

PLAN TERR

**Universidade Estadual de Feira de Santana
Departamento de Ciências Humanas e Filosofia
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial
Mestrado Profissional – PLAN TERR**

DIEGO SANTOS REBELO

**LOTEAMENTOS REGULARES, IRREGULARES, ÁREAS INSTITUCIONAIS E
LOTES EM PEQUENAS CIDADES: A PRODUÇÃO DA CIDADE DE SANTA
BÁRBARA-BA POR MEIO DO PARCELAMENTO DO SOLO**

Feira de Santana/BA
2023

DIEGO SANTOS REBELO

**LOTEAMENTOS REGULARES, IRREGULARES, ÁREAS INSTITUCIONAIS E
LOTES EM PEQUENAS CIDADES: A PRODUÇÃO DA CIDADE DE SANTA
BÁRBARA-BA POR MEIO DO PARCELAMENTO DO SOLO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), em nível de Mestrado Profissional, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana.

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

Feira de Santana/BA
2023

Ficha Catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado - UEFS

R234

Rebelo, Diego Santos

Loteamentos regulares, irregulares, áreas institucionais e lotes em pequenas cidades: a produção da cidade de Santa Bárbara-Ba por meio do parcelamento do solo / Diego Santos Rebelo. – 2023.
160 f.: il.

Orientador: Janio Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial - PLAN TERR, Feira de Santana, 2023.

1. Planejamento urbano. 2. Loteamentos. 3. Parcelamento do solo urbano.
I. Título. II. Santos, Janio, orient. III. Universidade Estadual de Feira de Santana.

CDU 711.4 (814.22)


DIEGO SANTOS REBELO

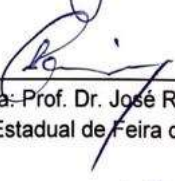
**LOTEAMENTOS REGULARES, IRREGULARES, ÁREAS INSTITUCIONAIS E
LOTES EM PEQUENAS CIDADES: A PRODUÇÃO DA CIDADE DE SANTA
BÁRBARA-BA POR MEIO DO PARCELAMENTO DO SOLO**

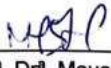
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANERR) da Universidade Estadual de Feira de Santana como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial.

Aprovada em 18 de maio de 2023.

BANCA EXAMINADORA


Orientador: Prof. Dr. Janio Santos
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS/PLANERR


Banca: Prof. Dr. José Raimundo Oliveira Lima
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS/PLANERR


Banca: Prof.ª Dr.ª Mayara Mychella Sena Araújo
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Dedico este trabalho à minha avó,
Lindaura Maria Rebelo, por ser
exemplo de amor incondicional, paz
espiritual e sabedoria sem fim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, enquanto força motriz da natureza do mundo, ignorado em muitos aspectos por praticantes das religiões, mas que conecta a fé diversos segmentos religiosos, por me proporcionar perseverança durante toda a minha vida. Visitado nas orações deste agnóstico que crê na força da oração, da ancestralidade e da cultura como formas de compreender as energias emanadas para instrumentalizar a realização deste sonho.

Aos meus pais Maria Lucia Santos Rebelo e José Carlos Rebelo, pelo apoio e incentivo que serviram de alicerce para as minhas realizações, e pela crença constante no meu crescimento, principalmente nas adversidades enfrentadas em anos pandêmicos, e por força de exemplo pessoal e incentivo psíquico e moral nessa jornada. Vocês são a parte mais importante da minha vida!

A minha irmã, pela força em não me deixar desistir em nenhum momento da minha vida, verdadeira mola propulsora nas lutas diárias e pela amizade e atenção dedicadas quando sempre precisei. Ao aprendizado que me trouxe na breve maternidade, perseverando na dedicação exclusiva à sua filha, Antonella (*in memoriam*), uma luz que permeia nossas vidas e que nos dá forças a seguir.

A minha família, que em muitos momentos não compreendia as razões do “estudo”, mas estava atenta a cada passo do meu caminho. Em especial às grandes incentivadoras desde a minha mais tenra idade: meus avós, tios e tias, sobretudo, a quem sempre acreditou na minha jornada em direção ao caminho melhor pela educação, minhas tias Maria de Lourdes (Dinha), Lucivalda (Ninha) e Lucineide (Neide).

Aos meus mais próximos que sempre me deram as mãos e suportaram por muito as sensações que me causaram a construção deste trabalho, e me conduziram sempre no caminho da perseverança e das alegrias, pessoalmente, a Lucas e aos amigos Hadson, Ricardo, Léo, Sheila, Keila e Fábio e tantos outros que estiveram ao meu lado no percurso deste trabalho, auxiliando tanto no TCC, quanto no apoio moral e afetivo.

Ao meu professor orientador Janio Santos, pela paciência, pela orientação presente, pelo cuidado e sensibilidade quando enfrentei os problemas que fugiam

ao meu controle e pelas valiosas contribuições dadas durante toda a construção da presente dissertação. Nos encontramos pessoalmente poucas vezes, mas o suficiente para compreender a sua dedicação ao estudo das cidades médias e pequenas, e o seu apreço ao trabalho bem realizado. Que essa dedicação e o seu acolhimento com todos possam ser um acalento nesta universidade.

Foram anos atípicos, atravessados pela doença da Covid-19, causada por um coronavírus, que findou no reconhecimento de uma pandemia mundial decretada diante da velocidade geográfica com a qual ceifou, apenas no nosso país 700 mil vidas, e acabou por nos forçar a realizar todo o trabalho à distância. Sofremos um duro golpe na convivência pessoal, em sala de aula, e ganhamos em estreitar os laços de forma virtual, dividindo anseios, dores e medo. A pesquisa sofreu com a impossibilidade de realizar parte do trabalho de campo e atravessamos tempos incertos partilhados pelas redes sociais, abraços virtuais e amizades de grande força e conexão.

A todos os meus amigos do mestrado que compartilharam dos inúmeros desafios que enfrentamos, sempre com o espírito colaborativo, em especial, ao grupo composto pelos meus queridos Lucas Cauã, James Chaves e Monira Matos, amigos que ganhei no mestrado e levarei para a vida. Agradecimento especial à Anselmo, cujas contribuições na elaboração cartográfica me deram norte para novos questionamentos na forma e expressão do trabalho.

Gostaria de expressar minha enorme gratidão aos amigos de Santa Bárbara que estiveram presentes em minha jornada, por meio de solicitações, conversas, requerimentos e ofícios, fornecendo informações e ajudando com o levantamento documental. Tive a honra de trabalhar nessa cidade acolhedora durante meu tempo como procurador municipal, onde fiz amizades, aprendi muito e desenvolvi uma paixão ainda maior pela gestão pública e questões de Direito Público.

Entre os amigos que fiz na cidade, gostaria de destacar a querida amiga Rosinha e sua família; Heide Godeiro; Cláudia, Secretária de Cultura; D. Ana, que me ajudou com o patrimônio; Mariston, que me auxiliou no processo de levantamento documental; e os vereadores: Professor Roberto, Pedro Falcão e Nai de Ló; bem como minha colega de Gestão Pública Municipal (UFBA) e procuradora, Dra. Allany Fabilly; e todos aqueles que direta ou indiretamente ajudaram em meu trabalho.

Também quero agradecer à Universidade Estadual de Feira de Santana e ao seu corpo docente que demonstrou estar comprometido com a qualidade e excelência do ensino, ainda que a ciência do país tenha atravessado momentos dolorosos num período marcado pelo descrédito e a “sucateização” do Ensino Público. Que fique para a História: vencemos tudo isso!

Eu era revoltada, não acreditava em ninguém. Odiava os políticos e os patrões, porque o meu sonho era escrever e o pobre não pode ter ideal nobre. Eu sabia que ia angariar inimigos, porque ninguém está habituado a esse tipo de literatura. Seja o que Deus quiser. Eu escrevi a realidade.
(Carolina Maria de Jesus, Quarto de Despejo – Diário de uma Favelada, 1960)

“Eu sei que aqui em Santa Bárbara havia um terreno em volta da igreja que antigamente pertencia a paróquia. [...] Ninguém tomava posse daquilo por que era de Santa Bárbara. Era de onde o povo tirava lenha – o tanque Novo, o Soares – tudo era terreno baldio, pertencia à Santa. Todo mundo podia usar. Depois disso os moradores tomaram posse e fizeram uso-capeão... chegaram os mais sabidos, cercaram...pronto! Ficou a Santa a ver navios.”
Luiza de Moraes Carneiro, 1986

RESUMO

Esta dissertação objetiva analisar as bases legais e técnicas para aprovação de loteamentos nas pequenas cidades, ao levar em conta as formas de ocupação e parcelamento do solo urbano. Para tanto, analisa a produção do espaço urbano na cidade de Santa Bárbara por meio dos loteamentos criados entre os anos de 2010 e 2020. Buscou-se levantar os loteamentos produzidos no período utilizando-se da lei de parcelamento do solo urbano (LPSU) e legislação local, para aprovação, instalação e fiscalização dos loteamentos criados no período de recorte, com o intuito de verificar requisitos de legalidade, ilegalidade e irregularidade que pudessem responder aos interesses e demandas do município e loteadores na reprodução do espaço urbano. Fundamentado nessas informações, identificou a cidade como uma pequena, amparando-se no aspecto teóricos, ainda que apresentemos críticas sobre esses. A cidade pequena está desobrigada a produção de um plano diretor de desenvolvimento urbano (PDDU) por contar com população menor que 20 mil habitantes, segundo o artigo 182, § da Constituição Federal, e do Estatuto da cidade (Lei 10.257/2001). Diante da ausência referida e da reticente proposição de sucessivas gestões em criar um PDDU, levantou-se os marcos legais para regulamentação de lotes na cidade e a sua utilização na condução da aprovação dos loteamentos urbanos, compreendendo a estratégia utilizada pelos atores na implantação desses empreendimentos. Numa análise mais pormenorizada, identificar os loteamentos e os loteadores, suas origens, e o desenvolvimento de uma trilha que respondesse acerca do caminho para expansão urbana realizada por meio do parcelamento do solo. O trabalho filtrou os loteamentos do período e verificou, de forma documental e por meio de entrevista, a existência de oito loteamentos formalizados. O condão da análise era identificar, por fim, quais deles estavam irregulares, legais ou ilegais e os impactos causados pela ausência de itens essenciais ao cumprimento do mínimo cobrado pela lei de parcelamento. Como resultado deste estudo, pode-se indicar interesses externos nos lotes comercializados. Dos oito loteamentos autorizados, apenas um cumpriu de forma irrestrita o procedimento conjugado de normas municipais e da LPSU. Em Santa Bárbara foi se expandido à revelia de um controle sobre o procedimento do solo e ultrapassando os limites sobre da área de expansão. Para além disso, resultou na caracterização de lotes que não se findam numa correspondência com a norma e respondem à caracterização da produção do espaço urbano, por meio dos loteamentos, em expansão irregular e ilegal e, em que pese as críticas ao processo de legalização de terras sem acompanhamento das fases do estudo, conduzem a cidade a uma caracterização disforme e distante das características técnicas e das bases legais em que se ancoram os loteamentos.

Palavras chave: produção do espaço urbano, planejamento urbano, cidade pequena, loteamento imobiliário.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the legal and technical basis for the approval of subdivisions in small cities, taking into account the forms of occupation and division of urban land. To do so, it analyzes the production of urban space in the city of Santa Bárbara through the subdivisions created between the years 2010 and 2020. The goal was to identify the subdivisions produced during this period using the urban land subdivision law (LPSU) and local legislation for the approval, installation, and monitoring of subdivisions created during the period of analysis, in order to verify requirements of legality, illegality, and irregularity that could respond to the interests and demands of the municipality and developers in the reproduction of urban space. Based on this information, the city was identified as small, relying on the legal aspect, although we have criticisms of this concept. Small cities are exempt from producing an urban development master plan (PDDU) due to having a population of less than 20,000 inhabitants, according to Article 182, § of the Federal Constitution and the Statute of the City (Law 10.257/2001). In the absence of the aforementioned and the hesitant proposal of successive administrations to create a PDDU, the legal framework for regulating lots in the city and their use in guiding the approval of urban subdivisions was identified, understanding the strategy used by actors in implementing these ventures. In a more detailed analysis, the study identified the subdivisions and developers, their origins, and the development of a path that responded to the way of urban expansion through land subdivision. The study filtered the subdivisions of the period and verified, documentally and through interviews, the existence of eight formalized subdivisions. The aim of the analysis was to identify which of them were irregular, legal, or illegal, and the impacts caused by the absence of essential items to comply with the minimum required by the land subdivision law. As a result of this study, external interests in the marketed lots could be identified. Of the eight authorized subdivisions, only one strictly complied with the combined procedure of municipal regulations and the LPSU. The city was expanding without control over the land use procedure and exceeding the limits of the expansion area. Moreover, it resulted in the characterization of lots that do not correspond to the norm and respond to the characterization of the production of urban space through irregular and illegal expansion of subdivisions. Despite criticisms of the process of legalizing land without accompanying study phases, it leads the city to an uneven characterization and distant from the technical characteristics and legal basis on which the subdivisions are anchored.

Keywords: urban space production, urban planning, small town, real estate development

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Fotos

Foto 1 - Loteamento Residencial Vila Marques visto por meio de uma das suas vias de acesso, Santa Bárbara, Bahia, 2022	88
Foto 2 - Propaganda de Venda do Loteamento Cerqueira César, Santa Bárbara, Bahia, 2015	89
Foto 3 - Vias de acesso e infraestrutura do Loteamento Residencial Alto da Boa Vista, Santa Bárbara, Bahia, 2022.....	91
Foto 4 - Entrada principal do Loteamento Residencial Alto do Pojuca na região do Morro do Urubu, indicado como zona urbana em decreto e fora dos bairros existentes, Santa Bárbara, Bahia, 2022	92
Foto 5 - Ilustra a situação do Loteamento Portal do Sertão e sua localização, Santa Bárbara, Bahia, 2022	93
Foto 6 - Situação do Loteamento Viva Feliz e áreas sem construção de lotes, Santa Bárbara, Bahia, 2022.....	95
Foto 7 - Loteamento popular Bella Vista e infraestrutura instalada, Santa Bárbara, Bahia, 2022	96
Foto 8 - Divisão entre loteamento Solar e Popular Bela Vista, Santa Bárbara, Bahia, 2022	97

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Percentual população urbana e rural em Santa Bárbara 1940-2010	56
Gráfico 2 - Produto Interno Bruto (PIB) por setores, Santa Bárbara - Bahia, 1970 - 2018.....	60
Gráfico 3 - Loteadores por cidade de Origem e Investimento Santa Bárbara, Bahia, 2014-2019	103
Gráfico 4 - Origem das Glebas loteadas, Santa Bárbara, Bahia, 2010-2020	104

Lista de Mapas

Mapa 1- Localização de Santa Bárbara na Região Metropolitana de Feira de Santana - RMFS (2020)	48
Mapa 2 - Expansão das cidades de Santa Bárbara, Água Fria, Santanópolis e Irará, 1984 a 2019	61
Mapa 3 - Delimitação dos bairros segundo a Lei 384/2006, Santa Bárbara, Bahia, 2022	80
Mapa 4 - Mapa de localização dos setores, Santa Bárbara, Bahia (2020).....	81

Mapa 5- Loteamentos criados na cidade de Santa Bárbara, Bahia, 2014-2020	83
Mapa 6 - Existência de loteamentos fora das delimitações da Lei 586/2006. Santa Bárbara, Bahia, 2022	136

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Taxa de crescimento geométrico anual da população rural e urbana, Santa Bárbara – Bahia, 1940 - 2010	55
Tabela 2 - População total, rural e urbana; Taxa de Urbanização, Santa Bárbara-Bahia, 1940 – 2010 (1940-1960, distrito)	56
Tabela 3 - Produto Interno Bruto (PIB), por setores (%), Santa Bárbara - Bahia, 1970 - 2018.	59
Tabela 4 - Loteamentos de pessoas jurídicas com origem e ano de autorização no período, Santa Bárbara, Bahia, 2010-2020	106
Tabela 5 - Percentual da reserva institucional e Percentual da reserva de áreas uso comum nos loteamentos em Santa Bárbara, Bahia, 2014 - 2019	123

Lista de Quadros

Quadro 1- Dispositivos de fundamentação legal para autorização de loteamentos em Santa Bárbara por ano, 2014-2019.....	73
Quadro 2 - Levantamento dos loteamentos registrados no Cartório de Imóveis com nome e ano de registro, Santa Bárbara, Bahia, 2010-2020	101
Quadro 3 - Loteamentos aprovados por meio de decreto, Santa Bárbara, Bahia, 2014-2019	102
Quadro 4 - Loteamentos e os requisitos de regularidade e legalidade período 2010-2020	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
DAM	Documento de Arrecadação Municipal
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA	Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDAP	Instituto Nacional do Desenvolvimento em Administração Pública
LPSU	Lei De Parcelamento do Solo Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PIB -	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
RFMS	Região Metropolitana de Feira de Santana
SAI	Sistema de Acesso à Informação
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUCAM	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. SANTA BÁRBARA: A PRODUÇÃO DA CIDADE E A CONJUNTURA DO ESTADO E DO CAPITAL	30
2.1– PRODUÇÃO DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL NO BRASIL	30
2.2– AÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO SOLO URBANO BRASILEIRO	34
2.3 – PEQUENAS CIDADES E IDENTIFICAÇÃO DE SANTA BÁBARA.....	42
2.3.1 – Produção urbana em Santa Bárbara	46
3. PRODUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE LOTES NA CIDADE DE SANTA BÁRBARA-BAHIA.....	63
3.1 – PLANO DIRETOR E PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS NAS PEQUENAS CIDADES BRASILEIRAS	63
3.2 – MARCOS LEGAIS NA PRODUÇÃO DE LOTES EM SANTA BÁRBARA	68
3.3 – LOTEAMENTOS PRODUZIDOS NA CIDADE E URBANIZAÇÃO (2010-2020)	77
4. LOTEAMENTOS REGULARES, IRREGULARES E ILEGAIS NA CIDADE DE SANTA BÁRBARA: RESPONSABILIDADES SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO	100
4.1 – LOTEADORES E OS INTERESSES NA PRODUÇÃO DE SANTA BÁRBARA.....	100
4.2 – REGULARIZAÇÕES DOS LOTES PRODUZIDOS E REGISTRADOS .	109
4.2.1 - QUALIDADE URBANÍSTICA.....	112
4.2.1.1 Vias de Circulação e Pavimentação.....	112
4.2.1.2 Esgotamento sanitário	113
4.2.1.3 Escoamento de água	115
4.2.1.4 Abastecimento de água	115
4.2.1.5 Ligação de energia elétrica e Iluminação pública.....	116
4.2.2 - REQUISITOS DA LEGALIDADE	117
4.2.2.1 Apresentação do Projeto ou memorial descritivo	117
4.2.2.2 Registro imobiliário.....	117
4.2.3 POSSIBILIDADE DE COMERCIALIZAÇÃO DOS LOTES	119
4.2.3.1 A comercialização	120
4.2.3.2 Titularidade	120
4.2.3.3 Direitos do consumidor	121
4.2.3.4 Reserva de áreas comuns	122
4.3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FISCALIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM SANTA BÁRBARA	127
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
6. REFERÊNCIAS.....	145

APÊNDICE A QUESTIONÁRIO – LOTEADORES - INTERESSES 156

APÊNDICE B QUESTIONÁRIO AOS LOTEADORES - INFRAESTRUTURA.. 157

1. INTRODUÇÃO

A formação das cidades brasileiras sofreu com um déficit de ordenamento e, posteriormente, do planejamento adequado do uso do solo urbano. As razões são diversas para o modelo de parcelamento: a falta de acesso democrático à terra urbana e a comum escassez de norma, ou a distorção interpretativa das existentes, bem como o movimento promovido pelo capital dentro das cidades brasileiras, que continua a produzir modelagens de loteamentos que se incompatibilizam com a ordem legal e com as necessidades sociais.

A compreensão do processo urbanístico brasileiro suplanta uma crise que perpassa a simplificação entre ordenamento e regulação urbanística. Ela se aprofunda no aspecto histórico, com a importação de “modelos” urbanos de outros países, e faz com que não guarde comprometimento com a realidade concreta das cidades brasileiras. Os modelos existentes são implantados, em grande parte, apenas no que podemos chamar de “cidade formal”¹ (MARICATO, 2011).

A aplicação desses modelos urbanísticos nos países da América Latina, dentro do que se denomina “cidade formal”, contribuiu para que a modernização da cidade fosse incompleta e excludente. Além disso, transformou-se em potencial instrumento de dominação ideológica, num país marcado pela desigualdade social e movido por um mercado imobiliário restrito e especulativo (MARICATO, 2011).

Brito (2005 *apud* LEONELLI, 2019) indica que, além de um processo constante de expansão urbana, ampliaram-se os desafios diante do aumento dos fluxos migratórios, assim como o aumento da desigualdade socioterritorial aplicável às grandes cidades brasileiras, no que denominou de urbanização intensiva.

Essa urbanização intensiva, aliada ao modelo de capitalismo em escala global, tiveram impacto tanto na forma como são produzidos os planos urbanos, como a exclusão causada pela cidade formal. Nessa escala, o capital pode alterar os parâmetros normativos aplicados às cidades de maneira geral, sem a identificação de características peculiares de cada cidade do país, o que gera a

¹ Por cidade formal, Maricatto (2011. p. 181) descreve como um modelo holístico de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e nos investimentos públicos em áreas com maior acesso a serviços públicos sistema viário, manutenção de vias públicas e paisagismo, bem como uma maior valorização imobiliária, ao ponto de a definir como “cidade de mercado”

heterogeneidade dos modelos urbanos aplicados (RIGATTI, 2020).

As questões da urbanização intensiva podem se tornar problemas na produção de planejamento nas grandes cidades, que tendem a ser reproduzidos de outra forma em cidades de tamanho médio e pequeno.

O que se vê nas cidades de tamanhos médios e pequenos, ao distanciar-se dos modelos existentes de parcelamento do solo urbano, é a utilização dos regramentos federais, reprodução de planos urbanísticos que não afastam os problemas graves dos municípios brasileiros, de forma que o plano de urbanização dessas cidades sofra interferência da política local (MARICATO, 2011).

Assim, torna-se mais importante a transposição dessa realidade a um país de dimensões continentais, com milhares de municípios, 5.570 no total, segundo o IBGE (2010), com suas especificidades e peculiaridades. Ademais, mesmo que transplantados de outros espaços, sendo produzidos com boa ou má qualidade, nem sempre os planos municipais abarcam a totalidade do território nacional. A título de ilustração, tem-se a não obrigatoriedade de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para os municípios com menos de 20.000 habitantes.

Ainda que pesem as críticas ao modelo de planejamento formatado dos planos diretores da Constituição Federal de 1988 e aos marcos regulatórios existentes sobre o solo, importa que a ocupação da terra de forma ilegal, irregular ou desenvolvida fora dos processos regulatórios urbanos faça parte do modelo de desenvolvimento urbano. Assim, para esses casos, restou a Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei n. 6.799, de 19 de dezembro de 1979, indicar qual seria a condição mínima do parcelamento de maneira geral aplicada a todos os municípios, sendo o lote descrito como a menor fração de terra dotada de infraestrutura (BRASIL, 1979).

Portanto, urge apontar o modelo de cidade que se pretende objeto de estudo e diferenciar aquelas que parcelam e as que constroem. As primeiras são aquelas que possibilitam a abertura de estoques de glebas rurais, transformadas em urbanas e vendidas no formato de lote. A cidade que constrói é definida como àquela com infraestrutura urbana, alto índice de verticalização e loteamentos clandestinos de baixa renda, carentes de regulamentação e de urbanização (LEONELLI, 2012).

O objeto de estudo vai se situar nas cidades que parcelam tendo por base os seus loteamentos subdivididos que tiveram sua gênese em terras rurais transformadas em urbana e trata especificamente das que não possuem normativa jurídica, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), nesse caso, uma cidade sem a obrigatoriedade de criação do plano.

Sem a necessidade de produzir um PDDU, a lei de parcelamento do solo se torna precipuamente a condutora para a formação de novos loteamentos. Há que se pontuar é a supracitada Lei Federal 6.766/79 que indica a maneira como pode ocorrer o parcelamento do solo, sendo a normatização básica iniciada com a definição. Assim, por parcelamento do solo temos a formação de loteamento (criação de lotes) ou desmembramento (divisão de terreno), como as únicas formas hierarquicamente legais em se produzir lotes urbanos, em que pese as leis municipais, principalmente as das capitais brasileiras, ao terem criado tipos legais anômalos (LEONELLI *et. al*, 2012).

Dessa forma, não tendo o loteamento a adequação legal, se torna para todos os efeitos irregular, de forma técnica ou jurídica; ou ainda, se o seu projeto não passou pelo crivo do sistema de aprovação das prefeituras municipais é, para todos os efeitos, ilegal (DA SILVA, 2020).

A exigência legal de uma infraestrutura mínima de tamanho de lote, áreas públicas, faixas “*non edificandi*”, onde se proíbe a ocupação ou qualquer tipo de construção de cunho privado, bem como a aprovação do loteamento, e o seu registro em cartório, são as condições que dão a legalidade do ato e tornam os lotes parte integrante da estrutura urbana municipal.

Essas áreas de não edificação pertencem ao município e são dele desde o ato legal de aprovação do projeto urbanístico do loteamento, até a produção do conjunto arquitetônico, urbanístico ou natural, e servem, pois, ao interesse público em sua dimensão de uso e exploração, tornando-se em sua titulação jurídica bens de domínio público. São vias, praças, zonas ambientais, entre outras, que servem a coletividade (BARROSO, 1993; DA SILVA, 2020).

As áreas especificadas não podem ser cedidas, vendidas ou sofrer qualquer tipo de alienação, de forma que a sua possibilidade é nula no ordenamento jurídico e na modelagem urbanísticas dos municípios brasileiros, ainda que observadas as suas particularidades, a exemplo da desafetação, notadamente os processos fora

da chamada cidade legal.

A revelia da fiscalização municipal e diante da falta de normativa sobre a regulamentação urbanística nos municípios de pequeno porte, haja vista a não obrigatoriedade de produção de um plano diretor nos casos em espeque, o parcelamento do solo se impõe como uma ferramenta para controle e produção da cidade legal. Bem como, a necessidade de fiscalização da reserva legal urbana, dos terrenos públicos gerados da produção de loteamentos, seu uso e destinação, que certamente sofrem com as tensões geradas pela necessidade de moradia, os acordos políticos e a formulação de proposta de lotes pelo mercado.

Contudo, quanto às grandes cidades, isso já é uma demanda que delimita as carências do poder de fiscalização e controle sobre o solo, o que se potencializa, nas pequenas cidades. O levantamento sobre a estrutura administrativa nessas pequenas cidades aponta que, além de não estarem cobertas pela obrigatoriedade do PDDU, não contam, em sua maioria, com a orientação técnica e equipes multidisciplinares para produzir projetos e fiscalizar a condução dos planos urbanísticos, em que pese a sua limitada capacidade institucional. (BASÍLIO, 2011 *apud* AKAISHI 2011).

Nesse recorte situa-se como objeto de estudo o município de Santa Bárbara, que se encontra às margens da BR-116, distante da capital do estado da Bahia cerca de 152km. Em 2010, tinha como população total 19.064 habitantes, sendo 8.669 habitantes em área urbana e 10.395 em zona rural. A população total estimada para o ano de 2020 foi de 20.883 habitantes (IBGE, 2010, 2020).

Segundo dados do Produto Interno Bruto (PIB), os valores indicam que a maior fonte de renda está ligada as atividades terciárias, sobretudo administração, defesa, educação, saúde pública e seguridade social, que se relacionam a administração pública, seguido de indústria e da agropecuária. Em que pese a posição no PIB, esse não reflete decerto a força da agricultura e da pecuária para o município, que tem maioria da população vivendo em área rural, cerca de 54,5% do total, e trabalhando com a terra, com indicadores de 4.050 pessoas ocupadas no campo. (IBGE, 2017a, 2018).

Segundo os fatores apresentados e pela dinâmica que possui, Santa Bárbara é considerada pela classificação do IBGE como centro local, o último nível hierárquico da abrangência das cidades, e tem nos seus limites municipais sua

zona de influência, ainda que possa atrair alguma população de outra cidade para temas específico e não sendo destino principal (IBGE, 2018).

A observação dos registros de lei e, principalmente, das publicações oficiais da cidade, dá conta de que o modelo de aprovação de loteamentos no município segue a legislação federal de parcelamento do solo e tem essa como ferramenta dos processos de aprovação.

Por meio da consulta aos registros legais do município de Santa Bárbara, verifica-se a inexistência de legislação sobre o planejamento do espaço urbano, especificamente no controle da autorização e da urbanização de lotes, com problemas estruturais, falta de delimitação e até mesmo a ocupação de áreas públicas, que via de regra deveriam ser utilizadas em prol do interesse coletivo, e servir à população local.

Esse processo causou consequências nos espaços urbanos no município, como a produção de lotes sem infraestrutura básica, promovidos sem obediência sequer à obrigatoriedade de uma via de acesso, conforme delimita a lei de parcelamento do solo, bem como gerou descontrole sobre a propriedade das áreas institucionais, pertencentes ao coletivo, verdadeiros bens públicos inalienáveis, tendo sido objeto de investigação por meio de inquérito civil sobre a doação de terrenos públicos para fins eleitorais.

Portanto, esta análise tem por objeto a produção de um conhecimento que traga à tona não apenas a regularidade legal na produção dos lotes, mas reflita sobre a cidade real e que a necessidade por novos loteamentos possa ter criado situação *sui generis* na formação de cada cidade pequena. À vista disso, indaga-se: quais as bases legais e técnicas para aprovação de loteamentos nas pequenas cidades, ao levar em conta as formas de ocupação e parcelamento do solo urbano no Brasil, e de que forma a cidade de Santa Bárbara promoveu a produção de lotes no tocante a implantação, autorização e o desenvolvimento de loteamentos legais, ilegais ou irregulares nos últimos 10 anos?!

Frente às indagações supracitadas, parte-se da hipótese de que a autorização na cidade de Santa Bárbara se dá, em grande parte, pela lei de parcelamento do solo, sendo recebidos os requerimentos pelas gestões municipal, aprovados pelo poder executivo. No plano de ação executiva, não se realiza a fiscalização sobre o cumprimento dos requisitos essenciais a abertura de lotes

(loteamento e desmembramento), não se verificando possibilidade de fiscalização sobre a regularidade legal e as adequações urbanísticas apresentados ao órgão público municipal, nem mesmo o respeito à área pública legal (obrigatória), no caso de interesse em parcelar o solo na forma descrita em lei.

O texto pretende compreender às questões diversas levantadas por vários autores quanto às dimensões e a classificação de pequenas cidades numa perspectiva teórica que, dentro desse contexto e com a ampliação do número de pós-graduações em cidades distantes das metrópoles, fez com que mais pesquisadores passassem a criar o interesse maior no estudo dos pequenos centros urbanos (SPOSITO, SILVA, 2013).

Portanto, amplia a problematização do tema, no sentido de refletir sobre a produção das cidades e da garantia de infraestrutura mínima para urbanização dos loteamentos apresentados à administração pública. Isso, para aprovação e adequação com a lei de parcelamento do solo, a fim de pensar a ambiência da formação e do planejamento da cidade.

Busca também entender os interesses no parcelamento do solo urbano do município. Dada a sua história e importância local, a compreensão das nuances econômicas e políticas que permearam a divisão das glebas rurais e sua transformação em lotes para venda no município.

Dessa forma, a meta é conduzir um aprofundamento no sentido de entregar um trabalho que possa reunir de forma quantitativa e qualitativa um produto que sirva de base à construção de projetos para pensar novas políticas de organização da cidade, modelos legais que sirvam, inclusive, como parâmetro urbanístico em outras cidades de mesmo porte e que possam compreender as dinâmicas de suas formações e a padronização normativa para a produção de lotes.

Para esse fim, a pesquisa vai ao interesse, inclusive, de chegar a um produto que possa despertar na Administração Pública um olhar mais apurado no tocante às atividades, ao cuidado com a autorização e ao diálogo com as peculiaridades dos loteamentos no município.

Tais situações, ligadas ao planejamento da cidade, são questões importantes da administração municipal que pode ter preterido o assunto entre outros problemas mais urgentes, como a falta de programas e políticas de ordenamento territorial. Segundo Carneiro (2014), grande parte da arrecadação

municipal, mais de 50%, é destinada a pagamentos de salários de funcionários e o restante dividido para custeio de investimentos e serviços. É possível que, em virtude disso, haja menos recursos disponíveis para custear ações de planejamento urbano.

De igual forma, tem-se a caracterização de espaços e identificação dos problemas na ordenação e utilização do solo, da regularidade, bem como a possibilidade de se estabelecer um instrumento normativo que possa colaborar com a gestão das pequenas cidades. Visto que a observação de peculiaridades na produção legal é importante para a tomada de decisões sobre o melhor caminho para a sua urbanização, respeitando suas características únicas.

A busca é de amparar a responsabilidade no processo de fiscalização dos projetos construídos no formato de loteamentos urbanos, sejam os regulares, irregulares, ou ilegais, para que sirvam como lentes de estudo dessas pequenas cidades, ao passo que sejam úteis para construir um processo cadenciado na proteção dos loteamentos e assegurem tanto o interesse público, quanto à proteção dos adquirentes.

No tocante a essa questão, a produção de trabalhos acadêmicos sobre o município é pequena, sobretudo quanto ao estudo das questões atinentes ao solo urbano. Há pesquisas ligadas à análise da comunicação da gestão (CARNEIRO, 2014); a educação, história e ruralidade (MACEDO, 2008); ao estudo do requeijão, que culturalmente identifica o município como produtor de origem certificada (CARVALHO *et. al.* 2011); ou da qualidade desse produto (CERQUEIRA, 2009). Todavia, não foram encontradas outras fontes sobre o processo em que fora promovida a “urbanização” por meio da produção de lotes no município. Muitos estudos tratam das políticas públicas obrigatórias, como a aprovação do sistema municipal de saneamento, quase sempre produzidos por órgãos com maior capacidade técnica, como o Consórcio Portal do Sertão, Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia e o Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2005; AGERSA, 2017).

Diante dessa notória escassez, o levantamento de outras fontes sobre a formação da cidade, por meio de leis e decretos, e a interpretação dos estudos existentes buscam compreender o crescimento do núcleo urbano de Santa Bárbara sob a perspectiva da aprovação dos loteamentos.

Logo, a análise observa as informações acerca dos bens advindos da aprovação de novos loteamentos, por meio da cessão necessária de parte do terreno, o que serve diretamente ao interesse público.

Portanto, o objetivo central deste trabalho é analisar as bases legais e técnicas para aprovação de loteamentos nas pequenas cidades ao levar em conta as formas de ocupação e parcelamento do solo urbano. Para isso, utiliza como recorte a cidade de Santa Bárbara, no tocante a implantação, autorização e o desenvolvimento de loteamentos legais, ilegais e regulares nos últimos 10 anos. Como objetivos específicos temos: analisar a produção legal e normativa sobre a regulamentação de lotes em cidades pequenas, como marcos que fazem parte da condução dos procedimentos de fiscalização e autorização dos loteamentos urbanos; compreender a produção dessas pequenas cidades, no âmbito da discussão acerca da produção de lotes urbanos, sem amparo no plano diretor; identificar os loteamentos autorizados na última década, verificar as inadequações normativas e apontar como se correlacionam com os levantamentos realizados sobre os loteamentos em pequenas cidades; conhecer a formação dos loteamentos, o cumprimento das normativas e indicar os que se enquadram entre legais, ilegais, irregulares.

A proposta se enquadra em uma abordagem como quali-quantitativa, por atrelar aspectos de sujeitos, subjetividades, a outros aspectos quantificáveis. Quanto a natureza, trata-se de pesquisa explicativa e descritiva, de cunho documental, que se utiliza das classificações entre fontes primárias e secundárias, inicialmente. Levando em conta a necessidade de ampliar o conhecimento sobre a autorização e situação dos loteamentos, a pesquisa se fará por meio de estudo de caso e suas ferramentas (HEERDT, 2007).

A cidade de Santa Bárbara foi o cenário da nossa experiência, na qual desempenhamos um papel ativo como parte da procuradoria do município. Principalmente atuamos como órgão adjunto e auxiliar nas decisões da Administração Pública e na fiscalização do patrimônio. Nesse contexto, realizamos levantamentos essenciais de loteamentos irregulares e áreas institucionais, cuja posse havia sido tomada, destacando a importância da cidade como o recorte de estudo escolhido.

A escolha pelo recorte de Santa Bárbara/Bahia se deu no contexto da

proximidade com o objeto de estudo, do acesso às informações sensíveis à pesquisa e à possibilidade de produzir um banco de dados que o município ainda não possui. Isso pode permitir, além do controle sobre o solo e os loteamentos produzidos na cidade, a implementação ou remodelagem de políticas públicas, obras, melhoramentos urbanos, proteção ambiental e defesa da propriedade pública, verificadas as condições da formação desses lotes.

A via quali-quantitativa é por escolha metodológica a que mais se compromete em abranger os objetivos da pesquisa, que estão ligados à questão da produção do espaço e da normativa para produção de lotes em pequenas cidades. A produção do conhecimento sobre o objeto estudado poderá apresentar variáveis que certamente não serão numeráveis, mas serão tão importantes quanto, uma vez que se trata da busca por uma configuração local que pode ser refletida em grande número de cidades pelo país.

A pesquisa bibliográfica visou identificar de que modo conceitos como urbanização (MARICATO, 2011; LEONELLI, 2012), com especificidade nos processos de pequenas cidades (BERNARDELLI, 2004; SPOSITO, 2009; ENDLICH, 2006), são abordados em estudos existentes no contexto nacional e local, em livros, artigos, teses e dissertações. Ainda na construção dos termos enfocados no trabalho, há a definição dos loteamentos, as formas de divisão em lotes nas pequenas cidades e o arcabouço normativo responsável por amparar e identificar a legalidade e irregularidade desses loteamentos (BERNARDELLI, 2004; BARROSO, 1993; LEONELLI, 2012; GARCIA, 2014; FERNANDES, 2014; RIGATTI, 2012).

Assim, a apresentação do recorte por meios bibliográficos se amparou no esforço dos munícipes com a literatura acerca da formação histórica da cidade (MACEDO, 2008; GENOT, 1993), bem como da necessidade de situar o município num contexto regional e local em suas dinâmicas econômicas e sociais, por meio das informações disponíveis em bancos de dados (IBGE, 2017).

O levantamento documental teve por escopo verificar como esse processo se deu num contexto local, direcionado ao recorte da cidade em estudo. Mas, para isso, foi necessário identificar de que forma a legislação tratou do uso do solo, seu alinhamento com a base constitucional para o planejamento de cidades, previsto no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que recepciona a lei de

Zoneamento do Solo (Lei 6766/79), e dá amparo ainda à Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o Estatuto da Cidade.

Dessa forma, o citado levantamento legislativo pôde ser realizado de maneira virtual, através de pesquisa em sítios de internet, arquivos digitais (bibliotecas) e, fisicamente, por meio de acesso aos documentos do legislativo, decretos e regulamentos na sede em arquivo da Câmara de Vereadores e nos arquivos da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara.

A pesquisa documental também serviu a identificação dos processos de urbanização, criação de lotes e verificação de autorização e fiscalização, no município. A respeito dos loteamentos reconhecidamente aprovados, utilizamos documentos presentes no Arquivo Público do município (Secretaria de Infraestrutura), em pastas classificadas por nome do loteamento e organizadas por data de aprovação. Nelas, constam o requerimento de loteamento, mapas de localização e divisão dos lotes, identificação de áreas não edificáveis (públicas), autorizações, decretos, plantas, entre outros. Os documentos necessários informados nos arquivos do município, acessados por meio de autorização da referida Secretaria, serviram a verificação ainda de mapas apresentados no processo de autorização, bem como o acesso aos documentos do registro levados ao Cartório de Imóveis.

Frente ao supracitado, percebe-se que o levantamento realizado acerca dos lotes produzidos nos últimos 10 anos no município e os mapas apresentados deram suporte a produção de uma base informativa de localização, reconhecimento, produção legal e o acesso aos dados sobre lotes e seus loteadores, bem como os adquirentes ou moradores desses lotes por meio de lista levantada na Diretoria de Patrimônio do Município disponível nos arquivos do órgão.

