

“PEQUENAS CIDADES, GRANDES NEGÓCIOS”: OS
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS¹ NO LITORAL
NORTE GAÚCHO
*SMALL CITIES, BIG DEALS: THE CLOSED HORIZONTAL
CONDOMINIUMS ON THE NORTH COAST OF RIO GRANDE DO
SUL*

Mariana Barbosa de Souza²

RESUMO

Os condomínios horizontais fechados são uma realidade no espaço urbano dos municípios brasileiros, independentemente do seu tamanho. Esses produtos imobiliários têm sido alvo de diferentes estudos e pesquisas, demonstrando a sua forte presença na realidade brasileira. No presente artigo busca-se entender a construção social da lei que regulamenta este tipo de produto imobiliário em dois municípios do Litoral Norte gaúcho: Capão da Canoa e Xangri-Lá/RS. O surgimento de condomínios horizontais fechados no começo da década de 1990 é entendido como inserto em uma realidade histórica e geográfica, motivo pelo qual a região é caracterizada ao longo do trabalho. Empiricamente restou evidenciado que o território é fonte não-formal do Direito e a construção das leis municipais foram atravessadas por interesses e disputas diversas.

Palavras-chave: território, norma, condomínios horizontais fechados.

ABSTRACT

Closed horizontal condominiums are a reality in the urban space of Brazilian municipalities, regardless of their size. These real estate products have been the subject of different studies and research, demonstrating their strong presence in the Brazilian reality. This article seeks to understand the social construction of the law that regulates this type of real estate product in two municipalities in the North Coast of Rio Grande do Sul: Capão da Canoa and Xangri-Lá/RS. The emergence of closed horizontal condominiums in the early 1990s is understood as part of a

¹ O termo é comumente adotado na região para tratar do tipo de produto imobiliário analisado neste artigo. Recomenda-se a leitura de Souza (2019 e 2021) para melhor aprofundamento da temática e descortinamento de questões tocantes à (i)legalidade deste produto imobiliário no Brasil.

² Realizou Estágio Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG (2019-2020). Doutora e Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, Licenciada em História pela Universidade Pitágoras UNOPAR e graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada - OAB/RS 98.797. Atualmente é Docente no Instituto Latino-Americano de Tecnologia, Infraestrutura e Território (ILATIT) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Mestranda em História, Cultura e Identidades na UEPG. Pesquisadora membra do Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) – CNPq (UFRGS/UNISC); do Laboratório de Estudos de Gênero, Diversidade, Infância e Subjetividade (LAGEDIS) – CNPq (UEPG); do Grupo de Estudos Territoriais (GETE) – UEPG; e do Grupo de Pesquisa Territórios Interioranos, Paisagem e Povos na América Latina (TIPPA) – CNPq (UNILA). Endereço eletrônico: barbosadesouzmariana@gmail.com.

historical and geographic reality, which is why the region is characterized throughout the work. Empirically, it was evidenced that the territory is a non-formal source of Law and the construction of municipal laws was crossed by diverse interests and disputes.

Keywords: territory, norm, closed horizontal condominiums.

1. INTRODUÇÃO

Apresenta-se, neste artigo, a fundamentação teórico-metodológica usada para a compreensão do território enquanto fonte não-formal do Direito. Este estudo é parte de uma tese de doutoramento defendida em 2019, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC³. Primeiramente, explicita-se as vertentes de interpretação do conceito de território e sua relação com o conceito de norma, no Brasil, destacando o marco teórico no qual fundamentou-se a interpretação. Após, é apresentado o entendimento de espaço geográfico, que leva em consideração que a sua constituição contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. Também o conceito de território é explicitado, ocasião em que ele é apresentado como resultante da conformação histórica e das inter-relações ocorridas, entendido como *território usado* (SANTOS, 1994).

Parte-se do entendimento de que a norma jurídica não pode ser tida como estanque, neutra e ideal, mas sim como resultante de interesses e colaborações, o que vai além da compreensão positivista do Direito. Em outras palavras, vai-se além do texto meramente, atribuindo-se importância para quem constrói o Direito e o interpreta. Assim, também é apresentada neste artigo a relação entre a norma e o território.

Com o objetivo de compreender como o território mostra-se enquanto fonte não-formal do Direito, a realidade estudada envolve dois municípios inseridos no Litoral Norte do Rio Grande do Sul: Capão da Canoa e Xangri-Lá. Ambos os municípios envolvem a compreensão de pequenas cidades, sobretudo em razão do número de habitantes (que será melhor detalhado ao longo deste artigo). A hipótese principal que envolve essa investigação evidencia que o território pode ser considerado como uma fonte do Direito, a partir da realidade concreta encontrada nos municípios mencionados. As duas localidades legislaram sobre uma situação consolidada nos territórios: os condomínios horizontais fechados. Os primeiros passaram a ser construídos na região durante o início da década de 1990, enquanto que as legislações que os regulamentaram foram consolidadas quase quinze anos depois. Ademais, a matéria segue ausente de regulamentação na escala federal.

Para além desta introdução e das considerações finais, este artigo é composto por outras três partes. A primeira versa sobre o território e a norma. A segunda parte apresenta o contexto

³ Esta tese de doutoramento pode ser acessada no repositório da universidade, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://repositorio.unisc.br:8080/jspui/handle/11624/2440>

dos municípios analisados e a terceira parte, partindo do materialismo histórico e dialético (método adotado) aponta para a relação dialética existente entre norma e território.

