



**CONDOMÍNIOS URBANÍSTICOS, RENDA DA TERRA E DESIGUALDADES URBANAS: O PATROCÍNIO DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS DE LUXO PELO SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL BRASILEIRO**

*URBANISTIC CONDOMINIUMS, LAND INCOME AND URBAN INEQUALITIES: the sponsorship of luxury real estate projects by the Brazilian Housing Financial System*

**Giovani Clark**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG)  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8525677886136477> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9324-4770>  
E-mail: [giovaniclark@gmail.com](mailto:giovaniclark@gmail.com)

**Adriano Mendonça F. Duarte**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2393091816770387> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4966-728X>  
E-mail: [adrianobmadvocacia@gmail.com](mailto:adrianobmadvocacia@gmail.com)

Trabalho enviado em 14 de junho de 2021 e aceito em 04 de agosto de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a conformidade à Constituição Econômica, da aplicação de recursos provenientes dos programas do Sistema Financeiro de Habitação e Imobiliário brasileiros em empreendimentos não classificados como de interesse social. A aplicação do método crítico, amparado pelo instrumental da revisão bibliográfica interdisciplinar entre o Direito, o Urbanismo e a Geografia, levou à conclusão de que há fortes indícios de desvirtuamentos jurídicos e sociais no uso dos recursos públicos voltados para a habitação no Brasil, sobretudo no empreendimento estudado, situação que inviabiliza a concretude de direitos fundamentais relacionados à terra urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito; Urbanismo; Financiamento Público; Condomínios; Desigualdade.

## ABSTRACT

The present work sought to analyze the conformity with the Economic Constitution, to the application of resources from programs of the Brazilian Housing Financial System in real estate developments not classified as social interest. The application of the critical method, supported by the instruments of interdisciplinary bibliographic review between Law, Urbanism and Geography, led to the conclusion that there is a social distortion of public resources application for housing programs in Brazil, especially in the studied project, a situation that goes against the realization of rights related to the urban land returns.

**KEYWORDS:** Law; Urbanism; Public Financing; Condominiums; Inequality.



## INTRODUÇÃO

As questões que envolvem o Sistema Financeiro de Habitação Brasileiro (SFH) sempre foram objetos de busca de conhecimento em diferentes áreas científicas, como o Urbanismo, a Economia e a Sociologia, dadas as grandes repercussões que possuem na sociedade.

Em prévia percepção sobre o tema, pôde-se apreender que um dos fundamentos do SFH corresponde ao desenvolvimento humano nas cidades, com a garantia não somente do Direito de Moradia (art. 6 da Constituição da República - CR), mas de outros, correlatos à qualidade da vida humana. Contudo, o fluxo de capital na rede urbana não ocorre de forma equânime, pelo contrário, mais e mais são constatadas desigualdades e pobreza nas cidades brasileiras.

Apesar de se constatar que recursos públicos vindos do SFH, sustentado por fundos ligados aos trabalhadores como o FGTS, são rotineiramente aplicados nas cidades, através de grandes empreendimentos imobiliários, não se conclui por uma mudança efetiva nos padrões de desigualdade de renda, moradia, pobreza e mesmo uma melhora nos níveis de vida das parcelas mais vulneráveis que também compõem a urbe.

Frente a tal realidade, surgiu certo desconforto científico ao se constatar que vários enclaves de ostentação aparecem dentro e no entorno de grandes cidades brasileiras, com toda uma estrutura urbanística adequada e luxuosa, enquanto ao seu redor, uma cidade real cresce, de forma fragmentada e sem o devido amparo estatal para as garantias mínimas existenciais, relacionadas ao bem-estar urbano, como a mobilidade adequada ao trabalho e o saneamento básico.

Ora, como se perfaz essa realidade díspar, diante de um ordenamento jurídico no quadro normativo superior da Constituição da República de 1988 (CR/88), que trouxe direitos fundamentais relacionados ao desenvolvimento econômico humano e à redução da pobreza nos meios urbano e rural? Assim sendo, onde o cidadão brasileiro se insere? Os supostos desvios sociais verificados na aplicação de recursos do SFH, não ferem dispositivos relacionados à ordem econômica constitucional, como a redução das desigualdades?

Um recorte espacial foi realizado (cidade de Contagem-MG) para estudo de caso do empreendimento Condomínio Reserva do Lago, de forma a se verificar a presença de financiamentos públicos, bem como a ausência de contrapartidas sociais urbanas nas regiões lindeiras e demais impactos ambientais, sociais e urbanísticos, frente às grandes dimensões da obra e as condições específicas do local em que foi implantada.



A pesquisa objetiva enfrentar os questionamentos acima apresentados, valendo-se do método crítico e, como técnicas, a pesquisa bibliográfica interdisciplinar entre o Direito, a Economia, a Sociologia, o Urbanismo e a Geografia e estudo de caso, revisitando dados encontrados sobre o Financiamento Público Habitacional nas cidades, bem como sua relação com a distribuição de rendas urbanas e o surgimento de Comunidades Fechadas.

Ademais, marcos teóricos transversais para o trabalho foram escolhidos nas teses de Milton Santos sobre a Pobreza Urbana e do Professor Washington Albino Peluso de Souza sobre a Ideologia Constitucionalmente Adotada, de forma a confirmar ou não a hipótese da desvinculação dos recursos do SFH, advindos da renda das classes mais baixas, à execução de políticas públicas urbanas voltadas ao desenvolvimento humano nas cidades, ferindo assim os comandos da Constituição Econômica Brasileira.

O artigo se divide em 3 seções, a primeira irá esboçar um breve histórico do desenvolvimento do SFH, desde o seu surgimento na década de 60, seu apogeu e crise nos anos 2000, com apontamentos específicos das inferências dos oligopólios das construtoras no Brasil, ao atrair medidas anticíclicas e recursos dos fundos públicos, a fim de se salvaguardarem em períodos de crise econômica na nação.

A segunda seção traz o recorte transversal do Direito Econômico, através das teses do professor Washington Albino Peluso de Souza, sobretudo da ideologia constitucionalmente adotada, viabilizando tal aporte teórico para se indicar os bloqueios à Constituição Econômica, principalmente em relação aos ditames de redução da desigualdade e pobreza urbana, causados inclusive pelas interferências do mercado imobiliário no SFH.

A terceira e última seção versa-se sobre um estudo de caso, retratando o grande fluxo de recursos do SFH de um empreendimento milionário na cidade de Contagem-MG, bem como seus impactos na vizinhança, irregularidades e a ausência de contrapartidas urbanísticas para a região em que se localiza, configurando ainda o desvio social dos recursos ao atendimento exclusivo de faixas financeiramente privilegiadas.

Obviamente, a questão posta é atual e possui grande importância, uma vez que a forma reconhecida como “condomínios urbanísticos” vem se consolidando e ampliando em muitas cidades brasileiras o “descaso” dos controles públicos em relação a seus supostos e nefastos efeitos sobre o desenvolvimento humano e a erradicação da pobreza urbana no Brasil.

## 1 FINANCIAMENTO PÚBLICO E CIDADES: CAPITALIZAÇÃO DA TERRA URBANA, PADRÕES E DISTRIBUIÇÃO DESIGUAIS DE RENDA.

A terra urbana apresenta um dinamismo de mercado desde a modernidade, com um potencial para geração de lucros e, assim, permanece em um mundo capitalista como objeto negociável e na contemporaneidade, um bem de consumo.

