



**XVIII ENANPUR**  
NATAL2019  
27 a 31 maio

## **A ARQUITETURA DO MEDO E AS LEIS DE FECHAMENTO DE RUAS**

### **Autores:**

Verônica Maria Fernandes de Lima - UFRN - verolima04@gmail.com

Ricardo de Souza Moretti - UFRN - ufrn.moretti@gmail.com

Débora Youchoubel Pereira de Araújo Lima - UFRN - deborayouchoubel@yahoo.com.br

Letícia de Lima Leite Silva - UFRN - ledelimaleite@gmail.com

### **Resumo:**

O artigo apresenta uma reflexão a respeito da violência urbana e o abandono dos espaços públicos nas cidades contemporâneas, partindo da questão: Como garantir a segurança pública sem o fechamento dos muros? O texto se debruçará sobre a discussão da elaboração de leis que propõem o fechamento de ruas em contraponto aos argumentos, de teóricos que discutem a questão da violência urbana e propõem saídas para uma cidade com mais segurança e vitalidade. O artigo se compõe por: uma discussão conceitual sobre a arquitetura do medo e seus reflexos na cidade; um referencial teórico construído através de autores como Jane Jacobs, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Arno Vogel, e Jan Gehl sobre apropriação dos espaços públicos e a segurança nas cidades; uma análise das propostas de lei para o fechamento de ruas e bolsões residenciais em São Paulo e em Natal (a chamada lei do Bairro Seguro); e finalmente algumas considerações sobre as questões levantadas.

# A ARQUITETURA DO MEDO E AS LEIS DE FECHAMENTO DE RUAS

## INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma reflexão a respeito da violência urbana e o abandono dos espaços públicos nas cidades contemporâneas. Teve como origem o debate ocorrido no evento intitulado “Fórum Direito à Cidade: Caminhos para a Construção de Territórios Inclusivos”, realizado dias 30 e 31 de julho e promovido pela Universidade Federal do Rio grande do Norte sob a coordenação dos Departamentos de Arquitetura e Gestão de Políticas Públicas. Foram discutidos quatro temas durante o evento nos seguintes grupos de trabalho: 1. Espaço público e violência; 2. Projetos Estruturantes e exclusão socioespacial; 3. Mobilidade urbana com ênfase nos modais ativos e 4. Áreas especiais protegidas e conflitos socioambientais. O texto aqui apresentado trata do primeiro tema e teve como questão motivadora: Como garantir a segurança pública sem o fechamento dos muros?

O grupo 1, que tratou do espaço público e violência, foi composto por 59 pessoas e se subdividiu em três subgrupos, dentre os quais dois discutiram a questão da violência nas cidades contemporânea de forma mais ampla, e um terceiro grupo se deteve na discussão da Lei Bairro Seguro (Lei 0531/2018), de autoria da vereadora Nina Souza, da cidade de Natal-RN, que propõe o fechamento de parcelas do território urbano em nome de uma pseudo segurança. Esse artigo então se debruçará sobre a discussão da elaboração de leis que propõem o fechamento de ruas em contraponto aos argumentos, que vários teóricos que discutem a questão da violência urbana, propõem como saídas para uma cidade com mais segurança e vitalidade urbana.

Dessa forma, o artigo foi estruturado do seguinte modo: uma breve discussão conceitual sobre a arquitetura do medo e seus reflexos na cidade; um breve referencial teórico construído com base nos escritos de autores como Jane Jacobs, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Arno Vogel, e Jan Gehl sobre apropriação dos espaços públicos e a segurança nas cidades; e por fim uma análise das propostas de lei para o fechamento de ruas e bolsões

residenciais em São Paulo e em Natal (a chamada lei do Bairro Seguro); e finalmente algumas considerações finais sobre as questões levantadas.

## Arquitetura do medo - afinal do que se trata?

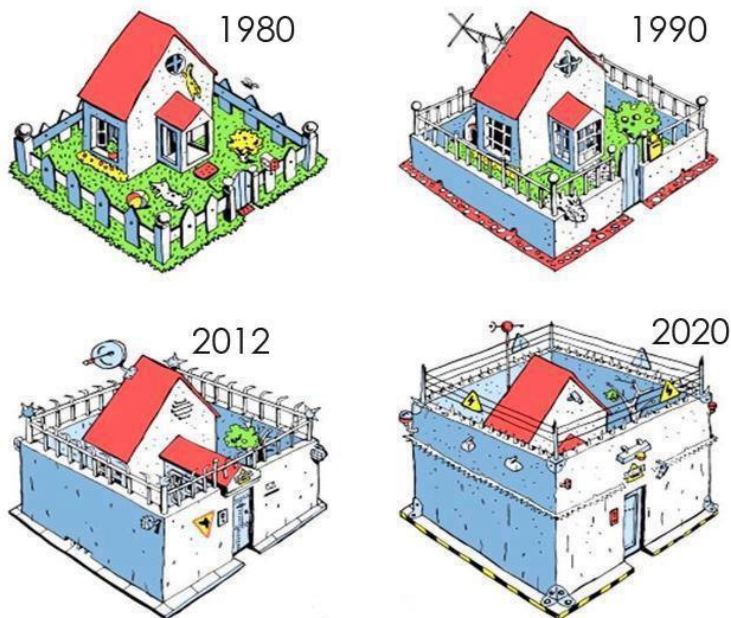
Sentir-se seguro é crucial para que pessoas abracem o espaço urbano. Em geral, espaços públicos com vitalidade, ou seja, que tenham pessoas circulando e/ou o vivenciando tornam a cidade mais convidativa e segura, em termos de segurança percebida ou vivenciada (GEHL, 2013). O mesmo autor afirma que simples soluções individuais urbanas de prevenção a criminalidade, como o uso de estratégias de proteção e segurança, por exemplo, não contribuem significativamente em locais onde a sensação de insegurança tem profundas raízes nas condições sociais.

