



PLANTERR

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

MARIA FABIANA BARRETO NERI

**A PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS EM SANTO
ANTÔNIO DE JESUS/ BAHIA E SEUS PRINCIPAIS CONFLITOS**

Feira de Santana/BA
2022

MARIA FABIANA BARRETO NERI

**A PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS EM SANTO
ANTÔNIO DE JESUS/ BAHIA E SEUS PRINCIPAIS CONFLITOS**

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
2022

Ficha Catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteadó –
UEFS

N364

Neri, Maria Fabiana Barreto

A produção de loteamentos urbanos em Santo Antônio de Jesus/Bahia e seus principais conflitos / Maria Fabiana Barreto Neri. – 2022.

156 f.: il.

Orientador: Janio Santos.

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), Feira de Santana, 2022.

1. Planejamento urbano. 2. Loteamento. 3. Santo Antônio de Jesus – Ba. I. Título. II. Santos, Janio, orient. III. Universidade Estadual de Feira de Santana.

CDU: 711.51(814.22)

MARIA FABIANA BARRETO NERI

**A PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS EM SANTO ANTÔNIO DE
JESUS/BA E SEUS CONFLITOS**

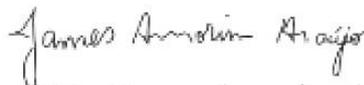
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR) da Universidade Estadual de Feira de Santana como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial.

Aprovada em Feira de Santana, 17 de novembro de 2022

BANCA EXAMINADORA:



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



Prof. Dr. James Amorim Araújo
Universidade do Estado da Bahia – UNEB



Prof. Dr.ª Adriana Nogueira Vieira Lima
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS

AGRADECIMENTOS

Apesar da escrita e do conteúdo da dissertação ser de responsabilidade da autora, a construção do trabalho é algo coletivo uma vez que ele reflete a literatura adotada, as descobertas realizadas através do trabalho de campo, das entrevistas, enfim dos resultados oriundos da pesquisa. Portanto é fundamental agradecer a todos que viabilizaram a realização deste trabalho.

Diante disso, agradeço às instituições que disponibilizaram informações e dados relacionados à temática em tela, tais como: Secretaria da Fazenda (SEFAZ), 1º e 2º Ofícios de Registro de Imóveis, Câmara Municipal de Vereadores, Procuradoria Geral do Município (PGM), 1ª Promotoria da Justiça de Santo Antônio de Jesus, vinculada ao Ministério Público (MP) da Bahia, Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), Arquivo Público do município, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Agradeço também à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (SEDEMA) e aos três loteadores que permitiram o uso das informações fornecidas nas entrevistas. Como foi estabelecido o compromisso de não divulgação dos nomes dos servidores e loteadores, infelizmente não poderei citá-los, mas sou muito grata pelo tempo, materiais e dados disponibilizados, pois viabilizaram a produção deste trabalho.

O mesmo vale para as pessoas que durante o trabalho de campo forneceram informações e esclareceram dúvidas sobre os loteamentos. Em especial, à senhora que, mesmo não me conhecendo previamente, gentilmente convidou-me para adentrar em sua casa e me proteger da chuva e viabilizou uma conversa com a responsável pelo empreendimento onde ela reside. Registro também o agradecimento a Júnio Santos pela disponibilização dos shapes sobre Santo Antônio de Jesus, que possibilitaram a elaboração da maioria dos mapas presentes nesta dissertação.

É indispensável o agradecimento ao meu orientador, professor Janio Santos, não apenas pela disponibilização de dados e shapes sobre o município em estudo, mas, sobretudo, pelo seu comprometimento, competência e sua disposição em apoiar os estudantes diante de suas dúvidas e angústias. No início do mestrado, além dos desafios e dificuldades ocasionadas pela pandemia, houve

problemas de comunicação com a Coordenação do Colegiado e com a primeira professora designada para a orientação da minha pesquisa, que intensificaram as minhas inseguranças e me levaram a cogitar seriamente a desistência do curso. A forma de condução do processo de orientação pelo professor Janio e a certeza de que poderia confiar no trabalho desenvolvido por ele foram preponderantes para a minha permanência.

Na elaboração desta dissertação também foram importantes as críticas e sugestões da professora Adriana Lima e do professor James Araújo, aos quais registro o meu agradecimento.

Agradeço ao Colegiado do Planter, por considerar os problemas oriundos da pandemia e atender as demandas da Turma 8, no que se refere à ampliação do prazo para a qualificação do relatório e da defesa da dissertação. Registro o agradecimento também aos colegas da Turma 8, que apesar de infelizmente nunca os ter conhecido pessoalmente, sempre estivemos unidos na busca dos nossos direitos e na colaboração mútua diante das dificuldades.

No âmbito da UEFS, agradeço ainda ao professor José Raimundo por sua competência e leveza na condução da disciplina Tecnologia Social, que não possui relação direta com meu objeto de estudo, mas possibilitou a ampliação do meu conhecimento sobre alternativas de vivências e resistências dentro dessa sociedade capitalista, desigual, que acentua em demasia a competição e o individualismo.

É importante agradecer também a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a Federal do Recôncavo, que, com sua ousadia, também está no Vale do Jequiçá e no Portal do Sertão. Tenho orgulho de ser UFRB, uma universidade plural com a cara da Bahia! Uma instituição que tem seus desafios e dificuldades, ainda mais nesses tempos sombrios, mas resiste e possui o compromisso com o desenvolvimento de políticas, projetos e ações para o ingresso e a permanência na instituição de estudantes oriundos de grupos sociais excluídos. No âmbito da UFRB, agradeço principalmente à Pró-reitoria de Graduação e ao Núcleo de Ensino, Integração e Êxito Acadêmico, em especial, à pró-reitora, professora Karina Cordeiro, e ao meu chefe imediato, professor Ramon Lopes, pela concessão do afastamento das atividades laborais para a realização da pesquisa.

Registro o meu agradecimento também a minha família, especialmente a minha mãe, Maria Aurea, pelo cuidado, afeto e proteção de sempre; ao meu pai,

Gilvardo, um trabalhador rural que possui ciência da importância da educação e lutou muito para que as três filhas ingressassem no ensino superior; a minha irmã, Fernanda, por ter me acompanhado em algumas entrevistas e, principalmente, durante o processo seletivo do mestrado, a sua presença contribuiu para que eu pudesse administrar melhor a minha ansiedade; a minha irmã, Tatiana, pelo seu apoio nos momentos de angústias e incertezas; a minha saudosa avó, Glória, que sempre torceu pelo meu sucesso e, por vezes, acreditou mais em mim do que eu mesma; a meu cunhado, Genivaldo, que gentilmente me acompanhou durante o trabalho de campo e a meu cunhado, Levi, pela disponibilização de alguns materiais para a pesquisa.

Por último e mais importante, agradeço a Jesus Cristo, sinônimo de misericórdia, respeito e acolhimento! Jesus, que em tantos momentos socorreu-me e, através de muitas pessoas, contribui para que eu possa seguir em minha caminhada pela vida.

RESUMO:

O presente trabalho possui como objetivo geral analisar os principais conflitos presentes na produção de loteamentos no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus, durante o período de 1990 a 2020. Os conflitos analisados foram os produzidos e/ou mediados através da atuação de agentes fundiários, imobiliários e do poder público em questões urbanísticas, ambientais e fundiárias, vinculadas à produção desses empreendimentos. Com o intuito de concretizar a pesquisa recorreu-se a alguns procedimentos metodológicos, tais como: revisão de literatura sobre a produção do espaço urbano e de loteamentos; pesquisa documental em órgãos como a SEINFRA, INCRA, Ministério Público, 1º e 2º Ofícios de Registro de Imóveis e EMBASA, que possibilitou o levantamento de dados e informações, bem como a delimitação de loteamentos construídos no período em estudo; e realização de entrevistas junto à SEDEMA e alguns loteadores. Diante disso, constatou-se que a implantação desse tipo de empreendimento ocorre, pelo menos, desde da década de 1970 e contribuiu no processo de produção e expansão da cidade (i)legal. Em Santo Antônio de Jesus há loteamentos que, em uma primeira análise, seriam tidos como legais, por possuírem aprovação junto ao município e registro em Ofício de Imóveis. Todavia, na realidade, apresentam irregularidades, seja porque foram implantados em desacordo com o aprovado, pela não implementação de toda infraestrutura exigida nas normativas, loteamentos que foram fechados sem a devida autorização legal, empreendimentos que ocasionaram sérios problemas ambientais no processo de implantação, etc. Há também loteamentos não registrados nos Ofícios de Registro de Imóveis, apesar de, em alguns casos, possuírem a aprovação do município. Eles geralmente apresentam problemas ambientais, urbanísticos e fundiários. Contudo, além dos incorporadores que agem em desacordo com a lei, o Estado também é responsável por esses problemas quando não pune esse tipo de empreendedor, ao realizar o acompanhamento e fiscalização dos processos de parcelamento do solo de maneira insuficiente, ao não assegurar à população de menor poder aquisitivo políticas que viabilizem habitações de qualidade e em locais adequados, etc. Portanto, torna-se fundamental o cumprimento da legislação na construção desses empreendimentos, pois isso garantiria os direitos dos adquirentes dos lotes e poderia evitar ou atenuar os problemas citados. Entretanto, ressalta-se que a produção da cidade em conformidade com as normativas legais não é suficiente para a resolução de todos os conflitos socioespaciais, uma vez que, assim como o processo de urbanização, as leis são produzidas no interior de uma sociedade desigual, contraditória e voltada para atender sobretudo as demandas e os interesses relacionados à reprodução do capital.

Palavras chave: Loteamento, espaço urbano, (i)legalidades

ABSTRACT:

The present work has as general objective to analyze the main conflicts present in the production of subdivisions in the urban space of Santo Antônio de Jesus, during the period from 1990 to 2020. The conflicts analyzed were those produced and/or mediated through the action of land, real estate and public authorities in urban, environmental and land issues, linked to the production of these projects. In order to carry out the research, some methodological procedures were used, such as: literature review on the production of urban space and subdivisions; documental research in bodies such as SEINFRA, INCRA, Public Ministry, 1st and 2nd Real Estate Registry Offices and EMBASA, which enabled the collection of data and information, as well as the delimitation of subdivisions built in the period under study; and conducting interviews with SEDEMA and some land developers. Therefore, it was found that the implementation of this type of enterprise has occurred, at least, since the 1970s and contributed to the process of production and expansion of the (i)legal city. In Santo Antônio de Jesus there are subdivisions that, in a first analysis, would be considered legal, as they have approval from the municipality and registration in the Real Estate Office. However, in reality, they present irregularities, either because they were implemented in disagreement with what was approved, due to the non-implementation of all the infrastructure required in the regulations, subdivisions that were closed without proper legal authorization, projects that caused serious environmental problems in the implementation process, etc. There are also subdivisions not registered in the Land Registry Offices, despite the fact that, in some cases, they have the approval of the municipality. They generally have environmental, urban and land tenure problems. However, in addition to the developers who act in disagreement with the law, the State is also responsible for these problems when it does not punish this type of entrepreneur, by carrying out the monitoring and inspection of the processes of subdivision of the land in an insufficient way, by not ensuring to the population of lower purchasing power policies that enable quality housing in suitable locations. Therefore, it is essential to comply with the legislation in the construction of these projects, as this would guarantee the rights of the purchasers of the lots and could avoid or mitigate the aforementioned problems. However, it should be noted that the production of the city in accordance with legal regulations is not enough to resolve all socio-spatial conflicts, since, like the urbanization process, laws are produced within an unequal society, contradictory and focused on meeting the demands and interests related to the reproduction of capital.

Key words: allotment - urban space - (i)legalities

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Mapas

Mapa 1: Localização de Santo Antônio de Jesus no Recôncavo/Bahia, 2022	23
Mapa 2: Delimitação das zonas urbanas de Santo Antônio de Jesus – Bahia, 2018	31
Mapa 3: Localização dos loteamentos nos bairros de Santo Antônio de Jesus - 1990 a 2020	75
Mapa 4: Delimitação do perímetro urbano do município de Santo Antônio de Jesus- 2004	85
Mapa 5: Localização dos loteamentos nas zonas urbanas de Santo Antônio de Jesus - 1990 a 2020	88

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

Lista de Tabelas

Tabela 1: Dinâmica populacional rural e urbana e a taxa de urbanização em Santo Antônio de Jesus de 1940-2010	28
Tabela 2: PIB (%) por setor econômico de Santo Antônio de Jesus 1949 – 2018	29

Lista de Quadros

Quadro 1: Loteamentos produzidos em Santo Antônio de Jesus - 1976 a 2020	69
Quadro 2: Loteamentos produzidos com a transformação da terra rural para urbana em Santo Antônio de Jesus	83
Quadro 3: Relação de Inquéritos Civis por assunto, Santo Antônio de Jesus, 2003, 2004, 2016, 2017, 2018	92
Quadro 4: Situação dos loteamentos, Santo Antônio de Jesus 2003 - 2018	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE - Áreas Especiais (AE)
APP - Área de Preservação Permanente
AUC - Área de Urbanização Contida
AUP - Área de Urbanização Prioritária
AUS - Área de Urbanização Secundária
ATUR - Área de Transição Urbana-Rural
BNH - Banco Nacional de Habitação
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCIDADE - Conselho da Cidade
CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICs - Inquéritos Cíveis
IFBA - Instituto Federal da Bahia
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MP - Ministério Público
ONGs - Organizações não governamentais
PAI - Plano de Ação Integrada
PBI - Produto Interno Bruto
PDM - Plano Diretor Municipal
PGM - Procuradoria Geral do Município
PLANTERR - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial
PMSAJ- Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus
REURB- Regularização Fundiária Urbana
SEDEMA - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente
SEFAZ - Secretaria da Fazenda
SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura
TAC - Termo de Acordo e Compromisso
UBS - Unidade Básica de Saúde
UFES - Universidade Estadual de Feira de Santana
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNEB - Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BAHIA	22
2.1 CONTEXTUALIZANDO SANTO ANTÔNIO DE JESUS.....	22
2.2 A URBANIZAÇÃO CAPITALISTA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO.....	32
2.2.1 O acesso à terra e a produção da cidade legal e ilegal no brasil: algumas considerações	40
3. A PRODUÇÃO DE LOTEAMENTO E SEUS CONFLITOS EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS	49
3.1 LOTEAMENTOS URBANOS NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E HISTÓRICOS.....	49
3.1.1 Principais problemas presentes na implantação de loteamentos.....	53
3.2 PLANEJAMENTO URBANO E LOTEAMENTO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS.....	56
3.2.1 Normativas municipais, terra urbana e loteamento: entre a “teoria” e a prática	60
4. IMPLICAÇÕES NA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS: ENTRE A CIDADE LEGAL E ILEGAL	67
4.1 CONFIGURAÇÃO ESPAÇO-TEMPORAL DOS LOTEAMENTOS E A EXPANSÃO URBANA.....	73
4.2 ILEGALIDADES NA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS	91
4.2.1 A irregularidade no fechamento de loteamentos e a terra urbana.....	92
4.2.2 Problemas ambientais na produção de loteamentos.....	97
4.2.3 Implantação de infraestrutura e regularização fundiária.....	106
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
6. REFERÊNCIAS.....	135

APÊNDICES

ANEXOS

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização que perpassa as diversas dimensões da realidade social como a econômica, a cultural, a política, a espaço-temporal, ambiental, entre outras, torna-se cada vez mais complexo, contraditório, abrangente e assim demanda o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas e estudos científicos relativos à produção das cidades dos mais variados portes, dinâmicas econômicas, complexidades diante da divisão social e territorial do trabalho, etc. Isso porque se a urbanização reverbera no campo e proporciona uma série de transformações, é na cidade que ela atua de maneira ainda mais efetiva e visível.

Esse processo, sobretudo pautado na lógica capitalista, impulsiona a produção da cidade que tende a expandir-se sobre o campo, com a conversão da terra rural em urbana seja do ponto de vista jurídico e/ou no que se refere ao uso e à forma de ocupação do solo. Essa situação pode ocorrer, por exemplo, mediante a instalação de empreendimentos comerciais, de serviços, industriais e habitacionais como os loteamentos. Esses empreendimentos residenciais passaram a contribuir para o crescimento horizontal das cidades, de acordo com Silva (2014), a partir do final do século XIX e início do XX e contribuíram também na formação de um mercado de terra urbana.

A ação de lotear o solo foi fomentada a partir da Lei de Terras de 1850, pois ela passou a tratar a terra como uma mercadoria a ser adquirida através da transação de compra e venda entre particulares e não apenas por meio do Estado (MARX, 1991; LEONELLI, 2010). Com a intensificação do ato de lotear, sobretudo a partir do século XX, devido à urbanização que se acentua nesse período com o aumento da população urbana, a industrialização, etc., o Estado busca o controle da produção dos lotes e na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, surgiu a primeira lei federal regulamentando os loteamentos, que foi o Decreto-Lei 58/1937, direcionado para a normatização dos aspectos civis da implantação desses empreendimentos. Já os aspectos urbanísticos foram disciplinados de forma mais incisiva apenas na Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979 (LEONELLI, 2010; BONDUKI, 2017).

Essa lei, que com suas alterações ainda é vigente, regulamenta duas formas de parcelamento do solo: loteamento e o desmembramento. Essa normativa ao ser mais rígida proporciona ao Estado a possibilidade de uma fiscalização efetiva e “[...]”

fortalece a compreensão cada vez maior de que o loteamento não consiste apenas no simples fracionamento de glebas, mas na produção ou expansão da área urbana” (SILVA, 2014, p. 47). Essa legislação foi criada durante o governo militar, entretanto, como ela não foi associada a uma política urbana e habitacional que atendesse as demandas de toda a população, esse governo, assim como o de Vargas, acabou contribuindo a produção de loteamentos clandestinos e irregulares, das favelas e assim a cidade ilegal, de acordo com Maricato (2002), cresceu muito nessa época.

No período seguinte, o da redemocratização do Brasil até os dias atuais, também foram elaboradas leis que possuem relação com o parcelamento do solo. A primeira normatização desse momento é a Constituição Federal de 1988, que trata da política urbana a ser desenvolvida no país e mesmo não versando sobre loteamentos pode interferir na construção dos mesmos, pois, juntamente com a Lei nº 6766/1979 e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), fornece a sociedade e ao Estado os meios legais na elaboração de um planejamento que articule as várias dimensões da produção da cidade, reforce a fiscalização e a concepção de que os loteamentos devem ser pensados de forma a considerar a realidade da cidade já consolidada e suas questões e não apenas do ponto de vista da divisão de glebas.

Uma das leis mais recentes que disciplinam esses empreendimentos é a 13.645/2017, que trata, entre outros assuntos, do loteamento com acesso controlado. Segundo Scorzato (2018), há pesquisadores que são contrários a essa lei, pois entendem que esse tipo de loteamento não respeita a função social da propriedade¹, enquanto outros são a favor, pois acreditam que o controle do acesso pode contribuir para a segurança no local. Apesar das críticas a essas e outras normativas brasileiras, é fato que o Brasil possui, como evidencia Maricato (2002), uma vasta legislação sobre a temática urbana, para além de planejamentos e planos que não são executados integralmente e muitas vezes desconhecem ou desconsideram a cidade na sua totalidade.

¹ A função social da propriedade está relacionada, de modo geral, ao fato de que o proprietário de um imóvel não pode dispor do mesmo apenas visando atender seus interesses particulares, é necessário considerar também os interesses sociais e coletivos. Portanto, o direito à propriedade é assegurado, mas não é irrestrito. Segundo Silva (2016), a primeira carta constitucional do Brasil a trazer uma noção de função social da propriedade foi a de 1934. Já no período da Ditadura Militar, o texto constituição de 1967 mencionava explicitamente essa função. Ela é a “[...] resposta política mais hábil do capitalismo para justificar a propriedade” (SILVA, 2016, p.26). Contudo, assim como hoje, ela não costumava ser cumprida anteriormente. Vale ressaltar, com base nas ideias de Holston (2015), que o regime medieval de sesmaria já apresentava uma noção de função social da propriedade. Desta maneira, acredita-se que essa noção não foi criada pelo capitalismo, mas apropriada por ele.

Assim, para a autora, existe uma cidade legal, que recebe a atenção e a maior parte dos investimentos do Estado, e outra ilegal, direcionada para a população mais pobre, que não tem acesso a todos os seus direitos. Essa situação está presente na construção de loteamentos pelo país, pois há empreendimentos com a devida infraestrutura, no geral, voltados para a classe média e alta, bem como loteamentos ilegais (irregulares, clandestinos) ou outras formas de moradias precárias para os trabalhadores com renda mais baixa.

É em face a essa relação contraditória presente na produção do espaço urbano que se desenvolveu este trabalho sobre os loteamentos urbanos em Santo Antônio de Jesus/Bahia que possui a seguinte problemática: quais os principais conflitos presentes no processo de produção de loteamentos em Santo Antônio de Jesus, com recorte para o período de 1990 a 2020?

Com base nessa questão, foi elaborada a hipótese do trabalho: a produção de loteamentos legais e ilegais, fomentada no município pelo mercado imobiliário e “avalizada” pelo poder público, sobretudo em sua esfera municipal, fortalece as desigualdades socioespaciais e o processo de expansão urbana.

Este trabalho possui como objetivo geral analisar os principais conflitos presentes na produção de loteamentos no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus durante o período de 1990 a 2020. Para alcançar esse propósito desenvolveu-se os seguintes objetivos específicos: analisar a atuação dos agentes sociais² envolvidos na produção de loteamentos em Santo Antônio de Jesus entre os anos de 1990 e 2020, especialmente do Estado e de agentes do mercado imobiliário e

² Optou-se pelo uso dessa noção, porque ela propicia, como destaca Vasconcelos (2011), mais possibilidades para análise da produção do espaço urbano, do mercado fundiário e imobiliário, etc. No caso dos loteamentos implantados pela iniciativa privada, além do Estado, que deve atuar na normatização, fiscalização e autorização desse tipo de parcelamento, há o mercado, já citado. Esse, por sua vez, envolve uma série de agentes, tais como: as empresas que adquirem glebas especificamente para produção de loteamentos; proprietários fundiários que comercializam a gleba para o empreendimento ou em conjunto com empresas/profissionais realizam o parcelamento; grupos que atuam na divulgação e comercialização dos lotes, mas que podem participar também do planejamento voltado para a implantação do empreendimento, com a realização de estudos prévios relacionado à viabilidade econômica, etc. Há também a participação de empresas/profissionais que atuam mais diretamente na construção propriamente dita, por exemplo, executando a terraplanagem, a medição dos lotes, as obras de infraestrutura, etc. Além disso, pode ocorrer a contratação de empresas ou profissionais para a elaboração do projeto do empreendimento, etc. Esses são alguns dos agentes que geralmente estão vinculados, mais diretamente, à realização desse tipo de parcelamento. Vale ressaltar que é possível que um determinado agente execute várias das funções mencionadas anteriormente. Neste trabalho, a análise do mercado fundiário e imobiliário ficou mais restrita a atuação do empreendedor, o responsável pela implantação do loteamento, pois é esse agente que direciona a produção do empreendimento ao determinar a área onde ele será construído, as empresas/profissionais que estarão envolvidos na produção, comercialização, planejamento, etc. Além disso, é sobretudo dele a decisão de (des)considerar as normativas legais na realização desse processo.

fundiário; verificar a distribuição espaço-temporal desses empreendimentos na cidade durante o recorte temporal estudado; discutir sobre a expansão territorial urbana em função dos loteamentos implantados no período estudado; analisar as principais normativas relacionadas à produção de loteamentos, sobretudo as aprovadas pelo poder público municipal.

O trabalho justifica-se por contribuir para o desenvolvimento do conhecimento teórico-metodológico referente à produção espacial, principalmente em relação aos loteamentos em áreas urbanas, uma vez que a análise de uma determinada realidade com suas particularidades e contradições favorece o aperfeiçoamento teórico, pois novas questões podem ser suscitadas e/ou as existentes revistas. Assim, se a teoria é indispensável para o entendimento da realidade concreta, da prática, do objeto de estudo, esses acabam sendo fundamentais para o avanço científico referente à (re)elaboração de conceitos, metodologias, procedimentos de pesquisa, etc.

Os estudos sobre loteamentos são relevantes, pois esses empreendimentos estão relacionados à produção e expansão das cidades, além de contribuir na reestruturação desses espaços, interferir em questões vinculadas à moradia e terra urbana, etc. Diante disso, são variados os autores que tratam desse objeto em seus trabalhos científicos. Alguns o trazem de forma mais central, outros de maneira mais indireta discutindo algumas implicações socioespaciais da implantação dos empreendimentos nas cidades. Destacam-se na construção deste trabalho autores como Leonelli (2010), Carlos (1994), Maricato (1995, 2002, 2014, 2019), Sposito (2004), entre outros.

Este trabalho é importante, ainda, porque a produção de loteamentos em Santo Antônio de Jesus não é objeto de muitos estudos acadêmicos, pois, até o presente momento, só foram localizados dois artigos que têm essa temática como central. O primeiro trata do empreendimento Jardim Teresópolis (SANTOS; OLIVEIRA, 2019), e o outro, da área do Direito, versa sobre a cobrança de taxa de manutenção em loteamentos fechados no município (LEGALIDADE..., 2016). Além desses trabalhos, há um que possui como tema principal a inserção dos condomínios fechados no espaço urbano do referido município, mas apresenta informações relevantes sobre os loteamentos (MOTA, 2009).

Outro estudo aborda as transformações socioespaciais e o processo de valorização do solo urbano e dos imóveis em um bairro de Santo Antônio de Jesus (SILVA, 2012), e ainda que mencione pouco os loteamentos, discute sobre a

especulação fundiária e imobiliária. Além disso, há uma dissertação sobre a Zona Norte da cidade que analisa as ações dos agentes imobiliários e o processo de (re)produção do espaço na periferia de cidades médias (SANTOS, 2020).

Assim, o trabalho desenvolvido se diferencia das demais ao analisar a produção dos loteamentos no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus, entre os anos de 1990 a 2020, destacando os principais conflitos presentes nesse processo. Desse modo, entende-se que o trabalho favorece a discussão sobre esses empreendimentos, sua relação com a produção da cidade, e, ao fornecer dados referentes à temática, contribuirá para o planejamento urbano do município. Ao analisar a atuação do poder público local e as normativas relacionadas à produção dos loteamentos, espera-se que os conhecimentos gerados contribuam para que a sociedade santoantoniense possua mais elementos no entendimento das questões, dos problemas e contradições relacionadas ao fenômeno em estudo.

Este trabalho foi construído por meio de uma abordagem de cunho mais quantitativo, com o predomínio dos níveis de profundidade descritivo e explicativo. Já no que se refere aos procedimentos de coleta de dados, constitui-se em um estudo de campo sobre os loteamentos em Santo Antônio de Jesus/Bahia. A escolha desse recorte espacial deve-se ao fato da pesquisadora ser natural do município em questão e constatar a produção significativa de loteamentos nas últimas décadas, as transformações socioespaciais ocasionadas pelos mesmos, bem com a presença de problemas ambientais, urbanísticos e fundiários relacionados a esse tipo de parcelamento.

Nesta dissertação, considera-se os loteamentos irregulares e clandestinos como ilegais já que eles são implantados desconsiderando total ou parcialmente as exigências contidas nas leis vinculadas à temática. Desta forma, recorreu-se a distinção entre irregularidade e clandestinidade apenas para fins analíticos, pois ela possibilita o debate sobre as várias camadas e formas de ilegalidades que podem estar presentes nos empreendimentos.

Essas ilegalidades provocam uma série de problemas para a cidade, intensificam as desigualdades sociais, etc. Contudo, ressalta-se que mesmo quando a produção do espaço urbano é realizada seguindo os ditames legais, as contradições socioespaciais não desaparecem, pois as normativas também possuem suas contradições e não são neutras, uma vez que foram elaboradas no interior de uma sociedade desigual, marcada por disputas e conflitos entre as classes, frações de classes, grupos sociais, etc. Ademais, a cidade tida como legal,

mesmo tendo uma infraestrutura e serviços que garantem melhores condições de vida aos seus residentes, também possui suas irregularidades, seus problemas.

Neste trabalho, por um lado, defende-se que é indispensável a produção dos loteamentos ocorrer de acordo com o disposto nas legislações relacionadas ao parcelamento do solo urbano, pois isso assegura aos adquirentes dos lotes os seus direitos e pode contribuir para atenuar os problemas urbanos relacionados à moradia, mobilidade, acesso ao lazer, etc. Por outro lado, não há o entendimento da cidade legal concreta como espaço isento de desigualdades, contradições e ilegalidades, nem que a população pobre deva ser subjugada a ela.

Durante o desenvolvimento do trabalho tornou-se precípua também uma maior delimitação do objeto de estudo. Por isso, a discussão sobre a regularização dos loteamentos ilegais produzidos no município será realizada, no capítulo 4, de maneira breve para fornecer ao leitor uma noção de como essa questão está sendo tratada em Santo Antônio de Jesus. Assim, não houve aprofundamento na temática, pois o objetivo principal do trabalho é analisar os conflitos presentes na produção desses empreendimentos e não a possível regularização dos loteamentos implantados em desconformidade com a lei. Apesar do debate aprofundado sobre a regularização ser muito necessário para a cidade em estudo, ele exige, por conta de sua complexidade, a realização de um outro trabalho acadêmico, com a elaboração de outros objetivos geral e específicos, mudanças na metodologia, etc. para ser feito de forma satisfatória.

Destaca-se também que os loteamentos em análise nesta dissertação são os produzidos pela iniciativa privada, pois os implantados pelo Estado costumam possuir características diferenciadas, como o tamanho mínimo do lote que tende a ser inferior ao exigido para os empreendimentos privados. Além disso, mesmo entre os loteamentos produzidos pelo Estado, pode-se encontrar diferenças, uma vez que eles podem ter normativas específicas vinculadas aos programas que lhe deram origem.

E foi justamente por conta de especificidades, da existência de legislações diferentes das que são analisados nesta dissertação que se optou também por não incluir os condomínios. Ademais, a produção desses empreendimentos em Santo Antônio de Jesus é discutida em estudos como os de Mota (2010), Silva (2012), Santos (2020), etc.

Além dessas delimitações e ajustes, recorreu-se há alguns procedimentos metodológicos. O primeiro foi a revisão da literatura referente aos principais temas e

conceitos abordados, tais como: loteamentos, espaço urbano e os agentes que atuam na produção de ambos e expansão urbana. Para isso, foram realizadas pesquisas em livros, teses, dissertações e revistas acadêmicas sobre a temática em estudo, buscando também dialogar com os autores que discutem sobre o município e seu espaço urbano. Entre os principais autores destacam-se: Leonelli (2010), Carlos (1994), Santoro (2012), Sposito (2004), Maricato (1995, 2002, 2014, 2019).

Outro procedimento foi a pesquisa documental, realizada por meio da análise das principais legislações relacionadas à produção de loteamentos urbanos, especialmente as aprovadas pelo poder público local. Houve também consulta à Secretaria da Fazenda (SEFAZ), aos Ofícios de Registro de Imóveis³, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (SEDEMA), a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA) para coleta de dados e de plantas referentes a esses empreendimentos, mais especificamente, os implantados entre 1990 e 2020. Vale salientar que os memoriais descritivos e a maioria das plantas dos loteamentos foram disponibilizados pela SEINFRA, secretaria que analisa a implantação desse tipo de empreendimento no município.

Além disso, foram requeridas informações à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil sobre a realização de financiamentos às empresas para a construção de loteamentos no município e também aos Ofícios de Registro de Imóveis e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a respeito de dados sobre conversão de terra rural em urbana para fins de loteamentos. Também foram consultados o Arquivo Público, a Câmara de Vereadores e a Procuradoria Geral do Município (PGM) para obter acesso a leis relacionadas ao tema deste trabalho. Ressalta-se que os dados fornecidos pela Caixa não foram utilizados porque tratam apenas de condomínios, já o Banco do Brasil informou que não realiza esse tipo de financiamento. Os dados disponibilizados pelos outros órgãos, citados acima, foram utilizados no desenvolvimento deste trabalho.

Com base na pesquisa documental obteve-se informações sobre os loteamentos regulares, irregulares e clandestinos. Inicialmente, este trabalho trataria, de forma mais acentuada, dos empreendimentos regulares, por conta da dificuldade de informações sobre os outros tipos de loteamentos. Contudo, a partir do acesso a

³ Esses ofícios são conhecidos popularmente como cartórios. Contudo, deliberou-se por utilizar a nomenclatura que aparece nos documentos fornecidos pelo órgão.

Inquéritos Civis (ICs) concedido pela 1ª Promotoria da Justiça de Santo Antônio de Jesus, vinculada ao Ministério Público (MP) da Bahia, foi possível analisar de maneira mais aprofundada as ilegalidades que podem ser encontradas em loteamentos produzidos no município. Esses ICs podem ser considerados como uma espécie de amostra dos problemas que ocorrem em Santo Antônio de Jesus.

Buscou-se também informações sobre os loteamentos junto ao Conselho da Cidade (Concidade) que, inicialmente, mostrou-se interessado em colaborar com a pesquisa, mas não disponibilizou nenhum dado sobre os empreendimentos. Outra etapa da pesquisa documental foi a coleta de informações e propagandas sobre os loteamentos nos sites das empresas responsáveis pela produção e comercialização desses empreendimentos e também em sites jornalísticos da cidade em estudo. Por fim, houve o levantamento do material cartográfico, de dados estatísticos e informações referentes ao município produzidas por órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), entre outros.

Ao considerar as informações oriundas da pesquisa documental, especialmente no que se refere aos loteamentos no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus, houve a seleção de alguns desses empreendimentos para a realização do trabalho de campo, com o intuito de averiguar na realidade concreta a situação do fenômeno estudado. As observações em campo foram feitas de forma sistemática com o intuito de confirmar a existência de alguns loteamentos identificados durante a pesquisa documental, verificar quais os agentes responsáveis e a data de implantação de empreendimentos que não tiveram seus projetos localizados durante a referida pesquisa, mas que foram construídos. Ressalta-se que não foram realizados registros fotográficos, porque optou-se pela não identificação dos loteamentos ilegais, devido às questões relacionadas à ética na pesquisa acadêmica.

Com base nos dados coletados junto aos órgãos públicos, houve a realização de entrevistas estruturadas junto às empresas ou loteadores responsáveis pela construção dos loteamentos em Santo Antônio de Jesus no período estudado, com o objetivo de responder algumas questões relevantes para a pesquisa, tais como: critérios adotados para a escolha da área do loteamento; principais características do empreendimento e do seu público-alvo; quantidade de loteamentos lançados, média de lotes e de preço desses lotes. Considerando a dificuldade de contato e a

resistência dos loteadores em participar desse estudo, as entrevistas foram feitas com base na amostragem bola de neve que possui dois momentos, no primeiro

[...] lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, nomeados como sementes, a fim de localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, dentro da população geral.[...] Em seguida, solicita-se que as pessoas indicadas pelas sementes indiquem novos contatos com as características desejadas, a partir de sua própria rede pessoal, e assim sucessivamente [...] (VINUTO, 2014, p.203).

As sementes para este trabalho foram as informações sobre os loteadores obtidas através da pesquisa documental e a quantidade de entrevistas levaria em conta, inicialmente, dois aspectos: disponibilidade das pessoas indicadas pelas sementes em participar da pesquisa e a saturação no que se refere às respostas obtidas; ou seja, quando as informações fornecidas pelos entrevistados se tornassem repetitivas, as entrevistas teriam sua realização interrompida.

Esse último aspecto não pode ser atendido porque houve muita resistência dos loteadores em participar da pesquisa. Foram feitas quatro entrevistas e utilizadas no trabalho apenas três. Isso porque um dos entrevistados informou que permitiria o uso das informações disponibilizadas somente após consulta aos sócios da empresa, porém como não houve resposta sobre essa consulta, optou-se por desconsiderar a entrevista. Para resguardar a identidade dos incorporadores que permitiram o uso das informações, os mesmos foram nomeados de entrevistado A, B e C.

Outra etapa do trabalho de campo proposta foi a realização de entrevista semiestruturada junto a dois servidores da Secretaria de Infraestrutura do município, com o intuito de coletar informações sobre os principais problemas encontrados nos loteamentos do município, bem como a respeito do processo de aprovação e fiscalização deles, etc. Vale ressaltar que pretendia-se entrevistar um técnico que tivesse atuado nesses processos na década de 1990 e outro que participasse deles atualmente, com o objetivo de constatar transformações e continuidades da atuação do município. Como no setor da SEINFRA que realiza a análise dos projetos e documentos sobre os loteamentos, não havia nenhum servidor que tivesse atuado naquele período, houve a indicação de um ex-servidor.

Entretanto, as duas entrevistas não foram concretizadas. No caso dos ex-servidor, apesar dele afirmar que poderia responder aos questionamentos, isso não ocorreu. Já no que se refere aos servidores que trabalham atualmente no referido

setor, a responsável pelo mesmo informou que não havia tempo disponível para a participação nessa etapa da pesquisa, por conta das demandas de trabalho da equipe.