Tal rol de publicações é de decretos de autorização dos anos de 2010 a 2020. Os diários oficiais são publicados por dia do ato, e foram analisados os arquivos físicos no município e eletrônicos disponibilizados em sítio oficial do município e em sítio do Instituto Nacional do Desenvolvimento em Administração Pública (INDAP) (2013/2016 – 2022) e do Sistema de Acesso à Informação (SAI) (2017-2020) das publicações, tendo por condão dar transparência aos atos administrativos, conforme preceitua o art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Após identificadas as situações dos loteamentos, em face de constarem dos

documentos a identificação dos loteadores, fora realizado o levantamento dos endereços e telefones desses, por meio de criação de um cadastro com o fito de produzir formulários objetivos, no intuito de delinear de forma mais abrangente os processos de cada loteamento, suas características e peculiaridades e a conformidade ou não dos lotes produzidos.

Em um levantamento preliminar, por meio de ofícios direcionados à Câmara de Vereadores, a Diretoria de Patrimônio e ao Cartório de Imóveis do Município, foram encontrados oito loteamentos aprovados durante o período de 2010-2020, o que compreende um recorte adequado para a produção do trabalho e para conseguir informações (SANTA BÁRBARA, 2018). Os documentos apontam que alguns loteamentos foram sinalizados como irregulares e outros passíveis de regularidade, e que são identificados com apelidos, de como são conhecidos na cidade. Alguns desses apontados em procedimento oficial registrado no Ministério Público sobre a ocupação em áreas institucionais e doações de terrenos realizado em 2018, no Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação (IDEA) do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA).

Foi realizado também o levantamento das ações judiciais por meio de pesquisa em sistemas de ações nas Varas da Comarca de Santa Bárbara, nos juizados especiais e no MPBA. A pesquisa encontrou informações acerca de questões relacionadas aos loteamentos e verificou indícios que apontavam para o descumprimento legal.

A observação *in loco* teve por condão a verificação da situação dos loteamentos, identificando dentro dos objetivos do trabalho as características, problemas, cumprimento de regra de aprovação, preservação ou uso de área institucional, cumprimento do projeto original apresentado, tanto quanto à adequação, tamanho e regularidade com o decreto que o criou. Posteriormente, serviu a análise do cumprimento da base normativa utilizada pela municipalidade.

A existência de loteamentos irregulares, em que constam apenas “apelidos” dos loteamentos, foi observada junto à Secretaria de Infraestrutura para conhecimento também dos loteamentos ilegais por esses verificados, bem como estão inseridos no texto e em formulário de pesquisa.

A identificação dos loteamentos ilegais foi conferida no levantamento realizado pela Diretoria de Patrimônio, que gerou a denúncia no Ministério Público.

O documento capaz de apontar a existência de loteamentos ilegais faz parte de um levantamento de ocupações em áreas institucionais e de loteamentos não autorizados, ou com impossibilidade de existência, por tratar-se o terreno de bem público.

A aplicação de formulários nos moldes apresentados por Günter (2013), que resumem a proposição do objetivo a ser alcançado e a forma como se realizaram os questionamentos da pesquisa, teve por intuito verificar, com os loteadores identificados, as hipóteses de ação do poder público, histórico do empreendimento, a visão dos processos de legalização (aprovação, fiscalização, autorização) e urbanização dos lotes. Com isso, foi possível a aplicação de um modelo correlato à pesquisa “bola de neve” (VINUTO, 2014), em que os loteamentos e seus respectivos proprietários são reconhecidos pelos órgãos de Patrimônio e Infraestrutura do município, bem como por outros loteadores, devido à proximidade dos empreendimentos, aplicando-se aos loteadores regulares formulários acerca do interesse no empreendimento, que ocorreu com dois ao final.

As informações dos loteadores irregulares e os implicadores que fizeram com que esses não regularizassem seus empreendimentos tornarem-se parte da pesquisa em fontes diversas (Registro imobiliário, observação da infraestrutura), separando àqueles que conseguiram avançar no processo de registros e os que foram identificados como não registrados ou irregulares.

Além dos formulários, foram essenciais informações sobre a fiscalização do cumprimento normativo, motivo pelo qual uma entrevista roteirizada dirigida à fiscalização do município. Também foi feita para consulta junto à Secretaria de Infraestrutura, ligada ao poder público municipal.

Face a manutenção do quadro sanitário, pandemia da Covid-19, uma alternativa foi a utilização de formato eletrônico, disponibilizado em modelo que foi acessível aos pesquisados (GIBBS, 2009) como o e-mail, e o formulário eletrônico criado por meio do *Google Forms* (Plataforma objetiva de questionários), e a aplicação desses, que envolveu distanciamento social e medidas sanitárias de proteção.

Os levantamentos de dados sobre os loteamentos, histórico, problemas, regras de preservação de área institucional, cumprimento de projeto apresentado, fiscalização da produção de loteamentos e cumprimento de normativas para

regularidade dos lotes e acesso, posto que são produzidos com escala nominal ou classificadora, com questões objetivas e subjetivas, foram essenciais para a construção de um diagnóstico por meio de análise de conteúdo (MINAYO, 2002).

O cruzamento dos dados produziu, inicialmente, uma nova lista de loteamentos mais detalhada que a dos documentos encontrados nos arquivos do município e dos levantados em cartório, bem como se pode verificar como ocorreu a produção dos loteamentos irregulares dentro da cidade no período de recorte.

Os dados coletados acerca dos loteamentos aprovados e publicados tiveram por condão a produção de mapa ampliado do município que aponta de forma mais específica a localização, a situação e a condição atual de fiscalização do loteamento, atinente tanto ao cumprimento das regras urbanísticas, quanto à sua regularidade, irregularidade ou, em alguns casos, comprovando a sua ilegalidade.

Também foi criado um banco de dados que pode identificar os processos, com o tabelamento dos dados, identificação de cada um dos loteamentos, e indicação das suas especificidades: regulares (se mantida do projeto original), irregulares (origem da irregularidade), e ilegais (razões para não regularização registro).

As áreas onde se situam os loteamentos dentro da cidade demandam a existência de vias públicas e, conforme lei de parcelamento do solo, o terreno só pode ser parcelado se houver acesso por via urbana, guardando proximidade assim com o eixo mais central do município. Essa delimitação foi realizada com a utilização de softwares como o Qgis e o Google Earth, aplicando-lhe o recorte com as coordenadas dos mapas apresentados quando da aprovação dos loteamentos.

A localização dos loteamentos e dos bairros teve por base um mapa disponibilizado em Portable Document (PDF). Como o arquivo editável, que foi solicitado não foi encontrado pela Secretaria de Infraestrutura do município, a edição foi realizada por meio da vetorização do mapa, e inserida no Qgis sobrepondo camadas, com banco de dados do estado da Bahia, bem como amparada na legislação municipal e recortes com imagens de satélite do Google.

A análise do quantitativo de loteamentos específicos, sua categorização e a utilização de ferramentas como formulários e entrevistas, teve por finalidade produzir tabelas e gráficos simples sobre as situações encontradas, e textualmente indicar as peculiaridades no intuito de confirmar a hipótese levantada e construir às

respostas dos objetivos da pesquisa (GERHARDT *et al.*, 2009).

O tratamento dos dados levou em conta a interpretação do levantamento encontrado nos processos administrativos, nos mapas, observações e anotações das visitas. Também foram produzidos mapas de alguns deles, a exemplo da ocupação do solo e identificação de vias, acesso dos loteamentos, tendo por base referencial os documentos existentes no município, a exemplo dos seguintes loteamentos encontrados: Residencial Vila Marques, Loteamento Cerqueira César I, Portal do Sertão, Loteamento Popular Bella Vista, Alto da Boa Vista, Vila Feliz, Alto do Pojuca e Loteamento Popular Solar, entre outros.

Para o estudo que abarca a parte mais qualitativa, a tabulação dos dados serviu para a produção de um comparativo, com separação de categorias que identifiquem o tipo de loteamento (regulares, irregulares e ilegais), por meio de codificação. A análise foi realizada sob a ótica das pequenas cidades, amparada nos processos de imbricação do capital na produção dos espaços urbanos.

Além da Introdução e das Considerações finais, o trabalho está subdividido em três capítulos, na forma seguinte: no segundo capítulo, será tratada a produção desigual da cidade no Brasil, através do aporte histórico e teórico; depois, a ação do Estado na produção do solo urbano e os reflexos na estrutura normativa; e finda com discussões históricas e socioeconômicas de Santa Bárbara.

O terceiro capítulo aborda o histórico da legislação sobre produção de loteamentos nas cidades brasileiras e, para tanto, o texto se ampara no modo como se produz a pequena cidade. O capítulo continua com os marcos legais (decretos, leis e normas) da produção de loteamento sem Santa Bárbara e encerra com a análise desses loteamentos no período 2010-2020.

O quarto capítulo apresenta os interesses dos loteadores na criação de loteamentos em Santa Bárbara. Após, o cumprimento (ou não) da legislação na produção desses loteamentos. Por final, as formas de fiscalização e controle exercidos pela administração pública e as implicações da produção de lotes no uso e ocupação do solo urbano de Santa Bárbara.

2. SANTA BÁRBARA: A PRODUÇÃO DA CIDADE E A CONJUNTURA DO ESTADO E DO CAPITAL

2.1– PRODUÇÃO DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL NO BRASIL

A urbanização pode ser definida como um processo que envolve além do desenvolvimento físico da ocupação do solo urbano, os fatores geográficos circundantes que formulam características subjetivas. Portanto, não pode ser vista apenas na análise da estrutura territorial, mas como um conjunto de aspectos históricos, demográficos, socioterritoriais, entre outros.

Singer (1998, p. 27) compreende que “na verdade, hoje mais do que no passado, estes aspectos não passam de uma primeira aparência de um processo mais profundo de transformação da estrutura de classes e dos modos de produção presentes”. A análise sobre urbanização não pode levar em conta apenas aspectos físicos da modificação do espaço, mas está conectada aos aspectos mais íntimos da reprodução de práticas de apreensão do modo de vida pelo capital.

Nesse contexto, a urbanização se caracteriza também pela necessidade de um olhar multidimensional, que possa levar em conta a essência das suas contradições e as modificações no espaço, por meio da análise dos aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais (SPOSITO, SILVA, 2013).

Em harmonia ao supracitado, a melhor escolha teórica é pela leitura da história dos processos urbanísticos, com base na ótica do materialismo histórico. A produção do espaço se dará no sentido em que expressa o caráter da formação econômica e social da sua matriz produtora. Dessa forma, as cidades, enquanto matrizes produtoras se estruturam no meio natural e adaptam seus processos para a realização das atividades econômicas e sociais humanas (PINHEIRO, 2007).

A produção do urbano por meio da transformação do meio natural e, principalmente, a sua ligação com os aspectos históricos, caracterizou o crescimento das vilas e a exploração experimentada pela América Latina por meio da exploração colonial promovida pelos europeus. Isso termina por moldar a nossa urbanização, conforme Pinheiro (2007, p.62):

A tendência da urbanização latino-americana à aglomeração urbana, entendida aqui como concentração de atividades e de população em poucas unidades, em detrimento do resto da rede

urbana, é uma contradição que o capitalismo apresenta em países. Resulta dos mecanismos do livre mercado, que protege as decisões do capital visando somente o lucro; como por exemplo, a indústria que requer ampla escala de produção e aproveitamento máximo da sua capacidade instalada, irá se instalar nas áreas onde houve investimentos maciços em serviços de infraestrutura – transporte, energia, água, esgoto, comunicações. E o Estado, por sua vez, ainda irá beneficiar a instalação dessa indústria de várias formas, para que ela fique em áreas, ou economias, de aglomeração.

O modelo de colônias amplamente utilizados em toda a América Latina, com base em um modelo agroexportador promovia a exploração litorânea e a concentração demográfica e urbana em torno dos portos importantes, de forma que a expansão dos primeiros núcleos urbanos do país se deu nos moldes adotados na costa dos países latinos. A influência que esse modelo agroexportador teve sobre a atual formação urbana é muito forte, ao ponto de Pinheiro (2007, p. 63) dizer que “[...]ocorre enorme desequilíbrio inter-regional, urbano-rural e interurbano, e conseqüentemente uma acentuação do subdesenvolvimento”.

A urbanização brasileira, em sua face “moderníssima”, é assim considerada por conta do aumento tardio do tamanho das cidades, haja vista que em grande parte da história o Brasil fora um país essencialmente agrário. Frente a esse cenário, nota-se que a expansão urbana está ligada aos fluxos de capital, notadamente os advindos do litoral com direção ao interior (SANTOS, 1992). No Brasil, esse fenômeno avançou na medida em que perdeu espaço a essencialidade do campo e a cidade passou a concentrar serviços, mão de obra e parte importante do mercado consumidor e da industrialização.

O país deixou de ser um modelo que era apenas voltado a uma articulação com os mercados europeus e deu lugar ao modelo industrial, com expansão do mercado interno de consumo. A urbanização foi redefinida com a industrialização e hierarquização das cidades, classificadas pela sua funcionalidade (PAULINO, SANTOS, 1996).

Essa modificação de uma estrutura predominantemente agrária para um modelo industrial e o redesenho que isso provocou na produção do espaço urbano foram observados a partir da década de 30 do século XX. A criação de uma onerosa estrutura estatal de suporte às atividades industriais mobilizou a produção de moradias e aumento do mercado consumidor para produtos e serviços (PAULINO,

SANTOS, 1996).

As novas atividades industriais, a produção de moradias para os trabalhadores e os fluxos de escoamento da produção imprimiu o crescimento de algumas cidades permitindo a determinada parcela dos trabalhadores o acesso a novas formas de moradia (SPOSITO, 1997).

Para Santos (1993), o Golpe Militar de 1964 foi um marco da rápida integração do país ao movimento de internalização do capital para a agroexportação e para atendimento do aumento da demanda do mercado interno. As modificações do espaço face ao aumento populacional e a maior disponibilidade de crédito às populações mais pobres favoreceram a expansão imobiliária.

A dinâmica que o capital alcançou no período após a Ditadura Militar foi determinante na produção das cidades no Brasil. A magnitude desse processo marcou o lugar das cidades pequenas na contemporaneidade (SPOSITO, SILVA, 2009, 2013).

Ademais, adicionam-se ao crescimento industrial, ao escoamento da produção agrícola e ao aumento da diversidade de fluxos econômicos, a evolução técnica e científica que são apontados como provedores de novas modelagens do espaço e que estão em destaque contemporaneamente na dinâmica urbana (SANTOS, 1993).

A revolução técnico-científica moldou a urbanização por novos parâmetros, sendo responsável por aprofundar as desigualdades regionais e corroborar com os rumos da urbanização brasileira ao produzir o aumento da população urbana em apenas meio século (PINHEIRO, 2007).

As cidades desenvolveram-se em escalas diferentes, com respeito a sua historicidade, de forma que não há como dissociar seu processo de expansão do que acontece na globalização da economia² e dos seus fatores externos, os quais são aspectos importantes a serem considerados contemporaneamente na urbanização. Identifica-se, entre esses, a flexibilização do capital, a alteração dos fluxos migratórios e novas dinâmicas demográficas, com o aumento de oportunidades econômicas em localidades menores.

²O espaço geográfico é uma funcionalização da globalização. Para Santos (1993, p. 49), é um "conjunto indissociável de sistemas de objetos naturais ou fabricados e de sistemas de ações, deliberadas ou não". A globalização da economia é assim uma mediação entre o mundo e as possibilidades locais, desenhando espaços de desigualdade causados pela ação humana.

Nas décadas recentes acentuaram-se novas tendências no desenvolvimento territorial brasileiro, por meio de mudanças no perfil da ocupação de terras, que avançou do padrão em direção ao litoral para o interior, movido pelo de industrialização de algumas dessas áreas. Houve o aumento na ocupação do interior e acentuou-se o crescimento de cidades médias e pequenas, com destaque a Região Nordeste (AKAISHI, 2011).

Por outra ótica, a desigualdade social promovida pelos fluxos de capital acaba por modelar as cidades, ao passo que reflete os processos globais de interferência da economia na urbanização (ROLNIK, 2019). Todavia, atingem de igual modo as menores escalas, a exemplo das cidades pequenas.

Essa interferência também se reflete na questão da moradia. Com isso, a posse da terra se torna alvo do capitalismo mundial e impacta de tal maneira na urbanização, que passa a ser considerada como novas formas de colonização da terra e da moradia, marcada por um controle econômico sobre o espaço urbano (ROLNIK, 2019).

A mercantilização dos imóveis adentra os parâmetros legais de urbanização e capitaliza a terra para processos cada vez mais ligados à especulação imobiliária e ao aumento do preço dos imóveis urbanos. E os espaços menores, para além das grandes centralidades, irão desempenhar papel relevante na reprodução desse modelo (ENDLICH, 2011).

Além disso, nota-se que a urbanização guarda estrita relação com a possibilidade de modificação de estruturas legais ou criação de métodos institucionais de apreensão da propriedade e precarização da posse da terra em todo o mundo. O intuito é ter controle sobre o crescimento das cidades (ROLNIK, 2019). Assim, a produção da cidade passa da venda direta da terra e da posse precária ao redesenho especulativo dos terrenos e processos únicos de formação urbana, seja por meio do financiamento para o acesso à moradia e, nos quinhões mais distantes, nas formas *sui generis* de venda de terras e ocupações de imóvel, terreno ou loteamentos urbanos.

O modelo de produção de cidades adotado contemporaneamente tem base em processos de formalização da terra por meio de normativas delineadas pelo legislativo federal e a aplicação desses modelos urbanísticos contribui para a formação de cidades excludentes. A urbanização brasileira fora atravessada assim

por uma das formações mais desiguais do mundo e a legislação, bem como o processo tardio de redemocratização, auxilia na usurpação de controle sobre a terra daqueles que já estavam sob o seu domínio, o que demonstra não ser um mero cenário das relações sociais, mas uma instância ativa para dominação econômica e ideológica (MARICATO, 2000).

Verifica-se, portanto, que a urbanização brasileira é fruto de uma dinâmica segregadora e excludente e que tem por base muitas das características da sociedade patrimonialista e clientelista nas quais o país se formou. Sobre a caracterização dessa urbanização, pode-se destacar a dificuldade de acesso à moradia pela classe pobre, gestões urbanas com investimentos públicos voltados às áreas de maior especulação imobiliária e, por fim, uma legislação ambígua e a aplicação arbitrária da lei (MARICATO, 2000).

A importância de se observar que esse crescimento das cidades, não mais limitado às metrópoles e as cidades grandes, provoca uma reflexão sobre o controle da terra urbana por meio da legislação, legitimado por interesses do capital e da segregação espacial ocasionada pela incursão da política urbana na produção legislativa e controle do espaço. Muito embora esse crescimento seja observado nas metrópoles e cidades de maior porte, assume também outros conteúdos nas cidades médias e pequenas.

2.2– AÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO SOLO URBANO BRASILEIRO

O Estado no Brasil, desde os seus primórdios, se ancora numa estrutura jurídico político para a manutenção dos privilégios de uma classe detentora de direitos hereditários, desde a divisão do mundo entre Portugal e Espanha. Assim, compreender a construção de uma mentalidade baseada na produção agroexportadora, que desenhou a estrutura fundiária e urbana do país, é essencial para compreender como o Estado interferiu na condução da divisão do país e na produção do solo urbano.

No século XVI por interesse da Coroa Portuguesa de exploração das novas terras, aos donatários competiam a doação de parte das suas Capitâneas, que eram essas grandes faixas do território brasileiro, que eram subdivididas a partir do litoral, até áreas inexploradas. Legalmente, se instrumentaliza a doação de partes da Capitania pelo regime de sesmarias, já utilizado na Europa, mas que no Brasil

ganhou uma outra configuração diante do modelo de exploração da Colônia conquistada (GERMANI, 2006).

Diferente do modelo português, a sesmaria no Brasil nunca fora uma posse com tempo limitado, em verdade, era concedida de forma perene nos moldes de uma propriedade ao sesmeiro, podendo o mesmo dela dispor e alienar da forma que lhe fosse interessante (GERMANI, 2006). Isso se configurou na “apropriação privada de vastas extensões de terra” e foi o prenúncio da tomada das terras originariamente exploradas de forma coletiva pelas populações nativas.³ (ROLEMBERG, 2020, p. 53)

Com o fracasso do sistema de Capitânicas hereditárias, os governos gerais passaram a ter cada vez mais poder, tendo por fim a Coroa Portuguesa conseguido resgatar os direitos hereditários dos quais gozavam os donatários. As sesmarias se mantiveram e consolidaram a sua posição como forma de manutenção da propriedade (GERMANI, 2006).

As tentativas de medição e limitação dessas terras ocorrera entre os séculos XVII e XVIII. Para tanto, utilizou-se de uma série de legislações infralegais para tentar corrigir as situações criadas com a acumulação de terra nos períodos anteriores. Já era tarde, pois a grande propriedade de terras já era uma realidade secular e os poderosos donos faziam incursões na política para a manutenção desse status (GERMANI, 2006).

A essa altura, a necessidade de ocupações de toda a monta sob a égide e proteção do Estado era uma realidade. O próximo passo é dado no sentido do momento histórico, quando a propriedade da terra deixou de ser em função da exploração e povoamento e passou a representar a força do capital, integrando-a ao mercado, como riqueza passível de especulação. Essa perspectiva não se alterou na formação da terra urbana.

A situação do regime de sesmarias só foi observado como insustentável, já no século XIX, quando D. João VI suspendeu a concessão de novas, e anos mais tarde, diante da alteração da situação política do país com a assunção de Pedro I ao trono do Brasil e a sua independência de Portugal, o regime fora extinto

³ O termo utilizado pela autora busca traduzir uma repaginação histórica da luta dos indígenas para não serem reduzidos ao termo “índio”, advindo da colonização. A integração das várias etnias existentes no Brasil é melhor compreendida como povos originários. (LACERDA, 2021)

(GERMANI, 2006).

Segundo Rolemberg (2020, p. 53), houve um evidente descontrole da situação fundiária no país no período compreendido entre a implementação do regime de sesmarias e a sua abolição com a Constituição de 1822. As fases subsequentes foram de desestruturação, findando esse sistema conflituoso na entrega dessas e dando aos sesmeiros o direito de propriedade consolidado na Constituição de 1824 (DINIZ, 2005).

A posse por meio da exploração do trabalho, bem como a necessidade de garantir os privilégios de uma classe latifundiária, passou a servir ao acúmulo de terras de novos proprietários em grandes latifúndios (GERMANI, 2006). As posses existentes antes do período de suspensão ficaram mantidas (CAVALCANTE, 2005).

A posse se consolidou no período entre 1822, quando da suspensão do regime de Sesmarias, até a chamada Lei de Terras, por meio da resolução de 17 de julho de 1822, que ainda que não admitisse novas posses, reconheciam as ocorridas antes. (CAVALCANTE, 2005)

Durante esse período e diante do descontrole geral sobre as posses que se multiplicavam no país, houve uma nova tentativa de regulamentação em 1842, atribuindo ao Estado o poder de revalidar sesmarias, legitimar as pequenas posses, registro e demarcação dessas. Com essa proposta de regulação estatal poder-se-ia cobrar imposto territorial, taxa para legitimar essas posses, e possibilidade de venda de latifúndios pelo governo, as terras devolutas⁴, servindo essa arrecadação ao financiamento da colonização estrangeira. O projeto foi aprovado na Câmara, ficando esquecido até que os conservadores retornaram ao poder para instituir a Lei de Terras. (CAVALCANTE, 2005)

Para Germani (2006), surgem dois fatores preponderantes para barrar o crescimento dessas posses que o vácuo legislativo criava no país: a iminência da abolição da escravatura, que findou por fazer com que as pessoas escravizadas pudessem requerer “posse” de imóveis, e a chegada dos estrangeiros para trabalho remunerado, que poderiam ao mesmo passo requerer em qualquer tempo a posse de terras por meio do seu trabalho.

⁴ Terras sem destinação pelo poder público que não integram bem particular. (GERMANI, 2006).

A lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), surgiu para barrar todas as formas de aquisição de propriedade da terra, senão por meio de compra, o que possibilitou a manutenção de um *status quo* do poder sobre as propriedades nas mãos de antigos latifundiários. As chamadas terras devolutas passaram a ser adquiridas apenas por meio de venda direta pelo estado, não sendo concedidos mais títulos (GERMANI, 2006).

Houve assim dois momentos distintos na política de terras no Brasil, em que a regulação do Estado foi preponderante para a situação fundiária atual. O primeiro caracteriza-se pela ausência de regulação e o segundo após a Lei de Terras, que tentou uma política que convertia sesmeiros e posseiros em proprietários. (ROLEMBERG, 2020)

A Lei de Terras distanciou o trabalhador livre, os mestiços e os descendentes de pessoas escravizadas da propriedade. Ao passo que, para o Estado e os grupos dominantes, oportunizou a transformação da terra em capital e impediu o acesso a vastos setores da população, um marco que reflete fortemente a divisão territorial até hoje.

Era uma das funções da lei regular um novo processo de posse, fundamentada no seu artigo 18, qual seja a possibilidade de criação de núcleos de colonos que dispusessem na produção de gêneros alimentícios para o mercado interno. Permeados principalmente no sul e sudeste do país, serviram de “isca” para correntes migratórias, tendo se consolidado no século XIX com a pequena propriedade baseada nesse modelo (GERMANI, 2006).

Com a Proclamação da República, em 1889, mirou-se em findar um ciclo de ocupação de grandes latifúndios, como o do poder gerado pelos fazendeiros do café. Em verdade, o poder apenas alterou de mãos, pois a política seguia sendo a mesma de sempre: o acesso à terra fora dificultado a uma grande parcela da população (GERMANI, 2006).

Inicialmente, delegou-se da União aos estados o poder sobre o controle das terras devolutas, passando dos estados para a formação dos municípios, e a esses registra-se a ponta de lança do poder sobre as terras, dando-lhes a possibilidade de politicamente distribuir como lhe convier a formação dinâmica das terras municipais, bem como, torná-las acessíveis a seus pares por meio de cessão, lei ou outras ferramentas (GERMANI, 2006).

A descentralização de controle da República ofereceu aos grandes proprietários/posseiros as condições exatas para aumentar o seu poder sobre as decisões políticas de estados e municípios. (ROLEMBERG, 2020)

Com o Código Civil de 1916, a propriedade de terras só ocorreria por meio da compra e venda, sendo possível como exclusiva forma originária de aquisição a usucapião. Esse modelo fora mantido nas constituições posteriores e ainda que atualmente se adeque às necessidades de exercício da função social inserida na Constituição democrática de 1988 e ratificadas por meio do Estatuto da Cidade de 2002, segue não sendo totalmente instrumentalizada e mantendo controle forte de terras pelo Estado (GERMANI, 2006).

Ao tratar da construção histórica da distribuição da terra urbana no Brasil, Rolemberg (2020, p. 57) finaliza sua análise do panorama atual dizendo:

É de se destacar, contudo, que a regulamentação legal referente à questão da terra, rural e urbana, implementada ao longo da história, não tendo apresentado capacidade na resolução da problemática fundiária por serem ambíguas e contraditórias, trazendo evidente favorecimento a manutenção do sistema de distribuição de terra baseado na concentração por poucos e, conseqüentemente, agravando-se os problemas sociais. Evidencia-se, em verdade, a legitimação de um processo gradual de formação de um mercado imobiliário pleno, mediante participação do Estado.

Do ponto de vista legal, o Estado instrumentalizou de forma normativa os moldes de ocupação que temos atualmente. Iniciada no surgimento das grandes propriedades, o modelo fundiário brasileiro se reflete no espaço urbano, de tal forma que grandes fazendas herdadas desse sistema ainda são a base de divisão dos loteamentos, parcelamentos e condomínios (verticais e horizontais).

Acerca da urbanização, importa indicar que houve um revés de aceleração rápida com a industrialização no país a partir de 1940, e o capital se movimenta não mais apenas pelos interesses da monocultura de exportação, agora segue, com mais vigor, a política de investimento na indústria, em locais determinados. Para além do crescimento econômico, afluí uma nova massa de capitais, cujo processo de acumulação vai estar situado prevalentemente nas cidades (OLIVEIRA, 1982).

O Estado acompanha com investimento público as demandas apresentadas

pelo “crescimento” das cidades. Na análise dessa ambientação histórica que apresentamos, se pode verificar que passou a intervir e ser ator preponderante no cumprimento das suas próprias leis, absorvendo demandas que, por vezes, são apresentadas e são estritamente de cunho privado.

Para Corrêa (1995), a forma como o Estado atua pode se apresentar complexa e variável no tempo e no espaço, enquanto agente modelador do espaço urbano na perspectiva capitalista. Assim, assume a natureza de promotor imobiliário, consumidor do espaço, promotor de processos de industrialização. Sua atuação se fundamenta por meio de leis e normas vinculadas ao solo e pela oferta de infraestrutura e serviços públicos, como vias, moradia, iluminação e mobilidade.

Para Santos (2020), a percepção da necessidade de intervenção no solo para produção de moradias e urbanização surge de uma demanda dos países latino americanos, que impulsionados pela industrialização tardia e nos debates acadêmicos sobre a necessidade de desenvolvimento passam a se debruçar sobre a temática. A incompatibilidade com um modelo somente agroexportador e a falta de emprego no campo passam a ser propulsora no êxodo do campo para a cidade.

O período em que o Estado assume o protagonismo das ações de urbanização, a partir de uma fase inicial, também é chamada de “não política”, que resume a negligência desse no trato das questões urbanas. Ainda que tenha havido por conta de intensa urbanização algumas reformas importantes, não havia uma institucionalização do trato da questão urbana. (SANTOS, 2020)

Essa postura levou em larga escala ao crescimento desordenado das cidades, atrelado ao aumento expressivo de novos moradores e a ausência de políticas de moradia, mobilidade, entre outros problemas. O que se apresenta como “cidade ilegal” será o que não era reconhecido como parte da cidade, ainda que em verdade já fosse integrante da estrutura urbana. (SANTOS, 2020. p. 6)

O Estado, desde esse passado recente, busca se estruturar para ordenar o espaço urbano brasileiro e, para isso, precisou da alocação de verbas que contemplassem a demanda por acesso à infraestrutura urbana e social. Até o regime autoritário, instaurado com o Golpe Militar de 1964, o Estado deixa esse papel negligente, respondendo às demandas de políticas generalistas, deixando de observar a moradia como papel principal. (SANTOS, 2020)

Uma política que já vinha sendo desenhada, antes do Golpe Militar de 1964,

foi a proposta de Desenvolvimento Urbano Regional com base Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que chegou a ser apresentado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ainda em 1963, sendo posteriormente enterrada face o Golpe Militar. Essa ação do IAB na construção de um modelo de política que intentava ser inclusiva e primava pelo desenvolvimento regional do país ganhou novo fôlego com a redemocratização do Brasil pós 1988. (PREREIRA, 2018).

O período entre o golpe de 1964 até a redemocratização do país será visto por um papel mais intervencionista do Estado, pois testemunhou intervenções importantes, tais como a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pelo financiamento habitacional, e também pela gestão da política de saneamento (SANTOS, 2020).

A lei de parcelamento do solo urbano (LPSU) foi criada com amparo na problemática que se apresenta, o crescimento vertiginoso da cidade ilegal. Essa lei serviu de instrumento à promoção da regularização imobiliária e modulação das construções que viriam a ser realizadas sob sua regulação, sendo normativa federal para regular esse crescimento urbano irregular. Ainda que o período tenha dado suas contribuições, outros problemas urbanos imergiam e demandavam novas soluções no plano institucional estatal (SANTOS, 2020).

Após a Ditadura Militar, a fase que se apresentou foi a de uma política delegativa, em que a União passou a delegar poderes aos municípios e estados na regulamentação, fiscalização e na política urbana local. Essa possibilidade, como apresentamos, permitiu a movimentação de grupos políticos hegemônicos em algumas dessas localidades, e parte do controle da gestão as cidades passa às mãos desses mesmos grupos.

Importante indicar que, com a redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988, foram incorporadas ideias do MNRU no texto, de forma que essas forças progressistas asseguraram minimamente uma nova modulação do direito de propriedade urbana, aquele afeto à uma coletividade, ao inserir no seu Art. 182 o poder delegado ao município de fiscalização dessa função social da propriedade e a esse também a responsabilidade da garantia de cumprimento (OLIVEIRA, 2018).

O art. 182 é também o responsável pela implementação da obrigatoriedade de produção de um plano diretor aos municípios com menos de 20 mil habitantes.

Oliveira (2018) pontua que os artigos não eram autoaplicáveis e necessitaram de complementação de lei. E ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha sido um marco, a complementação desses artigos só se deu com o Estatuto da Cidade, em 2001.

Para garantir o cumprimento da lei pelos municípios, Santos (2020, p. 9) destaca uma série de diretrizes a serem cumpridas que estavam caracterizadas na lei:

[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e futuras; ii) gestão democrática da cidade; iii) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

O cumprimento das normas relativas ao desenvolvimento urbano pelo Estatuto da cidade se instrumentaliza com a produção do plano diretor de desenvolvimento urbano, delegando aos municípios autonomia sobre o controle do solo urbano. No Brasil, os municípios com menos de 20 mil habitantes são da ordem de 70,33% dos constantes no Censo de 2010 e estão desobrigados a adotá-lo como ferramenta principal de controle sobre a terra urbana (IBGE, 2010). Assim, na ausência de um plano tiveram que dar conta da sua política urbana integrando legislações federais, com normas municipais.

O Estado, na figura do município, que nem sempre reúne capacidade técnica de levantamento e análise da produção urbana, é possibilitado a esse legislar sobre o seu solo, quase que sem interferência direta. A produção do solo se torna, do ponto de vista legislativo, uma oportunidade de avançar com os interesses das elites políticas. Já no poder executivo municipal, possibilita alocar terrenos e recursos em áreas de seu interesse e a possibilidade de autorizar, sem ratificação dos seus pares no legislativo, a aprovação de loteamentos.

Situar e estudar as pequenas cidades inseridas nesse contexto brasileiro, historicamente excludente, é importante por questões que vão além da academia, como a de compreender os fluxos e os interesses envolvidos na promoção da urbanização e a interação promovida pela autorização legal para parcelamento do solo e promoção da urbanização. Nesse diapasão, situamos o conceito da pequena

cidade e a cidade deste estudo, como forma de compreender os reflexos dessa política nos núcleos urbanos menores.

2.3 – PEQUENAS CIDADES E IDENTIFICAÇÃO DE SANTA BÁBARA

A definição de cidade nos diferentes países é diversa e não obedece a uma regra geral e universal. No caso do Brasil, esse parâmetro é baseado no sentido político e alça a sede do município à categoria de cidade, de acordo com o art. 3º, do decreto Lei 311 de março de 1938 (BRASIL, 1938).

O conceito político/jurídico de “cidade” no Brasil só chega a essa categoria quando o território da qual faz parte se transforma em município. Todavia, o conceito de cidade é mais amplo que isso. Trata-se, portanto, de um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico e que serve como sede do governo desse município, qualquer que seja sua população (SILVA, 2020). O município é definido como o território técnico-administrativo, onde se insere um núcleo urbano denominado como cidade.

Há na literatura outros conceitos sobre cidade e sobre urbano e urbanização, como ilustra Lopes (2005), quando pauta a ideia de cidade como capital ideológico de concentração das classes dominantes e onde se observaram mudanças nas relações sociais de produção. Dessa forma, a urbanização guarda proximidade com o conceito de cidade, sendo seus usos correlacionados inclusive na etimologia latina do termo, em que “*urbe*” (cidade) e “*urbs*” é derivado de “*urbanitas*” (oposição a campo; urbanidade; civilidade).

Por urbano, temos a qualidade do que é da cidade, que pertence ou a ela possa se relacionar e, em sua forma adjetiva, é utilizada em para caracterizar a relação com a cidade, tendo variações que comportam contextos diversos. Quando utilizado tecnicamente por arquitetos e administradores públicos que denominam obras de melhorias em praças, alinhamento de ruas, e extensão de área de transporte em aglomerados urbanos como “urbanização” (LOPES, 2005).

Importante pontuar a tentativa de adequação do conceito a uma base legal, compreendendo que a dialética entre as ciências sociais pode remodelar conceitos, modelos e terminologias. Pondera-se necessário posicionar o trabalho pela utilização do conceito político-jurídico de cidade e utilizar da urbanização como

processo advindo da qualidade daquilo que produz esse aglomerado humano.

Como aponta Sousa (1963, p. 24), a “cidade é um objeto complexo e, por isso mesmo, muito difícil de se definir”. O autor passeia ainda pelos pressupostos que definem esse espaço como lugar de mercado, um lugar central, sempre aludindo que a sua possível antítese, “o rural”, pode se inserir na mesma categoria. Finda por indicá-la, ainda, pelo uso do solo ou das atividades econômicas que a caracterizam como espaço de produção não agrícola e de comércio e oferecimento de serviços. Portanto, o que se busca é uma aproximação conceitual para instrumentalizar os parâmetros e as lentes pelas quais um determinado objeto relacionado à cidade possa ser analisado.

Maia (2010) aponta para a difusa proporção que o estudo da cidade e a sua classificação podem tomar dentro da ordem urbana. Para Sposito (2009), adjetivar apenas as cidades como pequenas ou médias não é o suficiente, devendo, na visão da autora, se fazer um esforço teórico para superar a adoção desses adjetivos.

Santos (1982, p. 69-70) compreende a utilização na literatura especializada do termo cidades pequenas, mas as interpreta sobre a ótica de relevância local, por isso a sua denominação de cidades locais. O autor trata ainda como “generalização perigosa” a classificação ao redor do mundo, que leva em conta o critério apenas populacional.

Esse trabalho continuo em estabelecer critérios para fundamentar um conceito perpassa por críticas que ainda não foram superadas. Há um esforço empreendido em reavaliar e visitar o conceito, principalmente diante da diversidade de características das cidades brasileiras, à exemplo de abrangência regional, importância na rede urbana e fatores outros que não somente passem pelo número de habitantes para denominar esse espaço.

Nesse esforço, a manutenção que possa sustentar de forma mínima o conceito de pequena cidade é utilizada para análise de um recorte, enquanto as discussões sobre o mesmo avançam na academia e nas dissertações e teses (MAIA, 2010). A manutenção da classificação entre cidades pequenas, médias e grandes ainda passará por metamorfoses, quanto mais aprofundados estejam os estudos, com esperanças de que os núcleos menores ganhem maior centralidade.

Inseridas nesse contexto, as pequenas cidades se conectam as relações entre os centros urbanos em suas escalas de dimensão e refletem as mudanças

demográficas do entorno e da economia, ainda que possuam incidência menor da divisão territorial do trabalho (ENDLICH, 2006). Por essa razão, a sua classificação é tão sensível à necessidade de garantir políticas de Estado que possam incluí-las no plano institucional da União, bem como lhes garantir a plenitude de poderes conferida pela divisão constitucional do estado.

Santos (2018) define as pequenas cidades pelo seu potencial de abrangência local e pela capacidade de atender as demandas primárias e imediatas da sua população, denominando-as de “cidade local”. Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as pequenas cidades são designadas como “centros locais”, quando observada à rede de influência regional em oferta de equipamentos e serviços, cuja referida centralidade e atuação não extrapolam os limites das linhas que determinam o território do município (IBGE, 2018).

Assim, entende-se que a definição de cidade para este trabalho é ligada mais a produção conceitual do que ao critério demográfico e normativo. E compreende-se que a população de uma cidade não pode ser um critério isolado na sua definição, sendo importante a articulação entre diferentes escalas de análise, ou seja, entre o plano morfológico, o tamanho demográfico e as funções e usos urbanos (HENRIQUE, 2010).

A caracterização oficial de cidade é a de que “toda sede municipal, independentemente do número de habitantes é uma cidade”, sendo a noção de pequena ligada em um conteúdo perceptivo que pode caracterizá-la por meio de variáveis específicas, a exemplo do tamanho populacional, critérios econômicos e da função (SOARES; MELO, 2010, p. 237).

