Condomínio e chega na Praia.”

Assim, os bens que deveriam estar disponíveis para comunidade estão restritos para uma pequena parcela da população, ao mesmo tempo em que a ideia de natureza acaba mostrando-se como uma negação, ou uma percepção romântica do que é a natureza. O que está disponível nestes espaços é uma padronização paisagística associada a um conceito de natureza globalizada, que é idealizada pelos agentes atuantes no mercado imobiliário, nomeadamente as incorporadoras de grande porte, que monetizam a natureza.

Figura 34 – Condomínio horizontal de lotes Costa Serena (Capão da Canoa)

Fonte: http://www.condominiocostaserena.com.br/

Assim, os bens que deveriam estar disponíveis para comunidade estão restritos para uma pequena parcela da população, ao mesmo tempo em que a ideia de natureza acaba mostrando-se como uma negação, ou uma percepção romântica do que é a natureza. O que está disponível nestes espaços é uma padronização paisagística associada a um conceito de natureza globalizada, que é idealizada pelos agentes atuantes no mercado imobiliário, nomeadamente as incorporadoras de grande porte, que monetizam a natureza.

Em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, a valorização da natureza é limitada aos folhetos e às propagandas em *websites*, porque o que se vê na realidade é a remoção da vegetação pré-existente (ou no caso do Condomínio Costa Serena, da figura 34 acima, foi a extinção dos cômoros à beira-mar), na área que será incorporada e, em outros casos, a manutenção de uma área verde em que foram inseridas algumas espécies exóticas, especialmente palmáceas. Aliás, é um hábito muito comum as palmáceas serem utilizadas nestes empreendimentos, principalmente nos pórticos de entrada, conforme figura 35. Neste caso, é uma obra de natureza socialmente construída.

Figura 35 – Pórticos de entrada dos condomínios Las Palmas e Acqualina (Xangri-Lá)

Fonte: Mariana Barbosa de Souza, 2019 (autoria das fotos: Mariana B. de Souza).

É interessante observar que, no Litoral Norte gaúcho, também se busca por uma proximidade com a natureza. No interior destes empreendimentos existem muitos lagos, alguns são usados, inclusive, para drenagem das águas pluviais; os lotes que fazem limite com estes lagos são mais caros. Ademais, em Xangri-Lá e Capão da Canoa, os espaços de praia e lagoa, quando não tem seu acesso restrito, tornam-se bens privados pela propaganda realizadas pelos empreendimentos.

Os agentes do mercado imobiliário, responsáveis pela produção deste tipo de produto fazem do processo da exploração do espaço urbano uma ultra-valoração do valor de troca do solo urbano nesses empreendimentos, um espaço que seria diferenciado, em diferentes sentidos: economicamente, socialmente e geograficamente segregado dos demais da cidade, precipuamente, por meio da ab-rogação da própria cidade.

Veja-se que por meio dos condomínios horizontais de lotes há uma ressignificação de alguns significados, isto é, certas fantasias tornam-se verdade. A criação da natureza faz com que estes empreendimentos e as áreas verdes, matas nativas, bosques e parques inseridos neles, sejam espaços repletos de tecnologia, mas, mesmo assim, mostrados como naturais. A natureza é relacionada a equipamentos e objetos técnicos.

Para demonstrar a questão da apropriação da natureza e dos espaços públicos para serem utilizados em favor da lógica do mercado imobiliário, um novo modelo de cidade e, também de natureza, é inserido nos territórios. A maior parte dos lançamentos é nominado, como já se visualizou nos condomínios citados anteriormente, em línguas estrangeiras: espanhol, inglês e italiano. Em Xangri-Lá, 55% dos empreendimentos são nomeados com termos estrangeiros.

Estas novas compreensões e ideias de natureza trazem consigo ideias capitalistas que não estão associados a questões de identidade, apontando para uma transformação que exclui os objetos e laços pré-existentes com um determinado lugar e insere novos. Nos municípios estudados, a união destas forças carrega uma tendência de um entendimento de natureza padrão que, geralmente, não é condizente com a realidade local ou, até mesmo, com a natureza brasileira. É uma natureza globalizada, que faz menção a questões civilizadas, bem aparentes, sofisticadas, remotamente dissociado do entendimento de uma natureza originária, primitiva. No caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, as condições climáticas, por exemplo são

totalmente ignoradas, isto é, o verão é um período com fortes chuvas e há um vento constante, que é conhecido pelos moradores locais como *nordestão*. Tudo isso é ignorado pelos panfletos de propaganda dos empreendimentos.

Assim, associado à concepção de natureza enquanto um elemento de consumo disposto apenas para as classes abastadas que podem pagar por ela, são criados legítimos espaços de segregação socioespacial legalizados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Os condomínios horizontais de lotes, a partir de transformações do setor imobiliário e das inovações do setor da construção civil possibilitaram economias de diferentes escalas. A concentração de riqueza em empreendimentos como os produtos imobiliários aqui analisados, fisicamente contíguos (ver figura 36) provocou o surgimento de ilhas de riqueza em zonas que, primitivamente, eram desvalorizadas nos municípios.

Os condomínios ocupam espaços que, em tese, são periféricos e criam o fenômeno da insularidade. Logicamente, esta escala de fenômeno ocasionou dinâmicas e práticas espaciais específicas nos territórios em análise, com particularidades, diferentes dos grandes condomínios e dos bairros fechados existentes em metrópoles como São Paulo, por exemplo.

Figura 36 – Contiguidade dos condomínios Quintas do Lago/Malibu e Blue/Enseada (Xangri-Lá)

Fonte: Mariana Barbosa de Souza, 2019 (autoria das fotos: Mariana B. de Souza).

A segregação se refere, etimologicamente, a um contexto de separação entre grupos e entre os processos de distanciamento entre eles (BRUN, 1994). A segregação residencial pode ser relacionada a modos distintos e desiguais que afetam a distribuição da população na cidade, além de relacionar-se com as maneiras de separação e distanciamento entre os grupos, que se concretiza pelo lugar no qual moram. A segregação é um efeito das distâncias física e social existentes e a busca pela distância *infinita* é o principal fator pela busca pelo *enclave fortificado*, expressão cunhada por Caldeira (2000).

Janoschka (2002) chama atenção para o fato de que a presença dos condomínios horizontais fechados, neste modelo urbano de cidade insular, induz ao maior uso do automóvel, que tem como consequência menor interação com outros espaços da cidade e um uso que não é contínuo do território da urbe. Também Caldeira (2000) ressalta a ausência de relação com o espaço que circunda o desenho arquitetônico e urbano.

Conforme apontado no marco teórico deste trabalho, o conceito de segregação fora desenvolvido inicialmente na Escola de Chicago e para fins de realização deste trabalho é retomado a partir de perspectivas críticas embasadas, não unicamente, mas especialmente no Materialismo Histórico, segundo o qual a segregação ganha novas facetas e tem sua essência alterada, significativamente, para incluir a relação com as classes sociais, o capitalismo e renda fundiária. Por exemplo, Castells (1983, p. 210, grifos no original) relata que é uma

> uma *estratificação urbana,* correspondendo ao sistema de estratificação social (ou sistema de distribuição de produtos entre os indivíduos e os grupos) e, nos casos em que a distância social tem uma expressão espacial forte, de *segregação urbana*.

Sposito e Góes (2013, p. 280) chamam atenção para o fato de que o conceito de segregação, embora sempre associado com a ideia de residencial, foi ganhando novos adjetivos com o passar dos anos, como “social”, “espacial” e “socioespacial”. Neste trabalho adotou-se o entendimento de segregação socioespacial, compreendendo-se que esta acepção não exclui outras. Ademais, baseia-se na conceituação elaborada por Lefebvre (1983, p. 139), que esclarece que separação difere-se de segregação e que este entendimento é essencial para o estudo das cidades:

> A diferença é incompatível com a segregação, que a caricaturiza. Quem diz diferença diz relações e, portanto, proximidade – relações percebidas e concebidas, e, também, inserção em uma ordem espaçotemporal dupla: perto e longe. A separação e a segregação rompem a relação. Constituem por si mesmas uma ordem totalitária, cujo objetivo estratégico é romper a totalidade concreta, destroçar o urbano. Segregação complica e destrói a complexidade.[89]

A compreensão de que há uma diferença entre segregação e separação é importante para compreender o fenômeno a partir das suas relações espaço-temporais e multiescalares, já que vai da residencial para a cidade. Ademais, é possível pensar-se a partir de outras faces, como a relação entre a cidade e o urbano, ou ainda o objetivo e o subjetivo. Resumidamente, adota-se a ideia central de que segregação é resultado de diferentes fatores, mas especialmente da intensificação, do acirramento de diferenças de distinção, de desigualdades e, logo, existem configurações que não representam, de fato, segregação.

Esta consideração mostra-se deveras importante, sobre a temática da segregação, porque no Brasil grande parte dos estudos a respeito segue a linha teórica de compreensão entendida por Villaça (1998, p. 141) que percebe a segregação como um processo a partir de considerações genéricas, visto que analisa nas metrópoles brasileiras, “a segregação espacial dos bairros residenciais das distintas classes sociais, criando-se sítios sociais particulares” e, consequentemente, diferenças que tem em comum uma certa homogeneidade internalizada. Hoff (2018) chama atenção para este equívoco ao analisar a segregação urbana feminina. Para a autora, é necessário entender a segregação urbana a partir de diferentes recortes. O recorte de gênero, por exemplo, seria um importante condicionante para a compreensão deste fenômeno.

Destaque-se que é compreensível que o estudo deste fenômeno é complexo e que de certa forma não é possível criticar grandes cátedras da área de forma anacrônica, pois isso implicaria em grande erro. Mas chama-se atenção para o fato de que, cotidianamente, novos atributos têm surgido e se incorporado à segregação socioespacial ocorrida em diferentes municípios brasileiros.

---

[89] Traduziu-se de: “La diferencia es incompatible con la segregacion, que la caricatura. Quien disse “diferencia” dice relaciones y, portanto, proximidad-relaciones percebidas y concebidas, y, también, inserción de un orden espacio-temporal doble: cercano e lejano. La separación rompen la relación. Constituyen por si mismas un orden totalitário, cuyo objetivo estratégico es romper la totalidad concreta, destrozar lo urbano. La segregación complica y destruye la complejidad.”

A adoção do adjetivo “socioespacial”, após o termo segregação, parece fazer total sentido quando aplicado à realidade dos municípios em exame, porque em ambos os municípios existem relações e articulações sociais que acontecem paulatinamente entre condicionantes sociais e espaciais. Em razão das barreiras físicas impostas pelos empreendimentos, o entendimento de “espacial” ganha ainda mais sentido, isto é, segrega os indivíduos que estão dentro dos condomínios, mas também impede os que estão no exterior de adentrarem.