Os antecedentes históricos da evolução da capitalização da terra podem ser demarcados com o seu surgimento como fenômeno no Brasil a partir da abolição da escravidão, na medida em que a propriedade imóvel tomou o fluxo de capitais que antes era dispensado aos escravos.<sup>1</sup> Desse modo, grandes senhores<sup>2</sup> adquiriram propriedades urbanas e posteriormente constituíram os cortiços, fazendo com que a maior taxa de ocupação no final do século XIX e início do XX fosse do tipo rentista em cidades como São Paulo (CEZAR, 2018).

Portanto, a massa trabalhadora que migrou para a cidade, a fim de trabalhar no comércio e indústria, ocupou habitações coletivas caracterizadas por estruturas precárias e sem saneamento. Aqui, não se pode afirmar que somente a migração foi causa da precariedade, mas todo um complexo de causas, como a exploração de capital e o planejamento urbano inexistente ou desconforme à realidade pós-colonial, considerados também, exemplos de efeitos da Colonialidade, como a ocultação dos povos excluídos na urbe, desigualdades e pobreza (SANTOS, 2013).

---

<sup>1</sup> Interessante observar que os efeitos do Colonialismo incidiram diretamente no início da urbanização brasileira, já então moldada por meio de desigualdade, herdada de um modelo macro de exploração. Portanto, espelham-se na cidade colonial brasileira as desigualdades percebidas na sociedade escravocrata, ainda que com um suposto fim da escravidão.

<sup>2</sup> O processo de aquisição destas terras no Brasil foi bem descrito por Raquel Rolnik em “A cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo”, na obra a autora percorre a história da terra urbana brasileira revisando a legislação sobre a mesma desde a independência, retratando o surgimento dos cortiços. Dados históricos apresentados pela pesquisadora informam que a questão inicial sobre terras esteve no âmbito rural e de concessões de domínio para uso e produção (modelo das sesmarias), em que o controle da propriedade sempre passava pela coroa e nunca se estabelecia de forma plena. Em 1822, o domínio sobre terras da coroa termina com a consolidação da propriedade em um período de “apossamento da terra devoluta” pelos “grandes senhores de terra”. Um marco legal para a questão fundiária à época foi a Lei n. 601 de 1850 que dispôs sobre as terras devolutas do Império, e a concessão do uso das mesmas. A partir desta lei a única forma de posse legal, passou a ser a compra registrada, contudo, o contexto material em que ela surgiu com as posses diretas e indiretas, proporcionava um uso desigual. Desta forma, ocorre através da Lei, o primeiro indício de monetização da propriedade que abandona a posse simplesmente para uso e ocupação, para se tornar, uma mercadoria, um objeto de troca. Junto ao marco legal, a abolição da escravatura fez com o que o capital migrasse para a terra e a monetização da mesma, relegou aqueles que não tinham condições para adquirir títulos antigos de domínio a serem registrados, com a única possibilidade de moradias irregulares e precárias (na maioria escravos). Essa transição tormentosa envolvendo terra, renda, capital, trabalho e legalidade, foi fundamental para a configuração da rede urbana seguinte e com características que perduram até os dias atuais.

As capitais brasileiras seguiram um modelo de urbanização caracterizado por baixos salários, influenciado por um início de ocupação rentista e, junto a este modelo, surgiram os problemas sanitários e o movimento higienista, bastante questionado por urbanistas por possuir métodos ainda mais segregacionistas de reestruturação do espaço urbano, como a construção de vilas para trabalhadores afastadas dos bairros mais abastados, em uma prévia da periferização e gentrificação, fenômenos comuns à realidade urbanística brasileira.<sup>3</sup>

No início do século XX, novas tecnologias, como os elevadores e o concreto armado, incentivaram a verticalização das cidades maiores, quando, então, grandes prédios se tornaram uma oportunidade de investimento para empresários no Brasil. Importante salientar que este processo de verticalização em seu todo representa um instrumento multiplicador da terra urbana (excedente de produção imobiliária), sobretudo a partir da década de 40 do século passado, quando o dito processo tende a se consolidar e se tornar irreversível e especulativo (CEZAR, 2018).

Apesar do maior controle legal da atividade imobiliária<sup>4</sup> e oportunidades mais rentáveis com a venda de imóveis, a década de 50 descortinou um novo período, pois ter um pequeno espaço urbano passou a ser mais que um ideal de consumo no Brasil, tornando-se ainda um qualificador para o cidadão urbano, ou seja, um padrão de vida caracterizando toda a sociedade brasileira até a atualidade.<sup>5</sup>

A ânsia pelo primeiro imóvel foi levada até as camadas de média e baixa renda, mediante produtos e campanhas publicitárias criadas para os referidos segmentos sociais. Diferentemente das classes mais abastadas, o mercado imobiliário viu na autoconstrução e na informalidade uma forma de se obter lucro com a instituição de loteamentos urbanos irregulares,<sup>6</sup> afastados dos centros

---

<sup>3</sup> Sobre o fenômeno da Gentrificação e Direito nas cidades, ver “A Responsabilidade Civil Ambiental por Danos Coletivos causados pelo Fenômeno Urbanístico da Gentrificação”, onde os autores afirmam ser o estudo da gentrificação um fenômeno de relevante interesse para o Direito Ambiental das Cidades, dado seu potencial para a geração de Danos Coletivos, ainda na cidade contemporânea.

<sup>4</sup> A partir deste período, as leis urbanísticas e os controles das administrações municipais passaram a exigir melhores condições sanitárias das ocupações coletivas, como os antigos cortiços, o que, conjuntamente ao aumento de demanda por locações e poucos espaços rentáveis, fez com o que o preço dos aluguéis subissem, mudando o fluxo da renda da atividade rentista para a imobiliária, com as oportunidades de um novo mercado mais lucrativo.

<sup>5</sup> Atualmente, surgem alguns movimentos que pregam o neorentismo, ou movimentos neorentistas, como uma forma de se resolver os problemas referentes à moradia nas grandes cidades, principalmente com o estímulo à ocupação de imóveis públicos sem utilização, exemplo do que ocorre no centro da cidade do Rio de Janeiro. Ver estudo sobre o tema em “Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional”, de Renato Balbim (2015).

<sup>6</sup> Segundo José Afonso da Silva (2018), há diferenças entre os loteamentos irregulares e clandestinos, estes últimos não possuem em sua conformação a participação da administração municipal, enquanto os primeiros são aprovados, mas não são executados em conformidade com os projetos, desrespeitando normas urbanísticas.

urbanos, onde o valor hipervalorizado da terra fazia com que os imóveis se tornassem inacessíveis para as classes de baixa renda.

Na década de 60, sob as influências de reivindicações sociais e do *lobby* do mercado imobiliário, foi criado o SFH, com linhas de crédito que “proporcionaram” às camadas médias e pobres, um maior capital para a compra de imóveis.<sup>7</sup> Os novos programas aumentaram ainda mais a capitalização da terra urbana em diversas áreas, conjuntamente a um estímulo à verticalização, possibilitando assim um maior aproveitamento do solo urbano. Simultaneamente, mas não de forma despropositada, surgiram leis responsáveis por impactar de forma econômica o uso da terra urbana<sup>8</sup> (CEZAR, 2018).

Observa-se então a intervenção estatal no setor, facilitando o fluxo de capitais envolvendo a propriedade da terra urbana, estimulando o acúmulo de capital na mão dos empreendedores imobiliários, por intermédio de políticas como as capitalizações obrigatórias utilizadas nas construções dos empreendimentos em geral, sendo tais políticas econômicas estatais responsáveis pelos lucros do poder econômico, em um movimento contrário à universalização e democratização da terra.