A conceituação e a classificação das cidades tratam tanto do tamanho demográfico/territorial, como relacionam os papéis dessas e o seu respectivo alcance, de forma que é importante relacionar o caráter variável dessa definição e evitar que seja adotada uma tipologia rígida, ainda que se possam ter referências a critérios comuns de classificação (ENDLICH, 2011).

No Brasil, as pequenas cidades estão em maior número e, ainda assim, não há tão grande preocupação com esses pequenos centros urbanos no tocante aos seus processos de ocupação da terra urbana. Todavia, estudos sobre as pequenas cidades têm avançado em áreas que perpassam as Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, inclusive o debate sobre o seu conceito geográfico. Contudo, ainda

encontram-se distantes de atingir a proporção dos debates sobre as metrópoles e, mais atualmente, sobre as cidades de médio porte (SPOSITO, SILVA, 2013).

Na realidade, é incipiente a preocupação do poder público com núcleos urbanos com baixa concentração demográfica. A ausência de políticas públicas e de normatização para direcionar a sua produção urbana é uma característica percebida nos estudos sobre essas cidades, notados a deficiência em grande parte da produção legislativa local sobre os termos urbanísticos e a utilização de normas federalizadas para regular o uso e o acesso à terra urbana.

É ponto de intersecção entre alguns autores que a existência de entraves no planejamento esteja no desenvolvimento econômico nas pequenas cidades e, de parte tocante a este trabalho, na não obrigatoriedade da elaboração de planos diretores aos municípios com menos de 20 mil habitantes (MARICATO, 2000; SPOSITO, SILVA, 2013).

Entre os desafios e limitações estruturais dessas cidades destaca-se o do efetivo planejamento urbano, haja vista que parte da sua dificuldade de produção está relacionada à falta de informações iniciais sobre a ocupação da terra urbana. Em muitos casos, essas cidades, por seu porte, não têm condições de contratar uma equipe técnica para a elaboração de um plano diretor.

Frente a esse cenário, a produção normativa não garante a possibilidade de interpretação de suas realidades, pois há pouco engajamento com a realidade sociocultural local e, de forma frequente, a ausência de participação popular na sua elaboração, sendo um problema também observado nas cidades de porte médio e metrópoles. Com isso, a legislação não diferencia essas especificidades e insere as cidades pequenas praticamente na mesma categoria de outras cidades ou usa o “município” como sinônimo, o que limita sua condição institucional, e impõe desafios ainda maiores ao planejamento urbano. Constata-se assim que, em muitos casos, falta a base jurídico-institucional para tratar efetivamente dessas cidades e das tensões e conflitos advindos das novas nuances da urbanização (AKAISHI, 2011).

Com relação às cidades que adotaram projetos de regulação urbanística ou planos diretores, há a tendência à cópia de modelos importados de outras cidades, em grande parte, desajustados da realidade local. E ainda que busquem regular o crescimento dessas cidades, criam problemas de regulamentação da posse,

ocupações, precariedade na mobilidade e problemas sociais, como a violência urbana, entre outros (MARICATO, 2000; AKAISHI, 2011).

Grande parte dessas cidades sequer possui bases de dados territoriais próprias ou plantas cadastrais para consubstanciar a formulação de políticas. Em muitos desses municípios, são as leis de perímetro urbano, de zoneamento, de uso e ocupação do solo, ou ainda o código de obras, que têm como função a ordenação normativa territorial, isso quando elas existem (AKAISHI, 2011). Os reflexos são sentidos, por exemplo, na promoção dos programas de habitação, em que a base de informações para diagnóstico seria necessária, por exemplo, para a identificação do déficit de moradias, a expansão da malha urbana, as ações de gestão, além da promoção de políticas públicas não existem.

Desse modo, a precariedade dessas informações e até sua inexistência nessas cidades, notadamente por ter o IBGE agregado dados regionais que retiram particularidades de suas dinâmicas ou pelo déficit de dados para municípios com até 20 mil habitantes, dificulta a identificação das múltiplas nuances de escassez. Assim, há um esforço muito maior desses centros para promoção das suas políticas de habitação, por exemplo, mesmo com facilidade no financiamento habitacional de forma geral (AKAISHI, 2011).

Mesmo quando há possibilidade de planejamento do crescimento urbano por meio do plano diretor, há divergências entre a realidade da cidade e o plano adotado, além do aprofundamento do estudo sobre a legislação aplicável aos loteamentos nessas cidades que se impõem.

2.3.1 – Produção urbana em Santa Bárbara

O município de Santa Barbara está localizado no interior da Bahia, com uma área de 347.021km², e é componente da região de influência da cidade de Feira de Santana, que é o maior centro regional do interior do estado. Os seus limites territoriais se estendem ao norte com Lamarão e Serrinha, ao sul se encontra Feira de Santana, a leste faz divisa com Santanópolis e a oeste tem seus limites conectados a Tanquinho, passagem da BR-324 (IBGE, 2020).

A localização da sede do município de Santa Bárbara fica em uma via importante de deslocamento que atravessa o país, a BR-116, tendo como eixo

central o anel rodoviário de Feira de Santana, que vem a ser o maior entroncamento das regiões norte e nordeste (IBGE, 2017), e faz o município parte da Região Metropolitana de Feira de Santana (RFMS), conforme demonstra o mapa 1:

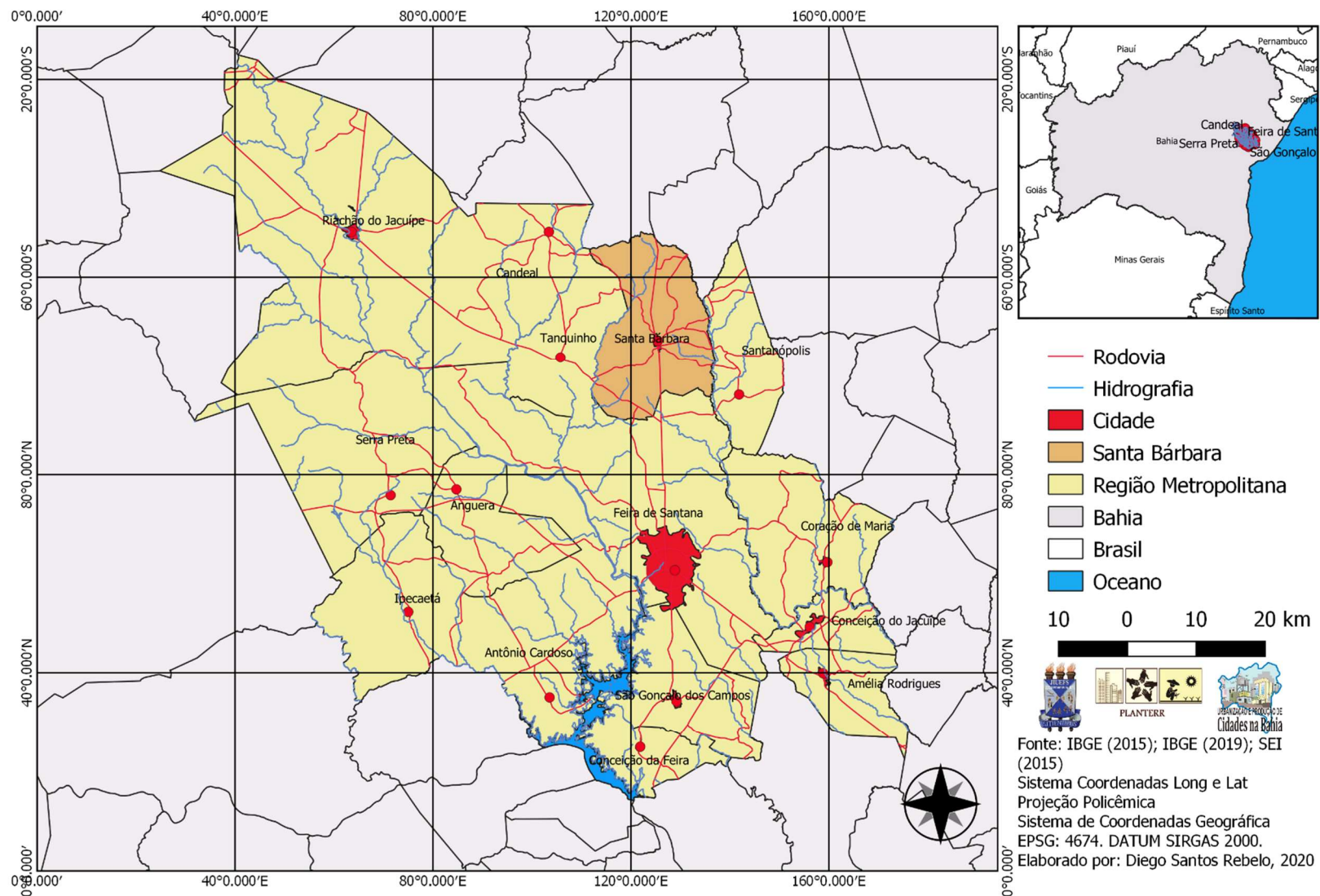
A RFMS surgiu visando a organização estatal e a eficiência do poder público, por meio da Lei Complementar Estadual nº 35 de 06 de julho de 2011, sendo formada pela cidade de Feira de Santana, sua sede tendo os municípios de Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho como componentes. A lei já previa como possíveis áreas de expansão os Municípios de Anguera, Antônio Cardoso, Candéal, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Serra Preta e Riachão do Jacuípe. (BAHIA, 2011)

No Censo Demográfico de 2010, a população total de Santa Bárbara era de 19.064 habitantes, com estimativa de 20.971 em 2020. Em que pese o período sem atualização, o município possui uma população rural correspondente à 54,53% do total, ou seja, possui características agrárias, tendo como importantes fontes de renda a agricultura (milho, feijão, mandioca) e a pecuária (bovinos, caprinos, aves e ovinos). (IBGE, 2020)

Uma das características marcantes da economia de Santa Bárbara é a de servir ainda hoje como local de parada de viajantes na BR-116 (norte), e ponto de apoio, com lanchonetes e restaurantes que ofertam dentre uma variedade de produtos e serviços, entre eles o requeijão de corte (requeijão nordestino ou manteiga)⁵, produto marcante da cidade (CARNEIRO, 2014). Essa condição de funcionar como pouso aos viajantes é um componente histórico do município, como passagem para tropeiros e vaqueiros conduzindo gado e como local de descanso. (GENOT, 1993)

⁵ O requeijão de corte é um tipo de queijo produzido na Região Nordeste de forma característica, de importância para a economia regional, sendo produzido por pequenos agricultores e largamente consumido pela população local. É comumente comercializado em balcões de bares, lanchonetes e restaurantes, e pode ser ainda encontrado em vendedores ambulantes. (RIOS, 2012; ALEXANDRE, 2016)

Mapa 1- Localização de Santa Bárbara na Região Metropolitana de Feira de Santana - RMFS (2020)



Ao se tratar de uma cidade atravessada por estrada de rodagem de grande porte, a BR-116, suas características e especificidades sociohistóricas são atreladas a esse fluxo, e o crescimento do núcleo urbano acompanha a circulação de pessoas, veículos, produtos e do terciário que se formou na referida rodovia. Essa estrutura do crescimento do núcleo urbano acompanhar o traçado da referida BR-116, confirma a característica histórica do município como parada de apoio, desde os tropeiros de gado até tornar-se parada para veículos que estão a caminho para outras partes do estado e do país, desenvolvendo um terciário ligado aos serviços supracitados.

O povoamento local teve seu início na exploração do interior do estado quando do processo de colonização da Bahia pelos portugueses. A Colônia, que passou em meados do século XVI à exploração da cana de açúcar, necessitava de novos espaços para a agricultura e a proximidade da pecuária com a criação de gado causava danos à essa produção. Assim, as grandes áreas das Capitanias doadas pela Coroa Portuguesa se subdividiram em sesmarias, com fazendas dedicadas a pecuária que findaram por se espalhar como modelo pelo interior do país. (GENOT, 1993)

A cidade é parte integrante da antiga sesmaria dos Tocós, tendo como “proprietário” Antônio Guedes de Brito, que em 1666 recebeu do governo português o título de Capitão de Infantaria, junto com 160 léguas de terra que iam de Morro do Chapéu à nascente do rio das Velhas, margeando o rio São Francisco (GENOT, 1993; MACEDO, 2004).

Oliveira (2005), ao escrever sobre a história do município, lança luz sobre controvérsias no seu surgimento e contesta a versão apresentada sobre a colonização portuguesa, e também a versão que surgira do acampamento de vaqueiros que conduziam o gado do norte e nordeste em busca de abrigo para as tempestades. A autora afirma que esse povoamento só se iniciou na primeira metade do século XIX, por aventureiros que desenvolveram a agropecuária nessas terras.

Ao questionar essa versão, documentos existentes sobre o processo de ocupação daquela região dão conta de que a povoação já era dotada de determinada organização, tendo a capela como centralidade, sendo citada em documento histórico tratando do “encapelado” (terras pertencentes à Igreja) em

meados do ano de 1757. Além disso, a comprovação do registro de nascimentos com realização dos assentamentos dos nomes a partir de 1765 situa a sua possível formação num período anterior a esses registros (GENOT, 1993).

Dada a sua condição de início, podemos compreender que o território fora afetado pelo processo histórico de transformação das sesmarias e sua subdivisão em porções menores de terra, a fim de facilitar o seu controle, bem como, servir de parada para “vaqueiros” e trabalhadores em deslocamento do gado também contribuíram para o povoamento do local.

Essa contextualização histórica do território chegou até a atualidade refletindo com força nos indicadores do município, precipuamente no que diz respeito à agricultura, que se baseia em grande parte as pequenas propriedades voltadas a agropecuária, e um terciário voltado ao atendimento de demandas de viajantes entre as cidades do nordeste do país, como bem explica Genot (1993, p. 117):

Dentre os fatores responsáveis pela fixação dos moradores podemos incluir o clima saudável, quente e seco; a proximidade com um centro de trocas regional como Feira de Santana, a qual se comunicava via estradas terrestres sem muitos obstáculos naturais, a possibilidade de praticar atividades econômicas variadas por representar uma passagem obrigatória entre o alto sertão de Tucano, Canudos, Jacobina, Juazeiro e a zona do recôncavo dentro do estado da Bahia; A própria estrutura fundiária mantidas pelos habitantes com uma maioria de médias e pequenas fazendas conjugada com uma minoria de latifúndios.

Esses fatores influenciaram na formação do município e para, além disso, definiram como seria a sua organização econômica e a sua divisão político-administrativa na atualidade.

A influência da Igreja também é parte importante sobre as decisões político-administrativas do município. Ademais, nota-se que o crescimento das construções no entorno do encapelado era uma maneira de aumentar o poder sobre as terras que pertenciam a Igreja e o poder dessa sobre a população.

Até o ano de 1807 a capela de Santa Bárbara estava submetida a administração da freguesia de São José das Itaporocas, atual distrito de Maria Quitéria, quando foi incorporada à União Imperial por determinação do governo português, de forma que se pagava assim foro à Igreja e prestava contas ao juiz

municipal. Contudo, em 1848 houve pedido de devolução dos terrenos, haja vista os foros não estarem sendo pagos pelos párocos (GENOT, 1993).

A vila de Feira de Sant'Anna, que teve os terrenos anexados à União Imperial, entrou em batalha judicial para recuperação dos terrenos, requerendo a devolução desses ao município, tendo tanto os encapelados de Sant'Anna quanto o de Santa Bárbara, após 40 anos, sido integrados em seus territórios. Com isso, a administração de Santa Bárbara passou a ser realizada por Feira de Santana, porém esse processo judicial só veio a termo após a intervenção do Barão do Rio Branco (GENOT, 1993).

Durante o século XIX, a administração local da comunidade era realizada pelos "chefes" políticos (coronéis) e nesses se concentravam todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) dos quais o "coronel" era o seu delegatário. Ele protagonizava a figura política que concentrava latifúndios, força de trabalho e as atividades produtoras, sendo intermediário entre as esferas do governo local e estadual. A estrutura política coronelista se manteve durante boa parte do século XX, e ainda que com o advento da República, as leis que faziam deferência a um maior processo de participação não afastavam essas figuras do poder (GENOT, 1993).

Há uma ligação intrínseca entre propriedade de terras e o poder político. A situação fundiária do município no alvorecer do século XX, registra um número elevado de pequenas propriedades, algumas de porte médio e as maiores eram em menor número, e de vastas extensões, derivavam desse poderio político econômico podendo se destacar as de Zé Freire de Lima (do Morro do Urubu até a Baixa), Patrício São Paulo e Padre Henrique. (GENOT, 1993)

Alguns nomes fortes da articulação política à época moravam em Salvador e na Capital do Brasil, e atuação destes atores políticos se dava a nível de distrito, municipal (Feira de Santana) e nacionalmente. Estes eram provenientes de famílias originárias de Santa Bárbara, à exemplo dos Freire de Lima, Maia, Cordeiro, Campos, Bahia, Valadares e outros.

Frente a esse contexto, a alteração ficou a cargo da denominação de chefe político, que foi substituída por administrador. O arraial passou a ser a sede da vila e a divisão administrativa, que se chamava freguesia, passou a se denominar distrito do município de Feira de Santana, não havendo modificação sequer dos

seus limites territoriais. Em recenseamento realizado em 1921 Santa Bárbara era o distrito mais populoso dentre os administrados por Feira de Santana (GENOT, 1993).

Em se tratando do levantamento de 1933, o distrito figura em divisão administrativa da cidade de Feira de Santana e não há registro de alteração de limites territoriais desde o enquadramento do seu território, dado pela resolução provincial nº 742 de 06/06/1859, até o seu desmembramento e elevação à categoria de município. Assim, permaneceu a sua divisão até o levantamento atualizado em 2007 (IBGE, 2021).

O desenvolvimento econômico se deu por meio de uma agricultura comercial e de subsistência, enquanto na parte mais “urbana” passaram a se desenvolver pequenas indústrias artesanais (fogos, charutos, velas, sabão, manteiga, requeijão, panelas, etc.). Essa produção em pequena escala levou ao aumento populacional, tanto que em 1872, após recenseamento, a população da localidade era de 11.213 habitantes, enquanto a de Feira de Santana contava com 7.979 habitantes (GENOT, 1993).

A denominação do município de Santa Bárbara advém da santa de mesmo nome, que é remetida ao abrigo para as tempestades. Em 1943, porém, quando ainda distrito, viu-se obrigado a mudar de nome, por conta de um decreto presidencial que buscava eliminar nomes homônimos de localidades no Brasil, passando a se chamar, assim, Pacatu⁶. Contudo, através de uma movimentação popular para sua emancipação, houve o retorno do nome de origem (OLIVEIRA, 2005).

As reclamações dos políticos locais para tornar-se uma cidade emancipada eram advindas do desejo de ver o município apartado de Feira de Santana, pois as demandas do distrito criavam uma situação de dependência permanente com a sede e os grupos dominantes locais só se viam contemplados com uma fatia de atenção em período eleitoral (GENOT, 1993). Assim, a sua emancipação política se deu no ano de 1961, por meio da Lei nº 1576 de 9 de novembro de 1961, e constava na supracitada legislação a alteração do nome (BAHIA, 1961).

⁶ Recebeu esse nome em referência a corrida de cavalos (BAHIA, 2022). (Portal do Sertão) Para Barreto (2021 p. 4) Pacatu, vem da serenidade do lugar, refere-se a um lugar sossegado e deve-se derivado do latim “pacatum” que significa comum, pacato.

A cidade recém criada possuía uma divisão interna desarticulada, sendo seus primeiros bairros nomeados por apelidos históricos, ou pela proximidade que guardavam com algum reservatório de água (Areal, Tanque da Nação, Matadouro). A necessidade de administrar a distribuição de serviços públicos e de construção de vias enviesa a produção dos primeiros loteamentos na cidade.

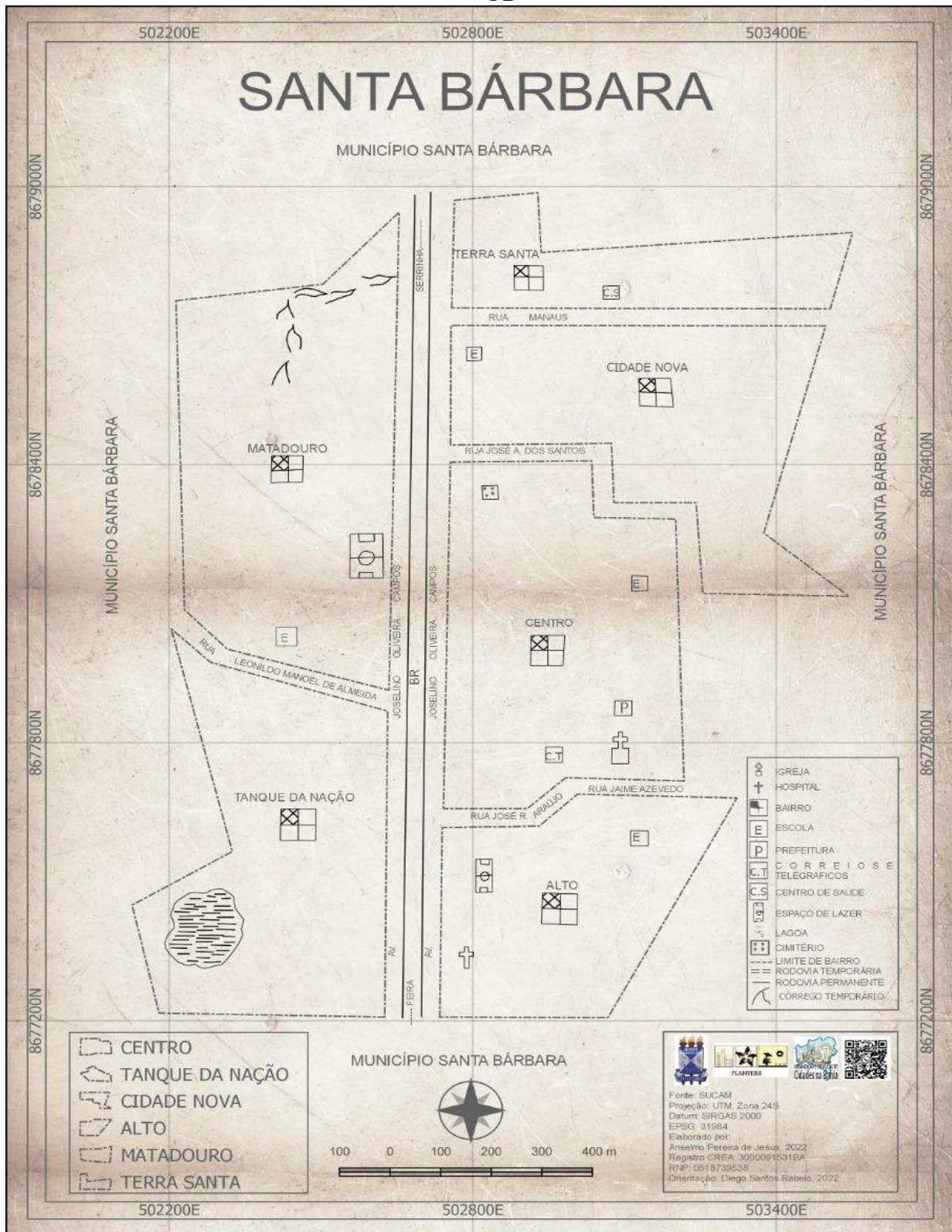
Nos arquivos do município se encontram mapas antigos da divisão administrativa, que indicam um esforço da administração em estruturar minimamente o planejamento, bem como para melhoria na prestação de serviço público. Um dos exemplos encontrados, o da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), auxiliava na melhor distribuição das campanhas sanitárias na zona urbana, conforme apresentado na Figura 1.

Verifica-se na figura 1, à título de registro histórico, que já se planejava de forma simplificada a divisão da cidade. O bairro Terra Santa, nele descrito, se tornou vetor de expansão dos loteamentos públicos, de forma que aproxima as vias urbanas de glebas rurais na área, deixando-os próximos ao centro. A demanda surge após a emancipação política e refletia uma nova movimentação de fluxo migratório campo-cidade e o interesse dos proprietários em lotear terras herdadas, pelo ganho financeiro em transformar terra rural em urbana.

Do ponto de vista demográfico, Santa Bárbara ainda mantém as características de prevalência da população em território rural. As mudanças demográficas e o êxodo rural, ainda que observados no município, tiveram menor impacto nas taxas de crescimento urbano, refletindo a historicidade do território e mantendo a característica de maior parte da população alocada nas pequenas propriedades rurais.

A percepção desse crescimento pode ser observada na Tabela 1, da qual se verifica que houve períodos de decréscimo da população rural, acompanhando uma tendência de acréscimo no número de população urbana. O período compreendido entre 1980 e o ano de 1991, bem como o período seguinte (1991-2000), são os que apresentam mais acentuado crescimento populacional urbano nos dados estudados.

Figura 1 - Mapa divisão dos bairros levantamento SUCAM, Santa Bárbara, Bahia SD



Fonte: SUCAM (S.d.) Adaptação: Anselmo Pereira de Jesus e Diego Santos Rebelo (2022)

Nota 1: O mapa tem divisão territorial anterior aos apontados por Genot (1993) e a divisão data de antes da extinção da superintendência (1990)

Tabela 1 - Taxa de crescimento geométrico anual da população rural e urbana, Santa Bárbara – Bahia, 1940 - 2010

Períodos	Crescimento geométrico anual	
	Rural	Urbana
1940 – 1950	1,27	2,42
1950 – 1960	0,45	3,75
1970 – 1980	-0,34	3,69
1980 – 1991	-0,34	5,23
1991 – 2000	-1,20	4,64
2000 – 2010	-0,35	1,92

Fonte: IBGE (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)

Nota 1: Os dados de 1940 a 1960 são referentes ao distrito.

Ao analisar os dados disponíveis, após a emancipação do município, o crescimento da população urbana se deu, também, com o decréscimo único da população rural, de forma que a manutenção dessa população teve maior crescimento na década de 1980 até os anos 2000, ao passo que houve o decréscimo pequeno na população rural em relação à urbana, sendo indicativo de menor movimentação no sentido campo-cidade.

A alteração no crescimento da população urbana não foi suficiente para mudar completamente as características do município, que manteve a maior parte da população morando na zona rural até o último censo em 2010. Ademais, tendo em conta o comparativo apresentado na Tabela 2, a diminuição acentuada da população rural aconteceu principalmente a partir dos anos 2000, sentindo a influência de diversos fatores, entre eles as constantes estiagens observadas no município, que provocaram o adensamento dos números da população urbana, e refletem uma maior possibilidade de renda fora do campo.

Conforme observado, a taxa de urbanização do município era de 45,47%, medida pelo Censo Demográfico de 2010, e confirma a aceleração do crescimento populacional da cidade nas últimas décadas. O crescimento dessa taxa se deu de forma progressiva, conforme demonstrado no gráfico 1, ao passo que percentualmente os números indicativos da população rural decaíram. Todavia, ainda assim não se observa queda vertiginosa total da população do campo. Como observado na tabela 2, houve pouca perda populacional e, em verdade, o gráfico reflete os números do acréscimo da população total urbana, o que alterou de forma significativa o levantamento dos períodos entre 1940 a 2010.

Tabela 2 - População total, rural e urbana; Taxa de Urbanização, Santa Bárbara-Bahia, 1940 – 2010 (1940-1960, distrito)

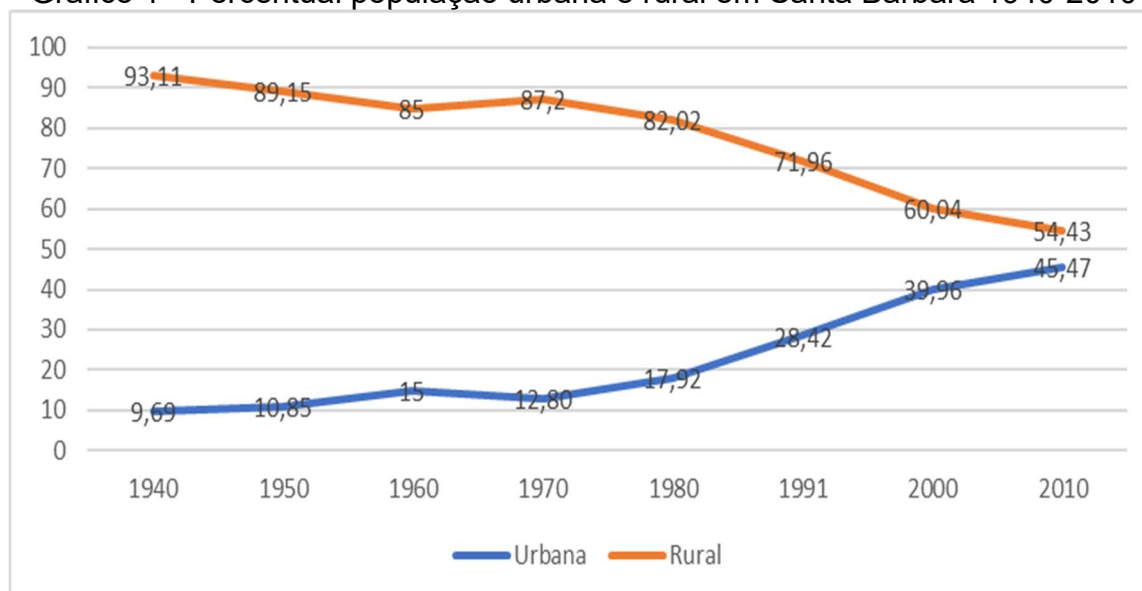
Períodos	Total	Rural	Urbana ¹	Taxa de Urbanização ²
1940	11.312	10.215	1.097	9,69
1950	12.838	11.444	1.394	10,85
1960	13.428	11.413	2.015	15,00
1970	14.789	12.896	1.893	12,80
1980	15.181	12.460	2.721	17,92
1991	16.768	12.002	4.766	28,42
2000	17.933	10.766	7.147	39,96
2010	19.064	10.395	8.669	45,47

Fonte: IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010)

Notas 1 – Os dados de 1940 a 1960 são referentes ao distrito.

Notas 2 – Percentual da população urbana sobre o total.

Gráfico 1 - Percentual população urbana e rural em Santa Bárbara 1940-2010



Fonte: IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010)

Os dados de 1940 a 1960 são referentes ao distrito.

O aumento da população urbana no período de 1940 a 2010 tem conexão com o crescimento da cidade e sua importância política e econômica. A construção da BR-116 na década de 1930, que atravessa a cidade lhe resguardou importância regional. As secas constantes, bem como, o aumento populacional observado na cidade favoreceu a sua urbanização. A doação de terras devolutas, que pertenciam ao município para pessoas “pobres”, se tornou uma política de governo (GENOT, 1993). Esse processo foi criando o solo fértil para o interesse privado em lotear as áreas próximas as vias “calçadas” do núcleo urbano, e mesmo àqueles distantes do centro da cidade entraram na zona de interesse destes.

Os avanços econômicos experimentados no período compreendido entre 1990 a 2020, bem como a expansão do sistema de financiamento imobiliário, fizeram com que o município aprovasse a criação de novos loteamentos privados, ao passo que os poderes políticos mantiveram a doação de terrenos públicos por meio indireto (BAHIA, 2020).

Enquanto nas décadas de 1980 se iniciava a distribuição de terrenos públicos, nos anos 1990 surgem loteamentos privados. Na década seguinte, nos anos 2000, o número de loteamentos aumentou, por conta da articulação do município em se inserir na política nacional de incentivo à moradia, o que fez com que o número de loteamentos aprovados dobrasse no período 2010-2020.

Para mais, são características físicas do município o clima seco e o subúmido, com temperatura média anual de 23,8° C, registrando períodos de maior precipitação de chuvas entre abril e junho. Além disso, possui vegetação de caatinga e a sua topologia se caracteriza por tabuleiros e planalto costeiro. Em sua hidrografia, guarda proximidade territorial com os rios Inhambupe, tendo como rios principais o Pojuca, o Salgado e o Prensa. No seu território possui ainda os rios Calandro, Peixe e Salitre, e ainda é composta de riachos e lagoas (OLIVEIRA, 2005).

Genot (1993) ao tratar sobre a hidrografia informa que desde tempos imemoriais a seca assola a região, resultado de longas estiagens anuais e da incapacidade de autonomia hídrica do município diante das suas poucas fontes de água, apontando em algumas localidades a existências de “tanques”, pequenos reservatórios de água, para o período entre secas.

A questão da seca é colocada como um dos problemas mais sérios enfrentados pela população do município. Ainda que os rios e lagoas sejam numerosos, historicamente, os registros levantados sobre incursões portuguesas nos sertões da Bahia mostram que os moradores sofrem com a seca e estiagens prolongadas desde meados do século XIX, sendo marcado “pela carência absoluta de água potável”, o que provocou um “êxodo maciço” (GENOT, 1993. p. 118).

Atualmente, a percepção dessa herança histórica entre um passado coronelista e a escassez de água refletem no desenvolvimento econômico e nas

políticas públicas “de combate à seca”⁷. A prevalência do clima seco reflete nos processos de estiagem do município, a ponto de programas de convivência com o semiárido serem mantidos de forma constante por conta do desabastecimento de água. Somente nos últimos 20 anos se chegou a um total de 22 decretos estaduais de emergência por conta das secas ou homologação de situação de emergência requerida pelo município (BAHIA, 2021).

Os problemas hídricos se refletem também no saneamento básico do município, que não possui estrutura de esgotamento sanitário, valendo-se das fossas individuais e coletivas, o que termina por refletir na contaminação de mananciais, riachos além do solo municipal (AGERSA, 2015).

O município é atendido na distribuição de água por meio de reservatório proveniente do Rio Paraguaçu, da Barragem de Pedra do Cavalo, sendo a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) responsável pelo abastecimento. A energia elétrica foi inaugurada em 1964 e atende a demanda da crescente população urbana, com previsão da ampliação para maior número de comunidades rurais (OLIVEIRA, 2005).

As alternativas que auxiliaram a manutenção da população e das atividades ligadas à agricultura e pecuária advieram de programas de captação de água da chuva, utilização de cisternas, tanques e açudes do município para a produção e uso doméstico por meio de implementação de políticas de saneamento, tratamento de mananciais e aumento da capacidade de distribuição de água (AGERSA, 2015).

No que diz respeito ao seu produto Interno Bruto (PIB) o município historicamente teve a agricultura e pecuária enquanto setores primários, e essas já foram responsáveis por mais da metade do PIB nas décadas de 70 e 80 do século XX.

Atualmente, o setor primário, que engloba a agricultura, pecuária e o

⁷A ideia de “combate à seca” guarda relação direta com um processo de exploração capitalista do solo, que finda por colocar o Nordeste como “região problema”, pois não corresponderia ao modo como se pretendia tornar as terras produtivas no país. A seca assim fora compreendida como um problema a ser combatido, sendo esse discurso incorporado ao Estado em suas ações e programas. A mídia foi uma propagadora da ideia de seca no semiárido, de forma que a partir da década de 1950 esse lugar da Região Nordeste ficaria ainda mais marcado e firmado no imaginário da população. A mudança de perspectiva acerca do tema só passa a acontecer com a alteração do discurso sobre a situação do Nordeste nesse quadro e apreensão da “convivência com o semiárido” para identificar as políticas coordenadas para uma vivência com sustentabilidade na região (VALE, SANTOS. 2020).

extrativismo, ocupa um lugar de menor relevância na composição do PIB, que concentra o maior percentual no setor terciário e nos serviços públicos. Entretanto, há grande número de pessoas ainda alocadas para o trabalho no campo conforme pode se verificar na tabela 3:

Tabela 3 - Produto Interno Bruto (PIB), por setores (%), Santa Bárbara - Bahia, 1970 - 2018.

Setores	Primário	Secundário	Terciário	Serviços Públicos
1970	47,42	7,49	38,74	6,34
1980	58,09	7,42	31,30	3,19
1985	61,06	8,21	24,70	6,03
1996	25,35	12,51	47,32	14,82
2002	13,90	7,36	28,36	44,48
2009	10,18	8,80	37,85	33,95
2015	6,57	4,20	42,53	39,76

Fonte: IBGE (1970, 1980, 1985., 1996, 2002, 2009, 2018)

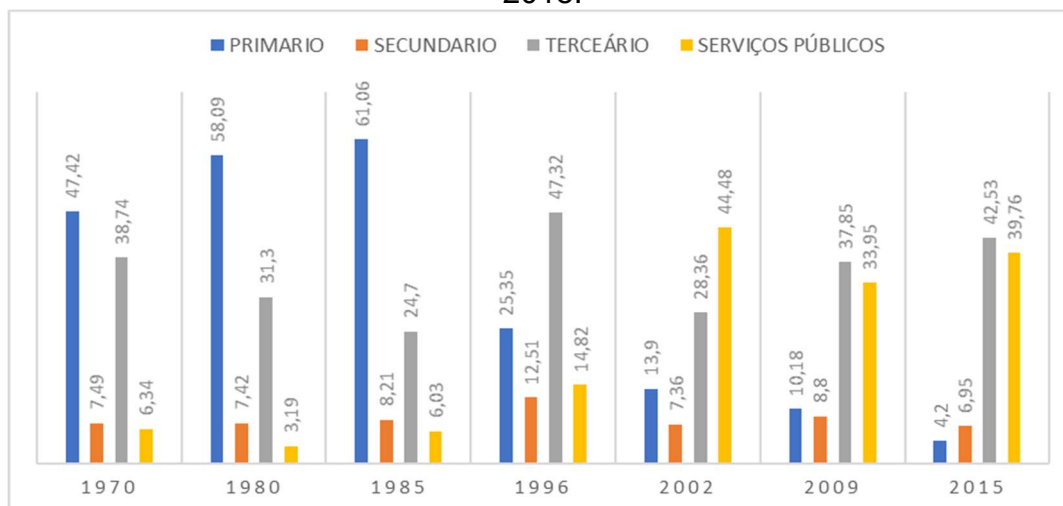
No Gráfico 2, nota-se a proporção em que o PIB passou por modificações ligadas à urbanização e ao aumento da oferta de serviços em Santa Bárbara. Em 1970 o setor primário era responsável por 47,42% do PIB, tendo esse percentual decaído nas últimas décadas, até ser responsável em 2018 apenas por 4,2% do PIB do município. No setor terciário, os percentuais oscilaram entre os anos de 1970 e 2018, e ainda que instáveis não se equipararam as oscilações observadas no indicador dos serviços públicos, que teve um aumento gradativo de 6,39% em 1970 até os 39,79% do PIB em 2018.

Genot (1993) credita que a feira-livre foi responsável por parcela de êxodo rural do município, o que não concordamos, pois, para Santos (2009), a ausência de políticas que garantissem a permanência do homem no campo e os períodos de crise na atividade agrícola foram mais relevantes, para o caso de Santa Bárbara. A primeira autora ainda aponta a estrutura físico-urbana avançada de forma acelerada na segunda metade do século XX pela necessidade de estabelecimento dos feirantes em áreas próximas ao local de venda de mercadorias.

Notam-se avanços significativos da participação dos serviços públicos no PIB a partir dos anos 2000, o aumento do setor terciário desde os anos 1990, bem com a queda acentuada da participação do setor primário, que chegou a seu menor índice no último levantamento realizado (IBGE, 2015). A análise pode ser verificada

no gráfico 2:

Gráfico 2 - Produto Interno Bruto (PIB) por setores, Santa Bárbara - Bahia, 1970 - 2018.



Fonte: IBGE (1970, 1980, 1985., 1996, 2002, 2009, 2018)

As características sociohistóricas e econômicas do município de servir de local de movimentação de mercadoria e serviços também fortalecem a importância que a feira tem para a inter-relação campo/cidade, sendo relevante do ponto de vista não apenas econômico, mas como guarda da característica cultural do município, como é observado nas pequenas cidades, primordialmente nos recantos do nordeste brasileiro.