A partir dessa perspectiva, alguns autores criaram o conceito “arquitetura do medo” para se referir aos efeitos que estão ocorrendo na produção arquitetônica contemporânea, resultados da busca dos cidadãos em se proteger da violência urbana. Esse processo vem alterando, significativamente, a tipologia formal e funcional da arquitetura das cidades. Sônia Ferraz, estudiosa no assunto, afirma que está ocorrendo uma “medievalização” da arquitetura contemporânea, que consiste no resgate de algumas características e valores da época medieval, introduzindo-as na arquitetura, em consequência do pânico que assola os cidadãos (FERRAZ, 2009).

Como reflexo do medo que se instalou na população nas últimas décadas, os elementos arquitetônicos identificados nessa arquitetura, muitas vezes produzem e reforçam construções com caráter medieval ou carcerário (figura 1). Assim, vai se “redesenhando” a paisagem da cidade, com grandes muralhas, grades decoradas com lanças ou estacas pontiagudas, cacos de vidros, garras cravadas nos muros, cercas eletrificadas, concertinas, seteiras, portões duplos, fossos etc. Todos os elementos de estratégias defensivas, que na prática, trazem um autoconfinamento e aprisionamento dos moradores em suas próprias casas. Como disse Moraes (1985, p.12) “As casas não mais expõem suas fachadas românticas, pois as cercam muros altos para dentro dos quais ainda triangulam cães de guarda”.



**Figura 1:** Charge que ilustra a questão do medo relacionando a “medievalização” da arquitetura. **Fonte:** [http://blog.construir.arq.br/wp-content/uploads/2013/06/charge\\_casa\\_rio.jpg](http://blog.construir.arq.br/wp-content/uploads/2013/06/charge_casa_rio.jpg)



**Figura 2:** Ilustração da mudança das tipologias ao longo das décadas. **Fonte:** <http://blog.construir.arq.br/wp-content/uploads/2013/06/Arquitetura-do-medo.jpg>

A ilustração da figura 2 exemplifica o que Sousa (2010, p.129) descreve quando diz: “Os muros e as grades eletrificadas personificam que nossa indiferença não está centrada

somente em não ver, mas também em não participar.” Um reflexo disso é o crescente abandono do espaço público como local de encontro e a escassez das relações cotidianas entre as pessoas.

“Os enclaves fortificados conferem status. A construção de símbolos de status é um processo que elabora diferenças sociais e cria meios para a afirmação de distância e desigualdades sociais. Os enclaves são literais na sua criação e separação. São claramente demarcados por todos os tipos de barreiras físicas e artifícios de distanciamento e sua presença no espaço da cidade é uma evidente afirmação de diferenciação social. Eles oferecem uma nova maneira de estabelecer fronteiras entre grupos sociais, criando novas hierarquias entre eles e, portanto, organizando explicitamente as diferenças como desigualdade” (CALDEIRA, 2011, p. 259).

Um exemplo claro e atual, que condiz com esse quadro, é a criação dos condomínios fechados. Muito além de um conjunto de residências, há condomínios que se assemelham mais a presídios de segurança máxima, com sistemas sofisticados de alarmes, sensores e câmeras de vídeo. Novas máquinas de visão e registro do visível que têm reconfigurado as práticas de monitoração, vigilância, controle e identificação, bem como as experimentações estéticas e cotidianas do espaço e da vida urbana (BRUNO et al 2010).

Estas recentes transformações contemporâneas nos modos de ver e ser visto mobilizam-se em torno de uma inquietação comum, e aos poucos, os sistemas de proteção contra a violência nas cidades vêm trazendo segregação social, conforme o autor descreve:

“O termo arquitetura da violência possui uma certa dualidade nessa questão social. Assim como a arquitetura da violência quer proteger as pessoas do perigo e da violência, ela também acaba por provocar violência através da segregação social. A arquitetura da violência segrega tanto quem é sua vítima quanto quem a utiliza” (MOURA, 2014 p.3).

Dessa forma, esse termo pode ter um duplo sentido: a arquitetura que nos defende da violência e a violência que ela provoca. Não podemos negar que a criminalidade e a violência urbana fazem parte da realidade atual, mas com influência da indústria do medo<sup>1</sup> e da mídia, a sociedade se sente cada vez mais insegura e por isso passa a adotar atitudes, em busca de se proteger, que têm como consequência a produção da arquitetura do medo.

---

<sup>1</sup> A indústria do medo é a indústria que vê na violência e no medo, a oportunidade de comercialização de espaços auto segregativos de segurança privada (MOREIRA, 2003).

Para Ferraz (2009), a expansão do mercado amplia o círculo vicioso, o comércio imobiliário capitaliza o medo e o desejo de segurança, amplia também a incorporação dos espaços de uso coletivo, antes públicos, como novas ofertas de isolamento em condomínios privados e intensamente protegidos, como mostram as publicidades abaixo (Figura 3):



**Figura 3:** Exemplos de anúncios de condomínios fechados que enfatizam “a liberdade” de viver “trancado”.  
**Fonte:** [http://blog.construir.arq.br/wp-content/uploads/2013/06/charge\\_casa\\_rio.jpg](http://blog.construir.arq.br/wp-content/uploads/2013/06/charge_casa_rio.jpg)

Morar nesses condomínios fechados agrega status de segurança, conforto, lazer, em um mesmo espaço. Contudo, Bauman (2005, p.21), entende que à medida que isolamos estas áreas residenciais, reproduzimos e reforçamos a sensação de que a vida ali está livre do perigo da cidade, em vez de mostrá-la favorável ao convívio social. Para o autor, os bairros residenciais uniformes são “uma receita infalível para manter e tornar mais forte a tendência a excluir, a segregar”.