Foi sugerido à SEINFRA que as repostas fossem gravadas, o que seria o ideal, ou fornecidas por escrito, durante os meses de abril e maio do ano corrente. Vale ressaltar que não houve proposta de outra data, pela SEINFRA, para a realização da referida entrevista. Contudo, destaca-se que o acesso ao arquivo da secretaria foi concedido e houve também a disponibilização de mapas relacionados ao Plano Diretor Municipal (PDM) e à lei sobre o perímetro urbano, ambos de 2004.

Diante da impossibilidade de realizar essas entrevistas e na tentativa de buscar mais informações sobre os loteamentos produzidos no município, tentou-se entrevistar a representante do 1º e 2º Ofícios de Registro de Imóveis, mas também não houve êxito. Entretanto, ressalta-se que os Ofícios forneceram, mediante requerimento de certidão por quesito, quatro certidões sobre a temática.

Já a entrevista semiestrutura com um técnico da SEDEMA foi bem sucedida. Esse procedimento foi importante na compreensão de como ocorre o licenciamento ambiental vinculado ao parcelamento do solo para fins de implantação de loteamentos e quais os principais problemas ambientais ocasionados por esses empreendimentos.

Posteriormente a todo esse processo de coleta de materiais e informações, houve a sistematização dos dados através de tabelas, quadros e da elaboração de mapas, por meio do software QGIS. Assim, foram construídos mapas com a localização dos loteamentos na cidade considerando o período de implantação desses empreendimentos nas décadas estudadas na pesquisa. A delimitação dos loteamentos foi realizada através do Programa Google Earth Pró e posteriormente sobreposta nos shapes da cidade por meio do QGIS. Vale ressaltar que não houve a delimitação de todos os loteamentos identificados porque em vários casos as plantas não foram encontradas. Nessas situações, tentou-se conhecer os limites do empreendimento com a visita em campo, mas, na maioria das vezes, não houve êxito. Além das etapas citadas, ocorreu o desenvolvimento da redação do trabalho de conclusão do mestrado.

Com base nesses procedimentos metodológicos, buscou-se analisar os conflitos presentes na produção desses empreendimentos do ponto de vista da (i)legalidade dos loteamentos, de forma a verificar se os mesmos foram implantados considerando as normativas, sobretudo as federais e municipais referentes à

temática, e assim discutir as implicações socioespaciais de sua produção para a cidade.

A presente dissertação é composta por quatro capítulos resultantes da revisão de literatura, da pesquisa documental, do trabalho de campo e das informações coletadas com as entrevistas junto a órgãos públicos e aos loteadores. O primeiro capítulo é esta Introdução. O segundo capítulo, intitulado “A produção do espaço urbano em Santo Antônio de Jesus/Ba”, se inicia com a apresentação de questões históricas e socioespaciais do município, seguido da discussão teórica sobre a urbanização e a cidade (i)legal no Brasil.

No terceiro capítulo, denominado “A produção de loteamentos e seus conflitos em Santo Antônio de Jesus”, realiza-se a análise das legislações pertinentes sobre a temática, pontua-se as ilegalidades mais comuns encontradas na implantação desse tipo de empreendimento no país e apresenta-se o debate sobre as normativas municipais e como elas podem ser contraditórias. Algumas denotam a importância da função social da propriedade, da distribuição justa do ônus e benefícios da urbanização, etc., enquanto outras asseguram vantagens econômicas apenas para o mercado imobiliário e fundiário.

O capítulo quarto intitula-se “Implicações na produção de loteamentos em Santo Antônio de Jesus: entre a cidade legal e ilegal” e traz uma visão geral dos loteamentos produzidos pela iniciativa privada na cidade, do processo de expansão urbana estimulado por esses empreendimentos, bem como as principais ilegalidades constatadas durante a pesquisa. Vale ressaltar que a análise da expansão urbana não considerou as consequências ocasionadas por esse processo à população rural, uma vez que o presente trabalho versa sobre o espaço urbano.

Por último, há as considerações finais, que apesar do título, apresenta, em outras questões, a necessidade de estudos sobre os loteamentos urbanos com base em outras perspectivas e metodologias de forma a possibilitar uma maior compreensão sobre a produção desses empreendimentos e seus impactos para a população residente, bem como à cidade em geral.

2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BAHIA

2.1 CONTEXTUALIZANDO SANTO ANTÔNIO DE JESUS

Esse município localiza-se no Recôncavo da Bahia, como pode ser visualizado no mapa 1, a uma distância de 188,618 km da capital do estado, Salvador, e possui uma área total de 261,740 km², de acordo com o IBGE (2020).

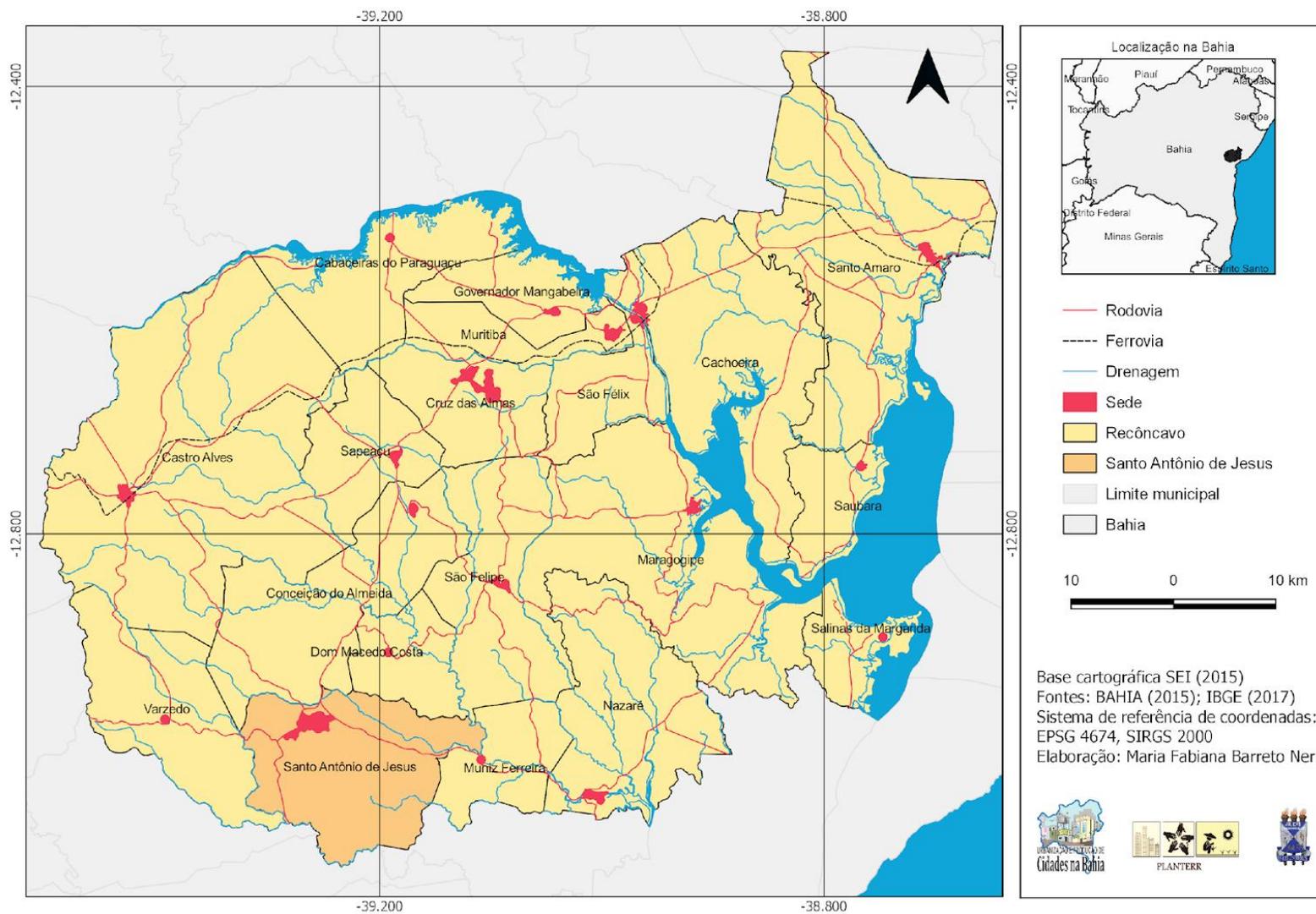
O processo que desencadeou a formação de Santo Antônio de Jesus, enquanto município, foi iniciado com o povoamento desse território, segundo o IBGE (1958), entre os séculos XVII e XVIII⁴, consolidado no XIX, e esteve vinculado sobretudo às atividades religiosas, agropecuárias e as comerciais (SANTOS, 2011). Em 27 de setembro de 1776, o padre e “lavrador de farinha” Matheus Vieira de Azevedo doou um terreno onde se localizava o oratório dedicado a Santo Antônio para a construção de uma capela que se tornou matriz em 1852 (IBGE, 1958). No entorno dessa capela constituiu-se gradativamente o primeiro núcleo urbano, hoje essa área é conhecida como Praça Padre Matheus.

Contudo, Santo Antônio de Jesus foi reconhecido, pela então Província da Bahia, como município e vila apenas em 29 de maio de 1880, quando foi desmembrado do território pertencente a Nazaré, e a elevação da vila à condição de cidade ocorreu no ano de 1891 (IBGE, 1958).

Com base nessa breve exposição e sobretudo nas discussões realizadas por Santos (2011), IBGE (1958), Oliveira (2000), Silva (2012), Passos (2010), nota-se que o processo que desencadeou a constituição de Santo Antônio de Jesus reproduziu vários componentes históricos presentes no Brasil e no Recôncavo dos séculos XVIII e XIX.

⁴ As primeiras doações de sesmarias que têm relação mais direta com o território que hoje corresponde a Santo Antônio de Jesus ocorreram em 1644 e foram direcionadas a Antônio de Sousa d'Andrade e João Borges de Escobar (IBGE, 1958). Há divergência sobre quando teria sido iniciado o povoamento desse território; Oliveira (2000) menciona o século XVI, o IBGE (1958) afirma que foi entre os séculos XVII e XVIII, já Santos (2011) destaca que os primeiros assentamentos dos povoadores teriam acontecido no século XVIII, relacionados à presença do oratório e à figura do padre Mateus.

Mapa 1: Localização de Santo Antônio de Jesus no Recôncavo/Bahia, 2022



Por exemplo, a concessão de sesmarias pelos representantes da Coroa Portuguesa⁵, a forte relação entre o Estado e a Igreja Católica, a expulsão dos povos nativos de suas terras⁶, a imposição do catolicismo a esses povos, a escravidão de povos africanos e seus descendentes⁷, a predominância dos interesses dos proprietários de terra⁸ em detrimento do restante da população, entre outros.

Santo Antônio de Jesus também possuía suas especificidades. Diferentemente de outros municípios do Recôncavo, a cana-de-açúcar não era cultivada de forma abrangente, assim o número de engenhos era reduzido (OLIVEIRA, 2000). Essa autora também ressalta que o município era formado predominantemente por propriedades rurais de médio e pequeno portes, a agricultura de subsistência voltada para o mercado interno era mais presente do que a direcionada para exportação. Entre as lavouras cultivadas destacavam-se a mandioca, o café, o fumo, o milho, etc., e havia também a criação de gado e animais de carga, como jumentos, cavalos entre outros (SANTOS, 2011).

Outra atividade antiga no município é o comércio, pois no núcleo urbano inicial era realizada uma feira livre que contava com a participação de pessoas de vários locais e comercializava os produtos citados acima, feira que se destacou a partir do final do século XIX (SANTOS, 2011).

A conexão com Salvador, proporcionada pelo antigo porto de Nazaré, e as estradas que integram Santo Antônio de Jesus a outras localidades contribuíram para o desenvolvimento de relações comerciais e de serviços que possibilitaram a inserção dos produtos no mercado regional e da capital da província baiana (OLIVEIRA, 2000). A comercialização foi impulsionada, no final do século XIX, a

⁵ Segundo Oliveira (2000), o regime de sesmaria foi anulado em 1822, ano da declaração da independência do Brasil em relação a Portugal, e desse período até a Lei de Terras em 1850 o domínio da terra era viabilizado principalmente através da posse. Para a autora, esse tipo de ocupação foi realizado tanto por muitos que não detinham terra, como também por proprietários que almejavam o aumento do tamanho de suas propriedades. A partir da referida lei de 1850, o acesso à terra passou a ocorrer sobretudo através da compra, o que manteve esse acesso desigual. Vale ressaltar que o estudo de Oliveira (2000), centrada na estrutura agrária santoantoniense do século XIX, demonstra a existência de disputas por terras envolvendo proprietários, posseiros, etc.

⁶ Para Santos (2011), na área vinculada a Santo Antônio de Jesus admite-se a presença dos cariris, tupinambás e aimorés.

⁷ De acordo com o estudo realizado por Ferreira (1875), citado por Oliveira (2000), na segunda metade do século XIX havia no município 4000 pessoas escravizadas, sendo que a população total era de 9.654 habitantes. O fim da escravatura, do ponto de vista oficial, ocorreu no final desse século, através da Lei Áurea de 1888.

⁸ A política local era direcionada pela Igreja e por esses proprietários que, geralmente, também eram agricultores e desempenhavam funções militares da época (OLIVEIRA, 2000; IBGE, 1958). Inclusive, quando da constituição da Câmara Municipal em Santo Antônio de Jesus, em 1883, todos os integrantes eram proprietários de terra, incluindo o padre, que também fez parte do órgão (IBGE, 1958).

partir da implantação da estrada de ferro que partia de Nazaré, passava em Santo Antônio de Jesus e seguia para Amargosa e Jequié, esse último trecho construído na segunda década do século XX (SANTOS, 2011; PASSOS, 2010).

A estrada de ferro foi símbolo de uma época em que a mecanização do território e a modernização da sociedade já eram valorizadas e se traduziam, entre outros aspectos, na busca pelo apagamento de componentes rurais que estivessem presentes no espaço urbano, na ideia de higienização desse espaço que resultou, inúmeras vezes, na expulsão da população mais pobre das áreas centrais. Ao discutir esse processo no contexto santoantoniense da virada do século XIX para o XX, Costa (2012) menciona algumas leis e decretos editados pela Câmara Municipal na tentativa de coibir a permanência de animais de carga nas ruas e praças da cidade, a produção de “casas de palha”, não só no perímetro urbano, mas também nos povoados, a existência de casas e edifícios em ruínas, etc.

Essas regulamentações ocasionaram, tanto do ponto de vista do trabalho como da moradia, ainda mais dificuldades para os trabalhadores, pois, como destaca o autor, eles não possuíam renda suficiente para atender a todas as normativas, por isso dificilmente residiam nas vias urbanas próximas à estação ferroviária, que se localizava na Praça Félix Gaspar, até mesmo porque essa área possivelmente era mais valorizada e mais visível à atuação do poder público da época.

Ainda no contexto do final do século XIX, Santos (2011), com base nos estudos de Lobo (1898), afirma que nesse período havia no município pequenas indústrias relacionadas ao setor alimentício e ao beneficiamento de produtos agrícolas para a exportação, tais como café e o fumo, bem como serrarias, alambiques, fábricas de pólvoras, etc. Passos (2010) destaca que esses armazéns de café e de fumo contribuíram para a expansão da área central, com a abertura de novas vias e produção de praças. A participação dessas atividades na produção do espaço urbano ocorreu durante o final do século já citado e parte do XX, o café até a década de 1930, e o fumo, com suas oscilações, até a década de 1970, quando ainda era possível encontrar grandes armazéns de fumo na cidade⁹ (PASSOS, 2010).

⁹ Assis (2012) destaca que esses armazéns eram responsáveis pela geração de trabalho e renda sobretudo para a população mais pobre. Porém, eram empregos geralmente temporários, mal remunerados e em ambiente insalubre. A autora também evidencia que essa força de trabalho era formada, em sua maioria, por mulheres que recebiam o salário inferior aos homens, mesmo em comparação aos que desempenhavam a mesma função delas. Já os cargos de maior importância e remuneração só eram ocupados pelos homens.

No tocante às atividades de prestação de serviço e de comércio, para além da feira livre, os estudos realizados por Silva (2012) indicam que, já no final do século XVIII existiam pedreiros, pintores, ferreiros, marceneiros, cabeleireiros, alfaiates, negociantes de bijuterias, tecidos, etc., que se instalavam à medida que o núcleo urbano no entorno da capela era produzido. No que se refere aos serviços públicos destaca-se a criação da primeira escola no ano de 1832, todavia a maioria da população não tinha acesso a mesma (IBGE, 1958; OLIVEIRA, 2000).

Percebe-se que diversas atividades estão relacionadas à formação e consolidação do espaço urbano de Santo Antônio de Jesus e elas também possibilitaram ao município uma posição de destaque na economia, o que não garantiu condições de vida adequadas a toda sua população, portanto, pode-se inferir a existência de desigualdades socioespaciais nesse período. Além disso, essa desenvoltura econômica, em comparação a outros centros comerciais da Bahia do século XIX e início do XX, como Salvador e Feira de Santana, segundo Silva (2012), era modesta, pois o que se sobressaia era a agricultura, com destaque para a mandioca. Inclusive, os produtos comercializados na feira livre da cidade, bem como os exportados, eram oriundos principalmente da atividade agrícola.

A produção de farinha, a base de mandioca, interferiu na configuração do centro urbano, pois, com base na pesquisa de Passos (2010), notava-se ainda nesse espaço a presença de 25 casas de farinhas nos anos iniciais do século XX. Portanto, “como se vê, a cidade recobrando o campo, não apaga completamente seus vestígios, os sítios transitam entre a harmonia e o conflito, algumas chácaras conseguem se manter na área urbana e garantem a sobrevivência dos seus proprietários” (PASSOS, 2010, p. 69).

Com o decorrer dos anos e de acordo com a lógica vigente, os interesses dos agentes envolvidos, sobretudo dos que detêm o poder econômico e político, o espaço foi se transformando, as atividades desenvolvidas passaram por processos de mudança, outras foram inseridas, etc. No ano de 1940, o IBGE registrou na cidade a existência de 119 estabelecimentos, a maioria comerciais e apenas 17 classificados como industriais (IBGE, 1940 apud PASSOS, 2010). Já em 1958, a área urbana tinha entre estabelecimentos comerciais varejistas e grossistas um total de 393, também já atuavam no município as agências bancárias, como a da Caixa Econômica, etc., e o comércio local realizava transações com Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro (IBGE, 1958).

A partir dessa década, segundo Passos (2010), houve a publicação de vários

decretos que disponham de desapropriações de terras e imóveis para a inserção de serviços públicos, de moradias relacionadas a programas habitacionais e para atender as exigências da iniciativa privada, sendo que muitas dessas desapropriações acabavam por favorecer os maiores proprietários fundiários que, em muitos casos, também eram comerciantes e atuavam direta ou indiretamente na política local do século XX. Com essas ações, o poder público contribuía para espacialização da desigualdade social, direcionava a incorporação de novas áreas à cidade que passavam por um processo de valorização, e realizava também uma série de demolições no intuito de promover a “renovação” da cidade, principalmente, no que se refere ao espaço da Praça Padre Matheus (PASSOS, 2010).

A desapropriação e demolição mais simbólicas, por demonstrarem a articulação do contexto brasileiro da época com as transformações urbanas ocorridas em Santo Antônio de Jesus, estão relacionadas com a estação ferroviária. Elas foram “[...] autorizadas com a Lei 022 de 15 de outubro de 1975 para a construção de um ponto para ‘bomba de gasolina’, posto de combustível na praça Félix Gaspar” (PASSOS, 2010, p.84). Isso porque no período os transportes ferroviários já estavam em declínio no Brasil, por conta, principalmente, de políticas direcionadas para favorecer a indústria automobilística. Foi nessa década que a BR 101 foi asfaltada.

Além disso, passam pelo município também as BA's 026 e 046 que possibilitam acesso a outras rodovias, às cidades circunvizinhas, a Salvador e também a outras regiões, uma vez que BR 101 atravessa vários estados de norte a sul do país. Assim, a “[...] localização geográfica do município no sistema rodoviário regional, aliada a sua capacidade de conectividade entre pequenos e grandes centros urbanos, impulsionaram e viabilizaram o crescimento das atividades comerciais da cidade [...]” (SILVA, 2012, p.51).

Com base nos dados fornecidos pelos Ofícios de Registro de Imóveis, verificou-se que foi também durante a década de 1970 que houve a produção dos primeiros loteamentos no município, quando foram realizados, pelo menos, 14 parcelamentos desse tipo entre 1976 e 1979. Portanto, essa época foi marcada por uma série de transformações no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus. Segundo Passos (2010), foi a partir das décadas de 1960 e 1970 que ocorreu a expansão horizontal da cidade em direção ao São Benedito, depois Calabar, Mutum (Irmã Dulce), São Paulo e Santa Terezinha.

Nota-se a participação dos loteamentos nesse processo, pois no primeiro

bairro citado acima constatou-se a produção, durante a década de 1970, dos empreendimentos Ao Nascer do Sol e o Parque Tamarineiro; no Calabar, localizou-se o Jardim Brasil e o Jardim Bahia; no bairro São Paulo há o Grande Vale e o Jardim das Árvores; e no último bairro mencionado houve a implantação do Consales e do José Trindade Lobo.

A população santoantoniense já era predominantemente urbana no período, pois a taxa de urbanização correspondia a 54,61%. No Censo de 2010 o município tinha um total de 90.985 habitantes, com a taxa de urbanização superior a 87%, e a população estimada para o ano de 2020 foi de 102.380 pessoas (IBGE, 1970, 2010, 2020). Na tabela 1 é possível visualizar as mudanças populacionais mencionadas.

Tabela 1: Dinâmica populacional rural e urbana e a taxa de urbanização em Santo Antônio de Jesus de 1940-2010

Período	População rural	População urbana	Total	Taxa de urbanização (%)
1940	17.415	9051	26.466	34,20
1950	17.829	11.839	29.668	39,90
1960	21.856	11.612	33.468	34,70
1970	18.033	21.693	39.726	54,61
1980	16.954	34.628	51.582	67,13
1991	11.476	52.855	64.331	82,16
2000	11.123	66.245	77.368	85,62
2010	11.686	79.2999	90.985	87,16

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

Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

Como o século XIX foi fundamental para a consolidação de Santo Antônio de Jesus enquanto município e na produção de sua área urbana, o XX foi marcado pelo aumento da taxa de urbanização, a expansão horizontal da cidade e o fortalecimento do comércio e serviços, que se tornaram relevantes tanto do ponto de vista econômico, como também no que se refere à ocupação da força de trabalho, o que se mantém nas duas décadas iniciais do século XXI.

Entre os serviços presentes no município se destacam os relacionados à saúde e educação, já que existem inúmeras clínicas médicas, hospitais, uma policlínica regional, universidades públicas e privadas que atendem a população santoantoniense e dos municípios circunvizinhos, de outros territórios, para além do Recôncavo e, no caso, das instituições de ensino superior, também há estudantes de outros estados. A tabela 2 demonstra a importância do setor terciário no Produto Interno Bruto (PIB).

Tabela 2: PIB (%) por setor econômico de Santo Antônio de Jesus 1949 - 2018

Período	Primário	Secundário	Terciário
1949	27,86	7,46	64,67
1959	28,27	23,03	48,70
1970	40,53	10,54	48,94
1980	23,20	17,18	59,61
1996	13,97	5,95	80,08
2002	11,26	9,85	78,89
2009	3,90	8,70	87,40
2016	3,05	12,90	84,06
2018	1,98	12,56	85,46

Fonte: IBGE (1949, 1959, 1970, 1980, 1980, 1996, 2002, 2009, 2016 e 2018)
Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

Observa-se que durante todo o período de análise o setor terciário é o mais relevante para o PIB, seguido do primário, entre os anos de 1949 a 2002. A partir de 2009, a indústria ultrapassa o setor agrícola. Vale ressaltar que mesmo o terciário tendo o PIB mais expressivo, o agropecuário ainda tem sua importância na economia do município. Inclusive, ao comparar os dados dos censos realizados pelo IBGE em 2006 e 2017 para o setor, é possível notar um acréscimo no número de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários, passando de 6142 para 7666 respectivamente.

Além disso, o censo demográfico de 2010 destacava que o setor primário concentrava 12,86% das atividades desenvolvidas em Santo Antônio de Jesus, seguido da indústria, com 12,84%, e atrás apenas do setor terciário que detinha 66,33% das atividades econômicas (IBGE, 2006, 2010, 2017). Todo esse contexto reverbera na produção do espaço urbano, pois essas atividades, sobretudo as do terciário, se dispersam na cidade para além do centro principal que ainda é a Praça Padre Matheus e as áreas adjacentes, até mesmo porque há uma série de empreendimentos habitacionais que são produzidos cada vez mais afastados desse centro.

No que se refere às contradições socioespaciais urbanas, não se encontra muitos dados relativos aos séculos XVIII e XIX que possibilitem a construção de um panorama da época, seja porque a ciência desenvolvida naquele período geralmente não se detinha a esse tipo de análise, seja porque Santo Antônio de Jesus não era objeto de muitos estudos, bem como pelo fato desse município não valorizar efetivamente a preservação de registros, da memória e de elementos

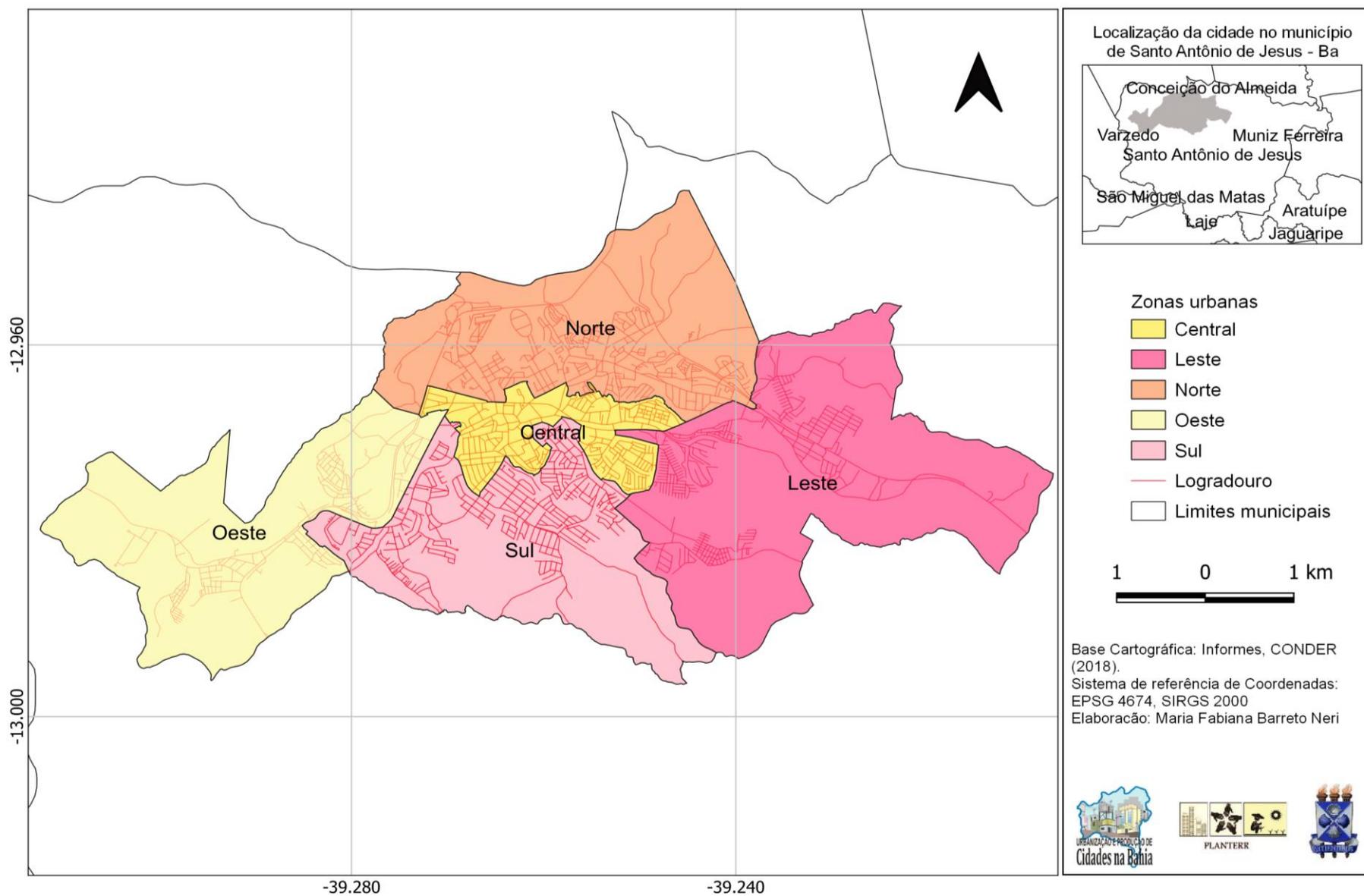
relacionados às suas histórias e geografias pretéritas, sobretudo as que remetem aos trabalhadores e a população mais pobre. Ademais, é no decorrer do século XX que essas contradições se acirram, por conta da expansão do capitalismo, da industrialização, da urbanização que tornam a realidade urbana mundial ainda mais complexa. Em Santo Antônio de Jesus, essas contradições são constatadas no conteúdo socioespacial desigual presente na cidade que é constituída de cinco zonas: Norte, Sul, Leste, Oeste e Central, como pode ser visualizado no mapa 2.

Em uma única zona ou até mesmo no interior de um bairro é possível identificar empreendimentos imobiliários direcionados para um público de maior renda que contrastam com ocupações produzidas por movimentos de moradia, conjuntos habitacionais construídos em função de políticas públicas ou loteamentos da iniciativa privada, voltados para as classes de menor poder aquisitivo. O bairro Campo do Governo, na Zona Leste, é um exemplo disso, pois nele há condomínios fechados, loteamentos com diferentes níveis de infraestrutura implantada, conjuntos residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida, etc.

De acordo com Santos (2020), essa zona foi historicamente direcionada a população de baixa renda, contudo, a implantação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, do Instituto Federal da Bahia, etc., aliados aos interesses fundiários e imobiliários, proporcionou a implantação de empreendimentos para públicos com renda maior. Na Zona Leste é possível constatar, atualmente, a contínua produção de loteamentos e condomínios que, quando ocupados, irão impactar ainda mais na mobilidade urbana, na demanda de serviços, etc.

Santos (2020) evidencia que, além da Zona Leste, a Central, a Sul e a Norte foram ocupadas por frações de classe de renda média e alta; por outro lado, há nelas áreas com infraestrutura precária onde a população mais pobre reside. Vale ressaltar que essa população se concentra, de acordo com Santos, J. (2020) e Santos, M. (2011) na Zona Oeste da cidade. Essas contradições sociais reverberam na implantação de loteamentos que, ao serem construídos sob a lógica capitalista, as reforçam e, dessa maneira, esses empreendimentos estão relacionados com processo de produção da cidade (i)legal.

Mapa 2: Delimitação das zonas urbanas de Santo Antônio de Jesus – Bahia, 2018



2. 2 A URBANIZAÇÃO CAPITALISTA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

A urbanização acarreta intensas transformações de natureza econômica, cultural, social, espacial que podem ser percebidas especialmente nas cidades. Com a ampliação desse processo, novas espacialidades são criadas, a morfologia, a hierarquia das redes urbanas e os centros citadinos são modificados, podem surgir no espaço intraurbano várias centralidades, há também alterações na relação cidade-campo, extensão territorial urbana, etc. Esse contexto demonstra como a urbanização contemporânea é desigual, dinâmica, complexa e não se explica apenas com a análise do presente, pois ela é resultante de uma série de transformações espaço-temporais que não cessam e são marcadas pela (des)continuidades.

Segundo Sposito (2004, p. 35), “[...] a urbanização é um processo de longa duração que se inicia com o aparecimento das primeiras cidades e que se revela a partir de diferentes modos de produção, sob diversas formas”. Para Lefebvre (1991, 2004), esse processo alcançará toda a sociedade, de forma a tornar-se mundial, o que não significa necessariamente o desaparecimento do campo, mas sim o predomínio do fenômeno urbano na realidade social.

Com base nas análises realizadas pelo autor sobre as transformações decorridas na cidade ao longo dos modos de produção, nota-se que a realidade não é marcada pela linearidade simplesmente. As contradições, conflitos, as “lutas” entre os grupos, as classes sociais, seja por permanências do que está posto socialmente, bem como por transformações radicais ou parciais da realidade, foram e são constantes.

A transição de um “tipo” de cidade¹⁰ para o outro não implicou no total desaparecimento das lógicas, dos conteúdos anteriores, mas sim no predomínio de outros conteúdos, outras lógicas, etc. Por exemplo, o comércio (a troca, a mercadoria) que, mesmo enfrentando resistências, “invadiu” e superou a cidade política no final da Idade Média, não desapareceu com predomínio da cidade

¹⁰ Lefebvre (1991, 2004) criou, com base sobretudo na realidade europeia, um eixo espaço-temporal para explicar a urbanização total da sociedade. Nesse eixo explicativo consta, respectivamente, a cidade política, a comercial, industrial e, por último, o que o autor denomina de zona crítica, produzida pela implosão-explosão da cidade por conta da industrialização. Esse fenômeno se caracteriza pela “[...] enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas, e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, e a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites, etc.)” (LEFEBVRE, 2004, p.26). E, por sua vez, produz o urbano ainda inacabado, em constituição e, simultaneamente, em expansão a nível mundial.

industrial sobre a comercial. Ele transformou-se ao longo do tempo, passou a ser direcionado pela indústria. “O crescimento da produção industrial superpõe-se ao crescimento das trocas e as multiplica” (LEFEBVRE, 2004, p. 26).

Além disso, por mais que um modo de produção, em um determinado momento histórico, impunha suas características aos países, às cidades, não há uma completa homogeneização, haverá sempre singularidades, particularidades, etc. Com base nas discussões de Martins (2010), acredita-se que essas singularidades e particularidades têm relação com a questão espaço-temporal. Segundo o autor, a dimensão espacial e geográfica dos processos sociais é fundamental para entendê-los, pois essa dimensão difere entre os países.

A diversificação também ocorre do ponto de vista temporal, uma vez que “[...] as relações sociais não são uniformes nem têm a mesma idade. Na realidade coexistem relações sociais que têm datas diferentes [...]. Todas sobrevivem de diferentes momentos e circunstância históricas” (MARTINS, 2010, p. 99-100). Assim, para o entendimento da urbanização é relevante considerar as múltiplas articulações entre o espaço e o tempo (SPOSITO, 2004).

Dessa forma, “a problemática urbana é mundial, mas a forma de abordá-la depende da estrutura econômica, social, política dos países, assim como das superestruturas ideológicas” (LEFEBVRE, 2004. p. 127). A urbanização contemporânea é direcionada pelo capitalismo, e, portanto, a lógica da mercadoria, do valor de troca, a valorização do capital, a intensificação da divisão social do trabalho, etc. são impostas, mas esse processo não se realiza da mesma maneira em todos os países, mesmo que possam existir semelhanças, similaridades, etc.

Diante dessa situação, faz-se necessário discutir as características desse processo no Brasil. Segundo Santos (2005), a urbanização da sociedade já ocorreu e a referente ao território está em curso no país¹¹. Esse autor, assim como Lefebvre (1991, 2004), também recorre à análise do contexto histórico para a explicação do fenômeno. De acordo com Santos (2005), apesar da existência de cidades e vilas no país no século XVI, período do início da colonização portuguesa, a urbanização brasileira, de forma geral, se desenvolveu a partir do século XVIII e principalmente do XIX, associada à mecanização do território com implantação de estradas de ferro,

¹¹ Para Santos (2005), a urbanização da sociedade está vinculada ao fato da maioria da população residir em cidades, a expansão das lógicas, do ideário urbano no campo, etc. Enquanto a do território está relacionada à presença do meio técnico que com as transformações ao longo do tempo se torna também científico e informacional.

melhorias em portos já existentes, etc.

Contudo, a urbanização foi predominantemente litorânea e destacavam-se cidades como Salvador, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, etc.; o país possuía uma base econômica agrícola, tinha uma integração interna limitada tanto do ponto de vista espacial como de mercado e com prevalência da população rural sobre a urbana (SANTOS, 2005).

Essa situação muda de forma significativa durante o século XX, devido especialmente à industrialização¹². Segundo Becker e Egler (1994), a partir de 1930, o Estado passou a planejar esse processo que foi impulsionado através de políticas nas décadas de 1940 a 1950; quando se buscou fomentar um mercado interno, houve também o investimento em infraestrutura. Assim, nesse período, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, a integração nacional foi possibilitada, com a criação de estradas de rodagem e aumento da conexão entre as estradas de ferro, o que estimulou o processo de urbanização (SANTOS, 2005).

O período entre 1946 e 1964 foi marcado pela ampliação e modernização da indústria, principalmente, a automobilística, pelo desenvolvimento do setor siderúrgico, a incorporação de novos territórios à economia nacional com a mudança da capital federal para o centro-oeste, etc. (MARTINS, 1994). Essa modernização foi realizada através da parceria entre o capital privado nacional, o estrangeiro e o capital estatal, principalmente a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) (BECKER; EGLER, 1994). Esses autores também destacam uma maior presença dos Estados Unidos no Brasil e na América Latina como um todo, após a Segunda Guerra. Portanto, a industrialização brasileira tornou-se ainda mais mediada pela conjuntura mundial, pelos interesses do capital estrangeiro, etc.