A manutenção de serviços essenciais como bancos, a comarca judicial (Fórum), um forte Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a centralização das atividades correlatas à atividade rural fizeram expandir a oferta de serviços da cidade. A cessão de prédios públicos para a instalação de serviços (Correios, Banco do Brasil, Agência digital do INSS) auxiliam na manutenção dos mesmos. Destaque-se ainda a força política do município no plano local, regional e estadual na busca de investimentos para a promoção de suas políticas públicas ligadas tanto a cidade quanto ao campo. (SANTA BÁRBARA, 2017, 2018)

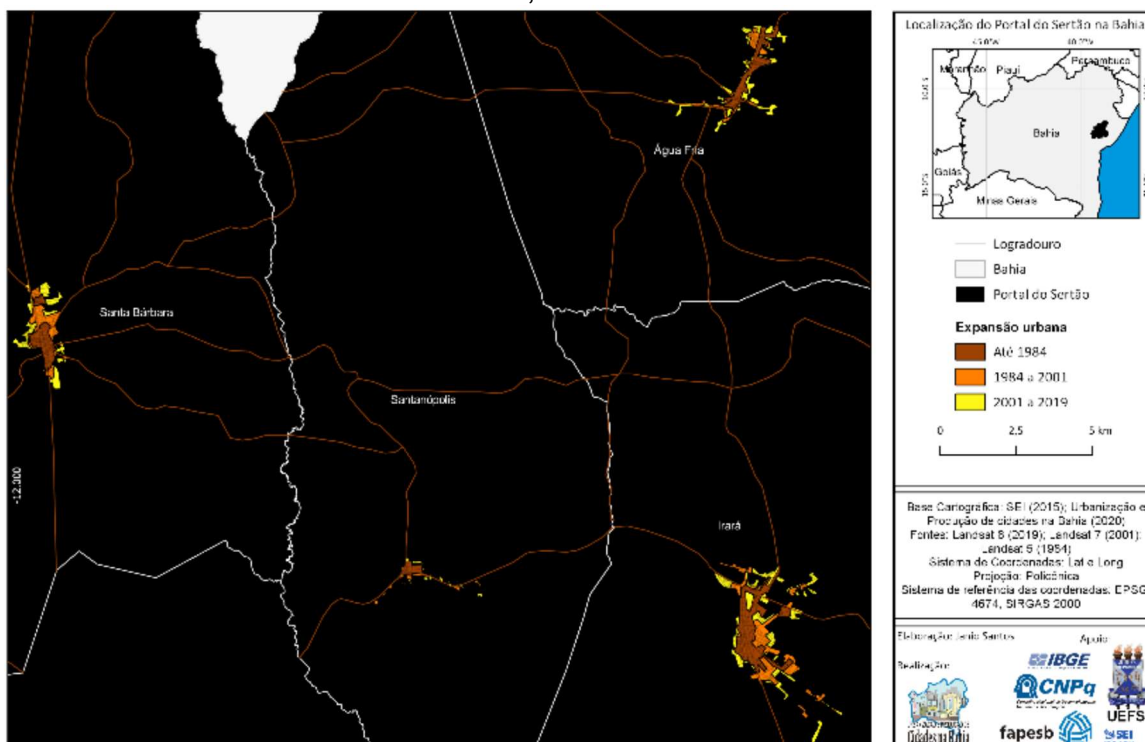
Na década de 1990, investimentos foram atraídos com a reinauguração do Hospital Antônio Alves Mascarenhas, a construção do atual Centro de Abastecimento do município com o apoio do Governo do Estado, bem como a construção de praças e o calçamento de avenidas próximas ao citado Centro de abastecimento e no Bairro Cascalheira, nas proximidades da BR-116, o que faz

com que a expansão das terras urbanas continue.

A estruturação que se deu nos anos 2000 e seguintes, junto à pavimentação de vias do município, próximas as duas margens da BR-116, gestou a possibilidade de áreas rurais serem mais lucrativas aos seus proprietários, com a sua transformação em loteamentos urbanos. Com o fim da formulação de novos loteamentos públicos, por meio da gestão local e a demanda crescente dessa terra urbana acelerou-se o surgimento de loteamentos privados e reforça o crescimento contínuo da sede e dos interesses no loteamento de “fazendas” próximas a BR116.

Santos *et. al* (2021), ao estudar a expansão das pequenas cidades no Portal do Sertão, apresenta mudanças nos pequenos núcleos urbanos, dentre eles Santa Bárbara, onde se verifica que a expansão urbana e do seu perímetro. Isso foi resultado da formação de aglomerados, e da expansão aqui observada e guarda equivalência com os loteamentos criados no período, conforme mapa 2.

Mapa 2 - Expansão das cidades de Santa Bárbara, Água Fria, Santanópolis e Irará, 1984 a 2019



Fonte: Santos, Santos e Borges (2021)

A expansão experimentada pressionou a adoção de medidas de aplicação da lei na fiscalização desses loteamentos e ante a ausência de regulação específica do município, a imposição de infraestrutura mínima e a fiscalização dos novos

empreendimentos tornam-se essenciais para a aprovação dos novos loteamentos.

A produção de um plano diretor, prevista na legislação municipal, tanto na Lei Orgânica do Município do ano de 2004, bem como a lei de organização administrativa nº 526/2015, que trata das responsabilidades dos entes sobre o planejamento urbano, tem artigos específicos sobre o plano diretor. Registra-se ainda a lei 434/2009, que criou o Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social (FMHIS), e também cria o seu respectivo conselho, com interesse em conseguir acessar aos financiamentos públicos de ordem federal, exigiam o plano diretor para a aplicação dessa política de moradia. (SANTA BÁRBARA. 2004, 2009, 2015).

Adiante, a elaboração do plano se tornou parte do plano de governo das três candidaturas de 2020, registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2020). A coligação vencedora vem empenhada em costurar o referido plano com ações de legais e técnicas à exemplo de convênios, formação de grupos de trabalho e georreferenciamento⁸. Ainda que tenha galgado esses passos, o plano ainda não foi elaborado, de forma que o instrumento que, mesmo que passível de críticas, auxilia na produção da cidade, na ordenação dos serviços e na divisão de terras é inexistente. Na sua ausência, os loteamentos criados seguem direção própria e tentam se ancorar na LPSU, para seu enquadramento legal e urbano, como discutiremos na seção.

⁸ Informação retirada da rede oficial da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara em publicação no Instagram realizada em 04 de abril de 2022.

3. PRODUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE LOTES NA CIDADE DE SANTA BÁRBARA-BAHIA

3.1 – PLANO DIRETOR E PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS NAS PEQUENAS CIDADES BRASILEIRAS

O Brasil planeja suas cidades em moldes inadequados às peculiaridades e características sociohistóricas. Com o passar dos anos, ainda que se busque melhorar a formulação de planos urbanos, esses foram e são elaborados por especialistas pouco engajados na observação das realidades locais. Os planos diretores, desde muito antes da sua obrigatoriedade após a Constituição de 1988, irradiavam modelos de urbanização excludente⁹ (MARICATO, 2000).

O plano diretor nunca foi uma solução única, mas pode ser um caminho para a minoração dos problemas historicamente gerados pela “falta de planejamento” e da sua desconexão com a gestão pública.

A Constituição Federal de 1988, fruto da saída do Brasil do Período Ditatorial, apresentou ferramentas legais para a obrigatoriedade de ordenamento municipal e, por conseguinte, projetar a criação de uma legislação que regulamentasse o desenvolvimento urbano. Em seu art. 182, *caput*, define que a política urbana no âmbito municipal deverá ser produzida com base em lei, a ser criada posteriormente, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Informa ainda no §1º a obrigatoriedade aos municípios com mais de 20 mil habitantes, como mencionado, bem como define o plano diretor como instrumento básico para o controle da expansão urbana (BRASIL, 1988).

Com a priorização legal, dos municípios maiores, deu-se o abandono de vários pequenos municípios que perderam parte da atenção do Estado e acabaram por enfrentar enormes dificuldades para apresentar projetos e, principalmente, contratar recursos (AKAISHI, 2011). Em face disso a competência municipal para legislar, mantinha-se adstrita aos avanços da política urbana no plano nacional. Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) pontuou o protagonismo da competência

⁹ Maricato (2000) explica que a ocupação de terras no Brasil faz parte da sua urbanização. Quando trata do processo de exclusão, indica que essa é estrutural e institucionalizada no seio estatal, sob a domínio do mercado imobiliário e na ausência de política social.

do município para a criação de normas, sendo em suas decisões de autoridade da União a produção de normas de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e as regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF). E a respeito da responsabilidade do município, ficou a regulação de seu território e a promoção de políticas públicas produzidas na forma de legislação (STF, 2019).

No caso dos municípios, a referida Corte confirma o texto constitucional, indo além ao ratificar a autonomia legislativa, especificamente aqueles que obedecem ao critério demográfico, número de habitantes, que podem de forma autônoma legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano, desde que compatíveis com as diretrizes fixadas em seu plano diretor (STF, 2016).

A Constituição de 1988 promoveu a lei regulamentar como forma de implantação da proposta de política urbana, da qual surgiu o Estatuto da Cidade, que foi regulamentado em 2001, por meio da Lei 10.527/2001, e visa reordenar as ações do Estado no tocante ao planejamento das cidades. O aludido Estatuto ratifica que é o plano diretor o responsável pela regulamentação da função social da terra e dos processos de lotes e moradias¹⁰ (AKAISHI, 2011).

Ademais, o art. 41 do supramencionado Estatuto ainda elenca situações específicas em que, não contando com o número mínimo de habitantes, a produção do plano diretor torna-se obrigatória: regiões metropolitanas, zonas turísticas, áreas de significativo impacto ambiental, entre outras, em razão da necessidade de proteção do ambiente ecologicamente equilibrado e da eficiência da administração pública no trato da cidade e dos cidadãos (BRASIL, 2001).

Sem a obrigatoriedade do plano diretor, a produção estará sob a responsabilidade da legislação federal que se encontra desajustada às realidades locais. Por esse motivo, o estudo da atual estrutura normativa que sustenta os modelos de planejamento urbano urge para compreensão dos processos de legalidade dos loteamentos criados e amparados na Lei 6.766/1979.

Exceto os casos do art. 41, as pequenas cidades, que não são obrigadas à elaboração do plano diretor municipal, sem políticas públicas específicas e sem

¹⁰ Este contexto permite-nos dizer que a que é função da política urbana articular ferramentas existentes na Constituição Federal de 1988 para promover o bem-estar de todos. Ao município, foi delegada a função de controle sobre o solo urbano e, quando necessário, intervir na ordem urbana para dar função social aos bens imóveis (terrenos, glebas), regulando a construção, o uso do solo e as sanções aos proprietários que a descumprem.

técnicos para essa empreitada, não têm interesse na produção independente do referido plano, motivo pelo qual se utilizam da legislação federal para regular a produção dos seus espaços. Ocorre que a legislação não difere a cidade em suas escalas diversas, sendo vistas como iguais a uma metrópole, um bloco único para a lei de parcelamento, por exemplo.

As pequenas cidades não avançaram de forma significativa na produção de planos diretores autônomos e há uma verificável desigualdade socioterritorial, o que finda com a ausência de arcabouço jurídico constitucional que trate desses espaços urbanos, principalmente as suas tensões e conflitos específicos (AKAISHI, 2011).

Na ausência de produção legal dos pequenos municípios, devido essa não obrigatoriedade, e diante de dificuldades de controle do crescimento das cidades, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (LPSU), Lei 6.766/1979, restou como normativo federal destinado à regulação da expansão urbana e da criação de novos lotes (GARCIA, FERNANDES, 2014).

A abertura de lotes nessas pequenas cidades obedece ao referido diploma federal, arcabouço legal que se incumbe de legislar sobre qualquer cidade, utilizada até os dias atuais como forma tradicional de incorporação de novos lotes às áreas urbanizadas (GARCIA, FERNANDES, 2014; LEONELLI, 2012).

Em cidades que apresentam um deficitário planejamento urbano, com processos realizados de forma não participativa e, principalmente, permeadas por relações espúrias interesses políticos e imobiliários na gestão do planejamento urbano, muitos autores observam certa negligência com uma série de itens na proposta da LPSU. Dentre elas, destacam como alguns dos problemas o parcelamento em desacordo com o projeto, a desconsideração de áreas públicas necessárias, o custo de infraestrutura pública, a implantação em áreas inadequadas e a inadequação ao tecido urbano (GARCIA, FERNANDES, 2014).

O modelo implicado pela referida lei tem dois possíveis caminhos para o parcelamento do solo urbano: o loteamento ou o desmembramento do solo urbano (LEONELLI *at. al*, 2013). O primeiro se configura como a subdivisão de glebas em lotes destinados a edificação, com abertura de vias e infraestrutura mínima, de acordo com a referida lei. Já o desmembramento aproveita a existência de vias para a sua abertura, podendo surgir da divisão de terreno existente (GARCIA, FERNANDES. 2014).

A Lei 6.679/79 tem pontos claros sobre a divisão de lotes e a obrigatoriedade de seguir ritos mínimos de adequação legal para a abertura de lotes urbanizáveis. A referida norma define três referências ao processo de loteamento: a qualidade urbanística, a legalidade e a possibilidade de comercialização dos lotes. À margem dessas regras, a expansão urbana estaria formalmente ilegal ou irregular (SILVA, 2020).

A atualização da LPSU, por meio da Lei 11.445/2007, deixa claro que o lote somente é considerado urbanizável, dada a possibilidade de acesso básico as condições que formam o parcelamento. Por exemplo, a referida atualização trata da necessidade de escoamento de águas pluviais e evitar enchentes, esgotamento sanitário, abastecimento com água potável e a construção de vias urbanas de circulação (BRASIL, 2007).

A aprovação e a legalidade dos lotes são submetidas à análise municipal, e sendo cumpridos os requisitos do desenho do projeto e seu memorial descritivo, parte-se para as fases do registro imobiliário (GARCIA, FERNANDES, 2014).

Os parcelamentos executados de acordo com o rito informado são considerados regulares. A irregularidade surge quando não há o cumprimento do projeto ou do cronograma apresentado e, do ponto de vista jurídico, quando há falta de registro no Cartório de Imóveis (SILVA, 2020).

Já a ilegalidade guarda relação direta com o poder público e é identificada quando não há sua aprovação na produção de lotes urbanizáveis. Pode partir tanto da inexistência de deferimento do poder público, quanto do indeferimento do pedido, ressalvados os lotes que, se aprovados, padeçam de má conservação pela ação do tempo ou não terem sido devidamente ocupados (GARCIA, FERNANDES, 2014).

A existência da ilegalidade na instalação de um loteamento produz como alguns dos seus efeitos, segundo Freitas (2000): a inobservância às normas e técnicas de engenharia; a remoção da cobertura vegetal; a supressão de espaços reservados às áreas públicas com fins comunitários (áreas não *edificandi*); o desrespeito dos direitos do consumidor que compra o lote; as ligações inoficiosas de redes públicas de luz e esgoto; o despejo irregular de esgoto doméstico sem tratamento nos córregos, rios e mananciais; os depósitos de lixo impróprios, o que pode proliferar doenças e sobrecarga nas despesas do poder público.

Observados os efeitos negativos da irregularidade e da ilegalidade nos loteamentos, segundo a lei de parcelamento do solo, torna-se relevante lançar uma lupa sobre as cidades pequenas, notadamente as peculiaridades de sua urbanização, com a observação da expansão urbana e da produção de moradias, desdobradas em seus loteamentos urbanos.

É válido destacar, inicialmente, que para além da concessão de direito à divisão em lotes privados, com cessão aos loteadores, na realidade, o loteamento é um núcleo urbano de interesse comum. Em regra, esse desejo coletivo imprime na formação do loteamento a necessidade de observância a regras e normatividades que integram o referido empreendimento na extensão do crescimento das cidades, ao passo que se torna parte integrante do patrimônio público municipal com a cessão de parte do terreno e a aprovação dentro do procedimento do loteamento de área destinada ao interesse público (BARROSO, 1993).

A vinculação do município ao loteamento se dá com a autorização e aprovação e, posteriormente, ao poder de fiscalizar o cumprimento de regras pelo empreendimento. A sua observância está ligada ao cumprimento dos ditames legais informados anteriormente e devidamente inscritos no art. 17 da Lei 6.799/79 e a sua natureza de inalterabilidade tem gênese no mesmo diploma.

Há uma contrapartida pública à concessão da licença para loteamento nos parâmetros da lei mencionada, que está ligada ao direito do município sobre as áreas públicas e logradouros criados, bem como ao percentual sobre a propriedade, devidamente reservada para edificação de infraestrutura que atenda ao interesse público (SILVA, 2020).

A fiscalização do quanto é apresentado para a autorização de loteamentos e da sua regularidade é de responsabilidade do município, que se incumbe, também, da verificação da ocupação irregular do solo urbano e da promoção de medidas para evitar a produção de lotes de forma ilegal ou fora dos parâmetros que foram descritos anteriormente. Visto que, ao não fazê-lo, pode ser penalizado, sendo instado a providenciar ele próprio as soluções à urbanização do loteamento (ROSA, 2002).

Segundo a análise dos últimos dez anos sobre a produção e a aprovação de lotes baseadas na LPSU, é tida a dimensão da maneira como caminhou o processo

de urbanização do pequeno município.

A identificação dos processos internos e externos que deram origem aos loteamentos implantados, ou não, com a anuência de fiscalização do município foi analisada sob a perspectiva das noções de regularidade, irregularidade e ilegalidade, trazidas pelos conceitos de Silva (2020) e Garcia e Fernandes (2014) Freitas (2000) e Sabino (2020).

A importância de trazer o conceito de loteamento visa discutir de antemão uma perspectiva de possibilidade de acesso aos lotes e dinamizar a estruturação de um fluxo realizado pelo município, enquanto entidade autônoma, na gerência da sua divisão urbana e na estruturação de um sistema que, ao menos, tente lhe garantir o cumprimento da LPSU. Também, uma melhor distribuição de serviços públicos, haja vista possuir competências diferentes em relação ao poder da União para legislar sobre parcelamento do solo urbano.

Os planos de urbanização excludentes¹¹, presentes no estudo de Maricato (2000), existem em todas as dimensões de cidades, sejam elas pequenas, médias ou grandes. O plano de diretor, ainda que presentes as suas contradições, ainda é solução largamente utilizada para regular o parcelamento do solo o surgimento dos loteamentos, motivo pelo qual faz parte deste estudo. O planejamento pode não resolver todos os problemas da cidade, mas organiza no campo administrativo soluções a condução de uma ordenação do seu crescimento.

É propositivo que a cidade legal seja base para se pensar o trabalho e destacar os marcos na produção de lotes. Todavia, é apresentada como uma perspectiva de estudo, sabendo-se que sob esse conceito estarão cidades ilegais, informais, tanto quanto apontado por Maricato (2000, p. 148), quando indica que as formas citadas são fruto de uma ineficácia que podem ser politicamente provocadas, diz que “A ocupação ilegal da terra urbana não é só permitida como faz parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil”.

3.2 – MARCOS LEGAIS NA PRODUÇÃO DE LOTES EM SANTA BÁRBARA

A análise dos diários oficiais de Santa Bárbara indica que a fundamentação

¹¹ Que excluem uma parte da cidade e da população. São planos diretores que excluem da chamada “cidade legal”, ou dos seus planos, a cidade real. (MARICATO, 2000)

para a divisão das terras em lotes está pautada, inicialmente, na autorização legal dada pela Lei Orgânica do município, que é o eixo principal que ampara as normativas municipais, guardadas suas especificidades e ordem hierárquicas, equivale a uma Constituição para o estado e a Constituição Federal para a União.

O município historicamente guarda representação privilegiada dentro das constituições do Brasil, de tal forma que possui amplo gozo de autonomia política, administrativa e financeira. Em conjunto a isso, lhe é possibilitada a competência para legislar sobre matéria urbanística e sobre o seu planejamento, bem como o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ao ponto de o planejamento local não comportar interferência da União, de acordo com o art. 30 da CF/88 (SILVA, 2020).

Assim, após a Constituição Federal de 1988, o legislativo municipal de Santa Bárbara aprovou sua Lei Orgânica em 1993, sendo essa atualizada em 2004, mas com manutenção de grande parte de seu texto original. O seu Título VI, Capítulo II, foi destinado para a regulação da política urbana. Contudo, pulverizadas em diversos artigos, há normas sobre o planejamento urbano que preveem os passos para a sua realização, e a responsabilidade delegada de criação, autorização e fiscalização de loteamentos urbanos (SANTA BÁRBARA, 2013).

Dispositivos importantes dessa legislação podem ser destacados para explicar o caminho para a autorização de loteamentos no município. A Lei Orgânica delega a competência e a responsabilidade sobre os loteamentos da cidade e, no caso, a legislação municipal apresenta o seguinte:

CAPÍTULO IV - Das Competências

Seção I - Da Competência Privativa

Art. 13º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, às seguintes: [...] XXVII. estabelecer normas de edificação, **loteamento**, arruamento e zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes a ordenação do seu território, observando a lei federal;

§ 1º. As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da Lei, desde que atenda ao peculiar interesse do Município **e ao bem-estar de sua população e conflite com a competência federal e estadual.** (SANTA BÁRBARA, 2013, p. 4, grifos nossos).

A legislação base de Santa Bárbara reproduz a competência do município para a produção de normas para edificação e loteamentos. Essa competência diz respeito ao poder local de criação de normas que possam auxiliar o planejamento da cidade na busca, em tese, de melhor qualidade de vida da população. Para isso, o texto pontua observações obrigatórias, tais como:

§ 2º. As formas de loteamento e arruamento o que se referem o início XXVII deste artigo deverão exigir reservas de áreas destinadas a:

- I. Zonas verdes e demais logradouros públicos;
- II. Vias de tráfego e de passagem de canalização pública de esgotos e águas pluviais nos fundos dos vales;
- III. Passagem de canalização pública de esgoto e de águas pluviais com largura mínima de dois metros no fundo de lotes, cujo desnível seja superior a um metro de frente ao fundo (SANTA BÁRBARA, 2013, p. 7).

Notadamente na matriz das suas normativas havia a preocupação principal em não apenas indicar a competência, mas de pronto estabelecer limites nos processos de loteamentos urbanos. No que diz respeito à proteção pluvial e a disponibilização de infraestrutura mínima que pudesse reduzir danos ambientais, o texto indica encargos diretos aos loteadores que são de cumprimento obrigatório.

Para o legislativo municipal restou a competência de, com a sanção do prefeito, dispor sobre as matérias dadas pelo art. 33 do referido diploma legal, que versam sobre o desenvolvimento urbano e sobre a produção do plano diretor, bem como lhes possibilita estabelecer normas urbanísticas, particularmente as relativas a loteamento e zoneamento do solo urbano. São competências legislativas:

Art.33. Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, todas as matérias da competência do município, especialmente, sobre:[...]

IV. planos e programas municipais de desenvolvimento, inclusive plano diretor urbano; [...]

XX. estabelecer normas urbanísticas, particularmente as relativas a loteamento e zoneamento; (SANTA BARBARA, 2013, p. 16).

No capítulo que trata da política urbana o destaque fica por conta da disposição do município para criação do plano diretor, e indica não só a forma, mas também as condições de participação popular. Além disso, serviria o plano diretor ao propósito também de fixar parâmetros de organização para promover o bem-

estar dos habitantes:

Art. 128. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em Lei estadual e federal, tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade de seus bairros, dos distritos e dos aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de sua habitante.

§1º. O Plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; (SANTA BÁRBARA, 2013, p. 46).

A previsão de produção de um plano diretor, que fica a cargo da lei orgânica, não se concretiza no plano normativo. Durante o período pesquisado, desde a publicação da supramencionada lei, Santa Bárbara não iniciou o processo de aprovação do plano diretor. Ao menos nas ferramentas de transparência pública, não foi criado um plano, nem publicada lei de diretrizes para a criação do mesmo, à exemplo do zoneamento do solo ou lei que o tenha instituído no período entre a Lei Orgânica e esta pesquisa. Todavia, o executivo municipal tem a previsão de realizar o georreferenciamento para produção de um futuro PDDU. (SANTA BÁRBARA, 2022).

É tácito que o fundamento legal do parcelamento do solo urbano não pode ser atrelado ao plano diretor, a bem da pesquisa. Contudo, o decreto que institui o loteamento faz menção a prerrogativa do município em legislar em matéria urbanística e no trato sobre os loteamentos urbanos, mas não há qualquer menção a dispositivo específico (artigos, incisos) da Lei Orgânica.

Ao realizar o levantamento apurado de leis e decretos do executivo, publicados nos diários oficiais analisados, verifica-se que a fundamentação dos decretos sobre loteamentos se dá, majoritariamente, por meio de legislação federal.

Os decretos fazem menção a autorização da Constituição Federal (art.º 174) e do Decreto-Lei 3.365/41 (Lei das Desapropriações). Esse segundo diploma não trata especificamente de loteamentos, pois se volta aos processos de desapropriação de imóveis, suas condições e formas. A previsão legal que tratava sobre loteamento do solo, ainda que tenha existido, fora revogada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, não sendo normativa que ampare o loteamento.

Porém, o Código Tributário do município, aprovado pela Lei nº 007/2000,

complementa diretrizes e sanções para parcelamento do solo urbano no município, e indica a obrigatoriedade do pagamento de taxa para a liberação de qualquer loteamento, e sanções que serão aplicadas aos loteadores que as descumprirem. Sanções essas que serão trabalhadas em capítulo específico (SANTA BÁRBARA, 2000).

Em todos os decretos encontrados há menção à lei de parcelamento do solo, a Lei Federal nº6.766 de 1979, bem com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, deixando à legislação LPSU a responsabilidade em ordenar os processos de loteamentos no município.

Observado os decretos produzidos entre os anos de 2010 a 2020, a citação recorrente da competência municipal, dada pela Lei Orgânica, para legislar em matéria de loteamentos está baseada, em grande parte, não em legislação própria, mas em leis federais. O quadro 1 apresenta a fundamentação de decretos no período, separados por loteamento.

Nota-se que o modelo de decreto utilizado segue a mesma base legal em todos os casos, ainda que uns dispositivos não mais façam menção ao loteamento. Conforme identificado com relação ao Decreto-Lei 3.365/41, os decretos do poder executivo se amparam em legislação infraconstitucional de forma padronizada, havendo apenas alterações pontuais na forma do decreto com o transcorrer dos anos.

Ao avaliar os processos de loteamentos no município, através de arquivos da Diretoria de Patrimônio, bem como os arquivos presentes na Secretaria de Infraestrutura de Santa Bárbara, levantamos os procedimentos adotados para aprovação de loteamentos desde o início do processo até a publicação em diário oficial do decreto autorizador. No período de recorte informado, verificamos que parte dos loteamentos não cumpriu os prazos estabelecidos.

O procedimento adotado, em todo o caso, leva em conta os processos estudados e, guardadas as suas especificidades a respeito do tamanho do terreno e área de ruas, praças e áreas institucionais, seguem um mesmo fluxo para a aprovação, inclusive o registro do número de lotes para a chamada “urbanização compulsória”, processo pelo qual a Prefeitura assume o encargo de obras, ao passo que solicita parte do terreno para financiar o encargo firmado.

Quadro 1- Dispositivos de fundamentação legal para autorização de loteamentos em Santa Bárbara por ano, 2014-2019

Loteamento	Decreto	Legislação do Decreto	Ano de autorização
Residencial Vila Marques	Nº 004/2014	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2014
Loteamento Cerqueira César I	Nº 010/2014	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2014
Loteamento Residencial Alto Da Boa Vista	Nº 008/2016	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365 Lei Federal nº 6.766/79	2016
Loteamento Residencial Alto da Pojuca	Nº 022/2016 Nº 034/2017	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2016-2017
Loteamento Residencial Portal do Sertão	Nº 035/2017	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2017
Loteamento Residencial Viva Feliz	Nº 020/2016 Nº 001/2019	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2019
Loteamento Popular Bella Vista	Nº 014/2019 E 023/2019	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2019
Loteamento Popular Solar	Nº 15/2019 E 024/2019	147 CF/88 Decreto-Lei nº 3.365/41 Lei Federal nº 6.766/79	2019

Fonte: SANTA BÁRBARA (2014, 2016, 2017, 2019).

Do quadro 1 se verifica quais foram os loteamentos aprovados por essa dinâmica de análise da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara. Insta salientar que os dados disponíveis nos diários oficiais no período estudado diferem dos encontrados no Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas do município, conforme será detalhado no capítulo 4 deste trabalho.

Inicialmente, se observa a necessidade de requerimento dirigido ao Prefeito do município, solicitando a inscrição do loteamento para posterior autorização. Isto apresenta o loteador e deve delimitar, por meio documental, as áreas do loteamento, confrontantes, documentos que comprovem a identificação legal do loteador, bem como, de forma pormenorizada, o terreno a ser loteado. Para tanto, o documento de registro no Cartório de Imóveis é essencial à comprovação de titularidade, ainda que não haja ferramenta legal, como instrução normativa

publicada nos diários oficiais do município. Assim, os processos apresentaram uma coordenação de fluxo, de forma que podemos enumerar como lista de documentos necessários os seguintes:

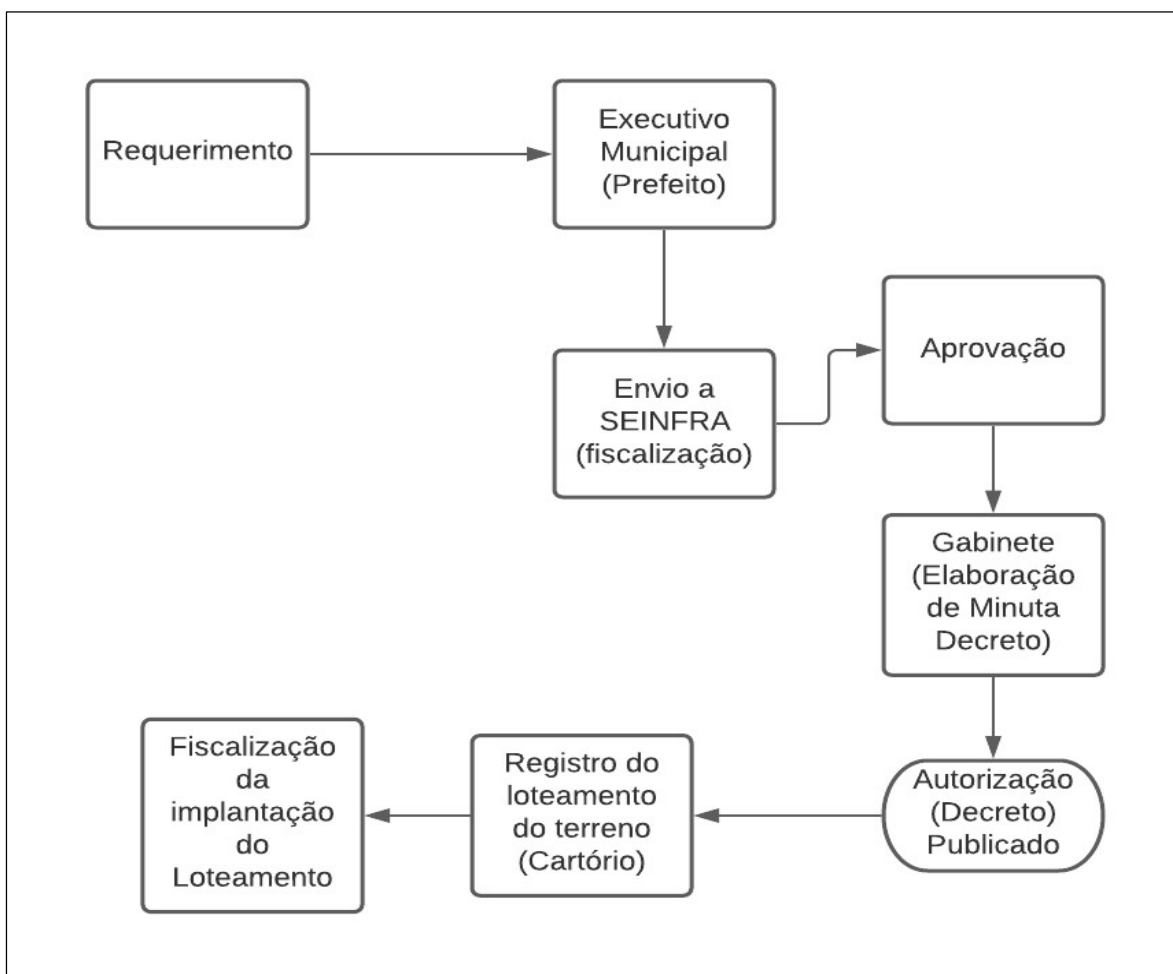
- 1- Documentos de identificação do loteador;
- 2- Escritura devidamente registrada no cartório do município;
- 3- Quitação com a Fazenda Municipal;
- 4- Comprovação de residência no loteador;
- 5- Recolhimento da taxa de licença para loteamento por meio de Documento de Arrecadação Municipal (DAM);
- 6- Mapa e planta com descritivo dos lotes delimitando área de reservada não inferior ao percentual mínimo de áreas institucionais;
- 7- Registro do loteamento do terreno no cartório do município;
- 8- Decreto autorizando a implantação do loteamento, com regras a serem observadas pelo loteador, e pela fiscalização do município, sob pena de penhora de parte do terreno para que seja realizada pelo ente público.

O fluxo de aprovação, desse modo, segue e passa ao órgão responsável pela orientação técnica, que na cidade trata-se da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA). E dada à aprovação da planta há o envio do processo ao Gabinete do Prefeito para encaminhamentos, conforme fluxograma 1:

O ato de aprovação se dá por meio de decreto do executivo, ou seja, ainda que haja a possibilidade de atuação do legislativo em matéria urbanística, conforme o art. 33 da Lei Orgânica do Município, o ato depende unicamente da aprovação legal do chefe do executivo, o que difere da legislação sobre o plano diretor, que depende de aprovação por meio de lei, a qual passa pela Câmara de Vereadores (SANTA BÁRBARA, 2013).

O interesse desses atores na institucionalização do planejamento urbanístico coaduna com a proposição de Silva (2010), que nos informa de um dado receio nos municípios, tanto do executivo como do legislativo, de que a produção legislativa urbanística substitua sua capacidade de decisão e de comando administrativo. Para isso, há uma proposta interna e uma lógica própria desenhada pela Administração pública para tramite dos processos internos, apresentada na figura 7, dando conta do procedimento de análise e fiscalização.

Figura 7 - Fluxograma para aprovação de Loteamentos em Santa Bárbara, Bahia, 2020



Fonte: Pesquisa Documental na Secretaria de Infraestrutura
Elaboração: Diego Santos Rebelo (2020).

Diante dessa conjuntura, nota-se que a autorização não é a fase que termina os processos. É importante que sejam respeitados os dispositivos legais inseridos pelo poder executivo no decreto ou os replicados da Lei Federal nº 6.766/79, que devem ser cumpridos para a manutenção da regularidade, conforme conceito apresentado de Silva (2020) e Garcia e Fernandes (2014). Alguns desses são expressos no corpo do texto do decreto, vejamos:

Art. 3º - Obriga-se a proprietária do empreendimento imobiliário, a executar todas as obras relativas à rede de esgoto sanitário, rede de distribuição de energia elétrica e iluminação pública, rede de galeria de águas pluviais e meio fio, constantes no projeto, no prazo de 12 (doze) meses, contados da data da publicação deste decreto.
Art. 4º - Compete aos Proprietários executar os seguintes melhoramentos públicos:

- I. Demarcação das quadras e dos lotes com marcos de madeira;
- II. Terraplanagem das ruas, de acordo com os perfis aprovados;
- III. Colocação de guias e sarjetas em todas as ruas;
- IV. Implantação da rede de luz domiciliar de acordo com o projeto a ser aprovado pela Companhia Elétrica do Estado da Bahia e pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara;
- V. Implantação da rede de galerias de águas pluviais, de acordo com o projeto a ser aprovado pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara;
- VI. Pavimentação adequada para tráfego nas ruas especifica no projeto aprovado pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos;
- VII. Construção de rampas de acesso junto a vias e logradouros para portadores de deficiência física, de acordo com projeto aprovado pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara;
- VIII. Implantação das redes de água e esgoto de acordo com os projetos a serem aprovados pela EMBASA (SANTA BÁRBARA, 2019. p. 2).

O descumprimento do processo após a autorização pode fazer revogar o ato ou até mesmo disparar a “urbanização” compulsória, definida em decreto. A título de ilustração, para suscitar a vinculação que o decreto autorizativo dá ao processo fiscalizatório posterior, em que deve-se cumprir o prazo, sob pena de execução dos lotes caucionados:

Art. 7º - A proprietária deverá obter, complementarmente, junto aos órgãos Federais e Estaduais as autorizações ou licenças, antes das obras que delas necessitem.

Art. 8º - A proprietária fica obrigada a promover a juntadas aos autos do comprovante de pedido de registro do empreendimento junto ao Registro imobiliário competente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da presente data, sob pena de caducidade da aprovação.

Art. 9º - A proprietária obriga-se a divulgar em todos os materiais e meios de veiculação publicitária, o número do processo de aprovação do loteamento na Prefeitura Municipal de Santa Bárbara e a fixar em local bem visível do loteamento, painel informando o número do Decreto de Aprovação e cronograma de obras de infraestrutura que correrão às suas expensas.

Art. 10º - Como garantida à execução das obras mencionadas no artigo 3º a loteadora cauciona 5 (cinco) lotes no loteamento ora aprovados.

Art. 11º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário (SANTA BÁRBARA, 2019, p. 2).

Notadamente, o executivo legalmente tenta se assegurar de qualquer descumprimento de obrigação legal pelo loteador. É o que se vê no texto citado, em que o art. 10 garante parte do terreno, além das legais, para que se promova o

cumprimento da quantidade necessária minimamente da legislação federal, a fim de que seja possível a urbanização compulsória do loteamento.

O processo visa assegurar ao município o cumprimento das regras da LPSU. Inicialmente, verificando os documentos que dizem respeito à propriedade do imóvel (rural ou urbano), sua origem e histórico, com o fito de resguardar a legitimidade do proprietário em parcelar o terreno. A demarcação dos lotes deve ser apresentada, resguardando percentualmente a área institucional delimitada no projeto de decreto, bem como a área de ruas e outros equipamentos públicos.

O pagamento de taxas e emolumentos são parte integrante da aprovação. Após a fase de análise pelo órgão, o decreto é aprovado com algumas responsabilidades de pavimentação, construção, ligações de água e energia e pavimentação. Adiante, as obras passam a receber a atenção da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) para o cumprimento do cronograma de 12 meses, definido em Decreto. Após a aprovação, o loteamento é levado ao Cartório de Imóveis para registro final e venda dos lotes já individualizados.

O rito informado para a aprovação dos loteamentos manteve-se no período de estudo (2010-2020) e seguiu dessa forma até a aprovação da lei nº 592 de 30 de junho de 2021, que pôs fim a um período de certa insegurança jurídica e possibilitou a adoção de um procedimento definido em lei, especificando os documentos necessários, o procedimento, a responsabilidade pela fiscalização e a sanção para infrações de parcelamento. As infrações foram instrumentalizadas pela lei 607 de 27 de dezembro de 2021, o Código tributário do Município de Santa Bárbara, sob as quais multas podem ser aplicadas.

3.3 – LOTEAMENTOS PRODUZIDOS NA CIDADE E URBANIZAÇÃO (2010-2020)

O núcleo urbano de Santa Bárbara e a sua divisão em bairros surgiu das necessidades de expansão da cidade, por conta da feira-livre, das ocupações ao redor da igreja e, posteriormente, do comércio nas áreas vicinais e próximas à BR-116. Com estabelecimentos precários, em terrenos baldios, foram montadas moradias provisórias que, posteriormente, foram “melhoradas”, até que se criavam pontos “fixo” de comércio ou oferecendo serviços, “os quais lhe asseguravam a fixação definitiva”. (GENOT, 1993).

A ocupação do entorno da igreja e adjacências pelos feirantes consolidou o núcleo urbano, tendo na desordem a progressão do crescimento. Ocupava-se um terreno e, não havendo esbulho, tornava-se posseiro, e assim, pagava-se taxa à paróquia de Santa Bárbara dirigida a sua manutenção; e, por fim, passado algum tempo, cercavam as áreas em torno das suas casas e delas se tornaram proprietários (GENOT, 1993).

Essa observação pode ser feita na Igreja Matriz, a praça da Igreja e o Mercado Municipal, bem como a ocupação que se deu nesse entorno e formou a área central da cidade, e podem-se identificar também os espaços e terrenos comerciais no entorno do perímetro da igreja.