Muitos autores chamam atenção para os novos conceitos de encontro e de proximidade, os quais se veem totalmente distorcidos. O encontro hoje não pressupõe uma presença plena do outro. É o que confirma um estudo<sup>2</sup> do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2013, feito em países da América Latina, que apontou em seu

<sup>2</sup> Ver <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>, acesso em 07/06/2018.



diagnóstico, dentre outros fatos, que o medo do crime tem causado impactos negativos no desenvolvimento humano, e que a depender dos países, essa estatística varia entre 20,6% a 59,1 % de rejeição aos espaços de recreação entre os entrevistados. Em contrapartida, o uso dos espaços fechados tem aumentado assustadoramente.

Por isso, a importância em discutir o quadro dessa arquitetura baseada no medo, que se ampara em instrumentos e equipamentos de autoproteção e auto exclusão que acabam por promover segregação socioespacial e mudar a paisagem urbana bruscamente, transformando lugares em espécies de ilhas de segurança.

## Outros olhares sobre a segurança nas cidades

Jane Jacobs, ainda na década de 1960, construiu uma crítica pesada contra a ideia, do uso monofuncional dos espaços urbanos, apontando para o perigo do desenho urbano que propiciava a formação de territórios nas cidades, que se fechavam através de muros ou cercas e desprezavam a função fundamental das ruas. A autora afirma que um dos grandes erros do urbanismo modernista foi o abandono da rua e da praça como espaços de convivência e entidades espaciais com conteúdo próprios. Esses espaços vistos como lugares primordiais para os contatos sociais cotidianos são considerados de extrema importância para a segurança na cidade. Segundo a autora, ruas intensamente utilizadas são ruas seguras.

[...] As ruas e suas calçadas, principais locais públicos de uma cidade, são seus órgãos mais vitais. [...] Se as ruas das cidades estão livres da violência e do medo, a cidade está, portanto, razoavelmente livre da violência e do medo (JACOBS, 2000, p.29).

Para a autora as ruas e as calçadas têm como funções fundamentais manter a segurança urbana, proporcionar a comunicação e o contato público e integrar as pessoas, em particular as crianças.

A paz nas calçadas e nas ruas [...] é mantida fundamentalmente pela rede intrincada, quase inconsciente, de controles e padrões de comportamento espontâneo presentes em meio ao próprio povo e por ele aplicados (JACOBS, 2000, p.32).

Assim, com relação à segurança ela se justifica afirmando que as ruas se tornam mais inseguras quando são menos utilizadas, enquanto que uma rua movimentada consegue garantir a vigilância necessária. Jacobs afirma que para que se consiga obter a presença de

peças nas ruas as mesmas necessitam ter três características principais: 1. deve ser clara a separação entre o espaço público e o espaço privado; 2. os edifícios devem estar voltados para a rua, para que existam “olhos” direcionados a mesma; e 3. deve-se estimular o movimento de pessoas nas ruas. Para tanto, seria necessário propiciar a multiplicidade de usos durante todo o dia, incluindo a noite, através de estabelecimentos comerciais e de serviços de diversos tipos.

No entanto, a autora ressalta ainda que

“não é tão simples atingir essas metas, especialmente a última. Não se podem forçar as pessoas a utilizar as ruas sem motivo. Não se podem forçar as pessoas a vigiar ruas que não querem vigiar. (...) A segurança das ruas é mais eficaz, mais informal e envolve menos traços de hostilidade e desconfiança exatamente quando as pessoas as utilizam e usufruem espontaneamente e estão menos conscientes, de maneira geral, de que estão policiando” (JACOBS, 2000,p. 36 )

Com relação ao contato público nas ruas, a jornalista afirma que o planejamento e o desenho de uma cidade podem contribuir para a diminuição da segregação e da discriminação social ao dispor nas ruas uma infra-estrutura que permita uma convivência pacífica com estranhos, e ao propor um design de quadras que aproximem as pessoas e não as segreguem.

A autora critica veementemente o design dos conjuntos habitacionais modernistas norte-americanos que desprezavam as ruas como espaço público e buscavam resolver a questão do lazer através da criação de parques incrustados em superquadras. Esses espaços apresentavam alto índice de criminalidade, pois, “o desenho desse tipo de quadras exige que os prédios estejam voltados para a parte de dentro do pátio. Dessa forma, os fundos dos prédios, quase sem uso, e, pior ainda, as paredes cegas voltam-se para as ruas” (Jacobs, 2000, p.87). Jacobs chama atenção para o fato de que a vitalidade nas ruas pode ser conseguida de uma forma eficiente se houver variedade de usos e funções nas edificações lindeiras às calçadas.

“O requisito básico da vigilância é um número substancial de estabelecimentos e outros locais públicos dispostos ao longo das calçadas do bairro; deve haver entre eles sobretudo estabelecimentos e espaços públicos que sejam utilizados de noite. Lojas, bares e restaurantes, os exemplos principais, atuam de forma bem variada e complexa para



umentar a segurança nas calçadas. Em primeiro lugar, dão às pessoas – tanto moradores quanto estranhos – motivos concretos para utilizar as calçadas onde esses estabelecimentos existem. Em segundo lugar, fazem com que as pessoas percorram as calçadas, passando por locais que, em si, não têm interesse para uso público, mas se tornam frequentados e cheios de gente por serem caminho para outro lugar” (JACOBS, 2000; p. 36).

Outro fator de importância fundamental para a vitalidade nas ruas é a existência de uma iluminação adequada, “as luzes induzem essas pessoas a contribuir com seus olhos para a manutenção da rua. Além do mais, a boa iluminação amplia cada par de olhos – faz com que os olhos valham mais porque seu alcance é maior”, afirma Jacobs (2000 p.38).

Assim como Jacobs, Carlos Nelson F. dos Santos e Arno Vogel apontaram fortes críticas ao funcionalismo do urbanismo moderno, principalmente, no que se refere às intervenções no espaço urbano que culminaram em riscos a importância das ruas e praças enquanto lugar ideal para o exercício da vida, como também a proliferação de espaços comuns privatizados, a exemplo dos condomínios fechados e shoppings centers. O autor aponta indica que a ação de moradores que procuram impor “controle” sobre a rua não é uma questão apenas dos anos 2000. Já na década de 1980 as questões giravam em torno da manutenção de relações sociais seguras dentro dos limites territoriais da comunidade (SANTOS e VOGEL, 1985).