A política econômica adotada pelo país favoreceu a integração do seu território que aconteceu de forma mais rápida durante a Ditadura Militar, com a realização de empreendimentos voltados para a produção de energias, ampliação da rede rodoviária, modernização do sistema de telecomunicação, dos Correios, etc., além do estímulo ao mercado consumidor interno em expansão com um

¹² A industrialização se desenvolve de forma desigual no país. Ela se inicia na região sudeste, sobretudo no estado de São Paulo e, de acordo com Santos (2005), está relacionada à dinâmica econômica promovida pela produção de café na segunda metade do século XIX. Para o autor, essa atividade favoreceu as mudanças no meio técnico, na materialidade, como também nas relações sociais e contribuiu para a instalação de formas capitalistas de produção, trabalho, consumo, etc. na área. A industrialização passa a se expandir para outras regiões do país a partir principalmente da ação do Estado. E, como Lefebvre (1991, 2004), Santos (2005) também destaca o papel da industrialização na intensificação da urbanização.

sistema de créditos e assim há o aumento da mobilidade de pessoas, ordens, produtos e capitais no país (SANTOS, 2005).

Essa materialidade é produzida para atender aos ditames do capitalismo em expansão no país, atuante não apenas na atividade industrial, mas também na agricultura. Nesse período, de acordo com Santos (2005), o Brasil se transforma em grande exportador de produtos agrícolas, como também de industrializados e participa do processo de internacionalização econômica que ocorre em escala global, mesmo que de forma não homogênea.

Todas essas transformações promovem e são promovidas, sobretudo, por novas lógicas produtivas, pelo aprofundamento da divisão social e espacial do trabalho, pela presença crescente de ciência, tecnologia e informação no território nacional e tornam ainda mais complexa a urbanização brasileira, que desenvolve novas características, tais como: (des)metropolização, expansão da terciarização, maior diferenciação entre as cidades e regiões do país, o agravamento das desigualdades socioespaciais, crescimento da população urbana, associada inclusive ao fato de muitos trabalhadores rurais residirem nas cidades, e assim o campo passa a ser apenas o local de trabalho (SANTOS, 2005).

Os fenômenos de metropolização e desmetropolização ocorrem de forma sincrônica uma vez que “[...] crescem as cidades grandes e cidades médias, ostentando [...] incremento demográfico parecido, por causa em grande parte do jogo dialético entre a criação da pobreza e da riqueza no mesmo território” (SANTOS, 2005, p. 60). Para o autor, as cidades maiores recebem a população mais pobre oriunda, muitas vezes, de áreas rurais que foram modernizadas, enquanto as de porte médio tendem a acolher geralmente as classes médias para atender as demandas relacionadas à produção industrial, material, agrícola, etc.

A predominância do setor terciário sobre os demais, ainda que eles possuam relevância na atualidade, corrobora o que Lefebvre (1991, 2004) afirma sobre a industrialização, que ocasiona uma série de mudanças nas cidades e impulsiona o processo de urbanização. Já a maior diferenciação entre as cidades e regiões brasileiras possui relação com a divisão social do trabalho, ampliada para atender as demandas do capital dentro desse processo. “Quanto mais intensa a divisão do trabalho numa área, tanto mais cidades surgem e tanto mais diferentes são uma das outras” (SANTOS, 2005, p. 57).

A intensificação das diferenças entre as áreas urbanas ocorre não apenas no

que se refere às metrópoles, como também em cidades de porte menor, que tendem a se especializar. “As cidades locais mudam de conteúdo. Antes, eram as cidades dos notáveis [do padre, do juiz, do tabelião, etc.], hoje se transformam em cidades econômicas” (SANTOS, 2005, p.56). Para o autor, essas cidades ampliam seu papel político, uma vez que assumem funções de controle em relação às atividades econômicas, regulam a produção que ocorre no campo e, apesar da importância da escala local, elas são inseridas em outras escalas geográficas. Nessa sociedade, a cidade se torna “[...] o centro de decisões ou antes agrupando os centros de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a exploração de toda a sociedade [...]” (LEFEBVRE, grifo do autor, 1991, p.57).

E se, por um lado, as cidades contemporâneas se diferem umas das outras, por outro, de acordo com Santos (2005), os problemas com saneamento básico, moradia, desemprego, saúde, educação, etc. são compartilhados, apesar de serem mais notados nas cidades grandes. A forma como a urbanização é produzida favorece a enorme concentração de riqueza e difusão da pobreza, aprofundando as desigualdades socioespaciais, isso porque ela é “[...] empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas [...]” (SANTOS, 2005, p. 105).

Essas empresas buscam direcionar esse processo, pois a dimensão espacial torna-se preponderante para a continuidade do desenvolvimento do capital, uma vez que é no espaço que ocorrem as atividades produtivas e para isso há necessidade de uma determinada configuração espacial que possa facilitar não apenas o deslocamento dos insumos para a produção, bem como a distribuição da mercadoria fabricada, a circulação do capital, etc. (CARLOS, 1994). Dessa forma, é precípuo para o capitalismo produzir, disciplinar, estruturar os usos do espaço urbano de acordo com suas demandas, segundo sua lógica, que visa aumentar o valor de troca em detrimento do de uso.

Mas, apesar da intensa participação das grandes empresas no processo de urbanização e de produção espacial, há disputas com os outros agentes sociais que desejam ou precisam construir, usar, apropriar-se do espaço com base em outras lógicas ou outros interesses. Os conflitos podem ocorrer face às demandas oriundas das próprias empresas privadas e suas estratégias de mercado, dos proprietários fundiários¹³, das organizações não governamentais (ONGs), de outros tipos de

¹³ Corrêa (1995) destaca que a relação entre as grandes empresas comerciais e industriais com os grandes proprietários fundiários pode ser conflituosa, pois esse último agente buscará certamente a especulação fundiária, o que irá onerar o processo de expansão dessas empresas que geralmente

organizações¹⁴, das reivindicações dos movimentos sociais urbanos e da população em geral por moradia, implantação de equipamentos na cidade e melhoria da infraestrutura urbana, etc. Enfim, são muitos agentes que atuam direta ou indiretamente nos processos já mencionados. Os conflitos entre esses agentes são mediados pelo Estado que também está presente na produção espacial “[...] seja como produtor direto, seja como criador de infra-estrutura, de mecanismos de ‘planificação’ ou ainda através de leis e decretos” (CARLOS, 1994, p. 201).

A atuação estatal não é neutra e nem imparcial. Apesar dos próprios conflitos internos e de mudanças que podem ocorrer a partir dos governos que assumem a administração do Estado em suas várias esferas (no caso do Brasil, a federal, estadual e municipal), ele tende a privilegiar geralmente o grande capital em suas decisões, em detrimento das empresas de menor porte e das necessidades da população, sobretudo a pobre. “O Estado alia-se ao capital e regula o processo de trabalho e a vida da sociedade, criando normas e leis que permitam o desenvolvimento ininterrupto da acumulação” (CARLOS, 1994, p. 195).

O poder público ao regular, mediar e participar das relações sociais, econômicas, de produção espacial, etc. pode contribuir para a geração de conflitos entre os agentes sociais, bem como para o agravamento da desigualdade social. Para Santos (2005), muitos problemas urbanos são ocasionados pela articulação entre o Estado e as grandes empresas no processo de urbanização que, com isso, “[...] se impõe à vida urbana como um todo, mas como processo contraditório, opondo parcelas da cidade, frações da população, formas concretas de produção, modos de vida, comportamentos” (SANTOS, 2005, p. 122).

necessitam de amplos espaços para esse fim. Portanto, constata-se que as frações do capital podem possuir interesses antagônicos e divergentes entre si, ainda que tenham a mesma lógica referente à ampliação da acumulação, da lucratividade, etc. Contudo, como afirma o autor, esses conflitos não ocorrem sempre. Por exemplo, na situação mencionada, se essas empresas também atuarem no mercado fundiário ou se o Estado subsidiar essa ampliação com incentivos fiscais, doação de terrenos, etc., a especulação não seria um problema. Corrêa (1995) também discute a participação de outros agentes na cidade, tais como: promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Apesar da importância do autor no debate sobre o espaço urbano, ressalta-se que, nesta pesquisa, optou-se por uma maior aproximação com a perspectiva desenvolvida por Carlos (1994), pois a autora é mais contundente no que se refere ao processo de (re)produção espacial, enquanto Corrêa (1995), em alguns momentos, recorre à concepção de um espaço modelado e (re)organizado pelos agentes sociais, embora também trate o espaço urbano como produto social.

¹⁴ São organizações como sociedades secretas (por exemplo, a Maçonaria), entidades profissionais (Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), etc.), associações de bairros, entre outras (SPOSITO, 2004). Para a autora, essas organizações buscam interferir na atuação do poder público com o intuito de “[...] modificar a legislação urbana, influenciar a locação dos investimentos públicos, perdoar dívidas públicas, criticar decisões governamentais, propor soluções para os problemas urbanos, etc.” (SPOSITO, 2004, p. 319). Essas ações também são empreendidas por outros agentes sociais.

Se, por um lado, existe a lógica dessas empresas que pode ser notada na modernização do espaço, onde cada vez se faz mais presente a ciência e a informação, também há na cidade, de acordo com Santos (2005), relações provenientes de outras lógicas econômicas e sociais que são reproduzidas pela população. Assim, nota-se que

[...] a teia complexa de ações que interfere na produção e apropriação do espaço urbano gera espacialidades diferenciadas, em constante processo de mutação, e cujos ritmos de combinação entre o peso das mudanças e o das permanências, das instabilidades e estabilidades alteram-se continuamente, gerando espaços intra-urbanos marcados por temporalidades bastante diferentes entre si (SPOSITO, 2004, p. 319).

O capital busca conduzir esse processo de diferenciação do espaço urbano, pois “o espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais-valia se forma, se realiza e se distribui [...]. Hoje o espaço inteiro entra na produção como produto através da compra, da venda [...]” (LEFEBVRE, 2004, p. 142). Dessa maneira, além de lugar, de base material produzida para a realização da atividade econômica, o espaço torna-se mais uma mercadoria. Para Lefebvre (2004), a sociedade sempre construiu espaço, mas foi o desenvolvimento do capitalismo que o tornou um produto do trabalho social a ser comercializado, algo que, para obtenção, faz-se necessário o pagamento. Logo, o acesso é desigual, porque “o modo pelo qual cada indivíduo participa do processo de produção da riqueza final determinará o modo como participará de sua distribuição e conseqüentemente, o que ele poderá consumir” (CARLOS, 1994, p. 133).

A posição de um agente na divisão social do trabalho interfere diretamente no “tipo” de espaço que poderá consumir, habitar. Isso porque a construção do espaço é coletiva, mas a apropriação é individual (CARLOS, 1994). Diante desse contexto, a especulação fundiária dificulta ou até inviabiliza o acesso da população socialmente excluída à terra urbana, à habitação. A especulação torna-se viável porque no capitalismo “[...] o direito de propriedade sobre determinadas parcelas do planeta confere a seu proprietário o direito de dispor da terra apropriando-se de um lucro excedente, sob a forma de renda”. (CARLOS, 1994, p. 167).

No caso do Brasil, há leis que garantem a defesa da justiça social, os direitos de todos os cidadãos à moradia, ao lazer, transporte, etc. Entretanto, o que prevalece é justamente a propriedade privada, não só do ponto de vista jurídico, mas, sobretudo, na prática social. Isso porque, mesmo com a legislação

determinando que a propriedade cumpra sua função social, o que deveria dificultar a especulação da terra e dos imóveis urbanos, nota-se que ela ocorre nas cidades brasileiras geralmente sem maiores problemas para os seus agentes.

A especulação relaciona-se com o fato dos proprietários fundiários, especialmente os grandes, reterem a terra, o que gera “[...] uma escassez de oferta e o aumento do seu preço, possibilitando-lhes ampliar a renda da terra”. (CORRÊA, 1995, p. 14). A terra urbana como mercadoria tem o seu valor¹⁵ definido

[...] através da localização, papel e grau de inter-relação com o espaço global, produzido, mesmo que seja potencial, dentro de condições específicas. [...]. O processo de formação do preço da terra, como manifestação do valor das parcelas [do espaço] leva em conta desde processos cíclicos da conjuntura nacional (que incluem a forma de manifestação de processos econômicos mundiais) até aspectos políticos e sociais específicos de determinado lugar. Todos esses fatores vinculam-se ao processo de desenvolvimento urbano que, ao realizar-se, redefine a divisão espacial, e com isso o valor das parcelas. (CARLOS, 1994, p. 170-171).

Portanto, o proprietário fundiário, ao comercializar a terra urbana, se apropria de parte do valor gerado com a produção do espaço geral, bem como pela instalação de equipamentos coletivos e da infraestrutura presentes na cidade. Por isso, segundo Carlos (1994, p. 170), “[...] o que está sendo apropriado é o trabalho geral da sociedade contido na totalidade do espaço geográfico”.

Ademais, a especulação promove simultaneamente a existência de “espaços vazios” no intraurbano e a expansão territorial da cidade com a conversão da terra rural em urbana, seja do ponto de vista jurídico e/ou no que se refere à mudança no tipo de uso e ocupação do solo com a produção de um espaço urbano. Essa transformação, que muitas vezes é acentuada pela atuação do poder público, exige dele mais investimento em infraestrutura urbana para o atendimento das necessidades da população. Contudo, essa expansão urbana não ocorre de forma homogênea. Em algumas áreas, o processo é mais intensificado que em outras, isso

¹⁵ Carlos (1994) evidencia que diferente do espaço, a “terra em si”, a “terra matéria” não possui valor porque não é produzida pelo trabalho. Porém, ao considerar a ideia de “terra-espaço”, essa autora afirma que a terra urbana, como mercadoria, possui valor. Pois, a autora utiliza a palavra terra entendendo-a “[...] como uma parcela contida e inter-relacionada num espaço mais amplo” (CARLOS, 1994, p.168). Dentro dessa perspectiva, a autora discute mais sobre a valorização da “terra-espaço” e do espaço urbano do que sobre renda fundiária. E, apesar do debate sobre valorização e renda ser relevante, pois esses fatores irão interferir nas decisões dos agentes no que se refere à produção da cidade, nessa dissertação, não houve o aprofundamento dessa temática, porque o presente trabalho tem como objetivo central a discussão sobre os problemas urbanísticos, fundiários, ambientais presentes na produção dos loteamentos.

mesmo no interior de um único município. Para Corrêa (1995, p. 17):

Os diferenciais de direção em que as transformações se verificam dependem, por sua vez, da estrutura agrária que pode viabilizar ou não as operações de valorização fundiária, das condições ecológicas diferenciadas, da existência de eixos de circulação, e dos tipos de uso a que se destina a terra urbana.

A expansão urbana dentro do viés capitalista, ou seja, relacionada à especulação, ao acesso desigual à terra, à moradia, é mais intensa e promove as contradições socioespaciais presentes na produção da cidade. “Se por um lado existem as favelas, os loteamentos irregulares e os conjuntos populares, por outro, se encontram os condomínios fechados, além dos denominados bairros nobres de residências de alto padrão de construção” (MAIA, 2010, p. 9). E assim, concomitantemente, a cidade legal e a ilegal são engendradas.

2.2.1 O acesso à terra e a produção da cidade legal e ilegal no Brasil: algumas considerações

A produção da cidade (i)legal no Brasil está relacionada à questão fundiária urbana, à legislação concernente à temática que pode ser ou não considerada no processo de produção do espaço urbano, à atuação do Estado e dos agentes sociais nesse processo, etc. Para Maricato (1995, 2002), a cidade ilegal perpassa pelas condições de moradia e é constituída, sobretudo, pelos loteamentos clandestinos e pelas ocupações ilegais de terra urbana para fins de habitação direcionada à população pobre. Como a temática deste trabalho são os loteamentos, optou-se por não discutir os tipos de ocupações ilegais e tratá-las de forma mais geral para apontar os problemas da cidade ilegal.

Diferentemente das ocupações, os loteamentos clandestinos “[...] não constituem, geralmente, terras invadidas, mas podem apresentar diversas formas de ilegalidade em relação à documentação de propriedade ou em relação às exigências urbanísticas” (MARICATO, 2002, p. 154). Portanto, a ilegalidade da cidade ilegal não está sempre vinculada a forma como seus moradores adquirem a terra. Contudo, é o preço dela que obriga parte da população pobre e desassistida de políticas relacionadas à habitação a recorrerem a esse tipo de loteamento. Os que não têm poder aquisitivo para isso, recorrem as ocupações já citadas, ou até mesmo podem tornar-se pessoas em situação de rua. Nota-se que essa dificuldade de acesso à

terra, sobretudo as dotadas de infraestrutura, é um dos entraves que fomenta a produção da cidade ilegal. Esse entrave é fruto da urbanização capitalista, que gera desigualdades socioespaciais, combinada com questões relacionadas ao contexto histórico brasileiro.

Holston (2015) afirma que desde a colonização o acesso à terra é desigual no país. No Período Colonial, o acesso a esse bem natural ocorria tanto de forma considerada legal, através do regime de sesmaria, como de maneira ilegal. Nessa última situação, a posse dava-se por meio da usurpação de terras públicas, não apenas realizada por parte da população excluída socialmente, mas também pelas “elites fundiárias” que recorreram a essa prática durante séculos como intuito de garantir a ampliação de seus negócios, bem como a concentração de propriedades. E, de acordo com o autor, enquanto os primeiros não tinham condições econômicas para realizar os trâmites exigidos na época (registro, pagamento de impostos e taxas) para a legalização da posse, “as elites fundiárias” tinham. A oportunidade de legalização estimulou essas “elites” a realizarem novas invasões em terras públicas.

Além disso, enquanto em outros países, durante o século XIX, houve a reforma do direito de propriedade que buscou eliminar os privilégios fundamentados na propriedade de terra, impulsionar o mercado e promover a igualdade jurídica que dinamizaram a economia capitalista, etc., no Brasil, apesar de mudanças na forma de acesso à propriedade, como o fim do regime de sesmaria em 1822, o poder dos grandes proprietários de terra, seja no campo ou na cidade, acabou prevalecendo (MARTINS, 1994).

A própria Lei de Terras de 1850, que regulamentou a temática após a abolição das sesmarias, “[...] longe de ter por objetivo a liberalização do acesso à terra, teve por objetivo justamente o contrário: instituir bloqueios ao acesso a propriedade por parte dos trabalhadores [...]” (MARTINS, 1994, p. 76). Nota-se também que essa lei não garantiu o fim das formas ilegais de acesso à terra (HOLSTON, 2015). Assim, tanto a ilegalidade como a legalidade proporcionaram benefícios a esses grandes proprietários.

Para Martins (1994), enquanto países como a Inglaterra e a França passaram por rupturas profundas que provocaram transformações na relação entre riqueza e poder com a ascensão da burguesia, com a industrialização, etc., no Brasil, as mudanças sociais e políticas ocorreram de forma lenta, sem súbitas e acentuadas rupturas nas esferas econômica, cultura, institucional, enfim na sociedade em geral.

No contexto brasileiro,

[...] a modernização se dá no marco da tradição [...]. O novo sempre surge do velho: foi o próprio rei de Portugal, em nome da nobreza, que suspendeu o medieval regime de sesmarias na distribuição de terra; foi o príncipe herdeiro da Coroa portuguesa que proclamou a Independência do Brasil; foram os senhores de escravos que aboliram a escravidão; foram os fazendeiros que em grande parte se tornaram comerciantes e industriais ou forneceram os capitais para esse desdobramento histórico da riqueza do país [relacionada à industrialização]. (MARTINS, 1994, p. 30, grifo do autor).

Isso não quer dizer que os grupos detentores do poder são estáticos, não passem por transformações, não tenham suas próprias contradições, não enfrentem resistências e oposições, ou que as insurgências e mobilizações contrárias a esses grupos não sejam relevantes para as mudanças ocorrerem na sociedade. E sim que, geralmente, mediante as inevitáveis ou necessárias transformações sociais devido a fatores econômicos, a pressões internas e/ou externas ao país, etc., esses grupos buscam, de alguma maneira, conduzir, direcionar ou construir alianças para intervir nos processos sociais, de forma a tentar manter os seus privilégios, ou pelo menos, reduzir suas perdas em relação poder político, econômico, etc.

Por conta dessa situação, dessas alianças, Martins (1994, 2010) e Maricato (1995, 2002) afirmam que a modernização no país é incompleta. “Como parte integrante de um processo que é capitalista, sem dúvida, e de uma sociedade de classes, relações calcadas no favor, no privilégio e na arbitrariedade caracterizam a formação da sociedade brasileira” (MARICATO, 1995, p. 4). Essa conjuntura histórica contribui na compreensão do porquê da existência dos latifúndios e da dificuldade de acesso à terra urbana no país e também implica no aprofundamento da desigualdade socioespacial.

Maricato (1995, 2002), ao tratar da industrialização, que para a autora foi impulsionada após os anos de 1930, destaca a aliança entre os grandes proprietários de terras rurais e a burguesia urbana que trouxe mudanças ao país, mas sem grandes rupturas, associou-se o crescimento urbano industrial com práticas arcaicas no campo e na cidade. Justamente por conta dessa aliança é que o governo de Getúlio Vargas, ao instituir na década de 1940 a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que contribuiu para a regulamentação da relação capital/trabalho e garantiu direitos aos trabalhadores urbanos, não assegurou nenhum benefício aos que trabalhavam no campo.

Contudo, esses direitos dos trabalhadores citadinos não garantiram aos mesmos, acesso à cidade legal, a maioria foi direcionada para morar em áreas sem infraestrutura, em loteamentos clandestinos, etc. Inclusive, a lei referente a loteamento urbano, sancionada por Vargas, que será discutida no próximo capítulo, não enfrentou os interesses do mercado fundiário e imobiliário capitalista que se fortaleceu durante o século XX.

A associação entre o capital e a propriedade de terra, a aliança do atraso, como denomina Martins (1994), se intensifica com a Ditadura Militar, pois até o golpe de 1964 essa aliança era essencialmente política, mas posteriormente se tornou também social e econômica. Assim, a concentração de terra tornou-se um negócio lucrativo ao capital. Grandes empresários, principalmente do Sudeste, sem experiência com a agropecuária, tornaram-se, devido a incentivos fiscais, empresários rurais e donos de grandes propriedades, especialmente na Amazônia (MARTINS, 1994). Para o autor, essa aliança modernizou o latifúndio e inviabilizou uma distribuição radical de terras rurais que expropriasse os grandes proprietários e os substituíssem por pequenos e pela agricultura familiar.

Essa situação favoreceu à intensificação da migração da população do campo em direção à cidade, na expectativa de conseguir trabalho e uma melhor qualidade de vida. De acordo com a série histórica do IBGE (2010), foi entre a década de 1960 e 1970 que a população brasileira passou a residir predominantemente no espaço urbano e certamente essa migração é um dos fatores que contribuíram para esse fenômeno. O fato é que, independentemente das várias causas que expliquem o aumento da população citadina, a moradia em áreas com infraestrutura urbanística de qualidade tornou-se ainda mais complicada para a classe de menor poder aquisitivo. Por isso, segundo Maricato (2002), os loteamentos clandestinos, as ocupações ilegais se acentuaram durante a Ditadura.

O governo militar não contribuiu para a democratização do acesso à terra no campo, tão pouco na cidade. Pode-se dizer que a aliança desse governo, no que se refere à política urbana e a habitacional, era com os capitais relacionados ao setor fundiário e imobiliário, pois elas foram preponderantes para, como destaca Maricato (1995, p.22),

[...] a estruturação e consolidação do mercado imobiliário [...], financiando a verticalização das áreas residenciais mais centrais; contribuindo para o aumento especulativo do solo; dinamizando a promoção e a construção de imóveis (o mercado imobiliário atinge um novo patamar e uma nova escala); diversificando a indústria de

materiais de construção; [...] patrocinando a formação e consolidação de grandes empresas nacionais de edificação e mesmo de construção pesada, nas faraônicas obras de saneamento básico.

Por conta justamente dessa aliança que as reivindicações de movimentos sociais para a realização de uma reforma urbana que combatesse a especulação do solo urbano, que buscasse garantir também aos trabalhadores mais pobres acesso à cidade legal, que costuma ter uma maior qualidade urbanística, etc. foi contida pela Ditadura. Essas reivindicações ganharam força com a redemocratização do país. Inclusive, de acordo com Villaça (1999), houve a apresentação de uma emenda popular de reforma urbana na época da elaboração da nova Constituição Federal, a de 1988.

Apesar de alguns avanços nessa legislação, que será discutida de forma mais aprofundada no próximo capítulo, o que prevaleceu, mais uma vez, foi o interesse do mercado fundiário e imobiliário, pois os instrumentos urbanísticos propostos na Constituição só podem ser utilizados mediante a regulamentação a partir de outras leis e mesmo quando isso ocorre não significa que necessariamente eles são aplicados. “A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.” (MARICATO, 2002, p. 150). Nota-se, assim, que quando os grupos, as classes ou frações de classes detentoras do poder não conseguem impedir os avanços sociais completamente, buscam formas de postergá-los, reduzi-los, esvaziá-los, enfim, dificultar a sua concretização.

Como a produção do espaço urbano é preponderante para o processo de reprodução e acumulação do capital, as normativas de controle do uso e da ocupação do solo e a democratização do acesso à terra urbanizada tendem a ser vistas como entraves, ainda mais com a presença do neoliberalismo, que defende flexibilizações das regulamentações estatais em diversas áreas, inclusive na relacionada à produção da cidade.

Contudo, sem esse controle e essa democratização, mesmo o aumento de investimentos públicos em moradia popular, obras de saneamento, urbanização de áreas precárias relacionadas às ocupações ilegais, etc., que são medidas indispensáveis no contexto brasileiro, podem trazer impactos negativos à cidade. Isso porque esses investimentos são feitos visando mais a atender a lógica do mercado do que as necessidades da população pobre, como aponta Maricato (2014, 2019), ao tratar da política habitacional e urbana desenvolvidas pelos governos

federais petistas ocorridos entre os anos de 2003 e 2016.

Um exemplo disso, mencionado pela autora, são as habitações do Programa Minha Casa, Minha Vida, que geralmente foram construídas em áreas afastadas da cidade já consolidada, por conta do preço da terra que tende a ser mais barato nesses locais. Porém, isso acarretou uma série de problemas para o poder público, que precisou gastar mais para a instalação e posterior manutenção dos serviços referentes ao abastecimento de água, rede de esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, etc., bem como traz prejuízos para os futuros moradores, como a dificuldade de mobilidade urbana.

Além disso, a implantação desses conjuntos habitacionais nessas áreas provocou a especulação fundiária decorrente do crescimento horizontal da cidade, muitas vezes desnecessário por conta dos “espaços vazios” presentes no intraurbano. Assim, o ônus da urbanização capitalista é coletivo, mas a apropriação dos benefícios é privada e fica principalmente com o mercado fundiário e imobiliário.

Os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado podem ser considerados como pertencentes a cidade legal, uma vez que tendem a apresentar a regularização fundiária, uma infraestrutura urbanística, que costuma ter seus problemas, mas geralmente é mais completa e possui mais qualidade que a presente nas ocupações ilegais e nos loteamentos clandestinos. Esses conjuntos são um exemplo que a cidade legal também apresenta desigualdades sociais, não é homogênea, bem como não é composta apenas de condomínios, loteamentos, etc. voltados para as classes média e alta.

Vale ressaltar também que na cidade tida como legal há ilegalidades que, muitas vezes, não são percebidas, seja porque é difícil obter acesso a informações e dados referentes a grupos, classes e frações de classe que são detentores do poder político, econômico, etc., seja porque essas ilegalidades podem estar camufladas em uma aparente legalidade (HOLSTON, 2015). Inclusive, ao tratar de questões relacionadas a propriedade de terra, esse autor também demonstra como no Brasil, inúmeras vezes, até para agentes do sistema judiciário é trabalhoso ou mesmo inviável determinar a realidade dos fatos apresentados em juízo.

Além disso, é comum recorrer-se a medidas extrajudiciais e políticas para legalizar o ilegal (HOLSTON, 2015). Como aponta Capel (1974), a produção do espaço urbano ora ocorre de acordo com as determinações legais, ora em desconformidade total ou parcialmente. Nesse caso, os agentes buscam

posteriormente a validação por parte do Estado. Essa busca ocorre para legalizar as desconformidades presentes tanto na cidade ilegal como na tida como legal, sendo que para os agentes e habitantes dessa última há mais facilidades nesse processo.

Enquanto, a maioria dos habitantes da cidade legal tende a ter condições econômicas para seguir as determinações legais, mas nem sempre o fazem, os da cidade ilegal geralmente não possuem essas condições. Ademais, apesar dos problemas socioespaciais, fundiários e urbanísticos da cidade legal, inclusive com as irregularidades “permitidas” pelo Estado para atender os interesses das classes de maior poder aquisitivo, no que se refere, por exemplo, a moradia, a cidade ilegal apresenta uma série bem maior de problemas aos seus moradores

Como evidencia Maricato (2019), as habitações são produzidas desconsiderando as normativas referentes ao parcelamento do solo, ao código de obras, bem como sem um conhecimento técnico relacionado à engenharia, arquitetura, sem financiamento público ou privado. Por isso, a casa é construída, geralmente, pelos próprios moradores ou com a participação desses e por etapas, uma vez que a renda não permite que a construção de todo o imóvel ocorra no mesmo período.

As habitações produzidas de forma precária e em áreas não recomendadas por conta das características geotécnicas do solo, além de contribuir para a degradação do meio ambiente, favorecem a inundações, desmoronamentos que, muitas vezes, vitimam os próprios moradores. Assim, “uma parte da população brasileira mora ilegalmente, mas não mora ilegalmente porque quer. Mora ilegalmente porque não tem acesso ao mercado privado legal” (MARICATO, 2019, p.42).

A exclusão desse mercado é decorrente dos baixos salários que dificultam a reprodução da vida dos trabalhadores em proveito da reprodução do capital. E isso repercute não apenas no acesso à moradia, como também ao lazer, educação, saúde e a cidade de modo geral. “A acumulação capitalista proporciona, como contraponto, a acumulação da miséria” (CARLOS, 1994, p.133). E a tendência é de piora nas condições de vida e de trabalho, mesmo para os trabalhadores que atuam no mercado formal brasileiro. Uma vez que foram aprovadas várias leis relacionadas à temática que reduziram, flexibilizaram direitos, tais como: a lei nº 13.467/2017, referente à reforma trabalhista; a lei nº 13.429/2017, que ampliou a terceirização no país; a emenda constitucional nº 103 de 2019, relacionada à reforma da previdência,

etc.

E a população fora desse mercado está submetida ao desemprego ou a relações trabalhistas ainda mais precarizadas, já que não há garantias acerca dos seus direitos. A degradação dessas relações pode chegar ao ponto de grandes empresas capitalistas, multinacionais inclusive, recorrerem ao trabalho análogo ao escravo. “[...] Essa relação de trabalho socialmente irracional e anticapitalista se insere racionalmente no processo de reprodução ampliada do capital, sendo mais lucrativa do que o trabalho assalariado propriamente dito” (MARTINS, 2010, p. 31).

Martins (1994, 2010) discute sobre esse tipo de trabalho no âmbito rural, mas ele também pode ser encontrado nas cidades, como no caso de grandes corporações do setor têxtil que contratam empresas, via processo de terceirização, para a realização da produção de suas mercadorias e estas empresas utilizam o trabalho análogo ao escravo.

Diante da precarização do trabalho, da concentração de renda e da dificuldade de acesso à terra urbana no Brasil, resta a classe de menor poder aquisitivo buscar habitar na cidade ilegal. Essa situação é estimulada pelo Estado, seja quando não garante os direitos assegurados por lei a essa parcela da população, seja quando cria legislações que beneficiam apenas ao capital, etc. Maricato (1995), ao tratar da exclusão de parte da sociedade das benesses do capitalismo, destaca como ela contribui para uma extensão da ilegalidade a várias esferas da vida social.

Uma das faces centrais da exclusão é a ilegalidade generalizada [...] ilegalidade nas condições de moradia (favela, aluguel informal de cômodo, loteamento ilegal), ilegalidade nas relações de trabalho, ilegalidade na ação da polícia ou desconhecimento de tribunais para a resolução de conflitos [...] (MARICATO, 1995, p. 46).

A reprodução da vida na cidade ilegal não envolve apenas dificuldades mais diretamente relacionadas à dimensão espacial, como os problemas vinculados à habitação, à degradação ambiental e à ausência de infraestrutura urbana, que causam muitos transtornos à população. Também envolve problemas como a maior exposição à violência, seja por parte de criminosos, bem como por parte da Polícia, portanto do Estado. Além disso, os habitantes dessa cidade estão mais propensos a sofrerem processos de discriminação social em relação à etnia, gênero, renda, etc. Isso porque a pobreza tende a acentuá-los. (MARICATO, 1995)

Apesar da intensificação desses problemas na cidade ilegal, eles também

estão presentes na cidade legal, inclusive a violência é uma das justificativas utilizadas para o fechamento de loteamentos e condomínios direcionados para a classe média e alta. Os moradores dos conjuntos habitacionais também sofrem com a violência social, por exemplo, há situações de famílias expulsas de suas residências pelo tráfico de entorpecentes. A atuação do mercado imobiliário legal, das indústrias, etc. também traz prejuízos ambientais para essa cidade, etc.

Enfim, apesar da cidade legal e ilegal possuírem suas diferenças, principalmente em relação a intensificação das desigualdades socioespaciais, a (re)produção de ambas e de suas contradições ocorrem de forma articulada, imbricada, o que acontece em uma certamente irá implicar, de diversas maneiras, na outra. A cidade é, simultaneamente, uma só e múltipla, com suas várias espacialidades e temporalidades.

3. A PRODUÇÃO DE LOTEAMENTO E SEUS CONFLITOS EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS

3.1 LOTEAMENTOS URBANOS NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E HISTÓRICOS

Ao analisar a literatura sobre a produção de loteamentos urbanos, percebe-se que, de forma geral, as ações do Estado terminam por estimular esse processo com vistas, sobretudo, aos interesses dos agentes fundiários e imobiliários. Apesar de já ocorrerem parcelamentos antes de 1850, os loteamentos no Brasil tornam-se de fato viáveis com a Lei de Terras, já que a terra enquanto mercadoria passou a poder ser comercializada de forma abrangente. Assim, foi a partir dessa normativa que “surge o loteador, o empreendedor imobiliário que retalha uma gleba, vende suas parcelas, passa igualmente a desenhar a cidade” (MARX, 1991, p.111).

De acordo com Leonelli (2010), apenas a partir do século XX é que foram construídas as primeiras normativas legais sobre a temática. A autora destaca que essa tentativa de controle sobre a implantação de loteamentos deu-se primeiramente no nível da municipalidade com vistas à organização do espaço produzido em função dos lotes urbanos. Para isso, foram criadas leis relacionadas ao arruamento, nivelamento de vias, a exigência de planta com a divisão dos lotes, etc., que demarcavam o espaço público do privado.

Segundo Leonelli (2010) e Silva (2014), apenas na década de 1930 surgiu a primeira lei federal que regulamentava os loteamentos, foi o Decreto-Lei 58/1937 que exigia para realização desse tipo de empreendimento a apresentação da planta do imóvel, de um memorial com vários elementos, dentre eles, o plano de loteamento, entre outras exigências. Também tratava sobre o pagamento de lotes em prestações, pois havia, segundo Silva (2014, p. 45), “[...] a alta dos preços da terra que inviabilizava a compra à vista para grande parte da população, sendo então necessária a compra a prazo”.

Essa lei, desenvolvida durante o governo de Getúlio Vargas, não foi suficiente para a resolução dos problemas urbanos ocasionados pela lógica de produção dos loteamentos realizados muitas vezes de forma ilegal, sem a devida infraestrutura, etc. Santoro (2012), ao tratar dos três momentos relacionados à expansão territorial urbana no Brasil, sendo o primeiro, entre os anos de 1930 a 1950, marcado justamente pelos vários governos de Vargas. A autora destaca que nesse período

houve a implementação de uma política de habitação que visava possibilitar a produção de moradia barata para força de trabalho voltada às indústrias¹⁶ e com isso estimulava a especulação imobiliária e fundiária, além do crescimento horizontal da cidade sobre o território rural.

A consequência disso foi a intensificação dos problemas no espaço urbano, sobretudo nas grandes cidades, onde a população tornou-se mais numerosa, portanto demandava uma maior organização e oferta de serviços públicos, como o de transporte, e havia também a necessidade de mais políticas e programas de habitação, etc. Entretanto, de acordo Bonduki (2017), apesar das deficiências do Decreto-Lei 58/1937, foi apenas no final da década de 1970 que houve a criação de uma lei mais rígida sobre as normas para a construção de loteamentos. A demora ocorreu porque:

O mais provável é que o governo não tivesse interesse em tomar medidas para evitar a precariedade dos loteamentos porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia autoempreendida e, portanto, da reprodução da força de trabalho. (BONDUKI, 2017, p. 297).

A nova lei foi a nº 6766 de 19 de dezembro de 1979 que, como já mencionado neste trabalho, regulamenta as duas possibilidades de parcelamento do solo: loteamento e desmembramento. O loteamento é definido no segundo artigo da lei como: “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (BRASIL, 1979). Já para o desmembramento não é permitido a abertura de novas vias, mas apenas a subdivisão da gleba em lotes.