A estruturação do centro de Santa Bárbara, na atualidade, guarda relação estreita com a sua história, pois há emaranhados de ruas pequenas, não paralelas, ou que não têm saída para as principais avenidas. A ocupação na área da feira-livre e do cemitério municipal também demonstra que havia liberdade na modelagem das moradias e que uma relativa planificação da gestão estatal só apareceu após crescimento do núcleo urbano mais antigo.

Na década de 1970, há menção a publicação de Decreto de nº 19 de 06 de fevereiro de 1970, que estabelecia para fins censitários a delimitação da zona urbana do município. Apesar da citação, não foi encontrada nos arquivos do município. Genot (1993) reclama da dificuldade de acesso a fontes históricas, indicando ser parte da memória coletiva da população e a manutenção dessas um dever dos poderes públicos.

Assim, ruas e terrenos foram incorporados, posteriormente, a divisão da cidade em quadras e a organização de moradias. A cidade foi dividida na década de 2000 em 7 bairros¹², são eles: Terra Santa, Alto da Bela Vista, Centro, Nossa senhora do Rosário, Tanque Novo, Água Pequena¹³ e Kalile, definidos por meio da

¹² A delimitação e denominação dos bairros em Santa Bárbara se deu com a aprovação da lei nº 384/2006, que também alterou os limites e o nome do bairro Kalile, e revogou a lei nº 372/2006. Antes da referida lei, Oliveira (2005) utiliza uma nomenclatura diferente e informa, sem indicar a fonte legal, que os bairros da cidade eram: Centro, Terra Santa, Tanque da Nação, Matadouro velho, Alto da Bela Vista, Centro, Nossa senhora do Rosário, Cascalheira, Lalia e Manaus.

¹³ Os limites do bairro não foram encontrados, pois, a delimitação descrita está inserida em áreas de propriedades rurais, conforme Art. 6º, da lei nº 384/2006: "é denominado bairro Água pequena, o bairro situado na região sul desta cidade com os limites adiante descritos: #Ao Norte - **Propriedade** de Valter Ciríaco de Cerqueira; #Ao Sul – **Propriedade** de José Marcolino de Souza; Ao Leste – **Propriedade** de Maria das Mercês Oliveira e Lourdes Santos da Silva; Ao Oeste – **Propriedade** de Leandro Souza e Isabel". Essas informações são insuficientes para realizar a sua

Lei Municipal nº 384 de 26 de outubro de 2006 (SANTA BÁRBARA, 2006), bem como em 7 setores, conforme Mapas 3 e 4.

O crescimento do número de loteamentos, especialmente para áreas próximas ao rio Pojuca e ao Morro do Urubu, forçou a expansão “virtual” da área urbana, desobedecendo a divisão administrativa em bairros. Dos empreendimentos encontrados neste trabalho, quatro apresentam expansões não previstas em 2006, obstando a organização administrativa e criando novas ruas e avenidas, para dar conta das subdivisões que os loteamentos e o crescimento urbano apresentam.

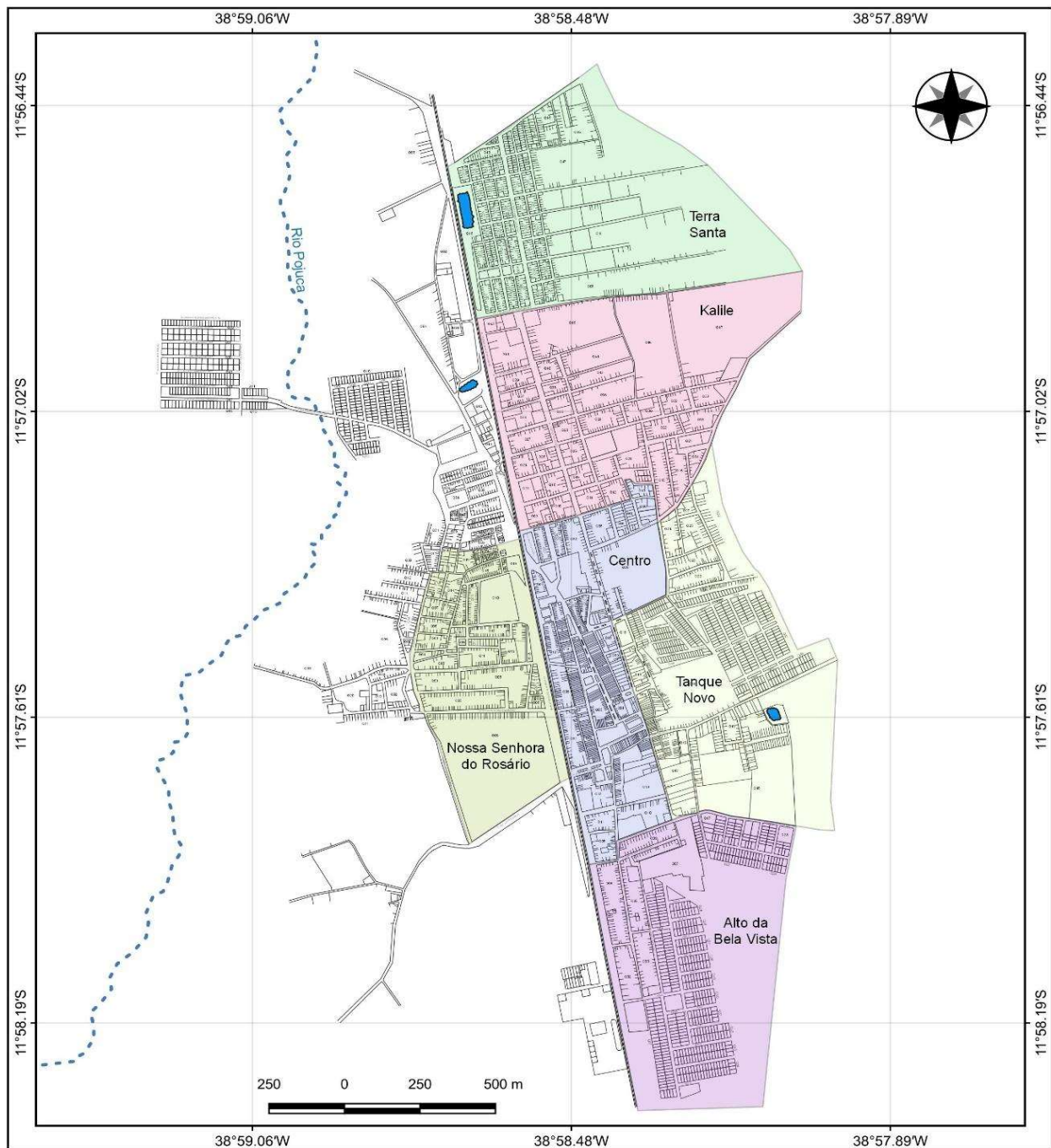
Importante indicar que os loteamentos apontados estão fora da área da lei que delimitou os bairros, conforme se observa no mapa 3. Esse demonstra como loteamentos foram criados distantes do centro e da divisão administrativa dada pela lei nº 384/2006. E, ainda que isso não seja um indicativo específico de desconexão com a cidade, no plano da pesquisa, findou por dificultar a localização das áreas por meio das informações disponibilizadas nos decretos, haja a vista não haver indicação de bairro.

Na gênese dos bairros antigos eram comuns o cultivo de frutas e leguminosas, bem como a produção pequena de horticultura e plantas medicinais (GENOT, 1993). Esse destaque dado aos primeiros bairros da cidade dá uma ideia da conexão anterior com a vida rural, ou seja, uma continuidade no formato de aglomerado que guarda as características sobre o trânsito rural/urbano. É dessa forma que se iniciou a produção de lotes e, mais posteriormente, os loteamentos urbanos.

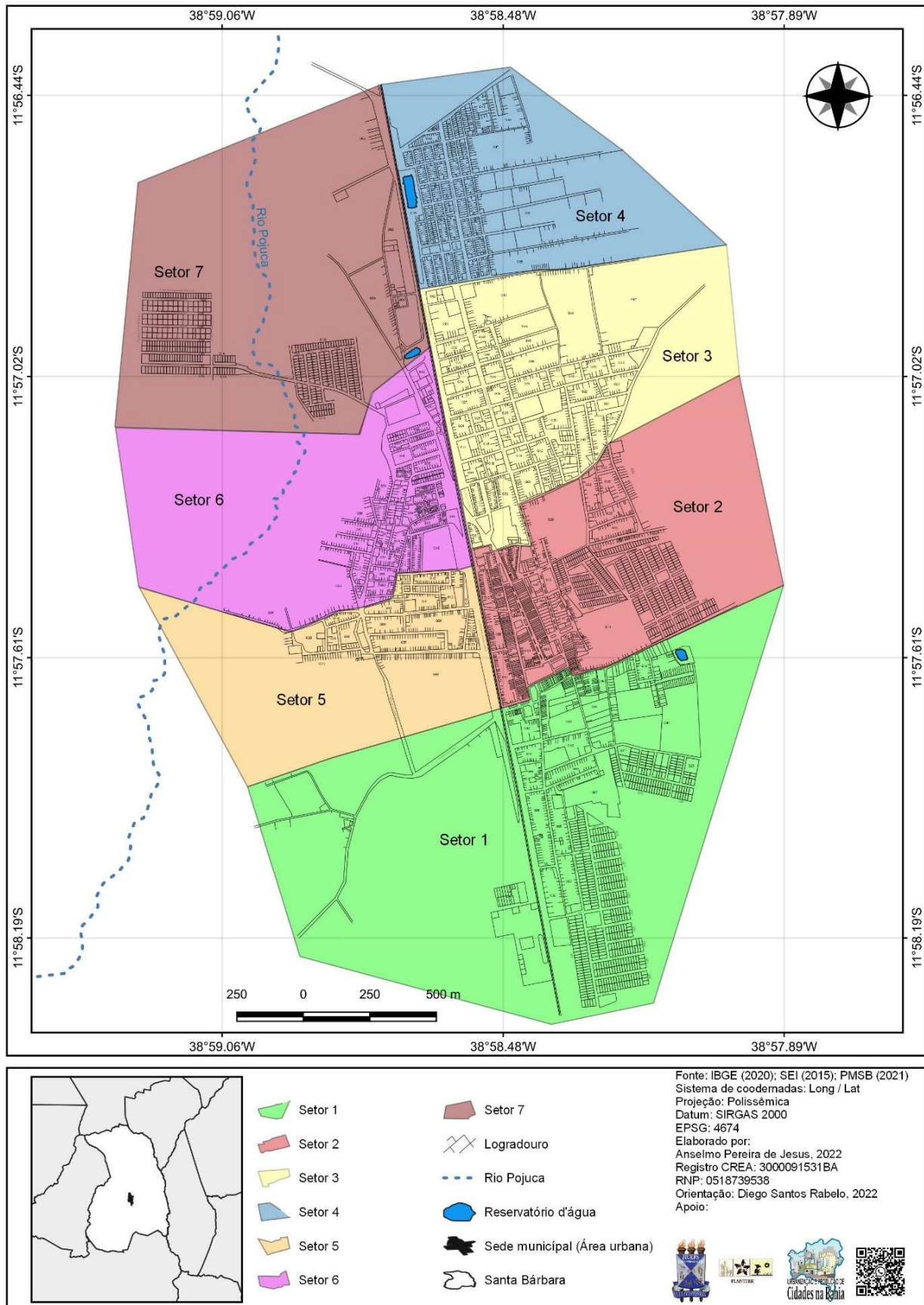
A produção de loteamentos em Santa Bárbara remonta a um passado recente, notadamente, a partir do último quartel do século XX. Genot (1993) registra que no entorno da parte central o desmatamento da caatinga foi iniciado para a prática da pecuária, e continuou com a criação de loteamento na cidade. Os primeiros loteamentos estavam localizados em áreas desmatadas ou com escassa vegetação, a exemplo do Tanque Novo, o Matadouro Novo e o Alto da Rosa.

correta delimitação, motivo pelo qual não fora inserido no mapa. Infere-se, de maneira informal, que o bairro se encontra na parte sul da cidade, próximo a uma pequena lagoa. (SANTA BÁRBARA, 2006, grifos nossos)

Mapa 3 - Delimitação dos bairros segundo a Lei 384/2006, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Mapa 4 - Mapa de localização dos setores, Santa Bárbara, Bahia (2020)



Um dos primeiros loteamentos de que se tem registro é o Nossa Senhora do Rosário, datado de 1982 e, segundo Genot (1993), foi o criado por Gerard Laflame, padre canadense que residia em Anguera. Em levantamento realizado por pesquisa escolar em 1987, descrita pela autora, os loteamentos existentes no município eram: Manaus, Cascalheira, Nossa Senhora do Rosário, Morada do Alto, Tanque Novo, do Quitoco, do Matadouro Velho, Matadouro Novo, Tanque da Nação e do Alto da Rosa.

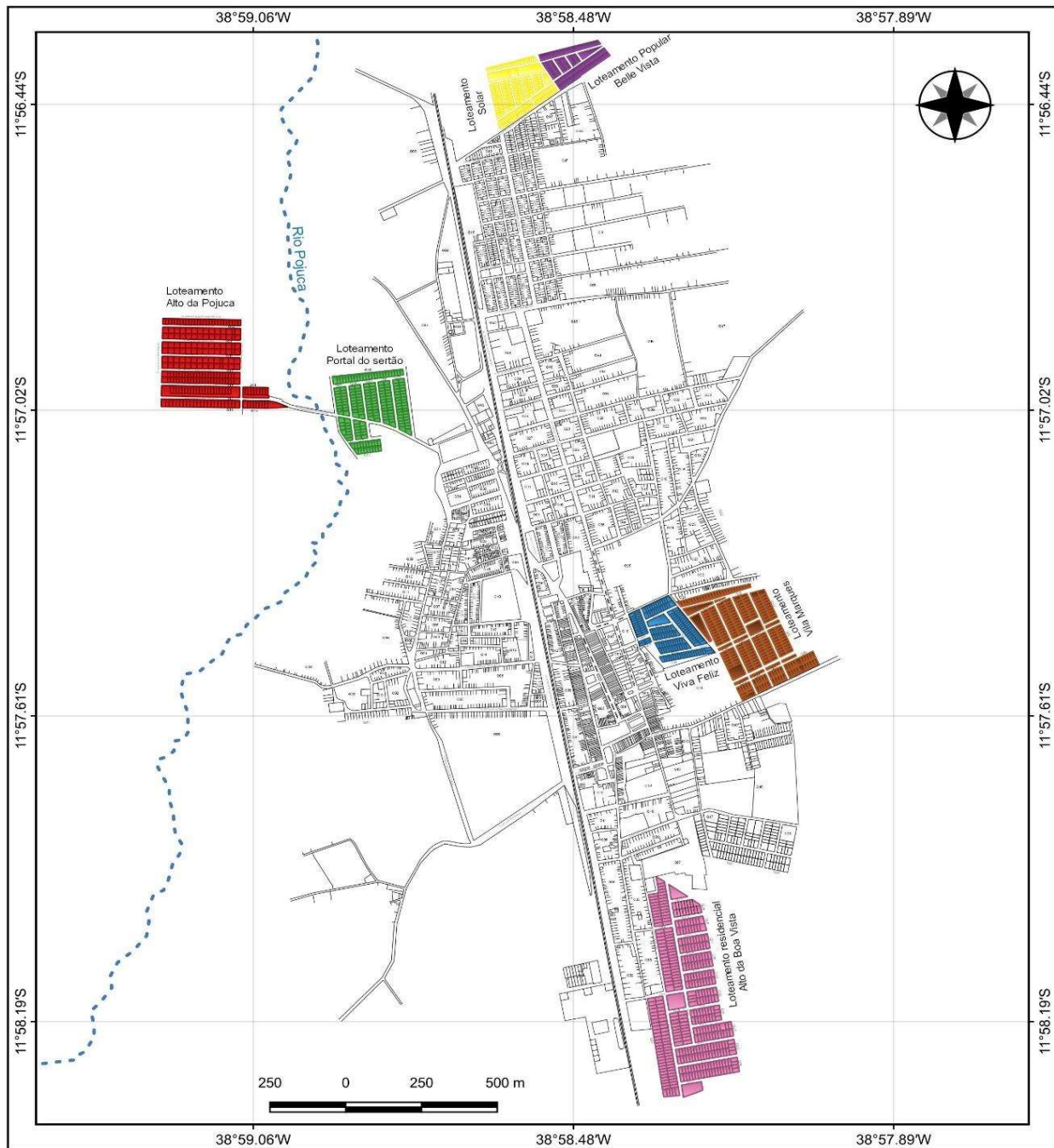
Os mapas 3 e 4, retirados dos arquivos informados, servem de referência à SEINFRA e têm os registros realizados até meados de 2019. O mapa 5, que também está estampado nas paredes da Secretaria, guarda a relação desses loteamentos e suas respectivas localizações, não trazendo referências específicas aos bairros aprovados em 2006.

Nota-se que a produção de lotes aconteceu de forma gradual, principalmente a partir desses primeiros registros. Macêdo (2011) informa que, na última década do século XX, houve em Santa Bárbara a promoção de políticas públicas que culminaram na migração campo/cidade, alavancada face as doações de pequenos lotes de terra às famílias pobres, que migraram do que a autora chama de “roça”¹⁴.

A política pública era a permissão ao município em promover a doação de lotes de terras em áreas um pouco afastadas da parte central da cidade, de forma que os primeiros loteamentos formados nesse processo foram: Cascalheira, o Torto e a Terra Santa (conhecido pelo nome de Areal). Esses novos loteamentos eram espaços da cidade “povoados por maioria rural”. Macedo (2011, p. 48-49) descreve esses loteamentos populares sob outros aspectos históricos e socioeconômicos:

¹⁴A opção da autora pelo termo roça não é aleatória. Em verdade, é “um posicionamento político construído em longos anos de convivência com o espaço rural. Vem da necessidade de trabalhar com uma terminologia compreendida e aceita pelos sujeitos que ali vivem. O conceito de zona rural é mais um entre aqueles que pouco ou nada têm a ver com a fala dos seus moradores. “[...] A nossa opção pelo termo roça foi construída nos muitos encontros, nas escolas rurais (onde ensinamos e aprendemos), em longas caminhadas nas estradas de chão, nas casas de farinha, nas noites de reza (para São Cosme e São Damião), nas histórias contadas no terreiro de casa, sob o céu estrelado, nos adjutórios e tantos outros. Nesses encontros, aquele espaço vivido foi sempre representado como “a roça”. Para o morador, em Santa Bárbara, a palavra roça representa tanto o feito, onde se planta o feijão, o milho, a mandioca, quanto o espaço onde vive com sua família e toda a vizinhança”. (MACEDO, 2011, p. 23-24)

Mapa 5- Loteamentos criados na cidade de Santa Bárbara, Bahia, 2014-2020



Seus moradores promoveram a transferência de parte do patrimônio cultural da roça para ali. Nas plantações de milho, feijão, batata doce, nos quintais das casas ou em terrenos baldios; na fala (terminologias, sotaques, tom de voz); na preferência alimentar; na forma de comer, de se divertir, de lidar com o outro (seja nos momentos de lazer seja no trabalho cotidiano); na maneira de se relacionar com o real, enfim, essa periferia anuncia a continuidade da roça em movimentos de reterritorialização.

A doação desses lotes se deu por meio de interesse da Câmara de Vereadores, ao aprovar a Lei nº 23 de 1 de dezembro de 1993, que autoriza a Prefeitura Municipal a realizar a “doação” de forma gratuita de 2.000 terrenos para pessoas carentes do município (SANTA BÁRBARA, 1993).

A caracterização desses loteamentos para pessoas oriundas da zona rural do município, bem como a possibilidade de receber diretamente do poder executivo um terreno em área urbana, foram registros pontuais do crescimento urbano por meio de loteamentos públicos. Ainda que, como descrito pela autora, os registros históricos demandem as especificidades dessas novas formas de “urbanizar” no município.

O crescimento econômico fez aumentar a demanda por terra em todo o país, principalmente durante o período de maior participação popular e abertura de processos de financiamento nos bancos públicos de programas habitacionais, ou da melhora na condição econômica da população no período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (MARICATO, 2020).

No município, o estabelecimento de comércio, o fluxo nas áreas do Mercado Municipal e a criação do Centro de Abastecimento forçavam a implementação de políticas públicas e obras para garantia desse crescimento, como o calçamento de vias ao redor do referido centro de abastecimento em 1993, Governo Fernando de Fabinho, que absorveu a feira da cidade no seu entorno (GENOT, 1993).

As condições favoráveis de crescimento econômico nos anos 2000 e seguintes provocaram o interesse na comercialização de lotes pelos antigos donos de terras próximas ao centro urbano. Deu-se essa dinâmica do crescimento urbano do país, observada na ampliação de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, em 2010, bem como da coordenação nacional no amparo das políticas urbanas (MARICATO, 2020).

No contexto das pequenas cidades brasileiras, o reflexo da política urbana,

ainda que se amparem nas leis federais, não sofre tanto com a intervenção do poder do executivo federal sobre o desenvolvimento urbano. A eles é concedida a possibilidade de exigir alguma regulação, como é o caso dos planos diretores. Todavia, as pequenas cidades, em grande parte, não se encaixam nessa obrigatoriedade, ao ponto de Maricato (2020, p. 53) afirmar que “nunca é demais repetir que não é por falta de planos e leis que as cidades do Brasil estão como estão” e que a percepção do desenvolvimento urbano futuro depende de mudanças culturais e de uma costura federativa (União, estados Distrito Federal e municípios).

Em Santa Bárbara, na falta do previsto plano diretor, que minimamente definiria as áreas urbanas e limites à urbanização, e diante da não obrigatoriedade federal, o avanço na implantação loteamentos se deu por ordens do mercado de terras, como percepção de novas modalidades de negócio e facilitação de linhas de crédito.

O loteamento necessita da autorização executiva do município e registro de lotes, o que possibilita o oferecimento de financiamento pelos bancos, partindo da premissa de que basta a titularidade do terreno, a disponibilidade do lote e a análise da engenharia do lote para a assinatura de contrato (CEF, 2020). Além da possibilidade existente de se promover financiamento próprio por meio do loteador, que realiza o parcelamento do imóvel sem necessidade de passar pelo crivo do banco público.

Houve notável articulação para o crescimento do município no período da administração de Fernando de Fabinho, Ex-prefeito de Santa Bárbara e atual Vice-prefeito de Feira de Santana, que fora Deputado Estadual, obteve com forte articulação por intermédio de José Ronaldo (Ex-Prefeito de Feira de Santana) com o Governo da Bahia, à época sob a gestão de Antônio Carlos Magalhães, o que facilitou a transferência de investimentos para o município, que experimentou avanços em áreas estratégicas para o seu crescimento futuro (GENOT, 1993).

No mesmo período, da Lei nº 23 de 1 de dezembro de 1993, a gestão implementou o “Projeto Terra para o Nosso Povo”, que autorizava a doação de 2.000 terrenos, porém, inicialmente, só foram distribuídos 200 para famílias de baixa renda na sede do município (GENOT, 1993). Os registros dessas doações não foram encontrados. Notou-se que a lei também foi utilizada como fundamentação para defesa de futuras doações promovidas pelo Executivo

Municipal¹⁵, cuja quantidade não foi identificada. Assim, não se sabe quantos terrenos foram doados e para quem foram feitas as doações, de acordo com os levantamentos realizados.

Ainda que tenha havido desordem nessa fase, o crescimento do núcleo urbano serviu ao capital imobiliário e aos proprietários fundiários que viriam a se movimentar de forma não homogêneas entre os futuros loteadores. Donos de glebas rurais, herdeiros, empresas de capital limitado pertencentes ao município e notadamente empresas da cidade de Feira de Santana se alternaram nos pedidos de autorização para loteamento no município.

A área urbana expandiu em função de decreto, bem como pelo interesse peculiar em abrir novas glebas, aumentando assim o perímetro urbano, sem que no plano legislativo pudesse se refletir numa nova ordenação de bairros, por meio de lei que alterasse os limites anteriores ou criando novas divisões administrativas, por exemplo. Caso tivesse sido feita, no plano executivo, essa delimitação serviria a uma qualidade no planejamento da prestação de serviços públicos e, ainda, na fiscalização do cumprimento de requisitos essenciais a à aprovação dos loteamentos.

Nos anos de 2014, 2016, 2018 e 2019, conforme decretos encontrados, foram aprovados oito novos loteamentos em Santa Bárbara, tendo por base a LPSU, são eles: Vila Marques, Loteamento Cerqueira César I, Loteamento Residencial Alto Da Boa Vista, Loteamento Residencial Alto Da Pojuca, Loteamento Viva Feliz e Portal Do Sertão. (Mapa 5)

Na certidão positiva de propriedade solicitada ao Cartório de Imóveis e Hipotecas do município há registro de dois loteamentos não instituídos por meio de decreto: Loteamento Manuel e Durvalina e Loteamento Residencial de Campo Califórnia. (BAHIA, 2022). Eles constam nos livros de matrícula do Cartório, mas não passaram pela análise do executivo. Contudo, para efeitos de direito de propriedade, possuem as matrículas individualizadas na forma de loteamentos.

O loteamento Manuel e Durvalina possui registro no Cartório, mas não consta dos diários oficiais nos anos pesquisados, bem como não há registro nos arquivos acessados na Prefeitura Municipal. As informações levantadas dão conta

¹⁵ No processo do MP, há denuncia de que doações também foram feitas por membros do legislativo.

de que o registro pode ter acontecido de forma tardia, haja a vista reorganização dos cartórios e a assunção de novos tabeliões após a privatização desse em 2013 (IRIB, 2013).

Quanto ao Loteamento Residencial de Campo Califórnia, os lotes estão registrados apenas no Cartório, sem documentos que indiquem a sua aprovação pelo executivo, e se tratam de fração de terra rural para moradia. Essa modalidade de moradia conhecida como “Sitio de Recreio” tem previsão legal na LPSU, a qual nos informa que podem ser criadas áreas com essa finalidade. Por fim, as instruções normativas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) delimitam que esses devem ser regulados pelo município, por meio do plano diretor.

1- Residencial Vila Marques

Fora aprovado por meio do Decreto do Executivo 004/2014, situado no “perímetro urbano”, ainda que por localização se indique a “estrada que liga a sede municipal ao município de Caraíbas” e, conforme Mapas 3 e 4, localiza-se no Setor 2, cerca de 600m de distância do Centro (SANTA BÁRBARA, 2014). O loteamento possui 111 lotes, todos destinados a unidades residenciais, tendo as seguintes características:

- a) 08 (oito) quadras, divididas em 111 (cento e onze) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 28.275,00 metros quadrados;
- b) Área de Ruas, perfazendo uma área de 17.085,58 metros quadrados;
- c) Área Institucional, com a área de 2.425,00 metros quadrados; (SANTA BÁRBARA, 2014, p. 2).

O Residencial Vila Marques foi um dos primeiros loteamentos aprovados no período. Seu processo teve início no ano de 2013, com o requerimento direto ao chefe do executivo para execução do parcelamento e loteamento, finalizado em 2014 com o processo de autorização. A foto 1 ilustra atualmente a situação do loteamento e uma das suas vias de acesso no sentido centro da cidade.

2- Loteamento Cerqueira César I

Guarda relação com o bairro Terra Santa, uma das primeiras povoações da cidade, por conta de situar-se em área antes distante da sede. O loteamento está situado a uma distância de 1,7km do centro, e pela localização está integrado a outro loteamento público, e hoje está ligado ao centro por meio de ruas e vias de acesso, como a apresentada na foto 1, e pela sua comunidade, que tem força política por meio da Associação Comunitária do Bairro Terra Santa. (SANTA BÁRBARA, 2014) O bairro não é novo e há destaque a sua ocupação no trato da divisão política da cidade no texto de Oliveira (2005).

Foto 1 - Loteamento Residencial Vila Marques visto por meio de uma das suas vias de acesso, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)

Situa-se entre as avenidas Patrício São Paulo, Arlindo São Paulo de Freitas e Dr. Sisnando Evangelista, essa localização insere o seu traçado dentro de um antigo loteamento no referido bairro. Como características físicas, têm as descritas a seguir:

- a) 05 (cinco) quadras, divididas em 82 (oitenta e dois) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de

- 18.971,13 metros quadrados;
 b) Área de Ruas, perfazendo uma área de 9.860,58 metros quadrados;
 c) Área Institucional, com a área de 948,77 metros quadrados;
 (SANTA BÁRBARA, 2014, p. 2).

Localiza-se numa extensão do bairro Terra Santa, descrito por Oliveira (2005), mas que não fora inserida no levantamento realizado por Genot (1993). Em 2015 não houve nas publicações analisadas autorização para loteamentos regulares. Somente em 2016, com o primeiro loteamento do Residencial Alto do Pojuca, foi que houve novos pedidos no município. Na foto 2, tem-se que os terrenos são vendidos como centro e indicam aprovação e escritura dos lotes.

Foto 2 - Propaganda de Venda do Loteamento Cerqueira César, Santa Bárbara, Bahia, 2015

NO CENTRO DE SANTA BÁRBARA

LOTEAMENTO APROVADO
 CERQUEIRA CÉSAR 1 *O lugar certo para morar!*

Lotes com escritura

Prontos para construir

Financiamento próprio sem burocracia

Entrada Facilitada
 Parcelas R\$ a partir de **299,90**

Fonte: Empresa Meta (2022). Página: Loteamento Cerqueira Cesar I E II

3- Loteamento residencial Alto da Boa Vista

O maior do período e que fora autorizado por meio de Decreto Executivo nº 008, de 1 de junho de 2016, dito situado no perímetro urbano, fica à direita da BR-116, no Setor 1, conforme mapa 4. É um dos únicos onde o requerimento documental fora de ampliação, ainda que os documentos apresentados e a autorização sigam os moldes de novo loteamento, com todas as obrigações inerentes ao modelo de parcelamento do solo que o município exige (SANTA BÁRBARA, 2016).

Surgido da divisão judicial de uma fazenda e da partilha da mesma, o requerimento de ampliação do loteamento partiu de pessoa física, amparada em documentação e tendo um advogado como seu representante legal. Distante cerca de 1,5km do centro, suas características físicas são as seguintes:

- a) 14 (quatorze) quadras, divididas em 346 (trezentos e quarenta e seis) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 95.390,80 metros quadrados;
 - b) Área de Ruas, perfazendo uma área de 37.885,20 metros quadrados;
 - c) Área Institucional, com a área de 6.949,00 metros quadrados;
- (SANTA BÁRBARA, 2016, p.2).

Como garantia da execução das obras necessárias a urbanização do loteamento o decreto cauciona quatro lotes identificados no decreto autorizador como Lotes 37, 38, 39 e 40 da Quadra S (SANTA BÁRBARA, 2016). A foto 3 ilustra a entrada do loteamento em 2022.

4–Residencial Alto do Pojuca

Teve seu requerimento registrado através da divisão do terreno em 220 lotes. A localização fora informada como “situada no perímetro urbano”, ainda que, da análise do mapa 4, setor 7, dista 2 km da praça matriz e *in loco*, a área seja uma interseção com pastos e comunidades rurais (SANTA BÁRBARA, 2016). Situa-se após o loteamento Portal do Sertão, e do Campo do Gado, local utilizado para venda de gado e torneio de vaquejadas no município.

O loteamento, conforme se verifica, situa-se em área afastada do núcleo urbano. Sua autorização foi realizada por meio do decreto 022/2016, de 27 de dezembro de 2016, e posteriormente foi feito novo decreto de nº 034/2016, de 30

de outubro de 2016, com as mesmas medidas legais e regras de parcelamento do solo, conforme se verifica do texto de ambos:

- a) 09 (nove) quadras, divididas em 220 (duzentos e vinte) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 64.814,72 metros quadrados;
- b) Área de Ruas, perfazendo uma área de 27.980,24 metros quadrados;
- c) Área Institucional, com a área de 7.193,06 metros quadrados; (SANTA BÁRBARA, 2016, p. 2).

Foto 3 - Vias de acesso e infraestrutura do Loteamento Residencial Alto da Boa Vista, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)

Nota: dista 1,7 km da praça principal do município

Com a preservação das proporções originais e da localização, contata-se que houve a novação do decreto anterior, inclusive da área pertencente ao município e da construção de ruas e melhoramentos urbanos. Os documentos do processo administrativo de autorização demonstram que o imóvel original é “área de terra agrícola denominada Rio Pojuca” (SANTA BÁRBARA, 2016). Essa

composição pode ser observada na Foto 4, em que se ilustra a situação do loteamento em 2022.

Foto 4 - Entrada principal do Loteamento Residencial Alto do Pojuca na região do Morro do Urubu, indicado como zona urbana em decreto e fora dos bairros existentes, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)

Nota: dista 2 km da praça principal do município

5 – Loteamento Portal do Sertão

Fora autorizado por meio do Decreto Executivo nº 018, de 01 de dezembro de 2016 e, posteriormente, pelo Decreto nº 35, de 30 de outubro de 2017. No

primeiro decreto, o texto fala na ampliação da área e no segundo menciona a autorização do loteamento. Quanto ao seu memorial descritivo, situa-se em área de perímetro urbano, sendo a sua localização entre o Campo de Gado e antes do rio Pojuca, distante 1,7 km da Igreja Matriz. Situa-se no setor 7 do mapa 4, bairro Terra Santa. A autorização foi realizada no ano de 2017 por meio do Decreto nº 35 de 30 de outubro de 2017, com as seguintes características:

- a) 09 (nove) quadras, divididas em 193 (cento e noventa e três) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 41.139,98 metros quadrados;
- b) Área de Ruas, perfazendo uma área de 19.698,23 metros quadrados;
- c) Área Institucional, com a área de 5.436,57 metros quadrados;(SANTA BÁRBARA, 2016, p.2)

Para garantia da execução das obras de melhoramento urbano foram caucionados, assim como em todos os decretos, cinco terrenos. A situação do terreno e suas condições em 2022 podem ser vistas na foto 5.

Foto 5 - Ilustra a situação do Loteamento Portal do Sertão e sua localização, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)
Nota: dista 3 km da praça principal do município

6–Loteamento Residencial Viva Feliz

Esse Loteamento é parte de um terreno existente em área urbana do município na rua Luiz Antônio Araújo Lima, no setor 2, entre as quadras 11 e 20, bairro Centro (Mapa 4), tendo sido adquirido diretamente pela empresa incorporadora, conforme registro no Cartório de Imóveis. O requerimento chegou a ser realizado em meados de 2016, findando no Decreto nº 20 de 16 de dezembro de 2016. Posteriormente, foi substituído pelo Decreto nº 01 de 18 de janeiro de 2019, após a verificação da necessidade de adequação pelo executivo municipal. Por características estabelecidas em documentos e no decreto, possui:

- a) 07 (sete) quadras, divididas em 154 (cento e cinquenta e quatro) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 26.907,35 metros quadrados;
- b) Área de Ruas, perfazendo uma área de 6.918,00 metros quadrados;
- c) Área Institucional, com a área de 1.897,00 metros quadrados. (SANTA BÁRBARA, 2016, p. 2)

O loteamento guarda características do modelo de desdobramento, haja vista estar localizado em proximidade de uma das principais vias urbanizadas da cidade, a rua Luiz Antônio Araújo Lima, onde fica situada a escola estadual Professor Carlos Valadares, fundada em 1967 (GENOT, 1993). A foto 6 demonstra que ainda existem áreas não construídas no loteamento.

7 – Loteamento Popular Bella Vista

Encontra-se na Rua Marcelina Maria de Jesus, nas terras da Fazenda Pojuca, Bairro Terra Santa, setor 7, conforme mapa 4, situado na mesma localidade de outros empreendimentos, distante cerca de 3km da Igreja Matriz. Trata-se do desmembramento da Fazenda Pojuca e é pertencente a uma empresa de incorporação de empreendimentos imobiliários da cidade de Feira de Santana (SANTA BÁRBARA, 2019; RECEITA FEDERAL, 2022).

Fora autorizado por meio do Decreto de nº 14 de 11 de julho de 2019, com as mesmas proposições de cumprimentos legais para sua implantação. Em seu descritivo e no supracitado diploma, estão as seguintes divisões físicas:

Foto 6 - Situação do Loteamento Viva Feliz e áreas sem construção de lotes, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)

Nota: dista 500m da praça principal do município

- a) 05 (cinco) quadras, divididas em 142 (cento e quarenta e dois) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 23.873,23 metros quadrados;
- b) Área de Praças, perfazendo uma área de 1.582,88 metros quadrados;
- c) Área Institucional, com a área de 636,91 metros quadrados. (SANTA BÁRBARA, 2019, p. 2)

A caução realizada em todos os decretos exarados pelo executivo municipal é de cinco lotes no loteamento ora aprovado, como a maioria dos loteamentos, de acordo com o art. 10 do mesmo decreto. Notadamente a área pertencente à fazenda foi uma das escolhas do proprietário para expansão de loteamentos. Na foto 7, vemos a situação do loteamento em 2022.

Foto 7 - Loteamento popular Bella Vista e infraestrutura instalada, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)

Nota: dista 3 km da praça principal do município

8 – Loteamento Popular Solar

Também está situado na Rua Marcelina Maria de Jesus nas terras da Fazenda Pojuca, e nasceu do desmembramento da Fazenda Pojuca localizado no setor 7, no bairro Terra Santa, conforme mapa 4. Por esse motivo, é pertencente à mesma empresa de incorporação de empreendimentos imobiliários do loteamento Popular Bela Vista de Feira de Santana (SANTA BÁRBARA, 2019).

Fora autorizado por meio do Decreto de nº 15 de 8 de julho de 2019, com as mesmas proposições de cumprimentos legais para sua implantação e no seu descritivo e no decreto encontram-se as seguintes divisões físicas:

- 08 (oito) quadras, divididas em 184 (cento e oitenta e quatro) lotes, sendo todos para unidades residenciais, que perfazem a área de 38.290,24 metros quadrados;
- b) Área comercial de 03 (três) lotes, totalizando 843,77 metros quadrados;

- c) Área de Praças, perfazendo uma área de 1.224,14 metros quadrados;
- d) Área Institucional, com a área de 1.492,00 metros quadrados. (SANTA BÁRBARA, 2019, p. 2)

A caução realizada em alguns dos decretos exarados pelo executivo municipal também de 5 (cinco lotes) aprovados, de acordo com o art. 10 do decreto, ainda que os loteamentos tenham números de lotes diversos. O loteamento está a uma distância de 2 km do centro da cidade, faz divisa com o Popular Bela Vista, e ambos pertencem a mesma empresa loteadora, conforme situação ilustrada na Foto 8, e segue o mesmo padrão de guias de marcação de ruas.

Foto 8 - Divisão entre loteamento Solar e Popular Bela Vista, Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: Arquivo pessoal de Diego Santos Rebelo (2022)

Nota: dista 2 km da praça principal do município

Este capítulo indicou como a urbanização se deu de forma excludente e o PDDU, ainda que bastante criticado, seria uma possibilidade de se obter o ordenamento adequado do solo, o que evitaria ainda maiores desigualdades na produção da cidade. É a LPSU que orienta a regulamentação de loteamentos

nessas cidades pequenas e suplanta, em alguns casos, o ordenamento municipal em nome da hierarquia de normas. Por outro lado, a LPSU pode estar “desajustada”, muitas vezes, à realidade local.

Na ausência do PDDU, toda a sorte de interferências pode ocorrer no procedimento de aprovação desses loteamentos, haja a vista a baixa capacidade de fiscalização e de corpo técnico das pequenas cidades no controle do crescimento no número de loteamentos (FREITAS, 2000). Por isso, foram trazidas as noções de Ilegalidade e Irregularidade nessas produções, o que instrumentaliza o capítulo 4, no sentido de indicar a existência dessas situações no município de Santa Bárbara e os prejuízos que podem ser causados pelas situações identificadas

Houve em Santa Bárbara a construção de legislações que tocavam na questão urbana e nos loteamentos e elas foram destacadas neste capítulo, indicando que o município se ocupou de legislar sobre moradias e a forma de organização do solo, ao mesmo tempo. Tecnicamente, criou-se um modelo de fluxo de aprovação, apresentado por meio do fluxograma da figura 7, que leva em conta um procedimento do município para cumprir com a Lei de parcelamento.