Concorda-se com o entendimento de Corrêa (1989, p. 64) a respeito do entendimento de “autossegregação”, para tratar da segregação da classe dominante. Pois em se tratando dos condomínios horizontais fechados é exatamente o que se concretiza. Não é uma segregação forçada, mas auto-realizada. E assim, segregação e autossegregação mostram-se como duas faces de um mesmo processo. No primeiro caso a segregação se dá por razões diferentes que podem ser étnicas, religiosas e até mesmo raciais. No segundo caso, está-se diante de uma escolha pelo ato de isolar-se, em relação ao restante da cidade. Nos dois casos há o acirramento de diferenças que podem variar quanto a sua origem (religiosa, política, racial) e desigualdades, que se refere às questões sociais e econômicas.

Souza (2000, p. 89) também elabora acerca do conceito de autossegregação. Para o autor, o “autoenclausuramento” de uma parte da classe média e das elites é um tratamento paliativo para um problema maior e mostra-se como uma “pseudossolução escapista” que retroalimenta os tensionamentos sociais já existentes. Ele cita como fatores que contribuem para a autossegregagação:

> 1) uma paisagem urbana crescentemente marcada pela pobreza e pela informalidade, inclusive nas áreas centrais e nos bairros residenciais privilegiados mais tradicionais;
> 2) a deterioração das condições gerais de habitualidade e qualidade ambiental nos bairros residenciais privilegiados tradicionais, devido a congestionamentos, poluição do ar etc.;
> 3) a busca por uma maior “exclusividade” social;
> 4) eventualmente, a procura de novos espaços residenciais que apresentassem amenidades naturais; e
> 5) o aumento objetivo da criminalidade violenta e de problemas associados a estratégias de sobrevivência ilegais (como as “balas perdidas” quando de tiroteios entre quadrilhas rivais de traficantes de drogas, a desvalorização de imóveis situados próximos às favelas etc.), e à criminalidade objetiva. (SOUZA, 2000, p. 197-199).

Quando Souza (2000) percebe os fatores supra elencados ele está a analisar uma metrópole. Suas considerações são importantes para compreender-se o fenômeno da autossegregação e, posteriormente, ele assevera que “o escapismo das

elites urbanas, o definhamento da civilidade e a erosão da cidadania", em razão dos condomínios fechados, ameaçam o "fortalecimento de valores de civilidade e solidariedade cidadã, uma vez que são ambientes de socialização que, a um só tempo, pressupõem e reforçam um descompromisso com a cidade como um todo." SOUZA, 2008, p. 74).

Tomando como ponto de parâmetro as cidades pequenas, como é o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, isto é, partindo-se especificamente desta particularidade, em que se percebe a produção do espaço urbano, cabe analisar de que forma os fatores apresentados por Souza (2000) encontram-se presentes, pois estas cidades, além de menores territorialmente e demograficamente, apresentam dinâmicas e práticas sociais peculiares, menos complexas, se comparadas às metrópoles.

Assim, não é possível afirmar que os dois primeiros fatores encontram-se presentes em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, a fim de explicar o processo de autossegregação e a segregação socioespacial nestas localidades. Partindo de uma relativização com o reconhecimento de que existe nestes municípios pobreza em alguns locais e deteriorações nas características de habitabilidade. Nos dois municípios não existem núcleos de favelização. Isso não implica em desconsiderar esses fatores ou a presença deles no território dos municípios, mas reconhecer que eles têm menor ocorrência nos pequenos municípios do que em médios e metrópoles.

A busca por exclusividade, além de estar *ipsis litteris* em anúncios de marketing, segundo os corretores imobiliários entrevistados é um ponto importante. Muitos compradores querem "viver entre iguais" e garantir as suas famílias a extinção de problemas, normalmente, de cunho urbano. É a busca pela ilusão de que os problemas ficam para além muros.

O quarto fator apresentado por Souza (2000) destaca-se no Litoral Norte gaúcho, uma região de instabilidade climática, de mar agitado e ventos constantes. Então, como já apontado, um lugar no qual os proprietários poderão encontrar o contrário disso é alvo de buscas constantes. É vendido um novo estilo de viver, próximo à praia, ou lagoa, e à natureza.

No quinto fator elencado por Souza (2000) restou uma pendência teórica, que já fora mencionada. Pois os estudos acerca de cidades médias e metrópoles convergem no que fora apontado pelo autor, todavia, no caso de cidades pequenas, como Xangri-Lá e Capão da Canoa, em que os números de violência urbana não têm um aumento

considerável nos últimos quinze anos conforme já demonstrado em Souza (2013 e 2017), não é possível afirmar que a violência seja a principal razão para a autossegregação. Também, não é possível afirmar que as “estratégias de sobrevivências ilegais” utilizadas por habitantes das cidades sejam tão intensas a ponto de alterar o habitat das classes médias e elites. São raras as exceções a estes casos.

Indaga-se, no entanto, se estes fatores são tão comuns nas metrópoles e cidades médias, porque há a prática de autossegregação e segregação socioespacial nas pequenas cidades? Entende-se que a resposta encontra ancoragem nas ações do mercado imobiliário. Ora, a produção do espaço urbano se dá a partir da lógica capitalista e de acumulação do capital e, os agentes sociais que produzem esse espaço, especialmente os que atuam no mercado imobiliário pouco diferem em se tratando de ações e estratégias. Se os espaços fechados, os novos produtos imobiliários são aceitos nas metrópoles e cidades médias, supõe-se que serão aceitos também em pequenas cidades. É preciso considerar, também, que boa parte dos compradores e moradores das casas em condomínios, são moradores de cidades da região metropolitana de Porto Alegre, portanto expostos a maiores taxas de violência urbana (SOUZA, 2017).

Contudo, será necessário haver capacidade de compra, mercado, agregação de valor ao terreno inserido dentro de um produto imobiliário. E nesse momento constituem-se os discursos para construção dos mercados, no caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, como visto nos destaques publicitários, está fortemente associado à questão da natureza e acesso a ela, que outras pessoas não terão, muito mais do que uma questão de segurança. Subliminarmente, outras questões surgem nestes discursos, como o espaço exclusivo, a separação espacial, etc. Ainda, não se pode olvidar do papel da mídia nessa realidade, que noticia a violência urbana como algo que se pode ser solucionado caso os cidadãos autossegreguem-se.

Excertos buscados nos *websites* da Alphaville Urbanismo – uma das maiores, se não a maior incorporadora no ramo de empreendimentos como os condomínios fechados no Brasil – e da WagnerPar – principal incorporadora atuante no mercado imobiliário de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, apontam que não existem distinções sobre quem cria e comercializa esses espaços, mesmo que os seus públicos sejam diferenciados:

> Há 45 anos a Alphaville Urbanismo surgiu de uma visão inovadora e exclusiva de planejamento urbano. Ao longo dos anos o projeto amadureceu e a empresa, pertencente à Gafisa e aos fundos de investimento Pátria e Blackstone, foi muito além de Barueri (SP), onde começou e implementou, com a experiência acumulada, diversos projetos pelo Brasil e também em Portugal. (https://alphavilleurbanismo.com.br/experiencia-alpha)

> A história de mais de 20 anos da Wagnerpar confunde-se com a história do litoral norte. A empresa que carrega em seu DNA o legado do Grupo Capão Novo, incorporadora que idealizou a praia de maior repercussão nos anos 80 e que trouxe o conceito de condomínio fechado para o litoral norte, foi responsável pela criação de alguns dos endereços mais desejados de veraneio e por alguns dos maiores sucessos imobiliários da região. [...] A incorporadora é hoje uma referência no mercado de condomínios fechados de alto padrão e segue estabelecendo novos padrões com seus empreendimentos de urbanismo, arquitetura, paisagismo e espaços de lazer verdadeiramente diferenciados e surpreendentes. Os projetos são pensados na sutileza dos detalhes para que possam agregar valor à vida e ao patrimônio das pessoas. (http://www.wagnerpar.com.br/sobre-nos).

Assim, as possibilidades que são oferecidas aos habitantes de espaços não metropolitanos pressupõem que os processos de segregação estão se intensificando em cidades pequenas. Neste caso, talvez a possibilidade de adquirir casas em produtos imobiliários como os condomínios horizontais de lotes não seria possível em cidades maiores, em razão da diferença no preço da terra.

Nesse contexto, refletindo dialeticamente sobre a homogeneização dos espaços e pessoas se relaciona com o desejo de ser diferente, para o qual os objetivos dos que podem pagar estão voltados, visto que o modo de ser diferente é recorrer ao mercado, no caso em óbice esse jeito é construindo barreiras físicas para isolar-se de outras pessoas. Simultaneamente, o crescimento das cidades de pequeno porte vai ao encontro da prostração da relação existente entre os seus habitantes, resultante da autossegregação. Sobre o espaço ser algo único, Santos (1994, p. 43) afirma que:

> Hoje o princípio unitário do mundo é a sociedade mundial, impossível sem a mencionada unicidade das técnicas, que levou à unificação do espaço em termos globais e à unificação do tempo em termos globais. O espaço é tornado único, à medida que os lugares se globalizam. Cada lugar, não importa onde se encontre, revela o mundo (no que ele é, mas também naquilo que não é), já que todos os lugares são suscetíveis de intercomunicação.

Afirma-se que a segregação socioespacial pôde ser percebida em processo de concretização, ela ainda se desenvolve, nos municípios estudados, tanto materialmente, quanto a partir de suas dimensões subjetivas e simbólicas, mediante práticas espaciais e valores que se associam com o que seria o ideal de uma vida urbana. Existe uma maior complexidade no processo de estruturação desses espaços

urbanos, que ocorre desde a construção social da norma que os regulamenta e para além das articulações que envolvem tempo e espaço suas diferentes escalas.

A partir de sofisticados sistemas de segurança e de vigilância novos valores e lógicas de cidade passaram a orientar as práticas espaciais e temporais, mediante a concepção de que é necessário estar seguro, pois a cidade é rotulada como violenta ou insegura.

Assim, concorda-se que as práticas espaciais, destacadas aqui a privatização do espaço público e da segregação socioespacial, nos dois municípios estudados, já eram dinâmicas presentes, mesmo que não tão profundas, desde os anos 1990, quando do início da profusão dos novos produtos imobiliários, traduzidos em condomínios horizontais fechados. Ao mesmo tempo em que estas práticas espaciais se intensificaram, elas também se agregaram resultando na descontinuidade do tecido urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, além do espalhamento da cidade.

A aglomeração de grandes extensões de terras, nas franjas de expansão das cidades de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, nas mãos de incorporadores, especuladores e poucos proprietários fundiários tem tido como consequência a produção do espaço urbano que contribui para a fragmentação do território destas localidades. O domínio sobre diferentes setores dos municípios analisados, viabilizando a implantação de condomínios horizontais fechados, têm sido a condição para a segregação socioespacial e privatização de espaços públicos.