No desenvolvimento de suas pesquisas, com viés etnográfico e urbanístico, Santos e Vogel constataram que as ruas no bairro do Catumbi, no Rio de Janeiro, na década de 1980, conferiam um significado social de grande relevância ao apontar a relação com os imóveis ao redor. Este vínculo poderia ser observado na multifuncionalidade da rua, quer como ambiente de trabalho – bares que utilizavam a extensão da rua -, quer como espaço de lazer – crianças brincando e jogando futebol, mulheres reunidas conversando nas calçadas, dentre outros.

“A calçada larga é um elemento urbanístico muito útil. Grande parte do lazer coletivo se dá no passeio, lugar ótimo para crianças brincarem sob as vistas da mãe, para adolescentes namorarem, para velhos baterem papo... Na realidade, a maioria das calçadas é mais utilizada do que a maioria das praças, por várias razões: estão mais à mão, são melhor vigiadas, são mais familiares” (SANTOS e VOGEL, 1985, p.98).

A rua era o espaço material onde se manteria a vida social, o lugar capaz de promover e problematizar o contato com o outro, portanto, o universo de múltiplos eventos e relações. Na medida em que os usos da rua variavam, punham em funcionamento o circuito de relações

que constituíam a vida pública nos espaços de uso comum. Assim, a rua alimentava as redes de crédito e confiança, propiciando o contato entre as pessoas, incorporando estranhos, garantindo assim uma maior segurança que resultava dos muitos olhos e dos muitos responsáveis pela rua.

Segundo os autores citados, quanto mais as edificações se isolarem e se voltarem apenas para o interior dos lotes e ou quarteirões (como no caso dos condomínios), mais inseguro se tornarão os espaços públicos, e por consequência mais inseguras serão nossas cidades.

Espaços urbanos compostos por edificações que não “dialogam” com a rua, através de muros ou fachadas não permeáveis, ou seja, que não permitem que se desenvolva qualquer relação entre o espaço público e o espaço privado, entre exterior e interior, são espaços fadados a sensação de insegurança e ao abandono da vida cotidiana. Nesses espaços tanto as ruas como as calçadas passam a serem visto apenas como espaços de circulação, quando na verdade, poderiam ser utilizados por todos de formas diversas como espaços de encontro e conagração, de manifestações e festa, de vitalidade urbana.

Nesse sentido cabe aqui inserir o conceito de fachada ativa<sup>3</sup> como uma forma de melhorar essas relações entre os espaços públicos e privados nas nossas cidades. Ao contrário do processo de encastelamento e medievalização que transforma os espaços públicos das nossas cidades em espaços de ninguém, a proposta da inserção de fachadas ativas nos espaços urbanos vem trazer a ideia de Jacobs à tona. Ao possibilitar a abertura de “olhos para a rua”.

As fachadas ativas são aquelas que estando nos andares térreos das edificações, se encontram nos alinhamentos do lote com a rua, e possibilitam algum tipo de relação entre os espaços públicos e privados, através de portas, janelas ou vitrines voltadas para a rua. “As fachadas do andar térreo claramente impactam a vida pública. Em frente das fachadas ativas, os pedestres andam mais devagar, mais pessoas param, e mais atividades acontecem nos segmentos das ruas mais simpáticas, mais povoadas” (GEHL et al, 2015, p. 33).

---

<sup>3</sup> Para aprofundar no tema ver o livro “A cidade ao nível dos olhos” EdiPUCRS, 2015.

É interessante que além de proporcionar a interação entre interior e exterior, essas edificações, apresentem, pelo menos nos andares térreos, variedade de usos (comércio, serviços ou equipamentos) possibilitando além da permeabilidade física e/ou visual uma maior possibilidade de encontros e movimentação nas ruas.

Todas as fachadas cegas, com grandes muros, sem qualquer tipo de permeabilidade ou transparências são o elemento contrário aos plinths<sup>4</sup>. O objetivo das fachadas ativa é priorizar a interação do edifício com o pedestre, estimulando-o visualmente e socialmente. Essa interface direta entre o público e privado que se dá através das fachadas ativas, além de facilitar o convívio e a relação entre a população e usuários do local, permite o controle sobre o que acontece na calçada, tornando este espaço mais seguro (SCOPEL, p.03, 2017).

Outro olhar para a segurança urbana é o de Jan Gehl (2013), baseado em seus estudos realizados na cidade de Conpenhague, na Dinamarca. Para ele, a segurança na cidade pode ser vista e trabalhada a partir do viés de incremento de vida no espaço urbano, nas edificações e nas ruas.

“A vida na cidade significa cidades mais seguras – e cidades seguras proporcionam mais vida”, disserta Gehl (2013 p.99). Assim, toda alternativa que possa favorecer o desenvolvimento de um espaço urbano vivo, pode proporcionar o aumento da sensação de segurança.

Quando as pessoas fazem suas rondas diárias no espaço urbano, tanto o espaço quanto as pessoas que o utilizam tornam-se mais significativas e assim, mais importantes para serem vistas e observadas. Uma cidade viva se torna uma cidade valorizada e, assim, uma cidade também mais segura. (GEHL, 2013; p. 99)

Além do mais, a segurança atrela-se às ruas e edificações como suporte para a criação de uma área urbana capaz de movimentar pessoas e tornar o ambiente mais social e significativo. Isto podendo ser possível por meio da prática de misturar outros usos e habitações como estratégia de prevenção à criminalidade.

---

<sup>4</sup> Termo utilizado para fachadas ao nível da rua no livro “A cidade ao nível dos olhos” EdiPUCRS, 2015.