Aqui, a premissa crítica está exatamente nas fontes do programa de habitação desde sua criação, pois se a maior parte do financiamento (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos - SBPE) vem de classes menos abastadas, é questionável que classes mais altas se beneficiem do sistema de forma expressiva, conforme será exposto linhas abaixo, exemplificativamente, inviabilizando assim uma contraprestação adequada à parcela da sociedade que mais contribui com os fundos obrigatórios e sofre agudamente com a precariedade dos resultados da urbanização à brasileira.

Ainda, no início do programa em 1964, o hoje extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) possuía como dotação orçamentária para o programa de moradia popular, uma taxa de 1% sobre os salários de todos os trabalhadores dispensados, o que, todavia, se mostrou insuficiente como

---

<sup>7</sup> As prioridades de aplicação dos recursos estipuladas pela Lei n. 4.380/64 que criou o SFH era segundo seu artigo 4º: “a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação; os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações; os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria; os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais; e a construção de moradia a população rural”. Infere-se de todas a temática social e vinculativa do Sistema.

<sup>8</sup> Um exemplo, a Lei n. 4.591/64 que regulou a atividade de incorporação imobiliária e por isso teve grandes efeitos econômicos sobre a propriedade urbana na década de 60 e posteriores. Através da lei, foi regulamentado o efeito multiplicador da terra urbana e a figura do incorporador.

estratégia de *funding* para o Sistema. Em 1966, a criação do FGTS possibilitou a solução das dificuldades orçamentárias do programa, provocadas por este déficit (REYNOLDS; CARPENTERS, 1977).

Outra questão interessante e levantada pelos pesquisadores Reynolds e Carpenters trata-se da aplicação de saldos de recursos do SFH, na década de 70, em títulos do governo, via papéis corrigidos e remunerados pela Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTNs).

Uma questão central é o porquê de levar os saldos de recursos do SFH para tais investimentos e não os direcionar para empreendimentos voltados para a habitação dos trabalhadores; neste momento os gestores dos fundos do SFH iniciaram, então, a incursão do mesmo pelo mercado financeiro.

Uma explicação plausível está na “não vinculação” dos fundos mantenedores do SFH à execução de programas habitacionais, principalmente os relacionados ao FGTS, o que representa um bloqueio financeiro ao sistema, pelo fato de seus gestores optarem por outras “fontes seguras” e mais rentáveis de renda fixa, como os papéis do tesouro da União, realizando um verdadeiro desvio social e político dos fundos (ELOY, 2013).

Também, ocorreu um déficit de projetos habitacionais a partir de 1972 em uma crise que encontraria seu ápice na década de 80, afetando a execução dos programas habitacionais de baixa renda; e o início de um forte atendimento à classe média e média alta possuidoras de maiores condições de refinanciamento para o consumo imobiliário<sup>9</sup> (REYNOLDS; CARPENTERS, 1977).

Pode-se observar, então, que desde a criação do SFH (1964) o sistema já apresentava desvios quanto à alocação de seus recursos, dada a ausência e ineficácia das políticas responsáveis pela concretização dos direitos habitacionais para a população de baixa renda e a não-vinculação de seus recursos originais.

O sistema optou por oferecer “produtos” com faixas diferenciadas de juros, de forma a atender as classes sociais menos favorecidas, com o objetivo de desenvolver o meio urbano, proporcionando mobilidade adequada, melhores condições sanitárias e equipamentos urbanos, assim acrescentando fatores de qualidade de vida nas cidades. Contudo, as classes mais pobres não tiveram o acesso desejado às linhas de crédito, conforme concluíram os pesquisadores Reynolds e Carpenters (1977), devido às distorções no próprio programa e a fatores de mercado exógenos como a hipervalorização de áreas e a gentrificação.

---

<sup>9</sup> Ainda na época, segundo os autores, aproximadamente 20% das famílias urbanas ganhavam menos de um salário-mínimo e outros 45% ganhavam de um a três salários mínimos, portanto estas faixas deveriam ter sido mais beneficiadas com os programas.

Ademais, toda a evolução do SFH ocorreu sob a cultura do consumo imobiliário, afirmando ser essencial a aquisição da casa própria, tornando-a o “sonho de todo trabalhador brasileiro”.<sup>10</sup> Logicamente, os padrões de consumo nas cidades começaram a atender a mesma lógica seletiva, enveredada pela sociedade do consumo, onde o ter se sobressai ao ser, em seu mais extremo determinante que é a exclusividade e assim “nasce” o exclusivo com o fechamento por muros e a formação de enclaves (BLANDY, 2007)<sup>11</sup>.

Na década de 80, o sistema então colapsado financeiramente, encontrou seu fim, sofrendo enormes críticas sobre o seu desapego ao social e por ilegalidades verificadas em suas atividades. A retomada democrática que já aquecia a Constituinte de 1988 levou o sistema nascido em meio à ditadura civil-militar de 1964 ao seu termo final, com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986.

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) ocorreu em meio à formatação do referido regime e toda a reestruturação institucional autoritária se instalaria nos anos seguintes<sup>12</sup>. Até sua extinção em 1986, a instituição foi uma das mais influentes no cenário político e econômico da época, por ser gestora de um fundo trilionário composto pelos recursos do FGTS (fundo de garantia por tempo de serviço) e das cadernetas de poupança (ARAGÃO, 2006).

Apesar de sua importância, sua extinção foi motivada por diversas causas políticas e econômicas, frente às contínuas críticas de sua ligação com o período ditatorial e as denúncias de corrupção de seus agentes financeiros, como a Caixa Econômica Federal. Também o fora, devido a ineficácia de seus programas sociais, já apontadas desde a década de 70, e as reivindicações dos movimentos sociais que emergiam, durante e após o golpe de 64, em prol do direito de moradia (ELOY, 2013).

---

<sup>10</sup> Teresa Pires do Rio Caldeira (2000) apresenta interessante pesquisa sobre as abordagens de *marketing* para o mercado imobiliário, bem como as falas e discursos heurísticos que compõem os anúncios estimulando, assim, o consumo de produtos imobiliários segundo a lógica da sociedade de consumo. A pesquisadora elaborou o seu estudo por intermédio de recortes de anúncios em jornais impressos e panfletos pesquisados no período de 1975 a 1996 (CALDEIRA, 2000, p. 265-267).

<sup>11</sup> A pesquisadora inglesa afirma em suas teses que há um aspecto anímico na formação dos enclaves urbanos, consolidados no Brasil, a partir da década de 70. Tal aspecto anímico “viver entre os iguais” possui como principal fundamento, o individualismo exacerbado, produzido e reproduzido pela sociedade de consumo.

<sup>12</sup> Em uma crítica às garantias da democracia política brasileira ao atendimento habitacional, José Maria Aragão afirma que: “autoritarismo repressivo ou populista e assembleísmo discursivo descomprometido com resultados tangíveis são pólos igualmente nocivos, quando se trata de democratizar o acesso a uma habitação condigna” (2006, p.41).

Entre os anos de 1980 e 2000, surgem os “condomínios horizontais fechados”<sup>13</sup> e conjuntamente os residenciais de condomínios verticais, caracterizados pelo fechamento de áreas no interior dos grandes centros urbanos em grandes quadras, onde a infraestrutura se dispõe com exclusividade para os moradores, com áreas de lazer e de convivência, logo um verdadeiro processo de internalização de elementos do parcelamento do solo como os equipamentos urbanos e áreas comuns (CEZAR, 2018).