Por esses motivos, finaliza-se com o entendimento de que as fronteiras, sejam elas físicas ou sociais, objetivas ou simbólicas, são criações dos homens e cabe à sociedade impedir que elas coloquem uns contra os outros, não esquecendo que tanto a construção de fronteiras, quanto a procura por soluções são atos políticos e a busca por alternativas também são manifestações de luta e de resistência, que se relacionam com a *urbe* que se deseja construir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viagem Antiga

Aqui e ali
reses pastando imóveis
como num presépio
a mata ocultando o xixi das fontes
uma cidadezinha de nariz pontudo
furava o céu
depois sumia-se lentamente numa curva
e a gente olhava olhava
sem nenhuma pressa
porque o destino daquelas nossas primeiras viagens
era sempre o horizonte.
Mário Quintana[90]

Finalizando-se a presente tese, a primeira coisa que se deve destacar é que muitas outras questões que foram vistas nos territórios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá tiveram de ficar de fora, ou serem brevemente abordadas, como o tema dos terrenos de marinha além de tantos outros que emergiram da pesquisa teórica, mas especialmente dos levantamentos junto aos agentes sociais que produzem o espaço urbano destas localidades. A escolha que influenciou todas as decisões de seguir por um ou outro caminho, relaciona-se com o que se compreende por cidade, por norma e pelas disputas presentes neste espaço.

Ao longo de quatro anos de doutorado, foi possível entender que o direito e a geografia possuem uma relação íntima e de retroalimentação. A partir disso, pensou-se na organização e regulação dos espaços geográficos e territórios, diante da construção social de normas jurídicas. Foi a partir dessa primeira relação que se passou a tentar compreender como ocorreu o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, sobretudo em Capão da Canoa e em Xangri-Lá.

No início, a tese de doutorado levava em consideração, quase que exclusivamente, a discussão em torno da relação entre norma e território. Com a pesquisa empírica e a construção do referencial teórico, entendeu-se que era importante discutir as práticas espaciais presentes nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, mormente as mais visíveis: a privatização do espaço público e a segregação socioespacial/fragmentação urbana. Toda essa construção foi resultado

[90] QUINTANA, Mário. *Esconderijos do tempo.* Alfaguara: Rio de Janeiro, 1980.

de experiências empíricas, bibliografias lidas, além dos novos conhecimentos adquiridos no período de estágio doutoral realizado no Canadá.

Analisando-se o processo de ocupação e urbanização do Litoral Norte gaúcho, particularmente Capão da Canoa e Xangri-Lá, foi possível comprovar-se que a dinâmica territorial destes municípios é marcada pela intensa urbanização, pela incidência de desigualdades socioespaciais e consequências advindas das ações dos agentes sociais produtores do espaço urbano.

Para entender como se deu a construção social da norma que regulamentou os condomínios horizontais fechados, em âmbito municipal, considerou-se que a norma deve ser entendida para além da concepção positivista tradicional, que a trata como algo perfeito e simplesmente aplicável aos casos concretos. A norma tem origem nos fatos sociais, que são rotineiros e recorrentes e, por esse motivo em especial, demandam regulamentação (ANTAS JÚNIOR, 2005). A produção normativa, enquanto um processo complexo, não se dá de maneira neutra, isto é, sucessivamente é atravessado por relações de poder que dotam as normas, de ordem técnica, também de compleições políticas. Assim, os atos legiferantes são mais do que atos jurídicos, são também políticos.

Nomina-se como caráter jurídico, pois as normas não irradiam efeitos somente sobre os seus destinatários principais, elas extrapolam essa concepção. Por exemplo, as normas que regulamentam os condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e Xangri-Lá influem também na rotina de trabalhadores da construção civil, de trabalhadores internos dos empreendimentos. É uma espécie de resultado que a própria norma gera e tal resultado pode ser, inclusive outra norma, como as convenções condominiais, no caso aqui discutido. As ações das normas atingem um universo geográfico, conforme afirmado por Milton Santos (1996).

É a partir desta acepção, elaborada por Santos (1996) e reforçada por Antas Júnior (2005), de que a norma tem no espaço geográfico e no território, uma fonte. Isso propõe para o Direito uma nova visão acerca das fontes tradicionalmente aceitas na prática jurídica: leis, costumes, jurisprudência, doutrina. Propor-se o território enquanto fonte não-formal do Direito serviu para pensar a construção social da norma municipal que regulamenta os condomínios horizontais fechados nos municípios examinados. Os primeiros condomínios surgiram no início da década de 1990, contudo, a primeira lei municipal que os regulamentou foi editada somente em 2004 (em Xangri-Lá e revogada integralmente em 2005) e 2008 (Capão da Canoa).

Também devido à ausência normativa federal, há um vácuo legal de quase quinze anos, período em que estes empreendimentos foram construídos desmedidamente, até que as leis municipais regularizaram tanto os empreendimentos existentes, quanto os futuros que seriam implantados.

Também a partir desse contexto, de que o território é fonte não-formal do Direito, viu-se como os condomínios horizontais fechados são objetos técnicos elaborados pela sociedade (agentes sociais produtores do espaço urbano), no âmbito da urbanização brasileira e mundial, ou seja, estes produtos são resultantes de ações e estratégias da reprodução capitalista do mercado imobiliário, que muito se assemelha a ações praticadas pelos mesmos agentes em cidades médias e metrópoles. Em outras palavras, os condomínios horizontais fechados, entendidos como objetos técnicos, são resultado de ações e relações sociais, que envolve a produção normativa, tanto para sua institucionalização, quanto para a sua produção. Outrossim, os condomínios também impingem a observância de normas que dizem respeito à convivência interna, à construção, as questões de uso, de convivência social e etc., por seus moradores.

Outrossim, o ordenamento territorial litorâneo é de extrema importância para se pensar no território e fragilidades ambientais que são próprias dessas localidades e sua garantira auxilia na administração de conflitos territoriais, além de funcionar como uma ferramenta que reduz as pressões antrópicas, principalmente sobre o meio ambiente. Quando estes mecanismos são ausentes ou ineficazes, os espaços litorâneos não são usados de maneira sustentável, além de acontecerem conflitos socioambientais.

Os municípios estudados possuem uma relação histórica, além de semelhanças geográficas, culturais e sociais. Nos últimos anos, devido a fatores diversos, como emancipações, a chegada de rodovias, entre outros, ambas as localidades analisadas se consolidaram como destino turístico no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. A pesquisa evidenciou que os municípios, seguindo uma tendência contrária à muitas regiões do Estado, tem aumentado sua população, inclusive tendo se tornado um local de escolha de moradia de muitas pessoas com mais de sessenta anos.

São processos que influenciam a dinâmica urbana regional. Nos últimos anos incorporadoras, também nacionais têm sido atraídas para Xangri-Lá e Capão da Canoa, para desenvolver produtos imobiliários como os condomínios horizontais fechados, ocupando principalmente glebas junto à Estrada do Mar (RS 389), com o

objetivo de atender um mercado de consumidores que advém da região metropolitana de Porto Alegre, serra gaúcha e outros lugares. Claramente, há ações dos dois governos municipais para atrair capitais imobiliários. Destaque-se, também, que em termos históricos, as regiões litorâneas brasileiras possuem saldo migratório positivo.

Depreendeu-se da análise dos planos diretores municipais, que os investidores são atraídos para os municípios, também porque os usos e, consequentemente, os preços das terras, que serão incorporadas e transformadas em condomínios horizontais fechados, serão alterados, quando as mesmas se tornarem urbanas. Assim, interessa ao município a transformação de solo rural em solo urbano para fins de arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que é superior à do Imposto Territorial Rural (ITR). O processo de transformações dos usos do espaço geográfico é impulsionado por diferentes agentes sociais e, nessa realidade, inclui-se a destacada ação do município.

Uma das consequências percebidas é a especulação fundiária que vem marcando os municípios. As áreas de expansão urbana são também propícias para a implementação dos condomínios horizontais fechados, já que estão junto à Estrada do Mar e também junto de outros condomínios, ou seja, essas áreas (grandes glebas) estão supervalorizadas. Este modelo territorial de planejamento adotado pelos municípios tem contribuído para a ocorrência de inúmeros problemas ambientais, como a extinção de vegetação nativa, de restinga, desmonte de cômoros de areia à beira-mar e privatização de espaços públicos.

Geralmente, a implementação dos condomínios horizontais fechados segue um padrão urbano estrutural tradicional, pré-existente, que não é compatível com a preservação do meio ambiente desses espaços, prejudicando assim a fauna e flora existentes, mediante o não tratamento de efluentes e depósito em lugares inadequados, destino incorreto de resíduos sólidos, ocupação em Áreas de Preservação Ambiental e/ou Permanente. Note-se que os dois municípios possuem Estação de Tratamento de Esgoto, porém não há cobertura de todo o território.

O aumento da população sazonal, nos dois municípios, e a ocupação de segundas residências, durante a alta temporada, de veraneio, promoveu e continua promovendo danos ao meio ambiente, o fechamento (cercamento) de áreas que deveriam estar disponíveis para todos, gerando a privatização dos recursos naturais e do espaço público. E nessa lógica, o poder público municipal acaba desempenhando uma função de agente que é tanto controlador, quanto disciplinador do uso e

ocupação territoriais, sendo também responsável pela proteção ambiental, mas nos casos analisados, esta atuação é dúbia, já que os municípios agem também no intuito de atrair os investimentos das incorporadoras. A expansão da atividade imobiliária nos municípios, principalmente a partir de 1990, requereu um planejamento melhor do ordenamento territorial.

Deste modo, a interação entre os agentes sociais promotores do espaço urbano, contribuiu para reconfigurar os territórios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, na medida em que foram sendo produzidos espaços diferenciados, no caso, os condomínios horizontais fechados, que demandaram regulamentações quanto à sua própria existência.

Depois da compreensão do histórico do parcelamento do solo urbano no Brasil, buscou-se entender como ocorre o processo contraditório de normatização dos condomínios horizontais fechados em Xangri-Lá e em Capão da Canoa. A respeito do histórico do parcelamento do solo e suas definições legais, é perceptível que existem diferentes tipos de parcelamento, com inúmeras nomenclaturas, que nem sempre dão conta da realidade geográfica e territorial de cada município. Em razão disso, tem-se a criação de leis municipais para regulamentar novos tipos de parcelamento que têm surgido nos últimos vinte anos, principalmente.

Este é o caso dos municípios analisados. Por iniciativa de um TAC, firmado entre os dois municípios e o representante do Ministério Público estadual, cada município ficou com a responsabilidade de regulamentar em âmbito municipal a temática, sendo pioneiro o município de Xangri-Lá, ao criar a Lei Complementar nº 7 de 15 de outubro de 2004 (XANGRI-LÁ, 2004). Porém, esta lei possuía muitas lacunas, de tal forma que fora necessária a sua revogação integral e inclusão de novos artigos para condizer com a realidade municipal, isso menos de um ano depois de sua edição. Assim, encontra-se em vigência a Lei Complementar nº 12, de 11 de julho 2005.

A sua propositura tem origem no poder Executivo. Em entrevista realizada com o ex-prefeito Celso Barbosa (2017), ele afirma que esta lei foi inovadora em nível nacional, pois poucos municípios regulamentavam tal questão em âmbito municipal. Este projeto tramitou na Câmara Municipal de Vereadores de Xangri-Lá, porém, sem que modificações fossem propostas ou discussões fossem realizadas. De acordo com o procurador parlamentar Rafael Scheffer de Medeiros (2018), embora a iniciativa tenha formalmente passado por Comissões obrigatórias, nada foi incluído.