A legislação considera “lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (BRASIL, 1979). Nota-se que o legislador buscou, simultaneamente, respeitar as particularidades dos municípios, no caso, os índices urbanísticos por eles determinados e exigir, dos responsáveis pelos loteamentos, a instalação de uma infraestrutura composta por: “[...] equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação para o loteamento” (BRASIL, 1979).

¹⁶ A autora evidencia também o elo entre o processo de industrialização e o de expansão urbana no Brasil, salientando que o desenvolvimento industrial ocorreu de maneira predominante no município de São Paulo, portanto o mesmo aconteceu com o processo de expansão urbana nesse momento.

Os dois trechos citados, inseridos através de alterações na lei de parcelamento da década de 1970, asseguram, pelo menos do ponto de vista legal, equipamentos e serviços básicos para a cidade produzida por meio da implantação desses empreendimentos e assim podem beneficiar, não só os compradores dos lotes, como também a coletividade, ao considerar o loteamento como parte da cidade e não um empreendimento imobiliário isolado.

Uma outra modificação, que reforça o entendimento apresentado acima, foi a inserção de mais requisitos urbanísticos para a produção de loteamentos. Entre eles, destaca-se: a necessidade das áreas dos loteamentos que forem destinadas ao sistema viário, aos equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres serem proporcionais à densidade de ocupação que deve ser definida pela municipalidade, no seu planejamento urbano.

Contudo, não foram só as alterações na lei original que propiciaram exigências importantes para que parcelamento do solo beneficie a sociedade e não apenas os loteadores. A lei elaborada em 1979 já previa vários requisitos urbanísticos, como também proporcionou, segundo Silva (2014), ao Estado a possibilidade de uma fiscalização mais efetiva, principalmente em relação aos loteamentos clandestinos e irregulares, pois a construção desses tipos de loteamentos tornou-se crime a ser punido com reclusão e multa.

Essa legislação foi criada pelo governo militar no Brasil (1964-1985) e, para Santoro (2012), o período da Ditadura corresponde à segunda fase da expansão urbana no país e foi marcado pela elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano, por grandes investimentos nas políticas habitacionais com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁷ e pelo financiamento da casa própria, principalmente para a classe média. Assim,

Nas grandes cidades, a utilização dos recursos pela classe média colaborou para a valorização da terra urbana e expandiu o espaço dessa classe pelo território, corroborando para a expansão urbana das faixas de renda mais pobres que, sem ter espaços na cidade, terminavam indo viver cada vez mais longe, reforçando o padrão de crescimento urbano-industrial (SANTORO, 2012, p. 78).

Portanto, a política urbana no Período Militar, por um lado, estabeleceu a possibilidade de maior punição em relação aos loteamentos que não estavam de acordo com todos os requisitos legais e, por outro, fomentou a produção desse tipo

¹⁷ Segundo Santoro (2012), esse banco foi extinto no ano de 1986 e sua estrutura foi absorvida pela Caixa Econômica Federal.

de loteamento e das favelas, uma vez que a população mais pobre não teve suas demandas por moradia atendidas.

No período referente à terceira fase do processo de expansão territorial urbana no Brasil, que, para Santoro (2012), se iniciou com a redemocratização do país, também houve a elaboração de legislações voltadas para a política urbana, habitacional, etc. A primeira normatização desse período foi justamente a Constituição Federal de 1988, que nos seus artigos 182 e 183 dispõe sobre a política urbana a ser desenvolvida no país e exige a elaboração de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, trata da função social da propriedade urbana, da possibilidade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ser cobrado de forma progressiva no tempo, da imposição do parcelamento ou edificação para solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, etc. (BRASIL, 1988).

Esses artigos da Constituição foram regulamentados no Estatuto da Cidade, que não menciona diretamente os loteamentos, mas traz normatizações sobre o parcelamento do solo que podem ser utilizadas nas decisões sobre esse tipo de empreendimento (loteamentos). Entre essas regulamentações, destacam-se algumas das diretrizes gerais contidas no artigo segundo, tais como:

- VI- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - [...] c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...]
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (BRASIL, 2001).

Dessa forma, enquanto a lei nº 6766/1979 foi criada pelo legislador com o fito de, principalmente, disciplinar os aspectos urbanísticos, administrativos e criminais do processo de parcelamento do solo, o Estatuto da Cidade trata esse processo de maneira a considerar a função social da cidade e da propriedade urbana. Ou seja, o Estatuto trata o parcelamento do solo de forma ainda mais articulada à produção do

espaço urbano como um todo e até mesmo em relação ao espaço rural. Assim, ao considerar a literatura, nota-se que o grande problema do Brasil na produção de loteamentos não é a falta de legislações, mas sim a dificuldade em aplicá-las, principalmente porque no Estado capitalista os interesses dos agentes hegemônicos acabam sendo tidos como mais relevantes do que os da população em geral.

3.1.1 Principais problemas presentes na implantação de loteamentos

No Brasil, é muito comum a existência de loteamentos irregulares ou clandestinos, em detrimento dos regulares, ou seja, aqueles produzidos com o cumprimento de todas as exigências legais que para Holston (2015) são minoria no país. Neste trabalho, considera-se os loteamentos clandestinos e irregulares como ilegais, pois a Lei nº 6766/1979 destaca, no seu artigo 50, que se configura crime, entre outras ações, a construção de loteamentos para fins urbanos sem autorização do órgão público responsável, ou em desconformidade com as disposições da própria lei federal de parcelamento do solo ou das normativas do Distrito Federal, estados e municípios relacionadas à temática (BRASIL, 1979). As ilegalidades presentes na produção desses empreendimentos são variadas e geralmente estão articuladas, destacam-se problemas urbanísticos, ambientais, fundiários, etc.

Os loteamentos irregulares são aqueles que, segundo Pasternak (2010), têm seu projeto de parcelamento da gleba aprovado pela prefeitura, mas a construção do loteamento difere do que foi estabelecido no projeto, por exemplo, na instalação da infraestrutura prevista, na definição dos espaços livres para uso público, na articulação das vias de circulação do loteamento com as vias oficiais já existentes, etc. Esses empreendimentos podem apresentar também problemas referentes à inscrição no Ofício de Registro de Imóveis. Como destaca Gasparini (1988, p.130), de forma ainda mais detalhada, a irregularidade na produção de um loteamento ocorre quando

[...] o Poder Público competente [...] o examina e o aprova a pedido do interessado-parcelador que, registrado ou não o plano no cartório imobiliário [...], deixa de executá-lo ou o executa em descompasso com a legislação vigente ou em desacordo com o ato de aprovação ou, após a aprovação e execução regular, não o registra.

Nota-se que, apesar das múltiplas formas de irregularidades, elas estão vinculadas à execução do empreendimento e/ou ao registro no ofício de imóveis. Já

os loteamentos clandestinos são implantados sem a devida autorização do município e, conseqüentemente, sem o referido registro. Para Gasparini (1988), estão incluídos nessa categoria também loteamentos não executados, mas, que com base em uma planta ou projeto, tiveram os seus lotes comercializados.

Há situações que os loteamentos clandestinos têm seus projetos submetidos aos órgãos competentes, mas não são aprovados devido a problemas na documentação do imóvel, na proposta de empreendimento feita pelo loteador, etc. Em outros casos, os projetos sequer são apresentados aos órgãos municipais. Por conseguinte,

[...] o atendimento das determinações jurídicas é o orientador do planejamento da ação de lotear, seja quando os incorporadores tomam a decisão de atendê-las, seja quando, em função de produzir mais lotes a custos menores, tomam a decisão de realizar o loteamento irregularmente. (SPOSITO, 2004, p.73).

Vale ressaltar que a autora evita a terminologia loteamentos clandestinos e trata esse tipo de empreendimento como irregular. Isso porque o Estado, principalmente a nível municipal, acaba, em algum momento, tendo conhecimento da existência desses loteamentos, portanto eles não permanecem escondidos na clandestinidade. (SPOSITO, 2004). Apesar da concordância no que se refere à ciência do poder público municipal sobre esses imóveis, neste trabalho, optou-se pela distinção entre esses tipos de loteamentos para fins analíticos.

Ademais, os clandestinos tendem a ocasionar ainda mais prejuízos para os seus moradores, em comparação com os loteamentos que possuem apenas algum tipo de irregularidade, pois, além de apresentarem uma série de problemas urbanísticos, para o poder público, eles são inexistentes do ponto de vista legal, jurídico, o que certamente irá dificultar ainda mais o atendimento às reivindicações da população residente no local, seja pela implantação de infraestrutura urbana, pela regularização do parcelamento, do título de propriedade do lote, etc.

Os loteamentos ilegais promovem muitos problemas para a cidade como um todo, pois são produzidos, especialmente os clandestinos, sem considerar as mudanças que acarretam ao espaço urbano, como, por exemplo, a intensificação do trânsito de pedestres e veículos à medida que o loteamento for ocupado. Esse tipo de situação pode contribuir na redução da mobilidade urbana. Com base nesse contexto, nota-se que é imprescindível que a produção de loteamentos ocorra de acordo com a legislação vigente, de forma a assegurar os direitos de seus

moradores no que se refere à posse do lote, a infraestrutura, etc. e considerar a articulação com o espaço urbano já consolidado. Obviamente que os empreendimentos regulares também podem ocasionar problemas à cidade, até mesmo porque as normativas criadas garantem a legitimidade de interesses que nem sempre beneficiam toda a sociedade.

Um exemplo disso é o loteamento de acesso controlado incluído na legislação referente ao parcelamento do solo através da lei 13.465 de 2017, que proporciona benefícios aos donos dos lotes e aos empreendedores que os produzem, mas pode gerar problemas à cidade e para a população que não tem condições financeiras para adquirir esses lotes. Esse tipo de loteamento pode exigir dos pedestres e condutores de veículos, não residentes, a identificação ou o cadastramento. Feito isso, o acesso não pode ser negado e, em tese, os não residentes podem usufruir dos espaços públicos desse empreendimento; ou seja, daqueles espaços que obrigatoriamente todos os loteamentos devem doar à municipalidade, tais como: as praças, áreas verdes, vias de circulação, as áreas destinadas para os equipamentos comunitários, etc.

Os loteadores só podem realizar essa modalidade de loteamento após a regulamentação sobre o controle de acesso pelo município. Essa modalidade parece ter sido criada para legitimar o fechamento dos loteamentos, algo muito comum nas cidades brasileiras. O ingresso de um não residente nesses empreendimentos fechados só ocorre mediante autorização de algum morador. E, provavelmente, a previsão do controle de acesso na lei não irá modificar esse fato e sim garantir uma aparente legalidade ao fechamento dos loteamentos.

Nota-se que o Estado, com as suas normativas, políticas, projetos e ações, pode tanto proporcionar direitos à sociedade, como também garantir privilégios às classes de maior poder aquisitivo em detrimento do restante da população, o que é mais recorrente, na prática. E, assim, a cidade que é vista como legal, seja porque segue as normativas e/ou por ter irregularidades, que possibilitam a materialização dos seus privilégios, “consentidas” pelo Estado, atuam também na produção da cidade ilegal direcionada à população excluída socialmente.

Diferentemente das irregularidades presentes na cidade legal, as da cidade ilegal geram uma série de transtornos aos seus moradores que, ao não ter seus direitos, mesmo os previstos em leis, assegurados e tão pouco recursos financeiros para habitar em espaços condizentes com as exigências da legislação, recorrem a

moradias em ambientes sem a infraestrutura adequada, afastados dos equipamentos urbanos, inseguros, insalubres e, muitas vezes, em áreas que a construção de habitação é proibida por oferecer riscos aos seres humanos, como já foi discutido no capítulo anterior. Esse contexto relacionado à cidade (i)legal reverbera na implantação dos loteamentos urbanos.

Com o intuito de compreender a produção desses loteamentos em Santo Antônio de Jesus e sua articulação com a cidade, apresenta-se, na próxima seção, algumas considerações sobre o planejamento urbano. Isso porque, apesar dessa discussão não ser um elemento central neste trabalho, ela fornece subsídios para compreender a razão de leis e instrumentos urbanísticos não serem, muitas vezes, implementados.

Além disso, o planejamento e, principalmente, as legislações no âmbito municipal que o normatizam, tais como: o plano diretor, a lei de parcelamento do solo, etc. vão reverberar na produção dos loteamentos, seja, como já mencionado, na decisão de segui-las, total ou parcialmente, ou de desconsiderar as leis. E a lei de parcelamento, tanto a do âmbito federal como municipal, que regulamentam a implantação desses empreendimentos, fazem menção, algumas vezes, ao plano diretor e, portanto, consideram a função social da propriedade urbana.

3.2 PLANEJAMENTO URBANO E LOTEAMENTO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS

O planejamento urbano é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas condizentes com a realidade e as necessidades da população citadina, na decisão sobre o crescimento horizontal da cidade e no seu direcionamento, caso o município escolha fomentá-lo, na definição sobre a função social da propriedade, etc. Para Villaça (1999), esse planejamento urbano é amplo, engloba as normativas e planos direcionados para todo espaço intraurbano que versem sobre a produção, “ordenação”, “organização” desse espaço, exige atualizações e revisões no decorrer do tempo, as ações previstas interferem sobre a maioria da população, tem importância nas decisões de órgãos públicos, principalmente a nível municipal¹⁸.

¹⁸ Segundo Villaça (1999), esse planejamento surge no Brasil em 1875, com o primeiro documento oficial que discutia a necessidade de um plano geral para a cidade do Rio de Janeiro. Já os planos diretores, um dos instrumentos que compõem esse planejamento, foram engendrados no começo do século XX nos Estados Unidos (MONTE-MOR, 2007). No Brasil, esses planos se difundiram a partir da década de 1940 e após 1960 passaram por várias alterações em sua nomenclatura. O termo

O planejamento urbano brasileiro é perpassado pela ideologia, ou seja, por um “[...] conjunto de idéias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a” (VILLAÇA, p. 183, 1999). Para o autor, essa situação teve início, sobretudo, a partir de meados do século XX, quando o planejamento se tornou um “plano-discurso”, uma estratégia utilizada para dissimular as reais origens das desigualdades socioespaciais presentes na cidade capitalista, bem como a falta de propostas dessa classe para a efetiva resolução da situação.

Desse contexto, surgiu a concepção, ainda recorrente, segundo a qual o problema das cidades está relacionado ao crescimento “caótico” e “desordenado”, devido à falta de planejamento, de leis urbanísticas, etc. (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2002). Porém, como destaca Maricato (2002), o planejamento elaborado geralmente não era implementado, porque não atendia aos reais interesses do capital, do mercado imobiliário e fundiário.

Isso não quer dizer que necessariamente esses planos continham propostas consistentes para atender as demandas da população mais pobre. Muitas vezes, eles eram compostos mais de um extenso diagnóstico técnico sobre a cidade, produzidos por empresas estrangeiras, sem participação popular e dos servidores municipais que deveriam utilizá-los. Em várias situações traziam proposições que não eram operacionalizáveis, em outros momentos apenas elencavam diretrizes e objetivos gerais para ocultar questões urbanas conflituosas, etc. (MARICATO, 2002; VILLAÇA, 1999).

Contudo, como destaca Villaça (1999), houve uma época em que o planejamento urbano elaborado era executado. O período de 1875 a 1930 foi marcado pela proposição de planos de embelezamento e melhoramento urbanos que resultaram na expulsão da população mais pobre do centro, valorização imobiliária da área atingida, etc. Eles eram, geralmente, implementados porque traziam a previsão de obras e ações de urbanização do Estado que condiziam com os interesses da “elite” da época. Ela podia construir os planos e discuti-los abertamente, porque, de acordo com o autor, não era tão pressionada pela população urbana pobre, não havia um movimento operário forte, etc. (VILLAÇA, 1999).

“plano diretor” voltou a ser utilizado na Constituição de 1988, contudo, o conteúdo dele foi alterado (VILLAÇA, 1999). Para o autor, o planejamento urbano é uma ação estatal, o que não exclui a participação popular na sua construção. Já para Souza (2020), outros agentes podem e devem construir um planejamento urbano sem a participação do Estado. O autor menciona, por exemplo, a possibilidade de organizações da sociedade civil criarem um plano diretor alternativo ao do Estado.

A partir da década de 1930 e principalmente nas décadas posteriores, com a maior pressão de movimentos urbanos, até mesmo por conta da aceleração da urbanização, da industrialização e dos problemas sociais delas decorrentes, torna-se mais difícil a classe dominante revelar antecipadamente no plano urbano os seus reais interesses. Disso surgiu, como defendem Villaça (1999) e Maricato (2002), “os planos sem obras e as obras sem planos”, ou, pelo menos, sem um planejamento oficial publicizado e discutido anteriormente. “Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular”. (VILLAÇA, 1999, p. 2004).

No que se refere ao plano diretor, previsto no texto constitucional de 1988, os autores mencionados acima destacam que os donos do capital, principalmente os mercados fundiários e imobiliários, também buscam utilizá-lo com esse viés ideológico. Porém, para Villaça (1999), ele também traz alguns avanços se comparado com os planos urbanos anteriores, tais como: o fato do plano diretor municipal ser responsável pela definição da função social da propriedade urbana, a exigência de participação popular na sua elaboração, etc. Esses elementos podem trazer para o centro do debate público algo que a classe dominante busca esconder: a questão da terra urbana e os seus reais interesses na produção da cidade (VILLAÇA, 1999).

Segundo Cymbalista (2007), a Constituição de 1988, com o seu caráter descentralizador e municipalista, aliada ao Estatuto da Cidade, ressignificou o plano diretor, de forma a proporcionar ao poder público municipal uma maior autonomia na regulação e direcionamento de sua política urbana e, portanto, também do processo de produção da cidade. “Na prática, o plano diretor tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município” (CYMBALISTA, 2007, p. 34).

Isso porque o PDM, ao estabelecer a função social da propriedade, deve direcioná-la para atender as necessidades da população, no que se refere à justiça social, à qualidade de vida e também ao desenvolvimento das atividades econômicas (BRASIL, 2001). Esse plano também deve tratar da normatização do uso e da ocupação do solo urbano de maneira a estabelecer mecanismos para evitar, ou ao menos dificultar, a especulação fundiária e imobiliária muito comum nas cidades brasileiras, com a produção, por exemplo, de empreendimentos habitacionais como os loteamentos, e que ocasiona uma série de problemas

urbanos.

Diante disso, poder-se-ia acreditar que a elaboração de um plano diretor e sua implementação seriam capazes de produzir uma cidade sem desigualdades socioespaciais, o que é um equívoco. No modo de produção capitalista, ao qual o Estado atual está vinculado, os interesses do capital acabam prevalecendo, na maioria das vezes. As disparidades econômicas estarão presentes na sociedade, uma vez que o capitalismo sobrevive necessariamente da desigualdade social e essa situação irá reverberar na produção do espaço que, por sua vez, acentuará essa desigualdade.

Isso não significa que se deve deixar de lado o planejamento urbano, pois, como destaca Souza (2020), o Estado é um campo de disputas entre os vários grupos sociais. É importante ressaltar que a disputa, os conflitos e a divergência de interesses não ocorrem apenas entre os trabalhadores e os donos do capital, mas também entre as frações desse capital e mesmo no interior dos vários grupos excluídos socialmente. Souza (2020) concorda com as críticas marxistas da década de 1970 e 1980, segundo as quais o Estado busca viabilizar a reprodução do capital, mas discorda dessas críticas por elas defenderem que o planejamento urbano serve apenas para atender essa reprodução, ao afirmar que:

Embora a lógica da ação do Estado, em uma sociedade capitalista, tende a ser a da reprodução da ordem vigente, isso não precisa ser sempre verdade [...]. Contradições e conflitos, se bem explorados, podem conduzir a situações diferentes de um simples reforço da dominação, [...], por parte do Estado (SOUZA, 2020, p. 29, grifo do autor).

De fato, acredita-se que há possibilidades do planejamento urbano municipal contribuir para atenuar os problemas sociais e favorecer a produção de uma cidade menos desigual, não apenas com o plano diretor, mas também com outras normativas, que, ao considerar a realidade e as necessidades sociais, econômicas, habitacionais, ambientais locais, regulamentem o parcelamento do solo, direcionem a atuação do mercado imobiliário e fundiário no âmbito do município, etc.

Contudo, a aprovação e, principalmente, a implementação de leis municipais, estaduais ou federais, em que os interesses da coletividade tenham prevalência com relação aos dos agentes hegemônicos (grandes proprietários fundiários, imobiliários, empresários, etc.), são muito complexas, difíceis de se concretizarem. Ainda mais com a pressão do neoliberalismo para que o Estado reduza os investimentos em

políticas sociais e produza, como destaca Souza (2020), um planejamento flexível, subordinado às demandas e tendências de mercado, que possibilite isenções tributárias e subsídios para o desenvolvimento das atividades econômicas, etc.

Nesse contexto, a existência e aplicação de legislações que beneficiem a coletividade costumam demandar muita mobilização e anos de luta de movimentos, grupos e agentes sociais excluídos das benesses da sociedade capitalista. Já quando uma normativa legal possibilita a melhoria nas condições de vida de parte dessa população, mas proporciona também vantagens econômicas consideráveis para o capital e vantagens eleitorais para os políticos, elas são mais facilmente aprovadas e implementadas, como é o caso de alguns programas habitacionais brasileiros. Essa implementação não significa a resolução dos problemas sociais, ela tende a reproduzi-los. As ações engendradas pelo Estado costumam gerar uma série de problemas ao espaço urbano e à população mais pobre.

3.2.1 Normativas municipais, terra urbana e loteamento: entre a “teoria” e a prática

Como nas demais cidades brasileiras, a especulação fundiária e a imobiliária são recorrentes em Santo Antônio de Jesus e, ao considerar a importância do espaço para a reprodução do capital, a tendência é de intensificação desse processo. De acordo com o relatório produzido pela Aquino Consultores Associados, empresa responsável pela condução da primeira revisão do PDM que foi realizada no início dos anos 2000, tanto o Plano de Ação Integrada (PAI), elaborado no começo da década de 1980, como o Plano Diretor de 1991¹⁹ já mencionavam a especulação de terras urbanas. Inclusive, o plano de 1991 destacava que, por conta dessa situação, havia nas proximidades da área central “[...] grandes glebas usadas como pastos e chácaras ou lotes vazios em loteamentos [...]” (AQUINO, 2002, p. 44). Assim, espaços dotados de infraestrutura ficam, muitas vezes, desocupados ou são subutilizados à espera da valorização fundiária, imobiliária e o poder público precisa investir recursos na urbanização de áreas mais distantes. À população de menor poder aquisitivo sobram os espaços com infraestrutura ausente ou incompleta.

¹⁹ Apesar da Aquino (2002) citar o referido plano, não foi possível localizá-lo, mesmo após consultas ao Arquivo Público, à Câmara de Vereadores e à Procuradoria Geral do Município. Contudo, encontrou-se um relatório, produzido pela Belacidade (1991), que, em tese, teria dado base à lei referente ao Plano Diretor de 1991.

Diante dessa situação e, principalmente, a partir das exigências contidas no capítulo da Constituição de 1988, que versa sobre a política urbana, e no Estatuto da Cidade, o PDM de 2004 menciona vários instrumentos para mitigar esse processo, tais como: o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e destaca que os recursos financeiros oriundos dessas outorgas devem ser direcionados para a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, regularização fundiária, urbanização de áreas precárias, produção e melhorias de habitações, etc. nas áreas de interesse social que são ocupadas pela população de renda baixa, etc. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004a).

Ademais, a lei municipal de parcelamento do solo²⁰, que regulamenta a implantação de loteamentos para fins urbanos, trata sobre instrumentos ainda mais efetivos no combate à especulação, já que estimulam a ocupação dos “espaços vazios”, são eles: o parcelamento ou a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e, por último, a desapropriação do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b). Todos esses instrumentos podem contribuir no cumprimento da função social da propriedade, que é mencionada no PDM, quando essa normativa versa sobre a política urbana:

Art. 4º A política de desenvolvimento urbano deverá atender a função social da propriedade levando-se em conta:

- I- a equidade social na distribuição espacial da infra-estrutura;
- II- a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;
- III- a valorização da propriedade urbana conforme interesses coletivos;
- IV- a correção das distorções de valorização do solo urbano mediante tributação adequada;
- V- o acesso à terra legalizada e à moradia de boa qualidade extensivo a toda a população;
- VI- a adequação do direito de construir às normas urbanísticas, ambientais e aos interesses sociais; [...]
- IX- a utilização compulsória e tributação progressiva para imóveis subutilizados (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004a).

Contudo, mesmo sendo relevantes para o processo de “democratização do acesso ao solo”, expressão que aparece algumas vezes no plano diretor, os

²⁰ Essa normativa regula o parcelamento do solo, o sistema viário, a circulação, o transporte e o zoneamento ambiental-urbano do município. A lei de nº 19, de 19 de novembro de 2004, foi a primeira a normatizar o parcelamento do solo para fins urbanos em Santo Antônio de Jesus. Acredita-se que antes disso, a lei utilizada para regulamentar esse tipo de parcelamento era a legislação nacional sobre a temática, a lei 6766 de 1979.

instrumentos citados acima não foram normatizados em leis específicas, portanto, mesmo citados no PDM, não podem ser utilizados pela administração pública. No que se refere ao IPTU, o Código Tributário Municipal destaca que ele “[...] poderá ser progressivo no tempo, nos termos de lei municipal, com vistas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade” (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2008). Portanto, percebe-se que a aplicação desse tipo de IPTU também exige a criação de uma outra legislação municipal²¹.

E se, por um lado, a existência de leis para a regulamentação desses instrumentos não garante o seu cumprimento e, mesmo quando cumpridas, não são suficientes para a resolução das desigualdades socioespaciais presentes na sociedade capitalista, por outro, a inexistência dessas regulamentações é um indicativo que não há interesse dos poderes executivo e legislativo municipais na coibição da especulação fundiária e imobiliária, o que tende a intensificar a desigualdade no espaço urbano e negar a função social da propriedade.

Essa situação remete a discussão realizada por Maricato (2002) e Villaça (1999) sobre como o planejamento urbano pode ser ideológico. Coloca-se no plano a importância da “democratização do acesso ao solo” com infraestrutura, equipamentos, etc., mas não são criadas as condições efetivas para a concretização disso. Nesse aspecto, o planejamento do município “[...] acaba, assim, por se tornar aquele plano que define a orientação que o plano deverá seguir quando vier a ser feito” (VILLAÇA, 1999, p. 234).

Entretanto, outras ações e propostas contidas no PDM foram executadas. Por exemplo, o tratamento urbanístico de praças, a implantação de passarelas para pedestres em duas áreas periféricas, a realização de algumas das obras previstas para a melhoria da infraestrutura em áreas de urbanização precária, etc. Vale ressaltar que para saber todos os programas, as propostas e ações elencadas no

²¹ O IPTU “convencional”, ou seja, sem essa progressividade é cobrado no município. Contudo, não foi possível determinar exatamente a partir de quando essa cobrança começou. Em pesquisas junto ao Arquivo Público Municipal, foi localizado um projeto de lei do ano de 1943 que tratava das receitas e despesas do município para o ano seguinte e cita, entre outros impostos: o Territorial e o Predial. Não está explícito que esses dois impostos eram direcionados apenas para a área urbana. Esse direcionamento aparece em um projeto de lei de 1966 que trata do código tributário municipal. De acordo com uma informação escrita no documento à mão, o referido projeto tornou-se lei naquele ano. A legislação mais antiga encontrada que menciona o termo IPTU foi do ano de 1978 e autorizava a prefeitura a anistiar multa, juros e correções monetárias desse e de outros impostos não pagos no período de 1973 a 1977. Nota-se que enquanto no documento de 1966 havia a separação do imposto territorial urbano do predial, no de 1978 os dois impostos já aparecem unificados. Portanto, acredita-se que o IPTU, como é conhecido atualmente, tenha sido instituído no município entre o final da década de 60 e início dos anos 70 do século passado.

PDM que foram efetivamente implementadas e se isso ocorreu de acordo com o instituído nesse plano, com as necessidades da população, torna-se necessário o desenvolvimento de outras pesquisas, que não são objetivo deste trabalho.

Outra questão a destacar sobre a atuação do Estado, em sua esfera municipal, é a criação de leis que incentivam a produção de empreendimentos imobiliários, mais especificamente de loteamentos. É o caso da lei nº 1244, de 07 de julho de 2014, que concede descontos no IPTU para loteamentos habitacionais produzidos fora da zona urbana que possuam, no mínimo, 200 lotes. Esse desconto é de 90% no primeiro ano, após a aprovação do projeto do empreendimento pelo município, e diminui com o passar do tempo até chegar a 60% no quarto, e último, ano da concessão do incentivo. Segundo a normativa, o desconto é apenas para o empreendedor, ou seja, ele cessa com a venda do lote (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2014).

Percebe-se que essa normativa beneficia as empresas imobiliárias que podem realizar um empreendimento desse porte ou maior, estimula a expansão horizontal da cidade e favorece o processo de especulação já citado. Vale ressaltar que a lei federal responsável pela regulamentação da produção desses empreendimentos destaca que: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal” (BRASIL, 1979).

Assim, as áreas rurais que receberão os loteamentos, beneficiados pela lei 1244/2014, precisam ser transformadas, do ponto de vista jurídico, em áreas urbanas, e como o município não disciplinou a outorga onerosa de alteração de uso, ele, além de não arrecadar parte do IPTU, também perde o valor que poderia receber com a mudança. Dessa forma, enquanto o município e a sociedade ficam mais com o ônus da urbanização, os agentes imobiliários e fundiários ficam mais com os benefícios desse processo, uma vez que essa alteração de uso torna a terra ainda mais valorizada. Essa situação é contrária ao exposto no PDM (2004) no que se refere à justa distribuição do ônus e das vantagens da urbanização.

Além disso, com a construção do loteamento, é possível que venham outros empreendimentos, até mesmo porque, de acordo com a lei municipal de parcelamento do solo, “todo loteamento com 100 (cem) lotes ou mais, deverá dispor de área destinada ao uso comercial e de serviço de, no mínimo, 1,5% (um e meio

por cento) do total da gleba” (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b). Essa normativa é importante no intuito de contribuir para que a população que venha a habitar no local tenha acesso às atividades voltadas para o atendimento de suas demandas por produtos, serviços, etc., o que tende a reduzir a necessidade de deslocamento para locais mais distantes.

O problema não reside nessa regra e sim na possibilidade do adensamento desse espaço que exigirá do poder público mais recursos na implantação e manutenção de equipamentos e serviços, mesmo se o loteador cumprir com todas as suas obrigações legais. Isso porque a responsabilidade do empreendedor é com o loteamento e não com toda área próxima a ele. E, se o loteador não efetuar a instalação de toda a infraestrutura no empreendimento, o prejuízo para o município e, principalmente, para a sociedade será ainda maior.

Com a alteração no código tributário municipal, através da lei nº 42, de 27 de dezembro de 2018, esse desconto regressivo no IPTU, direcionado ao empreendedor, foi reduzido, sendo de 80% no primeiro ano e de 20% no último. Por outro lado, o incentivo fiscal tornou-se mais abrangente, pois a lei não vincula o desconto nem a quantidade de lotes, nem a zona onde o loteamento será produzido (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Essa lei, assim como a 1244/2014, concede o desconto no imposto citado por quatro anos. Já a normativa nº 46, de 10 de dezembro de 2021, possibilita desconto no IPTU para novas inscrições resultantes de desmembramentos de áreas voltadas à produção de loteamentos por cinco anos. Contudo, houve nova redução sobre o percentual, sendo de 60% no primeiro ano até a 20% no último. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2021).

Foi após a aprovação da lei 1244/2014 que houve a criação de três áreas destinadas à expansão urbana²² e ao parcelamento do solo, sendo que duas delas são posteriores a lei nº 1299, de 09 de novembro de 2015, que instituiu a delimitação dos bairros e ampliou a área considerada urbana pelo município (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2015a). A primeira lei sobre as zonas de expansão encontrada é a de nº 1295, de 15 de setembro de 2015, que trata de uma área com 1.053.362,20m² denominada Fazenda Santa Maria, que foi parcelada para a produção de loteamentos (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2015b). Já houve a construção de dois

²² Essas normativas foram encontradas após pesquisa na versão eletrônica do Diário Oficial do município. O período analisado foi de outubro de 2005, início da disponibilização desse documento em meio eletrônico, até dezembro de 2020.

empreendimentos no local, o Horto Ville, com 592 lotes residenciais e 14 comerciais, e o Horto Ville 2 e há a previsão de implantação de outros dois (HORTO..., 2019). De acordo com os documentos cedidos pela a EMBASA, a empresa responsável por esses empreendimentos estimou a produção de um total de 1827 lotes com esses quatros loteamentos.

A segunda lei é a de nº 1411, de 12 de dezembro de 2017, que declara como zona de expansão urbana uma área de 462.435,00m² próxima a rodovia Ba 026, denominada Fazenda Barro Vermelho (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2017a). Nessa área houve a construção do Portal Residence II. A terceira normativa é o decreto municipal de nº 299, de 19 de dezembro de 2019, que regulamenta a desapropriação de um terreno, com perímetro de 1.054,19m, pertencente à Fazenda Joeirana²³ e o transforma em área de expansão urbana para a construção de um loteamento, cujos lotes serão destinados aos integrantes de movimentos sociais, o Moradia Digna e o Nova Canaã (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2019). Essa lei é resultado da negociação dos movimentos citados com o poder público, principalmente, a prefeitura e ocorreu mediante a ocupação da área pelos membros do Moradia Digna, em 2018.

Enquanto as duas primeiras áreas de expansão urbana foram voltadas diretamente para a produção de lotes comercializados no mercado imobiliário, a última foi direcionada para atender parcialmente as necessidades de habitação de parte da população santoantoniense que não possui poder aquisitivo para adquirir sua moradia por meio do mercado privado. Portanto, com essa ação, o Estado estaria favorecendo o cumprimento de alguns aspectos da função social da propriedade, da cidade. Contudo, como ocorre em outros espaços voltados à implementação de programas e projetos habitacionais para a população de baixa renda, a Joeirana tem problemas de infraestrutura, não só nessa área que passou a ser considerada de expansão urbana, mas também em outras próximas a ela que possuem ocupações urbanas mais antigas, como indicam os estudos de Santos (2011) e Aquino (2002).

Nota-se que o Estado, mesmo atendendo a algumas demandas da população de baixa renda, possui como objetivo principal garantir a reprodução do capital no processo de (re)produção da cidade, onde a terra urbana é um elemento central. Por isso, a falta de regulação no que se refere às outorgas, o cumprimento parcial de

²³ Nessa área ocorreu em 11 de dezembro de 1998 a explosão de uma fábrica de fogos de artifício, vitimando 64 pessoas, a maioria mulheres e crianças.

legislações importantes como o PDM, a concessão de desconto no IPTU aos loteamentos, a implementação de projetos habitacionais estatais voltadas para a população de menor poder aquisitivo em espaços distantes das áreas centrais, com infraestrutura e equipamentos ausentes ou precarizados, etc.

Dessa forma, “[...] a questão é fundiária e imobiliária. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica” (MARICATO, 2002, p. 184). Assim, o planejamento e as legislações urbanísticas são instrumentos relevantes e não devem ser abandonados, ainda mais considerando as possibilidades trazidas pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade, mas não são suficientes para a resolução dos problemas socioespaciais presentes na cidade que perpassam pela questão da terra urbana e os interesses do capital.

4. IMPLICAÇÕES NA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS: ENTRE A CIDADE LEGAL E ILEGAL

A implantação de loteamentos urbanos em Santo Antônio de Jesus fomenta tanto a produção da cidade legal como da ilegal, pois é possível constatar empreendimentos regularizados seja do ponto de vista da infraestrutura e da questão fundiária, do cumprimento das determinações exigidas pelos órgãos competentes, bem como empreendimentos que não atendem aos requisitos legais ou os atendem parcialmente. Pode-se notar diferenciadas formas de irregularidades, inclusive entre vários que são tidos como legais.

Encontra-se loteamentos que foram produzidos com a aprovação do município, com a implantação de infraestrutura, o registro nos escritórios de imóveis, etc., mas foram fechados sem a autorização do poder público. Há outros que têm a referida aprovação e o registro no escritório competente, mas não houve a implantação de toda infraestrutura básica e/ou ocasionaram sérios problemas ambientais. Nota-se também a existência de loteamentos que tiveram a aprovação junto a prefeitura, mas não possuem o citado registro, etc.

Santo Antônio de Jesus possui loteamentos urbanos produzidos pelo Estado²⁴, mas a maioria foi implantada pela iniciativa privada. Neste trabalho, buscou-se elencar todos os loteamentos construídos pelas empresas e loteadores privados. Contudo, certamente, há empreendimentos oriundos desse tipo de parcelamento que não serão mencionados, por conta da impossibilidade de identifica-los.