Os loteamentos fechados se localizam em áreas mais afastadas, circunscritas aos grandes centros urbanos, criados como uma cidade fortificada e caracterizados pela ilicitude de suas formas geralmente, tanto em relação a parâmetros urbanísticos como registrais. Também representam um fenômeno mundial de segregação do espaço urbano como principal característica (DUARTE, 2019).<sup>14</sup>

Muda-se então a lógica do efeito multiplicador do espaço urbano, não somente para resolver a questão do adensamento<sup>15</sup>, mas também para aumentar os ganhos dos empreendedores imobiliários. Os novos condomínios saem dos grandes centros urbanos para áreas rurais próximas às cidades maiores, atendendo, assim, uma nova forma de consumo qualificada pelo uso exclusivo e a homogeneização das moradias.

O mercado imobiliário encontrou uma “mina de ouro” para suas políticas econômicas privadas e o acréscimo da renda urbana com projetos como o Alphaville, pois o preço da terra rural é inferior ao da urbana, contudo com a incorporação pelos enclaves e a valorização pelos equipamentos urbanos

---

<sup>13</sup> Não é a nomenclatura mais correta, ver “Loteamentos Fechados no Direito Brasileiro: Análise da Inconformidade Jurídica do Instituto perante a Liberdade de Acesso a Bens Ambientais Urbanísticos”, onde o autor afirma existir no Brasil somente a modalidade de Loteamentos de Acesso Controlado e que todos os Loteamentos Fechados existentes são irregulares, frente a ilegalidades administrativas, urbanísticas e ambientais (DUARTE, 2019).

<sup>14</sup> Em decisão de dezembro de 2020, o STF reconheceu a legalidade da cobrança pelas associações de moradores após lei que a regulamente, o que “resolve” uma questão pontual, mas não outras, referentes às demais ilegalidades dos loteamentos fechados como as relacionadas às questões ambientais, urbanísticas e registrais. Ver em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458012&ori=1>> (BRASIL, 2020).

<sup>15</sup> O adensamento representa um aspecto urbanístico relacionado à ocupação do solo que é a forma em que se aloca o povo no território. A lógica da ocupação está em equilibrar a densidade urbana, que considera dois problemas, a densidade populacional e a densidade da edificação, a primeira consiste na distribuição da população no solo urbano e a segunda na quantidade de edificações por terreno. O equilíbrio entre tais elementos proporciona um meio criado contrabalançado e funcional (SILVA, 2018). Na evolução histórica descrita neste trabalho, o efeito multiplicador levou a um grande adensamento das áreas centrais, e assim, a perseguição de soluções imobiliárias para o problema. Logo, as periferias antes locais dos pobres e da cidade informal passaram a ser visada para a instalação de “condomínios de luxo”.

cercados e demais estruturas de hiperconsumo, os preços de venda elevam-se acima do metro quadrado presente na grande cidade.<sup>16</sup>

Objetivando o reaquecimento e a manutenção do setor construtivo no final da década de 90, surgiram outras fontes de financiamento para os empreendimentos, como os fundos, securitização, emissão de papéis e ampliação de fundos paraestatais, em um verdadeiro movimento de desintermediação bancária, todas elas ligadas de certa forma ao mercado financeiro e sua regulamentação (CEZAR, 2018).<sup>17</sup>

Os fundos de investimento imobiliário surgem na década de 90 (Lei n. 8.668/93) e são responsáveis pela dissociação do investimento imobiliário da terra e sua utilização, pois com a evolução dos fundos, o investidor se torna um cotista, em alguns casos, de um condomínio de papéis imobiliários e não mais um proprietário do imóvel ou imóveis urbanos.

Ocorre a opção de extrair a renda da terra, sem ser proprietário ou posseiro, como uma “propriedade parcelar de um bem imobiliário” (CEZAR, 2018, p. 68). As morfologias urbanas mais comuns associadas a estes modelos de fundos são as de origem comercial, como os *shopping center* e imóveis multiuso, todos voltados para o consumo de classes médias e altas.

Em um breve olhar sobre o desenvolvimento de empresas gestoras dos grandes fundos imobiliários, pôde-se observar que, em comum, todas elas passaram a exercer influência sobre quase todos os setores relacionados ao mercado imobiliário, da área de serviços como os aluguéis comerciais, passando pelo consumo de unidades de luxo, ou ainda de residências populares, como no caso da construtora mineira MRV (CEZAR, 2018).

A transmutação da renda ocorreu em diversos setores do ramo, pois os fundos imobiliários absorvem tanto imóveis comerciais para a locação, como a renda proveniente da construção de habitações populares. Há um verdadeiro “fluxo de renda da terra urbana” para o mercado financeiro, distribuindo a mesma de forma desigual e “despreocupada” com o bem-estar social urbano. Não existe vinculação ou contraprestações exigidas pela ordem jurídica, relacionadas a toda população envolvida, apesar dos impactos negativos dos empreendimentos nas populações vizinhas aos empreendimentos preestabelecidas.

---

<sup>16</sup> A autora ainda menciona que o Alphaville foi o grande responsável pela produção da ideologia da segurança, privacidade, exclusividade e homogeneização social (CEZAR, 2018).

<sup>17</sup> Já na década de 80, surgem alguns fundos de pensão na cidade São Paulo envolvidos na atividade de incorporação imobiliária. Atuantes, inclusive, na flexibilização de normas de zoneamento para implantação de novos empreendimentos, além de financiar projetos comerciais de empresas estrangeiras, tudo com o pano de fundo da crise do BNH, na década de 60.

Há inclusive fundos imobiliários, geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF), responsáveis pela administração de empreendimentos ligados a grupos gestores bilionários, como o Empreendimento Boa Vista em São Paulo, proprietário de um dos hotéis da marca Fasano, expoente mundial do mercado hoteleiro de luxo (CEZAR, 2018).

Após os apontamentos dos desvirtuamentos dos recursos públicos destinados à execução dos programas do Sistema Financeiro de Habitação Social, ocorrido desde a fundação do sistema, será analisado o desvio, sob o manto do Direito Econômico, para assim tratar a Juridicidade da questão.

## **2 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E TERRA URBANA: ILEGALIDADE DOS FINANCIAMENTOS**

A CR/88 surgiu em meio à retomada democrática no Brasil, em um período em que a nação experimentava movimentos diversos nas searas política, social, cultural e econômica, dada a diversidade de interesses envolvidos.

Ainda sobre as influências do mundo de guerra fria, a intensidade da bipolarização capitalista-socialista começava a perder espaço para “novas ideologias”, construindo-se assim um texto constitucional plural, com influências e comandos de diversas linhas de pensamento, tais como: liberais clássicos, neoliberais, socialdemocratas, comunistas, desenvolvimentistas, urbanistas e ambientalistas (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2018).

Para o Direito Brasileiro, sob influência normativista, restou, após os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, uma Constituição promulgada que pretendeu atender aos interesses diversos de uma sociedade complexa, anacrônica e ansiosa para viver uma democracia, inviabilizada pela ditadura civil militar de 1964 a 1985.

Nascia, assim, dentro da Lei Maior de 1988, a Constituição Econômica (núcleo central dos arts. 170 a 192 da CR/88) que, segundo Eros Roberto Grau (2002), ultrapassa a ideia de direito posto, pois ela fixa princípios para a vida econômica do povo brasileiro com um projeto transformador, inclusive adotando um modelo produtivo plural, ou melhor, uma democracia econômica (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020).