A vida nas ruas tem um impacto sobre a segurança, mas a vida ao longo da rua também tem um papel considerável. [...] Áreas habitacionais, em especial, significam boas conexões com os espaços comuns importantes da cidade e reforço acentuado na segurança real e da percebida, mesmo à noite (GEHL, 2013, p.99).

Outrossim, para Gehl (2013, p.101), “é importante lembrar que qualquer apelo para que as pessoas caminhem, andem de bicicleta ou simplesmente permaneçam no espaço urbano, também contribui para uma maior sensação de segurança”.

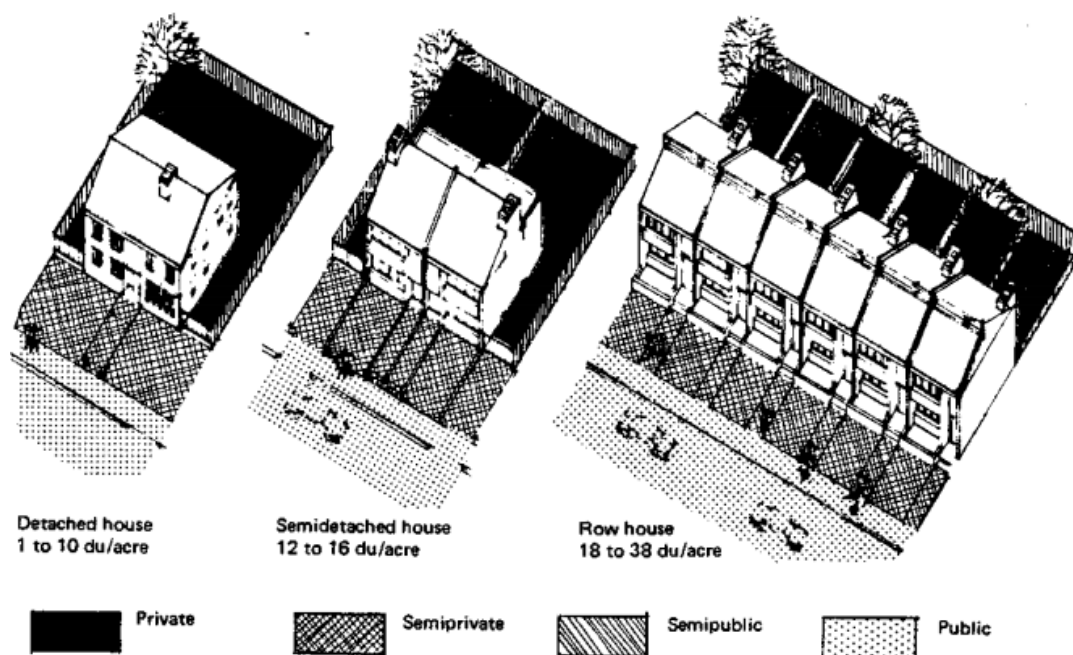
Ao se pensar no papel das edificações, Gehl volta o olhar para a importância dos térreos para o fomento de espaços de transição suave, onde as pessoas no interior das edificações possam acompanhar o que acontece do lado de fora, e vice-versa.

Se os térreos forem agradáveis, suaves e, em especial, ocupados por usuários, os pedestres estarão cercadas por atividade humana. [...] À noite, a luz das janelas e vitrines de lojas, escritórios e moradias, ajuda a aumentar a sensação de segurança nas ruas. (GEHL, 2013; p. 99)

“Outra contribuição à sensação de segurança é um bom desenho urbano que facilite o deslocamento de pessoas”, escreve Gehl (2013). Ou seja, uma estrutura clara e organizada das ligações na rede viária colabora para a promoção da qualidade urbana ao ter “características visuais claras, que o espaço tenha um caráter distintivo e que as ruas importantes possam ser diferenciadas das menos relevantes”.(GEHL, 2013 p.101)

Para mais, o autor toma como referência o trabalho pioneiro, no campo de prevenção à criminalidade, de Oscar Newman, pois este mostrou a forte relação entre filiação territorial claramente definida e segurança, ao propor “hierarquias claras no planejamento urbano a fim de reforçar a segurança real e percebida”, conforme figura 4.

[...] À medida que são feitos esforços para dosar e amenizar as transições entre a área privada e a pública, com a construção de zonas de transição semiprivadas e semipúblicas, aumenta a probabilidade de controlar os contatos e proteger a vida privada. (GEHL, 2013; p. 103)



**Figura 4:** Criação de espaços de transição entre o público e o privado. **Fonte:** Livro “Creating Defensible Space”, Oscar Newman, 1996.

Assim, técnicas como “mudanças no piso, paisagismo, mobiliário, cercas vivas, portões e toldos podem demarcar onde o espaço público termina e onde começam as zonas de transição ou semiprivadas” (GEHL, 2013 p.103).

Portanto, a vida na cidade, nas edificações, nas ruas, com espaços de transição suaves e estruturas claras no traçado urbano, assim como territórios nítidos, contribuem para uma cidade mais segura.

## Intervenções de fechamento e enclausuramento

Na contramão do que os teóricos, com Jacobs, Nelson, Bauman, Gehl entre outros apontam como saída para a questão da segurança nas ruas, surgem intervenções na cidade contemporânea que propõem o fechamento de ruas e o enclausuramento de fragmentos da cidade, como os exemplos dos bolsões residenciais e fechamento de ruas sem saída e de vilas, na cidade de São Paulo.

Há um histórico de embates jurídicos quanto à constitucionalidade das leis que autorizam a criação de bolsões residenciais e outras formas de fechamento de ruas públicas, como as ruas de vilas e ruas sem saída. A partir de leis neste sentido promulgadas, por

exemplo, em São Paulo (Leis 11.322/1992 e Lei 16.439/2016), Cotia (Lei 694/1994) e Campinas (Lei 8.736/1996 e Lei 10.264/1999), o assunto ocupou destaque, em especial nos questionamentos dos moradores das áreas que se tornaram “bolsões residenciais”, particularmente nos casos em que houve fechamento e passaram a ser cobradas taxas de manutenção do local.