Durante o trabalho de campo e/ou através de análises com a utilização do Google Earth constatou-se empreendimentos formados por casas, mas não foi possível confirmar qual o tipo de parcelamento deu origem aos mesmos, assim eles não foram considerados nesta pesquisa. Esse é o caso de vários empreendimentos, muitos denominados de vila, presentes em alguns bairros da cidade em estudo. No

²⁴ Exemplos disso são alguns conjuntos habitacionais do Programa Minha, Casa Minha Vida (PMCMV) que foram registrados junto ao Escritório competente como loteamentos. Esses empreendimentos não foram considerados nesta pesquisa, pois, mesmo que a Lei de Parcelamento do Solo, tanto a federal como a municipal, possa interferir na produção dos mesmos, esses conjuntos têm normativas específicas que não são objetos de análise neste trabalho. Além disso, excluiu-se outros loteamentos que não têm relação com o PMCMV, mas que também foram produzidos pelo Estado para atender parte da demanda por moradia dos trabalhadores de renda mais baixa, tais como: o Loteamento Sales, o Lírios do Vale, o loteamento relacionado à Ocupação Moradia Digna, entre outros.

Cajueiro encontrou-se a Vila Rosa, Raimunda, Maria Ribeiro, Joaquim Ribeiro, uma área fechada com residências identificadas apenas como Vila, o empreendimento aberto São Matheus, além de dois empreendimentos fechados e vielas que possuem casas no seu interior, mas que não apresentavam nenhum tipo de denominação.

No bairro Calabar localizou-se a Vila Oliveira, enquanto no Centro encontrou-se o Residencial Nery. No bairro Quitandinha foi encontrado o Residencial Vila São Miguel e um outro empreendimento fechado sem identificação. No bairro Irmã Dulce constatou-se o Via Leste. No São Benedito, o Moradas do Real Residence, a Vila Conceição, o Maria Amélia. No bairro São Paulo, o Vale Verde. No Salgadeira, o Salomão. No Andaiá localizou-se dois empreendimentos fechados sem identificação, já no Santa Rita notou-se um.

No Santa Terezinha localizou-se um parcelamento com arruamento, algumas residências já construídas, que segundo dois moradores seria um loteamento, contudo a proprietária negou essa informação. Como não foi possível realizar uma pesquisa mais aprofundada sobre esse parcelamento, optou-se também por não o incluir na pesquisa, apesar da aparência do empreendimento assemelha-se a um pequeno loteamento.

Esses são apenas alguns exemplos, até mesmo porque foi inviável percorrer todas as ruas desses bairros, bem como todos os bairros da cidade. Além disso, na pesquisa documental encontrou-se dois empreendimentos intitulados pelos responsáveis dos parcelamentos como condomínio, mas também não foi possível confirmar se eles eram de fato condomínios ou loteamentos fechados. Como em Santo Antônio de Jesus, há loteamentos que são fechados e denominados pelos empreendedores e/ou pelos seus moradores e até mesmo tratados pela população em geral como condomínio torna-se complexo a distinção apenas com a visita ao local.

Ademais, encontrou-se em órgãos públicos e no Diário Oficial empreendimentos nomeados de loteamentos, mas, como junto ao respectivo Ofício competente eles estão registrados como condomínio, não foram considerados neste trabalho. Um exemplo disso é o condomínio Costa Espanha, que no projeto localizado na SEINFRA e na licença ambiental emitida pela SEDEMA aparecia como Loteamento Residencial Parque das Hortências. Isso ocorreu porque inicialmente esse empreendimento seria um loteamento, posteriormente a empresa responsável

optou por implantar um condomínio de lotes²⁵, o primeiro em Santo Antônio de Jesus.

Se no caso desse empreendimento a divergência foi decorrente da mudança de planos da empresa responsável, acredita-se que em outros projetos tenha existido equívocos por parte de empreendedores. Foi possível encontrar alguns empreendimentos que nos seus respectivos documentos eram tratados em alguns momentos como loteamento e, em outros, como condomínio. Nesses casos, prevaleceram as informações presentes nos documentos emitidos pela SEINFRA e/ou pelos Ofícios de Imóveis.

Houve também situações em que os responsáveis pelo parcelamento afirmavam, na documentação analisada, que o empreendimento seria um condomínio, mas não foi possível verificar a informação; em outros casos constatou-se que, na realidade, eram loteamentos. Neste trabalho, foram incluídos apenas os parcelamentos identificados como loteamentos²⁶ que estão listados no Quadro 1.

Quadro 1: Loteamentos produzidos em Santo Antônio de Jesus - 1976 a 2020

Loteamento	Ano de implantação	Localização (Bairro)²⁷
Consales	1976	Santa Terezinha
Doce Lar	1976	Barro Vermelho
Grande Vale	1976	São Paulo
Jardim das Árvores	1976	São Paulo
Pôr do Sol	1976	Quitandinha
Jardim Brasil	1977	Calabar
Parque Tamarineiro	1977	São Benedito
Prefeito José Trindade Lobo	1977	Santa Terezinha
Quitandinha	1977	Quitandinha
Sobradinho	1977	Sobradinho
Vila das Palmeiras	1977	Centro
João Tamarindo	1978	Cajueiro
Ao Nascer do Sol	1979	São Benedito
Jardim Bahia	1979	Calabar
Benício Silva	1980	Cajueiro
Bairro Novo do Amparo	1980	Amparo*
Santo Antônio	1980	Sobradinho

²⁵ Este tipo de condomínio passou a ser permitido mediante a aprovação da lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

²⁶ A lei municipal nº 019, de 19 de novembro de 2004, prevê além do loteamento, os seguintes tipos de parcelamento do solo: desmembramento, remembramento, desdobro e condomínio horizontal (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b).

²⁷ Adotou-se a divisão de bairros instituída pela lei de nº 1299/2015. Optou-se por informar os bairros onde os loteamentos identificados estão inseridos porque não foi possível mapear todos devido a não localização das plantas de muitos empreendimentos.

Santo Antônio	1981	Sobradinho
Conjunto Residencial INOCOOP	1983	Maria Preta
Village dos Pinheiros	1983	São Cristóvão
Barraquinha	1989	Calabar
Canto dos Pássaros	1990	Andaiá
Quinta do Inglês (1ª etapa)	1990	Quitandinha/São Cristóvão/Centro
Recanto do Andaiá	1990	Andaiá
Sobradinho	1990	Sobradinho
Canto das Árvores	1991	Andaiá
Doce Lar	1991	Barro Vermelho
Lívia Assis	1991	Maria Preta
Parque São João	1991	Maria Preta
Parque São José	1991	Andaiá
Sol Nascente	1991	Barro Vermelho
Santa Catarina	1992	Santa Rita
Cristiane	1993	Santa Rita
Lagoa Dourada	1993	Salgadeira
Quinta do Inglês (2ª etapa)	1995	Quitandinha
Cidades do Sul	1996	Santa Rita
Recanto dos Prazeres	1996	Cajueiro
Bela Vista	2000	Cajueiro
São Cristóvão	2000	Centro
Primavera	2001	São Paulo
Ribeiro	2001	Santa Terezinha
Jardim Imperial	2002	Santa Terezinha
Mirante do Andaiá	2002	Barro Vermelho
Santa Cecília (1ª etapa)	2002	São Benedito
Manoel Piton	2003	São Benedito
Santa Cecília (2ª etapa)	2003	São Paulo/São Benedito
Canto do Sol	2004	Santa Rita
São Santiago	2004	Santa Rita
Villa Ignácio	2005	Quitandinha
Nailton de Souza	2006	São Benedito
Residencial Anita Passos	2006	Quitandinha
Residencial São Cristóvão	2006	São Cristóvão
Doce Lar	2007	Barro Vermelho
Fonte do Céu	2007	Andaiá
Maria José	2007	Salgadeira
Morada da Bela Vista	2007	Maria Preta
Novo Horizonte	2007	Barro Vermelho
Rio Branco	2007	Cajueiro
Jardim Europa	2008	Andaiá
Parque das Mangueiras	2008	São Benedito
Vila Olímpica	2008	Cajueiro
Chácara Suíça	2009	Andaiá
Jardim Imperial	2009	São Cristóvão
Mirante do Cem	2009	São Cristóvão

Mirante do Vale	2009	São Paulo
Parque Bela Vista	2009	Quitandinha
Solar da Primavera (1ª etapa)	2009	Irmã Dulce
Solares	2009	Quitandinha
Vale do Luar	2009	São Cristóvão
Cidade Nova	2010	Distrito Industrial
Maria Eduarda	2010	Maria Preta
Vila Esperança	2010	São Paulo
Moradas do Parque	2011	Irmã Dulce
Paraíso	2011	São Paulo
Solar da Primavera (2ª etapa)	2011	Irmã Dulce
Teresópolis (1ª etapa)	2011	Campo do Governo
Almerinda Cerqueira	2012	São Benedito
Bosque Itália	2012	Santa Rita
Fonte do Céu (ampliação)	2012	Andaiá
Jardim Teresópolis (2ª etapa)	2012	Campo do Governo
Plácido Francisco	2012	Santa Terezinha
Vila Francesa Residence	2012	Santa Rita
Industrial Porto Seco	2013	Santa Terezinha
Horto Imperial	2014	São Cristóvão
Verena Ville	2014	São Benedito
Acácia Amarela	2015	Andaiá
Horto Ville II	2015	Campo do Governo
Mirante do Vale II	2015	São Benedito/São Paulo
Privilège Residence	2015	Campo do Governo
Recanto da Joeirana 1	2015	Santa Terezinha
Bosque das Hortências	2016	Andaiá
Horto Barcelona	2016	Andaiá
Portal Residence	2016	Barro Vermelho
Portal Residence II	2018	Barro Vermelho/Distrito Industrial**
Cidade das Rosas	2020	Andaiá
Horto Ville I	2020	Campo do Governo
Lotus Residencial	2020	Maria Preta
Recanto da Joeirana 2	2020	Santa Terezinha

Fonte: 1º e 2º Ofícios de Registro de Imóveis; SEINFRA; SEFAZ; EMBASA; Ferreira (2005); MP; Mota (2010), Trabalho de Campo realizado em 2022.

Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

* Não foi possível localizar o loteamento, mas acredita-se que ele fique no Amparo por conta da denominação do mesmo e porque no Ofício competente consta como endereço Má Vida e Amparo.

**Parte desse empreendimento não se enquadra nos bairros delimitados pela lei 1299/2015.

Nesse quadro estão inclusos os loteamentos que foram registrados nos Ofícios de Imóveis após a Lei nº 6667/1979 e, portanto, em tese, são regulares, bem como os clandestinos e os irregulares²⁸. Salienta-se que a maioria dos loteamentos

²⁸ Para os Ofícios, loteamentos inscritos anteriormente a lei federal de parcelamento solo são irregulares. Destaca-se que esse tipo de irregularidade não será discutido neste trabalho.

citados acima possui o referido registro. Outra situação a destacar é sobre a denominação dos loteamentos, em alguns casos, o nome registrado junto à SEINFRA e ao Ofício competente difere da nomenclatura utilizada comercialmente. Um exemplo disso é o Livia Assis, que é conhecido como Verde Ville.

Ademais, como pode-se constatar no quadro 1, há empreendimentos diferentes, mas que possuem a mesma denominação. É o caso dos dois loteamentos chamados de Sobradinho registrados em períodos distintos, com matrículas também diferenciadas junto aos Ofícios. Entretanto, há situações em que um único empreendedor implantou mais de um loteamento com a mesma nomenclatura, mas registrou apenas um deles. Contudo, não são todos os empreendimentos de mesma denominação que foram produzidos pelo mesmo loteador/empresa, um exemplo disso são os loteamentos Jardim Imperial.

Os períodos apresentados neste texto como ano de implantação dos empreendimentos são, no caso dos loteamentos regulares e dos produzidos anteriormente à Lei nº 6766/1979, os referentes à data de registro informada pelos ofícios. Todavia, ressalta-se que na comparação dos dados disponibilizados pelos Ofícios e dos coletados junto à SEINFRA encontrou-se divergências. A principal refere-se aos loteamentos Consales, Jardim Bahia, Jardim Brasil, Grande Vale que, com base nas informações do 1º Ofício de Imóveis, foram implantados durante a década de 1970, mas as plantas localizadas na Secretaria são datadas da década seguinte.

Já o Village dos Pinheiros para o Ofício é de 1983, enquanto na planta analisada na SEINFRA a aprovação é de 1989. Contudo, como na Secretaria foram encontradas apenas as plantas desses empreendimentos e o Ofício informou que não possui as plantas dos loteamentos antigos, não foi possível compará-las para buscar compreender o porquê dessa divergência. No caso dos empreendimentos com aprovação junto à SEINFRA, mas sem registro nos ofícios, optou-se por colocar o ano da referida aprovação como o de implantação. Para os demais, a informação foi estipulada com base na análise de dados coletados em órgãos públicos, trabalhos acadêmicos e trabalho de campo.

Recorreu-se a esses procedimentos para determinar o ano de implantação dos loteamentos, pois o acesso aos loteadores, que poderiam informar o ano exato de início da construção dos empreendimentos, é difícil. Ademais, a produção de um loteamento é um processo que vai além da sua construção. Resumidamente, pela

Lei nº 6766/1979, em municípios como o em análise, esse processo inicia antes mesmo da elaboração do projeto, com a solicitação do responsável pela implantação do loteamento, à Prefeitura, das diretrizes relacionadas ao uso do solo, às áreas públicas e ao traçado dos lotes²⁹. Posteriormente, o projeto do empreendimento deve ser elaborado e entregue à Prefeitura para análise e, se for o caso, aprovação. Em Santo Antônio de Jesus, o órgão municipal competente para a realização desses procedimentos é a SEINFRA.

Após a aprovação do projeto, ele deve ser submetido ao registro imobiliário (BRASIL, 1979). No município em estudo existem dois Ofícios de Imóveis que realizam esse tipo de procedimento. Cada uma das etapas, regulamentadas pela lei de parcelamento do solo, possui seus critérios e exige a apresentação, por parte do loteador, de uma série de documentos.

4.1 CONFIGURAÇÃO ESPAÇO-TEMPORAL DOS LOTEAMENTOS E A EXPANSÃO URBANA

A (re)produção do espaço urbano ao longo do tempo, tende a fomentar o crescimento horizontal da cidade, principalmente dentro da lógica capitalista, na qual o espaço torna-se uma mercadoria que assegura vantagens econômicas, sobretudo, para o mercado imobiliário e fundiário. Dessa forma, mesmo com as contradições e disputas entre os agentes sociais, há prevalência, nesse processo de crescimento, dos interesses dos grupos de maior poder aquisitivo sobre as demandas e necessidades do restante da população. Assim, a expansão urbana não surge com o capitalismo, mas é fortemente intensificada e direcionada por ele. Como destaca Sposito (2004, p. 294),

[...] a cidade virou negócio e, contrariamente, às tendências anteriores de expansão territorial urbana, o que se tem na cidade atual é o espaço planejado, resultado da intenção e das estratégias de parcelamento fundiário e produção imobiliária e não da história, propriamente dita, pensada como resultado de múltiplas ações, individuais e coletivas, que se acumulam lentamente.

A construção de loteamentos está inserida nesse contexto de produção da

²⁹ Pela lei de parcelamento do solo, “os Municípios com menos de cinqüenta mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes [...]” (BRASIL, 1979). Como Santo Antônio de Jesus não se enquadra nesse perfil, os empreendedores precisam solicitar essas diretrizes ao município.

cidade enquanto negócio. Por isso, a implantação desse tipo de empreendimento que se iniciou em Santo Antônio de Jesus, com base nos dados dos Ofícios de Registro de Imóveis, na década de 1970, acentuou-se, principalmente a partir da década de 2000, como pode ser visto no quadro 1 e no mapa 3. Constata-se a presença marcante de loteamentos na formação de alguns bairros da cidade. Os trechos de “urbanização consolidada” dos bairros Santa Rita, Maria Preta, Sobradinho, Quitandinha foram constituídos, principalmente, através deles.

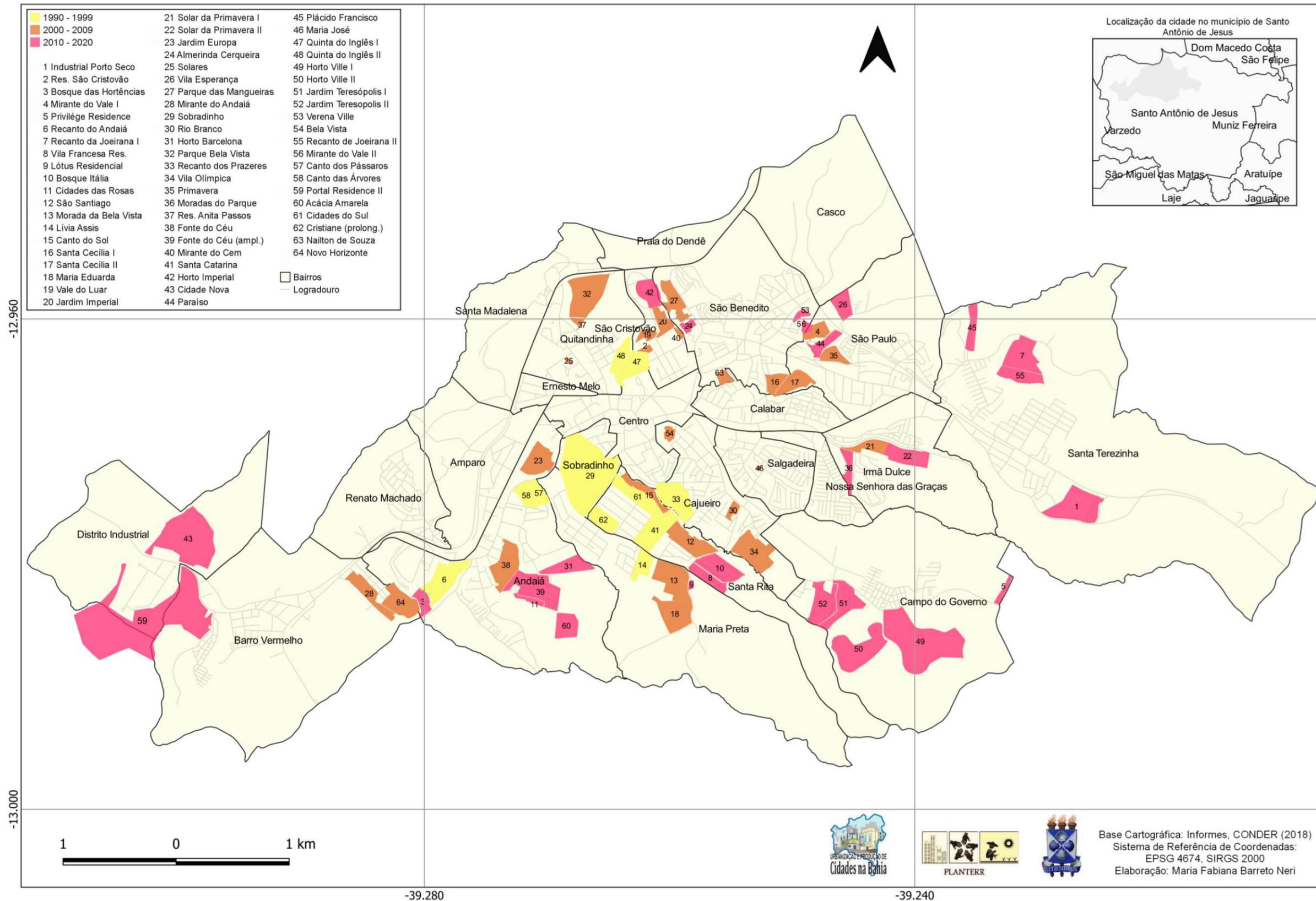
No Sobradinho, nota-se a presença de três loteamentos, um que possui o mesmo nome do bairro e foi implantado em 1990, e dois denominados de Santo Antônio, produzidos na década de 1980. Além desses, no Ofício de Imóveis consta outro loteamento denominado de Sobradinho, do final dos anos de 1970, mas foi inviável localizá-lo em campo, uma vez que a planta não foi encontrada.

No Maria Preta, há o INOCOOP, Maria Eduarda, Lótus, Livia Assis, Morada da Bela Vista, Parque São João. Com exceção do INOCOOP que, de acordo com a planta do empreendimento, é de 1983, os demais foram implantados a partir da década de 1990. Segundo Silva (2012), foi justamente a partir desse período que a produção de moradia no bairro passou a ser direcionada para um público de maior poder aquisitivo, pois até o fim dos anos de 1980 o bairro Maria Preta atendia diversas classes sociais³⁰, por conta do preço do solo que era mais acessível. Durante a pesquisa junto a EMBASA, encontrou-se um documento da empresa responsável pelo Maria Eduarda, onde se estima que o empreendimento era voltado para um público renda de 6 a 10 salários mínimos³¹. Apesar desse dado reportar-se a apenas um loteamento, ele exemplifica como os interesses do mercado fundiário e imobiliário interferem na “distribuição” das classes sociais no bairro.

³⁰ Para operacionalizar a categoria de classes sociais neste trabalho, recorreu-se às classes de renda baixa, média e alta. Já para a definição dos rendimentos mensais que corresponderiam a cada uma dessas classes, utilizou-se como parâmetro a tabela do imposto de renda do ano mencionado pelo empreendedor, nos documentos da EMBASA, vide anexo 3. A população isenta do imposto foi classificada como baixa, a que possui o nível de renda mais alto na tabela, como classe alta e os níveis intermediários como média. Contudo, a discussão sobre classes sociais é mais complexa e abrange muitas questões para além da renda e não há uma completa homogeneização no interior de cada classe, seja ela social ou de renda. Assim, a definição sobre as classes, por não ser um tema central no trabalho, foi elaborada de forma simplificada, apenas para fornecer ao leitor uma breve ideia sobre as classes que costumam ser atendidas pela produção de loteamentos no município.

³¹ A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2012. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 622,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2012 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes média e alta daquele período.

Mapa 3: Localização dos loteamentos nos bairros de Santo Antônio de Jesus - 1990 a 2020



A relação entre a produção de empreendimentos e a “distribuição” das classes sociais no espaço urbano pode ser notada também no bairro Quitandinha, onde constatou-se, ao menos, oito loteamentos, um de mesma nomenclatura que o bairro e o Pôr do Sol, implantados na década de 1970; o Quinta do Inglês 1ª e 2ª etapas, produzidos durante os anos de 1990; e os construídos na primeira década do século XXI, Anita Passos, Solares, Vila Ignácio, Parque Bela Vista.

De acordo Aquino (2002), os loteamentos Quinta do Inglês e o Pôr do Sol foram ocupados pela população de maior renda, o Solares foi direcionado para um público com renda de 1 a 3 salários mínimos³², enquanto o Parque Bela Vista foi produzido com o intuito de atender um público com rendimento de 5 a 15 salários³³.

Os dados dos últimos empreendimentos citados foram obtidos junto à EMBASA, com base em informações prestadas pelas empresas responsáveis ao órgão e não garantem que os adquirentes dos lotes tenham necessariamente essas rendas. Por isso, esse tipo de dado coletado na EMBASA é discutido no trabalho com o intuito de apenas apresentar um panorama geral ao leitor e não uma análise aprofundada sobre os rendimentos das famílias residentes em loteamentos.

Além disso, no caso do bairro Quitandinha, foram localizadas informações sobre renda do público alvo de apenas dois loteamentos. Contudo, a estimativa de renda, feita pela empresa, relacionada ao Solares pode ser tida como um indicativo de que o Quitandinha não é um bairro ocupado somente por grupos com maior poder aquisitivo.

No caso da área que a partir da lei de 1299/2015 passou a ser considerada como pertencente ao bairro Santa Rita, nota-se, com base nas discussões realizadas por Aquino (2002), Silva (2012) e nos dados coletados na EMBASA referentes a três loteamentos³⁴, que esse bairro é direcionado sobretudo para as

³² A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2009. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 465,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2009 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe de baixa renda daquele período.

³³ A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2012. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 622,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2012 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes média e alta daquele período.

³⁴ Os loteamentos são o Bosque Itália, construído para atender um público com renda de 5 a 8 salários mínimos; o Vila Francesa, direcionado para um público com rendimento superior a 6 salários mínimos; e o São Santiago, voltado para consumidores com até 6 salários mínimos. As informações dos dois primeiros empreendimentos foram encaminhadas à EMBASA pelos loteadores no ano de 2010, quando o salário era de R\$ 510,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2010 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esses loteamentos foram direcionados para atender as classes média e alta daquele período. Já os dados sobre o São

classes com maiores rendimentos. Todos os loteamentos identificados foram produzidos a partir da década de 1990 e ao sobrepor a delimitação dos empreendimentos com os limites do referido bairro, constata-se que a área de “urbanização consolidada” foi totalmente formada por loteamentos ou condomínios, com o predomínio do primeiro tipo de parcelamento.

Confirmou-se a existência de, ao menos, sete loteamentos, são eles: Bosque Itália, Canto do Sol, Cidades do Sul, Cristiane, Santa Catarina, Vila Francesa, São Santiago. Vale ressaltar que, no que se refere ao loteamento Cristiane, encontrou-se no decorrer da pesquisa apenas uma planta que tratava do prolongamento do mesmo, por isso não foi possível a delimitação de todo empreendimento no mapa 3. Todavia, através dos dados da planta, é provável que a primeira etapa do loteamento esteja em uma área adjacente ao prolongamento.

Um outro bairro que possui um número significativo de loteamentos é o Andaiá. Com base nos dados localizados na EMBASA, nesse bairro estão os dois loteamentos que estipularam uma maior renda para público que visavam atender, são o Jardim Europa e o Horto Barcelona, que foram produzidos para uma população com rendimento de 10 a 20 salários mínimos³⁵. Contudo, encontra-se ainda nesse bairro o Bosque das Hortências, implantado em 2016, para um público com renda de 2 salários, bem como o Chácara Suíça e o Fonte do Céu, direcionados respectivamente para consumidores com rendimento de 7 a 10 e 3 a 5 salários mínimos³⁶. Essa situação é um indicativo que o bairro atende a uma população com diferentes perfis de renda.

No Andaiá foram identificados doze empreendimentos, todos construídos a partir da década de 1990, sendo que na década de 2010 houve a implantação de

Santiago foram enviados à EMBASA em 2004, quando o salário mínimo era de R\$ 260,00 (DIEESE, 2022). Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2004 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe média daquele período.

³⁵ A informação sobre o Horto Barcelona foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2014, na época o salário mínimo era de R\$ 724,00 (DIEESE, 2022). Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2014 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe alta daquele período. Já o Jardim Europa foi em 2005, naquele ano o salário mínimo era de R\$ 300,00 (DIEESE, 2022). Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2005 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe alta daquele período.

³⁶ A informação sobre o Fonte do Céu é de 2007, na época, o salário mínimo era de R\$ 380,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2007 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe de baixa renda daquele período. Já as relacionadas ao Chácara Suíça são de 2008, quando o salário era de R\$ 415,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2008 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe alta daquele período.

cinco loteamentos. Com exceção do Sobradinho e do Quitandinha, todos os bairros citados acima compõem, junto com Cajueiro, a Zona Sul, que foi definida no PDM de 2004 como uma das áreas para onde a Prefeitura buscava direcionar o processo de expansão urbana. A outra área é a sudoeste.

Outra zona que possui um número considerável de loteamentos é a Norte. Esses empreendimentos atendem um público diversificado; há os que são voltados para os grupos de maior poder aquisitivo e os direcionados para os mais pobres. Segundo Santos (2020, p. 88), “de forma prevalente, a população de classe de renda baixa reside em todos os bairros [da Zona Norte]; as pessoas de rendas média e alta residem no São Benedito, São Cristóvão e Quitandinha”.

As informações disponibilizadas pela EMBASA reforçam essa análise, pois, além dos dados relacionados ao Quitandinha já citados acima, encontrou-se material sobre quatro loteamentos implantados no bairro São Cristóvão, são eles: o Horto Imperial³⁷, produzido para um público 5 a 10 salários; o Vale do Luar e o Jardim Imperial³⁸, direcionados para uma população de 5 a 8 salários; e o Residencial São Cristóvão³⁹, feito para consumidores com rendimento de 10 salários mínimos. Além disso, constatou-se o loteamento Paraíso localizado no bairro São Paulo, que também faz parte da Zona Norte e foi construído visando atender a um público com rendimento de 1 a 3 salários⁴⁰.

De acordo com o estabelecido na lei 19/2004 que regulamenta, entre outras questões, o zoneamento urbano-ambiental, essa zona compõe, em parte, duas Áreas de Urbanização Prioritária (AUP)⁴¹. Na comparação de um dos mapas

³⁷ A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2012. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 622,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2012 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes média e alta daquele período.

³⁸ As informações sobre o Vale do Luar e o Jardim Imperial foram encaminhadas à EMBASA pelo empreendedor em 2009. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 465,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2009 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, os dois loteamentos foram direcionados para atender as classes média e alta daquele período.

³⁹ A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2006. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 350,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2006 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe alta daquele período.

⁴⁰ A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2015. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 788,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2015 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes baixa e média daquele período.

⁴¹ A lei 19/2004 dispõe, no seu artigo 20, as seguintes zonas de ocupação do solo: Áreas Especiais (AE), Área de Urbanização Contida (AUC), Área de Transição Urbana-Rural (ATUR), Área de Urbanização Secundária (AUS), Área de Urbanização Prioritária (AUP). E assim com a ATUR e a AUS, a Área de urbanização Prioritária é subdividida em três áreas. Compõem a AUP “[...] aquelas

produzidos no processo de revisão do PDU de 2004, que pode ser verificado no Anexo 1 deste trabalho, com a tabela de parâmetros de ocupação do solo relacionada a lei 19/2004, no Anexo 2, é possível constatar que bairros como o Quitandinha, São Benedito, São Cristóvão e parte do que hoje é considerado bairro São Paulo integram essas duas AUPs. Inclusive, houve a delimitação nessas AUPs de “espaços vazios”, onde a ocupação deveria ser incentivada.

No caso do bairro São Cristóvão, os loteamentos Horto Imperial, Vale do Luar, Mirante do Cem, Jardim Imperial e o Residencial São Cristóvão, produzidos entre os anos de 2006 e 2014, ocuparam justamente os “espaços vazios” demarcados. Nesse bairro também foi encontrado o Village dos Pinheiros, implantado na década de 1980, e parte da 1ª etapa do Quinta do Inglês que foi construído em 1990.

Nota-se, no caso dessas áreas, uma aproximação entre o estabelecido no planejamento aprovado em 2004, referente ao zoneamento urbano-ambiental, e o aproveitamento do solo urbano que ocorreu posteriormente. Contudo, não é possível determinar até onde as ações do poder público municipal contribuíram para esse fato. Infere-se que os interesses do mercado fundiário e imobiliário nas áreas das Zona Norte e Sul tenham sido mais preponderantes para esse aproveitamento do solo. Isso porque os instrumentos urbanísticos (parcelamento ou edificação compulsória, progressividade no tempo do IPTU, desapropriação), que seriam utilizados para incentivar a ocupação dos “espaços vazios”, como os demarcados na Zona Norte, não foram regulamentados pelo município, como mencionado no capítulo 3.

Além disso, no zoneamento estabelecido pela lei 19/2004, a área denominada de Campo do Governo, que se localiza no bairro homônimo, foi classificada como AUC⁴², onde seria implementado um dos projetos estratégicos mencionados no PDM, o Parque da Cidade, um local voltado para atividades de lazer e comércio com implementação de ciclovias, trilhas, etc. e a conservação da vegetação existente na

áreas mais propensas a receber de imediato novas ocupações urbanas ou mudanças tipológicas de maior densidade construtiva, por possuir características físicas favoráveis à ocupação urbana e oferecer condições apropriadas de infra-estrutura em parcelamentos já implantados com a disponibilidade de terrenos para edificação e grandes glebas vazias”. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b).

⁴² A de lei 19/2004 dispõe que se considera AUC “[...] a área onde se pretende manter as condições atuais de ocupação em razão de limitações de ordem físico ambiental (presença de talvegues e da área do Parque da Cidade, declividades acentuadas, etc.), dificuldades na implantação de infraestrutura e de pressões de difícil controle sobre recursos naturais” (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b). Portanto, são áreas onde não deveria ocorrer a intensificação da ocupação do solo.

área, o que não foi concretizado. Entretanto, essa área foi direcionada para a implantação de equipamentos e serviços relevantes para Santo Antônio de Jesus e municípios circunvizinhos, tais como: a UFRB, Policlínica, Instituto Federal da Bahia (IFBA), além de conjuntos habitacionais, uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e uma escola municipal construída recentemente.

Essa mudança contribuiu fortemente para que o bairro Campo do Governo se tornasse uma área muito valorizada pelo mercado fundiário e imobiliário para a produção de empreendimentos. Além dos cinco loteamentos implantados pela iniciativa privada identificados neste trabalho, todos da década de 2010, nota-se na área a existência de dois condomínios também desse período e a construção atual de, ao menos, mais dois empreendimentos desse tipo, e há previsão de implantação de outros dois loteamentos no bairro. Essa situação remete às discussões realizadas por Corrêa (1995) e Capel (1974) sobre como as decisões e investimentos realizados pelo Estado podem favorecer os agentes fundiários e imobiliários.

Com base nos dados sobre renda coletados na EMBASA, verifica-se que os loteamentos do Campo do Governo foram direcionados para um público com renda menor do que os construídos em bairros como o São Cristóvão, onde a presença desse tipo de parcelamento também é significativa. Isso porque no Campo do Governo encontra-se o Horto Ville I e o II, ambos voltados para um público com mais de 2 salários⁴³, e o Jardim Teresópolis 1ª e 2ª etapas direcionados, respectivamente, para uma população de 3 a 6 salários e de 1 a 3 salários mínimos⁴⁴.

Esse bairro compõe, junto com o Irmã Dulce, o Nossa Senhora de Fátima e o Santa Terezinha, a Zona Leste. No bairro Irmã Dulce foram identificados os loteamentos Moradas do Parque e a 1ª e 2ª etapa do Solar da Primavera, esses dois últimos foram implantados pela Spring Incorporadora. Essa empresa também é responsável pelos condomínios de alto padrão Arvoredo Laranjeira e o Arvoredo Castanheira, localizados nesse bairro. Enquanto o primeiro loteamento foi construído

⁴³ A informação foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2015. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 788,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2015 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe média daquele período.

⁴⁴ A informação sobre o Jardim Teresópolis I foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2011. Na época, o salário mínimo era de R\$ 545,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2011 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe média daquele período. Já os dados da segunda etapa são de 2012, quando o salário mínimo era de R\$ 622,00 (DIEESE, 2022). Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2012 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes baixa e média daquele período.

para atender a um público com renda de 3 a 5 salários⁴⁵, os da Spring foram implantados, de acordo com as informações coletadas na EMBASA, para um público com rendimento, respectivamente, de 10 a 15 e de 5 a 15 salários mínimos⁴⁶. Portanto, os loteamentos dessa empresa são direcionados para uma população de maior poder aquisitivo.

O Irmã Dulce pode ser tido como uma representação das contradições e desigualdades socioespaciais existentes em Santo Antônio de Jesus, pois, próximo aos empreendimentos citados acima, há uma área, conhecida como Mutum, voltada para a população de baixa renda. Durante a pesquisa documental não foram encontrados registros de implantação de loteamentos na área. Contudo, segundo Silva (2017), nesse local há o loteamento Maresia que teria sido resultante de uma ocupação, assim como outras áreas direcionadas para moradia que hoje compõem o Mutum.

Essa localidade apresenta problemas relacionados principalmente à ausência de regularização fundiária e à qualidade dos serviços de saúde, educação, segurança, transporte, etc. No que se refere à infraestrutura, ocorreram investimentos públicos para melhoria da mesma, sobretudo, ao longo das primeiras décadas dos anos 2000. Entretanto, ainda é possível encontrar áreas com esgoto *in natura* exposto, com problemas de iluminação, de pavimentação, entre outros. (SILVA, 2017).

Assim, em um único bairro pode-se constatar realidades desiguais. “As contradições sociais emergem, na paisagem, em toda sua plenitude [...] já que o acesso a um pedaço de terra, o tamanho, o tipo e material de construção vão espalhar mais nitidamente as diferenciações de classe” (CARLOS, 1994, p. 95). Nota-se, no Irmã Dulce, a “cidade ilegal” e a tida como “legal” que, mesmo não isenta de problemas e contradições, garante aos grupos de maior renda melhores condições de habitação, áreas com infraestrutura adequada, regularização fundiária, etc.

⁴⁵ A informação sobre o Moradas do Parque foi encaminhada à EMBASA pelo empreendedor em 2011. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 545,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2011 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe média daquele período.

⁴⁶ A informação sobre a primeira etapa do Solar da Primavera é do ano de 2010, quando o salário mínimo era de R\$ 510,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2010 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender a classe alta daquele período. Já as relacionadas a segunda etapa são do ano seguinte, quando o salário era de R\$ 545,00 (DIEESE, 2022). Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2011 e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes média e alta daquele período.

O outro bairro onde constatou-se a presença de loteamentos foi o Santa Terezinha, em que foram identificados oito parcelamentos desse tipo, a maioria produzida a partir dos anos 2000. No que se refere a renda do público atendido pelos loteamentos, encontrou-se, na EMBASA, apenas os dados sobre o Recanto da Joeirana I e II, direcionados para uma população de 1 a 3 salários mínimos⁴⁷. A presença de dois conjuntos habitacionais, a existência de ruas com problemas de infraestrutura, como a falta de pavimentação, a ausência de loteamentos e condomínios com o padrão do Horto Barcelona e do Jardim Europa, voltados para os grupos de maior poder aquisitivo, são indicativos que esse bairro, no que se refere à moradia, é direcionado de forma predominante para classes com renda baixa e média.