Assim, os condomínios foram regulamentados no município de Xangri-Lá. Os que previamente existiam foram incorporados pela Lei que, simultaneamente, regulamentou a incidência de novos empreendimentos. Esta regulamentação, além de ser uma determinação do Ministério Público, acabou sendo útil aos incorporadores, primeiramente porque garantiu segurança jurídica, ante a ausência de uma norma federal que regulamenta a matéria. Em um segundo momento, foi e é útil ao incorporadores e investidores, porque possui lacunas que continuam sem resolução, como é o caso das compensações exigidas. Geralmente, as compensações são aplicadas no município para beneficiar o próprio empreendimento. Essa compensação se dá a partir do poder discricionário do executivo municipal, de tal maneira que é necessária uma maior fiscalização sobre a sua destinação.

A lei de Xangri-Lá, assim como a Lei de Capão da Canoa, utilizam o termo *Condomínio Horizontal de Lotes*, para referirem-se aos empreendimentos. Na prática, dos corretores imobiliários e da comunidade como um todo, tais condomínios são chamados de *Condomínios Horizontais Fechados*, por esta razão a adoção deste termo logo no título desta tese.

Em Capão da Canoa, a Lei Complementar nº 18 de 29 de agosto de 2008 foi, integralmente, inspirada na legislação de Xangri-Lá. E sua aprovação, assim como no município vizinho, não gerou grandes debates ou discussões, apesar de ter cumprido a passagem também, por todas as Comissões. Os processos normativos nos dois municípios foram muito semelhantes.

Sobre a suposta ilegalidade das leis municipais, entende-se que o posicionamento a respeito do tema foi feito em outras oportunidades, como em Souza (2013 e 2017). Mas para dirimir eventuais dúvidas, mostrou-se como as decisões judiciais servem como mediadoras no entendimento de que as leis municipais e distritais criadas para regulamentar os condomínios horizontais fechados, por entender que, quando se tratar de particularidades locais, cabe aos municípios legislar.

A pesquisa empírica apontou que a ausência de uma consolidação de leis municipais em Capão da Canoa e em Xangri-Lá gera situações de difícil resolução ou mais complexas para os agentes que estão envolvidos. As leis municipais se repetem em conteúdo, de tal modo que uma consolidação auxiliaria no entendimento do ordenamento jurídico de ambos os municípios, além de contribuir para a transparência pública. Saliente-se, também, que existem leis, como o Estatuto da Cidade (BRASIL,

2001), os planos diretores municipais, que fazem previsão da proteção ao meio ambiente, mas caso não sejam aplicadas, são apenas previsões legais.

Ressalte-se também que se apontou em Souza (2013 e 2017), que embora não fosse possível fazer previsões acerca do futuro do mercado imobiliário, imaginava-se que novos produtos imobiliário continuariam surgindo e, como apontado nesta pesquisa, esta hipótese restou concretizada, mediante o lançamento de bairros planejados em Xangri-Lá (Santorini e Nova Xangri-Lá). Embora não esteja se tratando de condomínios horizontais fechados, os proprietários terão de pagar uma taxa mensal para manutenção do empreendimento. Os mencionados bairros planejados não são cercados ou murados.

Por fim, considera-se que as relações de poder predominam na região, por meio das ações e práticas dos agentes sociais que atuam na produção do espaço urbano dos municípios analisados. Historicamente, os prefeitos e vereadores, em sua maioria, possuem relação com o setor da construção civil ou setor imobiliário (corretores de imóveis), sendo que sua ação é posta em dúvida, quando são colidentes interesses de investidores e incorporadores imobiliários, de um lado e, do outro, a questão da proteção ambiental. Também a lógica da globalização é experienciada na região, visto que os mencionados agentes, embora encontrem-se atuando em municípios de pequeno porte, desenvolvem práticas semelhantes às existentes nas metrópoles. Ademais, há na região a presença de incorporadoras de capital internacional e nacional.

Sinteticamente, não se olvida que todas as indagações foram respondidas. Ao contrário, questionamentos restam em aberto, especialmente os que se refere à prática do *lobby*, presente no processo normativo nos municípios estudados, mas um tema ainda não regulamentado em esfera nacional.

Igualmente, o presente momento enseja questionamentos futuros, em razão do atual cenário político nacional. O fato de o ex-presidente Michel Temer ter editado diversas medidas provisórias que, após, foram convertidas em lei traz como resultado insegurança jurídica para o Brasil. Ainda não existem respostas para entender-se porque o Projeto de Lei Federal nº 3.057/2000 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000), que trata da regulamentação de condomínios horizontais fechados – chamados no PL de *Condomínios urbanísticos* – continua em discussão e tramitação, enquanto que foram incorporados artigos sobre loteamentos de acesso controlado à Lei nº

13.465/2017 (BRASIL, 2017). São questões que devem ser analisadas pormenorizadamente e que podem ser alvo de pesquisas futuras.

Outrossim, esta tese buscou contribuir com as diferentes áreas do conhecimento com a qual se relacionou (Direito, Planejamento Urbano, Desenvolvimento Regional, Geografia, Sociologia). Outras regiões litorâneas brasileiras e internacionais também tem passado pela experiência de inserção dos condomínios horizontais fechados. Uma agenda de pesquisa que pensasse análises comparativas sobre dinâmicas imobiliárias e regulação dos usos do território, pensando o território como fonte não-formal do direito, poderia ser alvo de um estudo futuro.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON,M. *UrbanEnclaves*. Identity and Placein America. Nova York: St. Martinís Press, 1996.

ABRÃO, Joice Aparecida Antonello. Concepções de Espaço Geográfico e Território. *Sociedade e Território*, Natal, v. 22, nº1, p. 46-64, jan./jun. 2010. Disponível em: < http://www.cchla.ufrn.br/revset/index.php/revset/article/view/17>. Acesso em: 15 de mai. 2016.

ABRAMOVAY, R. Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. *IPEA*, (Texto para Discussão), 702, 2000. 33 p.

AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. *Parcelamento de solo urbano:* loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: Lutador, 2007.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Rafael da Silva. *O circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico: o caso dos serviços de análise laboratorial em saúde no Estado de São Paulo*. 2015. 197 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Mestrado e Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ALPHAVILLE. *Nossa história*. Disponível em: <https://alphavilleurbanismo.com.br/experiencia-alpha>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 111-127.

_____. Produção do espaço em tempos de crise. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de. (Org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.

ALVES, Maria de Fátima Teixeira. GERMANO, Adriana Freitas de Borba. Garota Verão em Capão da Canoa. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, p. 387-388, 2004.

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Corpo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1984.

ANDRADE, Fernanda Germano Bitencourt de. *Efeitos da pressão antrópica e urbanizadora sobre as Áreas de Preservação Permanente das Lagoas Costeiras - o caso da lagoa dos Quadros, costa norte do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.* 2012. 113 f. Trabalho (Curso Pós-Graduação *Lato Sensu*, na área de Especialização em Diversidade e Conservação da Fauna) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. Espaço geográfico e direito: a regulação corporativa do território no período da globalização. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território:* Contribuições multidisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

_____. *Território e regulação*: espaço geográfico como fonte material e não-formal do direito.. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

_____. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território*. Geousp*, São Paulo, v. 16, p. 81-86, 2004.

ARAÚJO, Felipe Fernandes. *"Natal condomínio clube"*: inovação espacial nos eixos de valorização da Zona Sul da cidade. 2015. 104 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em estudos urbanos e regionais – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

ARBEX, Daniela. *Holocausto Brasileiro*. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais:* determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, 2000.

ÁVILA Filho, P. et al. *Legislativo municipal e intermediação de interesses*: notas de pesquisa. 4º Encontro da ABCP, 2004. CD-Rom.

BACKER, Mariângela Maria Bastian; SOUZA, Diana de. A percepção dos cidadão e dos vereadores acerca das atividades legislativas. *Revista de Administração*. v. 11, n. 19, p. 1-18, Ago. 2013.

BAGLI, Priscilla. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). *Cidade e campo*: relações e contradições entre urbano e rural. 3 ed. São Paulo: Outras expressões, 2013.

BARAJAS, Cabrales Luis Felipe. (Org.). *Latinoamérica***:** países abiertos, ciudades cerradas, Universidad de Guadalajara, UNESCO, 2002.

BARAJAS, Cabrales Luis Felipe.. Ciudades cerradas, libros abiertos. *Revista Ciudades*, RNIU, Puebla, México, n.59, p. 58-64, jul-set., 2003.

BARROS, Luiz Felipe Barros de; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; BARROS, Clarissa Lovatto. Plataforma continental jurídica brasileira: um estudo dos reflexos da globalização na relação da norma e território. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território:* Contribuições multidisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

BARROSO, vera Lucia Maciel. Emancipação de Capão da Canoa, através da imprensa. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. 49-52.

BAUMANN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade.* Rio de Janeiro: Zahar, 2009 [2001].

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto:imagem e som: um manual prático. Trad. de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2004 [2000].

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). *Cidade e campo*: relações e contradições entre urbano e rural. 3 ed. São Paulo: Outras expressões, 2013.

BERNARDES, Nilo*. Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul.* Ijuí: Ed. Unijuí, 1997.

BLAKELY, J.; SNYDER, G. M. *Fortress America*: Gated communities in the United States. Washington: Brookings Institution Press, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 2.ª ed. Bauru: EDIPRO, 2003.

BOFF, Ângela Veras. A trajetória de Ângelo Maggi Boff. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 180-183.

BOIFFIN, Jean. Conclusions et perspectives, dans A. Mollard et B. Pecqueur, Le développement régional: enjeux de recherche et d'acteurs, dans A. Mollard et al., *Territoires et enjeux du développement régional*, Versailles, Éditions Quae, 2007, p. 220-224.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008 [1993].

BOTELHO, A. *O Urbano em Fragmentos***:** A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Revista Organizações & Sociedade*, Campinas, SP, v. 15, n. 45, p. 145-157, 2008.

BRASIL. Lei nº. 285 de 05 de junho de 1948. Modifica a redação do artigo 1º do Decreto nº 5.481, de 25 de junho de 1928, e revoga o Decreto-lei número 5.234, de 8 de fevereiro de 1943*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de junho de 1948. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128829/lei-285-48>. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Decreto Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28de fevereiro de 1967. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: julho de 2018.

BRASIL. Lei n.º 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] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. Lei n.º 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1979***.** Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Distrito Federal: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**.** *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº. 4.591 de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 de dezembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei n. 3.057/2000. Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rogério Carvalho. Inclui § 2º no art. 41, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como parágrafo 1º o atual parágrafo único. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=524214&filename=Tramitacao-PL+3057/2000>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, de 06 de setembro de 1946. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760compilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

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*, Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Lei n 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário*

Oficial da União, Brasília, 16 de jun. de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 de jan. de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.932, de 03 de agosto de 2004. Altera o art. 4o da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências." *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 de ago. de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.932.htm>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 de jan. de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007- 2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, … *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 de jun. de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.604, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, ... *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 de abr. de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. Lei nº. 5.234 de 08 de fevereiro de 1943. Modifica o artigo 1º do decreto n. 5481, de 25 de junho de 1928**.** *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1943. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5234-8-fevereiro-1943-415438-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº. 5.481 de 25 de junho de 1928. Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providencias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 de junho de 1928. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=26186&norma=41641>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária... *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 de dez. de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis ... *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 de set. 2017. Disponível em:< www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 10 de jul. 2018.