Assim sendo, segundo o professor Washington Peluso Albino de Souza (2017), a Constituição Econômica de 1988 possui uma “ideologia constitucionalmente adotada”, aproximando-a teoricamente do dirigismo econômico apontado por Eros Roberto Grau (2002), fixados pelos ditames plurais referidos, ou seja, estabelece uma moldura normativa para os sistemas produtivos; nas palavras de Fabio Konder Comparato (1990) “organização constitucional da economia.” Explica o



professor Washington Peluso Albino de Souza (2017) sobre a “ideologia constitucionalmente adotada”:

A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como ‘ideologia constitucionalmente adotada’. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de ‘idéias’ [sic], de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante (SOUZA, 2017, p. 28-29).

Em face da “ideologia constitucionalmente adotada” (SOUZA, 2017) não se pode negar que a Constituição Econômica brasileira admite o capitalismo, inclusive por ser o sistema produtivo predominante à época e ainda hoje o é, mas aquele possui imposições e limitações constitucionais, dentro da democracia econômica fixada, onde outros sistemas produtivos são permitidos e convivem, tais como: dos quilombolas, dos indígenas e dos cooperados (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2018).

Ademais, o artigo 170 da Constituição Econômica de 1988 estabelece os fundamentos da ordem econômica (valorização do trabalho humano e livre iniciativa), bem como os seus princípios e dentre eles estão: a função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais que, nessa pesquisa, serão utilizados para a análise da terra urbana, sua capitalização e os desvios das políticas de financiamento correlatas à garantia da moradia nas cidades para os mais pobres.<sup>18</sup>

A função social da propriedade (CAMARGO, 2014) representa uma característica, uma nova vestimenta, que tanto em sua forma privada, como pública, a propriedade tomou através dos tempos. Portanto, não mais se resume a propriedade pelo simples “ter”, mas ao ter agora se impõe obrigações positivas e deveres.

Não é mais um direito a ser exercido, em sua plenitude, como idealizado pelos clássicos liberais, ainda é protegido pela ordem jurídica em sua individualidade, mas em conjunto com sua sociabilidade, mais precisamente, a propriedade deve trazer um bem à sociedade e não somente ao proprietário.

Trata-se, assim, de uma nova concepção sobre a função da propriedade, ainda que sobre a perspectiva dos bens de produção. Segundo Fábio Konder Comparato:

---

<sup>18</sup> Sobre a diferenciação entre os Fundamentos e Princípios da Ordem Econômica, o professor Washington Peluso Albino de Souza (1989, p. 71) sustenta: “Obedecendo ao que depreendemos do intuito do legislador constituinte de estabelecer certa distinção entre os dois conceitos, tomaremos o “fundamento” como a causa da “ordem econômica”, instituída no texto constitucional, lingando-se, portanto, ao próprio objetivo por ela pretendido, enquanto que os princípios serão os elementos pelos quais aquela ‘ordem’ se efetivará, ou seja, o ponto de partida para esta efetivação e que não pode ser relegado”.

A chamada função social da propriedade representa um poder-dever positivo, exercido no interesse da coletividade, e inconfundível, como tal, com as restrições tradicionais ao uso de bens próprios. A afirmação do princípio da função social da propriedade, sem maiores especificações e desdobramentos, tem-se revelado, pela experiência constitucional germânica, tecnicamente falha. A destinação social dos bens de produção não deve estar submetida ao princípio da autonomia individual nem ao poder discricionário da Administração Pública. O abuso da não-utilização de bens produtivos, ou de sua má utilização, deveria ser sancionado mais adequadamente. Em se tratando de propriedade privada, pela expropriação não condicionada ao pagamento de indenização integral, ou até sem indenização. Cuidando-se de propriedade pública, por meio de remédio judicial de efeito mandamental, que imponha ao Poder Público o cumprimento dos deveres sociais inerentes ao domínio (COMPARATO, 1986, p. 79).

Ademais, Eros Roberto Grau (2002), em estudo comparado sobre o tema, afirma que mesmo em nações socialistas, o exercício individual da propriedade é resguardado e protegido pelo Estado, via ordem jurídica, como nos casos da habitação familiar e o direito de herança, portanto, não há de se insistir aqui, no discurso falacioso de que a função social da propriedade representa uma incursão para a destruição da propriedade individual, pois nem mesmo em regimes socialistas ela se realiza desta forma. Ademais, acrescenta Ricardo Antônio Lucas Camargo (2014):

Função social da propriedade – título de legitimação da propriedade, no sentido de que os poderes a ela inerentes somente se justificam se exercidos de modo benéfico ao interesse coletivo. A princípio, reconhecia-se uma eficácia negativa, isto é, de negar ao proprietário o exercício dos poderes inerentes à sua condição de modo danoso à coletividade. Atualmente, entende-se possível reconhecer-se-lhe uma dimensão positiva, a que Eros Roberto Grau denomina ‘função social ativa’ (CAMARGO, 2014, p. 123).

Como se percebe nas falas de diversos autores, a função social relaciona-se ao exercício da propriedade, segundo seus abusos que também estão limitados por um quadro normativo e apresentam diferentes perspectivas, a depender do ordenamento jurídico (propriedade dotada de função individual e social).

Fica clara sua aplicação no viés urbanístico, em ambas as perspectivas, como também em outros ramos do Direito, pois a propriedade urbana é multifacetada, multidisciplinar, por exemplo, as esferas distintas de análise para a propriedade intelectual, empresarial e do solo rural e do urbano.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Uma tese interessante desenvolvida pelo mesmo autor (Eros Grau) defende a função social como um poder-dever, a ser exercido ativamente, em prol do benefício social, lado de outrem. Estender a tese para o exercício

O Prof. Washington Peluso Albino de Souza (1989) reconhece uma “função social urbana” e ela foi assumida também pela CR/88 no título que dispõe sobre a Política Urbana, devendo, portanto, cumprir-se através de poderes-deveres administrativos e sociais, relacionados “às exigências fundamentais da ordenação da cidade, expressas no plano diretor” (SOUZA, 1989, p. 83).

A propriedade do solo urbano, quando avaliada sob a perspectiva da função social, como um poder-dever social, estende-se tanto à propriedade privada, quanto à pública, e no caso desta última impõe poderes-deveres para o próprio Estado, no cumprimento dos direitos relacionados à terra urbana (DUARTE, 2019).

O atendimento aos princípios constitucionais econômicos ligados à cidade persegue a coisa pública e a particular, portanto, desvios relacionados ao “fazer social” nas cidades importam em ilegalidades e inconformidades, pois devem ser garantidos aos cidadãos o bem-estar urbano, a saúde urbana, a mobilidade e o meio ambiente criado sustentável e preservado segundo suas peculiaridades.<sup>20</sup>

A Política Urbana possui tratativa que se insere no contexto do Direito Constitucional Econômico, onde são considerados os problemas da urbe brasileira, como a falta de planejamento e os bloqueios institucionais à Constituição Econômica; barreiras a serem consideradas na execução das políticas econômicas públicas para o desenvolvimento dos espaços urbanos e para a garantia do Direito à moradia (AVELÃS NUNES, 2019).

O programa constitucional para o espaço urbano é bloqueado, inviabilizando o direito à cidade da população brasileira, bem como o uso racional, planejado e democrático dos territórios, pois ele é fomentado por uma lógica perversa, consumista e estabelecida pelo poder econômico privado.

Uma das formas de bloqueio institucional (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020) é a omissão de regulamentação constitucional, um problema que envolve análises sobre o veto e o processo legislativo,<sup>21</sup> pois uma Constituição diretiva como a brasileira depende da atuação do legislador para

---

da propriedade urbana representa um dever que vai além do “mero temor do poder de polícia administrativa”, mas um fazer social (alteridade).