O único bairro da Zona Leste onde não se identificou loteamentos produzidos pela iniciativa privada foi o Nossa Senhora da Graças, que é composto basicamente por um conjunto habitacional. Na Zona Norte não se localizou esse tipo de parcelamento nos bairros Casco, Santa Madalena e Praia do Dendê, mas nesse último há presença do condomínio de alto padrão Alpha Parque. Já na Zona Central não se constatou loteamento no bairro Ernesto Melo e na Zona Oeste no Renato Machado. Essa última Zona apresenta, ao menos, dez loteamentos, sendo que a maioria foi produzida no bairro denominado de Barro Vermelho e a partir da primeira década dos anos 2000.

Com base no exposto nesta subseção, nota-se que os loteamentos contribuem para o crescimento horizontal da cidade, principalmente quando implantados em áreas limítrofes do perímetro urbano ou em zonas de expansão urbana, que são aquelas áreas externas ao referido perímetro, que passam a ser consideradas legalmente como áreas de expansão e isso facilita a produção de loteamentos nesses locais.

Em Santo Antônio de Jesus, com base nas informações fornecidas pelos Ofícios de Imóveis, foi possível constatar 26 processos de transformação de terra rural para urbana direcionados à implantação de loteamentos. Esses processos estão relacionados com a produção de, ao menos, 29 parcelamentos desse tipo. No quadro 2, segue a relação dos loteamentos.

⁴⁷ As informações sobre o Recanto da Joeirana I e II foram encaminhadas à EMBASA pelo empreendedor em 2020. Segundo o DIEESE (2022), na época, o salário mínimo era de R\$ 1.045,00. Considerando a tabela do imposto de renda do ano-calendário de 2015, último ano de atualização da tabela, e a quantidade de salários estipulados pelo empreendedor, esse loteamento foi direcionado para atender as classes média e baixa.

Quadro 2: Loteamentos produzidos com a transformação da terra rural para urbana em Santo Antônio de Jesus – 1976 a 2020

Loteamentos	Ano de produção	Loteamentos	Ano de produção
Consales	1976	Doce lar	2007
Doce lar	1976	Morada da Bela Vista	2007
Jardim das Árvores	1976	Parque das Mangueiras	2008
Parque Tamarineiro	1977	Vila Olímpica	2008
Prefeito José Trindade Lobo	1977	Solar da Primavera	2009
Bairro Novo Amparo	1980	Cidade Nova	2010
Doce lar	1991	Vila Esperança	2010
Lívia Assis	1991	Moradas do Parque	2011
Cristiane	1993	Acácia Amarela	2015
Recanto dos Prazeres	1996	Horto Ville II	2015
Primavera	2001	Recanto da Joeirana	2015
Mirante do Andaiá	2002	Horto Barcelona	2016
Santa Cecília	2002	Portal Residence II	2018
São Santiago	2004	Horto Ville I	2020

Fonte: 1º e 2º Ofícios de Registro de Imóveis

Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

Na maioria das situações, esse trâmite foi realizado para a implantação de apenas um loteamento na área, mas há casos que houve a produção de mais empreendimentos, como na fazenda Santa Maria, onde ocorreu a construção do Horto Ville I e II e há previsão de mais dois loteamentos. Nesse caso e no do Portal Residence II, houve a criação, pelo município, de leis que passaram a considerar essas áreas como zona de expansão urbana. Contudo, como não houve acesso a informações e documentos sobre o processo que originou as normativas, não foi possível saber quais as justificativas, critérios para as mesmas e se houve estudos prévios, por parte do município e/ou das empresas, que analisassem os possíveis impactos positivos e/ou negativos relacionados à criação dessas zonas para a cidade.

Nos outros processos de transformação de terra rural em urbana para fins de produção de loteamentos não foi identificada a criação desse tipo de lei. Assim, essas alterações podem ter sido realizadas de maneira irregular ou essas áreas, mesmo caracterizadas junto ao INCRA como rurais, já estavam dentro perímetro

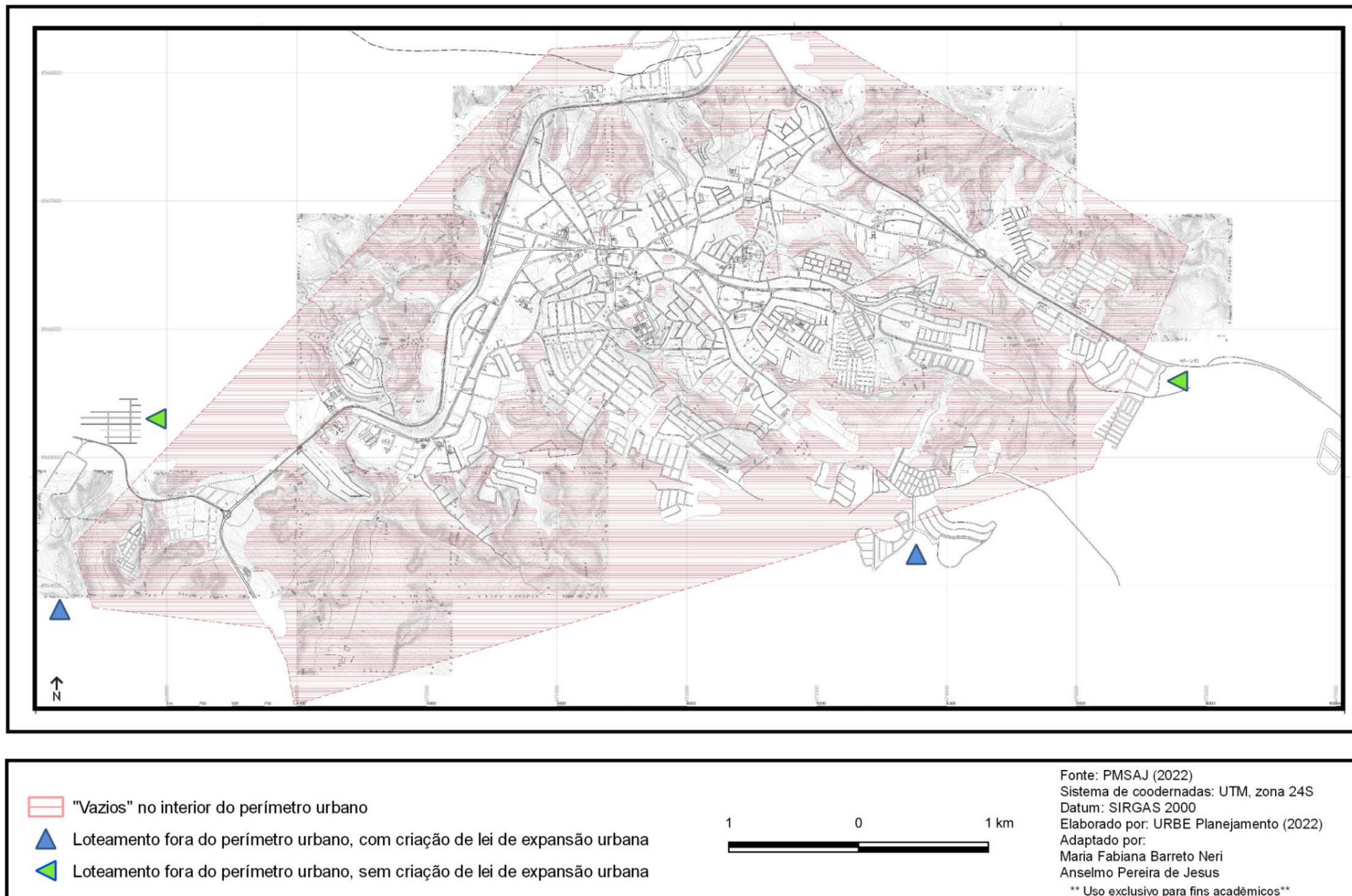
urbano no momento da implantação dos loteamentos. Nessa última situação, a descaracterização junto ao órgão federal poderia ser realizada sem a necessidade de criação de zonas de expansão. Diante disso, buscou-se analisar o perímetro urbano vigente no período de produção desses empreendimentos para verificar as possibilidades elencadas acima.

Com base na pesquisa documental, identificou-se duas normativas municipais referentes ao perímetro urbano, a lei de nº 793, de 19 de novembro de 2004, que delimitou como zona urbana um perímetro de 21.515,809 metros (vinte e um mil e quinhentos e quinze metros e oitocentos e nove milímetros) (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004c), e uma do ano de 1972. Essa última é mencionada em uma certidão, emitida pela Prefeitura, relacionada ao loteamento Recanto dos Prazeres que foi produzido na década de 1990. Trata-se do decreto nº 21, de 25 de abril de 1972. Contudo, como essa normativa não foi encontrada, tornou-se inviável determinar o perímetro demarcado naquele período e confirmar se os loteamentos implantados antes da lei nº 793/2004 estavam no interior do perímetro urbano.

No caso dos empreendimentos, citados no quadro 2, produzidos após a publicação dessa lei e não vinculados as zonas de expansão, foi possível comprovar que a maioria está de fato no interior do perímetro demarcado no período. A única exceção é o Cidade Nova. Apesar de não ter sido possível encontrar o shape do perímetro de 2004 para sobrepor ao dos loteamentos delimitados na pesquisa, o mapa 4, produzido pela URBE (2022), permite constatar que esse loteamento está no exterior do referido perímetro.

Essa situação demonstra a possibilidade da transformação de terra rural em urbana para a construção desse loteamento ter sido realizada de forma irregular, pois, como já informado anteriormente, a lei 6766/1979 determina que o parcelamento para fins urbanos só pode ocorrer em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica definidas por legislação municipal. Entretanto, no diário oficial não foi encontrada nenhuma lei que regulamentasse a transformação mencionada acima. Vale ressaltar que esse empreendimento foi aprovado pela SEINFRA e registrado no Ofício de Registro de Imóveis competente.

Mapa 4: Delimitação do perímetro urbano do município de Santo Antônio de Jesus - 2004



Todavia, tão ou mais importante que a forma jurídica utilizada para esse tipo de mudança são os critérios para permiti-la, pois eles devem ser norteados sobretudo pelos interesses coletivos e não apenas dos agentes fundiários e/ou imobiliários. Nota-se, através do mapa 4, que no interior da zona urbana instituída pela lei 793/2004 há a presença considerável de “áreas não ocupadas”. Ressalta-se também que esse mapa foi elaborado no ano de 2022 e o Cidade Nova foi produzido em 2010, portanto é provável que os “vazios urbanos” existentes naquele ano eram ainda mais expressivos.

Assim, apesar de não ter sido possível o acesso aos documentos relacionados à transformação de áreas rurais em urbanas, o contexto mencionado acima é um indicativo que esse tipo de mudança ocorreu para atender, principalmente, às demandas dos agentes citados e não as da população de modo geral.

Já os casos de transformação, do ponto de vista legal, de terra rural em urbana no interior do perímetro pertencente à cidade, demonstram que nem sempre essas alterações resultam em uma imediata ampliação de perímetro. Contudo, houve mudança no tipo de uso e ocupação do solo, já que as glebas foram direcionadas para a implantação de loteamentos. Como o acesso aos incorporadores foi muito difícil, tornou-se inviável determinar se ainda era desenvolvida alguma atividade econômica nas glebas ou se elas eram “espaços vazios”, apenas “aguardando” a valorização fundiária para passar pela referida transformação.

Com base nas discussões realizadas por Corrêa (1995) sobre esse tipo de processo, é possível que essas áreas tenham sido “esterilizadas”, ou seja, eram subutilizadas ou ficaram “sem uso” por um longo tempo, antes da alteração e produção dos loteamentos. Destaca-se também que, de acordo com os três incorporadores entrevistados para este trabalho, não houve a necessidade de realizar esse tipo de transformação nas glebas onde foram implantados os seus empreendimentos.

No caso dos loteamentos que foram construídos após a aprovação do perímetro de 2004 e que não há o registro de transformação de terra rural em urbana, confirmou-se que a maioria também está no interior do perímetro. A dúvida residia apenas no que se refere ao Privilège Residence, que se localiza no bairro Campo do Governo, e ao Porto Seco, situado no Santa Terezinha. Nesse último

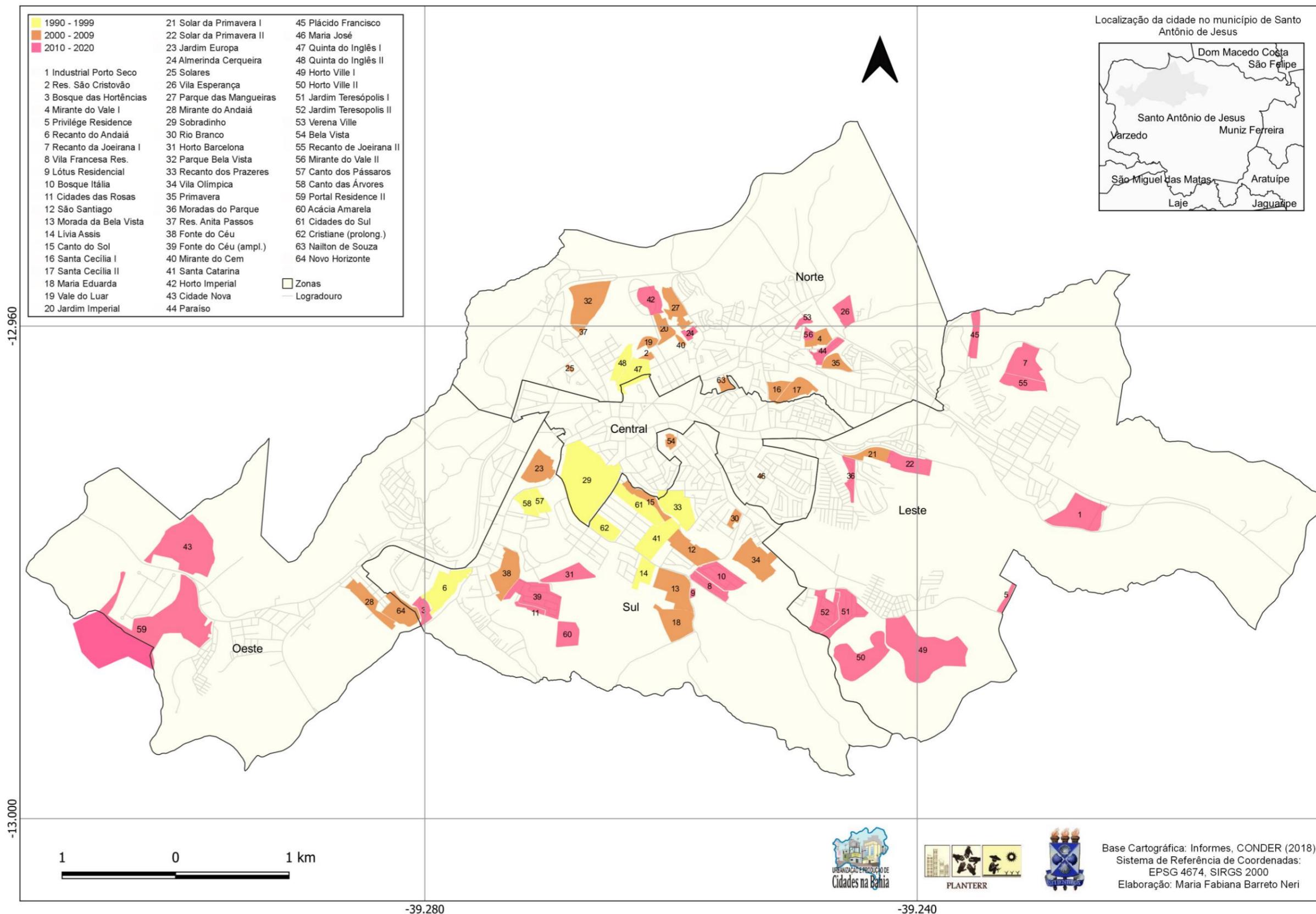
caso, observa-se no mapa 4 que parte do empreendimento está no exterior do perímetro urbano vigente, e mesmo assim foi aprovado na SEINFRA e registrado em Ofício. Já no que se refere ao Privilège Residence não foi possível realizar a análise, uma vez que ele não aparece no mapa citado. Contudo, uma certidão emitida pela Secretaria informa que esse parcelamento está no perímetro instituído pela lei 793/2004.

Ao considerar a lei municipal nº 1300, de 9 de novembro de 2015, que instituiu a delimitação da cidade em zonas urbanas, o loteamento Privilège Residence se encontra no limítrofe da área pertencente à Zona Leste, e o Porto Seco está no interior dela. Além disso, foi incorporada a essa zona uma das áreas de expansão urbana criadas pelo município, no caso, a relacionada à Fazenda Santa Maria, onde houve a construção dos loteamentos Horto Ville como pode ser visualizado no mapa 5.

A inserção dessa zona de expansão à área tida como urbana pelo município demonstra que mesmo não tratando-se de normativas sobre perímetro, como a 793/2004, as leis que delimitaram as zonas urbanas e os seus respectivos bairros, na prática, ampliaram o perímetro considerado urbano pelo poder público local. De acordo com o estabelecido na lei 793/2004, a área reconhecida como urbana era de aproximadamente 26 km² e com as leis 1300/2015 e 1299/2015 passou a ser de, aproximadamente 32 km² (GÓIS; ARAÚJO, 2017). Com essa ampliação, “[...] por um lado, corrigiu-se um problema para a administração pública porque as áreas de expansão urbana foram reconhecidas, por outro lado, colocou-se pressão sobre as áreas agricultáveis e de preservação ambiental” (GÓIS; ARAÚJO, 2017).

O crescimento horizontal da cidade não afeta apenas a “nova” área incorporada e o espaço rural do entorno, também impacta na cidade consolidada. Por exemplo, parcelamentos do solo nessa “nova” área, ao serem ocupados pela população, demandarão maior infraestrutura viária relacionada ao espaço urbano do entorno, transporte coletivo, etc.

Mapa 5: Localização dos loteamentos nas zonas urbanas de Santo Antônio de Jesus - 1990 a 2020



-39.280

-39.240

A expansão territorial da cidade exige do Estado mais investimento, não apenas em mobilidade, como também em serviços, equipamentos de lazer, saneamento básico, etc. Acredita-se que, por conta dessas questões, o Estatuto da Cidade determina, no artigo 42B, que a ampliação do perímetro urbano deve ser feita mediante a elaboração de um projeto específico, instituído por lei municipal, contendo não apenas a demarcação do novo perímetro, como também:

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. (BRASIL, 2001)

Por isso, o município deveria ter revisto o seu PDM, concomitantemente com o levantamento de dados e as propostas realizadas pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que originaram a divisão em bairros e zonas da sede municipal. Se o PDM tivesse sido atualizado e passasse a contemplar as exigências do Estatuto para o perímetro atual, o projeto específico não seria necessário. Porém, a Prefeitura não elaborou o projeto e as atividades para atualização do PDM foram iniciadas no início de 2021 e ainda estão em andamento.

Se, por um lado, a criação de um projeto para ampliação de perímetro, como determinado pelo Estatuto, ou a revisão do PDM, não garante que ações previstas sejam de fato implementadas, por outro, a construção desse tipo de normativa, principalmente do plano diretor, traz possibilidades para a população participar da elaboração do planejamento urbano e, após a aprovação do mesmo, ele pode ser utilizado como mais um instrumento na luta para exigir do Estado o cumprimento dos seus deveres.

Ressalta-se que a expansão urbana não é um problema em si. Assim, é preciso superar a visão de que tal expansão é sempre negativa e indesejável (SANTORO, 2012). O problema ocorre quando ela é feita apenas para atender aos interesses do mercado fundiário e imobiliário, dos grupos sociais detentores do poder político e econômico, das classes de maior renda, e desconsideram as demandas e necessidades do restante da população, a função social da propriedade, às questões ambientais e urbanísticas, a articulação com o espaço urbano já consolidado, os custos que ela pode acarretar à administração pública, etc.

Em Santo Antônio de Jesus, somente uma pesquisa mais aprofundada sobre a temática pode determinar se o crescimento horizontal da cidade que ocorreu, ao longo do tempo, foi apenas para viabilizar os interesses dos agentes, grupos e classes citados acima, mas é inegável a participação dos mesmos nesse processo, seja ele decorrente da implantação de loteamentos, de outros empreendimentos, etc. Do ponto de vista histórico, Passos (2010), ao tratar da configuração do espaço urbano do município, sobretudo no período de 1930 a 1970, destaca que os proprietários de terras urbanas controlavam muitas das relações comerciais e políticas relacionadas ao município e assim interferiam no processo de produção e na expansão da cidade.

Atualmente, a participação do mercado fundiário e imobiliário nesse processo pode ser notada, de forma direta, ao menos, em duas das leis de zonas de expansão urbana que foram aprovadas a partir da solicitação de agentes desse mercado; e, de forma indireta, na aprovação, pelo poder público local, de normativas que garantem benefícios fiscais aos incorporadores de loteamentos. Inclusive, como já apontado no capítulo 3, a primeira lei desse tipo era direcionada exclusivamente para loteamentos fora da zona urbana, o que contribuiu para a expansão da cidade.

Outra decisão política que demonstra a força do mercado citado acima refere-se ao não enfrentamento, por parte do município, dos problemas relacionados à questão fundiária e imobiliária, como demonstram o “consentimento” ao fechamento indevido de loteamentos, que será discutido mais adiante; a não regulamentação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDM, que, se aplicados, poderiam garantir mais recursos para o município e/ou reduzir a especulação; e a existência de “espaços vazios” infraestruturados, que podem ser encontrados tanto em loteamentos, como também em outras áreas da cidade, inclusive nas de

urbanização mais consolidada.

4.2 ILEGALIDADES NA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS

A produção de loteamentos inúmeras vezes é realizada desconsiderando as normativas urbanísticas, ambientais, etc. Há desde loteamentos implantados sem a infraestrutura, sem a devida regularização fundiária, a outros que tiveram seus projetos aprovados pela municipalidade, mas foram construídos de forma diversa do projetado. Há também loteamentos produzidos com infraestrutura e regularização fundiária, registro junto à Prefeitura e aos Ofícios de Imóveis, tidos como regulares, mas que foram fechados sem a devida autorização do município. Por outro lado, pode-se encontrar loteamento fechado que apresenta problemas vinculados à infraestrutura, à questão fundiária, sem registro nos órgãos competentes. Enfim, são muitas as variáveis que podem ser observadas no estudo de situações concretas.

A complexidade desse fenômeno no município em estudo pode ser constatada com a análise de inquéritos civis (ICs) abertos pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca Santo Antônio de Jesus, vinculada ao Ministério Público do Estado da Bahia. Dos quinze ICs que tratam sobre loteamentos disponibilizados por essa Promotoria para consulta, utilizou-se, neste trabalho, doze, pois são os que estão diretamente relacionados com o recorte da pesquisa em tela, ou seja, os principais conflitos presentes na produção de loteamentos. Vale ressaltar que a coleta dos dados aconteceu em março de 2021, portanto, caso tenham ocorrido, após esse período, decisões e/ou diligências referentes a esses inquéritos, elas não serão discutidas neste texto.

Como a maioria dos ICs está em andamento e, principalmente, por questões de ética relacionadas à pesquisa acadêmica, deliberou-se pela não divulgação do número dos ICs e dos nomes dos loteamentos tratados nesses inquéritos, com o intuito de resguardar os indivíduos envolvidos. Vale ressaltar que, com exceção do IC que versa sobre os loteamentos fechados na cidade, cada inquérito trata de um único loteamento. Assim, optou-se pela criação de um código para cada empreendimento analisado.

Com o objetivo de facilitar a compreensão do leitor, elaborou-se um quadro em que estão dispostos os assuntos abordados nos ICs e o código correspondente ao loteamento, objeto da investigação. Há loteamentos que possuem mais de um inquérito civil aberto pelo MP, por isso há repetição de código no quadro 3.

Quadro 3: Relação de Inquéritos Civis por assunto, Santo Antônio de Jesus, 2003, 2004, 2016, 2017, 2018⁴⁸

Assuntos tratados nos ICs	Código dos loteamentos
Irregularidades relacionadas à regularização fundiária e a implantação de infraestrutura, bem como a situação do empreendimento diante de órgãos públicos.	Loteamento 01
	Loteamento 02
	Loteamento 03
	Loteamento 04
	Loteamento 05
	Loteamento 06
	Loteamento 07
Problemas ambientais.	Loteamento 04
	Loteamento 08
	Loteamento 09
Solicitação do novo empreendedor para o aumento no valor dos lotes, após instalação de infraestrutura.	Loteamento 08
Regularização dos loteamentos fechados presentes na cidade.	Loteamentos fechados

Fonte: ICs abertos pelo MP.

Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

Apesar da maioria dos inquéritos tratar de questões relacionadas à regularização fundiária e à implantação de infraestrutura em loteamentos, nota-se uma variedade de temáticas analisadas. Esses ICs podem ser considerados como uma espécie de amostra das problemáticas vinculadas à produção de loteamentos urbanos em Santo Antônio de Jesus.

4.2.1 A irregularidade no fechamento de loteamentos e a terra urbana

O inquérito mais abrangente é justamente o que busca alternativas para regularização dos loteamentos fechados, pois as decisões que porventura forem tomadas irão impactar muitos loteamentos existentes em Santo Antônio de Jesus. Os loteadores que optaram pelo fechamento dos empreendimentos fizeram isso sem embasamento legal e, com base no inquérito aberto em 2016, que está em andamento, nota-se que o Estado busca resoluções para essa irregularidade. O direcionamento dado à questão demonstra que, provavelmente, o mercado

⁴⁸ Os anos aqui registrados refere-se ao período que ocorreu as primeiras ações, geralmente denúncias de moradores dos loteamentos, que deram origem aos inquéritos. Há situações que a portaria do MP determinando a instauração do IC ocorreu no mesmo ano da denúncia, em outros casos, em anos posteriores. Contudo, vale salientar que as investigações foram iniciadas no mesmo ano da reclamação recebida pelo MP.

imobiliário e fundiário será beneficiado mais uma vez pelo poder público, devido a três decisões:

A não responsabilização legal das empresas/loteadores pelo fechamento dos empreendimentos, pois não há registro no IC de proposição de investigação contra os responsáveis por essa irregularidade. Isso ocorre mesmo explícito, ao longo do inquérito, que o fechamento prejudica a mobilidade urbana, é feito sem a autorização do município e que os loteamentos se apropriam indevidamente de áreas públicas (ruas, praças, áreas verdes, institucionais, de lazer.). Acredita-se que a ausência no IC de uma discussão sobre esse tipo de responsabilização deva-se ao fato do município, na prática, “consentir” esse tipo de situação há muitos anos⁴⁹.

No IC também consta a deliberação da SEFAZ, em 2019, pela transformação dos empreendimentos em condomínios, por meio de uma lei que permita a doação das referidas áreas aos seus residentes. Inicialmente, a decisão era a de concessão de uso desses espaços públicos mediante pagamento, pelos empreendimentos, de um preço público por m². No ano de 2016, houve a primeira reunião, organizada pelo MP, para a discussão sobre a temática desse IC, com a participação da SEINFRA, SEFAZ, PGM, de consultores relacionados ao direito imobiliário e tributário, dos Ofícios de Registro de Imóveis e de representantes de condomínios e loteamentos fechados.

Nessa reunião, foi aprovada a proposta elaborada por uma advogada especialista em direito imobiliário que sugeriu a cobrança do preço público a cada 50 anos ou mais e a confecção, por parte da Prefeitura, de um contrato de concessão do uso das áreas, que deveria ser assinado pelo proprietário do lote e seu cônjuge. Nesse contrato, haveria os direitos e as obrigações dos donos de lotes, como a limpeza e manutenção das áreas públicas, etc. Pela proposta, caso o loteamento não realizasse a regularização, o município poderia demolir as guaritas e permitir o acesso de qualquer transeunte e veículo.

Além da aprovação dessa proposta, houve também a decisão de alguns representantes de loteamentos em participar de um projeto piloto referente à

⁴⁹ Não é possível precisar quando se iniciou o fechamento de loteamentos na cidade em estudo. Mas, encontrou-se em plantas de dois empreendimentos, produzidos na década de 1970, dados indicativos de que, no momento da elaboração do projeto, já havia a decisão de fechar os loteamentos. Além disso, durante a pesquisa documental, localizou-se o projeto de lei nº 08/1984 que visava a concessão de direito real de uso para as vias de circulação e para parte das áreas verdes dos loteamentos fechados que no projeto são denominados de “loteamento do tipo condomínio” (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 1984). Esse projeto e as plantas dos dois empreendimentos demonstram que já naquele período o município não apenas tinha ciência do fechamento de loteamentos, como tentou criar uma normativa para legalizar essa ação.

regularização e, após solicitação do MP, a própria SEFAZ chegou a informar o preço público por m² que poderia ser cobrado em cada loteamento participante do projeto. Em reunião no ano de 2017, com a participação dos órgãos públicos citados acima, bem como de representantes da Câmara Municipal de Vereadores e da Secretaria de Serviços Públicos, a decisão sobre a cobrança do preço público foi reiterada. Contudo, em 2019, houve mudança na alternativa para a regularização dos loteamentos fechados, sendo estabelecida a doação das áreas, como informado anteriormente.

As razões para a alteração não estão explícitas na ata da reunião. Pressupõe-se, pela análise da ata de outra reunião ocorrida também em 2019, que o município tenha tido receio de enfrentar ações judiciais, caso optasse pela realização das cobranças, até mesmo porque ele não costuma efetuar ações efetivas para impedir o fechamento dos loteamentos. E, certamente, haveria questionamentos a essa cobrança, seja por parte de empresas que ainda possuem lotes a serem comercializados nos empreendimentos, bem como por parte dos residentes, que não estariam dispostos a custear o valor do preço público.

Todavia, as várias decisões dos poderes executivo e legislativo municipais ao longo do tempo, tais como: a não implementação de instrumentos urbanísticos que contribuiriam para o cumprimento da função social da propriedade, a aprovação de leis que viabilizaram descontos no IPTU na implantação de loteamentos, etc. demonstram a força política do mercado imobiliário e fundiário em Santo Antônio de Jesus. É provável que essa questão também tenha sido considerada na alteração da medida a ser tomada para a regularização dos loteamentos fechados já existentes.

No que se refere a ação defendida pelo município para o impedimento desse tipo de irregularidade no futuro, destaque-se a terceira deliberação presente no IC, que é a revisão da lei de parcelamento do solo para facilitar a implantação de condomínios. Na lei nº 019 de 19 de novembro de 2004, ainda vigente, há a exigência que tanto loteamentos como condomínios disponham de áreas verdes, de lazer, etc.⁵⁰ Enquanto os primeiros devem doar esses espaços à municipalidade, os condomínios são obrigados a transferirem gratuitamente 30% da área total da gleba e essa parcela não pode ser utilizada no empreendimento (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b).

O percentual de 30%, segundo a posição da SEINFRA no inquérito,

⁵⁰ Pela lei, o percentual mínimo para esse tipo de área em condomínio é de 10% do total da gleba.

inviabilizaria a produção de condomínios. Nota-se que a mudança na normativa está relacionada principalmente a esse quantitativo, mas não há indicação, nos documentos analisados, se o mesmo deixará de ser exigido ou se passará por redução. Pelo IC, a PGM responsabilizou-se pela elaboração de um projeto de lei que, se aprovado, substituirá a normativa atual que trata dos condomínios.

Além do percentual indicado acima, a lei 019/2004 estabelece outros mecanismos para desestimular a implantação de condomínio, justamente por eles serem fechados⁵¹. Por isso, a estratégia utilizada pelo mercado imobiliário é registrar o projeto junto à Prefeitura e aos Ofícios de Registro de Imóveis como loteamento e, posteriormente, fechá-lo. Inclusive, a construção do muro para “separá-lo” do restante da cidade está entre as primeiras ações durante a execução do empreendimento. Assim, evita-se a doação do percentual de 30%, bem como pode-se considerar que, na prática, não ocorre a doação das chamadas áreas públicas, uma vez que o uso delas fica restrito aos moradores, como acontece nos condomínios.

O percentual exigido para essas áreas, nos loteamentos residenciais, é de, no mínimo, 38% do total da gleba. Portanto, a questão não é simplesmente o percentual a ser doado pelo condomínio. Mas que, considerando o disposto na legislação atual e, sobretudo, o fato de, na prática, o município “consentir” a existência de loteamentos fechados, torna-se mais rentável à produção desse tipo de parcelamento, porque com esse “consentimento” os agentes imobiliários utilizam toda a gleba no empreendimento de acesso restrito, que é muito valorizado em Santo Antônio de Jesus. Nota-se que o fechamento dos loteamentos possibilita o aumento na extração do lucro relacionado ao empreendimento.

Essa estratégia do mercado imobiliário colabora na compreensão do dado fornecido na primeira reunião referente a esse IC, ocorrida em 2016, na qual a representante dos ofícios destacou que na cidade havia aproximadamente 90 empreendimentos entre loteamentos e condomínios. Porém, somente 9 estavam

⁵¹ De acordo com a Aquino (2002), empresa responsável pela elaboração da minuta do projeto de lei que originou a normativa municipal de parcelamento do solo, a implantação de condomínios não seria vedada, mas desestimulada para evitar a segregação espacial na cidade. Para isso, a empresa destacou a necessidade de limitar a área permitida para a instalação desse tipo de empreendimento, de assegurar a integração dos espaços da cidade, etc. Essas questões reverberaram na lei de parcelamento do município, pois ela determina que o parcelamento em condomínio deve evitar a segregação espacial e, no seu artigo 14, traz as seguintes disposições: “[...]: I- só será admitido o parcelamento em condomínio nas Áreas de Urbanização Secundária 1 e 2 [Barro Vermelho; Andaiá e adjacências, duas áreas localizadas na parte sul da cidade]; [...]; IV- a poligonal da gleba não poderá inscrever segmento de reta superior a 200m” (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b).

inscritos como condomínios, apesar de ser comum a existência de empreendimentos habitacionais murados e com guaritas, como evidenciado no inquérito.

Acredita-se que quando houver a alteração na lei municipal esse predomínio dos loteamentos em relação aos condomínios será consideravelmente modificado com o decorrer do tempo, pois há preferência do mercado imobiliário pelo último tipo de parcelamento citado. Isso pode ser notado na afirmação de um dos empreendedores entrevistados, quando esse explica os motivos para implantação de loteamentos na cidade em estudo e destaca que “a legislação atual dificulta, em excesso, chegando a inviabilizar, a execução de condomínios. Então, a maneira com a qual as incorporadoras acham de conseguir viabilizar um condomínio é executando-o como loteamento [...]” (ENTREVISTADO A).

Esse procedimento adotado pelo mercado imobiliário é de conhecimento do município, não só por conta do IC e da presença notória dos empreendimentos na paisagem urbana, como também pelas plantas, consultadas junto a órgãos públicos, que demonstram como vários loteamentos já foram projetados prevendo a instalação de guaritas. Também foram encontrados memoriais descritivos que mencionavam, simultaneamente, a transferência de áreas à municipalidade e a implantação de guaritas que restringem o acesso a esses espaços públicos. Portanto, em vários casos, antes mesmo da aprovação do projeto, o município teve ciência que o loteamento seria fechado. Todavia, não efetuou ações para buscar impedir, o que ele mesmo considera como uma irregularidade.

O fechamento desses empreendimentos propicia maior sensação de segurança para os residentes, contribui para a valorização dos imóveis, etc. Com base nos estudos realizados por Silva (2012) e Mota (2010), nota-se que a segurança é a principal justificativa para a residência em empreendimentos fechados na cidade em estudo. A partir da literatura, é possível perceber que não é apenas o mercado imobiliário que valoriza esse tipo de empreendimento, mas também parte da sociedade, de maneira geral, é levada a isso. Inclusive, em um dos ICs, consta a reclamação de moradores de um loteamento clandestino pelo fato do empreendedor comprometer-se com o fechamento do empreendimento, mas não o realizar. Contudo, é fato que os loteamentos e condomínios fechados provocam problemas para a cidade, como já mencionado.

Essa situação é complexa e, de certa forma, representa as contradições e conflitos sociais. Se, por um lado, as demandas das classes e grupos de maior

poder aquisitivo não devem ser simplesmente desconsideradas, afinal eles também compõem a sociedade, por outro, é indispensável considerar de forma bem mais efetiva as demandas e necessidades das classes de menor renda, bem como os interesses coletivos na produção da cidade, como exige o próprio PDM ao tratar da função social da propriedade. Entretanto, na prática, o que geralmente ocorre é prevalência dos interesses e demandas dos grupos de maior poder político, econômico sobre os demais.

O fechamento de loteamentos tidos como regulares demonstra que não é apenas na dita “cidade ilegal” que ocorre a produção do espaço urbano em desconformidade com determinações da legislação. Como destaca Maricato (2002), a cidade reconhecida como legal também possui suas irregularidades que costumam possibilitar vantagens aos que possuem renda suficiente para habitar nesses espaços e ao mercado imobiliário e fundiário.