BRUN, J. Essai critique sur la notion se ségrégation et sur son usage en géographie urbaine. In: BRUN, J.; RHEIN, C. (Orgs.). *La ségrégation dans la ville*. Paris: L'Hartmanttan, 1994. p. 21-57.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves Fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos* CEBRAP, n. 47, 1997.

_____. *Cidade de muros:* crime, segregação e cidadania. São Paulo: EDUSP, 2000.

_____. *A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos.* São Paulo: Brasiliense, 1984.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n.º 3.057 de 25 de maio de 2000. *Estabelece que para o registo de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação, por outro órgão***.** Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9972.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

CÂMARA DE VEREADORES DE CAPÃO DA CANOA. Disponível em: < http://www.cmcc.rs.gov.br/>. Acesso em: 22 de dez. 2017.

CÂMARA DE VEREADORES DE XANGRI-LÁ. Disponível em: <https://www.xangrila.rs.leg.br/>. Acesso em: 22 de dez. 2017.

CAMPOS, H. Á.; DA SILVEIRA, R. L. L. *Valorização do Solo e Reestruturação Urbana:* Os novos produtos imobiliários na Região dos Vales -RS. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. ISBN 978-85-7578-397-9. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books/390/valorizacao-do-solo-e-

reestruturacao-urbana-os-novos-produtos-imobiliarios-na-regiao-dos-vales---rs.html>. Acesso em: 19 Março 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPÃO DA CANOA. *Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal*. Disponível em: <http://www.capaodacanoa.rs.gov.br/index.php?modulo=ver_pagina&pagina=39>. Acesso em: dez. de 2017.

CAPÃO DA CANOA. Lei Complementar n.º 018, de 29 de agosto de 2008. Estabelece normas para instituição de condomínios horizontais de lotes residenciais e ou comerciais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.capaodacanoa.rs.gov.br/index.php>. Acesso em: dez. de 2018.

CAPRON, G. *Quand la ville se ferme*. Quartiers résidentiels sécuritisés. Paris: Bréal, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A Cidade e a Organização do Espaço. In: *Revista do Depto. de Geografia da USP*, São Paulo, n.1, 1982.

_____. *A (Re)Produção do Espaço*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/EDUSP, 1994.

_____. *Novos Caminhos da Geografia*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. *Seria o Brasil* “menos urbano do que se calcula”? In: _____. *O espaço urbano:* novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004, p. 129-136. (Publicado originalmente na revista *Geousp*, número 13, em junho de 2003).

_____. *A condição espacial*. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013.

_____. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO. Maria Encarnação Beltrão. (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2014.

_____. A reprodução do espaço urbano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos. (Org.). *Crise urbana.* São Paulo: Contexto, 2015.

_____. A privação do urbano e o "direito à cidade" em Henri Lefebvre. In: *Justiça Espacial e o Direito à Cidade*. CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (orgs). Editora Contexto: São Paulo, 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 17.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Dilton de; MELLO, Ricardo Silva. (Org.) *Atlas Ambiental:* Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Porto Alegre: Ed. Via Sapiens, 2013.

CECHIN, Alícia; MONTOYA, Marco Antonio. Origem, causas e impactos da crise financeira de 2008. *Teoria e Evidência Econômica.* Ano 23, n. 48, p. 150-171, jan./jun. 2017.

CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à cidade: sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 07, nº 01. ISSN 2317-7721, p.166-180, fev. 2015

CENSO demográfico 2000: Banco de dados agregados do IBGE. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/c2000/default.asp>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CENSO demográfico 2010: Banco de dados agregados do IBGE. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (BR). Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*, 5 Jul 1990. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em: 10 mai. 2018.

COPATTI, João Pedro. Laura Fagundes. Planeta Atlântida. In: BARROSO, Vera Lúcia Maciel. et al (Org.). *Raízes de Xangri-Lá*. Porto Alegre: Evangraf/EST, 2016. p. 550-552.

CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal*. São Paulo: Malheiros, 2008.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

_____. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 57, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 1995. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/coleção_digital.htm>. Acesso em: jun. 2018.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; SOUZA, M. J. L. de. (Org.). *Geografia:* conceitos e temas. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 15-47.

_____. Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais. *Cidades*, v. 4, n. 6, 2007, p. 62-72.

CORRÊA. R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. *A cidade contemporânea:* segregação espacial.São Paulo: Contexto, 2013. p. 38-59

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano*: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014, p. 41-52.

COSTA SERENA. Condomínio. Disponível em: <http://www.condominiocostaserena.com.br/>. Acesso em: 10 dez. 2018.

CUNHA, Lauro Pereira da. Índios Omitidos: a sonegação de informações sobre a presença indígena no roteiro de Domingos da Filgueira (1703). In: BARROSO, Vera Lúcia Maciel. et al (Org.). *Raízes de Xangri-Lá*. Porto Alegre: Evangraf/EST, 2016. p. 626-632.

DA MATTA, Roberto. *A Casa & a rua:* espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 4.ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

_____. *Carnavais, malandros e heróis*: Sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. *Mal-estar, sofrimento e sintoma***.** São Paulo: Boitempo, 2015.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. Tradução de Paulo Neves; revisão da tradução Eduardo Brandão. – 3. ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2007 [1895].

ELY, Débora. *Veraneio em condomínios agrada cada vez mais gaúchos no Litoral Norte.* ZERO HORA. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/02/veraneio-em-condominios-agrada-cada-vez-mais-gauchos-no-litoral-norte-4030856.html>. Acesso em: 10 julho 2018.

ELY, N. H. A diversidade de atuação da Inspetoria de Terras do Litoral Norte. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 491-499.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). *Cidade e campo*: relações e contradições entre urbano e rural. 3 ed. São Paulo: Outras expressões, 2013.

ETGES, Virgínia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. *Revista brasileira de desenvolvimento regional,* Blumenau, 1 (1), P. 85-94, outono de 2013. Disponível em: < http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FEE. *Fundação de Economia e Estatística*. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>. Acesso em: 15 mai.2016.

FELISBINO, R. A. *Elaboração das leis*: as etapas do processo legislativo no âmbito municipal. Conteúdo Jurídico, num. 97, ano II, São Paulo, julho. Boletim Conteúdo Jurídico, v. 97, p. 1-7, 2010.

FERNANDES, Jorge Luiz da Silva. A emancipação de Xangri-Lá: Processos e Polêmicas. In: BARROSO, Vera Lúcia Maciel. et al (Org.). *Raízes de Xangri-Lá*. Porto Alegre: Evangraf/EST, 2016, p. 102-117.

FERNANDES, Jorge Luiz da Silva. Os primeiros moradores e veranistas da cidade, através da cooperativa de energia elétrica. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 49-52.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio*. Introdução ao Estudo do Direito*. Técnica, Decisão, Dominação. Atlas, São Paulo, 2003.

FERREIRA, Jorge. A estratégia do confronto: a Frente de Mobilização Popular. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 24, nº 47, p. 181-212, 2004.

FINATTI, R. *Condomínios empresariais nas áreas metropolitanas do estado de São Paulo:* produção imobiliária e localização da indústria. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Produção do espaço urbano e fluidez territorial. Análise das escolhas locacionais associadas ao condomínio empresarial Teckno Park Campinas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.12, p. 75-86, 2010.

FOGLIATTO, Débora. *Multinacional lança em Xangri-lá seu primeiro parque eólico.* < https://www.sul21.com.br/postsrascunho/2014/11/multinacional-lanca-em-xangri-la-seu-primeiro-parque-eolico/>. Acesso em: 15 dez. 2018.

FORTES. Gen*. Casaes*. Porto Alegre: Selbach, 1932.

FORTUNATO, Bruna. SCHONARDIE, Elenise Felzke. Ocupações irregulares: Conflitos entre o direito à moradia e a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais. In: *Direito em Debate*. Ano XXIV nº 44, jul.-dez. 2015 – ISSN 2176-6622. p. 187-204. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate>

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade*: A Vontade de Saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988 [1976].

_____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes. 2006.

FREI, José Carlos de. *Da legalidade dos loteamentos fechados*. Disponível em: < http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>. Acesso em 10 mai. 2016.

FREITAS, Andréa Marcondes de. *O papel fiscalizador do Poder Legislativo. Legislativo e Democracia Representativa*. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

FUKS, Mario. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro*: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. *Transparência e participação popular na gestão municipal: um estudo do município de Xangri-Lá*. 2016. 128 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

GOMES, Daniela. *A (i)legalidade dos condomínios fechados na perspectiva do direito à cidade*. 2011. Disponível em: <http://www.estadodedireito.com.br/category/artigos/> Acesso em: 10 mai. 2016.

Gomes, R. L.; CATAIA, M. A. Território normado e terrritório como norma: o caso das transferências voluntárias para os municípios da região metropolitana de Campinas (SP-Brasil). In: *12 Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 2009, Montevideo. Caminando en una América Latina en transformación. Montevideo, 2009. v. 1. p. 1-20.

GRAU, Eros Roberto. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUIGOU, Marion. *Aménager la France de 2020.* Mettre les territoires en mouvement, Paris, La Documentation française, 2000.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional:* A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HAESBAERT, R. Território e região numa *constelação* de conceitos. In: MENDONÇA, F.; LÖWEN-SAHR, C. L.; SILVA, M. (Org.) *Espaço e tempo:* complexidade e desafios do pensar e do fazer geográficos. Curitiba: ADEMADAN, 621-634, 2009.

HAESBAERT, Rogério.Território de multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, Ano IX – n.º 17, 2007. 19-46. Disponivel em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewArticle/213>. Acesso em: 15 nov. 2016.

HAMMES, Elia Denise. A interpretação da norma jurídica pelos atores territoriais na implementação de políticas públicas. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da;

SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território:* Contribuições multidisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, p. 135-149.

HART, Herbert L. A. *O conceito de direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. 3.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. 13 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013 [1993].

_____. *A justiça social e a cidade***.** São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. Class structure in a capitalista Society and the theory of residential differentiation. In: PEEL, M.; CHISHOLM, M.; HAGGETT, P. (Org.). *Processes in physical and human geography*. Londres: Heinemann Educational Books, 1975. [Reproduzido em HARVEY, d. The urban experience. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985].