2. ALÉM DO ESPAÇO GEOGRÁFICO: TERRITÓRIO E NORMA

O Estado se mostrou paulatinamente enquanto um produtor principal de normas. Contudo, hodiernamente, a partir do avanço da globalização, é possível perceber que a tarefa de legislar está sendo de responsabilidade também de outros agentes, como as organizações sociais e as corporações transnacionais que detêm atuação em diferentes níveis e escalas⁴ (ANTAS JÚNIOR, 2004).

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que o território deve ser entendido para além de um espaço geográfico que define partes administrativas, porque ele é apropriado, usado, de maneira desigual por agentes sociais, em diferentes sentidos e ações: econômica, política, social, cultural. E é por essa razão que o território deve ser considerado enquanto uma parte constitutiva que permite análises da sociedade. Chama-se então a atenção para a necessidade de compreensão da dimensão territorial que acomete os mais diferentes processos sociais: urbanização, elaboração de políticas públicas, de leis, que de alguma forma influenciam e regulam as relações, os usos desse território, na mesma medida em que o condicionam (SILVEIRA e SOUZA, 2017).

Assim, a partir de uma acepção epistemológica proposta por Milton Santos (1994), o território é entendido também como norma. O autor conformou o espaço geográfico como um conjunto de objetos e de sistema de ações que não pode ser dissociado. Logo, para Santos (1994) há uma ordem no território que é formada a partir do modo como os objetos são organizados e são objetos no sentido mais amplo do seu entendimento, pois a humanidade também se encontra presente nessa realidade. Como forma de ilustrar a questão, tem-se a distribuição populacional. Essa população encontra-se distribuída em um território e tem características próprias, ou seja, a sua composição pode ser majoritariamente de um grupo, como adultos e mulheres, e ter menos crianças; ou ser composto por pessoas com questões de saúde que necessitam ser resolvidas. Simultaneamente, a partir da cronologia de organização desses objetos no território e como foram dispostos, é possível entender os aspectos históricos de alguns ordenamentos do território.

Igualmente o modo como o território é organizado e ordenado faz com que alguns espaços possuam maior habilidade do que outros, a fim de possibilitar a instalação de determinadas atividades. Um dos resultados desse processo é o território apresentando-se também como uma

⁴ Para Antas Júnior (2004), as corporações possuem um papel importante na maneira em que a regulação de um território é elaborada, sobretudo diante do fato de o Estado não alcançar tanta efetividade ou adesão a tal regulação. Nesse contexto, as organizações possuem como objetivo, dentre tantos outros, a intervenção nos territórios por meio da técnica, criando formas regulatórias que têm como consequência a cooperação capitalista.

norma. As normas são criadas a partir de ações e do como o próprio território se apresenta. “Esse conjunto de características materiais e não-materiais constituem o que se pode chamar de Lei do Lugar”. (SANTOS, 1994, p. 3).

Outrossim, no caso específico do Brasil é preciso destacar que o país possui uma estrutura federativa peculiar, com um ordenamento jurídico próprio e também único no mundo. Os estados-membros e os municípios possuem conjuntos de leis próprias que devem estar em consonância com a legislação federal, o que dá sentido à multiescalaridade da produção legislativa brasileira. Sendo assim, o espaço que está submetido a uma lei e a um poder jurídico determinado, também é normatizado por tal poder. Conforme disposto por Hammes (2017), tendo em vista o pacto federativo existente no Brasil, as leis podem ser criadas em distintos níveis da federação. Algumas legislações são de competência exclusiva da União, enquanto que outras têm regulação a partir da escala local: o município. Assim também acontece com as matérias. Certas matérias possuem previsão acerca de qual ente federativo é capacitado para legislar.

Também, “do mesmo modo existem normas, como as sociais e culturais, que mesmo não tendo força de lei, existem concretamente e encontram-se instituídas regulando comportamentos”. (SANTOS, 1994, p. 3). Nestas configurações sociais é que podem ser encontradas as culturas de cada localidade, que podem, inclusive, oporem-se à global (SANTOS, 1994).

3. OBJETOS ANALISADOS – CONTEXTUALIZANDO A REALIDADE DE CAPÃO DA CANOA E DE XANGRI-LÁ

A ocupação territorial e a urbanização do Litoral Norte gaúcho são marcadas por diferentes momentos. Para melhor entendimento, parte-se do proposto por Strohacker (2007) que em suas pesquisas dividiu a urbanização da região em fases. Contudo, foram incluídas novas fases/períodos e também se adotou o termo *ocupação*, por entender-se que este seria mais adequado para o que se pretende expor. Quando se adota o termo *ocupação* estar-se-á dando visibilidade também para as populações originárias que ocuparam essa região e que em muitas situações são ignoradas, inclusive em trabalhos acadêmicos. Sendo assim, a figura 01 mostra como a ocupação territorial de Capão da Canoa e de Xangri-Lá ocorreu:

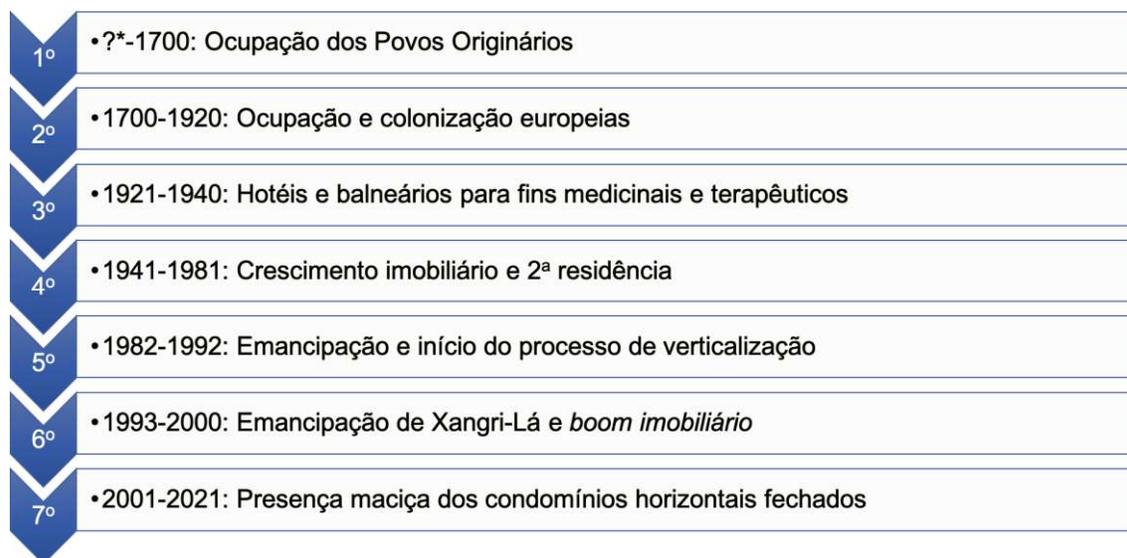


Figura 01: Ocupação e urbanização do território de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Fonte: organizado pela autora, 2021. *Não é possível precisar com exatidão quando teve início a ocupação deste território pelos povos originários.

A partir da análise da figura 01 é possível perceber que a ocupação e a urbanização dos municípios analisados podem ser divididas em sete fases/períodos. O 1º período não é possível de delimitar o seu início, tendo em vista não se saber quando ocorreu a primeira ocupação da região pelas populações originárias. Em ambos os municípios há a presença de sambaquis com indícios de ocupação que remonta há pelo menos três mil anos. Assim, este período é marcado pela ocupação a partir de populações originárias, principalmente das etnias Guarani e Taquara (SOUZA, 2019). O 2º período é marcado pela ocupação europeia, especialmente a de origem portuguesa/açoriana. O 3º período caracteriza-se pela presença de hotéis que atraíam turistas em busca dos banhos de praia medicinais. O 4º período dá início ao crescimento do mercado imobiliário, sobretudo diante dos investimentos estatais que foram realizados na região. A procura de segundas residências também aumenta significativamente durante o período (1941-1981). O 5º período tem início com Capão da Canoa emancipando-se do município de Osório, além da presença de edificações, dando início à verticalização de algumas áreas, especialmente a região central do município. O 6º período, marcado pela emancipação de Xangri-Lá do município caponense, tem também o aumento nas transações imobiliárias. E o derradeiro período (7º) possui a presença expressiva de novos produtos imobiliários, traduzidos em condomínios horizontais fechados.

De outra banda, a figura 02, a seguir, demonstra como a maioria dos municípios do Litoral Norte são polarizados pela capital gaúcha, Porto Alegre, que está a 132 km de Xangri-Lá e 140 km de Capão da Canoa. E é justamente por essas relações com outras escalas que impera uma análise dos municípios escolhidos com suas articulações mais amplas, que se estabelecem no plano regional, estadual, nacional e também internacional, pois elas constituíram-se a partir da formação socioespacial conformada pela presença de incorporadoras de capital internacional

(como é o caso da WagnerPar). Outrossim, em tempos de globalização, de internacionalização da economia, as ações tanto das empresas quanto das pessoas tornam-se mais complexas, motivo pelo qual seus interesses e estratégias são definidos em diferentes escalas.