4.2.2 Problemas ambientais na produção de loteamentos

Nas pesquisas junto ao MP foram encontrados quatro inquéritos que investigam possíveis crimes ambientais em três loteamento, são eles: 04, 08 e o 09. Dois ICs são referentes ao empreendimento 04. Um deles inicialmente tratava de questões sobre a infraestrutura, mas posteriormente passou a analisar a temática em tela nesta subseção. Constatou-se nos relatórios emitidos pela SEDEMA (2016, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2020) que esse empreendimento foi implantado e ocupado em desacordo com legislações urbanísticas e ambientais de âmbito federal, estadual e municipal.

Para o órgão, a produção do loteamento 04 ocorreu em desconformidade com várias exigências presentes em legislações, como: a lei federal de parcelamento do solo, o Código de Obras e Posturas do município, a Lei de nº 12.651/2012 (Código Florestal), o Estatuto da Cidade, o Decreto Estadual de nº 14.032/2012, a Lei Federal de nº 9.605/1998 (leis de crimes ambientais), além de duas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a de número 10/1988 e a 237/1997. Inclusive a secretaria questiona a aprovação do loteamento 04 junto à SEINFRA, ao afirmar que:

Existiu um erro da Gestão Municipal [...] em aprovar o mencionado loteamento uma vez que na parte inferior do mesmo é um vale onde aflora várias nascentes e corre um riacho [...], sendo por força da Lei,

proibido o parcelamento do solo, edificação ou outra serventia que não a proteção ambiental (SEDEMA, 2018a).⁵²

A Secretaria afirmou que lotes foram projetados em Área de Preservação Permanente (APP)⁵³. Com base na entrevista concedida pela SEDEMA, uma das principais “regras” ambientais que devem ser seguidas no parcelamento do solo é justamente o distanciamento em relação à APP, quando ela se faz presente na gleba a ser loteada.

Contudo, com as várias vistorias realizadas no local, a SEDEMA detectou uma série de problemas ambientais, tais como: a degradação da APP devido a presença de edificações, supressão de árvores, aterramento de fontes/nascentes, desrespeito à faixa marginal em relação a um dos afloramentos hídricos ainda visível⁵⁴, bem como a faixa marginal referente ao riacho presente no loteamento⁵⁵ que tornou-se um canal de esgoto com descarte de resíduos sólidos aleatórios, lançamento de efluentes, escoamento de águas pluviais do loteamento e de bairros do entorno, etc. Houve também aterro das margens desse riacho/canal. (SEDEMA, 2016, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2020).

Esse órgão também evidenciou a ausência de licenciamento ambiental. Segundo o empreendedor, em uma das audiências no MP, o município não exigia esse tipo procedimento no período que o loteamento foi implementado. De fato, de acordo com a entrevista realizada junto à SEDEMA, Santo Antônio de Jesus iniciou esse tipo de licenciamento em 2011, ou seja, vários anos após a implantação do loteamento 04. Isso explica porque a Secretaria, para justificar a necessidade de licenciamento e estabelecer as infrações ambientais cometidas no processo de implantação e ocupação do empreendimento, recorreu sobretudo a normativas federais e a um decreto estadual, não houve menção a nenhuma lei ambiental de âmbito municipal.

Apesar de duas leis citadas pela SEDEMA, o Código Florestal e o referido decreto, ambas de 2012, terem sido aprovadas anos após a implementação do loteamento, as normativas vigentes no período da produção do mesmo já traziam a

⁵² Informação retirada de um dos relatórios da SEDEMA que compõe os ICs sobre o loteamento 04.

⁵³ A Área de Preservação Permanente, de acordo com o Código Florestal vigente, é definida como “[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (BRASIL, 2012).

⁵⁴ De acordo com a SEDEMA (2018a, 2018b), a faixa marginal de proteção da nascente/fonte deveria ter um raio de 50m.

⁵⁵ A distância das residências para a margem do riacho/canal deveria ser de 15m (SEDEMA 2018b).

necessidade do licenciamento, bem como exigências para supressão de vegetação em APP e para proteção da faixa marginal de cursos d'água e das nascentes. Essas exigências estavam previstas, por exemplo, na Lei Federal nº 44.771/1965 (antigo Código Florestal).

Ademais, a lei federal de parcelamento do solo já proibia parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica e, no período em questão, determinava, no inciso III do artigo 4º, que “[...] ao longo das águas correntes e dormentes [...] será obrigatória a reserva se uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica⁵⁶” (BRASIL, 1979). Ao desconsiderar as normativas, a empresa responsável pelo empreendimento produziu e comercializou um número maior de lotes e, por conseguinte, obteve o retorno financeiro superior ao que teria, caso respeitasse as referidas determinações legais. Nota-se como questões envolvendo a terra urbana também estão presentes nas decisões do mercado imobiliário de seguir ou não as legislações vigentes.

Apesar dos agentes imobiliários e fundiários envolvidos na produção do loteamento serem os maiores responsáveis pelos problemas ambientais existentes no local, eles não atuaram sozinhos. Constata-se a participação do poder público nessa situação, seja pela aprovação do empreendimento, bem como na ausência de ações capazes de impedir o agravamento da situação ao longo dos anos. Com base nas informações dos ICs, mesmo após a proibição do município de intervenções na APP, lotes foram comercializados e edificações foram iniciadas. Diante disso, destaca a SEDEMA (2017b) que há um “[...] sentimento de desrespeito à legislação vigente, bem como a (sic) poder de polícia da Prefeitura Municipal, inclusive ao Ministério Público”⁵⁷.

Além disso, a Secretaria informou ao MP, nesse mesmo documento, que houve convite aos responsáveis pelo empreendimento com o objetivo de tratar dos problemas ambientais existentes na área, mas, segundo o último relatório da SEDEMA que compõe um dos ICs, até o início de março de 2020, ambos não tinham comparecido.

Nas audiências realizadas pelo MP, um dos empreendedores fazia-se presente quando notificado. Ele comprometeu-se com a realização de levantamentos aerofotogramétricos da área do canal como um todo e não apenas do

⁵⁶ Esse inciso já foi alterado duas vezes, atualmente essa faixa pode ser reduzida, porém há exigência de aprovação do município.

⁵⁷ Informação retirada do IC referente ao Loteamento 04

trecho localizado no loteamento, com a doação da área onde está situada a nascente/fonte para o município e a elaboração e execução de um projeto para a revitalização desse afloramento hídrico. Pelos dados constantes nos ICs não é possível afirmar se a referida doação foi feita. Inclusive, o MP solicitou informações à PGM sobre essa questão.

Em relação aos outros compromissos assumidos pelo principal responsável na implantação do loteamento, acredita-se que eles não foram cumpridos. Uma vez que na última reunião registrada em um dos ICs, ocorrida também em março de 2020, o município se comprometeu a realizar parte das demandas que antes estavam designadas ao loteador, como, por exemplo, o projeto de revitalização, mencionado acima. Esse inquérito ainda está em andamento, porém, ao que tudo indica, mais uma vez será o poder público que ficará responsável pela resolução de problemas ocasionados por agentes imobiliários e fundiários privados.

Nessa última reunião deliberou-se que a SEINFRA iria identificar todos os imóveis localizados na APP. A recomendação do MP é que as obras em andamento que estejam em desconformidade com a legislação vigente fossem embargadas e que não houvesse autorização de novos alvarás para construção em áreas alagadiças e próximas ao canal presente no loteamento 04.

O poder público considerou várias medidas para dificultar a produção de novas edificações na APP. Em 2017, houve a sugestão que o município emitisse um decreto estabelecendo como *non aedificandi* a área contígua ao referido canal, com intuito de facilitar a manutenção pelo órgão municipal competente e evitar possíveis desastres ambientais como inundações nos períodos chuvosos. A SEINFRA (2017), ao mesmo tempo que concordou com a publicação do decreto, evidenciou que há normativas federais que “[...] respaldam os municípios para instrumentá-los quanto a preservação das faixas de domínios”.⁵⁸

Essa questão remete à discussão realizada por Maricato (2002), segundo a qual, no Brasil, não faltam legislações, o problema reside no fato de que, inúmeras vezes, elas são desconsideradas total ou parcialmente. Portanto, o referido decreto, caso seja de fato emitido, pode até possibilitar que questões locais sejam normatizadas, mas não garantirá sozinho a resolução dos problemas ambientais.

Outra decisão, desse mesmo ano, foi a solicitação à Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) que exigisse para novas ligações de

⁵⁸ Informação retirada de um dos ICs referentes ao Loteamento 04.

energia elétrica no perímetro urbano municipal a apresentação da Certidão de Habite-se, que é fornecida pela Prefeitura e indica que o imóvel foi produzido ou reformado seguindo todas as determinações legais. A Companhia informou que não poderia instituir esse tipo de exigência ao consumidor.

Essa ação seria para desestimular a ocupação de áreas públicas, de APPs e demais locais impróprios para habitação, etc. e caso tivesse sido efetivada seria mais um empecilho ao acesso à moradia pela população de baixa renda que costuma residir na “cidade ilegal”. Para obtenção dessa certidão a construção deve seguir uma série de normas técnicas e há também exigências para a comprovação referente à propriedade do imóvel, à quitação do IPTU, etc. Essas medidas são relevantes, inclusive as normas técnicas proporcionam uma maior segurança aos futuros moradores, pois quando são consideradas na produção da habitação torna-se mais improvável ocorrer, por exemplo, desabamentos.

Por outro lado, o cumprimento de todas essas obrigações aumenta o custo da moradia, o que, por sua vez, dificulta ou até inviabiliza o acesso a mesma pelos trabalhadores mais pobres. Enfim, é uma situação muito complexa e requer a ação do Estado com medidas que, de fato, assegurem habitações de maior qualidade em local apropriado para essa população. A conservação do meio ambiente perpassa por uma série de questões econômicas, políticas, fundiárias, sociais, etc. e não apenas ambientais. Todas essas dimensões precisam ser consideradas, o que acarreta desafios ao Estado e a sociedade, uma vez que as classes ou frações de classes que os compõem possuem geralmente objetivos conflitantes.

Para desestimular a implantação de loteamentos que ocasionam sérios problemas ambientais, o Estado, em suas várias esferas, mais do que a criar novas legislações e exigências, necessita assegurar a punição dos empreendedores responsáveis pelos loteamentos irregulares e clandestinos construídos pela iniciativa privada, bem como a intensificação na fiscalização da produção imobiliária, entre outras ações.

Apesar da literatura sobre a temática apontar que loteamentos como o 04, com problemas ambientais e principalmente na implementação da infraestrutura, sem escrituras dos lotes comercializados, são direcionados para a população de menor poder aquisitivo, não houve a estipulação da renda dos habitantes do referido empreendimento, até mesmo porque o presente trabalho propõe-se a realizar uma discussão de nível mais geral sobre a produção de loteamentos urbanos no

município. Contudo, nos documentos cedidos pela EMBASA, consta a informação fornecida pelo loteador que o empreendimento em questão era voltado para o atendimento de um público com renda entre 3 e 6 salários mínimos da época⁵⁹.

O fato é que, como geralmente ocorre na ocupação dos loteamentos, a população tende a intensificar os problemas ambientais ocasionados pelas ações dos empreendedores. No caso do loteamento 04, constatou-se que “proprietários de lotes vizinhos a fonte/nascente desmataram a vegetação nativa e executaram serviço de concretagem, obstruindo o afloramento hídrico onde utilizam como pátio, depósito de material de construção e garagem” (SEDEMA, 2018a, 2018b). Por outro lado, foram moradores do empreendimento que denunciaram os problemas ambientais referentes a esse afloramento à SEDEMA. Diante dessa denúncia, foi elaborado o primeiro relatório que compõe o inquérito mais antigo sobre esse loteamento.

Com base nos inquéritos analisados neste trabalho, nota-se a importância da atuação dos adquirentes de lotes no sentido evidenciar junto ao poder público muitas das irregularidades existentes nos loteamentos ilegais. Entretanto, encontrou-se também um IC aberto mediante a declaração do empreendedor sobre a utilização indevida de área verde. Trata-se do empreendimento 08. O segundo proprietário desse loteamento informou ao MP três situações: 1) o cultivo de plantas alimentícias por parte de alguns moradores; 2) a venda de lotes que compõem parte da área verde; 3) a construção de residência no referido local.

Diante dessa denúncia, o MP notificou o empreendedor a providenciar a desocupação da área com a remoção desses cultivos e a demolição de qualquer edificação, bem como cercá-la e realizar o replantio de mudas originárias de árvores nativas para a revitalização do local. Contudo, as questões que envolvem essa área são bem complexas, por conta, sobretudo, de versões divergentes sobre a comercialização de lotes e se a casa construída estaria ou não em uma APP.

Em um laudo técnico de 2017, elaborado por um profissional contratado pela proprietária da casa, há a informação que o imóvel não se encontra em uma APP, pois estaria a mais de 50m de distância do afloramento hídrico que existe no local. Há também o registro de um reservatório próximo à residência, mas, de acordo com o profissional, não haveria a necessidade de faixa de proteção por conta do seu tamanho diminuto. Já em 2018 a SEINFRA constatou, após a comparação entre o

⁵⁹ Optou-se por não inserir o ano que a informação foi fornecida pelo empreendedor para dificultar a identificação do loteamento pelo leitor.

projeto original do loteamento e os resultados da vistoria em campo, que se trata de uma área de proteção ambiental.

Além dos questionamentos a essa Secretaria, o MP solicitou, em 2019, que o Ofício de Registro de Imóveis competente indicasse se o local em análise é a área verde do loteamento. Contudo, o referido Ofício destacou que não poderia fornecer esse tipo de informação, pois não havia registro desse empreendimento. Este IC ainda está em andamento, mas nota-se que prevaleceu o entendimento da SEINFRA.

Em relação a comercialização dos lotes que originou o problema em questão, há três versões. Uma do atual proprietário do loteamento que relatou a venda, realizada por terceiros e sem o seu consentimento, de alguns lotes que compõem a área citada, mas destacou que apenas uma adquirente construiu uma edificação no imóvel, mesmo após advertida sobre o impedimento; a outra é dessa proprietária e dos responsáveis pela comercialização de parte da referida área. Segundo eles, os lotes em questão foram resultado do pagamento por serviços prestados pelos vendedores ao antigo proprietário do empreendimento. Esses serviços estariam relacionados com a implantação de parte da infraestrutura do loteamento.

A proprietária da residência e os vendedores destacaram também que no período da comercialização dos lotes, o antigo empreendedor fez-se presente, forneceu as indicações necessárias para a delimitação dos mesmos, informou que o projeto original do empreendimento seria atualizado e assim os lotes não pertenciam a área verde. Segundo um dos responsáveis pela venda, com a comercialização do loteamento para o novo empreendedor, a atualização do projeto não se concretizou. A proprietária da casa edificada naquela área destacou que somente após o início da referida construção foi informada, pelo novo empreendedor, que o local está inserido na área verde do loteamento.

Já na versão do antigo empreendedor, um dos vendedores afirmou-lhe que os lotes a serem comercializados não integravam a área verde e o persuadiu a efetuar a doação de parte dessa área ao mesmo. Há inclusive a acusação, feita junto à Polícia Civil, de falsificação de sua assinatura e de seu cônjuge em relação ao instrumento de compra e venda de um dos lotes. Os outros foram negociados com a assinatura de um dos responsáveis pelas vendas.

Dessa forma, foram apresentadas várias versões sobre a venda de lotes na área verde, geralmente acompanhadas de documentos com o intuito de tentar

comprovar o que estava sendo defendido junto ao MP. Tal situação assemelha-se ao debate realizado por Holston (2015), que ao discutir sobre os processos judiciais relacionados à propriedade de terra no Brasil, destaca que, muitas vezes, são apresentadas tantas versões que se torna difícil ou até inviável distinguir o legal do ilegal.

No IC do loteamento 08, consta também a informação sobre a comercialização de um lote em outro trecho da área verde por esse antigo proprietário. Porém, nesse caso, houve um acordo com o adquirente, que foi indenizado com um lote em outro local do empreendimento, além da construção custeada pelo empreendedor de imóveis com o mesmo padrão que o adquirente tinha edificado no lote anterior. Assim, o MP notificou esse comprador a desocupar a área para a demolição dessas residências. No inquérito não há informação se as habitações foram de fato demolidas e se a recuperação da área verde foi iniciada pelo segundo proprietário do loteamento.

O último IC discutido nesta subseção trata do Loteamento 09, que durante sua implantação infringiu, segundo a SEDEMA, várias normas ambientais, uma vez que houve intervenção e supressão de vegetação em APP, aterramento de brejo e riacho e a supressão de uma árvore de grande porte, sem autorização de órgão competente. Diferentemente do Loteamento 04, para a implantação do 09 houve a emissão de licenças ambientais por essa Secretaria. Contudo, elas “[...] estão entre as licenças emitidas sem documentação e sem fiscalização [...], caso que foi [...] descoberto e denunciado no próprio Ministério Público. Desta forma, ambas as licenças são irregulares e inválidas (sic)” (SEDEMA)⁶⁰.

A situação desse empreendimento exemplifica o que ocorre quando o Estado não cumpre com suas obrigações, regulamentadas em legislações por ele mesmo aprovadas. O cumprimento dessas normativas não é suficiente para a resolução dos problemas sociais, ambientais, etc. Contudo, a desconsideração de leis que contribuem para o controle e a redução desses problemas irá potencializá-los e ocasionará ainda mais transtornos a sociedade, mesmo que garanta vantagens econômicas indevidas para alguns grupos, como, no caso em questão, os agentes imobiliários envolvidos na produção do Loteamento 09.

Por outro lado, foi a atuação do Estado, mais especificamente da SEDEMA e

⁶⁰ Informação extraída do IC que trata do Loteamento 09. Optou-se por não inserir o ano que o relatório foi produzido pela SEDEMA, pois esse dado estar relacionado ao período de implantação do empreendimento o que contribuiria para a identificação do mesmo.

do MP, que assegurou o desenvolvimento de ações pelo responsável legal do empreendimento, com o intuito de mitigar os impactos ambientais negativos produzidos pelo mesmo. Consta no inquérito a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, no qual esse responsável comprometeu-se, entre outras medidas, com: 1) recuperação, mediante o plantio de espécies nativas da Mata Atlântica, das margens do curso d'água; 2) pagamento de multa; 3) plantio de mudas arbóreas em logradouros públicos; 4) separação entre a área verde do empreendimento e a reserva legal, com intuito de evitar possíveis invasões dos adquirentes dos lotes na referida área a ser protegida; 5) inserção no contrato de compra e venda dos lotes da exigência que todos os adquirentes adotem um determinado equipamento na construção das residências, uma vez que parte área do loteamento tinha solo encharcado antes da terraplanagem; 6) adoção de medidas de engenharia e terraplanagem para evitar problemas na estrutura dos imóveis a serem edificadas.

No IC notam-se comprovantes de pagamento da maioria das parcelas referentes à multa e do plantio de árvore em locais públicos. Entretanto, não consta informações sobre as outras medidas. O Ministério Público solicitou algumas vezes a SEDEMA, responsável pelo acompanhamento do cumprimento desse termo, que informasse a situação. Até a coleta dos dados, não houve registro no inquérito concernente à resposta da Secretaria. O MP também oficiou a Delegacia de Polícia para apurar eventual crime ambiental.

Apesar dos problemas ambientais ocasionados no/pelo empreendimento, o mesmo está regularizado junto à SEINFRA e ao Ofício de Imóveis competente. Essa situação, uma vez mais, demonstra a complexidade na produção de loteamentos pois, em uma primeira análise, poder-se-ia entender que o empreendimento 09 estava totalmente regular, quando, na realidade, havia ilegalidades vinculadas ao mesmo.

Por isso, é precípuo um maior acompanhamento do município nos processos de parcelamento solo. No que se refere à SEDEMA, as informações coletadas na entrevista com o órgão demonstram que a principal dificuldade no acompanhamento e fiscalização das questões ambientais relacionadas a esses empreendimentos é o fato da equipe responsável ser reduzida, principalmente considerando o porte do município, a crescente produção de loteamentos e condomínio, além do fato que o setor responsável atua também no licenciamento e fiscalização de outros tipos de

empreendimentos, etc. Essa situação pode ser constatada na resposta ao questionamento sobre a quantidade de servidores do setor, quando foi apontado pela SEDEMA que “[...] do que a gente tinha antigamente, hoje a gente tá 100%, mas assim como a nossa demanda ainda é muito grande, fiscalização, licenciamento, ela ainda não é satisfatória”.

Assim, as questões concernentes ao controle e acompanhamento do parcelamento do solo são também políticas e não apenas técnicas, pois não deixa de ser uma decisão política a estruturação de um setor com um número insuficiente de servidores. Ressalta-se também que no início dos anos 2000 foi instituída, através da lei nº 792, de 19 de novembro de 2004, a Política Ambiental do município que destacava a necessidade de licenciamento ambiental, mas vinculava sua implementação a posterior emissão de um decreto e uma resolução pelo poder público local (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004d). Então, como já informado, apenas em 2011 o município iniciou tal licenciamento, mesmo tendo ciência dos problemas ambientais provocados com a produção e ocupação de loteamentos, ainda mais considerando que a implantação desse tipo de empreendimento iniciou, pelo menos, na década de 1970.

4.2.3 Implantação de infraestrutura e regularização fundiária

Depois do IC que versa sobre o fechamento dos loteamentos e os relacionados aos problemas ambientais, destacam-se aqueles abertos para averiguar possíveis ilegalidades vinculadas à implantação da infraestrutura e a regularização fundiária. Foram encontrados sete inquéritos no MP com esses temas, três arquivados e quatro ainda em andamento. Além desses ICs, encontrou-se um outro, também em andamento, que trata da possibilidade de aumento do preço dos lotes, devido a instalação de infraestrutura pelo novo proprietário do empreendimento. Assim, a presente subseção trabalhará com oito inquéritos, já que esse último também apresenta informações sobre infraestrutura.

Na maioria dos ICs, a abertura do procedimento ocorreu por causa de reclamações de adquirentes de lotes, principalmente devido a não realização das obras que são de responsabilidades do empreendedor. Contudo, nesses casos, o MP também analisou a situação fundiária dos loteamentos. Da mesma forma, quando a reclamação estava relacionada à falta de escritura, o órgão citado também determinava ações para a avaliação da infraestrutura do empreendimento.

Por conta dos inquéritos abordarem questões similares e com o intuito de evitar a repetição de análises, optou-se pela apresentação do quadro 4, com uma síntese da situação de cada loteamento, para posteriormente realizar uma discussão geral sobre as temáticas.

Quadro 4: Situação dos loteamentos, Santo Antônio de Jesus 2003 - 2018

Loteamento	Situação na SEINFRA	Situação fundiária	Tipo de loteamento	Situação do IC
01	Loteamento implantado sem análise e aprovação do órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura. Recomendação do MP para cada adquirente ingressar com ação individual de usucapião.	Clandestino	Arquivado
02	Pendências na documentação. Loteamento implantado sem aprovação do órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura.	Clandestino	Em andamento
03	Documentação entregue ao órgão após a denúncia feita por moradores do loteamento ao MP. Projeto analisado e aprovado pela secretaria	Não registrado em ofício, lotes sem escritura.	Irregular	Em andamento
04	Projeto analisado e aprovado pelo órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura.	Irregular	Em andamento
05	Loteamento implantado sem análise e aprovação do órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura.	Clandestino	Em andamento
06	Loteamento implantado sem análise e aprovação do órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura. Recomendação do MP para cada adquirente ingressar	Clandestino	Arquivado

		com ação individual de usucapião.		
07	Loteamento implantado sem análise e aprovação do órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura. Recomendação do MP para cada adquirente ingressar com ação individual de usucapião.	Clandestino	Arquivado
08	Pendências na documentação. Loteamento implantado sem aprovação do órgão.	Não registrado em ofício, lotes sem escritura.	Clandestino	Em andamento

Fonte: ICs abertos pelo MP

Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

Constatou-se, com a análise desses ICs, que alguns problemas são recorrentes nos empreendimentos. A maioria foi implantada sem autorização do município e, em quatro casos, não houve sequer a apresentação da documentação à SEINFRA. Nos outros quatro, a documentação foi entregue: a do Loteamento 02 e 08 que, por está incompleta e com erros, a SEINFRA não deu continuidade na análise do projeto e solicitou ao empreendedor a resolução das pendências; o Loteamento 03, que teve seus documentos submetidos, pelo loteador, à Secretaria após a denúncia feita ao MP e obteve o alvará de construção ainda vigente; e o Loteamento 04, que foi aprovado pela SEINFRA, mas há questionamentos sobre o processo de aprovação por conta de questões ambientais, que foram discutidas na subseção anterior.

Notou-se também nos inquéritos relatos de problemas concernentes à instalação de infraestrutura em todos os loteamentos, o que evidencia a atuação dos responsáveis pela implantação dos empreendimentos em desacordo com as exigências legais, tanto as de nível federal como as municipais. Enquanto a lei federal de parcelamento do solo, discutida no capítulo anterior, apresenta um inciso específico para listar o conjunto da infraestrutura obrigatória, a lei 019/2004 traz esse conjunto ao tratar do Termo de Acordo e Compromisso (TAC), que deve ser assinado entre o loteador e a Prefeitura, como um dos requisitos para a aprovação do empreendimento. No artigo 6º dessa normativa consta que o responsável pela implantação do loteamento deve

[...] realizar, às suas custas, todas as obras de terraplanagem, meio fio (sic), rede de energia e iluminação pública, sistema de abastecimento de água potável, pavimentação, rede de esgoto ou fossas sépticas, drenagem, arborização, demarcação de lotes, quadras e logradouros [...] (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2004b)

A lei municipal apresenta um detalhamento maior sobre a infraestrutura necessária, como também inclui outras responsabilidades em comparação a lei federal, tais como: pavimentação das vias de circulação, implantação do meio fio, etc. Quando esse conjunto de exigências legais é desconsiderado total ou parcialmente pelo empreendedor, há uma série de problemas para os adquirentes dos lotes, como pode ser visto no relato mais detalhado encontrado nos ICs.

Trate-se da denúncia de um morador do Loteamento 02 feita em 2017, que destaca a ausência de abastecimento de água tratada e que o fornecimento de energia elétrica para as duas residências ocupadas foi feito, pelo empreendedor, de forma improvisada e irregular, com base em um ponto de energia existente na guarita do loteamento.

A água é fornecida através de um poço artesiano que existe no local e, de acordo com o morador, estaria imprópria para o consumo, devido a contaminação por coliformes fecais⁶¹. Ele também relatou a ocorrência de um desabamento de terra em dois lotes por falta da construção do muro específico para contenção de encostas e que isso estaria causando problemas em residências fora do empreendimento.

No relatório oriundo da vistoria realizada pela SEINFRA em meados de 2017, após solicitações do MP, constam algumas divergências entre o que havia sido projetado e o que foi de fato efetuado na implantação do loteamento. Na planta, há o registro de áreas de passeio, ruas, áreas verdes, praça. Foi elaborado também um projeto para locação de muros de arrimos. Porém, segundo a SEINFRA, a praça não havia sido construída e os muros para a contenção das encostas, por conta do corte no terreno ser superior a 4m, foram apenas parcialmente edificadas. A Secretaria ressaltou a urgência na construção desses muros no restante da parte que se localiza no fundo do loteamento, pois havia ameaça de novos desabamentos.

⁶¹ No que se refere a essa questão, o loteador informou que acredita não existir problemas com a água, uma vez que os vizinhos ao loteamento também construíram poços artesanais. Portanto, para ele, a situação da água estava regularizada. Contudo, está registrado no IC que não foi realizada a análise de qualidade da água. Pela lei municipal 019/2004, o loteador deve realizar as obras para a viabilizar o abastecimento de água potável, mas não consta a obrigatoriedade que ela seja fornecida pela EMBASA, como geralmente ocorre em Santo Antônio de Jesus, principalmente em sua área urbana.

Essa situação exemplifica como o não cumprimento das exigências legais prejudica não só a população residente no empreendimento, como também a externa ao mesmo. Essa é uma das razões para o planejamento e a produção de um loteamento considerarem não apenas a situação da gleba, mas também do seu entorno e da cidade consolidada, pois sua implantação e ocupação ocasionam impactos direta ou indiretamente no espaço urbano como um todo.

Diante das reclamações dos adquirentes dos lotes, o loteador costuma se comprometer com a resolução dos problemas, os quais, geralmente, não são solucionados pelo mesmo. Como destaca o MP, “[...] o proprietário do loteamento [...] vendeu diversos lotes, auferindo lucro, porém, não adotou as providências necessárias e nem cumpriu os acordos com as partes adquirentes”⁶²

Há casos que em o proprietário estabeleceu o compromisso de regularização do loteamento, não somente com os compradores dos lotes, mas também com o MP, que, diante do não cumprimento por parte do loteador, solicita à Polícia Civil a instauração de inquérito para investigar a implantação do empreendimento em desacordo com a lei federal de parcelamento do solo. Dos sete ICs abertos para a verificação de irregularidades nos empreendimentos, há registro desse tipo de solicitação em quatro. Nos outros, não se encontrou esse tipo de pedido, apesar dos problemas em relação à infraestrutura e/ou a regularização fundiária não terem sido resolvidos pelos empreendedores. Um desses inquéritos ainda está em andamento e os outros dois estão arquivados.

Como pode ser constatado no quadro 4, entre os empreendimentos com problemas na infraestrutura básica encontra-se um que teve o projeto aprovado pela SEINFRA, o loteamento 04. A empresa responsável pelo empreendimento não cumpriu todo o TAC, como sinaliza um relatório da SEDEMA de 2017, que teve como objeto principal a análise de problemas ambientais, mas também menciona os relacionados à infraestrutura. De acordo com o exposto no relatório, como forma de burlar as normativas urbanísticas e ambientais e facilitar a comercialização dos lotes, anos após a referida aprovação, houve a alteração da nomenclatura do loteamento, que passou a ser conhecido como uma rua⁶³. Essa estratégia remete a discussão realizada por Holston (2015), quando afirma que os responsáveis pelas ilegalidades, inúmeras vezes, buscam formas extrajudiciais e políticas para legalizar o ilegal, bem como também exemplifica o envolvimento de empreendedores com agentes políticos

⁶² Citação tirada do IC referente ao Loteamento 02.

⁶³ O nome da rua não foi citado na tentativa de inviabilizar a identificação do loteamento.

locais.

A implantação desse empreendimento irregular ocorreu com uma série de problemas, pois “os lotes foram vendidos, edificações foram construídas e a pavimentação, drenagem urbana e rede de esgotamento sanitário não foram implantadas, mesmo tendo lotes caucionados para tal finalidade” (SEDEMA, 2017)⁶⁴. Pelo que consta no relatório, até os lotes caucionados⁶⁵ foram comercializados. A SEDEMA questiona se houve liberação para isso por parte do município ou se a decisão foi exclusivamente da empresa, mas no IC não há resposta a esse questionamento. De acordo com o determinado no TAC, assinado entre a Prefeitura e a empresa responsável pelo loteamento, o município somente autorizaria a comercialização desse tipo de lote

[...] quando da comprovação pelo proprietário interessado da execução das obras de sua obrigação ou apresentação de comprovante de pagamento dos orçamentos relativos à extensão de rede para iluminação pública, rede de água potável e assentamento de meio-fio nas ruas [...]⁶⁶

Diante da não instalação por parte do empreendedor de toda a infraestrutura, coube ao poder público a realização de obras no loteamento. Pelo exposto no IC, através de um convênio entre a Prefeitura e o extinto Ministério das Cidades, foram realizadas obras de drenagem de águas pluviais, pavimentação à paralelepípedo com a implantação de meio-fio e passeios públicos em parte desse empreendimento e no loteamento 05. Com base em documentos que compõem o inquérito, o valor total das obras foi de mais R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)

Em pesquisas junto ao Diário Oficial do município, encontrou-se a publicação referente à contratação de uma empresa para a execução de uma obra de pavimentação e drenagem de quatro ruas do Loteamento 07, no valor total de quase R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Como no inquérito relacionado a esse empreendimento, o próprio loteador destacou que as ruas estavam apenas com cascalho, acredita-se que essa obra, realizada pelo município, foi justamente para sanar esse problema. Como destaca a SEINFRA em um dos ICs, “para comercializar [o loteador] abriu ruas, fez a terraplanagem, piqueteou os lotes, e prometeu infraestrutura básica (esgoto, drenagem, pavimentação) e depois da

⁶⁴ Informação retirada do relatório da SEDEMA que compõe o IC referente ao Loteamento 04.

⁶⁵ Esse tipo de lote só pode ser vendido pelo empreendedor após a instalação da infraestrutura e com a autorização do município. Pois, caso o empreendedor não cumpra com suas obrigações, o poder público pode dispor desse tipo de lote para custear a resolução dos problemas.

⁶⁶ Informação retirada do TAC constante no IC referente ao Loteamento 04.

venda não cumpriu, deixando o ônus para o município arcar com estas benfeitorias”⁶⁷.

Essa situação é recorrente em loteamentos clandestinos privados, que são direcionados, principalmente, para atender parte da população de menor poder aquisitivo. Em geral, nesse tipo de loteamento não há áreas verdes, de lazer, etc. e o loteador realiza apenas as obras necessárias para o início da comercialização dos lotes, tais como a abertura das ruas e a demarcação dos lotes. Os empreendimentos voltados para essa parcela da população, comumente, são implantados com uma série de problemas, pois “como o loteador é um empreendedor capitalista que objetiva um lucro [...], cumprir todas as exigências legais significa aumentar o preço final do lote, provocando uma retração da demanda solvente” (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p. 125).

Portanto, ao descumprir a legislação, ele pode produzir mais lotes, bem como comercializá-los por um preço mais acessível, o que não permite a todos que compõem a classe social de menor renda a condição de adquirir um lote. Mas, de fato, garante a uma parcela dos trabalhadores a possibilidade de comprar um imóvel. Obviamente que essa situação não pode ser utilizada para justificar a ilegalidade cometida pelo empreendedor, que deve ser responsabilizado, inclusive do ponto de vista criminal, como determinar a lei nº 6766/79.

Por um lado, tal situação demonstra como a implantação desse tipo de parcelamento ocorre não apenas por conta dos empreendedores, mas também devido a questões bem mais amplas, pois o contexto socioeconômico desigual interfere nas decisões relacionadas a produção do espaço urbano. Por outro lado, o capitalista somente produz uma mercadoria mediante a possibilidade de lucratividade, seja através da comercialização imediata do bem produzido, seja direcionando-o para um processo meramente especulativo, dentre outros. Como destaca Carlos (1994, p. 99), “[...] no capitalismo, a produção [do espaço] só ocorrerá se permitir a valorização do capital”.

Além disso, o capitalismo produz, reforça esse contexto social repleto de desigualdades que leva parte da população a recorrer a esse tipo de loteamento ilegal na busca por moradia, algo fundamental à reprodução da classe trabalhadora. Para viabilizar essa reprodução, necessária também ao capital, uma vez que é o trabalhador o responsável pela produção de mercadorias, o mesmo Estado que cria

⁶⁷ Informação retirada do IC que trata do Loteamento 03.

uma série de legislações para disciplinar a produção de loteamentos, simultaneamente, “avaliza” a existência de empreendimentos clandestinos privados, quando não pune os loteadores que agem em desconformidade com a lei, ao deixar de aplicar medidas efetivas para evitar a implantação desses loteamentos, etc.

Isso ocorre porque se esse Estado inviabilizasse por completo a existência da dita cidade ilegal haveria a intensificação considerável das tensões sociais, o que certamente ocasionaria problemas ao capital e às classes detentoras do poder econômico, político, etc. Ademais, a produção dessa cidade, bem como as ações para sua regularização também proporcionam vantagens econômicas ao mercado fundiário e imobiliário.

Outra ação do Estado para atenuar as tensões sociais relacionadas à produção da cidade reconhecida como ilegal é o investimento em infraestrutura, mas isso ocorre mediante às muitas reivindicações dos seus moradores. É o que demonstra a denúncia realizada por dois residentes do loteamento 05, que originou a abertura do IC pelo MP para averiguar a situação do empreendimento. Pelo que consta no IC, houve mobilização dos moradores junto à Câmara Municipal de Vereadores e a um então deputado estadual. Não é possível estipular com exatidão o ano de implantação do loteamento, e mesmo se fosse não poderia ser divulgado nesta análise para não viabilizar a identificação do empreendimento. Contudo, é possível destacar que entre a compra dos lotes por esses dois moradores e a infraestrutura instalada pelo poder público passaram-se vários anos. Além disso, ela não foi integralmente implantada no mesmo período. Segundo os moradores, a rede energia elétrica e a rede pluvial foram instaladas aproximadamente em 2009, já a pavimentação das ruas foi concluída em 2016.

Em audiência no MP, ocorrida em 2018, com a presença de representante da SEINFRA, dos Ofícios de Registro de Imóveis, de dois profissionais que atuaram, respectivamente, na venda e negociação de dívidas relacionadas aos lotes, do responsável pelo loteamento, seu advogado e um dos moradores, foi mencionado o fato do empreendimento já possuir toda infraestrutura, mas que ela foi toda implantada pelo poder público. De acordo com o registrado na ata da audiência, a única informação contestada pelo loteador é sobre a construção de uma guarita e do muro para o fechamento do loteamento que, segundo os denunciantes, foi prometido pelo mesmo e também não efetuado. O empreendedor afirma que apenas sugeriu aos adquirentes dos lotes que os mesmos fechassem o loteamento.