_____. *O Enigma do Capital*: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

_____. *Os limites do capital***.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição***.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HIDALGO, Rodrigo; BORSDORF, Axel; SÁNCHEZ, Rafael. Os megaprojetos de bairros fechados e as novas periferias nas metrópoles latino-americanas – o caso de Santiago de Chile. In: SILVEIRA, Leandro Lima da; PEREIRA, Paulo César Xavier; e UEDA, Vanda. (org) *Dinâmica Imobiliária e Reestruturação Urbana na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

HOFF, Tuize Silva Rovere. *A cidade e a mulher:* segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS. 2018. 146 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro: *IBGE*, 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br >. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. IBGE Cidades. 2018. Disponível em <http://www.ibge.com.br /cidadesat/painel/frota.php?lang=&codmun=353060&search=sao-paulo|mogi-das-cruzes|infograficos:-frota-municipal-de-veiculos>. Acesso em 03 set. 2018.

JANOSCHKA, M.; GLASZE, G. Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico. *Ciudades*, RNIU, Puebla, México, n. 59, p. 9-20, 2003.

JANOSCHKA, Michael. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure: Revista de Estudios Urbano Regionales*. 28 (85): 11-20, 2002. doi: 10.4067/S0250-71612002008500002.

JEAN, Bruno. Le développement territorial: Une discipline scientifique émergente. In: MASSICOTTE, Guy (sous la direction de), *Sciences des territoires, Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008.

KAUR, Rupi*. O que o sol faz com as flores*. Tradução de Ana Guadalupe. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito.* 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999 [1934].

_____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, trad. Luis Carlos Borges, Ed. Martins Fontes, 2000 [1934]. Título original: "General Theory of Law and State."

_____. *Teoria geral das normas*. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1986.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 337-365, 2005.

KLEIN, Juan-Luis. Territoire et développement: Du local à la solidarité interterritoriale. In: MASSICOTTE, Guy (sous la direction de), *Sciences des territoires, Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008.

KÖRBES, Aline Schaefer. *Os condomínios fechados horizontais de Cacupé no contexto urbano de Florianópolis*: os lugares fora do lugar. 2008. 153 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia –Mestrado e Doutorado) –Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

LEAL, Glauber andrade Silva ; ALMEIDA, José Rubens Mascarenhas de . Estado, crime organizado e território: poderes paralelos ou convergentes?. *In: XIII Jornada do Trabalho: a irreformabilidade do capital e os conflitos territoriais no limiar do século XXI - os novos desafios da geografia do trabalho*, 2013, Presidente Prudente, SP. Anais da XIII Jornada do Trabalho: a irreformabilidade do capital e os conflitos territoriais no limiar do século XXI - os novos desafios da geografia do trabalho. Presidente Prudente, São Paulo: Centelha, 2013. p. 426-445.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade.* São Paulo: Centauro, 1991.

LEFEBVRE, Henri. _____. *A produção do espaço.* Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000[1974].

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política.* 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

_____. *A cidade do capital*. Tradução Maria Helena Rauta Ramos. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LENCIONI, S. Região e geografia - a noção de região no pensamento geográfico. In: LIMBERGER, Emiliano J. K. Capão da Canoa & M U. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, p. 38-42, 2004.

_____. Condomínios industriais: um nicho dos negócios imobiliários. In: LENCIONI, S.; PEREIRA, P. C. X. (Org.). *Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades latino-americanas*. São Paulo: Paim, 2011. p. 185-198.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LOPES, Eduardo Batista. *Os condomínios horizontais e suas relações espaciais com o entorno – o caso de Xangri-Lá /RS*. 2013. 155 f. Dissertação (Programa de Pós – Graduação em História e Arquitetura da Cidade – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

LOPEZ, Feliz G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, n.22, p.153-177, jun. 2004.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. vol I, 19836.

MACEDO, S. S. Paisagem, modelos urbanísticos e as áreas habitacionais de primeira e segunda residência. *Paisagem & Ambiente*. São Paulo: nº 11, p. 131-202, 1998.

MAESTRI, Mário. *Os senhores do litoral***:** Conquista Portuguesa e Agonia Tupinambá no Litoral Brasileiro (século 16). 2ed. Rev. E ampl. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1995.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A necessidade de revisão do papel do Senado na democracia representativa brasileira – ou sua extinção. In BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira (coord). *Constituição e democracia:* aplicações. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARICATO, E. *Brasil, cidades:* alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia; AKAISHI, Ana Gabriela. *O Brasil na era das cidades-condomínio.* Disponível em: <https://outraspalavras.net/brasil/o-brasil-na-era-das-cidades-condominio/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MARRA, N. C.; GONÇALVES, R. G. *A privatização do planejamento urbano pelos condomínios horizontais:* um desafio em expansão. Conferência do Desenvolvimento IPEA, Brasília, 2011. Disponivel em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo22.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2016.

MARX, Karl. A miséria da filosofia. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985 [1847].

MASCARENHAS, Marisa Pulice. *Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana*: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento de solo urbano e da regularização fundiária sustentável. 291. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25072012-153900/pt-br.php>. Acesso em: 20 out. 2018.

MATÉRIA DE CAPA. Disponível em: <http://materiadecapa.com.br/>. Acesso em 01 dez. 2018.

MEU Município. Disponível em: < https://meumunicipio.org.br/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. TAC. *Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela Administração Municipal com o Ministério público, em 26 de maio de 2009*.Disponível em: <http://movimentolagoa.blogspot.com.br/p/analise-ambiental.html>. Acesso em: julho de 2018.

MORAES, Júlio César Pires Pereira de. *Território como norma ou norma como território? Práticas e representações sociais durante a ocupação do Médio Rio Doce (1891 –1930)*. 2016. 156 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

MOREIRA, Ruy. *O que é Geografia*. São Paulo: Brasilense, 2009.

MÜLLER, Friedrich _____. *O novo paradigma do direito:* introdução à teoria e metódica estruturantes. Trad. Dimitri Dimoulis et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. Trad. Peter Naumann. 2.ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na História* - suas origens, suas transformações, suas perspectivas. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Limitada, 1965.

NEETZOW, Anselmo Alves; CRUZ, Adenilson Costa da; HOFFMANN, Daniel Martins; LIMA, Jocemar Paulo de Lima; SOUZA, Mara Rubia Scheffer de. Ocupação pré-histórica em Capão da Canoa. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.;

BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 36-37.

OGUISSO, T.: SCHMIDT, M.J. Sobre a elaboração de normas jurídicas. *Rev. Esc. Enf.* USP, v.33, n.2, p. 175-85, jun. 1999.

OLIVEIRA, Ana Luiza Valle. As duas Atlântidas e a constituição dos balneários no Litoral Gaúcho. *InSitu*, v. 2, N. 2, p. 49-69, jul/dez, 2016.

ORWELL, George. *1984*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

OTTO, Marione Denise. *As sociedades praianas na arquitetura do Litoral Norte do Rio Grande do Sul.* 2016. 184 f. Dissertação (Programa de Pós – Graduação em Arquitetura – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

PADUA, Rafael Faleiros de. Produção estratégica do espaço e os “Novos Produtos Imobiliários.” In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. (Org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.

_____. Lutas urbanas, cotidiano e emancipação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de. (Org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.

PAIM, César Augusto. Histórico do Hospital Santa Luzia. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 396-398.

PAULA, Flavia Maria de Assis. *Jovens migrantes na metrópole de Goiânia*: práticas espaciais, (re)territorializações e redes de sociabilidade. 2013. 208 f. Tese (Programade Pós-Graduação em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

PRIORE, Mary del. *Beije-me onde o sol não alcança***.** São Paulo: Planeta do Brasil, 2015.

QUINTANA, Mário. *Esconderijos do tempo*. Alfaguara: Rio de Janeiro, 1980.

RAMIRES, J. C. de L. *A Verticalização do Espaço Urbano da Cidade de Uberlândia:* Uma Análise da Produção e do Consumo da Habitação. 1998. 310 f. Dissertação (Doutorado em Geografia Humana). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

RAFFESTIN, Claude. Potere e territorialitá. *In* RAFFESTIN, Claude. (org.). *Geografia política:* teorie per um progetto sociale. Milano: Inicoplo, 1983, p. 63-70.

RAMOS, Alexandre Costa. *Fatores de ação migratória no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o Desenvolvimento Regional***:** Um Estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e de Osório. 2014. 123 f. Dissertação (Programa de Pós –

Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

RAPOSO, Rita. Condomínios fechados em Lisboa: paradigma e paisagem. *Revista análise social*. Lisboa, V. XLIII(1º), 2008, p 109-131.

REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito***.** 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1979 [1968].

_____. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1999 [1957].

REHBEIN, V. M.; SOUZA, M. B. A questão da legalidade dos novos produtos imobiliários na cidade de Santa Cruz do Sul. In: Rogério Leandro Lima da Silveira; Heleniza Ávila Campos. (Org.). *Valorização do Solo e Reestruturação Urbana*. 1ed.Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014, v. , p. 162-184.

REIS, D. M. *A descentralização operacional dos pelotões PM na área dos Distritos Policiais* **–** Estudo do Município de Presidente Prudente. 2006. Monografia (Bacharelado) – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n° 7.638, de 12 de abril de 1982. Cria o município de Capão da Canoa. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 12 de abr. de 1982.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n° 9.612, de 20 de março de 1992. Cria o município de Xangri-Lá. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 20 de mar. de 1992.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n° 5.037, de 24 de setembro de 1965. Cria o município de Tramandaí. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 24 de set. de 1965. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20nº%2005.037.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n° 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 01 de jan. de 2005. Disponível em: < www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/10.350.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n° 10.116, de 23 de março 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 23 de mar. de 2004. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479>. Acesso em: 03 out. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx.>. Acesso em: 12 dez. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual Do Meio Ambiente. Departamento De Recursos Hídricos. *Relatório Temático B.2:* Alternativas de compatibilização das disponibilidades qualitativas e demandas hídricas e Enquadramentos dos Recursos rio Tramandaí. Porto Alegre: [s.n.], 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Plano estratégico participativo de desenvolvimento regional do COREDE Litoral do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134132-20151117102724perfis-regionais-2015-litoral.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. [2018]. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>. Acesso em: 27 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei complementar n.º 12, de 27 de maio de 2004.Institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências. Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 27 mai. 2004. Disponível em: <https://pt.wikisource.org/wiki/Lei_Complementar_Estadual_do_Rio_Grande_do_Sul_121000_de_2004>. Acesso em: 15 mai. 2016.

ROCHA, Marta Mendes da. *Como nasce uma lei. Legislativo e Democracia Representativa*. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacia. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013.

ROGGE, Jairo Henrique. Xangri-Lá – memória e história: origens, povoamento e migração. In: BARROSO, V. L. M.; FLORES, M. M. (Org.) ; ANACLETO, D. G. C. (Org.) ; VENANCIO, C. S. (Org.) ; RECH, A. S. (Org.). *Raízes de Xangri-Lá*. 1ª. ed. Porto Alegre: EST/EVANGRAF, 2016.

ROITMAN, S. *Distinción social y hábitat residencial en América Latina***.** INVI, Santiago, 26, Novembro 2011. Disponivel em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582011000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era nas finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. *Blog da Raquel Rolnik.* Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/> Acesso em: 15 nov. 2017.