Dada a legislação, aprofunda-se o histórico de criação dos loteamentos, passando pelas políticas públicas e, posteriormente, ao aproveitamento de áreas urbanizadas para a extensão de loteamentos privados, dado o crescimento econômico experimentado por agentes imobiliários nos anos de governos do PT no país. (MARICATO, 2020)

Finda-se o capítulo 3 com a atenção aos loteamentos aprovados por meio de decreto do Executivo Municipal, levantando sua localização, dimensão, número de lotes e localização nos bairros do município. Ademais, foi indicado o suporte ao estudo por meio de mapas e fotografias que corroboram o objeto de estudo e as primeiras informações que podem desses elementos serem inferidas.

A cidade assim é acometida por uma urbanização compulsória, projetada e não cumprida na integralidade do quanto é apresentado para aprovação do loteamento. Como consequência desse planejamento insuficiente, há a dificuldade em modular atendimento, construir equipamentos (escolas, posto médico), prestação de serviços essenciais e, principalmente, em dimensionar até mesmo o crescimento da malha urbana, dificultando a fiscalização como um todo.

Em Santa bárbara, no capítulo 4, entraremos nos interesses dos loteadores, origem do investimento, ou a falta dele, posições adotadas pelo município na produção de loteamentos e nas condições dadas da fiscalização no período em destaque. Igualmente, traz dados e destaca os loteamentos que apresentam-se como regulares, irregulares e ilegais, tendo por base as análises dos documentos encontrados frente a LPSU, bem como, os estudos realizados por Silva (2020), Garcia e Fernandes (2014), Rosa (2002) e Freitas (2000).

4. LOTEAMENTOS REGULARES, IRREGULARES E ILEGAIS NA CIDADE DE SANTA BÁRBARA: RESPONSABILIDADES SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO

4.1 – LOTEADORES E OS INTERESSES NA PRODUÇÃO DE SANTA BÁRBARA

O início do processo de loteamentos no município se deu por meio de distribuição de terrenos públicos, culminando no interesse privado na criação dos loteamentos, tendo como propulsor, em tese, a melhoria na infraestrutura da área central e da “extensão” por meio de decreto da área urbana.

Do levantamento dos documentos cartorários, deduz-se que esse interesse se intensificou no período de estudo, entre os anos de 2010 a 2020. Note-se que dos registros encontrados no Cartório de Imóveis, há no período 1980 a 2010 apenas três loteamentos, sendo eles o Nossa Senhora do Rosário, Parque Planalto e o Manaus.

Não se olvide que, antes disso, o processo de loteamentos sem registros no referido Cartório possa ter acontecido à revelia da fiscalização municipal e ante a ausência de interesse das partes em realizar o registro, seja por venderem informalmente os imóveis por meio dos chamados “contratos de gaveta”¹⁶, seja pela burocracia que tomava do loteador, além do tempo e maior investimento. Importante indicar que a prática dessa conduta na venda de lotes não se esvaiu com tempo, pois até os dias atuais ainda é ferramenta “ilegal”, mas não incomum de parcelamento do solo.

No período compreendido entre os anos de 2010 a 2020, o número de loteamentos aprovados e registrados no Cartório de Imóveis foi de oito (Manuel e Durvalina, Residencial de Campo Califórnia, Vila Marques, Cerqueira César I, Alto da Boa Vista, Residencial Portal do Sertão, Alto do Pojuca e Viva Feliz) e é, portanto, o período de maior crescimento do número de loteamentos aprovados por meio de decretos, que foram registrados no Cartório de Imóveis, conforme se

¹⁶ Contrato de venda imobiliária irregular, não registrada no Cartório de Imóveis, que não corresponde à regularidade imobiliária e à norma geral, mas que é bastante comum em pequenas, médias e grandes cidades, ou onde não há o interesse no planejamento e fiscalização consolidados do solo (FALCÃO, 2021). No Código Civil Brasileiro, de 2002, o Art. 1.227 informa que “os direitos reais (propriedade, posse, domínio e habitação) sobre imóveis constituídos, ou cuja transmissão tenha ocorrido por ato entre vivos só se adquirem com o registro no Ofício de Registro de Imóveis dos referidos títulos” (BRASIL, 2002).

visualiza no quadro 2. (SANTA BÁRBARA, 2022)

Quadro 2 - Levantamento dos loteamentos registrados no Cartório de Imóveis com nome e ano de registro, Santa Bárbara, Bahia, 2010-2020

Loteamento	Ano de registro
Loteamento Manoel e Duvalina	2013
Loteamento Residencial de Campo California	2014
Residencial Vila Marques	2016
Loteamento Cerqueira César I	2015
Loteamento Residencial Alto Da Boa Vista	2016
Loteamento Residencial Alto da Pojuca	2016
Loteamento Residencial Portal do Sertão	2017
Loteamento Residencial Viva Feliz	2019

Fonte: Cartório de Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas, títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas (2022)

Dado que os dois primeiros registros trataram-se de loteamentos levados para vinculação no Cartório, sem que fosse encontrado o decreto autorizador, haja a vista a sua natureza (recreativa rural) ou a aplicação de um procedimento equivocado de registro (divisão simples), estão excluídos do levantamento para análise e identificação dos loteadores, e não deixam de serem essenciais para compreender e analisar o crescimento de loteamentos que ocorreu no período.

A lista apresentada no quadro 1, no capítulo 3, é a que separa os loteamentos que passaram pelo processo de aprovação por decreto. As informações cadastrais dão conta de divergências entre os documentos oficiais e os encontrados nos decretos publicados dos diários oficiais, que sinalizam apenas os loteamentos dispostos na Quadro 3 (Santa Bárbara, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

Na análise dos oito loteadores encontrados e diante das informações constantes no processo administrativo de aprovação, nos processos judiciais e documentos da Receita Federal, após realizado o refinamento das informações acerca da origem dos loteadores, foram separados alguns importantes indicadores que auxiliam a compreensão do movimento de expansão por parcelamento do solo.

Quadro 3 - Loteamentos aprovados por meio de decreto, Santa Bárbara, Bahia, 2014-2019

Loteamento	Ano de autorização
Residencial Vila Marques	2014
Loteamento Cerqueira César I	2014
Loteamento Residencial Alto Da Boa Vista	2016
Loteamento Residencial Alto da Pojuca	2016
Loteamento Residencial Portal do Sertão	2017
Loteamento Residencial Viva Feliz	2019
Loteamento Popular Bella Vista	2019
Loteamento Popular Solar	2019

Fonte: SANTA BÁRBARA (2014, 2016, 2017, 2019).

Inicia-se pela natureza jurídica, ou seja, se os loteadores se tratavam de pessoas físicas ou pessoas jurídicas, em que as pessoas físicas são os loteadores cadastrados por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF) e as jurídicas, aquelas cadastradas por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), e passa-se pela verificação da origem dos sócios e, junto a isso, do capital empregado para a viabilização dos loteamentos.

No levantamento inicial, de acordo com informações públicas dos decretos, à exemplo de CPF e CNPJ informados no corpo do texto das ementas aprovadas, o percentual encontrado entre pessoas físicas e jurídicas por loteamentos aprovados é de exatamente metade, 50% de pessoas físicas e 50% de pessoas jurídicas (RECEITA FEDERAL, 2022; SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017, 2019).

Quanto à origem e à natureza do capital investido, existem os loteamentos realizados por meio de Pessoa Física (PF) e o de Pessoa Jurídica (PJ), o que não altera o procedimento, mas o alcance de suas responsabilidades. Como veremos adiante, esse dado é importante para medir o alcance da responsabilidade pela qual responde o loteador, seja perante o município, à Fazenda Pública¹⁷ ou frente aos compradores.

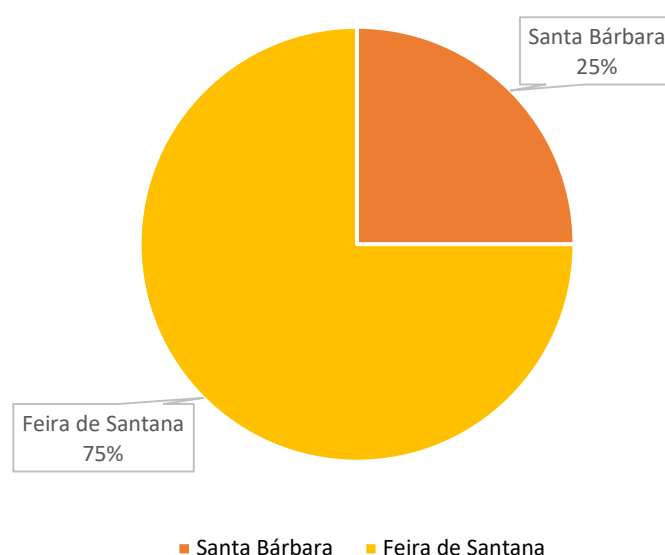
¹⁷ A Fazenda pública é o termo utilizado para se referir às pessoas jurídicas de direito público interno, suas autarquias e fundações exercidas de poder público. O termo personifica o Estado em suas relações com implicações patrimoniais, sendo, portanto, a parte demandante em ações judiciais ou a parte processada para se conseguir recompor danos. (ALVAREZ, 2021) A ela caberá a cobrança judicial do não cumprimento de obrigações realizadas pelos loteadores, estando, portanto, em mora, ou em débito com a Fazenda Pública.

É maior a presença de glebas advindas da divisão de fazendas, fruto de procedimento de herança. Isso é característica comum quando se tratam de pessoas físicas loteadoras, é o que se infere dos documentos apresentados nos processos administrativos para aprovação dos loteamentos e posterior decreto do executivo. Assim, foram encontrados quatro loteadores que são pessoas físicas no período de estudo (SANTA BÁRBARA, 2014; 2016; 2017; 2019), sendo esses donos de glebas herdadas que decidiram lotear e apresentaram o seu plano e plantas.

Quando a natureza é de Pessoa Jurídica, os imóveis foram adquiridos, por meio de compra de fazendas, também fruto de herança, por empresas imobiliárias, advindas de oportunidades de compra, restando quatro loteadores com essa natureza no período em destaque. Dos oito loteamentos do período, 50% foram promovidos por empresas que têm como atividade principal do seu Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) a venda de imóveis ou corretagem.

Quanto à origem do loteador, seja pessoa física ou jurídica, e do capital para o parcelamento, tem-se a seguinte formação, conforme gráfico 3:

Gráfico 3 - Loteadores por cidade de Origem e Investimento Santa Bárbara, Bahia, 2014-2019

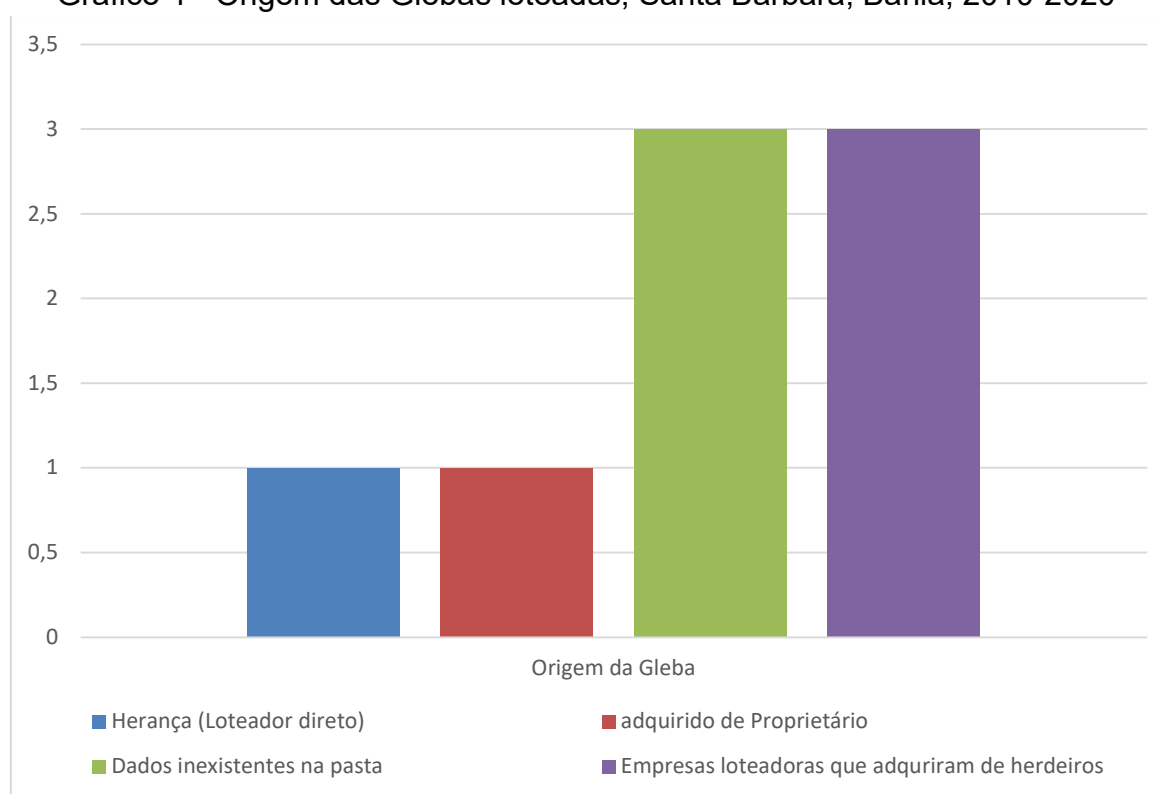


Fonte: RECEITA FEDERAL (2022); SANTA BÁRBARA (2014, 2016, 2017, 2019)

Da análise dos decretos, pode se concluir, inicialmente, serem 75% dos loteadores advindos da cidade de Feira de Santana, o que nos leva a compreender um interesse de capital externo movimentando as relações entre as cidades. Notadamente, essa dinâmica se eleva com o surgimento de Pessoas Jurídicas (empresas loteadoras), com intuito de parcelar o solo, de forma que esse movimento empresarial é observado, principalmente, a partir de 2016 (SANTA BÁRBARA, 2016; 2017; 2019).

Antes desse movimento empresarial, é necessário compreender que, entre 2010 e 2016, os loteadores inscreveram os loteamentos em nome próprio. As pessoas físicas eram potenciais loteadoras, pois a propriedade dessas glebas, havidas de herança, estava próxima de áreas “urbanizáveis”. Do número de glebas surgidas de propriedades herdadas temos, conforme o gráfico 4:

Gráfico 4 - Origem das Glebas loteadas, Santa Bárbara, Bahia, 2010-2020



Fonte: SANTA BÁRBARA (2014, 2016, 2017, 2019)

E é comum que a origem dos terrenos para loteamentos urbanos seja a herança de propriedades, muitas vezes divididas entre herdeiros que optam por vender seus lotes ou contratam empresas loteadoras para realizar o processo de parcelamento e venda. Essas empresas especializadas em empreendimentos imobiliários geralmente possuem CNAE, voltada para essa atividade econômica, sendo responsáveis pelo desenvolvimento de projetos urbanísticos, infraestrutura e comercialização dos lotes.

Outro ponto que deve ser destacado nesta análise é que esse interesse do capital empresarial na composição de empreendimentos pode ter advindo da possibilidade de minorar o prejuízo financeiro nessa atividade. É que, quando o loteador descumpre qualquer regra ou comete irregularidade na medição, construção ou divisão das glebas, responderá civilmente com seus bens pelos danos causados a outros e a coletividade. (BRASIL, 2002)

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei complementar 123/2006, no intuito de promover o “desenvolvimento econômico” e a função social da empresa, findou por auxiliar as mesmas em um regime próprio. (BRASIL, 2006)

No caso das pessoas jurídicas, a possibilidade é de limitar o valor do prejuízo com qualquer irregularidade ao limite estabelecido no teto do seu capital social¹⁸; ou seja, para a pessoa física, não há limite de penhora de bens e execução em caso de descumprimento de normas ambientais, civis de consumidor, pois pode atingir todos os seus bens. Já para a pessoa jurídica¹⁹ há a limitação dessa penhora ou execução ao valor do capital social, não se confundindo seus bens com os dos sócios, o que só pode ser feito em raras exceções judiciais²⁰.

É de se compreender que, com o passar do tempo, as empresas criam

¹⁸ Dentre as suas diversas funções uma delas é demonstrar a capacidade financeira e força econômica. Para Coelho (2015), compreende-se como uma medida da contribuição dos sócios para o início e continuação da atividade empresária, justamente por delinear a capacidade econômica da empresa. O chamado capital social tem como uma das funções basilares a garantia dos credores.

¹⁹ Para Coelho (2015, p. 61), a “pessoa jurídica é, portanto, um instrumento técnico-jurídico desenvolvido para facilitar a organização da atividade econômica. É técnica criada para o exercício da atividade econômica e, portanto, para o exercício do direito de propriedade”.

²⁰ A possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica para atingir os sócios exige que a conduta seja abusiva e contrária ao princípio da Função Social da Pessoa Jurídica, ou da empresa, que se coaduna com a função social da propriedade. Identificados abusos, se impõe que seja possível juridicamente a sua desconsideração para atingir as pessoas físicas, na figura de seus sócios (DIDIER, 2016).

interesses no município e demonstram capacidade técnico operacional maior para lidar com as questões necessárias ao parcelamento do solo. Entre 2014 e 2016, foram 2 loteamentos realizados por pessoas físicas com os riscos apresentados.

O aumento da participação de pessoas jurídicas é notado a partir de 2016, quando, dentre os 6 autorizados, quatro empreendimentos eram capitaneados por PJ e apenas dois deles por pessoas físicas. Entre as pessoas jurídicas, o valor de investimento, representado pelo seu capital, varia entre R\$ 26.608,00 e R\$ 120.000,00, o que representa, em parte, a capacidade de arcar com os custos de qualquer prejuízo causado aos cofres públicos e aos adquirentes de lote, esses valores estão listados na tabela 4.

Tabela 4 - Loteamentos de pessoas jurídicas com origem e ano de autorização no período, Santa Bárbara, Bahia, 2010-2020

Loteamento (PJ)	Capital social em Reais (R\$)	local de registro (PJ)	Ano de autorização
Loteamento 1	50.000,00	Santa Bárbara/BA	2016
Loteamento 2	120.000,00	Feira de Santana/BA	2019
Loteamento 3	26.608,00	Feira de Santana/BA	2019
Loteamento 4	26.608,00	Feira de Santana/BA	2019

Fonte: SANTA BÁRBARA (2016; 2019).

Na tabela 4, apresentam-se dados considerados de capital social declarado à Receita Federal do Brasil (RFB) das empresas loteadoras no município. Levando-se em conta o tamanho dos lotes e o valor total dos empreendimentos, ainda que sem apuro técnico de avaliador, é baixa a possibilidade de, em caso de irregularidade, executar esse valor, o que, como veremos adiante, causa prejuízo ao particular, ao passo que pode atingir o erário e o interesse público.

No que diz respeito ao interesse em lotear e às questões atinentes a autorização e urbanização de lotes, foram criados formulários com questões que objetivavam saber o interesse dos loteadores, a razão da escolha do município e andamento da fase executiva de obras e situação atual dos imóveis. Por meio de aplicação de formulários, dos oito loteadores levantados, apenas dois deles responderam.

Ao serem questionados o interesse de lotear no município, indicaram a construção de infraestrutura pública, como uma quadra, e informaram que as ruas seriam pavimentadas pelo município. Ao serem questionados se o projeto está em conformidade com o decreto, informaram ambos estarem autorizados pela Prefeitura Municipal, ao ponto de informarem estarem regulares.

Os loteadores confirmaram a origem de terrenos advindos de herança de propriedades rurais. Quanto à infraestrutura básica, perguntados se já haviam ligações de água e luz, informaram não ter sido realizadas. Fora do questionário, informam previsão para o ano de 2023.

Acerca das áreas públicas, responderam em ambos os casos que há reserva para áreas públicas destinadas à Prefeitura. Ainda nesse ponto, sobre a fiscalização das áreas e obras, informaram estar acontecendo. Acerca da regularidade do imóvel, os loteadores informam que o registro em cartório foi realizado.

Infere-se das informações levantadas que predominam no período em estudo loteamentos advindos de propriedades herdadas, e que os mesmos foram realizados, em grande parte, impulsionados pelo capital advindo de “investimento” provenientes da cidade de Feira de Santana, o que sinaliza que há interesses externos na produção dos empreendimentos na cidade por esses.

Das respostas aos questionários, os loteadores pareceram concisos em defender que o interesse parte de uma dada “facilidade” em lotear e que são impulsionados pela existência de promessa de obras de melhorias urbanas, como dito, em um caso de construção de uma quadra de esportes, no outro do calçamento que chegaria até o loteamento.

Os loteadores citam regularidades tanto na fiscalização pela Prefeitura, como no registro, e que as ligações de água, luz e esgotamento sanitário estariam em vias de serem feitas ainda no ano de 2023. No entanto, é importante destacar que, de acordo com o item 3.3 e a análise feita no tópico referente à regularização dos terrenos produzidos, os decretos de autorização estabelecem um prazo de 12 meses para o cumprimento desses itens de infraestrutura. Com base nessa análise, dos loteamentos apresentados no período de recorte, todos estariam obrigados a dotar a infraestrutura.

Segundo Sabino (2021), a responsabilidade de execução dessa

infraestrutura mínima urbana é do loteador e assinala que a LPSU prevê, no art. 9º, caput, e art. 18, V, que ela deve ser entregue no prazo de 4 anos. Nessa senda, o autor ainda diz que a norma que estabeleceu esse prazo extrapola a competência da Constituição de 1988, devendo-se levar em consideração o prazo fixado pelo município, quando razoável, por tratar-se de uma norma de caráter específico.

De fato, o texto da LPSU apresenta diferenças em relação ao que está previsto nos decretos municipais de Santa Bárbara. Nesse sentido, é importante considerar a norma específica municipal ao analisar o cumprimento da infraestrutura, seguindo esse raciocínio.

Da análise apresentada, podemos delinear a origem dos terrenos que se tornaram loteamentos, a identificação dos loteadores, a sua condição econômica e a localização com relação à cidade. O questionário buscou responder as questões relacionadas aos interesses desses na produção de lotes no município e se viu que eles ancoravam-se em soluções públicas para parcelar no município, a exemplo de promessa de calçamento ou da construção de quadra como barganha para aprovarem os loteamentos.

Foi observado o avanço do interesse de empresas com atividades de construção e incorporação no município, observando-se o CNAE, e, em muitos casos, a declaração de bens em valores baixos, não dando cobertura a uma urbanização compulsória a ser suportada pelo município e posteriormente cobrada em juízo.

A produção de loteamentos é realizada considerando que os proprietários da terra pertencem a uma elite com grande poder econômico, o que permite a instrumentalização técnica desses empreendimentos. A crença de que as normas serão estritamente cumpridas resulta em uma fiscalização deficiente, o que acaba por auxiliar essa elite na legalização dos loteamentos. De acordo com Holston (2015 p.4), essa prática é conhecida como "complicar para enganar", já que o comprador final muitas vezes só percebe as irregularidades ou ilegalidades ao tentar transferir a propriedade definitivamente.

A interpretação da legalidade do loteamento e sua conformidade com as normas envolve uma série de alegações de legalidade apresentadas pelos loteadores dos terrenos, a fiscalização realizada pelo município e a observação externa cuidadosa das possíveis violações das normas. Conforme Holston (2015,

p.1), esse processo pode ser considerado um "instrumento de desordem calculada", em que a interpretação legal pode tanto ajudar quanto prejudicar a análise da aprovação e posterior fiscalização da produção urbana.

Após considerar os interesses dos loteadores, é necessário abordar a regularização dos lotes produzidos e os elementos que contribuem para identificar se um parcelamento foi devidamente regularizado e fiscalizado após a sua aprovação.

Nesse sentido, a seção 4.2 se dedica a analisar não apenas a fiscalização realizada pelos loteadores, mas também a regularidade da produção urbana dos loteamentos, o cumprimento dos requisitos mínimos exigidos pela LPSU e pelos decretos executivos que nortearam a aprovação dos parcelamentos. Essa análise aborda aspectos relacionados à qualidade urbanística do projeto, questões legais e à liberação para comercialização dos lotes.

4.2 – REGULARIZAÇÕES DOS LOTES PRODUZIDOS E REGISTRADOS

Iniciamos este capítulo identificando, por meio de dados, os levantamentos da origem e identificação dos seus interesses na produção de loteamentos na cidade de Santa Bárbara. Nesta seção, o intuito é escalonar os loteamentos e enquadrá-los em regulares, irregulares e ilegais, diante dos levantamentos realizados, razão pela qual é importante retornar aos procedimentos metodológicos que nos trouxeram até o refinamento dos loteamentos estudados.

Há registros de diversos loteamentos nos arquivos municipais. Alguns já devidamente citados neste trabalho, a exemplo dos apresentados por Genot (1993), bem como os loteamentos Almeirinda, Nova Esperança, Jamil Jorge Assad, Nova Esperança, São Raimundo e Amazonas, encontrados em mapas, mas não nos ofícios respondidos pelo Cartório Municipal (SANTA BÁRBARA, 2022; BAHIA, 2022).

Presumimos que alguns loteamentos podem não mais manter os registros ou nem chegaram a ser executados. Em outros casos, não se encontram os documentos devido o tempo, ou até mesmo a natureza e modelo do loteamento. A exemplo dos loteamentos públicos, sob os quais só foram encontrados mapas antigos como o Loteamento Manaus, que mantém o registro no Cartório de Imóveis,

desacompanhado de outros documentos de propriedade, constando em processo administrativo como público (SANTA BÁRBARA, s.d.).

Neste item, apresentaremos a situação dos loteamentos urbanos em Santa Bárbara, no tocante à regularidade, descumprimento da norma urbanística ou falta de registro. Do levantamento realizado, apresentamos as possíveis soluções para regularização dos empreendimentos, já em fase conclusiva deste trabalho.

Com o intuito de conduzir esta análise, parametrizamos as questões encontradas utilizando os conceitos apresentados de Irregularidades e Ilegalidades existentes nos referidos loteamentos. Para tanto, precisamos especificar o que a LPSU diz acerca da constituição de um loteamento, no tocante a Sabino (2020), ao definir o que denuncia a irregularidade no loteamento:

O loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subseqüente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e alienação dos lotes aos interessados. (SABINO, 2020, p. 22)

Ou seja, só se efetiva exclusivamente por meio de obediência à consolidação dessa ordem cadenciada informada pelo autor, pois, para esse, quando há a quebra de qualquer ponto dessa cadeia não se produz o loteamento, mas forma irregular ou até mesmo ilegal diante da LPSU.

A LPSU cria uma ordem de aprovação para loteamentos e desdobramentos impondo que sejam cumpridos requisitos que estão expressos, como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: - pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); - apresentação do projeto (arts. 9º a 11); - aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); - pré-registro (art. 18); - execução (art. 18, V); e registro. (BRASIL, 1979). Qualquer item desvirtuado ou faltante dessa ordem que não venha a ser cumprido, torna ilegal por irregularidade insanável o loteamento.

Silva (2020) subdividiu as irregularidades por temáticas, quais sejam: 1) A qualidade urbanística; 2) legalidade; e 3) a possibilidade de comercialização dos lotes. Por qualidade urbanística pontuou a necessidade de escoamento de águas pluviais, esgotamento sanitário (rede pública ou soluções individuais conforme lei artigo 11, § 1º, do Decreto Federal nº 7.217/10), abastecimento de água e vias de

circulação; acerca da legalidade, destaca o cumprimento do projeto e memorial descritivo e o registro imobiliário; e sobre a comercialização dos lotes a conjunção entre infraestrutura básica e titularidade imobiliária registrada.

Freitas (2000) traz para a essa análise o debate da ilegalidade como o descumprimento de questões centrais na noção de interesse público, a exemplo da proteção do meio ambiente, supressão de espaços reservados às áreas públicas, cumprimento de normas técnicas de engenharia e as relativas à utilização e funcionalidade do loteamento, como comprovação de ligação oficiosa de água e esgoto, regularidade no despejo de lixo.

Sabino (2020) indica que a ausência de infraestrutura básica promove a ilegalidade do loteamento pela falta de registro, tendo em vista que a ausência de infraestrutura básica, ou de cronograma de obras, é o que é admitido pelo art. 18 da LPSU como requisito essencial para que seja levado a termo no cartório de registro de imóveis, sem a qual se torna impossibilitada a comercialização.

Diante dos argumentos apresentados, temos em Sabino (2020) a ilegalidade por descumprimento de questão estrutural e falta de registro nessa senda; em Freitas (2000), a ilegalidade por descumprimento de interesse público e questões atinentes as obrigações urbanas e sociais do loteamento; e em Silva (2020), uma estrutura temática aprofundada para apontar as irregularidades existentes nos loteamentos. Portanto, é nesse último que escalonamos a nossa análise, haja a vista a subdivisão temática e levando-se ainda em consideração os pontos levantados pelos outros autores, destacando em muitos aspectos as considerações trazidas por Sabino (2020). Divididos os loteamentos e verificadas as disfunções, irregularidades ou ilegalidades, foram separadas pelas temáticas apontadas nos estudos do Item 3.1, do capítulo 3, e detalhados neste tópico por problema encontrado.

A observação dos documentos existentes e dos loteamentos na cidade de Santa Bárbara ajudou a criar um quadro estruturado situando os problemas encontrados. Com o número reduzido de loteamentos encontrados e por razão de serem facilmente identificáveis, trabalhamos por estrutura-los por letras (A, B, C, D, E, F, G, H) na busca por inseri-los na análise dos pontos encontrados.

Verificados os loteadores e lotes, diante dos documentos encontrados, parametrizamos a partir de então os requisitos utilizados, de acordo com os autores

levantados, como aporte legal para analisar a situação dos loteamentos, se estão regulares, irregulares ou ainda ilegais, tendo os subdivididos em requisitos mínimos de qualidade urbanística e Legalidade:

4.2.1 - QUALIDADE URBANÍSTICA

4.2.1.1 Vias de Circulação e Pavimentação

A abertura de vias de acesso ao loteamento se faz necessária, por óbvio, para que esse possa ser utilizado e servido de serviços públicos e para cumprir a função do loteamento de habitabilidade. A pavimentação deixou de ser obrigatória com alteração da LPSU, com a lei 11.445/2007, podendo o loteador deixar de realizar a mesma, por não ter exigência legal, mas estando adstrito à abertura de vias de circulação dentro da gleba loteada. Ainda que seja questão polêmica na doutrina, há a inclinação de que seria obrigatória nos loteamentos urbanos, refletida inclusive em decisões judiciais. Mas, ocorre que somente a lei municipal pode estabelecer como devem ser feitas a pavimentação das vias de acesso (BRASIL, 2007; SABINO, 2020).

Importante destacar que no período, entre 2010 e 2020, havia legislação específica tratando sobre a pavimentação. Com o advento da lei municipal 592 de 30 de junho de 2021, o município dispensou a pavimentação, permitindo que as vias internas e o acesso pudessem ser no mínimo com compactação do solo e camada de pedra britada (SANTA BÁRBARA, 2021).

Nesse ponto, todos os loteamentos, exceto o loteamento H, possuem vias de acesso, ainda que em alguns não tenha havido pavimentação asfáltica por parte da Prefeitura. A LPSU garante a importância da abertura de vias, o que se tem antes de 2021 é a ausência de lei municipal que obrigasse a pavimentação asfáltica e qualquer outra normativa que tratasse sobre a acessibilidade das vias. Ainda que, com críticas, todos os loteamentos cumpriram com seus memoriais e produziram as vias de acesso, exceto o já citado, que se encontra ainda em formato de gleba, sem urbanização.

Nos decretos encontrados, o prazo para implantação de vias de circulação é de 12 meses e não há comprovação da fiscalização de cumprimento do prazo. Atente-se que as “guias”, descritas em todos os decretos, são formadas pelo meio

fiu e declividade para escoamento de água, ainda que não seja um requisito que torne um loteamento irregular, está presente em 5 dos loteamentos estudados loteamentos C, B, G, D e A.

4.2.1.2 Esgotamento sanitário

É de obrigatoriedade da Prefeitura definir a adoção de medidas que indiquem para o esgotamento sanitário do loteamento, o interesse público na manutenção correta do meio ambiente e, ainda, a necessidade de se evitar danos ambientais, tendo uma infraestrutura de coleta, transporte, tratamento e disposição final (SABINO, 2020). Essa obrigatoriedade está inserida no §5º do Art. 2º da LPSU, podendo o município adotar as medidas por meio do seu plano diretor, ou de lei tratando sobre as especificidades do parcelamento do solo e loteamentos, sendo admitidas as soluções individuais, conforme descrito no art. 45, §1º, Lei nº 11.445/07, e posteriormente inserida a ênfase na lei municipal sobre o parcelamento (BRASIL, 2007; SANTA BÁRBARA, 2021).

No período de recorte do estudo, as soluções individuais eram via de regra a grande parcela do esgotamento público do município, tudo registrado conforme o Censo Demográfico de 2010, que nos informa a proporção de 88,3% de fossas rudimentares²¹ como única forma de esgotamento sanitário, e somente 5,5% das casas eram servidas de rede interligada e coletora de esgoto. (IBGE, 2010).

Em dezembro de 2017, por meio da Lei 522/2017, foi aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico de Santa Bárbara, que, dentre as suas proposições, indica, em seu art. 30, que “Toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços” (SANTA BÁRBARA, 2017). De acordo com a lei, as ligações de esgoto provenientes de novos loteamentos devem ser realizadas em parceria com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), sendo que a empresa deve ser solicitada a conectar as unidades do

²¹ Fossas Rudimentares são escavações feitas sem revestimento, em que os dejetos entram em contato direto com o solo, podendo ocasionar contaminação quando é por esse absorvido, ou podendo contaminar fontes de água e lençóis freáticos quando parado na superfície. (BAHIA, 2015)

loteamento à sua rede.

O que ocorre, em verdade, é que a adoção de fossas continua como um padrão adotado nos loteamentos em Santa Bárbara. Ainda que tenham avançados os convênios com a EMBASA para a ampliação da rede de esgotamento e possua base legal para tanto, a fossa é a saída para aqueles adquirentes do lote.

Segundo a LPSU, o município deve prever também, por meio do seu plano diretor, a forma de execução do esgotamento nos loteamentos (BRASIL, 1979). Entretanto, o projeto deve prever se atende a parâmetros mínimos de adequação. No caso do município de Santa Bárbara, diante da ausência do plano diretor, utiliza-se de um conjunto de normas municipais e federais na tentativa dessa regulação.

O município possui um índice de lançamento de esgotos a céu aberto em 64% dos domicílios da zona urbana e a coleta de esgoto só ocorre no centro da cidade, por meio de uma rede coletora. O levantamento realizado pela Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA) informa que, ainda assim, não há tratamento para o esgoto do município, o que situa os loteamentos criados à margem do centro como desprovidos desse tipo de coleta (AGERSA, 2015).

Até o ano de 2020, os decretos estabeleciam que a responsabilidade pela implantação da estruturação do sistema de esgotamento é da EMBASA. Nesse sentido, o loteamento faz o requerimento e a solução adotada é dada pela empresa pública. Essa responsabilidade não se alterou com a nova Lei de Parcelamento Municipal 592/2021 (SANTA BÁRBARA, 2014; 2021).

Antes da lei municipal 592/2021, era o artigo 45, § 1º, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.217/10, que permitia a adoção de soluções ante a ausência de esgotamento sanitário. Isso está expresso no art. 11: “na ausência de rede pública de esgotamento sanitário serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, de saúde e de recursos hídricos”, o que pode ser aplicado ao município de Santa Bárbara diante dos estudos encontrados. (BRASIL, 2007, 2010)

Sabino (2020) sinaliza que a solução individual pode ser adotada desde que lei municipal não proíba, dando condições técnicas para que, no futuro, possa fazer a alteração para rede. Ainda assim, todos os decretos autorizadores encontrados

tratam da rede de esgotamento sanitário, dando o prazo de 12 meses para busca de soluções.

Diante do pesquisado, a exigência se torna inexecutável pelo município e a adoção pelos loteadores poderia ser acompanhada de requerimento à EMBASA, o que se confirmou na lei municipal de parcelamento do solo, estando todos os loteamentos obrigados a indicar a solução para a EMBASA e apresentar o plano à Prefeitura. Ainda que alguns tenham considerado a solução no memorial, apenas o loteamento G apresentou a ligação após ser notificado pela Prefeitura, amparada por sua assessoria jurídica, que cobrou o protocolo do requerimento de ligação de esgoto para aprovação do loteamento.

4.2.1.3 Escoamento de água

Este item evita a produção de alagamentos no terreno, o que causa prejuízos aos compradores e à coletividade. Caracteriza-se pelo planejamento acompanhado da Prefeitura da drenagem da água das chuvas, por meio de canais e galerias, evitando inclusive que o terreno se torne uma área de risco, estando previsto no Art. 3º, I, “d” da Lei nº 11.445/07, das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, sendo replicado na lei municipal de 2021, no seu art. 2º, XVIII, com o mesmo texto do §5º, do Art. 2º, da LPSU (BRASIL, 1979, 2007; SANTA BÁRBARA, 2017, 2021).

A responsabilidade sobre a promoção do escoamento de água no município se dá por meio de requerimento a EMBASA e os documentos demonstram que apenas o Loteamento G apresentou, nos documentos pesquisados, o registro de requerimento de análise para escoamento de águas fluviais. Em que pese o prazo dos decretos para apresentação seja de 12 meses, nem mesmo após o registro foram apresentados os requerimentos por outros loteadores.

4.2.1.4 Abastecimento de água

Item de necessidade premente de moradia, é o acesso a fontes de água potável para uso e utilização dos adquirentes de lotes, tanto que fora inserida na LPSU, em seu art. 2º, indicando a obrigatoriedade do abastecimento. Esse abastecimento constitui-se de rede que possa interligar as fontes aos lotes e a

obrigatoriedade se estende, inclusive, aos loteamentos de interesse social, aqueles advindos de programas de moradias, a exemplo do indicado na Lei n. 11.977/2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (SABINO, 2020)

Trata-se de problema estrutural do município de Santa Bárbara registrado no relatório da EMBASA. A zona urbana é abastecida pela rede pública, mas essas infraestruturas estão desgastadas pela ação do tempo, o que, segundo o relatório da AGERSA (2017, p.79), provoca “perdas no sistema” e, por consequência, a falta de água. Nesses casos, de necessidade de instalação e abastecimento de água de forma regular no loteamento, também é dado prazo de 12 meses para regularização e apresentação de um plano ao município.

Grande parte dos loteamentos no período tem ligações de água e esgotamento realizadas, excetuando-se os loteamentos A e D, por falta de registro no Cartório de Imóveis, e tendo como único a apresentar o loteamento G, conforme constam dos arquivos da Prefeitura. (SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017, 2019, 2022)

A inexistência de apresentação à Prefeitura incide em irregularidade, haja vista que a apresentação de um projeto com previsão de execução compete à fiscalização do município no cumprimento das normas urbanísticas e do mínimo exigida para o loteamento. Levando-se em consideração a apresentação de documento, somente o Loteamento G estaria em situação regular com o ente municipal.

4.2.1.5 Ligação de energia elétrica e Iluminação pública

Não é a mera ligação de energia elétrica, devendo antes de tudo atender às normas técnicas pertinentes ao tema e, ainda, ser de acordo com as mesmas, suficientes para a demanda do loteamento. Dispõe ainda a Resolução Normativa 82/04, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que a responsabilidade pelos investimentos é do loteador urbano e que sua responsabilidade só é acionada quando se tratam de Loteamentos de Interesse Social. Fora esse caso específico, o loteador deve realizar às suas expensas as obras necessárias ao fornecimento de energia, sendo crucial, sob pena de responsabilidade civil e penal, bem como a impossibilidade de registro no cartório de imóveis. (ANEEL, 2004)

Nesse requisito urbanístico, ainda que disponham todos os loteamentos de infraestrutura para ligações de energia e iluminação pública, conforme visita *in loco*, só quem poderia determinar o cumprimento seria a fiscalização, que foi eficiente em oficial o Loteamento G, sendo esse, portanto, o único a apresentar documento comprovando o requerimento ligação.

Como no item anterior, a apresentação se dá à Prefeitura, que é responsável por fiscalizar a obra. Dessa forma, resta cumprindo o requisito mínimo o loteamento informado, estando os outros (A, B, C, D, E, F, H), para todos os efeitos, irregulares, com a fiscalização municipal, não sendo encontradas solicitações à Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), nesse sentido.