<sup>20</sup> Na formação dos condomínios fechados (prédios ou casas) são comuns os desvios da coisa comum, como a apropriação indireta indevida e proporcionada pelo “lobby” político junto aos municípios, bem como as limitações a bens urbanísticos impostas pelo fechamento. Conforme se verá ainda neste trabalho, o empreendimento estudado foi responsável pela supressão total de um parque em área urbana.

<sup>21</sup> Marta Arretche em sua obra “Democracia, federalismo e centralização” observa que a não previsão de poderes de veto nas esferas subnacionais representa um problema para a federação brasileira, pois desta forma não há controle a ser exercido por estados e municípios perante os excessos do poder central (ARRETICHE, 2014).

se realizar; contudo, os ditos “bloqueios institucionais” levam às “omissões legislativas estratégicas”, quando são discutidas as pautas sobre o desenvolvimento social das cidades.

Caso que atravessou as três esferas do poder legislativo é o dos condomínios urbanísticos no Brasil, pois durante anos, desde a década de 70, com o surgimento da modalidade, eles permaneceram sem regulamentação, e ainda que com uma tentativa falha da Lei n. 13.465/17, em criar os loteamentos de acesso controlado, o bloqueio não foi rompido, sobretudo, devido aos interesses privados (REZENDE; DUARTE, 2018).

Portanto, há um interesse claro na omissão legislativa, pois a não regulamentação permite que as municipalidades e o capital imobiliário negociem livremente a forma ilegal de ocupação do solo denominada “loteamentos fechados”, pois desde a sua criação até a execução das obras eles apresentam irregularidades e não proporcionam melhorias urbanísticas para as populações lindeiras, criando “cidades dentro das cidades” (SPOSITO, 2003).<sup>22</sup>

Ademais, quando o poder econômico privado utiliza o solo urbano, realizando seus “projetos” de moradias luxuosos, via condomínios fechados, trata-se inicialmente dos meios de produção privada nas mãos de empresas, que futuramente transformarão a terra urbana em propriedade de consumo, com fins residencial ou comercial, e ambas estão vinculadas à função social, conforme os arts. 170, II e III, e 5º, XXII e XXIII, da CR/88.

Então, como subprodutos do citado “projeto” de urbanização para poucos, tem-se as desigualdades e a pobreza urbana, ambas relacionadas com o crescimento das cidades contemporâneas, conforme as teses de Milton Santos (2013) que tratam as causas dos problemas comuns de nações subdesenvolvidas, via o Urbanismo e a Geografia Urbana.

Por meio do olhar de Santos (2013), podem ser observados também os bloqueios (barreiras para o autor) institucionais direcionados aos princípios constitucionais da redução das desigualdades sociais e da função social da propriedade urbana e como eles são desrespeitados na urbanização.

Portanto, um projeto urbanístico não é propriamente uma causa determinante da pobreza urbana, mas sim, diversos aspectos sistemáticos relacionados à Colonialidade e aos seus efeitos sobre

---

<sup>22</sup> Em artigo nomeado “A desigualdade brasileira vista do alto em imagens impressionantes”, o portal G1 trouxe um interessante acervo fotográfico de Johnny Miller (Unequal Scenes) que retrata do alto as desigualdades nas cidades contemporâneas, impostas pelo espaço desigual e fragmentado. Nas fotografias ficam claras as “cidades dentro de uma mesma cidade”, com condomínios de luxo urbanizados e áreas suburbanizadas no seu envolto.

o “desenvolvimento urbano brasileiro”, logo, a forma como a “urbanização à brasileira” se impôs, através do processo produtivo vivenciado.

Fato a ser questionado é a formação de poupanças obrigatórias no Brasil e a tese do capital doméstico como “salvadores” para os dilemas da desigualdade na distribuição de renda relacionados à terra urbana. Ambos têm se mostrado falhos para a realização de projetos relativos ao desenvolvimento urbano no Brasil, frente à ineficácia ou inexistência das políticas de habitação (SANTOS, 2013).

As ‘barreiras particulares’ (Hagen, 1962, pp. 49-51) não se devem à falta de acumulação interna do capital que é cada vez mais internacional, mas sobretudo à estrutura de produção adotada, que torna impossível a utilização dos capitais formados localmente e a má distribuição de resultados (SANTOS, 2013, p. 29).

Então, tornam-se evidentes as antijuridicidades produzidas pelos desvios do capital público em empreendimentos mobiliários de luxo, pois elas levam ao incremento das desigualdades regionais e sociais, bem como ao não cumprimento da função social da propriedade urbana, com as barreiras impostas/erguidas à execução das políticas públicas ditadas pelo texto constitucional.

Atualmente, o enfrentamento do problema da pobreza urbana é fragilizado, pois, ainda que existente o capital para execução dos programas e políticas públicas, o fluxo daquele está direcionado, com prioridade, aos empreendimentos que não afetam direta e indiretamente de forma positiva a população mais necessitada (REYNOLDS; CARPENTERS, 1977).<sup>23</sup>

Há um descompasso enorme entre o sistema habitacional, a necessidade social (déficit habitacional adequado) e a efetivação da constituição econômica brasileira (princípios e fundamentos), devido à obrigação de se formar poupanças, objetivando beneficiar os grandes empreendedores imobiliários.

---

23 Estudos mais atuais como de Luciana de Oliveira Royer (2009) e Claudia Magalhães Eloy (2013) reafirmam esta tendência de não vinculação e não atendimento, já expostas desde a década de 70. Também em relatórios atuais (2020) apresentados pela CBIC (Câmara Brasileira de Indústria e Construção), pode se perceber na análise de séries históricas uma prioridade orçamentária e também do realizado para os programas de produção para habitação de faixas que estão acima do atual “casa verde amarela” e de programas sociais de moradia. Também a baixa disponibilidade e realização de obras de infraestrutura e saneamento (CBIC, 2021).

### 3 ENCLAVES URBANOS: O QUE SÃO E O FENÔMENO DA “MONETIZAÇÃO DA RENDA DA TERRA URBANA”

Conforme exposto na primeira seção do trabalho, os enclaves urbanos surgiram como produtos imobiliários denominados “condomínios fechados” ou “condomínios urbanísticos”; contudo, para o direito positivo a forma condominial não se aplica a todos eles, especificamente aos loteamentos fechados.

Na década de 70 do século XX, José Afonso da Silva (2018) já criticava esta pretensa forma de parcelamento do solo urbano, pois ela não possuía forma prescrita em lei e por causar problemas de ordem urbanística, tais como: o truncamento da mobilidade urbana, limitações do direito de ir e vir e ao acesso a bens de uso comum (praças e parques públicos), também comuns aos condomínios de prédios que também são considerados enclaves urbanos para o Urbanismo (CALDEIRA, 2000).

Outras irregularidades também estão presentes, como as de ordem civil (registral e real) e as ambientais, devido aos impactos provocados ao meio ambiente criado por serem, em sua maioria, implantados, “dispensando-se” licenças e Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIVs); logo, omissões e ações ilegais dos atores envolvidos na implantação e execução dos enclaves urbanos, empreendedores imobiliários e, ou a própria Administração Pública.

Sobre os loteamentos fechados e condomínios urbanísticos de prédios, eles surgem por meio do processo comum ao parcelamento do solo, previsto na Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e na Lei de incorporações imobiliárias n. 4.591/64, normativas que apresentam efeitos urbanísticos e financeiros, quando relacionadas à utilização da terra urbana e à geração de capital pelo seu uso.

Amparados pelas inferências regulatórias, vários empreendedores imobiliários contabilizaram milhões com os enclaves urbanos, com uma publicidade baseada em uma suposta segurança e exclusividade, onde vale a promessa de residir entre os iguais, com toda uma estrutura comercial pronta e próxima (BLANDY, 2007).