ROLNIK, Raquel. *A lógica da desordem*. Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, p. 10-11, 2008.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade.* São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROQUETTE PINTO, E. *Relatório da excursão ao litoral e à região das lagoas do RS.* Porto Alegre: UFRGS, 1962.

ROSA, Marilda Aparecida Souza da. Capão da Canoa: três décadas de transformação (1950-1970). In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 100-105.

ROSS, Alf. *Lógica de las normas*. Trad. J.S.P. Hierro. Granada: Comares, 2000.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidades latino-americana. In: CÁCERES, G.; SABATINI, F. (orgs). *Los barrios cerrados en Santiago de Chile*: entre la exclusión y la intregración social. Santiago-Chile: Instituto de Geografia, PUC, 2004.

SACK, Robert David. O significado de territorialidade**.** In: DIAS, Leila Christina; FERRARI, Maristela (org.). *Territorialidades humanas e redes sociais.* Florianópolis: insular, 2. ed. Ver., 2013.

_____. *Territorialidade humana: teoria e história.* Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SÁNCHEZ, Fernanda Ester Sanchez Garcia. *Cidade Espetáculo*: política, planejamento, city marketing. Curitiba: Editora Palavra, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A cidade capitalista e a renda fundiária urbana. In: *As bifurcações da ordem*: revolução, cidade, campo e indignação. São Paulo: Cortez, 2016, p. 215-269.

SANTOS, Boaventura Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia do saber. In: _____; Menezes, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul.* Coimbra: Almedina, 2009.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Condomínios exclusivos: o que diria a respeito um arqueólogo? *Revistada Administração Municipal*. Rio de Janeiro, jul./set. p.6-29, 1981.

SANTOS, Mariza Simon dos. *Origens de Capão da Canoa (1920-1950).* Porto Alegre: Edições Est, 2005.

SANTOS, Milton. Por uma Geografia Nova. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

_____. *Espaço e Método*, São Paulo: Nobel, 1985.

_____. O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. *Espaço e Debates*, nº 25, 1988.

_____. *Metrópole corporativa fragmentada:* o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

_____. *Desafio do ordenamento territorial:* "O pensamento." Fotocópia do original, 1994.

_____. SANTOS, M. A Natureza do Espaço. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1996.

_____. *A revanche do território*. Em Folha de S. Paulo, 03 de agosto de 1997.

_____. *A urbanização brasileira.* 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SAQUET, Marcos Aurélio. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. *Geosul*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/download/12646/11806>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. *Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades:* uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

_____. *Os tempos e os territórios da colonização italiana: o desenvolvimento econômico da Colônia de Silveira Martins (RS).* Porto Alegre, EST, 2002.

_____; SILVA, S. S. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. *Geo UERJ*, Ano 10, v. 2, n. 18, 2008, p. 24-42.

_____. *Abordagens e concepções sobre território*. 4 ed. São Paulo: Outras expressões, 2015.

SCHIMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar.* Trad. Inês Lobbauer São Paulo: Scritta, 1996.

SEABRA, O. C. L. *Urbanização e fragmentação.* Cotidiano e vida no bairro na metamorfose da cidade em metrópole, a partir das transformações do Bairro do Limão. 2003. Tese de Livre Docência (Geografia) – Universidade de São Paulo.

SEBBEM, Margarete Clélia. Memórias do Loteamento Noiva do Mar. In: BARROSO, Vera Lúcia Maciel. et al (Org.). *Raízes de Xangri-Lá*. Porto Alegre: Evangraf/EST, 2016. p. 201-204.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO – SEPLAG. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/>. Acesso em: 31 dez. 2018.

SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007.

_____. Segregação, território e espaço público na cidade contemporânea. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013.

SIEBERT, Cláudia. Território, norma e governança em Santa Catarina. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território:* Contribuições multidisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, p. 37-51.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012 [1981].

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Marina Raymundo da. Emancipação de Capão da Canoa. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 174-78.

SILVA, Marina Raymundo da. *Navegação Lacustre Osório-Torres.* 3ª ed. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

SILVA, Willian Ribeiro da. Reflexões em torno do urbano no Brasil. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). *Cidade e campo*: relações e contradições entre urbano e rural. 3 ed. São Paulo: Outras expressões, 2013.

SILVEIRA, Edinei da Silva; CAMARGO, BARROS, Marisalva da Silva; CAMARGO, Silvia. Festa de Santo Antônio em Capão da Canoa. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 439-440.

SILVEIRA, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. *Experimental*, n° 2, LABOPLAN – Dep. Geografia – USP, março, 1997. p. 35-45.

_____. Território usado: Dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. *Ciência geográfica*, Vol. 15, N° 1, p. 4-12, 2011.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. *Cidade, corporação e periferia urbana*: acumulação de capital e segregação espacial na (re)produção do espaço urbano. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

_____. ; SOUZA, M. B. *Norma e território:* contribuições multidisciplinares. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017. 270 p.

SIMONDON, Gilbert. *Du mode d´existence des objets techniques*. Paris, Aubier, 1989 [1958].

SOARES, Leda Saraiva. A evolução dos Balneários do Litoral Norte. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 505-528.

SOBARZO MINO, O.; SPOSITO, M. E. Urbanizaciones cerradas: reflexiones de ciudades-región globales*. Revista Ciudades*, RNIU, Puebla, México, n. 59, p. 37-43, 2003.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). *Cidade e campo*: relações e contradições entre urbano e rural. 3 ed. São Paulo: Outras expressões, 2013.

SOUZA, M. B. D. *Urbanização e segregação socioespacial na região do litoral norte do Rio Grande do Sul*: uma análise da expansão e da (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais. 2013. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestado e Doutorado)-Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul. Disponivel em: <http://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/509>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. A História do Instituto Estadual Riachuelo. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 309-310.

_____. *Condomínios horizontais fechados:* Urbanização e segregação socioespacial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul, 2017.

_____.; ZANCHI, Verenice. Desenvolvimento urbano: planejamento, cidadania e democracia. In: COSTA, Marli M. M. da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Demandas sociais e políticas públicas: diálogos contemporâneos II.* Porto Alegre: Imprensa Livre, 2016, p. 410-430.

SOUZA, M. J. L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*, 3 (2), p. 13-35, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. *Territórios e territorialidades:* teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 57-72.

_____. *Fobópole*: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos na cidade “empresarialista”. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013.

_____. *A prisão e a ágora*: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *Fobópole.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. *O desafio metropolitano*. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas*, agosto, número 054. Universidad Autónoma de México. Distrito Federal, México, 2004.

SPOSITO, M.E.B. A produção do espaço urbano em dez anos de GAsPERR: reflexão individual sobre uma trajetória coletiva. In: SPOSITO, E. S. (org) *Produção do Espaço e Redefinições Regionais*: A construção de uma temática. Presidente Prudente: UNESP/FCT/GAsPERR, 2005.

_____. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: *Cidades Médias:* produção do espaço urbano e regional. SPOSITO,M. E. B. et a (org.). 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-197.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. et al. (Org.). *A produção do espaço urbano:* agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011, p. 123-145.

_____. GÓES, Eda Maria. *Espaços fechados e cidades:* Insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

_____. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

STROHACKER, Tânia Marques. A produção do espaço no Litoral Norte: uma análise preliminar. In: VERDUM, Roberto. STROHACKER, Tânia Marques. *Ensino*

de Geografia, Planejamento Ambiental e Gestão Territorial. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Porto Alegre, 2001.

STROHACKER, Tânia Marques. *Urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul:* Contribuição para a Gestão Urbana Ambiental do Município de Capão da Canoa. 2007. 399 f. Tese (Programa de Pós – Graduação em Geociências – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SVAMPA, M*. Los que ganaron:* la vida en los countries y barrios privados. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2001.

SVAMPA, Maristella. *Los que ganaron*. La vida en los countries y en los barrios privados. Buenos Aires: Ed. Biblos, 2001.

TAVARES, M. A.; COSTA, A. A. Dinâmica urbana e condomínios horizontais fechados na cidade de Natal. *GeoTextos*, Salvador, 6, 24 Novembro 2010. 83-113. Disponivel em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4832>. Acesso em: 19 mar. 2016.

TERRASUL. *Condomínio Terrasul*. Disponível em: <http://www.terrasul-rs.com.br/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

THOMPSON, E. P. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra. Rio* de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOAZZA, Silvana. *Condomínio de R$ 15 milhões no Litoral Norte é focado no público da Serra Gaúcha*: Projeto de alto padrão abrigará 233 lotes a partir de 300 metros quadrados. Clibrbs, 20 nov. 2018. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2018/11/condominio-de-r-15-milhoes-no-litoral-norte-e-focado-no-publico-da-serra-gaucha-10645836.html>. Acesso em: 29 ago. 2018.

VARGAS, Beatriz. Morro dos índios. In: BARROSO, V. L. M.; FLORES, M. M. (Org.); ANACLETO, D. G. C. (Org.) ; VENANCIO, C. S. (Org.) ; RECH, A. S. (Org.). *Raízes de Xangri-Lá*. 1ª. ed. Porto Alegre: EST/EVANGRAF, 2016. v. 1.

VARGAS, Odilon. Transporte Lilico Ltda. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004, p. 428-429.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea*: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 17-38.

_____. Processos e formas sócio-espaciais das cidades propostas para avançar no debate. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. *Estudos sobre dinâmica territorial, ambiente e planejamento.* João Pessoa: Grafset, 2011.

_____. A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo?. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano:* agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014, p. 75-96

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias:* o brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do "Milagre" Econômico Brasileiro (1968/73): uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia*, v. 62, n. 2. p. 221- 246, abr-jun. 2008.

VERLINDO, Avelino Alves. História do Minigolfe de Capão da Canoa. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004. p. 384-386.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WAGNER, Elmar Ricardo. Capão Novo – Um novo balneário planejado. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa.* Porto Alegre: EST, 2004. p. 456-459.

WAGNERPAR. *Sobre nós*. Disponível em: <http://www.wagnerpar.com.br/sobre-nos>. Acesso em: 20 nov. 2018.

WHITACKER, Arthur Magon. Cidade Imaginada. Cidade ConcebidaIn: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). *Cidade e campo*: relações e contradições entre urbano e rural. 3 ed. São Paulo: Outras expressões, 2013.

XANGRI-LÁ. Lei n.º 002, de 25 de novembro de 2002*. Aprova o loteamento fechado Atlântida Ilhas Park*. Disponível em: <http://www.xangrila.rs.gov.br/novosite/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=3758:lei-complementar-no-0022002&Itemid=182>. Acesso em: julho de 2012.

XANGRI-LÁ. Lei n.º 004, de 12 de agosto de 2003. *Aprova o loteamento fechado Green Village.* Disponível em: <http://www.xangrila.rs.gov.br/novosite/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=3760:lei-complementar-no-0042003&Itemid=182>. Acesso em: julho de 2018.

XANGRI-LÁ. Lei n.º 012, de 11 de julho de 2005. *Estabelece a instituição de condomínio horizontal de lotes para fins residenciais*. Disponível em: <http://www.xangrila.rs.gov.br/novosite/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=3768:lei-complementar-no-0122005&Itemid=182>. Acesso em: julho de 2018.