4.2.2 - REQUISITOS DA LEGALIDADE

4.2.2.1 Apresentação do Projeto ou memorial descritivo

É analisado pela fiscalização da prefeitura, que deve acompanhar o cumprimento da construção e obras necessárias a infraestrutura básica do loteamento. O documento apresentado é uma promessa de cumprimento que, uma vez aceita, tem poder executivo, podendo resultar em multa e exposição do loteador a processos cíveis. O não cumprimento pode ser enquadrado como crime e pode ainda impossibilitar o registro imobiliário. (SABINO, 2020)

A documentação apresentada na proposta de loteamento deve constar desse projeto. Analisados os documentos existentes sobre os loteamentos, em quase todos houve a sua apresentação, estando sem irregularidades quanto ao ente municipal (A, C, D, E, F, G e H). O loteamento B, ante o que consta na pasta, não apresenta documento ou projeto, e há apenas o decreto autorizador.

4.2.2.2 Registro imobiliário

O registro imobiliário é o ato pelo qual se leva ao conhecimento do Oficial de Cartório de Imóveis a existência do loteamento, a planta junto a aprovação da prefeitura da subdivisão em lotes, bem como se registra as responsabilidades do loteador. Neste caso, é importante inserir o artigo 18 da LPSU que trata sobre a

obrigatoriedade de registro imobiliário, vejamos:

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de **180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação**, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

O município realiza a replicação do sentido desse artigo nos seus decretos de autorização, requerendo que sejam juntados os comprovantes do pedido de Registro Imobiliário no mesmo prazo da LPSU, a contar da data de aprovação do loteamento (SANTA BÁRBARA, 2019).

O registro, em um plano geral, garante direitos à administração pública, como as áreas que lhe pertencem, e delimita áreas de ruas e afins; no cumprimento do cronograma de obras, caso as mesmas não tenham sido realizadas; bem como, o cumprimento de análise jurídica apurada de fraude, crime ou descumprimento relacionado a gleba loteada (GARCIA, FERNANDES, 2014; SILVA, 2020). Noutra senda, o registro tem o condão de proteger o adquirente de possíveis questões atinentes à titularidade do imóvel, bem como a garantia de individualização da sua matrícula e o cumprimento do mínimo urbanizado (SABINO, 2020).

A importância do registro do loteamento dentro do prazo estabelecido está relacionada à prevenção da caducidade do projeto. Essa ausência, que transfigura o loteamento em irregular, impede, via de regra, o início das obras do loteamento, sob pena de crime contra administração pública. Haja vista a extensão de resultados atingidos com essa ausência, é antes de tudo a existência de deveres do Estado para com o loteador e desse para com o Estado e para com terceiros eventuais adquirentes dos lotes (COUTO, 1981).

O memorial é parte integrante dos documentos que acompanham o decreto

autorizador para a concessão do registro público. Neste ponto, podemos deduzir que o cartório recebeu o memorial descritivo e que o projeto foi apresentado cumprido para fins de registro nos casos dos loteamentos.

O prazo dado para registro pelo município de Santa Bárbara, quando autoriza um loteamento, é de 180 dias, a contar da data de aprovação do decreto, replicando o art. 18 da LPSU, e o descumprimento gera a Caducidade²². Neste ponto, cumpriram com o registro dentro do prazo os loteamentos B, E, G e H, estando para todos os fins cumprindo o requisito de legalidade do Registro Imobiliário.

Situação diferente em que se encontram os loteamentos C e F, que verificados os registros do ato autorizador e a data de registro cartorário ultrapassaram em até dois anos o registro. A caducidade atinge o ato administrativo de aprovação de tal maneira que o torna inexistente, ou seja, invalida o decreto que autorizou, necessitando o loteador realizar novo requerimento à Prefeitura.

A risca do que diz o art. 18, esses loteamentos à vista do município de Santa Bárbara necessitariam de novo requerimento de aprovação, sem o qual estariam sendo comercializados sem autorização, o que os torna, do ponto de vista jurídico, atravessados pela ilegalidade. O crime, descrito no art. 50 da LPSU, indica que qualquer tipo de loteamento que esteja sendo realizado e comercializado após o prazo de caducidade está passível de punição ao responsável, com penas que podem ir de 1 a 5 anos de reclusão (BRASIL, 1979).

Há loteamentos que ainda não foram levados à registro, que ultrapassaram o prazo referido, e que, à vista da fiscalização municipal, estariam com os seus decretos extintos por descumprimento a LPSU, são eles os loteamentos A e D, em que só seria possível regularizar a situação por meio de nova apresentação e procedimento para aprovação. E caso estejam mantendo a comercialização de lotes, estão fazendo de forma ilegal.

4.2.3 POSSIBILIDADE DE COMERCIALIZAÇÃO DOS LOTES

²² A caducidade é instituto para perda de direito, ou seja, determinada ação se não realizada dentro do prazo previsto decai e não mais existirá no tempo. Isto é decorrente de ser modalidade de extinção do ato administrativo perda de direito (MEDEIRO, 2017)

4.2.3.1 A comercialização

A possibilidade de comercialização do lote só acontece na fase posterior ao registro e à entrega da infraestrutura básica. Nessa fase, a propaganda e tudo o quanto for relativo aos lotes registrados devem guardar responsabilidade com o que fora inserido no memorial descritivo e no registro, devendo ser fiscalizado pelo município, com o fito de garantir o cumprimento do quanto aprovado, bem como a proteção do direito coletivo do consumidor (SABINO, 2020).

Como apontado no item 4.2.2.2, somente podem ser comercializados como loteamentos urbanos os aprovados e regulares em obediência a LPSU. Em todo caso de irregularidade registral e ilegalidade na aprovação do loteamento, há comercialização de lotes irregulares ou ilegais, a exemplo dos lotes sem registro realizado no Cartório de Imóveis, como os já descritos loteamentos A e D, bem como os que sofreram caducidade do decreto, loteamentos C e F, que estão também ilegais e não poderiam ser comercializados, sem que sanadas as irregularidades.

4.2.3.2 Titularidade

O loteador deve ter a propriedade confirmada e verificada pelo órgão da prefeitura responsável pelos tramites do memorial e do projeto do loteamento. A bem da verdade, o comprador do lote não pode ser surpreendido pela execução ou a utilização do seu lote como garantia de débitos do loteador, por isso a necessidade de apresentar a comprovação de titularidade da propriedade e as certidões de débito sobre essa propriedade e sobre os bens do loteador.

É a prefeitura responsável inicial por promover essa verificação, quando do protocolo do requerimento de aprovação do parcelamento. Além de direitos que atingem futuros loteadores, pode ser necessária a execução de lotes em garantia para finalizar as obras de infraestrutura que não forem realizadas pelo loteador; ou seja, ao não realizar as obras de infraestrutura, a prefeitura pode vender os lotes destacados no decreto autorizativo para ser ressarcida dos seus gastos com a infraestrutura não realizada, motivo para preocupar-se com a real titularidade da

gleba (SABINO, 2020).

Na pesquisa documental, além de loteamentos em que a comprovação de propriedade não se encontrava no arquivo, à exemplo dos A, B e D, requisito essencial da LPSU, inserto no I, do art. 18, há exemplos em que foi aceita a declaração de herdeiro (C), o que é insuficiente para comprovar a propriedade que a lei demanda. Noutra senda, apresentaram a titularidade os loteamentos E, F, G e H, por meio de contrato de compra e venda ou apresentação de documento comprovando herança (BRASIL, 1979; TJBA, 2020).

Nos casos acima, em que persiste a ausência, a Prefeitura de Santa Bárbara poderia ter realizado a notificação para apresentação da comprovação de titularidade para todo os fins de direito, preferencialmente dentro do prazo de 180 dias para registro público. A análise pormenorizada poderia sanar com irregularidades diretamente com a Administração Pública.

É importante mencionar que, no caso específico do loteamento E, foram encontrados conflitos de propriedade após o registro. Esses conflitos foram identificados a partir de pesquisas realizadas no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), por meio de processos judiciais que indicam a existência de dúvidas quanto à titularidade da propriedade de parte dos lotes inseridos no projeto e memorial do loteamento. Esse tipo de situação pode trazer complicações para os proprietários e para a execução do loteamento como um todo, podendo gerar a necessidade de solucionar questões jurídicas complexas para a regularização da propriedade dos compradores no futuro.

4.2.3.3 Direitos do consumidor

Segundo Silva (2020), a proteção do direito do consumidor é de titulação do Estado. Quem pode regular essas relações permeadas entre empresários (loteadores) e seus consumidores, garantindo o cumprimento de regras, é a União, estados e municípios. Há que se lembrar que danos ao consumidor são também danos à toda uma coletividade, que é considerada hipossuficiente diante da capacidade financeira e estrutural de empresários e empresas.

Na conjuntura de aprovação do loteamento, o acesso às informações para proteção do consumidor se dará com a responsabilidade da prefeitura em evitar os

danos, e restará ao MP a fiscalização do seu cumprimento como bem destaca a Lei da Ação Civil Pública Lei n. 7.347/85, que em seu art. 1º indica ser uma das funções desse órgão a defesa do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística (BRASIL, 1985).

Alguns efeitos que possam tornar o loteamento ilegal devem acompanhar o procedimento de regularidade ou ilegalidade na aprovação e registro. Diante da questão de segurança jurídica no negócio, não poderiam ser vendidos imóveis com irregularidades ou ilegalidades, como falta de infraestrutura mínima definida nos decretos municipais, com a entrega em 12 meses²³, ou ilegalidades como as apresentadas.

O direito do consumidor é a de não ser exposto negócio em que o seu prejuízo possa não ser indenizável, ou que seus direitos não sejam cumpridos. No tocante aos loteamentos estudados, apenas o Loteamento G apresentou comprovação de todos os requisitos listados, o que demonstraria segurança para garantias de direito ao consumidor, e saliente-se que esse passou por um processo de fiscalização efetivo quanto aos pontos listados.

4.2.3.4 Reserva de áreas comuns

A supressão de espaço reservado a áreas públicas é apontada por Freitas (2000) como ilegalidade. Silva (2020) concorda com a ilegalidade e informa a importância de haver obrigatoriamente reserva de percentuais para que a infraestrutura atenda ao interesse público. Para Sabino (2020), essas áreas devem ser determinadas tendo em conta, além das ruas e das áreas necessárias à implantação de praças, também a infraestrutura a ser implementada pelo município, que pode ser creches, escolas, posto de saúde, entre outros.

A Lei Orgânica do de Santa Bárbara informa que é competência do poder executivo aprovar e fiscalizar as áreas públicas de loteamentos e ao poder legislativo municipal compete, conforme art. 33, XX, a definição, por meio de lei, do percentual mínimo dessas áreas. Tudo isso deveria estar incluído no plano diretor,

²³ A LPSU dá prazo de 4 anos prorrogável, como descrito no art. 18, V e alterado pela lei 14.118 de 2021. Os decretos municipais de aprovação de loteamentos determinam a estruturação mínima em no máximo 12 meses (BRASIL, 1979;2021. SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017,2019).

conforme inciso XXVII do Art. 13º, e seu §2º da mesma lei reitera a previsão de um PDDU para ordenar as áreas públicas no art. 129, específico para política urbana. Ou seja, não faltaram normas propositivas para produção legal e criação do plano diretor, que, em tese, garantiriam percentual mínimo de áreas públicas e comuns. (SANTA BÁRBARA, 2013)

Na ausência de norma garantidora legal no período 2010-2020, o percentual de área de uso institucional, a ser doado à Prefeitura para instalação de equipamentos públicos, foi determinado em 5% pela SEINFRA nos despachos de aprovação dos loteamentos (SANTA BÁRBARA, 2013).

O percentual chega a ser inserido nos decretos de forma equivocada, que no “Art. 5º diz que “As áreas públicas destinadas a Equipamento Público deverão ser entregues a Prefeitura Municipal de Santa Bárbara com declividade máxima de 5% (cinco por cento) e cercadas com alambrado, cabendo a loteadora esta obrigação”, fazendo uma confusão, ao que parece, entre área mínima e a declividade do terreno (SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017, 2019).

Em 2021, a Lei de Parcelamento do Solo Municipal nº 592/2021, definiu o percentual sobre a gleba a ser loteada em mínimo de 12% para uso de área institucional, espaços livres de uso público e praças, sendo o mínimo, quando somada a área de ruas, o equivalente a 35% do total da gleba, ressalvadas as áreas de proteção ambiental que já se entendem públicas (SANTA BÁRBARA, 2021). Assim, a diversidade encontrada antes da lei municipal 592/2021 pode ser verificada no último item da tabela 3, discrepantes às áreas comuns doadas ao município em percentuais:

Tabela 5 - Percentual da reserva institucional e Percentual da reserva de áreas uso comum nos loteamentos em Santa Bárbara, Bahia, 2014 - 2019

Loteamento	Reserva de área Institucional	Reserva de áreas comuns (Total)
A	2,03	34,12
B	4,86	35,59
C	10,11	40,83
D	1,7	36,15
E	4,96	27,02
F	10,11	54,27
G	5,31	24,68
H	13,21	59,61

Fonte: SANTA BÁRBARA (2013, 2014, 2016, 2017, 2019)

A tabela apresenta o percentual da reserva institucional e a reserva de áreas comuns em oito loteamentos (A, B, C, D, E, F, G, H) na cidade de Santa Bárbara, com dados coletados entre 2013 e 2019. A reserva institucional é uma área destinada à implantação de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, praças, entre outros, enquanto a reserva de áreas comuns é destinada à utilização coletiva pelos moradores, como áreas verdes, de lazer, passeios, entre outras.

A ausência de uma legislação definidora dos percentuais mínimos de reserva institucional e de áreas comuns gerou uma grande diversidade nos percentuais encontrados nos loteamentos. Enquanto o percentual de reserva institucional variou entre 1,7% e 13,21%, o percentual da reserva de áreas comuns variou entre 24,68% e 59,61%.

O quadro apresentado indica que, sem uma regulamentação clara, o tamanho das glebas autorizadas pode ter influenciado na definição dos percentuais de reserva institucional e de áreas comuns, e resulta em algumas áreas reservadas que podem ser consideradas diminutas, em relação ao tamanho total do empreendimento.

Apresentados os loteamentos por meio da descrição de seus aspectos urbanísticos que os fazem regulares e os requisitos de legalidade sob os quais eles podem ser considerados legais, do ponto de vista de cumprimento da LPSU, temos a disposição do quadro 4, vejamos:

Diante do apresentado no quadro 4, podemos inferir, com base nos dados, que apenas um loteamento estaria apto ao cumprimento de requisitos de legalidade ditados pela LPSU e apresentados neste tópico. Ao menos, metade dos loteamentos estaria, para todos os fins, diante da ausência documental, descumprimento de prazos e ausência de comprovação de titularidade, com alguma irregularidade insanável, àquela para a qual, diante dos filtros aplicados por Freitas (2000), Silva (2020) e Sabino (2020), poderiam ser enquadrados como ilegais.

Os dados apresentados demonstram a importância de uma fiscalização efetiva para garantir o cumprimento das obrigações relacionadas à infraestrutura básica, cronograma de obras, registro e entrega das áreas públicas *non edificandi*

para integração das áreas públicas. Em caso de descumprimento, medidas como a execução do decreto e penhora de imóveis como garantia devem ser tomadas. Portanto, é crucial que haja uma fiscalização competente para garantir que essas obrigações sejam cumpridas de forma efetiva.

Quadro 4 - Loteamentos e os requisitos de regularidade e legalidade período 2010-2020

Loteamento	A	B	C	D	E	F	G	H
Vias de circulação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Esgotamento							Sim	
Escoamento							Sim	
Abastecimento de água		Sim	Sim		Sim	Sim	Sim	
Energia Elétrica e Iluminação Pública							Sim	
Projeto memorial	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Registro Imobiliário		Sim	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim
Descumpriu prazo (180 dias)			Sim			Sim		
Titularidade					Sim	Sim	Sim	Sim
Comercialização		Sim			Sim	Sim	Sim	
Consumidor							Sim	

Fonte: SANTA BÁRBARA (2013, 2014, 2016, 2017, 2019)

Ao analisarmos os dados coletados e as conclusões obtidas, é possível levantar algumas hipóteses acerca da organização e fiscalização dos parcelamentos no município. Uma delas é que houve falhas na manutenção do sistema de armazenamento e categorização das informações dos loteamentos, ou então, que a fiscalização não foi efetiva o suficiente na condução das fases que determinam a LPSU. Contudo, acreditamos na segunda hipótese como sendo mais provável.

Rosa (2002) informa que o adequado ordenamento territorial é responsabilidade do município, conforme art. 30, VIII, da Constituição Federal de 1988, e que a existência de loteamentos irregulares caracteriza negligência no

exercício de poder de fiscalização. Constatou-se que, diante dos ofícios enviados e das respostas dadas a esses, houve o deficitário acompanhamento após a aprovação do decreto, sendo a Administração Pública responsável pelas situações encontradas.

A regularidade dos loteamentos depende em muito da movimentação que realizam os entes envolvidos na fiscalização dos loteamentos. Conforme já citado neste capítulo, além do município, podem acompanhar o desenvolvimento dos loteamentos o Ministério Público, as associações e a própria população, por meio de instrumentos administrativos, tais como petição ao município ou judiciais, como a ação civil pública, na construção de soluções que possam evitar que os loteamentos sejam realizados sem observância dos itens analisados.

O papel central dos municípios na promoção do desenvolvimento urbano, rural e industrial é fundamental, especialmente na regularização dos lotes e na promoção do parcelamento e do uso do solo urbano. Essa é uma forma importante de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico e social das áreas urbanas e rurais. (GARCIA, FERNANDES, 2014)

Instrumentalizando esse papel, o Art. 40 e 41 da LPSU, possibilita, inclusive, que o município possa regularizar o lote de forma autônoma, sancionatória, vejamos:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. [...]

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei. [...]

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote

adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado (BRASIL, 1979).

De acordo com os artigos mencionados, caso o loteador não cumpra as exigências impostas pelo município para autorizar o loteamento, poderá ser notificado e, em última instância, a urbanização e o parcelamento compulsórios poderão ser realizados pelo próprio município, seguindo as diretrizes da LPSU e às custas do loteador infrator. Além disso, o município pode cobrar do loteador os valores gastos com as intervenções realizadas e até mesmo receber valores dos compradores de lotes em situação irregular ou ilegal.

A LPSU já apresenta as diretrizes para a fiscalização em todas as etapas do processo de parcelamento do solo. Apesar da autonomia dos municípios na criação de suas próprias leis sobre loteamentos, a legislação federal continua sendo a referência para a condução desse processo e deve ser seguida. Como destacado por Fernandes e Garcia (2014), é crucial que os municípios possuam um rigoroso serviço de fiscalização, uma vez que decisões judiciais têm apontado a responsabilidade solidária²⁴ do loteador e do poder público em relação a terrenos ilegalmente loteados.

Para tanto, é importante compreender, diante desse quadro, quais os procedimentos podem ser verificados no levantamento documental e apurar se há soluções, dentro da administração pública, para organização da ocupação do solo do município de Santa Bárbara por meio de loteamentos, e levantar de que forma auxilia a fiscalização dessa estruturação urbana.

4.3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FISCALIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM SANTA BÁRBARA

No item, serão trazidas as proposições e ações da administração pública no que diz respeito à fiscalização do loteamento após a sua aprovação, bem como outras formas de lotear não abarcadas pelos decretos e as atividades que a Prefeitura realiza para coibir irregularidades por parte dos loteadores. E, em outra

²⁴ Por responsabilidade solidária compreende-se uma obrigação, inclusive a de pagar indenização, que seja comum a dois devedores, podendo ser acionados em conjunto, ou responsabilizados pela dívida inteira, conforme art. 264 do Código Civil, que trata das obrigações solidárias (BRASIL, 2002).

senda, se buscará avaliar as consequências de todo esse processo no uso e ocupação do solo urbano em Santa Bárbara.

Sabe-se que a fiscalização também é responsável por garantir a conformidade das obras com as normas e regulamentos urbanísticos e ambientais, bem como verificar o cumprimento de condicionantes de aprovação de empreendimentos. O papel da fiscalização é fundamental para garantir o desenvolvimento urbano ordenado e preservar o meio ambiente e os recursos naturais. A Lei Orgânica do Município, como descrito, estabelece as responsabilidades da fiscalização no que diz respeito à ordenação urbana e regularização imobiliária (SANTA BÁRBARA, 2013).

A primeira fase de análise documental consiste em verificar se todos os documentos necessários para o registro do loteamento estão em ordem e de acordo com a legislação municipal. Na segunda fase, é feito o registro e cumprimento de obras essenciais, garantindo que as infraestruturas necessárias para o funcionamento do empreendimento estão presentes e de acordo com as normas estabelecidas. A terceira fase é o registro imobiliário, em que o loteamento é oficialmente registrado e as unidades imobiliárias são individualizadas e registradas. Essas três fases são importantes para garantir a regularidade do loteamento e a proteção dos interesses públicos e dos próprios moradores (SABINO, 2020).

Já o registro e cumprimento de obras essenciais são importantes para garantir a segurança das construções e dos futuros habitantes. Nessa fase, são verificadas as condições técnicas e de segurança da obra, além de serem exigidos documentos e projetos regulamentares (SABINO, 2020).

Por fim, o registro imobiliário é importante para a regularização e legalização das propriedades, permitindo a circulação e transmissão de bens imóveis de forma segura e legítima e, também, no qual se registra, para todos os fins, a possibilidade da penhora pela prefeitura para execução de obras inacabadas ou não realizadas (SABINO, 2020).

Em resumo, a atuação da fiscalização tem como objetivo garantir, em tese, a ordenação urbana, a segurança das construções e a regularização das propriedades, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da cidade e evitando assim a continuação de processos de construção da cidade ilegal,

desigualdades na formação urbana e distribuição de serviços (SILVA, 2020; LEONELLI, 2012).

Ao analisarmos os documentos no que tange à primeira fase, verificamos irregularidades na apresentação de metade dos loteamentos. Em particular, os loteamentos identificados como A, B, C e D apresentam a falta de documentos de titularidade na pasta de aprovação. Isso indica falhas no processo fiscalizatório ou na questão de organização documental, o que pode ter resultado na ausência de um documento fundamental para a loteamento da gleba.

Ao avaliarmos o cumprimento da segunda fase, precisamos revisar os decretos autorizadores. O sucesso da implementação das obras essenciais, descrito no item 4.2, é fundamental para garantir a viabilidade e legalidade do loteamento. De acordo com o prazo estabelecido pela Prefeitura de Santa Bárbara, é responsabilidade da administração municipal verificar se essas obras foram efetivamente concluídas. Caso contrário, o loteamento ficará fora das normas e inviável. Vejamos num dos decretos autorizadores:

Art. 3º - Obriga-se a proprietária do empreendimento imobiliário, a executar todas as obras relativas á rede de esgoto sanitário, rede de distribuição de energia elétrica e iluminação pública, rede de galeria de águas pluviais e meio fio, constantes no projeto, no prazo de 12 (doze) meses, contados da data da publicação deste decreto.(SANTA BÁRBARA, 2014, p.2)

O Art. 3º é repetido em todos os decretos, estabelecendo que após 12 meses, a fiscalização deverá retornar ao loteamento para verificar o cumprimento das etapas essenciais descritas. No entanto, não há registros nas pastas de que isso tenha ocorrido, apesar de muitos dos loteamentos já terem atingido a infraestrutura mínima, conforme indicado na Tabela 4. Os decretos vão além da apresentação do mínimo:

Art. 4º - Compete aos Proprietários executar os seguintes melhoramentos públicos: I. Demarcação das quadras e dos lotes com marcos de madeira;
II. Terraplanagem das ruas, de acordo com os perfis aprovados;
III. Colocação de guias e sarjetas em todas as ruas;
IV. Implantação da rede de luz domiciliar de acordo com o projeto a ser aprovado pela Companhia Elétrica do Estado da Bahia e pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara;
V. Implantação da rede de galerias de águas pluviais, de acordo

com o projeto a ser aprovado pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara;

VI. Pavimentação adequada para tráfego nas ruas especifica no projeto aprovado pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos;

VII. Construção de rampas de acesso junto a vias e logradouros para portadores de deficiência física, de acordo com projeto aprovado pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara;

VIII. Implantação das redes de água e esgoto de acordo com os projetos a serem aprovados pela EMBASA.

Art. 5º - As áreas públicas destinadas a Equipamento Público deverão ser entregues á Prefeitura Municipal de Santa Bárbara com declividade máxima de 5% (cinco por cento) e cercadas com alambrado, cabendo a loteadora esta obrigação.

Art. 6º - Para execução dos melhoramentos públicos descritos nos artigos 4º e 5º, a loteadora deverá cumprir o cronograma de execução de obras aprovado pela Prefeitura Municipal de Santa Bárbara.

Parágrafo Único. A empresa deverá solicitar á Prefeitura Municipal de Santa Bárbara a expedição do termo de Execução de Obras, vinculado ao cronograma de Execução de obras aprovado. (SANTA BÁRBARA, 2014, p.2-3)

A fiscalização é uma responsabilidade da Prefeitura de Santa Bárbara, que deve seguir o cronograma estabelecido no artigo 6ª e expedir termos de execução de obras. No entanto, ainda que possa ter sido realizada, a fiscalização posterior não está registrada nas pastas dos loteamentos. Não há evidências documentais que comprovem o cumprimento dos requisitos estabelecidos após a autorização.

É importante destacar que, em quase todos os artigos dos decretos, a Prefeitura de Santa Bárbara é identificada como responsável pela fiscalização dos loteamentos na posterior aprovação dos mesmos, já que é a única competente para legislar e estruturar administrativamente a secretaria que vai realizar, no caso do município é a SEINFRA. (SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017, 2019)

Na ausência dessa documentação de fiscalização, não há evidências de que o item VII, do Art. 4º, por exemplo, que trata do atendimento a pessoas com dificuldades de locomoção (idosos e pessoas com deficiência), possa ser cumprido na parte da urbanização que lhes auxilia. Essa exigência deve ser realizada e acompanhada quando da entrega do projeto, devendo o mesmo estar em conformidade com a NBR 9050 da ABNT, ratificado pelo art. 11, §2º do Decreto Federal 5.296/04, bem como art. 56, caput, §2º da lei 13.146/15 (BRASIL, 2004;2015).

A acessibilidade e a mobilidade urbana também estão presentes na Lei

Municipal 531/2016. Ao considerar o parágrafo IV, do seu Art. 3º, informa que está inclusa na política Urbana de Mobilidade “acessibilidade ao portador de deficiência”, responsabilizando a fiscalização por seu cumprimento (SANTA BÁRBARA, 2016, p. 2). Não há registro de que a fiscalização da SEINFRA tenha cumprido essa regra essencial nas visitas *in loco* e não se observa a existência de padrões urbanísticos que remetam à acessibilidade.

A reserva de áreas públicas é mencionada no Art. 6º de todos os decretos autorizadores encontrados no período investigado. De acordo com esses decretos, essas áreas deveriam ser entregues à Prefeitura de Santa Bárbara para a construção de equipamentos públicos. Embora a entrega tenha sido determinada pelo decreto de autorização, as mesmas ainda estão à disposição da Prefeitura, conforme os registros encontrados (SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017, 2019).

Ainda no que diz respeito à reserva de áreas públicas, há efetividade de uma fiscalização nos loteamentos, registrada no município de Santa Bárbara em 2017, iniciada por meio dos Editais de Convocação 002/2017, 003/2017 e 004/2017. Por meio de levantamento investigativo dos loteamentos implantados antes de 2010, a Diretoria de Bens e Serviços identificou a doação de lotes em terrenos que faziam parte de área institucional (SANTA BÁRBARA, 2017, 2018). Esse levantamento, realizado em 2017, buscou indicar que havia, naquele contexto, interesses políticos e eleitorais na produção do espaço por meio de doações de terrenos.

A investigação culminou em uma denúncia ao Ministério Público do Estado da Bahia em 2020, transformada em inquérito civil e posteriormente arquivada. A alegação principal para o arquivamento foi a de falta de provas da Prefeitura de Santa Bárbara acerca do cadastro das pessoas que receberam os terrenos. Isto porque o gestor que realizou as doações argumentou que essas eram permitidas pela lei municipal 23/1993, já mencionada, que autorizava a doação de 2.000 terrenos e, portanto, estaria em vigor, bastando que as pessoas estivessem em programas sociais que as permitissem ter acesso a lotes doados.²⁵

²⁵ Ementa Integral: inquérito civil. Apuração de supostas doações irregulares de terrenos municipais a terceiros, atos de improbidade administrativa atribuídos ao ex-prefeito e ao ex-secretário de serviços públicos do município de Santa Bárbara. Doações realizadas com respaldo na lei municipal nº 23/1993. Existência da necessária autorização legislativa quanto aos atos administrativos, ainda que seja discutível a sua constitucionalidade. Determinação, pelo promotor de origem, de envio dos autos à procuradoria-geral de justiça, com intuito de análise e adoção das providências cabíveis quanto ao exame de constitucionalidade da lei municipal. Tentativas infrutíferas de se obter maiores

Durante a fase de registro, foram identificadas irregularidades em 2 dos 8 loteamentos. Os loteamentos A e D não possuem registro válido no Cartório de Imóveis, o que significa que não existem para fins legais. Além disso, os loteamentos C e F estariam em situação ilegal devido ao não cumprimento do prazo de registro de 180 dias, porém conseguiram manter o registro com base nas suas autorizações. Isso indica que a ilegalidade persiste, sem que o setor público responsável tenha verificado o cumprimento dos prazos estabelecidos pela LPSU e pelos decretos municipais (BRASIL, 1979; SANTA BÁRBARA, 2014, 2016, 2017, 2019).

É necessário que o cumprimento do registro do loteamento seja informado nos autos do processo administrativo que gerou o mesmo. Caso não haja essa informação, a fiscalização deve exigir que o loteador faça o registro. Entretanto, nos processos autorizadores não foi encontrada a documentação que comprova o registro, com exceção do loteamento H. Embora a informação exista no Cartório de Imóveis, não consta dos arquivos dos loteamentos.

Na fase final do processo de registro dos loteamentos, é relevante mencionar a inconsistência na indicação da possibilidade de penhora dos lotes para fins de execução das obras de urbanização. Sabino (2020) ressalta que essa responsabilidade é do loteador e que o não cumprimento configura em crime contra a administração pública, tipificado no artigo 50 da LPSU, que dispõe o seguinte:

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; [...]
Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.
(BRASIL, 1979)

O não cumprimento do documento apresentado no momento do pedido de autorização caracteriza uma violação à garantia. Essa garantia visa proteger não apenas o patrimônio público, mas também os consumidores, em caso de inadimplemento em relação às obras que não foram realizadas. É necessário

informações acerca do contexto em que os terrenos foram doados, inscrição do cadastro municipal dos cidadãos interessados e possível desafetação dos terrenos. Ausência de comprovação do dolo do representado em praticar ato ímprobo, com finalidade eleitoreira. Promoção de arquivamento. Inexistência de justa causa para prosseguimento das investigações. Cientificação regular dos interessados.

cumprir a infraestrutura mínima do loteamento, sob pena de a garantia ser executada por meio da venda dos lotes registrados ao poder público.

É importante destacar que a reserva de lotes destinados à execução de obras públicas é determinada por lei e deve ser observada pelos loteadores. Entretanto, a quantidade de lotes reservados pode variar de acordo com o tamanho do empreendimento, o que pode levar a discrepâncias, como o exemplo apresentado na seção 4.2. Tal situação pode comprometer a execução adequada das obras e serviços públicos, o que fere o interesse coletivo.

É papel da fiscalização verificar se a quantidade de lotes reservados está em conformidade com a legislação vigente e garantir que as obras públicas sejam efetivamente realizadas no loteamento. Conforme destacado por Sabino (2021), é fundamental que haja a análise cuidadosa por parte dos órgãos responsáveis para evitar problemas futuros e problematiza ao dizer que:

A execução judicial da garantia para levantar recursos para a urbanização não é um processo rápido e, se a garantia prestada for insuficiente, a Prefeitura precisará pleitear em ação ordinária a restituição judicial das despesas que não foram cobertas pela garantia, em processo judicial mais demorado ainda. (SABINO, 2020. p. 56)

A fiscalização tem o papel de avaliar o prejuízo decorrente da ausência da infraestrutura mínima urbanizável, cujo ônus poderá recair sobre a prefeitura municipal, em caso de não cumprimento da obrigação de urbanização do lote. Além da reserva de áreas para equipamentos públicos e urbanos, a LPSU determina que seja fornecida a garantia de execução dessas obras, sendo que a sua adequação ao valor estimado das obras e serviços também é essencial, conforme aponta Sabino (2020).

Dessa forma, se presume ter o município realizado uma reserva legal desproporcional ao quanto necessário à execução, em caso de necessidade de intervir na ordem urbana, à exemplo da construção de vias, mapeamento de serviços públicos, entre outros.

Os loteamentos caminham em descompasso com o que a fiscalização avançou sobre os projetos, mas deixou de cobrar resposta sobre as fases seguintes após a aprovação e, como encontrado, descobriu-se que as fases de atuação e sua

comprovação documental restaram deficitárias.

Importante salientar, acerca de loteamentos ilegais, que a Prefeitura de Santa Bárbara buscou disponibilizar plataforma de informação, por meio da criação de um formulário *on-line* disponível no seu *site* em que a população, via de regra, poderia solicitar, por meio de denúncia, a fiscalização da existência desses loteamentos, da seguinte forma:

- 1) O serviço é solicitado por meio dos canais de atendimento da Prefeitura e chega aos órgãos competentes;
- 2) O Agente Vistor da Prefeitura Regional realizará vistoria ao local para verificar as condições físicas e documentais do loteamento;
- 3) Os adquirentes de lotes também serão penalizados com a apreensão / inutilização de material de construção, embargo e demolição da obra. (SANTA BÁRBARA, 2021)

O registro por meio eletrônico pode ser feito de forma anônima, bem como registrando o fato por meio de solicitação à Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e à SEINFRA. A solução abre um canal de comunicação direta com o município, podendo ser acompanhada pela rede. Acontece que instado a tratar sobre o assunto, técnicos do município²⁶, ao serem questionados sobre a potencial ferramenta, não a conheciam, ainda que tenha sido criada há pouco tempo por esses.

A verificação dos loteamentos, *in loco*, leva a considerar que, em muitos casos, a infraestrutura avança de forma lenta e precarizada diante dos prazos estabelecidos nesses decretos, à revelia da fiscalização necessária.

Esse ambiente encontrado na pesquisa de campo retrata, por exemplo, a distância do loteamento até o centro da cidade e a ausência de vias pavimentadas de acesso, reflexo da falta de uma sanção pela não execução da infraestrutura programada no projeto, que é o descumprimento do que consta nos decretos de loteamentos.

Um dos efeitos da urbanização compulsória, por meio de decretos de autorização, tornando áreas rurais em urbanas, desacompanhadas de uma expansão da área legal, criou o descompasso na distribuição dos loteamentos e precariedade nos bairros da cidade.

²⁶ Consulta realizada em outubro de 2022 por meio telefônico.

Os serviços públicos são prestados por meio da subdivisão administrativa em bairros, que são estabelecidos por leis ordinárias das Câmaras Municipais e sancionadas pelo Prefeito. Esses bairros são subdivisões intraurbanas que permitem a organização necessária para o funcionamento e distribuição dos serviços na cidade. Além disso, a delimitação dos bairros é um parâmetro utilizado pelo IBGE para medir as necessidades do município (IBGE, 2017).

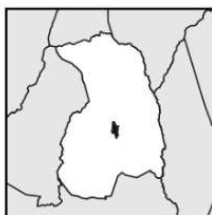
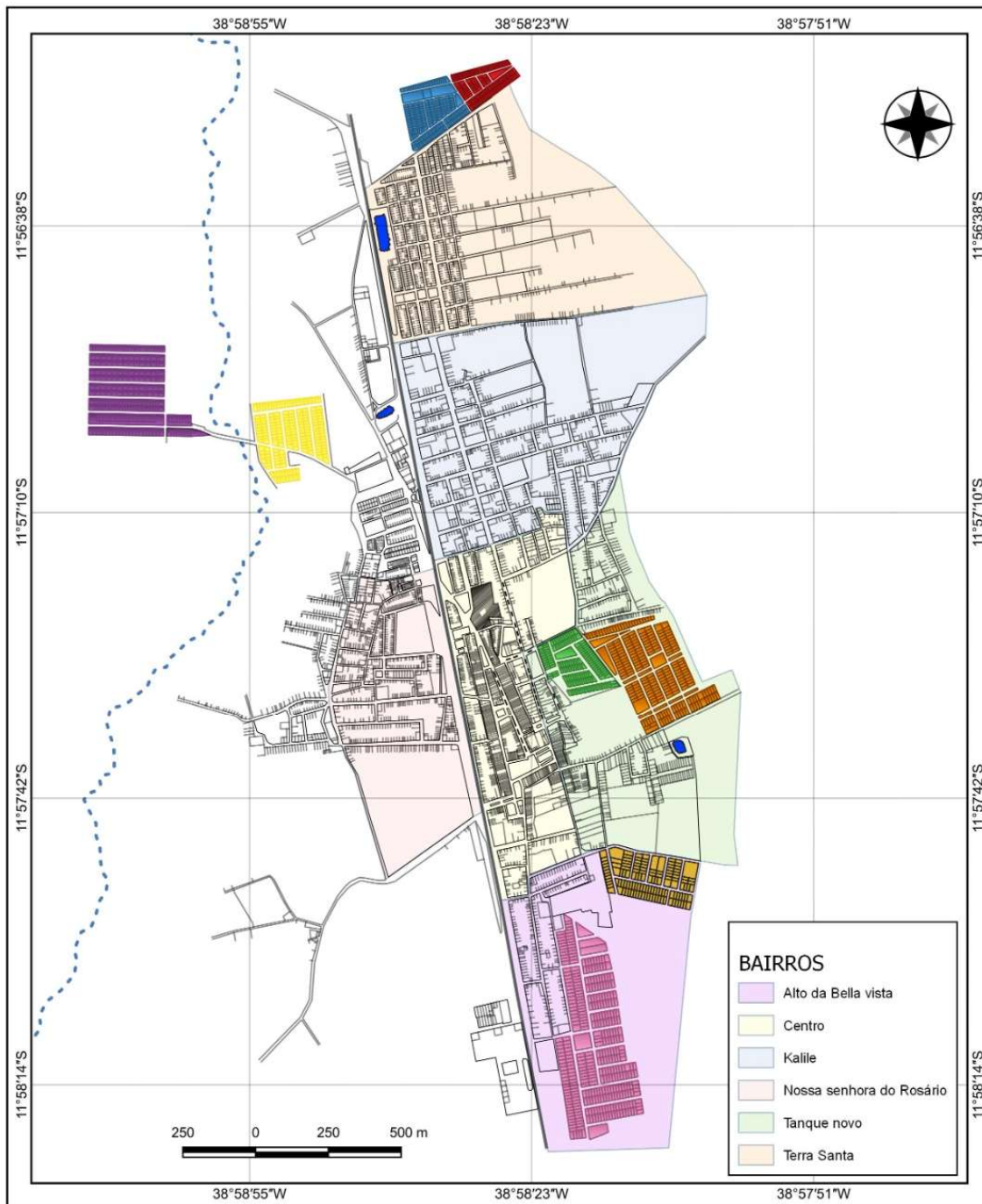
A falta de atualização da localização dos loteamentos em relação aos bairros existentes no município pode afetar o planejamento urbano como um todo. A fiscalização deve verificar se os loteamentos estão dentro das delimitações dos bairros estabelecidos pela lei 284/2006 (SANTA BÁRBARA, 2006). A sobreposição dos mapas entre os loteamentos aprovados e os bairros existentes indica que a localização não foi atualizada, conforme pode ser visto no mapa 6. Essa falta de atualização pode prejudicar o planejamento urbano e a distribuição adequada dos serviços públicos na cidade.

No mapa 6, é possível observar que quatro loteamentos estão localizados fora dos limites dos bairros, o que dificulta a distribuição de serviços públicos. É provável que, devido à expansão urbana e ao aumento obrigatório da área urbana do município, se faça necessário revisar a delimitação do perímetro urbano, seja por meio da criação de novos bairros ou da expansão dos existentes, pela Câmara Municipal. No entanto, dentre os levantamentos realizados, não houve proposição legal nesse sentido no período, bem como não se criaram novos limites ao perímetro urbano, considerando os bairros existentes na lei.