Entre os projetos “milionários”, o escolhido para o presente trabalho está na cidade de Contagem/MG, polo industrial que faz parte da Região Metropolitana da capital mineira e de grande atratividade para futuros moradores. Trata-se do Condomínio Urbanístico “Reserva do Lago”, que, de tamanhas proporções, pode ser considerado o maior da região, ainda em execução, com 3 torres, 360 apartamentos, área de lazer completa, clube, academias, salões de festa, todo empreendimento avaliado em R\$ 61.262.418,89 (sessenta e um milhões, duzentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e

dezoito reais e oitenta e nove centavos), dados obtidos do anúncio (DIRECIONAL, 2018) e da matrícula do imóvel (BRASIL, 2012).

O terreno com uma área total de 16.901,04 m<sup>2</sup> (dezesseis mil, novecentos e um metros quadrados), avaliado em R\$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais), possui uma história registral “interessante” frente à rapidez na aprovação de processos administrativos complexos e a subtração de uma área de reserva que, além de um ativo ambiental, também era considerada um potencial bem comum urbano.

Era um imóvel pertencente à Ferroeste Industrial, um antigo grupo siderúrgico mineiro e antes de ser vendido, em um curto espaço de tempo (novembro de 2012 a fevereiro de 2013), o terreno passou por um processo de abertura de novas matrículas (não fundamentada no registro) e um acréscimo de potencial construtivo de quase sete mil metros quadrados em favor do futuro comprador,<sup>24</sup> a Direcional Engenharia (BRASIL, 2012).

Em novembro de 2017, a CODEMIG (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais),<sup>25</sup> renunciou ao direito de preferência sobre o imóvel, demonstrando, inicialmente, que a área possui potencial interesse para a regulação e atuação econômica do Estado, em prol do desenvolvimento regional mineiro.

Em agosto de 2018, a “área de preservação permanente” foi cancelada segundo um ofício (AV - 11 - 130167) da Secretária do Município de Meio Ambiente de Contagem, sem noticiar a participação de demais órgãos ambientais de outras esferas administrativas, presença de consulta pública, ou apresentação de RIVs vinculando às responsabilidades urbanísticas.

Para a execução do empreendimento foram tomados na CEF, o montante de R\$ 49.015.747,17 (quarenta e nove milhões, quinze mil e setecentos e quarenta e sete reais), em forma de empréstimo com recursos públicos do Sistema Financeiro Nacional, conforme contrato averbado na matrícula do imóvel. O valor impressiona não somente pelo montante, mas o valor da hipoteca reajustado em 2019

---

<sup>24</sup> Aqui, trata-se de outorga onerosa do direito de construir que é uma concessão em favor de um construtor; trata-se também de modelo complexo negocial, em que ocorre a dissociação do direito de propriedade do direito de construir que pode ser negociado (SILVA, 2018). Negocia-se o direito de construir com a municipalidade em prol de benfeitorias para a cidade, mas as contrapartidas não têm se mostrado equilibradas em favor da urbe.

<sup>25</sup> Até o ano de 2018, a Companhia (sociedade de economia mista) era responsável por diversos projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico do Estado, que foram então assumidas por sua acionista majoritária, a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemig), após a cisão parcial ocorrida. Atualmente a Cia. dedica-se à exploração do Nióbio (potencial mineral do elemento) (MINAS GERAIS, 2021).

chegou a oitenta e cinco milhões de reais, muito maior que o valor inicial de avaliação do empreendimento.<sup>26</sup>

A utilização de financiamentos provenientes dos programas do SFH está presente no empreendimento citado, tanto na fase de implantação como na aquisição das unidades pelos moradores; e ainda que atendidas as faixas proporcionadas pelas instituições financeiras, há um desvio claro em relação às contrapartidas esperadas pela sociedade e na efetivação do texto constitucional e da legislação infraconstitucional voltada ao direito à moradia, à função social das cidades e das propriedades, bem como da redução das desigualdades regionais e sociais.

Os números que representam a rentabilidade do empreendimento expressam o ganho da construtora e, aqui, foi analisado somente um caso. Em uma perspectiva comparativa, se considerado o orçamento geral do fundo do FGTS de apoio à construção, fora da linha de interesse social em 2020 que foi de quase 21 bilhões reais, pode-se imaginar os lucros futuros do setor imobiliário (CBIC, 2021).

E a contrapartida para as cidades? O que se espera de benefícios para quem está de fora dos muros destes empreendimentos que tomam milhões dos cofres públicos (indiretamente da poupança de trabalhadores, infelizmente não vinculada)? Pesquisadores como Hermínia Maricato (1987), Raquel Rolnik (1997), Dionísio Dias Carneiro Neto (2003), Marcus Vinícius Valpassos (2003) e outros autores vêm alertando pelos desvios sociais e urbanísticos do SFH desde sua criação. Agora cabe perquirir os desvios jurídicos e afetos às afrontas à Constituição Econômica Urbanística.

Um dos compromissos da ordem urbana constitucional está exatamente no desenvolvimento humano nas cidades, conforme ditames da Constituição Econômica sobretudo, uma vez que se espera do Estado ações positivas relacionadas ao cumprimento da Função Social da Propriedades, seja ela privada ou pública (BONIZZATO, 2010).

Políticas de desenvolvimento para a moradia, como aquelas pertencentes ao SFH, deveriam estar voltadas para a evolução do meio urbano como um todo, de forma equânime, contudo vêm servindo para exaltação da propriedade privada, seja de consumo, seja de produção, sem qualquer vínculo com a função social.

---

<sup>26</sup> Interessante observar que de todo orçamento do FGTS realizado no município de Contagem em 2019 (ano da contratação do empréstimo), o valor contrato pelo empreendimento foi superior às linhas: crédito individual imóvel novo popular (36.978.367,87), imóvel usado (38.695.416,80), pró-cotistas que são os que utilizam o FGTS para compor a base, imóvel novo (1.613.999,55), usado (79.999,92). O cálculo de população beneficiada apresentado pela Caixa não leva em conta as taxas de ocupação pós obras da região (sobras de estoques de moradia) (BRASIL, 2021a).

As contrapartidas também não se apresentam para as cidades, de forma a se incrementar fatores de qualidade de vida. Após serem implantados, condomínios urbanísticos como o “Reserva do Lago” apresentam sua morfologia desencontrada com a da “cidade real” ao seu redor, cuja realidade pode ser expressa por meio de fotos de satélite da área, onde se revela uma cidade rica e urbanizada nos interiores dos muros e uma cidade precária e esquecida do lado de fora (CALDEIRA, 2000).

Com grandes aportes de capital se deslocando para empreendimentos, como o citado acima, o que se observa é uma afronta direta aos fundamentos e princípios da Constituição Econômica, principalmente os relacionados à redução das desigualdades sociais urbanas, pois quase nada da renda da terra sobra para aqueles que mais dela precisam.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo se propôs a enfrentar questões pertinentes à utilização de recursos provenientes dos programas do SFH Brasileiro em empreendimentos imobiliários de alto padrão, reconhecidos como Enclaves Urbanos, e a juridicidade de tal política econômica perante os ditames da Constituição Econômica.

Após revisão bibliográfica de pesquisadores estrangeiros, tais como, Clark Reynolds e Robert Carpenter, e brasileiros como Isabel Teixeira Cesar, pode-se concluir que desde sua formação, o SFH Brasileiro não apresentou como característica a vinculação de seus recursos, advindos das poupanças obrigatórias, à execução de programas habitacionais específicos para a população de baixa renda.