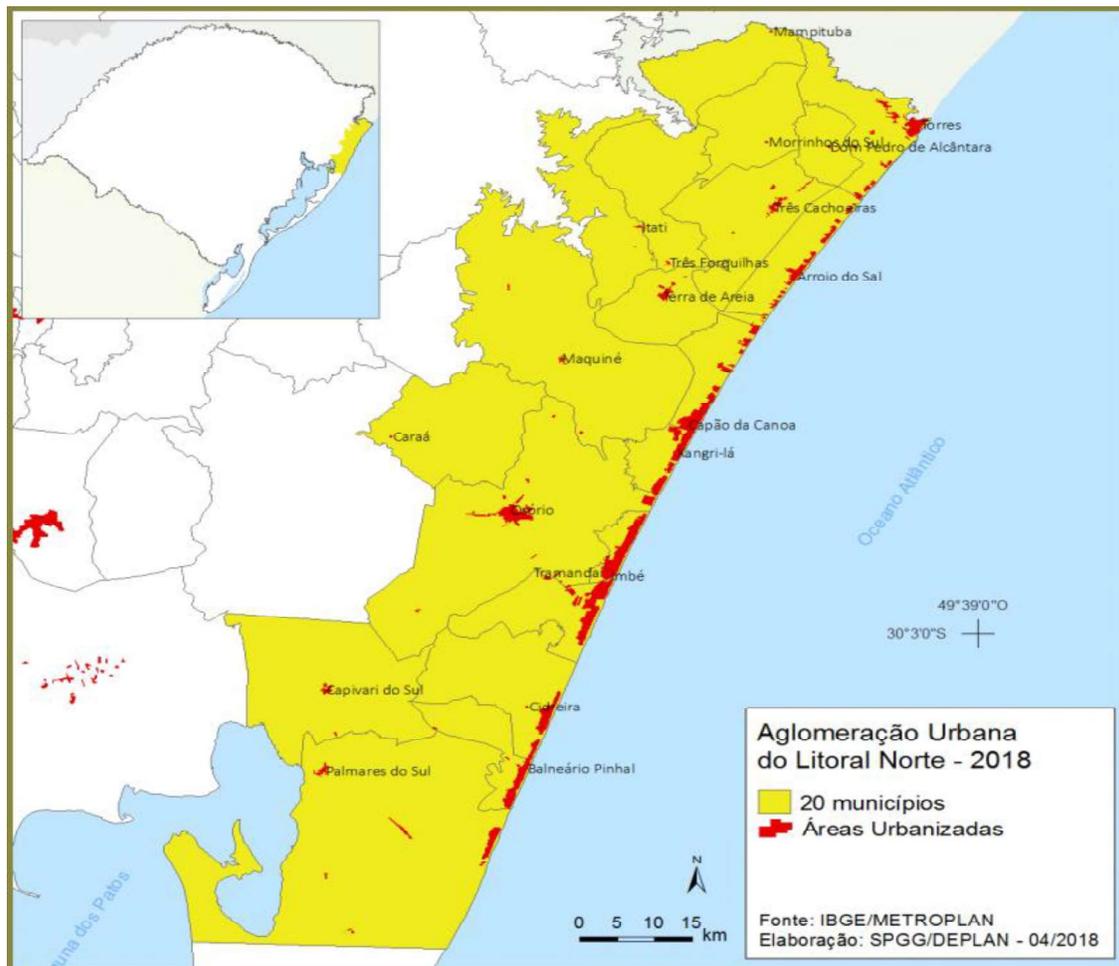


Figura 02: Aglomeração Urbana do Litoral Norte do RS, 2018. Fonte: IBGE/METROPLAN. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201805/07112302-aglomeracao-urbana-do-litoral-norte-2018.pdf>. Acesso em: 2021.

Ainda, no mapa acima é possível constatar a proximidade territorial entre os municípios estudados. Eles são conubardos e possuem íntima relação no que diz respeito, tanto ao contexto histórico, quanto ao modo como as suas populações se relacionam entre si. Assim, importa tratar das características demográficas e socioeconômicas do processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Primeiramente, tem-se que em relação ao crescimento demográfico da última década, tanto Capão da Canoa, quanto Xangri-Lá, tiveram um aumento populacional superior ao do Estado do Rio Grande do Sul, já que concentraram incrementos expressivos e tiveram um percentual de aumento acima de 30% no último período censitário.

Municípios, Região e Estado		Capão da Canoa	Xangri-lá	Litoral Norte	Rio Grande do Sul
População Total	2000	30.498	8.197	268.788	10.181.749
	2010	42.040	12.434	296.983	10.693.929
População Urbana (A)	2000	30.285	7.618	219.381	8.317.984
	2010	41.787	12.379	254.373	9.100.291
População Rural (B)	2000	164	573	70.113	1.869.814
	2010	113	55	41.70	1.593.638
A (%)	2000	99,46%	93,01%	77,19%	81,65%
	2010	99,73%	99,56%	84%	86%
B (%)	2000	0,54%	6,99%	22,81%	18,35%
	2010	0,27%	0,44%	16%	14%

Quadro 01: População Total, Rural e Urbana de Capão da Canoa e Xangri-Lá –2010. Fonte: Censo IBGE (2000; 2010).

Outro aspecto que merece ser destacado é a população flutuante presente nos municípios do Litoral Norte Gaúcho, principalmente em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, conforme quadro 02, a seguir:

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

Quadro 02: População flutuante em Capão da Canoa e em Xangri-Lá. Fonte: Zuanazzi e Bartels, (2016).

*Estimativa populacional da FEE para 2015 (por isso os dados diferem-se da tabela anterior).

A pesquisa realizada por Zuanazzi e Bartels (2016) leva em consideração dois conjuntos populacionais. O primeiro diz respeito à população permanente, que reside nos municípios. O segundo conjunto trata da população flutuante, que não reside, porém vive nos municípios por um período determinado. A população total representa a soma desses dois conjuntos: residente+flutuante.

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

Em 2015, janeiro, as residências ocupadas e as residências de uso ocasional tiveram o maior registro de ocupação, com a população média chegando a 106.399 habitantes em Capão da Canoa. No município vizinho, Xangri-Lá, o aumento populacional representou 187,7%, quando analisados os números de população permanente e população flutuante (ZUANAZZI e BERTELS, 2016). Ressalta-se que o estudo de Zuanazzi e Batels (2016) é um dos poucos trabalhos acerca da contabilização dessa população que se desloca para passar o verão nos municípios estudados. Então, ainda é de difícil cálculo o número total de veranistas que todos os verões passam os meses de dezembro, janeiro, fevereiro e março no Litoral Norte Gaúcho.

Outra questão que merece destaque quando analisados os municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá é o aumento da população que possui 65 anos ou mais. Nos últimos anos a população idosa tem procurado a região em busca de melhor qualidade de vida. O quadro 03 aponta que nos municípios estudados houve um aumento dessa população, sendo este aumento superior à média do estado do Rio Grande do Sul.

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

Quadro 03: População acima de 65 anos no Litoral Norte do RS em 1991, 2000 e 2010. Fonte: Organizado pela autora a partir de Ramos (2014). *Xangri-Lá não havia sido emancipado durante o período censitário de 1991.