Com base no exposto, é responsabilidade da fiscalização do município verificar se os loteamentos aprovados estão localizados dentro do perímetro urbano, conforme previsto, a fim de garantir a distribuição adequada dos serviços públicos. Se não houve o redesenho do perímetro e, conseqüentemente, dos bairros, pode haver problemas no planejamento que afetam a população que reside neles.

Por fim, é salutar que a fiscalização tenha poderes para perceber a forma que a cidade toma e, em contrapartida, não aumente ainda mais os problemas advindos da produção dessas moradias ilegais, o que respinga no planejamento urbano, tanto da prestação de serviços, quanto na distribuição de equipamentos públicos suficientes para atender a crescente população nessas moradias.

Mapa 6 - Existência de loteamentos fora das delimitações da Lei 586/2006. Santa Bárbara, Bahia, 2022



Fonte: IBGE (2020); PMSB (2006); FOCO EMPREENDIMENTO (2022)
 Projeção: UTM, Zona 24S
 Datum: SIRGAS 2000
 EPSG: 31984
 Elaborado por:
 Anselmo Pereira de Jesus, 2022
 Registro CREA: 3000091531EA
 RNP: 0518739538
 Orientação: Diego Santos Rabelo, 2022

É fundamental que os loteadores cumpram com as obrigações previstas no registro dos loteamentos, inclusive com a garantia da execução das obras e serviços previstos na LPSU. No entanto, os documentos analisados em Santa Bárbara apontam para a ausência de garantias de executabilidade dos projetos e de comunicação dos loteadores sobre o cumprimento do registro, o que recai nessa responsabilidade da fiscalização em manter-se atenta ao cadenciamento dos processos e cumprimentos de planos e memoriais.

Neste capítulo, foram apresentados os loteadores, sua origem e os interesses em lotear no município. Diante do levantado, há um número de terrenos advindos de herança, bem como de loteadores que são herdeiros, ou que desses compraram terras. Os dados serviram à compreensão de que existe uma parcela de promoção de interesse público na produção de loteamentos, o que demandaria contrapartida municipal e até estatal.

O detalhamento por meio dos instrumentos utilizados por Freitas (2000) Sabino (2020) e Silva (2020) para apontar a situação dos loteamentos apresentados neste trabalho serviu a verificação de situações passíveis de sanção pela fiscalização de que tratamos nesta seção. Com as informações colhidas, pode-se infirmar que existem no município de Santa Bárbara loteamentos com irregularidades e alguns que estão ilegais para todos os fins.

A regularização atualmente fica a cargo da Lei de Parcelamentos do município, n. 592/2021, que estabelece novos contornos para a autorização de loteamentos e, por fim, registra a existência e regularização dos parcelamentos anteriores a lei, que são o objeto deste estudo. (SANTA BÁRBARA, 2021).

Noutro ponto, procurou-se compreender a participação da fiscalização na desordem encontrada na produção urbana do período. Notou-se, de início, questões importantes para o acompanhamento dos prazos de cumprimento e que não haviam sido registradas pela fiscalização.

Nota-se, em Santa Bárbara, que o capital imobiliário empresarial vai, por fim, delineando a cidade com novos empreendimentos que surgiram nos últimos anos, seja no formato de loteamentos urbanos, seguindo o traçado da rodovia, a BR-116, ou na forma de chácaras recreativas, empreendimentos lançados por empresas de Feira de Santana.

Em meio a desordem, pode-se verificar que importantes medidas, como

vistoria, executabilidade e cumprimento de requisitos essenciais, possam ter facilitado a implantação de loteamentos irregulares e ilegais, com questões que poderiam ser sanadas, com a notificação dos loteadores ou a execução dos lotes em garantia, numa tentativa de promover a urbanização compulsória e trazer mais dignidade ao comprador, consumidor final do lote.

Observe-se, ainda, ao final, que a ausência de um planejamento adequado sobre a localização e subdivisão dos bairros fez surgir uma nova dimensão da cidade, para além das linhas dos bairros existentes e aprovados. A longo prazo, isso poderá causar a má distribuição dos serviços existentes e o dimensionamento equivocado sobre os problemas da cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste trabalho, compreender como as pequenas cidades promovem a urbanização, por meio de loteamentos, tendo por base o município de Santa Bárbara, escolhido pela não obrigatoriedade legal de produção de um plano diretor. Foram delineadas as situações que serviriam de prisma para análise dos loteamentos: 1) Regulares; 2) Irregulares e Ilegais, bem como, o impacto que essa expansão urbana causa na distribuição de serviços e fiscalização.

Durante a sua elaboração, enfrentamos diversos obstáculos que surgiram em diferentes etapas. Inicialmente, destacamos a dificuldade de acesso aos documentos necessários, uma vez que houve certa desconfiança em relação aos objetivos da pesquisa, embora apenas tenhamos utilizado documentos considerados públicos, por lei. À medida que avançamos, percebemos que alcançar a totalidade dos loteadores, ou mesmo um número significativo deles, seria uma tarefa muito complicada, devido as poucas informações disponíveis sobre eles.

A produção de mapas também exigiu uma base estruturada, que não foi encontrada inicialmente no município. A execução com base na observação das leis municipais e em um mapa fornecido pela secretaria do município, ao qual foram aplicadas as variáveis necessárias só foi possível à custa de localização geográfica por coordenadas e do Google Earth. Um dos desafios que enfrentamos foi definir os limites dos bairros, uma vez que a legislação municipal não os apresenta em forma de mapas, mas apenas por meio de nomes de ruas e cruzamentos.

Começamos a análise descrevendo, por meio de uma abordagem dialógica, o conceito de pequenas cidades em seus diversos contextos. Para isso, utilizamos Santos (1992), Leonelli (2012) e outras referências para destacar a dimensão urbana que estamos abordando. Com base no IBGE, na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, defendemos o aspecto demográfico como um caracterizador dessas cidades e reconhecemos que existem outras interpretações possíveis e relevantes para tratar o conceito. Escolhemos essa abordagem por considerar que cria a hierarquia de normas relevante para esta análise específica.

Nessa esteira, destacamos a produção desigual do espaço urbano no Brasil,

amarrando esse contexto com a ação do Estado na produção do solo urbano, e de que forma historicamente ele atende a interesses de concretização de um planejamento urbano baseado na expansão da cidade por interesses diversos.

É possível constatar que a urbanização no Brasil é marcada por uma dinâmica segregadora e excludente. Essa produção do espaço urbano é amparada por uma sociedade patrimonialista, em que as pequenas cidades muitas vezes, são deixadas de lado pela ação do Estado. É necessário observar a intervenção estatal nesses espaços para compreender como essa produção do solo se dá e quais são suas consequências sociais.

Ao abordarmos o tema das pequenas cidades, desenhamos uma ampla visão de Santa Bárbara e observamos que a produção desse espaço urbano é um assunto relevante para compreender a temática em questão. Com o objetivo de utilizar um exemplo que reúne características únicas e a inexistência do plano diretor, bem como o aumento no número de loteamentos durante o período estudado, surgiu uma situação peculiar amparada por leis municipais e o uso da LPSU como forma de tentar regularizar a criação de novas áreas loteadas.

Na cidade de Santa Bárbara, indicamos as normas aprovadas ao longo do tempo acerca da legislação urbanística, verificando de pronto a ausência do plano diretor e as constantes promessas de projeção da sua execução pelos governos.

Levantamos legislações que partem desde os primeiros loteamentos públicos e privados e as responsabilidades presentes em leis municipais acerca da produção urbana desde a Lei Orgânica do município, até as legislações dela derivadas.

Da análise legislativa entre decretos e leis sobre o procedimento de parcelamento do solo, observamos: amparo em leis municipais, replicação de normas federais e conflitos entre hierarquia dessas normas; um fluxograma de aprovação deficitário, que não era acompanhado por uma coordenação de fiscalização adequada, pelo menos, no que se refere à documentação; e, no âmbito político, um plano diretor permaneceu como promessa, mesmo diante das mudanças de gestão.

O plano diretor aponta para a direção de um cumprimento mínimo na construção de planejamento urbano. Ainda que lhe recaiam as mais fortes críticas, principalmente pelas suas características técnicas não refletirem a realidade dos

municípios, ou da sua falta de capacidade em criar uma cidade inclusiva e não excludente, padece ainda da supressão da efetiva participação popular na sua produção e aprovação, o que se reflete em cidades desordenadas e com normas contraditórias no que diz respeito a questão urbana, e expõe, por vezes, ingerências das elites e políticos na produção.

O plano diretor ainda não é uma solução abrangente e, mesmo assim, a sua aplicação pode se mostrar uma medida eficiente na diminuição dos problemas gerados pelo planejamento urbano inadequado e pela falta de integração com a administração pública. A partir deste trabalho, por exemplo, pode delimitar e discutir o planejamento urbano futuro, criando bases técnicas e cartográficas que sirvam como possibilidades para a expansão da cidade.

Em que pese as críticas tecidas por Maricato (2000), considerando alguns dos planos como importados de lugares diversos ou produzidos em dissonância com as características únicas dos territórios brasileiros, reconhecemos que ele pode fornecer um conjunto de diretrizes e orientações para a expansão da cidade e para o uso do solo, levando em consideração as necessidades e desejos da comunidade, além de estabelecer padrões mínimos de qualidade para os projetos de construção. A sua implementação pode contribuir para a promoção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, ainda que seus desafios e limitações precisem ser reconhecidos.

Ao examinar as leis municipais, observa-se que, desde a Lei Orgânica de 1993, a responsabilidade pela legislação sobre questões urbanas é compartilhada entre o poder legislativo e executivo do município de Santa Bárbara. A Lei Orgânica fornece a base que confere poder à Prefeitura para aplicar a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (federal) e inclui em seu texto as normas que fundamentam as autorizações para todos os loteamentos estudados no período de 2010 a 2020. No entanto, apesar das possibilidades oferecidas pelo plano legal, na prática, sua funcionalidade era deficiente.

Após identificar os marcos legais pertinentes, a questão que se colocou foi como solucionar o problema da análise prévia, aprovação e fiscalização dos loteamentos. Para isso, foram analisados os processos existentes na SEINFRA, os quais permitiram a elaboração de um fluxograma de processamento. Através dessa análise, foram identificadas as etapas de aprovação dos parcelamentos baseadas

na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (LPSU), Lei Federal 6.766/79, assim como as fases necessárias para regularizar um parcelamento no município. Ficou evidente que a fase de fiscalização, tanto antes quanto após a instalação do loteamento, é crucial para detectar ilegalidades e irregularidades nos parcelamentos.

Da análise do fluxo de aprovação, bem como da observação de todos os anos em que a Prefeitura promoveu a ampliação da área urbana por meio da aprovação de loteamentos, chegamos aos perfilados e apresentados no texto ao final do capítulo 3. Esses loteamentos foram aprovados por meio de um processo administrativo com trâmites internos, ou como deveria acontecer, culminando com a publicação do decreto que autoriza o parcelamento da gleba determinada. No entanto, a análise dos processos administrativos mostrou que a fiscalização na fase posterior é rara, o que justifica uma análise ampliada dos interesses envolvidos na expansão urbana, por meio da autorização de loteamentos.

Ao buscar informações dos loteadores, verificamos uma imbricada relação entre os seus interesses e as promessas de produção de obras e melhoramentos, que atingiriam as áreas compulsoriamente urbanizadas. As promessas utilizadas com intuito de conquistar compradores iam desde a construção de equipamentos pelo governo estadual, até o calçamento do empreendimento pela gestão.

Há uma inclinação em acreditar que, por fazerem parte de uma elite econômica, esses loteadores cumpririam rigorosamente seus planos e memorial descritivo, o que pode levar os compradores a serem surpreendidos ao final do processo, ao se depararem com irregularidades ou ilegalidades na transferência definitiva da propriedade.

No levantamento quantitativo dos 8 loteadores estudados, notou-se a influência maior do capital externo, principalmente advindo da cidade de Feira de Santana, tudo conforme registros encontrados entre as pessoas físicas e jurídicas estudadas. Importou-se também em demonstrar o artifício com o qual podem se escusar ao cumprimento de suas obrigações assumidas, quando da apresentação do projeto e memorial, numa imbricada trama de baixa capacidade financeira e de penhora em caso de descumprimento dos requisitos de parcelamento inseridos na LPSU e no decreto do município.

Com o refino da pesquisa, montamos as bases sob as quais se analisou

essa virtualização da expansão da cidade. Foi ao indicar os requisitos de legalidade, irregularidade e ilegalidade, amparado em Freitas, (2000), Silva (2020) e Sabino (2020), que compreendemos como a ausência de análise pormenorizada e da fiscalização efetiva tem reflexos na coordenação e análise dos desdobramentos advindos da produção desordenada de loteamentos e que, posteriormente, poderá impactar na gestão da cidade, na responsabilização dos atores e no dano ao patrimônio público.

Em 2022, segundo dados preliminares do Censo (IBGE, 2022), a população do município saltou ao número de 22.446 habitantes, o que o enquadra no parâmetro legal de obrigatoriedade para a criação de um PDDU, demandando todos os trâmites que o Estatuto da Cidade determina na observação técnica e dialética para a sua aprovação. Não que o plano seja a solução, como já discutimos neste texto, mas que possa ser um norte normativo e estabeleça limites a formas predatórias de loteamento. Ademais, compreendemos que a execução correta da LPSU auxiliaria o município na ordenação do solo e fiscalização dos seus loteamentos.

Que este trabalho possa inspirar um processo participativo na condução desse plano, ao passo que seja uma nova forma de observação da normativa municipal e, principalmente, na manutenção de um padrão de fiscalização sobre a execução dos planos.

As normas existentes, ainda que não se complementem ou que se contradigam, demonstram ser suficientes para complementar o plano diretor do município, quando esse for criado. A fiscalização das secretarias, de forma integrada, bem como as diretorias ou órgãos adjacentes, que tratem sobre patrimônio e infraestrutura, tem que se ocupar fortemente sobre os loteamentos autorizados nas pequenas cidades. Isso evita que, no futuro, essas cidades tenham que responder, com bens ou judicialmente, pelo não cumprimento de regras ou a manutenção da irregularidade ou ilegalidade, nesse caso, perante os adquirentes.

Indo além, cidades como Santa Bárbara poderiam aliar o conhecimento sobre ordenação urbana aos debates sobre a expansão e a implementação de um PDDU, que satisfizesse não apenas o enquadramento da LPSU municipal, como também direcionasse o próprio controle do uso do solo urbano.

Para Santa Bárbara, recorte deste trabalho, que passe a ser um exemplo

para que outras cidades, um filtro para que possam se reorganizar e estruturar seus fluxogramas de aprovação, e manter a coordenado a condução de processos administrativos e fiscalizatórios. Nessa conjuntura, que possa demonstrar aos municípios, na mesma condição demográfica, que é possível resguardar áreas institucionais, cobrar os loteadores sobre obras essenciais e projetar o crescimento urbano de forma responsável.

Para pequenas cidades que desejam minimamente organizar o avanço da urbanização em suas glebas, é necessário aprofundar os estudos baseados na observação da organização legal e, sobretudo, nas características únicas dos municípios brasileiros.

O Brasil é um país que diverge em muitos temas, mas ainda carece de muitos estudos nas áreas de loteamentos e planejamento urbano, especialmente em pequenas cidades. Isso pode ser devido à falta de recursos técnicos, bem como a interesses políticos e econômicos em níveis regionais. Por isso, é importante que sejam feitos mais estudos nessas áreas, a fim de orientar a expansão urbana de forma sustentável e equilibrada nessas localidades.

6. REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, A. P. S.; DE AQUINO, A. B.; DE LYRA, D. G.; FROEHLICH, A. Butter cheese - microbiological contamination risk to health consumer. **Brazilian Journal of Veterinary Medicine**, [S. l.], v. 38, n. 2, p. 121-124, 2016. Disponível em: <https://rbmv.org/BJVM/article/view/229>. Acesso em: 26 abr. 2022.

ALVAREZ, Anselmo Prieto. Fazenda Pública. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/466/edicao-2/fazenda-publica>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BAHIA. AGERSA - Agência reguladora de saneamento básico do estado da Bahia (Portal Do Sertão). Consórcio público de desenvolvimento sustentável portal do sertão. **Plano municipal de saneamento básico produto C: relatório do diagnóstico técnico - participativo**. Bahia: Portal do Sertão, ano 1, 2017. 288 p. Disponível em: <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/download.php?arquivo=uploads/pmsb-consulta/santa-barbara/produto-cc.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

BAHIA. Ministério Público. Inquérito Civil nº 258.9.52053/2018: apuração de supostas doações irregulares de terrenos municipais a terceiros, atos de improbidade administrativa atribuídos ao ex-prefeito e ao ex-secretário de serviços públicos do município de Santa Bárbara. Conselho Superior do Ministério Público: pauta 003/2020, Bahia, v. 1, p. 1-7, 3 mar. 2020. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/sessao/pauta/pauta_003_2020_-_03.03.2020.pdf. Acesso em: 7 out. 2022.

AKAISHI, A. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Risco**. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), n. 14, p. 41-50, 1 jul. 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/45504> . Acesso em: 27/12/2020

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. **Pequenas cidades na região de Catanduva - SP**: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias. 2004, 350 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2004. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/101440> acesso em 7 out. 2020.

BRASIL. Presidência da república. Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da república. Lei 311 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da república. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em 22 de março de 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 14 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, 5 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5294, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, 2 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, 12 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.

BARROSO, Roberto. O Município e o parcelamento do Solo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 54-62, 1 dez. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45896/46790>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CARNEIRO JUNIOR, LINO. **Planejamento em comunicação da prefeitura de Santa Bárbara-Ba**: Uma proposta de gestão participativa com as organizações sociais. Orientador: Claudio Lammardo. 2014. 2014. 71 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Fundação Perseu Abramo, Salvador/Bahia, 2014.

CARVALHO, Graciele dos Reis *et al.* Indicações geográficas no contexto do território de identidade Portal do Sertão. In: XV SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UEFS, Feira de Santana/Bahia. **Anais [...]** ano 2011. Disponível em: <http://www2.uefs.br/semic/upload/2011/2011XV-016GRA344-240.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, n. 2. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/> Acesso em 3 julho 2022

Costa, S. S. ; GUIMARAES, D. C. C. T. ; SILVA, C. M. R. ; TESHIMA, Elisa ; NORI, Marcia Ângela ; Cerqueira, E. O. . Avaliação da qualidade do queijo de manteiga produzido em santa bárbara-ba. In: XXV CONGRESSO NACIONAL DE LATICÍNIOS. Juíz de Fora: **Anais [...]** EPAMIG-Instituto de Laticínios Cândido Tostes, 2008. v. 1. p. 1-6.. Disponível em: <http://www.semic.uefs.br/arquivo/xvi/arquivos/sessao-i/jeciclea-souza-carvalho.pdf> acesso em: 27/12/2020.

DIDIER JR., Fredie. **Arbitragem**: estudos sobre a Lei n. 13.129, de 26-5-2015. In José Francisco Cahali, Tiago Rodvalho e Alexandre Freire (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2016.

DINIZ, Monica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo/SP, ano 1, ed. 2, 2 jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

SILVA, Gilberto Valente da. As prefeituras municipais e a regularização dos loteamentos. **Revista do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, São Paulo, 17 out. 2019. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/as-prefeituras-municipais-e-a-regularizacao-dos-loteamentos>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. 2006. 505 f. Tese. (Doutorado em Geografia) - FCT pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Presidente Prudente. 2006.

ENDLICH, Angela Maria. O estudo das pequenas cidades e os desafios conceituais: áreas de comparabilidade e complexidade mínima. **Revista Huellas**. ed. 15, p. 149-165, 21 jul. 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a11endich.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

ENDLICH, Pequenas cidades e utopia. XIV Colóquio Internacional de Geocrítica. **Geocrítica**. Barcelona, 2016. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_angelaendlich.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021. Acesso em: 25 abr. 2021.

GOIÁS. Governo do Estado. Assessoria Jurídica do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. **Manual de atuação ministerial: parcelamento do solo**. Goiania: [s. n.], 2018. 103 p. v. 1. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/09/22/10_50_34_92_Manual_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Ministerial_Parcelamento_do_Solo_CAOMA_2018.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

FALCÃO, Gustavo. A compra e venda de um imóvel com um contrato de gaveta. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6508, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/90003>. Acesso em: 05 abr. 2023.

FERREIRA, Lenne; LACERDA, Victor. Resistência Indígena: Entenda porquê o termo "índio" é considerado pejorativo. **Alma Preta - Jornalismo Preto e Livre**, Bahia/Pernambuco, 19 abr. 2021. Cotidiano, p. 1. Disponível em: <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/resistencia-indigena-entenda-porque-o-termo-indio-e-considerado-pejorativo>. Acesso em: 28 set. 2022.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 52-69, 15 maio 2000. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/106213>. Acesso em: 14 abr. 2023.

GARCIA, Ricardo Alexandre Rodrigues; FERNANDES, Douglas Rodrigo Damasceno. Parcelamento do solo urbano. **Direito e Sociedade Publicações**. Três Lagoas - MS, v. 1, ed. 1, p. 57-70, 3 jan. 2014. Disponível em: <http://www.aems.edu.br/publicacao/educacaoanterior/2014/sumario/2014/Artigo%206%20-%20PARCELAMENTO%20DO%20SOLO%20URBANO.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2020.

GENOT, Ledna Andrade Macêdo. **Memória histórica de Santa Bárbara**. 1. ed. Santa Bárbara/Bahia: [s. n.], 1993. 260 p. v. 1.

GERMANI, G. I. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. **GeoTextos**, [S. l.], v. 2, 2008. DOI: 10.9771/1984-5537geo.v2i2.3040. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3040>. Acesso em: 16 abr. 2023.

GERHARDT, Tatiana Engel *et al.* A construção da pesquisa. **Capítulo 1 - Aspectos teóricos e conceituais**. Orgs. Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira Método de pesquisa. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009. 120 p. v. 1. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/52806> . Acesso em: 24 dez. 2020.

GÜNTHER, H. Como elaborar um questionário. In: PASQUALI, L. (Org.), **Instrumentos psicológicos: manual prático de elaboração**. Brasília: IBAPP, 1999, p. 1-15

HENRIQUE, W. Diferenças e repetições na produção do espaço urbano de cidades pequenas e médias. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (org.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010, p. 45-58.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 2020**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 27 dez. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Nota técnica - estatística de gênero: Uma análise do censo demográfico de 2010**. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 1940**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 27 dez. 2020

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 1970**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 27 dez. 2020

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 1980**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 05.jan.2022

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 1985**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 05.jan.2022

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 1991**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 05.jan.2022

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 2000.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 05.jan.2022

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Santa Bárbara/Bahia. 2010.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santa-barbara.html>. Acesso em: 05.jan.2022

LEONELLI, Gisela Cunha Viana *et al.* Cardápio Legislativo: opções e contradições da regulação urbana na produção de lotes nas capitais brasileiras. **Risco revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo (online)**, São Paulo, ano 2019, v. 17, ed. 2, p. 60-75, 17 set. 2019. DOI <https://doi.org/10.11606/ISSN.1984-4506.v17i2p60-75>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/157642> . Acesso em: 28 jul. 2020.

LEONELLI, Gisela C. V. Loteamentos e condomínios: lei para que, lei para quem, mas qual lei? In: XV ENANPUR, Recife, 2013. (On-line). Anais [...] Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/issue/view/1> acesso em: 23/08/2020

LOPES, Diva Maria Ferlin. **O conceito de urbano e as cidades de pequeno porte no semi-árido baiano:** Novo Triunfo, Santa Brígida e Sítio do Quinto. 2005. 175 f. Dissertação (Mestre em Geografia) - Instituto de Geociências, Salvador, 2005.

OLIVEIRA, Lélia Vitor Fernandes de. **Santa Bárbara e sua história.** 1. ed. Salvador/Bahia: Empresa Gráfica da Bahia, 2005. 166 p. v. 1.

MACÊDO, M. D. de L. **Resistência cultural de estudantes negros da roça, nas escolas públicas de Santa Bárbara - BA.** 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2011. 130 folhas. Disponível em: http://www.cdi.uneb.br/pdfs/educacao/2011/maria_dalva_de_lima_macedo.pdf . Acesso em: 14/12/2020

MAIA, Doralice Sátiro. **Cidades Médias e Pequenas do Nordeste:** Conferência de Abertura. In: LOPEZ, D. M. F.; HENRIQUE, W. (Org.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso.** Salvador: SEI, 2010, p.15-41.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES *et al* (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011, 2020.

MINAYO, H. Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In: DELANDES, S. (Org.) **Pesquisa Social.** Brasília: IBAPP, 1999, p. 1-15

MEDEIRO, Fábio Mauro de. Decaimento ou caducidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/47/edicao-1/decaimento-ou-caducidade>

Michaelis: moderno dicionário da língua portuguesa. 25ª ed. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2021. 2400 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. Inquérito Civil nº 258.9.52053/2018, de 5 de fevereiro de 2020. INQUÉRITO CIVIL. Relatório, Bahia, 5 fev. 2020.

PAULINO, Eliane Tomiasi; SANTOS, Roseli Alves dos. A Urbanização Brasileira. **Revista formação**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 171-182, 1 jan. 1996. DOI <https://doi.org/10.33081/formacao.v1i3.2446>. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/2446/2201>. Acesso em: 21 jun. 2021.

PINHEIRO, Karisa. Bases teóricas gerais sobre urbanização no Brasil. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador - Bahia, v. 9, ed. 15, p. 61-68, 12 jul. 2007. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1006>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ROSA, João Melo. Responsabilidade Urbanística do Município em Loteamentos. **Revista Justiça e Cidadania**, São Paulo, p. 001, 5 abr. 2002. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/responsabilidade-urbanistica-do-municipio-em-loteamentos/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

RIGATTI, D. Loteamentos, expansão e estrutura urbana. **Revista Paisagem e Ambiente**, (15), folhas 35-69. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i15p35-69> Acesso em: 27/12/2020.

SANTA BÁRBARA. Georreferenciamento / Valorização de ruas, bairros e povoados. Santa Bárbara. 04 abril de 2022. Instagram: @prefsantabarbara. Disponível em <https://www.instagram.com/prefsantabarbara/>. Acesso em: 15 dez. 2022

SANTA BÁRBARA/BA, Prefeitura Municipal de; **Conheça Santa Bárbara**. Prefeitura Municipal de Santa Bárbara, Santa Bárbara/Bahia, p. 001, 20 jan. 2017. Disponível em: <https://www.santabarbara.ba.gov.br/historia> . Acesso em: 12 ago. 2020.

SANTA BÁRBARA/BA. Cartório de Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas, títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas (2022). Certidão positiva de propriedade. Registro em: 21 jul. 2022. Protocolo nº 992/2022.

SANTA BÁRBARA. Cartório de Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas, títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas da Cidade de Santa Bárbara – Bahia (2022). Certidão positiva de propriedade. Registro em: 21 jul. 2022. Protocolo nº 992/2022.

SANTA BÁRBARA. Cartório de Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas, títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas (2022). Certidão positiva de propriedade. Registro em: 21 jul. 2022. Protocolo nº 1051/2022.

SANTA BÁRBARA. Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara. Santa Bárbara - Bahia: **INAP**, ano ANO IV, n. 00093, p. 1-4, 16 maio 2014. Disponível em: <https://www.indap.org.br/sistema/admin/downloads/PREFEITURAMUNICIPALDESANTABARBARAESTADODABAHIAADIARIOOFICIALDOMUNICIPIOANO2013LEIORGANICADOMUNICPIO.pdf> Acesso em: 29 jan. 2022.

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 004/2014, de 16 de maio de 2014. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Residencial Vila Marques, de propriedade de Maria Vanildes Dos Santos, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INAP**, ano ANO IV, n. 00093, p. 1-4, 16 maio 2014. Disponível em: <https://www.indap.org.br/sistema/admin/downloads/PREFEITURAMUNICIPALDESANTABARBARAESTADODABAHIAANO2014DIARIOOFICIALDOMUNICIPIODECRETON0042014.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 010/2014, de 29 de Julho de 2014. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Cerqueira Cesar I, de propriedade de José Roberto Almeida Cerqueira, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INAP**, ano ANO IV, n. 00093, p. 1-4, 16 maio 2014. Disponível em: <https://www.indap.org.br/sistema/admin/downloads/PREFEITURAMUNICIPALDESANTABARBARAESTADODABAHIAANO2014DIARIOOFICIALDOMUNICIPIODECRETON0102014.pdf> . Acesso em: 29 jan. 2022.

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 020/2016, de 01 de Junho de 2016. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Residencial Viva Feliz, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INDAP**, ano ANO VI, n. 00712, p. 1-4, 01Junho de 2016. Disponível em: <https://www.indap.org.br/sistema/admin/downloads/PREFEITURAMUNICIPALDESANTABARBARAESTADODABAHIAANO2016DIARIOOFICIALDOMUNICIPIODECRETON0202016.pdf> . Acesso em: 29 jan. 2022.

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 018/2016. Dispõe sobre aprovação da ampliação do Loteamento Residencial Portal do Sertão, de propriedade de Heromar Andrade Marinho, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INDAP**, ano ANO VI, n. 00838, p. 1-4, 01 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.indap.org.br/sistema/admin/downloads/PREFEITURAMUNICIPALDESANTABARBARAESTADODABAHIAANO2016DIARIOOFICIALDOMUNICIPIODECRETON0182016.pdf> . Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 022/2016. Dispõe sobre aprovação do Loteamento

Residencial Alto da Pojuca, de propriedade de JCE Empreendimentos Imobiliários Ltda., e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INDAP**, ano ANOVI, n. 00856, p. 1-4, 27dezembro de2016. Disponível em:<https://www.indap.org.br/sistema/admin/downloads/PREFEITURAMUNICIPALDESANTABARBARAESTADODDBHAIANAO2016DIAURUCNIPIODECRETON0222016.pdf> . Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. **Decreto nº 034/2017**. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Residencial Alto da Pojuca, de propriedade de JCE Empreendimentos Imobiliários Ltda., e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: INAP, ano I, n. 147, p. 1-4, 01de novembro de 2017. Disponível em:https://pmsantabarbara.transparenciaoficialba.com.br/arquivos/publicacoes/PM_SANTA_BARBARA_01_11_2017_01.pdf . Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. **Decreto nº 035/2017**. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Residencial Portal do Sertão, de propriedade de Heromar Andrade Marinho, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: INAP, ano I, n. 147, p. 1-4, 01 de novembro de 2017. Disponível em:https://pmsantabarbara.transparenciaoficialba.com.br/arquivos/publicacoes/PM_SANTA_BARBARA_01_11_2017_02.pdf . Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. **Decreto nº 001/2019**. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Residencial Viva Feliz, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: INAP, ano III, n. 07, p. 1-3, 18 de Janeiro de 2019. Disponível em:https://pmsantabarbara.transparenciaoficialba.com.br/arquivos/publicacoes/PM_SANTA_BARBARA_18_01_2019_01.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 014/2019. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Popular Bella Vista, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INAP**, ano III, n. 07, p. 1-3, 18 de Julho de 2019. Disponível em:https://pmsantabarbara.transparenciaoficialba.com.br/arquivos/publicacoes/PM_SANTA_BARBARA_18_01_2019_01.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 015/2019. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Popular Solar, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INAP**, ano III, n. 07, p. 1-3, 11 de Julho de 2019. Disponível em:https://pmsantabarbara.transparenciaoficialba.com.br/arquivos/publicacoes/PM_SANTA_BARBARA_18_01_2019_01.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. Decreto nº 024/2019. Dispõe sobre aprovação do Loteamento Popular Solar de propriedade da empresa BAHIA E CERQUEIRA EMPREENDIMENTO LTDA, e dá outras Providências. Santa Bárbara - Bahia: **INAP**, ano III, n. 129, p. 1-3, 18 de setembro de 2019. Disponível em:https://pmsantabarbara.transparenciaoficialba.com.br/arquivos/publicacoes/PM_SANTA_BARBARA_18_09_2019_03.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022

SANTA BÁRBARA. Lei nº 531/2016, de 10 de maio de 2016. Institui a Política Municipal de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário oficial do**

município de Santa Bárbara, Santa Bárbara-BA: Instituto Nacional de D. em Adm Publica - **INDAP**, ano VI, n. 00697, p. 1-4, 10 maio 2016.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: ensaios. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual**: A Especificidade do Fenômeno Urbano em países Subdesenvolvidos. 3 ed. São Paulo/SP. Editora Universidade de São Paulo. 157 p. 2018.

SANTOS, Janio. Urbanização e produção de cidades no/do Território de Identidade Portal do Sertão. **Geografia Ensino & Pesquisa**, 24, e6. doi: <https://doi.org/10.5902/2236499438339> Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/38339> acesso em: 12/08/2020.

SANTOS, Janio. Urbanização e produção de cidades na bahia: reflexões sobre os processos de estruturação e reestruturação urbana. **Bahia Análise & Dados**, v. 19, p. 499-509, 2009.

SANTOS, Janio. A natureza contraditória da urbanização em um contexto de maior complexidade na produção das cidades baianas. In LOPES (Org). **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. – Salvador: SEI, 2010. p. 59-74.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Política urbana no brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, n. e47268, ed. 36, p. 1-19, 1 jun. 2022. DOI 10.12957/geouerj.2020.47268. Disponível em: Políticas Públicas e Território: análise da agenda pública na segunda década do século XXI. Acesso em: 26 mar. 2022.

SANTOS, Ythana de Oliveira; SANTOS, Janio Laurentino de Jesus; BORGES, Vinicus da Silva Machado. Expansão Urbana e Formação de Periferias nas Cidades Pequenas do Portal do Sertão. **Revista continentes**. [S.l.], n. 18, p. 162-198, jul. 2021. ISSN 2317-8825. Disponível em: <https://revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/300>. Acesso em: 12 out. 2022. doi: <https://doi.org/10.51308/continentes.v1i18.300>.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SOARES, Beatriz Ribeiro; MELO, Nagila Aparecida de. Cidades médias e pequenas: reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades socioespaciais. In LOPES (Org). **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. – Salvador: SEI, 2010. Salvador-Ba. p. 229-251.

SPOSITO, Eliseu Savério; SILVA, Paulo Fernando Jurado da. Discussão geográfica sobre cidades pequenas. **Geografia**, Rio Claro-SP, v. 2, n. 2, ed. 34, p. 203-217, 2 nov. 2009. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/issue/view/787>. Acesso em: 23 jul. 2021.

SPOSITO, Eliseu Savério; SILVA, Paulo Fernando Jurado da. **Cidades pequenas: Perspectivas e Transformações Socioespaciais.**Jundiaí/SP. Paco Editorial: 2013. 148 p.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Contexto, 1998.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, ano 22, p. 203-220, 2014.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. As metamorfoses do conceito de cidade. **Mercator (Fortaleza) [online]**. 2015, vol.14, n.spe, pp.17-23. ISSN 1984-2201. <https://doi.org/10.4215/RM2015.1404.0002>.

VALE, Eliane. SANTOS, Janio. A ASA E A LUTA CONTRA O DISCURSO DO COMBATE À SECA. **Geonordeste: Revista do Programa de pós Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, ano XXXI, n. 2, p. 40-58, 21 out. 2020.** DOI <https://doi.org/10.33360/10.33360/RGN.2318-2695.2020.i2.p.40-58>. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/geonordeste/article/view/13217>. Acesso em: 1 fev. 2022.

APÊNDICE A QUESTIONÁRIO – LOTEADORES - INTERESSES

1. Qual a origem da terra que deu origem ao loteamento!?
2. Qual o interesse em lotear no município de Santa Bárbara!?
3. Quais as dificuldades em aprovar o projeto de implantação do loteamento de acordo com o que a prefeitura determinou!?
4. A prefeitura exigiu protocolo da ligação de água (Embasa) e Energia (Coelba)?
5. A prefeitura municipal de Santa Bárbara fiscalizou os prazos para execução!?
6. Já tem registro individualizado dos imóveis, a matrícula no cartório?!
7. Existe Algum benefício para o loteamento, melhoramento? Se existir poderia o que?
8. Há algum investimento público no loteamento: Calçamento, construção?

APÊNDICE B QUESTIONÁRIO AOS LOTEADORES - INFRAESTRUTURA

Qualidade Urbanística

Possui guias de ruas?

Possui escoamento de água!?

Há calçamento com paralelepípedos ou outro tipo de pavimentação?

Existe pavimentação das ruas

O loteamento conta com água!?

O loteamento já tem energia elétrica!?

Legalidade

Mantém a planta de acordo com a aprovação como o apresentado no projeto e preserva características daquele decreto?

Está em acordo com o procedimento e prazo de registro em cartório?!

Possibilidade de comercialização de lotes

Há ilegalidade na propriedade do imóvel?!

Há ilegalidade nas vendas!?

ANEXO I

S 20/06/06
 cad.

Essa lei atualiza a divisão Administrativa do Município

LEI MUNICIPAL Nº 384/2006

**"Dá denominação aos Bairros
 nesta Cidade e nova delimitação
 ao bairro Kalile."**

**O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA, ESTADO DA BAHIA, NO USO
 DE SUAS ATRIBUIÇÕES, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL
 APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:**

Art. 1º. É denominado **Terra Santa**, o bairro situado no extremo norte desta cidade, com os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Rua Marcelina Maria de Jesus
- # Ao Sul – Rua Arlindo São Paulo de Freitas
- # Ao Leste – Propriedade de Carlos Antonio de Lima
- # Ao Oeste – BR 116 Norte;

Art. 2º. É denominado **Alto da Bela Vista**, o bairro situado na região sul desta cidade, com os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Rua Izaltina Campos / Estrada Boiadeira para Vassoura
- # Ao Sul – Propriedade de José Valter Ciriaco de Cerqueira
- # Ao Leste – Fazenda Altamira
- # Ao Oeste – BR 116 Norte;

Art. 3º. É denominado **Centro**, o bairro situado na região central desta cidade, com os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Rua José Alves dos Santos / Rua Alípio Pereira Amorim



- # Ao Sul – Rua Izaltina Campos
- # Ao Leste – Av. Ricardo Ferreira da Silva
- # Ao Oeste – BR 116 Norte;

Art. 4º. É denominado **Nossa Senhora do Rosário**, o bairro situado na região oeste desta cidade, com os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Rua Eládio de Moraes
- # Ao Sul – Rua Lídio de Souza Estrela
- # Ao Leste – Br 116 Norte
- # Ao Oeste – Rua Isabel Oliveira / Fazenda Conga;

Art. 5º. É denominado **Tanque Novo**, o bairro situado na região leste desta cidade, com os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Rua Carlos da Silva
- # Ao Sul – Rua Izaltina Campos e Estrada Boiadeira para a Vassoura
- # Ao Leste – Propriedades de Edvaldo Leão de Almeida / Luis Simões de Souza
- # Ao Oeste – Av. Ricardo Ferreira da Silva / Fazenda de João de Melquiades;

Art. 6º. É denominado **Água Pequena**, o bairro situado na região sul desta cidade, com os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Propriedade de José Valter Ciríaco de Cerqueira
- # Ao Sul – Propriedade de José Marcolino de Souza
- # Ao Leste – Propriedades de Maria das Mercês Oliveira e Lurdes Santos da Silva
- # Ao Oeste – Propriedade de Leandro Souza e Isabel

Art. 7º. O bairro **Kalile**, situado na região leste desta cidade, passa a ter os limites adiante descritos:

- # Ao Norte – Rua Arlindo São Paulo de Freitas
- # Ao Sul – Rua José Alves dos Santos / Prolongamento da Rua Ângelo Mário Araújo Lima / Rua Alípio Pereira de Amorim e Rua Carlos da Silva



Ao Leste – Rua Alípio Pereira de Amorim / Propriedade de Edvaldo Leão de Almeida e de Luis Simões de Souza

Ao Oeste – Av Patrício São Paulo / Av Ricardo Ferreira da Silva;

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º. Revogam-se as disposições em contrário

Gabinete do Prefeito Municipal, em 26 de outubro de 2006.


Antonio Alves Mascarenhas
PREFEITO MUNICIPAL