Ao sofrer inferências diretas do poder econômico privado imobiliário, todo o aparato normativo do SFH foi moldado ao longo do tempo, para atender às tendências do dito “mercado”, bem como aos padrões de consumo que se adequaram aos projetos privados de maior rentabilidade, como no caso dos enclaves urbanos. Logo, não foram priorizados projetos de habitação e de urbanização conforme os ditames constitucionais e em inconformidade com as fontes de recursos do sistema, pois eles são supridos em sua maior parte pelas poupanças das classes esquecidas, tudo verificado pelas análises dos orçamentos e relatórios dos fundos FGTS e SBPE.

O que se viu quanto ao fluxo de capital advindo da terra urbana, foi sua concentração constante em territórios cada vez mais fragmentados e desiguais, onde são criadas cidades dentro das cidades. Uma cidade rica, cercada por muros e urbanizada conforme os modelos de cidades jardins europeias e os *condos* norte-americanos; e uma cidade real, brasileira, formada pelos restos de capital, destinados aos programas habitacionais que não garantem um mínimo de qualidade de vida urbana.



A análise dos quadros normativos apresentados pela teoria dos juristas Washington Peluso Albino de Souza e Eros Roberto Grau, relacionados à Constituição Econômica, levaram à conclusão de que o desvio de tais recursos e sua distribuição não equânime no Brasil ferem diretamente os comandos da Lei Maior brasileira, tais como: a redução das desigualdades e da pobreza em meio às cidades, bem como da função social da propriedade dos meios de produção em seu caráter proativo e coletivo.

O estudo de caso apreciado sobre o empreendimento localizado na cidade de Contagem-MG indicou que há fortes indicativos da utilização de recursos do SFH e SFI na construção dos empreendimentos, considerados fora das faixas de interesse social, e que, segundo a análise comparativa dos relatórios e orçamentos de destinação dos fundos, sempre foi assim, ou seja, parcela significativa do aporte de capital foi direcionado para a construção de unidades habitacionais fora da faixa de hipossuficiência urbana.

Portanto, o problema do desvirtuamento jurídico do uso dos recursos públicos do SFH e SFI precisa de mais atenção científica e investigativa, dado que os indícios apresentados no presente artigo trouxeram ainda mais luzes a uma questão social e econômica, por anos oculta à população.

Tal política econômica não pode persistir devido à violação à ordem jurídica. Ademais, o mínimo que se espera dos “grandes do mercado imobiliário” é a contrapartida devida a todos os cidadãos brasileiros, pois com as poupanças e rendas de trabalho destes últimos, vêm bancando a duras penas seus lucros exorbitantes por décadas.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Juruá Editora, Curitiba: 2006.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. São Paulo: SciELO-Editora FIOCRUZ e FGV Editora, 2014.

AVELÃS NUNES, Antônio José. **Os Caminhos da Social-Democracia Europeia**. São Paulo: Tirant lo blanch, 2019.

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional**. Texto para Discussão/IPEA: Rio de Janeiro/Brasília, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td\\_2134.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf). Acesso em: 17 jun. 2021.

BLANDY, Sarah. Gated communities in England as a response to crime and disorder: context, effectiveness and implications. **People, Place & Policy Online**, Reino Unido, v. 1, n. 2, p. 47-54, 2007.



Disponível em: [http://extra.shu.ac.uk/ppp-online/issue\\_2\\_100907/documents/gated\\_communities\\_england\\_crime\\_disorder.pdf](http://extra.shu.ac.uk/ppp-online/issue_2_100907/documents/gated_communities_england_crime_disorder.pdf). Acesso em: 05 jan. 2021.

BONIZZATO, Luigi. **A Constituição Urbanística e elementos para elaboração de Uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Canal FGTS – Aplicação de recursos - contratação. **Fundo de Garantia do Tempo de Serviço**, Brasília, 06 maio 2021. Disponível em: <https://canalfgts.caixa.gov.br/sicnl/#/contratacoespub>. Acesso em: 06 maio 2021a.

BRASIL. Cartório de Registro de Imóveis de Contagem/MG. Certidão de Inteiro Teor da matrícula n. 130.167. **Registro Público de Matrículas**. Contagem, 08 nov. 2012.

BRASIL. Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm). Acesso em: 29 jan. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Cobrança de taxa por associação de moradores antes da lei sobre questão é inconstitucional. **Portal de Imprensa**, Brasília, 31 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458012&ori=>1>. Acesso em: 05 maio 2021.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora USP/ Editora 34, 2000.

CBIC. Banco de Dados – Financiamento Habitacional. **Câmara Brasileira da Indústria e da Construção**, Belo Horizonte, 03 fev. 2021. Disponível em <http://www.cbicdad os.com.br/menu/financiamento-habitacional/>. Acesso em: 05 maio 2021.

CEZAR, Isabel Teixeira Sperry. **A evolução da produção dos condomínios, sua regulação e sua relação com a capitalização da terra: o caso do Condomínio Cidade Jardim em São Paulo**. 2018. 141f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 71, p. 677-700, 2018.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Eudufpi, 2020.

COMPARATO, Fabio Konder. A Ordem Econômica na Constituição Econômica de 1988. Cadernos de Direito Econômico e Empresarial. **Revista de Direito Público – RDP**, Brasília, n. 93, p. 163-176, jan./mar. 1990.



COMPARATO, Fabio Konder. Função Social da Propriedade dos Bens de Produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 130, n. 63, p. 71-79, 1986.

DIRECIONAL. Site institucional. **Empreendimento Reserva do Lago**. Direcional, Contagem, 2018. Disponível em: <https://direcional.com.br/minas-gerais/empreendimentos/reserva-do-lago/>. Acesso em: 06 maio 2021.

DUARTE, Adriano Mendonça Ferreira. **Loteamentos Fechados no Direito Brasileiro**: análise da inconformidade jurídica do instituto perante a Liberdade de Acesso a Bens Ambientais Urbanísticos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. 2013. 278f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MILLER, Johnny. Unequal Scenes. Acervo fotográfico digital. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/16/a-desigualdade-brasileira-vista-do-alto-em-imagens-impresionantes.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MINAS GERAIS. Perfil e Atividades em Destaque. **CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://www.codemig.com.br/a-codemig/perfil/>. Acesso em: 06 maio 2021.

NETTO, Dionísio Dias Carneiro. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

NUNES, António José Avelãs. As duas últimas máscaras do Estado capitalista. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 409-476, jul./dez., 2012.

REYNOLDS, Clark W.; CARPENTER, Robert T. Financiamento à habitação e distribuição de riqueza no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, p. 43-61, set./out. 1977.

REZENDE, Elcio Nacur; DUARTE, Adriano Mendonça Ferreira. Impactos no Direito Imobiliário Brasileiro com o novel instituto intitulado loteamento de acesso controlado: uma análise crítica da Lei n. 13.465/17. In: CAMPOS, Aline França *et al* (orgs). **Desafios e perspectivas do Direito Imobiliário Contemporâneo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. 194f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.



SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de constituição econômica. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, v. 26, n. 102, p. 21-49, abr./jun. 1989.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2ª tiragem, 2017.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A cidade dentro da cidade. Uma edge city em São José do Rio Preto. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Montalegre, v. 7, n. 146, ago. 2003.

**Sobre os autores:**

**Giovani Clark**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8525677886136477> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9324-4770>

E-mail: [giovaniclark@gmail.com](mailto:giovaniclark@gmail.com)

**Adriano Mendonça F. Duarte**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2393091816770387> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4966-728X>

E-mail: [adrianobmadvocacia@gmail.com](mailto:adrianobmadvocacia@gmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