Os dados chamam atenção, porque são ainda mais significativos se comparados à média estadual. Conforme as informações do IBGE (2000 e 2010), entre 2000 e 2010, a população idosa na região cresceu 73%, enquanto que no estado o aumento foi de 36%. Atentando-se especificamente sobre os dados do município de Xangri-Lá, essa diferença com a média estadual é ainda maior, pois a população idosa no município representou um aumento de 132% entre 2000 e 2010, ou seja, três vezes mais do que a média gaúcha.

E foi nesse contexto que os primeiros condomínios horizontais fechados surgiram nos municípios. Importa destacar que no Brasil não existe uma legislação federal que regule a matéria, de tal modo que cada município cria a sua própria legislação para regulamentar a temática em âmbito local, nos municípios analisados a criação das legislações locais ocorreu por meio de firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, com o Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Em termos históricos, o município de Xangri-Lá foi o primeiro município da região a legislar sobre a matéria, contudo essa legislação foi criada quatorze anos após o primeiro condomínio fechado ter sua construção iniciada (1990). Então, houve um vácuo legal de quase quinze anos em que estes empreendimentos foram se espraiando pelo município, sendo construídos em áreas de preservação ambiental, como beira da praia, em cômodos, até que uma

legislação os regulamentasse. A maneira como a criação e a aplicação dessa legislação se deram pode ser vista em outros trabalhos de maneira mais detalhada (SOUZA, 2013, 2017 e 2019).

Retomando Santos (1994) é possível afirmar que o processo de produção do espaço urbano dos municípios estudados envolveu disputas e interesses diversos. E território, a partir de uma situação consolidada (condomínios horizontais fechados inseridos no espaço há mais de dez anos), serviu como base para que a lei municipal fosse criada. Logo, ausente uma regulamentação federal, foi na escala local, nos municípios que a matéria restou regulada. O quadro 04 identifica os agentes produtores do espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá e busca apresentar, mesmo que de forma breve, as escalas em que tais agentes atuam, além de quais processos utilizam e quais ações desempenham.

Agentes	Processos e Ações	Escalas de ação
Proprietários dos meios de produção	São representantes dos setores industrial, comercial e de serviços, que se envolvem também na política de elaboração de leis.	Local, Urbana, Municipal, Nacional e Global
Proprietários Fundiários	Venda ou permuta de terrenos com as incorporadoras financeirizadas para o desenvolvimento de produtos imobiliários. Tem interesse especial no valor de troca.	Local, Urbana, Municipal
Promotores Imobiliários	<i>Pequenas Incorporadoras</i> : Prestação de serviços à construtoras maiores e empreitadas próprias.	Local, Urbana, Municipal
	<i>Incorporadoras e construtoras de capital aberto</i> : expansão do capital financeiro e participação no custeio do mercado de capitais, além de distribuição territorial dos resultados produtivos e financeiros.	Nacional
	<i>Imobiliárias Corretores de Imóveis</i> : Trabalham no mercado visando obter lucro mediante a compra, venda e aluguel de imóveis e como intermediários. Comercialização dos produtos imobiliários; Estabelecimento de parcerias com imobiliárias de outras regiões.	Local, Urbana, Municipal
	<i>Estado</i> : promoção do espaço urbano.	Local, Urbana, Municipal
Estado	Promoção do espaço urbano; Regulamentação do uso e ocupação do solo urbano; Subsídio em programas de habitação social.	Local, Urbana, Municipal, Nacional e Global
Grupos Sociais Excluídos	Produzem e reproduzem o espaço urbano, mercadologicamente e resistindo à especulação imobiliária, tanto em terrenos públicos, quanto em privados.	Local, Urbana, Municipal, Nacional

Quadro 04: Agentes, processos, e escalas de ações no espaço urbano de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Fonte: SOUZA, 2019.

Diante de tais particularidades, como o fato de os municípios possuírem uma população relativamente pequena e contarem com uma alta arrecadação tributária (em razão da presença de condomínios horizontais fechados), capaz de torná-los autossustentáveis e praticamente independentes de repasses fiscais da União e do estado do Rio Grande do Sul (SOUZA, 2019), que todo esse processo histórico torna peculiar e importante a compreensão de como se dá a relação dialética entre território e norma, questão a ser abordada no próximo item.

4. A RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE TERRITÓRIO E NORMA

Nos municípios estudados os objetos dispostos no território exigem uma produção de leis para que a convivência entre as pessoas seja minimamente organizada, assim como o próprio ordenamento territorial. No caso dos condomínios horizontais fechados, além de exigirem uma lei própria que os regulamente, eles são responsáveis por originar diversas outras normas, como convenções condominiais, normas de convivência, de segurança, de circulação, entre outras. Santos (1996, p. 121) assevera que “uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade do Estado sobre outras macroorganizações”. Assim, mesmo que surjam ações globais, as ações e as consequências são pontuais/locais.

Não obstante, no Brasil, com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 (CRFB/1988), o ente federativo municipal recebeu uma carga de responsabilidade que até então não possuía e, a partir disto cabe ao município dirigir suas políticas evitando atender interesses exclusivos de grupos hegemônicos, os quais, em muitas ocasiões, tentam exercer suas forças. Este é o caso da especulação imobiliária. A sociedade civil é quem deve ser a principal destinatária das ações municipais. Há um conflito visível entre o social e o corporativo econômico, o qual pode ser imposto pela globalização.