Os chamados bolsões residenciais, na regulamentação da cidade de São Paulo, constituem um conjunto de ruas que passam a ter tráfego preferencialmente local, ou seja, passam a ser fortemente hierarquizadas, incluindo-se a implantação de redutores de velocidade e dispositivos de bloqueio ao trânsito. Em São Paulo ficou prevista a livre circulação de veículos e pedestres no interior do perímetro definido e ficou vedada a instalação de portões, correntes, cercas ou outros dispositivos que impeçam o livre acesso ao perímetro do bolsão. Em outros municípios a regulamentação foi diferente e passou a existir controle de acesso e cobrança dos moradores do bolsão residencial para pagamento de funcionários responsáveis pela vigilância e para manutenção dos espaços que passaram a ser geridos pelo conjunto de moradores ali residentes, se assemelhando assim a um loteamento fechado.

Em Campinas houve um embate quando se debatia a criação de um bolsão residencial em um bairro existente, no qual havia uma escola pública. Como seria o acesso dos estudantes que não eram residentes do bairro? O assunto ganhou destaque quando os proponentes do bolsão residencial chegaram a sinalizar a possibilidade de que os estudantes que não eram do bairro utilizassem uma tarjeta de identificação, para deixar claro que não eram residentes do local. A solução proposta remete às tarjetas de identificação que os judeus eram obrigados a utilizar nos países dominados pela Alemanha nazista.

As leis que autorizam o fechamento de ruas de vilas e ruas sem saída têm espírito semelhante à dos bolsões residenciais. São vias públicas que passam a ter acesso inibido ou controlado. A proposta difere dos bolsões residenciais pela escala da intervenção. Nos bolsões é todo um trecho de bairro ou um conjunto de ruas que passa a ter acesso inibido ou controlado. Em ambos os casos, porém, configura-se a posse e apropriação privada de um bem público, quando passa a haver fechamento da rua, configurando-se assim uma forma explícita de segregação espacial, que contribui ainda mais para o esvaziamento dos espaços públicos e a sensação de insegurança nas cidades.



O questionamento da constitucionalidade e legalidade do processo está justamente na transferência de posse de bens de uso comum do povo, constituídos pelas ruas públicas, para uso privado de um grupo. Outra vertente do questionamento é oriunda da obrigatoriedade dos moradores integrarem a associação que vai ficar responsável pela manutenção do espaço público que foi “fechado”.

O Ministério Público questionou no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a legalidade destas leis que criam os bolsões residenciais e a obrigatoriedade do pagamento das taxas de manutenção dos espaços, por parte dos moradores das áreas que passaram a ser fechadas e de responsabilidade particular. Em segunda instância, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) havia decidido que a contribuição mensal era obrigatória, independentemente de inscrição prévia do morador na associação, pois ela presta serviços comuns que beneficiam a todos. A falta de pagamento, segundo o TJSP, configuraria enriquecimento ilícito do proprietário. Porém, decisão do STJ (Superior Tribunal de Justiça) de 2015 pacificou o entendimento de que as taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram. Ou seja, os moradores de bolsões residenciais - condomínios criados com o fechamento de ruas do município posteriormente à implantação do loteamento que não tenham se associado não são obrigados a pagar a taxa de manutenção do local, abrindo-se precedente para que seja recusado esse pagamento em todos os casos no país. A decisão do STJ se ampara no direito constitucional de livre associação. Há várias decisões sobre o tema. Porém, como essa decisão de 2015 se trata de um recurso repetitivo, todos os recursos que tratam do mesmo tema terão a mesma conclusão (STJ, 2ª Seção, Recurso Repetitivo, RESP 1280871/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j.11/03/15 e STJ, 2ª Seção, Recurso Repetitivo, RESP 1439163/SP Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j.11/03/15).

Há um caso ainda no STF com repercussão geral, ou seja, que vincula todas as decisões no país. Tramita desde 2012 e está pautado para julgamento em breve e essa decisão pode mudar a orientação do STJ. Várias entidades que representam os loteamentos fechados estão envolvidas na ação como *amicus curiae*, expressão relacionada à pessoa, entidade ou órgão com profundo interesse em uma questão jurídica levada à discussão junto ao Poder Judiciário. O andamento deste processo pode ser consultado em

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4262142&numeroProcesso=695911&classeProcesso=RE&numeroTema=492>.

As duas leis de São Paulo não estabelecem a necessidade de consenso para o cerceamento da livre circulação nas ruas públicas. A lei que cria os bolsões residenciais em São Paulo (Lei 11.322/1992) indica que o requerimento de solicitação de estudo para criação de um bolsão residencial seja assinado por pelo menos 50% dos moradores. Já a lei do mesmo município que autoriza a restrição à circulação em vilas, ruas sem saída e ruas sem impacto no trânsito local, ficando limitada a circulação apenas aos seus moradores e visitantes (Lei 16.439/2016) prevê anuência de, ao menos, 70% (setenta por cento) dos proprietários dos imóveis ali localizados. E aqui cabe um questionamento quanto aos critérios de adesão. Mesmo que fosse aceito que um bem de uso comum do povo pudesse ser transferido para uso privado de um grupo limitado, o que é questionável em múltiplas dimensões, considerase inaceitável uma mudança desta natureza sem o consenso dos moradores, pois isto força o proprietário do imóvel, que originalmente adquiriu seu imóvel em uma rua pública, a aderir a uma associação que vai passar a gerir e manter aquele espaço público. Se uma parte dos moradores entende que é melhor viver em um local sem acesso público, mais que justo que esses moradores venham a adquirir um imóvel num condomínio com essas características. Ou seja, entende-se que o consenso seria condição para uma mudança desta natureza.