XANGRI-LÁ. Lei Nº 1.111, de 06 de junho de 2008. *Institui o Plano Diretor de desenvolvimento Municipal e o sistema de Planejamento e Gestão*. Disponível em: <http://www.xangrila.rs.gov.br/novosite/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=40&Itemid=78>. Acesso em: julho de 2018.

YÁZIGI, Eduardo Abdo. Milton e a criatividade. In: Maria Adélia Aparecida de Souza. (Org.). O cidadão do mundo. São Paulo: HUCITEC, 1996. p. 396-425.

ZONA do crime. Produção de Álvaro Longoria, 2007. Filme.

ZUANAZZI, Pedro Tonon; BARTELS, Mariana. *Estimativas para a população flutuante do Litoral Norte do RS*. Porto Alegre: FEE, 2016.

ZUANAZZI, Pedro Tonon; MORAES, Gustavo Inácio de; STELLA, Milton Andre. *Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios do Corede Litoral*. 2014. Disponível em: <http://www.sesconrs.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Relat%C3%B3rio-8-Gest%C3%A3o-P%C3%BAblica-Eficaz-Corede-Litoral-Norte-nov-2014.pdf.>. Acesso em: 22 nov. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Entrevistas realizadas*

NOME	CARGO	ORGANIZAÇÃO/MUNICÍPIO
Mathias Cardoso Mariano	Corretor de Imóveis – Capão da Canoa	Imobiliária Líder
Paulo Antônio Machado Barbosa	Corretor de Imóveis – Xangri-Lá	Imobiliária Suits
Ronaldo Souza da Silva	Coordenador	Movimento Popular em Defesa do Parque Náutico da Lagoa dos Quadros
João Vargas de Souza	Presidente	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí
Celso Bassani	Ex-vereador (2001-2004) Ex-prefeito (2005-2008)	Xangri-Lá
Rafael Scheffer de Medeiros	Assessor Jurídico	Câmara de Vereadores de Xangri-Lá
Rita de Cássia Machado	Zeladora e faxineira	Xangri-Lá
	Ex-vereadores (2001-2004) Ex-vereadores (2005-2008)	Xangri-Lá
	Ex-vereadores (2005-2008)	Capão da Canoa

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Ajustamento de Conduta

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

No dia 26 de maio de 2009, no Gabinete da Promotoria de Justiça de Capão da Canoa, reuniram-se a Promotora de Justiça, Caroline Gianlupi, e o MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, neste ato representado pelo Prefeito Municipal, Sr. Amauri Magnus Germano, acompanhado do assessor jurídico, Dr. Luiz Rosa Viterbo, OAB/RS n. 31.742, acompanhados do Secretário Municipal do Meio Ambiente e Planejamento, Sr. Marcelo Lima dos Santos, e o Secretário Municipal de Obras, Sr. Tupi Feijó da Silva, doravante denominado AJUSTANTE, resolvem celebrar o presente **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, com base no que dispõe o artigo 5°, § 6°, da Lei n.° 7.347, de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), o artigo 20 do Provimento n.° 26/2008 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, e o artigo 14 da Resolução n.° 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, nos autos do Inquérito Civil n.° 60/09, com as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA: considerando o potencial dano ambiental e a ordem urbanística decorrentes da possibilidade de urbanização intensiva nas margens da Lagoa dos Quadros, no Município de Capão, a teor do Plano Diretor vigente; considerando a aprovação parcial por parte do Município do empreendimento Ilhas Park, localizado às margens da Lagoa dos Quadros (área AUI-2); considerando que cabe ao Município previamente estabelecer as diretrizes de planejamento, a fim de possibilitar um crescimento organizado e planejado; considerando que a lagoa e seu acesso são de interesse público, vedada qualquer

1

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

restrição; considerando que o Município reconhece não estar devidamente detalhado o sistema viário básico de acesso à Lagoa dos Quadros e das demais Lagoas que margeiam o Município; o AJUSTANTE assume a obrigação de estabelecer, através de projeto específico e detalhado, o sistema básico viário mencionado nos incisos III e IV do artigo 15 da Lei Complementar 003/2004 (Plano Diretor), prevendo as vias laterais, as avenidas de ligação com a área pública adjacente à Lagoa dos Quadros e as vias marginais da mesma Lagoa, no trecho compreendido entre a divisa entre os Municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa e o Rio Cornélios, neste Município, bem como adotar as providências necessárias para efetivar os referidos acessos.

PARÁGRAFO ÚNICO: o AJUSTANTE deverá comprovar nesta Promotoria de Justiça o cumprimento das obrigações assumidas na cláusula primeira **no prazo de 120 dias, a contar do dia de hoje.**

CLÁUSULA SEGUNDA: o AJUSTANTE compromete-se a não mais autorizar nem aprovar, nem permitir que se instale, qualquer projeto/empreendimento na beira da Lagoa (todo espaço compreendido pela área AUI 2), seja nas áreas de urbanização intensiva ou não, antes de regulamentado de modo explícito o sistema básico viário no local, prevendo as vias laterais, as avenidas de ligação com a área pública adjacente à Lagoa dos Quadros e as vias marginais da mesma Lagoa, no trecho compreendido entre o Arroio da Pescaria e a Praia do Barco.

CLÁUSULA TERCEIRO: o descumprimento das obrigações assumidas implica ao AJUSTANTE uma multa equivalente a R$ 1000,00 (mil reais) por dia de atraso ou R$ 10.000,00 (dez mil reais) por ocorrência,

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

independente de qualquer medida ou notificação, valor atualizado até a data do efetivo pagamento pelo IGPM, sendo o valor revertido ao Fundo Municipal da Assistência Social do Município de Capão da Canoa.

CLÁUSULA QUARTA: O Ministério Público fiscalizará o cumprimento deste termo de ajustamento de conduta, tomando as providências legais cabíveis, sempre que necessário, podendo requisitar a fiscalização dos órgãos competentes e determinar a realização de vistorias.

CLÁUSULA QUINTA: O compromisso ora ajustado não prejudicará eventual ação penal ou o ingresso de ação civel caso as cláusulas deste acordo não sejam cumpridas a contento.

Assim, por estarem justos e acordados, assinam o presente termo em três vias de igual teor e forma, para que produza imediata eficácia, que terá força de título executivo extrajudicial, na forma do parágrafo 6º do artigo 5º da Lei n.º 7.347/85 e artigo 585, inciso VIII, do CPC.

CAROLINE GIANLUPI,
PROMOTORA DE JUSTIÇA.

MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA.

PROCURADOR.

SECRETÁRIO MUNICIPAL.

SECRETÁRIO MUNICIPAL.

ANEXO B – Notícias do jornal online, Matéria de Capa, sobre associação dos condomínios fechados horizontais de Xangri-lá (ACFH – Xangri-lá)

XANGRI-LÁ

ASSOCIAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS DE XANGRI-LÁ E SUA CONTRIBUIÇÃO AO MUNICÍPIO

É de conhecimento público o engajamento da Associação dos Condomínios Horizontais de Xangri-Lá (ACFH-X) em projetos que trazem benefícios ao município, seja de forma direta ou indiretamente. Mas, a população tem conhecimento que esta associação mantém 8 oficinas que atuam em turno inverso auxiliando a educação do município?

Destacamos nesta edição aulas de capoeira, ministrada pelo professor Renato Berimbau (da Associação Guarda Negra de Capoeira - Mestre Gato Preto), que atende aproximadamente 45 crianças no turno inverso das Escolas Municipal de Ensino Fundamental Petronilha Maria Alves dos Santos, Nayde Emerim Pereira e Major João Antônio Marques, e ocorrem nas quintas-feiras e sextas-feiras.

Segundo o professor Renato Berimbau, a atividade que envolve música, dança e artes marciais é uma arte que se revela uma valiosa ferramenta para o desenvolvimento físico e emocional dos alunos. Os benefícios encontrados na arte de capoeira é o desenvolvimento da lealdade, amizade, equilíbrio emocional e afetivo, e tudo isso é realizado através de brincadeiras, do canto e da ginga.

Quando a criança aprende a respeitar e percebe-se valorizada, é natural que exerça melhor suas tarefas diárias e sinta-se frequentemente muito bem disposta.

Texto: Evanilda Vasconcellos Carvalho|MC. Foto: Arquivo Pessoal do Renato Berimbau|MC

ANEXO C – Notícias do jornal online, Matéria de Capa, sobre Associação dos Condomínios Fechados Horizontais de Xangri-Lá (ACFH – Xangri-Lá)

ASSOCIAÇÃO DE CONDOMÍNIOS REPASSA VEÍCULOS PARA BRIGADA

A Associação dos Condomínios Fechados Horizontais, conjuntamente com o Conselho de Segurança para a Comunidade de Xangri-Lá, fez a entrega de 3 veículos para a Brigada Militar local. Os atos, que contaram com a presença de Luciano Fregapani, presidente da Associação; Wolfgang Trein, presidente do Conseg; Cilon Rodrigues, prefeito; Coronel Almiro Damásio, comandante BM do Litoral; tenente Luiz Fernando Carvalho, comandante do pelotão BM de Xangri-Lá; vereadores, outras autoridades, imprensa e convidados, aconteceram no último sábado, nas dependências do Condomínio Bosques de Atlântida.

A iniciativa, segundo o presidente da Associação dos Condomínios, Luciano Fregapani, objetiva proporcionar um aumento nas condições de trabalho da Brigada e consequentemente mais segurança. Ele ressaltou que a cedência dos veículos deve servir à comunidade em geral. Para Fregapani, a iniciativa é mais uma forma de integrar os moradores dos condomínios com todos os membros da comunidade xangrilense. Também ressaltou que um município seguro atrai novos investimentos. WofgangTrain lembrou que o Conseg tem ainda outros projetos relacionados à segurança do Município. O prefeito Cilon Rodrigues saudou efusivamente a iniciativa.

Os veículos pertenciam à Susepe, mas estavam fora de uso em razão das precárias condições, e atendendo reivindicação da Associação e do Conselho de Segurança foram cedidas. Por ação direta de um dos condôminos, Fernando Sbrólio, as viaturas foram totalmente reformadas pelo Sindicato das Concessionárias de Distribuidoras de veículos e apresentam plenas condições para o uso e patrulhamento. São duas viaturas caracterizadas e uma discreta.

Em nome da Brigada Militar, o coronel Almiro Damásio agradeceu a deferência e afirmou que as viaturas vão ter muita serventia para o serviço da corporação. Ele ressaltou os aspectos de integração entre os condôminos e os moradores de Xangri-Lá, dizendo que todos pertencem à mesma comunidade e privam dos mesmos interesses.

A Associação dos Condomínios Fechados Horizontais reúne, hoje, mais de 10 condomínios, mas está em fase de crescimento, uma vez que visa atender as necessidades dos condomínios e de toda a comunidade xangrilense.

Wolfgang Trein e Luciano Fregapani, líderes da iniciativa

Demais autoridades presentes