Antas Júnior (2004, p. 84) reforça o modo como a globalização resulta em consequências distintas, na medida em que afirma que o pluralismo jurídico

também é produzido a partir de lógicas modernas. À medida que a densidade das relações internacionais aumentou exponencialmente nos últimos três decênios, em função do desenvolvimento acentuado nos campos da comunicação e da informação, promoveu-se uma interpenetração mais freqüente entre os dois modelos ocidentais de concepção jurídica. Esse entrelaçamento tem propiciado novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país — e é por isso que tais agentes também estruturam de maneira inovadora, hoje, a ordem global.

Ao seguir o raciocínio, o autor enfatiza a importância de se entender o pensamento inovador de Milton Santos ao propor a relação entre a Geografia e o Direito, estabelecendo um apontamento de que o território pode ser fonte, não-formal, do Direito. A “relação entre a forma geográfica e a

forma jurídica, a saber: como a materialidade desdobra-se em ação, e o seu inverso” (ANTAS JÚNIOR, 2004, p. 83). Essa proposta é representada na figura 3:

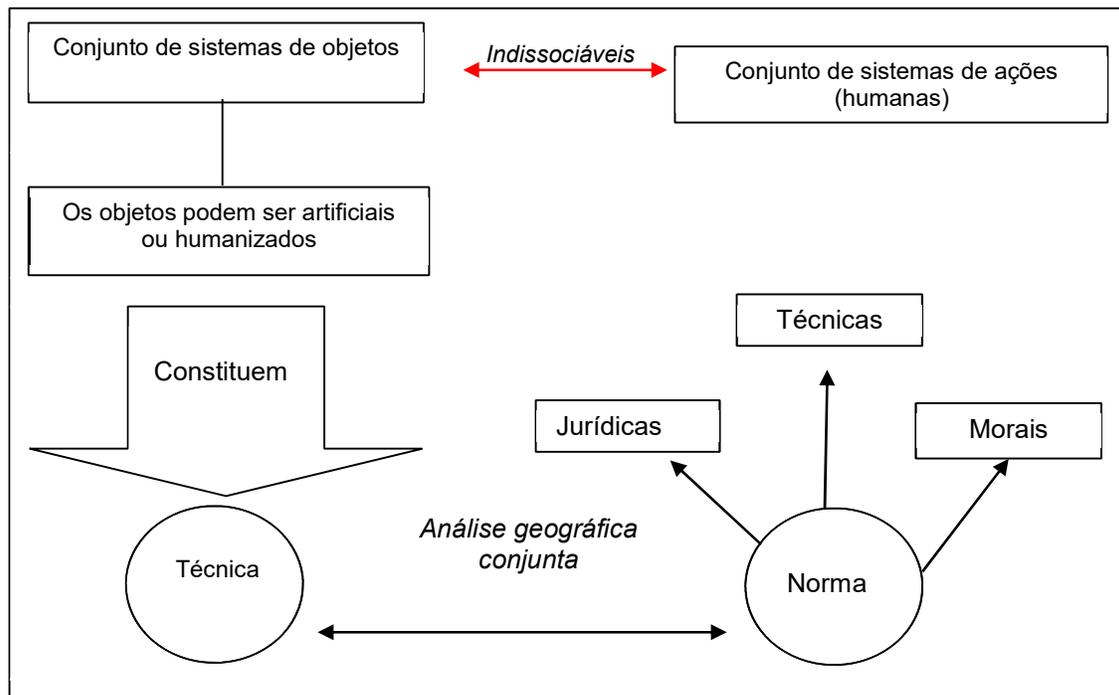


Figura 03: Relação entre Geografia e Direito. Fonte: Elaborado pela autora a partir de SANTOS (1996).

A respeito do raciocínio que fora representado acima, Antas Júnior (2005, p. 65-66) afirma que

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

Os condomínios horizontais fechados surgem nesse contexto. Trata-se de uma relação dialética que é estabelecida entre a sociedade e o território. Dificilmente poderia existir uma proibição para a comercialização desse tipo de produto imobiliário e a lei surge então para regular algo que já é concreto no território. E isso não se dá ausente de falhas, como é o caso dos municípios analisados, nos quais condomínios horizontais fechados construídos em área de preservação permanente foram legalizados. Por isso a importância de se pensar o território como fonte não-formal do Direito, “isto é, de compreender que parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como que parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas”. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 33).

Ainda sobre a relação entre Geografia e Direito, é no município de Capão da Canoa que estão situados elementos constituintes da região, como Fórum de Justiça, Defensoria Pública, Hospital, Corpo de Bombeiros, *campus* universitários, entre outros. Mesmo que estes órgãos e

instituições tenham limitações diferenciadas, a sua inserção no território se refere com o que Milton Santos (1985), ressaltado por Antas Júnior (2005, p. 42) determina como “território como norma, isto é, ao modo como aqueles elementos do território estão presentes em termos de quantidade, arranjo e densidade”. Estas instituições *geografizam-se*.

Para a compreensão do território como norma e como fonte não-formal do Direito precisa-se ir além do conceito clássico de norma, que deve ser percebida como algo que vai além de uma simples codificação, como defendido pela escola tradicional do positivismo jurídico. A permanência do pensamento positivista em relação à norma pode resultar no aumento de violências e desigualdades, na medida em que reduz ao Estado a utilização de formas alternativas de resolução de conflitos.