Cabe interrogar se é justificável que seja encaminhada solicitação de fechamento do espaço público, com uma maioria qualificada como, por exemplo, os 70% previstos na lei de São Paulo, na hipótese de que os requerentes que assinam o pedido assinassem também um documento confirmando que concordam em arcar com os custos totais das obras de fechamento e de manutenção dos espaços, isentando os não aderentes destes custos. Entende-se que mesmo neste caso o encaminhamento é questionável. Quem adquiriu imóvel em uma via pública tem o direito de que esse espaço mantenha esta característica, ou seja, que haja liberdade de acesso e circulação pela via. A obrigação de aceitar uma mudança desta natureza acaba por constituir uma arbitrariedade, uma imposição à força contrariando direitos, mesmo que não haja custos para aqueles que não aderem à mudança.

### **O caso dos loteamentos fechados**

Há semelhanças conceituais entre os bolsões residenciais, o fechamento de ruas sem saída e os loteamentos fechados. Nos três casos ocorrem posse e utilização privada de um bem que é de uso comum do povo, que são as ruas públicas. Uma das diferenças é a escala—alguns loteamentos fechados chegam a ter mais que 500.000 m<sup>2</sup>. Outra diferença é que no caso dos loteamentos fechados o futuro morador já compra o lote sabendo que ficará responsável pela manutenção do bairro murado, que tem controle de acesso.

Importante esclarecer conceitualmente o que aqui se chama loteamento fechado. São loteamentos, regidos pela Lei Federal 6766/79, em que é vendida a terra nua, ou seja, lotes sem edificação. As ruas, áreas verdes e institucionais são doadas ao município e os lotes têm matrícula individual no Cartório de Imóveis. Importante destacar que, embora parte significativa destes empreendimentos, altamente lucrativos para o empreendedor, seja comercializada como “condomínio” ou “loteamento em condomínio” não há qualquer regime condominial. As ruas são públicas e os lotes são privados. Leis municipais autorizam que os espaços públicos tenham a posse e manutenção do grupo de moradores, leis estas que muitos juristas consideram que contraria a ordem constitucional. Os loteamentos fechados diferem, portanto, dos “condomínios horizontais”, em que é adquirida uma edificação dentro de uma pequena gleba, há uma parcela de uso exclusivo do proprietário, e a matrícula no cartório de imóveis prevê fração ideal dos espaços internos, que são efetivamente condominiais, ou seja, de propriedade coletiva.

Os loteamentos fechados retomam a cidade murada, do período medieval. Algumas cidades, em que se multiplicam os loteamentos fechados, passam a ter uma circulação absolutamente complexa, já que é necessário contornar cada um dos pequenos feudos constituídos pelos enclaves murados. Aumentam-se radicalmente os percursos e criam-se espaços públicos mutilados pela presença de extensos muros, locais onde não há “olhos que olham a rua”, como apresenta Jane Jacobs no seu livro *Morte e Vida das Grandes Cidades*, como foi citado no item anterior. Após uma verdadeira multiplicação de loteamentos fechados em Campinas, as ruas de acesso aos enclaves se transformaram em meros caminhos, e passaram a ser locais de maiores índices de violência urbana. Uma das soluções encontradas na tentativa de diminuir o número de ocorrências, foi que parte dos moradores dos loteamentos fechados, agora, se reúnem em pontos de encontro na área central da cidade,

para seguirem em comboio, com escolta de vigilância privada, para chegarem em suas residências.

Há anos os moradores e os empreendedores dos loteamentos fechados buscam uma forma de regularizar a precária base legal em que se assentam esses empreendimentos. Várias versões dos projetos de lei que visam revisar a regulamentação de loteamentos, em especial a Lei Federal 6766/79, já tramitaram pelo Congresso Nacional. Durante a tramitação do projeto de lei 3057/00, houve um grande debate sobre o problema dos loteamentos fechados. Existe por parte dos interessados, o anseio de que as ruas públicas situadas no interior dos loteamentos fechados tenham sua propriedade repassada para o conjunto de moradores, sem ônus ou com algum tipo de contrapartida simbólica. São propostas difíceis de aceitar, mesmo para aqueles que naturalizam a existência de privilégios. Ignorando toda a discussão anteriormente ocorrida, em 2017 foi promulgada pelo governo Temer a Lei 13.465 no contexto do conjunto de mudanças que impulsionam os processos de privatização, criando-se espaços para que avance a regularização fundiária não somente dos imóveis de interesse social, mas também dos empreendimentos dos setores de mais alta renda. Esta lei cria a figura do condomínio de lotes (art. 58) e são feitas alterações na Lei 6766/79 para permitir o condomínio de lotes e acesso controlado (art. 78). O desfecho e a forma como será aplicada a legislação é um capítulo ainda a assistir.

### **A lei do Bairro Seguro em Natal**

O crescimento dos problemas de violência na cidade de Natal, que passou a apresentar um dos mais altos índices de assassinato do Brasil e mesmo do mundo, é terreno fértil para o crescimento da indústria da segurança e do conjunto de medidas que visam a ampliação dos muros, das grades, das iniciativas que levam à negação dos espaços públicos, ou seja, da arquitetura do medo. Felizmente é também o contexto para o crescimento dos movimentos de resistência, que visam a apropriação e retomada do uso das praças e demais espaços públicos. Trata-se de um embate de formas diferentes de ver e reagir ao problema da falta de segurança, que inequivocamente está presente.