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

Conforme Müller (2007, p. 40), a fragilidade do pensamento positivista pode ser justificada em razão da deficiência a respostas de questões sobre a relação existente entre o Direito e a realidade “ser e dever-ser, as questões relativas à teoria do significado e da referência, da capacidade da língua natural, bem como o do caráter processual da decisão jurídica dos conflitos”. Nessa seara também importa retificar o entendimento sobre o conceito de território ainda tão presente no meio jurídico, que reforça o território como uma delimitação espacial. Streck e Morais (2003, p. 152, grifos no original) conceituam território como:

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

A compreensão sobre território, no Direito, passa por uma ideia de que este é composto e resumido ao espaço geográfico. Ele não é apropriado e ressignificado. Essa complexidade se intensifica quando relacionamos com o fato de o Brasil seguir um ordenamento jurídico único, de tradição *civil law – modelo romano-germânico* –, no qual as leis partem de uma imposição, distintamente do modelo *common law*, com base em precedentes e aplicado nos Estados Unidos. Entre as duas configurações, “uma eminentemente territorial, a outra social – resultam das relações de poder que, conforme dissemos, provêm, em parte, do papel condicionador dos objetos técnicos” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 54).

As normas jurídicas são marcadas pela sua universalidade e obrigatoriedade. Devem servir para todos e todas, além de serem originadas em sistema jurídico que prescreve sanções em caso

de desobediência. “A inflexibilidade da lei em relação a sua obrigatoriedade e generalidade está demonstrada no aforismo *dura lex, sed lex*, isto é, a lei é dura, mas é lei”. (OGUISSO e SCHMIDT, 1999, p. 176). Isso significa dizer que a lei deve ser obedecida independente do que determine, porém, não pode deliberar absurdos e deve buscar o bem de toda a população. Atente-se para o fato de que as normas também seguem o que dita o período histórico no qual são elaboradas, pois são criadas a fim de que atendam necessidades.

Tanto é que, conforme a sociedade foi se modificando, o poder de elaboração das leis também mudou. Durante a Idade Média essa tarefa era de responsabilidade da Igreja católica e essa função se estendia pelo território europeu e também pelo território colonial brasileiro. O Estado adotou essa responsabilidade a partir do surgimento do capitalismo na Europa e no, caso brasileiro, com a proclamação da República, e, no período atual de globalização, a tarefa de criação de leis é dividida entre agentes estatais e agentes não estatais, como as grandes corporações, traduzindo-se no que Antas Júnior (2005, p. 75) chama de *forma híbrida de regulação*.

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

Em relação às corporações transnacionais, mesmo com foco na atuação global, é perceptível que na esfera/escala local, elas influem diretamente. São empreiteiras, incorporadoras, construtoras, que em muitas ocasiões, também ocupam papéis no poder legislativo e no poder executivo, a fim de aprovar legislações específicas. (ROLNIK, 2015). Corrêa (2014) afirma que o espaço urbano é resultado do jogo de interesses e das ações realizadas por estes agentes sociais.

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

E é a partir dessa influência sobre o Estado que o território sofre os impactos diretos dos agentes sociais produtores do espaço urbano. E algumas conformações territoriais, como é o caso dos municípios presentes no Litoral Norte gaúcho, demandam normas específicas, como as leis complementares que foram criadas em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, visando regularizar a presença dos condomínios horizontais fechados no território da região.

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

Nessa realidade o território não resta passivo, ele responde ao tensionamento social e aos conflitos nos lugares. Embora exista uma ausência de gerenciamento em todas as escalas, que resulta na abdicação do atendimento às necessidades da população, o território “por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, demanda a produção intensa de normas”. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 95).

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

De acordo com Milton Santos (1996) as forças presentes no território brasileiro permitem a criação de leis pelas próprias empresas, sobretudo ante o modo como o território é ordenado. Conforme Antas Júnior (2005) é preciso inovar e ir além dos limites criados. Com novos arranjos e “novas formas de produzir o território, há também novas formas de constituição do direito. Entrelaçam-se aí geografia e direito, em bastantes pontos de intersecção e num mútuo condicionamento dialético”. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 162).

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

Embora também presente na globalização, o Direito pode ser considerado como um instrumento na luta contra ações perpetradas por agentes sociais que detêm a hegemonia. Especialmente porque é possível perceber que se está diante de um sistema passível de possibilidades, tendo em vista que “o espaço geográfico é fonte material e não-formal do direito, o sistema jurídico frequentemente pode ser instrumentalizado para atender aos interesses desses agentes” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 202-203).

O espaço é capaz de reproduzir a totalidade social, visto que as transformações são impostas por necessidades, também sociais, econômicas e políticas. Desse modo, o espaço se reproduz, ele próprio, inserido em uma totalidade, quando se desenvolve em razão do modo de produção de sua sequência de momentos. Mas o espaço também exerce influência sobre o

desenvolvimento de outras estruturas, razão pela qual é um elemento essencial da totalidade social, bem como de seus movimentos. Os objetos técnicos encontram-se nas localizações correspondentes aos anseios da produção em determinado período e, na sequência, em razão da sua presença, exercem influência nos momentos sucessivos da produção (SANTOS, 1985).