E é no contexto deste embate que surge o projeto de lei que foi votado e aprovado pela Câmara dos Vereadores de Natal, dando origem à Lei 0531/2018, de 20 de março de

2018, instituindo o Programa Bairro Seguro. A lei foi promulgada após ter sido derrubado o veto do executivo municipal, que considerava inconstitucional a legislação aprovada pela Câmara. A lei prevê a possibilidade de instalação de equipamentos de sinalização e bloqueios em vias públicas no Município, nos bairros considerados de zoneamento residencial, desde que não utilizados pelo sistema viário principal e pela rede estrutural de transporte coletivo, e desde que não implique na vedação ao livre acesso pelas vias principais por qualquer tipo de veículo ou pessoa. Prevê a necessidade de subscrição de 85% (oitenta e cinco por cento) dos moradores daquela localidade. Assemelha-se, assim, em alguns aspectos, à legislação dos bolsões residenciais de São Paulo, aprovada em 1992.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que uma iniciativa é boa quando ela pode ser estendida a todos. Nesta ótica, por exemplo, almeja-se um sistema de transportes em que todos tenham acesso a uma mobilidade digna e sustentável; almeja-se um sistema de saúde com foco na ação preventiva, no qual todos possam ter acesso a um sistema de atendimento com dignidade e qualidade. Assim, as soluções tipológicas que privatizam o espaço de propriedade pública (bolsões residenciais, fechamento de ruas sem saída, loteamentos fechados) não podem ser consideradas boas iniciativas, pois constituem a consolidação de um privilégio, na medida em que a solução não pode ser estendida para todos. Fácil imaginar que não existirá cidade, se todas as ruas forem transferidas para a posse de apenas um grupo de moradores. Há que se destacar também que a solução de morar em perímetros murados como forma de se proteger da violência urbana torna a cidade cada vez mais segregada e seus espaços públicos mais inseguros. É necessário avançar no sentido de soluções de produção da cidade que levem à maior apropriação e interação com os espaços públicos. Neste sentido, os muros trazem uma falsa impressão de segurança, na medida em que os cidadãos não podem ficar o tempo todo intramuros. A insegurança trazida aos espaços públicos pelas grandes extensões muradas acaba por afetar também aqueles que nestes muros se albergam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. Confiança e medo na cidade. Turing: Jorge Zahar Editor, 2005.

BRASIL. Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Lei no 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Brasília, DF, 19 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: 11 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 10264, de 16 de julho de 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Lei no 10.264, de 16 de Julho de 2001**. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10264.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13465, 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. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**. Brasília, DF, 06 set. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRUNO, Fernanda; KANASHIRO, Marta e FIRMINO, Rodrigo (orgs). Vigilância e visibilidade: espaço, tecnologia e identificação. Porto Alegre: Sulina, 2010.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo, EDUSP/Editora 34, 2011.

CAMPINAS (Município). **Lei Nº 8736 de 09 de Janeiro de 1996**. Campinas, SP, Disponível em: <<https://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/335174/lei-8736-96>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

COTIA (Município). **Lei nº 694, de 08 de novembro de 1994**. Cotia, SP, Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/cotia/lei-ordinaria/1994/69/694/lei-ordinaria-n-694-1994-dispoe-sobre-criacao-de-bolsoes-residenciais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

FERRAZ, Sonia Maria Taddej; JORGE, Isabela Calil; GONÇALVES, Caroline. Arquitetura da violência: medo, proteção e isolamento. In: **XIII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**, 13, 2009.

GEHL, Jan. Cidades para Pessoas. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GEHL, Jan, KAEFER, Lotte Johansen e REIGSTAD, Solvejg. **Encontros imediatos com prédios**. In: KARSSENBERG, Hans et al. A cidade ao nível dos olhos : lições para os plinths. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2015.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. [1961].

MORAIS, Regis de. **O Que é Violência Urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1985.



MOURA, Antônio Augusto Pereira e BORÉM, Letícia Santos. **Arquitetura da violência e sua influência no espaço urbano: O caso de Montes Claros/MG**. In: III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 03., 2014, São Paulo. São Paulo: [s.n.], 2014. 15 p. v. 1. Disponível em: <[https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/POSTER/SC-CDR-032\\_MOURA\\_BOREM.pdf](https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/POSTER/SC-CDR-032_MOURA_BOREM.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2018.

NATAL (Município). Lei nº 0531, de 20 de março de 2018. Institui o Programa “Bairro Seguro”, que dispõe sobre a instalação de equipamentos de sinalização e bloqueios em vias públicas no Município de Natal/RN e dá outras providências. **Lei Promulgada Nº 0531/2018**. Natal, RN, 21 mar. 2018. p. 15-15. Disponível em: <[http://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20180321\\_4df607df7bb18d304490075095ffd22d.pdf](http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20180321_4df607df7bb18d304490075095ffd22d.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

NEWMAN, Oscar. Creating defensible spaces. dl: U.S. Department of Housing and Urban Development, 1996.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>. Acesso em: 07 jun. 2018.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos e VOGEL, Arno. **Quando a rua vira casa: A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. 3ª edição. São Paulo: Projeto, 1985. P. 149

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 11322, de 22 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a criação, no âmbito do município de São Paulo, de bolsões residenciais, e dá outras providências. **Lei Nº 11.322, de 22 de Dezembro de 1992..** São Paulo, SP, Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1992/1132/11322/lei-ordinaria-n-11322-1992-dispoe-sobre-a-criacao-no-ambito-do-municipio-de-sao-paulo-de-bolsoes-residenciais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16439, de 12 de maio de 2016. Dispõe sobre a restrição à circulação em vilas, ruas sem saída e ruas sem impacto no trânsito local.. **Lei Nº 16.439, de 12 de Maio de 2016.** São Paulo, SP, Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.a.sp?alt=13052016L%20164390000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.a.sp?alt=13052016L%20164390000)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

SCOPEL, Vanessa Guerini. **Fachadas ativas: uma alternativa para a melhora da relação entre arquitetura e cidade**. A: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017". Barcelona: DUOT, 2017. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/108537>. Acesso em: 11 nov. 2018.

SOUSA, Mônica C. P.A **Arquitetura do medo: um estudo sobre a Barra da Tijuca e a prática do não encontro**. Contemporânea, Ed 14.v. 8, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/revistacontemporanea/article/viewFile/7256/6558>. Acesso em: 15 dez. 2016.