Veja que o conhecimento acerca dos sistemas de objetos técnicos, das técnicas, das tecnologias e seus funcionamentos na afinidade com a constituição dos territórios relaciona-se ao movimento de apreensão de como o espaço geográfico é contido na intencionalidade. Esta intencionalidade impõe condições à economia, à política, à cultura, mas também ao direito, persistindo então, um entendimento de que a “relação dialética entre o direito e a geografia ganha especial expressão a partir do caso da regulação atual na formação socioespacial brasileira” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 226). Tudo converge para o entendimento de que o “território usado é assim uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações” (SILVEIRA, 2011, p. 5). As mudanças no território podem exercer influências nas normas jurídicas resultando em revisões e reajustes quando não atenderem ao que se pretende. Igualmente, há uma mudança da própria Geografia e também do Direito visível nas legislações que possuem matéria territorial (ANTAS JÚNIOR, 2005).

Ao fim, a partir dessa relação entre Direito e Geografia e do território como fonte do primeiro, foi possível verificar no caso analisado, que Capão da Canoa e Xangri-Lá utilizaram-se do território para criar uma lei que regulamenta um produto imobiliário que ainda gera discussões no meio jurídico, diante da ausência de lei federal reguladora. A origem das leis complementares criadas nos municípios estudados encontra-se em um Termo de Ajustamento de Conduta assinado com o representante do Ministério Público do Rio Grande do Sul e outros representantes municipais de regiões diferentes do Rio Grande do Sul nas quais os condomínios também se encontram presentes. Assim, a primeira Lei Complementar que regulamentou a matéria em Xangri-Lá é de 2004 (Lei Complementar n.º 007/2004), enquanto que no município de Capão da Canoa, a legislação foi criada em 2008 (Lei Complementar n.º 018/2008). Em 2019 Xangri-Lá contava com mais de trinta condomínios horizontais fechados em comercialização e Capão da Canoa possuía mais de dez (SOUZA, 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das considerações tecidas foi possível perquirir que o Direito e a Geografia possuem uma relação que se fortalece cotidianamente. Diante dessa relação estudou-se os condomínios horizontais fechados em duas cidades pequenas: Capão da Canoa e Xangri-Lá, localidades em que práticas comuns de metrópoles e cidades médias acabam sendo reproduzidas por grandes incorporadoras, construtoras e outros agentes produtores do espaço urbano.

Explicitando a relação entre norma e território buscou-se compreender como ocorreu o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte gaúcho e como nesse caso o território serviu como fonte não-formal do Direito, servindo de base para a criação das leis complementares que regulamentam os condomínios nessas duas localidades. Para tanto foi ressaltada a necessidade de superação da concepção positivista da norma e enfatizou-se como atos legiferantes podem ser também atos políticos.

Foi a partir da construção iniciada por Milton Santos (1996) e potencializada por Antas Júnior (2005), que o Direito percebe o território como uma fonte não-formal. Essa possibilidade detém uma pujança no Direito, que ainda se limita às fontes tradicionais como a lei, a jurisprudência e a doutrina. Construir um pensamento em torno dessa concepção epistemológica possibilitou entender a construção social da lei que orienta a inserção de condomínios horizontais fechados nos municípios analisados.

Os condomínios horizontais fechados mudaram e continuam modificando a paisagem dessas localidades. E, diante da globalização e do avanço do capitalismo, podem ser vistos, inclusive, em cidades pequenas (como é o caso de Capão da Canoa e de Xangri-Lá), concretizando nesses locais, grandes negócios (transações imobiliárias milionárias).

REFERÊNCIAS

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território. *Geosp*, São Paulo, v. 16, p. 81-86, 2004.

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico como fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. Espaço geográfico e direito: a regulação corporativa do território no período da globalização. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território: Contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, pp. 16-36.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Distrito Federal: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, *Censo de 2000*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, *Censo de 2010*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Organizadores.) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2014. pp. 41-52.

FEE. *Fundação de Economia e Estatística*. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

HAMMES, Elia Denise. A interpretação da norma jurídica pelos atores territoriais na implementação de políticas públicas. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. (Organizadores.) *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017. pp. 135-149.

- MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. Trad. Dimitri Dimoulis et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- OGUISSO, Taka; SCHMIDT, Maria José. Sobre a elaboração de normas jurídicas. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 175-85, jun.1999.
- RAMOS, Alexandre Costa. *Fatores de ação migratória no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o Desenvolvimento Regional: Um Estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e de Osório*. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado) –Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era nas finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SANTOS, Milton. *Desafio do ordenamento territorial: O pensamento*. Fotocópia do original, 1994.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1996.
- SANTOS, Milton. *A revanche do território*. Em Folha de S. Paulo, 03 de agosto, 1997.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO – SEPLAG. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- SILVEIRA, Maria Laura. Território usado: Dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. *Ciência geográfica*, v. 15, n. 1, p. 4-12, 2011.
- SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; SOUZA, Mariana Barbosa de. (Organizadores.). *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.
- SOUZA, Mariana Barbosa de. *Urbanização e segregação socioespacial na região do litoral norte do Rio Grande do Sul: uma análise da expansão e da (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais*. 2013, 119 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.
- SOUZA, Mariana Barbosa de. *Condomínios horizontais fechados: urbanização e segregação socioespacial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul, 2017.
- SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território: o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*. 2019, 303 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.
- SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território: o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no litoral norte do Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2021.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- STROHACKER, Tânia Marques. *Urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Contribuição para a Gestão Urbana Ambiental do Município de Capão da Canoa*. 2007, 399 f. Tese (Doutorado) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- ZUANAZZI, Pedro Tonon; BARTELS, Mariana. *Estimativas para a população flutuante do Litoral Norte do RS*. Porto Alegre: FEE, 2016.