A demora, por parte do Estado, para sanar esses problemas de infraestrutura nos loteamentos clandestinos e nos irregulares voltados para os trabalhadores com menor poder aquisitivo é comum. A resolução dos problemas, quando ocorre, geralmente, é por etapas. A realização dessas obras gera prejuízo para a administração pública, por conta dos recursos financeiros que elas demandam, mas, como aponta Maricato (2002), pode ser algo muito vantajoso para os políticos que as usam para obter apoio popular nas eleições, bem como para os empreendedores, uma vez que com a instalação da infraestrutura há a valorização imobiliária dos lotes.

Através da análise do IC referente ao loteamento 05, constatou-se que, após a instalação da infraestrutura, o loteador ingressou com uma ação de reintegração de posse contra os moradores, pelo não pagamento de todas as parcelas acordadas no ato da comercialização. Assim, caso ele consiga reaver os lotes, poderá vendê-los novamente por um valor maior. Além disso, essa ação pode ser utilizada como uma forma de pressão para os adquirentes que não quitaram todas as prestações realizem a renegociação das dívidas, o que também geraria mais lucro ao loteador, mesmo ele não tendo cumprido todas as suas obrigações legais na implantação do loteamento.

Não há informações de quantos moradores foram acionados por meio dessa ação de reintegração, nem da data em essa situação ocorreu. Pelo exposto no inquérito, acredita-se que ela tenha ocorrido entre o final de 2016 e o início de 2017, ano em que as denúncias foram feitas ao MP. Nota-se que uma das principais motivações para a denúncia, por parte de um dos moradores, foi justamente essa ação, a outra foi a falta de escritura do imóvel comprado. Inclusive, esse adquirente informou que está disposto a quitar a sua dívida, mediante a entrega do referido documento, e que não fez isso no período determinado no instrumento de compra e venda porque o loteador não cumpriu com suas obrigações.

O outro denunciante não cita a ação de reintegração de posse na sua declaração ao MP e sim um acordo, feito junto ao empreendedor no ano de 2015, para a renegociação do débito referente à compra do lote realizada em 2006, alguns anos depois em relação ao primeiro denunciante. Na comparação dos dois instrumentos de compra e venda fornecidos pelo segundo denunciante, constata-se que o imóvel em questão teve o acréscimo de quase R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) no acordo efetuado em 2015. Vale ressaltar que o lote tem uma metragem

inferior ao mínimo exigido na lei federal de parcelamento do solo, que é de 125m². Esse fato demonstra como a valorização fundiária e imobiliária ocorre mesmo em loteamentos ilegais, o que estimula a sua implantação.

A possibilidade de valorização é um fator fundamental para decisão do empreendedor em implantar loteamentos, sejam eles ilegais ou legais, pois os lotes devem propiciar a compensação dos custos necessários para a sua produção e ainda garantir o lucro ao incorporador. Isso pode ser constatado na fala do entrevistado A, quando o mesmo trata sobre os critérios para a definição do preço de um lote. O preço é definido considerando o

valor gasto em terreno somado à infraestrutura, por unidade, somados a taxa de administrativa (sic). Ex: um loteamento de 10 lotes. Terreno de 500.000,00 reais, dá 50.000,00 reais por lote. Se a obra para viabilizar o loteamento custou mais 500.000,00, dá 50.000,00 reais de infra/unid. Dando um total de 100.000,00 reais de custo por lote. Aplicando 20% de BDI (taxas adm) o resultado seria 120.000,00 reais de custo por lote. **A partir dessa base se aplica a margem de lucro que a incorporadora deseja**. Ex: 20% de lucro o custo do lote, a ser vendido, seria 144.000,00 reais, ainda tendo que avaliar as negociações com corretores de imóveis (ENTREVISTADO A, grifo nosso).

Com base na resposta desse entrevistado sobre a variação de preços dos lotes em um único loteamento, nota-se que a valorização tende a se acentuar com a ocupação do empreendimento, pois as “[...] variações maiores [nos preços dos lotes] vão ocorrer depois do empreendimento estar em funcionamento, por efeitos de especulação específica em cada lote, por posição. Ex: ao lado de uma padaria, ao lado de alguma academia” (ENTREVISTADO A).

Apesar do preço de um imóvel e o processo de valorização dele serem questões diferentes, sendo o último mais abrangente que o primeiro, o aumento no preço do lote demonstra a intensificação de tal processo. No caso de loteamentos ocupados, mas com problemas na infraestrutura, a valorização aumenta quando os problemas são resolvidos. É o que demonstra o inquérito do loteamento 05, já mencionado.

Outro empreendimento em que houve acréscimo no preço dos imóveis comercializados, devido à instalação de infraestrutura, foi o loteamento 08, porém a situação difere da anterior. Com base em um dos ICs que tratam desse loteamento, nota-se que o mesmo foi implantado, inicialmente, face um acordo entre o proprietário da gleba e uma empresa imobiliária que seria a responsável por

empreender e comercializar o loteamento. Enquanto o loteamento 05, foi o proprietário da gleba o responsável pelo empreendimento.

Durante a pesquisa documental, constatou-se tanto situações em que empresas compraram terras para incorporação, como também casos em que o proprietário da área optou pela implantação do loteamento para auferir renda com a mudança no uso do solo. Essa é a situação de um dos entrevistados que informou a produção de alguns empreendimentos, sendo dois deles loteamentos, em uma gleba de mais de 15 hectares⁶⁸. Ele destacou como único critério para a escolha do local dos empreendimentos a transformação de uma “[...] fazenda que não dava mais renda [...] em loteamento” (ENTREVISTADO B). Ou seja, a posse prévia da terra foi o fator determinante para a realização desse tipo de atividade econômica.

Verifica-se que tal fator também foi preponderante para a produção de alguns loteamentos alvos de ICs, como 05 e 08. E apesar do entrevistado B não possuir relação com esses loteamentos, ele recorreu a mesma estratégia do proprietário da gleba onde localiza-se o loteamento 08; ou seja, estabeleceu uma parceria com uma empresa para a construção dos seus empreendimentos. Nesse último caso, não foi possível conhecer os detalhes sobre a parceria e o trabalho realizado pela empresa, já no que se refere ao loteamento 08, as informações coletadas no MP permitem uma maior compreensão sobre os fatos.

No loteamento 08, a empresa que se responsabilizou pela realização do empreendimento solicitou a análise do projeto à SEINFRA, mas iniciou a venda dos lotes sem a aprovação do referido projeto, a instalação da infraestrutura necessária e o registro do empreendimento no Ofício de Registro de Imóveis competente. Diante desses problemas, o MP ingressou com uma ação civil pública contra a empresa, o loteamento foi embargado, e houve a determinação da suspensão da venda dos lotes e da cobrança das prestações aos consumidores que já haviam adquirido imóveis.

Como não foi possível a consulta a essa ação civil, não há conhecimento dos detalhes sobre a mesma. O fato é que, pelo exposto nesse inquérito do loteamento 08, sete anos após o início dessa ação, houve a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta entre o MP e proprietário da gleba, no qual esse se responsabilizou pela regularização do empreendimento junto à Prefeitura, ao respectivo Ofício de Registros, bem como pela realização das obras de infraestrutura

⁶⁸ Não será informado o valor exato do tamanho da gleba, nem o quantitativo de empreendimentos implantados para dificultar a identificação do empreendedor.

restantes.

Contudo, os problemas não foram totalmente resolvidos pelo proprietário da gleba. Ele realizou a venda do loteamento 08 a outro empreendedor que, de acordo com o IC em análise, implementou a rede de água e esgoto, a pavimentação das ruas com drenagem de águas pluviais, iluminação das ruas, medidas de proteção ambiental a nascente e a áreas verdes. Segundo dados presentes no inquérito, o custo total dessas obras foi de aproximadamente R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). Diante disso, o novo proprietário solicitou ao MP a anulação da cláusula do Termo de Ajustamento de Conduta, que proibia a cobrança de juros aos consumidores que deixaram de quitar as parcelas acertadas na compra do lote com a empresa, antes responsável pelo empreendimento.

Pelo referido termo, só poderia ocorrer a correção monetária do valor do lote sem acréscimo de qualquer espécie de juros. O que, para o novo empreendedor, causou-lhe grandes prejuízos financeiros, pois a correção não seria suficiente para custear a implantação da infraestrutura. Contudo, como demonstra a solicitação do proprietário, o objetivo do pedido de anulação da cláusula em questão não era apenas para assegurar a restituição dos gastos com as obras mencionadas acima, mas também para “capturar” parte da valorização imobiliária que ocorreu com os lotes. Inclusive, a divisão do custo total das obras pelo quantitativo de lotes do empreendimento resultou em um preço menor do que o cobrado por cada lote vendido pelo novo empreendedor e nos que tiveram a dívida renegociada.

Quando a comercialização do loteamento foi iniciada, segundo dados do IC, cada lote custava, em média, R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Quinze anos depois e com as obras já mencionadas, houve a venda de lotes de 200m² por R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) cada. Além disso, encontra-se no IC a análise realizada por dois corretores de imóveis que também apontam a valorização fundiária do empreendimento.

De acordo com um dos profissionais, um lote, como a mesma metragem do citado acima, valeria, no mínimo, R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais). O outro corretor avaliou em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) o mesmo lote. Diante das informações apresentadas pelo empreendedor, o MP concluiu que a cláusula citada pode ser invalidada judicialmente. Assim, os adquirentes dos lotes que ainda não quitaram o débito poderão ter que arcar com um preço bem maior do que o acertado na época da compra do lote. Nesse inquérito, há o registro de acordos entre antigos

adquirentes e o novo empreendedor para o reajuste do imóvel, em que o preço estabelecido foi de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Esse inquérito demonstra como a instalação da infraestrutura é importante no processo de valorização, contudo acredita-se que o mesmo também é decorrente da existência na área de outros empreendimentos habitacionais, de empresas privadas, da realização de obras e serviços pelo poder público, etc. Portanto, os adquirentes irão pagar não apenas pela infraestrutura que foi implantada, como também pela localização do empreendimento. A relação entre um loteamento e as características do espaço urbano que ele passa a compor pode ser percebida também nas entrevistas realizadas com incorporadores.

Inclusive, dois dos três entrevistados informaram que a escolha do local para os seus respectivos empreendimentos ocorreu por conta das características do bairro. O entrevistado A ressaltou vários elementos referentes à infraestrutura do bairro e ao padrão de renda dele.⁶⁹ No caso do entrevistado C, a opção pela área ocorreu devido a sua inserção em “bairro muito central, centro comercial e [com] facilidade de transporte urbano”. Esse empreendedor também mencionou, entre as principais características do seu loteamento, a localização; já o entrevistado B destacou o “[...] acesso fácil para vias, ruas e transporte público”, etc.

Constata-se que a localização da gleba é um outro fator importante na decisão de lotear uma determinada área, bem como para a valorização fundiária futura. Tal situação reforça a ideia defendida por Silva (2014) que o loteamento não pode ser pensado de maneira isolada. Por isso, o projeto para esse tipo de parcelamento deve considerar a infraestrutura necessária não só para o empreendimento em si, como também para a sua devida articulação com o espaço urbano consolidado e a redução de possíveis impactos negativos decorrentes da produção e ocupação de loteamentos.

Entretanto, como pode-se observar na maioria dos ICs encontrados no MP, muitas vezes sequer a infraestrutura referente ao empreendimento é implantada pelos empreendedores. E não é somente a iniciativa privada que, em muitas situações, constrói loteamentos sem a devida infraestrutura, sem considerar as normativas vigentes sejam elas urbanísticas, ambientais, etc. O Estado, inúmeras vezes, também atua dessa forma em empreendimentos habitacionais voltados para a população de baixa renda. Um exemplo disso, em Santo Antônio de Jesus, é o

⁶⁹ Optou-se por não mencionar os elementos citados, pois eles levariam a identificação do bairro.

loteamento Sales, que foi implantado pelo poder público com problemas relacionados às vias de circulação, ao escoamento de águas pluviais, esgotamento sanitário, que, por sua vez, prejudicam a saúde da população da área e o meio ambiente, etc. (AQUINO, 2002).

Na análise do Diário Oficial do município⁷⁰ encontrou-se registro de contratação de empresas para a execução de drenagem e pavimentação nesse empreendimento, bem como em ruas de onze loteamentos produzidos pela iniciativa privada, sendo que apenas dois empreendimentos dentre os onze estão entre os investigados pelo MP devido a irregularidades, os loteamentos 07 e 04. Outra questão a destacar é o fato de três desses loteamentos estarem registrados nos Ofícios de Imóveis e, portanto, em tese, seriam regulares.

Na busca de informações em sites jornalísticos relacionados ao município⁷¹, foram constatadas várias reclamações de moradores sobre os problemas ocasionados pela ausência de pavimentação em empreendimentos tidos como regulares, a exemplo: a presença constante da poeira durante o verão e a redução na mobilidade urbana, principalmente em períodos chuvosos, uma vez que o tráfego de automóveis e pessoas se tornar mais difícil.

A situação desses empreendimentos demonstra que não são apenas os loteamentos sem registro na SEINFRA, nos Ofícios de Registro de Imóveis, que apresentam problemas de infraestrutura, cujo loteador não cumpre com todas as determinações estabelecidas na legislação. Ou seja, não basta que o município exija toda a documentação pertinente, analise os projetos e memoriais descritivos dos loteamentos, garanta a assinatura do TAC, etc., é imprescindível que haja fiscalização para assegurar que o projeto seja executado conforme aprovação pelo órgão responsável. Diante desse contexto, a aprovação do projeto pela Secretaria e a posterior inscrição do mesmo no Ofício competente são medidas indispensáveis, mas insuficientes para garantir que os loteamentos sejam de fato regulares, que todas as normativas tenham sido cumpridas e os direitos dos adquirentes dos lotes preservados.

Vale ressaltar que, apesar da pesquisa junto ao Diário Oficial ter localizado apenas onze empreendimentos, é provável que haja mais loteamentos que tenham

⁷⁰ O período analisado foi do final 2005, quando o documento começou a ser divulgado em versão eletrônica, até o final de 2021.

⁷¹ As informações foram retiradas do Blog do Valente, TV RBR e Voz da Bahia. Não serão citados autor e ano para dificultar a identificação dos empreendimentos.

recebido investimentos públicos para a implementação de infraestrutura. Mas não foi possível identificá-los no documento, porque há loteamentos que, com o passar do tempo, deixam de ser reconhecidos como tais e tornam-se conhecidos apenas pela nomeação dada pela municipalidade, como bairros e/ou ruas que compõem a cidade. Além disso, no Diário encontrou-se a contratação de uma empresa em 2017 para a execução de obras de pavimentação, drenagem de águas pluviais e construção de passeios no município no valor de R\$ 330.175,27 (trezentos e trinta mil, cento e setenta e cinco reais e vinte sete centavos), mas sem a especificação de quais localidades receberiam as referidas obras.

No que se refere as obras de infraestrutura que citam especificamente os loteamentos da iniciativa privada, foi possível determinar o valor total direcionado pelo município para sete dos onze empreendimentos localizados no Diário. Os custos dessas obras correspondem a um total de R\$ 3.331.218,09 (três milhões, trezentos e trinta e um mil, duzentos e dezoito reais e nove centavos). Somando esse valor com o informado em um dos ICs, sobre gastos do poder público com os loteamentos 04 e 05, o custo foi de mais de R\$ 3.800,000,00 (três milhões e oitocentos mil)⁷².

Em relação aos outros quatro empreendimentos, cuja informação foi retirada do Diário, não há como definir os gastos voltados para eles, porque as obras desses loteamentos aparecem em conjunto com as de outras ruas. Encontrou-se contratações de empresas no Diário para realização de obras nesse tipo de empreendimento entre os anos de 2008 a 2020. Assim, recursos públicos que poderiam ser utilizados em outras obras de urbanização são direcionados para a resolução de problemas ocasionados pelo mercado fundiário e imobiliário privado.

Inclusive, para realização de parte dessas obras a Prefeitura recorreu a um financiamento junto à Agência de Fomento do Estado da Bahia, a DESENBAHIA, no valor de 10.000.000,00 (dez milhões de reais), direcionado para obras e serviços de urbanização e saneamento no município, conforme a lei nº 1389 de 15 de agosto de 2017 (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2017b). Esse financiamento também foi utilizado para a implantação/requalificação de infraestrutura em áreas não relacionadas a esse tipo de parcelamento em estudo.

Enquanto a infraestrutura dos loteamentos tende a ser implementada pelo poder público com o transcorrer do tempo, a regularização fundiária nos loteamentos

⁷² Optou-se por não inserir o valor total com o intuito de inviabilizar a identificação dos loteamentos que são investigados pelo MP.

clandestinos e irregulares, voltados para a população de baixa renda, é mais complexa de ser solucionada. Com base nos dados dos ICs, em análise nessa subseção, constatou-se que os oito loteamentos não estão regularizados. Portanto, os empreendedores não podem fornecer a escritura aos adquirentes dos lotes. Isso ocorre porque não estão inscritos nos Ofícios de Registro de Imóveis existentes no município.

A falta de registro geralmente deve-se a problemas na documentação, a não aprovação do projeto do empreendimento junto ao município, etc. Por outro lado, é possível encontrar loteamentos aprovados, mas que não foram registrados junto aos Ofícios, como no caso do loteamento 04. De acordo com a posição do empreendedor, exposta em um dos ICs que tratam desse loteamento, a ausência do registro ocorreu por conta da responsável pelo Ofício, na época, que alegava falta de tempo para realizá-lo. Pela lei nº 6766/1979, “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 [...]” (BRASIL, 1979).

Independente da responsabilidade pela perda do prazo para o registro desse loteamento ser da imobiliária/incorporadora e/ou do ofício, o fato é que mais uma vez os adquirentes dos lotes foram prejudicados, já que não receberam a escritura do imóvel. Contudo, conforme informação desse mesmo empreendedor em outro IC, o projeto do loteamento 04, aprovado pela SEINFRA, foi retificado e o documento referente a essa alteração teria sido extraviado.

Acredita-se que essa explicação fornecida pelo loteador deva-se ao fato da SEDEMA (2017)⁷³ afirmar que foi encontrado junto a um morador uma planta do empreendimento diferente da aprovada pela Secretaria responsável. Portanto, caso o loteamento tivesse sido registrado em Ofício ele poderia ser considerado, em uma primeira análise, como regular, mas na realidade estaria com inúmeras irregularidades, uma vez que não houve implantação de toda a infraestrutura pelo loteador, além de problemas ambientais na área que foram discutidos na subseção anterior.

Dentre as irregularidades relacionadas à questão fundiária, destaque-se a situação do loteamento 01 por conta da sua complexidade. O MP, tanto a Promotoria existente no município, como o Conselho Superior do Ministério Público da Bahia,

⁷³ Informação retirada do relatório da SEDEMA que compõe os ICs referentes ao Loteamento 04.

apontou, em uma primeira análise, que o problema consistiria no fato do loteador não ser o único proprietário da gleba, pois ela havia sido doada a ele e aos seus irmãos por seus genitores, com a ressalva de usufruto vitalício para esses. Assim, o MP destacou que o loteador não era o proprietário integral do terreno e fez empreendimento sem a autorização de alguns irmãos e da sua genitora.

Em uma segunda análise, o MP constatou que a situação da gleba em questão era ainda mais complexa, pois tratava-se de um terreno foreiro pertencente a um antigo político e proprietário de terras da cidade. Pelo exposto no IC, os genitores do loteador, mesmo residindo na área e tendo registrado em Ofício a doação da mesma em favor dos filhos, não eram os proprietários do local onde o empreendimento foi implementado. Vale ressaltar que na escritura pública de doação havia a informação que o imóvel cedido estava em um “terreno de renda”, o que indicava o fato do mesmo ser foreiro.

Essa situação, de acordo com o MP, tornou inviável a regularização tanto junto à SEINFRA quanto ao Ofício, pois demandaria muito tempo e teria um alto custo. Diante disso, o MP recomendou que os adquirentes dos lotes, caso tenham interesse, ingressassem com ação individual de usucapião perante o Judiciário para regularizar a situação imobiliária e adquirir o título de imóvel (lote). Posteriormente a essa decisão, o inquérito foi arquivado.

No decurso desse IC, o MP chegou a solicitar que o município realizasse a regularização do loteamento, porém a SEINFRA (2019) informou que quem deveria custear e tomar as providências para o projeto arquitetônico e as documentações necessárias para essa regularização seriam os proprietários do loteamento ou dos lotes, pois “o município não pode arcar com recursos de projetos para empreendimentos particulares”⁷⁴. De fato, não cabe ao poder público custear esse tipo de projeto, mas o município não deixa de ser também responsável pelo problema, pois sua atuação é ineficaz no sentido de inibir a implantação de loteamentos clandestinos e irregulares.

Além disso, no caso específico do loteamento 01, houve a liberação de alvará para desmembramento de posse referente à área sem a devida atenção para os problemas referentes à documentação do imóvel em questão. Inclusive, o Conselho Superior do MP questiona a concessão desse alvará pelo município. A solicitação do desmembramento em nome da genitora do loteador ocorreu no mesmo ano da

⁷⁴ Informação retirada de ofício da SEINFRA que compõe o IC do Loteamento 01.

abertura do IC pela 1ª Promotoria de Justiça de Santo Antônio de Jesus, sendo que o loteamento foi construído e comercializado alguns anos antes. Isso indica que a solicitação foi feita em decorrência do inquérito, mas, mesmo com a investigação do MP, não houve apresentação do projeto e demais documentações na tentativa de regularização do empreendimento perante à SEINFRA.

Outro exemplo de implantação de loteamento clandestino em glebas pertencentes a terceiros é o caso do loteamento 07. Contudo, diferente do anterior, a construção do empreendimento teve, segundo um dos responsáveis pelo mesmo, anuência do proprietário do terreno, mediante acordo financeiro com a venda dos lotes. Conforme informação do loteador, foi o titular do imóvel que propôs o acordo e optou por não se envolver diretamente nas questões relacionadas ao loteamento. Inclusive, ele teria fornecido a escritura do terreno ao outro responsável pelo empreendimento para a confecção do contrato particular de compra e venda dos lotes.

O IC referente a esse loteamento foi aberto em 2003, devido à denúncia de um residente, acompanhada de um abaixo assinado de outros moradores do empreendimento. Apesar de ainda existir problemas na infraestrutura, a reclamação junto ao MP ocorreu por conta da ausência da escritura dos imóveis. Inclusive, segundo o denunciante, com a justificativa de regularizar a situação e disponibilizar o documento, um dos responsáveis pelo loteamento solicitou uma contribuição financeira aos adquirentes dos lotes. Contudo, não resolveu o problema. Ao final desse inquérito, o MP também recomendou que os proprietários dos lotes, caso tenham interesse, ingressassem na justiça com ação individual de usucapião. Essa também foi a recomendação do MP para os moradores do loteamento 06. Vale ressaltar que a ação de usucapião não regulariza o parcelamento e sim apenas a posse do lote.

Os três ICs que possuem essa decisão foram arquivados e são os referentes aos loteamentos 01, 06, 07. Pelo exposto nos inquéritos, o arquivamento é solicitado pela 1ª Promotoria da Justiça de Santo Antônio de Jesus, homologado pelo Conselho Superior do MP, quando há o entendimento que o órgão exauriu todas as suas possibilidades legais de atuação no caso.

Diferentemente do ocorrido nos ICs referentes aos empreendimentos 01 e 07, não há registro da posição do responsável pelo loteamento 06 no seu respectivo inquérito. Acredita-se que isso seja decorrente do fato do MP não ter obtido êxito na

identificação da empresa/loteador que efetuou a implantação do empreendimento. A adquirente do lote que realizou a denúncia no MP, em 2004, por conta de problemas na infraestrutura, informou o nome de uma empresa que seria a responsável. Contudo, mesmo após as solicitações de informação à SEINFRA e ao Ofício de Registro de Imóveis, não foram encontrados registros sobre esse loteamento, tampouco algum imóvel em nome da referida empresa na área em questão.

Em 2015, uma vistoria realizada pela SEINFRA, a partir da determinação do MP, informou que o loteamento 06 possuía rede de drenagem pluvial, rede elétrica, de telefonia e serviço de coleta de lixo, mas não contava com pavimentação, nem meio-fio nas ruas. Diante da situação e após discussões sobre como realizar a regularização fundiária, em 2019, o MP recomendou a ação de usucapião, como já informado, e o IC foi arquivado.

Vale ressaltar que a análise do processo de regularização fundiária dos loteamentos não é objetivo deste trabalho, até porque essa discussão, por ser complexa, demanda uma outra pesquisa. Os conflitos e contradições sociais que perpassam a produção do espaço também estão presentes na regularização da dita cidade ilegal. Assim, tal processo que, em tese, propicia benefícios aos adquirentes dos lotes, como, por exemplo, maior segurança jurídica no que se refere a propriedade do imóvel, não garante a inexistência de problemas nesses empreendimentos, etc. Por conta dessa complexidade, optou-se apenas por apresentar, com base no exposto nos ICs, possibilidades de regularização de loteamentos produzidos pela iniciativa privada no município em análise. Desta forma, não está sendo discutido aqui a regularização de ocupações, de outros tipos de parcelamentos, de loteamentos implantados pelo Estado, independentemente das normativas citadas a seguir poderem ser usadas nessas outras situações.

Uma das possibilidades apresentadas nos ICs é o uso da Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela lei federal 13.465/2017. A REURB pode ser aplicada caso haja a consolidação de núcleo urbano informal, o que ocorreu nesses loteamentos, pois, com base nas informações presentes nos ICs, a maioria dos lotes já foi ocupada, geralmente há predominância de residências unifamiliares nos empreendimentos, etc. De acordo com o posicionamento do 2º Ofício de Registro de Imóveis:

Entende-se como informal um núcleo que apresente algum grau de irregularidade, ou seja, inexistência de aprovação do projeto de parcelamento no Município e por consequência, ausência de registro

imobiliário; existência de aprovação Municipal, mas inexistência de registro imobiliário; ou ainda, existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas inexistência de averbação da construção ou, por fim, a existência da aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, existência da averbação de construção, mas ausência de titulação dos seus ocupantes atuais.⁷⁵

Todos os oito loteamentos tratados nos ICs, discutidos nesta seção, apresentam várias das características citadas acima. Os loteamentos 03 e 04 tiveram aprovação do projeto de parcelamento do solo no município, mas não estão inscritos nos Ofícios de Registro de Imóveis. Os outros empreendimentos não obtiveram sequer a referida aprovação. Contudo, segundo o MP, por se tratar de uma lei recente, de 2017, que traz uma série de critérios e ainda está sob estudo dos órgãos públicos para a sua utilização, a 1ª Promotoria de Justiça de Santo Antônio de Jesus não recomendou o uso da mesma para a regularização de loteamentos. Vale ressaltar que isso não impede que o município a use.

Outra opção também mencionada em alguns ICs é a utilização do procedimento regulado na seção III do capítulo XIV do Código de Normas e Procedimentos dos Serviços e de Registros do Estado da Bahia, que traz as regras para a regularização de parcelamentos do solo. Os registros podem ser solicitados, de acordo com o parágrafo único do artigo 1349:

pelas Prefeituras Municipais, pelos beneficiários, individual ou coletivamente, por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (BAHIA, 2018).

Contudo, para efetivação do registro, a normativa exige que seja fornecida ao Ofício de Registro de Imóveis, entre outros documentos, a planta do parcelamento devidamente aprovada pela municipalidade, o que os loteamentos clandestinos não possuem. Portanto, eles não podem ser regularizados via esse procedimento. Em um dos ICs, há o relato da ocorrência de uma reunião em 2018, entre a SEINFRA e as representantes dos dois Ofícios de Santo Antônio de Jesus, que destaca a intenção da utilização do código de normas e de procedimentos para regularização de loteamentos consolidados, citam inclusive os loteamentos 01, 02 e 05.

O MP solicitou que os responsáveis pelos empreendimentos 02 e 05

⁷⁵ Informação extraída do IC que trata do Loteamento 07.

providenciassem toda a documentação necessária para a regularização, o que não foi feito. Além disso, de acordo com a SEINFRA, o município não pode aprovar esses parcelamentos, uma vez que foram efetuados em desacordo com o estabelecido na Lei Complementar 019/2004. Diante do empasse, a Secretaria sugeriu a realização de uma reunião com a participação do CONCIDADE, dos Ofícios, do MP e da Prefeitura com o intuito de determinar a data de corte e as diretrizes para regularização desse tipo de loteamento.

Segundo as informações presentes nos ICs, a referida reunião não foi realizada até o momento da coleta dos dados utilizados neste trabalho. Em 2020, o MP informou, em um despacho, que ela será agendada após o decurso da pandemia do coronavírus. Com base nos dados dos inquéritos, nota-se que os adquirentes dos lotes de loteamentos clandestinos e irregulares, direcionados para a população de baixa renda, são prejudicados. Além da convivência durante anos com problemas na infraestrutura dos loteamentos, até conseguirem as intervenções do poder público no local, ainda precisam lidar com a falta de regularização fundiária dos lotes, o que pode ocasionar uma série de problemas, como, por exemplo, a inviabilidade de obtenção de financiamento para a construção da casa própria. Ademais, nos três ICs arquivados, constata-se a responsabilização apenas do adquirente do lote para a regularização do título de propriedade do mesmo.

Outra questão a ser pontuada, com base nos inquéritos discutidos e na revisão de literatura, é a atuação insuficiente da Prefeitura para coibir a produção de loteamentos em desconformidade com a legislação, ao longo do tempo. Segundo as informações presentes no relatório de diagnóstico produzido pela empresa responsável pelo PDM de 1991, o município não efetuava de forma eficiente o acompanhamento e controle do parcelamento do solo e o processo de avaliação dos projetos, apresentados pela iniciativa privada à Prefeitura, não era realizado de maneira a manter a coerência com as exigências da lei nº 6766/1979. Inclusive, relatou-se a existência de plantas com ausência de informações mínimas, o que dificultava a análise dos projetos e até a localização do empreendimento na cidade (BELACIDADE, 1991).

Assim, pode-se destacar a responsabilidade do município em relação aos sérios problemas ocasionados pela implantação de loteamentos. A avaliação dessa empresa ajuda também na compreensão do porquê durante a pesquisa documental terem sido encontradas apenas algumas plantas de loteamentos anteriores a

década de 1990. Não se localizou TACs, memoriais descritivos, etc. desse período. O TAC mais antigo encontrado foi um do ano de 1996. Isso não quer dizer necessariamente que não houve a celebração de TACs com os empreendedores de loteamentos antes desse período, mas é um indicativo dos problemas existentes no que se refere ao acompanhamento do parcelamento do solo. E apesar das recomendações da empresa sobre a necessidade do controle urbanístico ser de fato implementado, constatou-se, mais de uma década depois do Relatório da Belacidade (1991), a precariedade desse controle por conta da

[...] carência de quadros técnicos para análise e fiscalização de empreendimentos e para desenvolver um trabalho preventivo de conscientização e esclarecimento da população. O porte do município requer a estruturação de um setor com competência técnica para cuidar do controle urbanístico. (AQUINO, 2002, p. 47)

A ausência de uma estrutura adequada para o acompanhamento do parcelamento do solo sinaliza a falta de interesse do poder público da época em coibir a produção de loteamentos ilegais, o que certamente garantia muitos benefícios econômicos ao mercado fundiário e imobiliário. Em um estudo do final da primeira década dos anos 2000, que trata sobre condomínios e loteamentos fechados, Mota (2009, p. 86) afirma que “[...] a Prefeitura Municipal não age conforme determina as leis. A fiscalização é insipiente deixando as construtoras atuarem conforme as suas próprias regras”.

Ao comparar as ponderações, principalmente as do Relatório da Belacidade (1991) e da Aquino (2002), com o contexto atual, acredita-se que houve avanços no acompanhamento dos processos de parcelamento do solo, uma vez que se constatou a existência de um setor específico para tal acompanhamento, que conta com a presença de arquitetos, engenheiros, etc. Entretanto, como a SEINFRA informou a impossibilidade de conceder uma entrevista para a pesquisa, foi inviável o aprofundamento sobre a atuação da Secretaria, os possíveis desafios e problemas enfrentados pela equipe do setor responsável pela análise e aprovação dos projetos de loteamentos, sua perspectiva sobre o trabalho realizado até o momento, bem como seu ponto de vista sobre a produção desses empreendimentos no município.

Assim, a análise sobre a atuação na contemporaneidade será feita considerando a pesquisa documental e as três entrevistas concedidas por incorporadores. Apesar da SEINFRA ter um papel muito importante, mais central de fato, ela não é o único órgão que os empreendedores precisam submeter a

documentação relacionada ao parcelamento para viabilizá-lo em conformidade com a lei. Costumam participar desse processo no município: a COELBA, EMBASA, SEFAZ, SEDEMA, CONCIDADE, os Ofícios de Registro de Imóveis, etc.

Os três entrevistados informaram que houve fiscalização do poder público durante a implantação dos seus loteamentos. Contudo, um deles afirmou que “[...] a fiscalização não conferia nem fiscalizava o projeto em si. Eles só conferem, na maioria das vezes, se o empreendimento já deu entrada no alvará ou não, mas não conferem se a execução do projeto é fiel ao mesmo” (ENTREVISTADO A).

O entrevistado não especificou qual(is) órgão(s) realiza(m) essa fiscalização insuficiente. Mas, caso essa prática relatada seja padrão, o que não foi possível analisar durante a pesquisa, há um sério problema, pois não adianta exigir projetos, plantas etc. e não garantir que a execução dos empreendimentos ocorra em conformidade com a lei.

Esse incorporador fez uma série de críticas ao processo necessário para a viabilidade de um loteamento legal em Santo Antônio de Jesus, algumas não serão relatadas aqui porque levariam à identificação dele. Várias dessas críticas podem ser notadas na resposta à questão sobre a existência de dificuldades para a implantação desse tipo de empreendimento no município. Pois, enquanto os entrevistados B e C⁷⁶ não apontaram nenhuma dificuldade, o entrevistado A destacou que há

Muitas! Base legal vaga, os órgãos são muito burocráticos e não sabem ao certo o que cobrar em situações específicas. Legalmente temos o “PDDU”, porém na prática não temos, por conta de ser extremamente desatualizado e sem sentido, aplicado à cidade atual. [...]. Além disso, como não à fiscalização pós projeto nem punição para ilegalidades no setor, a empresa que trabalha da forma correta concorre sempre em desvantagem [...] (ENTREVISTADO A).

Os dados coletados com a pesquisa documental não foram suficientes para uma análise referente a um possível excesso de burocracia ou falta de conhecimento dos agentes envolvidos. Ademais, esse tipo de análise não é objetivo do presente trabalho.

⁷⁶ Ao responder ao questionamento “Há dificuldades para implantação de loteamentos em Santo Antônio de Jesus? Em caso afirmativo, quais são?” O entrevistado B informou que não há “nenhuma dificuldade”. Já o C respondeu: “Seguindo todos os critérios, respeitando as normas municipais, meio ambiente e uma boa acessória é um bom ponto de partida”. Ao analisar essa afirmação, acredita-se que a pergunta não ficou clara para o entrevistado. Registra-se que as respostas dos três entrevistados foram fornecidas por escrito. Desta forma, não foi possível dialogar com os mesmos sobre o teor de suas respostas.

No que se refere ao Plano Diretor de 2004, de fato, ele está defasado, pois a cidade já passou por muitas transformações, como, por exemplo, o seu crescimento horizontal. Além disso, de acordo com o parágrafo terceiro do artigo quarenta do Estatuto da Cidade, “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. (BRASIL, 2001). Portanto, a revisão dela deveria ter ocorrido até 2014. No que concerne às críticas sobre a fiscalização após a aprovação do projeto, a pesquisa documental não forneceu dados que permitissem uma generalização, ou seja, não é possível afirmar se houve ou não esse tipo de fiscalização nos loteamentos aprovados. Mas, ao considerar os dados dos ICs, nota-se que a atuação do município é insuficiente para coibir a existência de loteamentos clandestinos e irregulares, bem como em punir os empreendedores responsáveis pelos mesmos.

Outra situação a destacar é que durante a realização dos procedimentos metodológicos para a concretização deste trabalho houve um relato sobre a existência de pagamento de propina, por parte de empresas, para viabilizar a aprovação, em tempo recorde, de projetos que não cumpriam com os pré-requisitos necessários. Contudo, não foram encontradas provas que comprovassem tal denúncia. Ademais, o denunciante não citou o nome das empresas que adotariam tais práticas, do(s) órgão(s) público(s) onde isso ocorreria, nem o período, etc.

O que de fato foi possível comprovar é que, por um lado, houve avanços no acompanhamento dos processos de parcelamento do solo para fins de loteamento, sobretudo se comparado às décadas de 1970, 1980 e 1990, por outro, os dados dos ICs, as declarações do entrevistado A e o trabalho de campo evidenciaram que o município ainda possui muitos desafios. É inegável a necessidade de ampliação da fiscalização e de medidas para a devida punição dos empreendedores que cometem ilegalidades, porque se, por um lado, as legislações produzidas em uma sociedade desigual não são isentas de contradições, por outro, a desconsideração de leis como o Estatuto da Cidade e a de parcelamento do solo na implantação de loteamentos potencializam os problemas socioespaciais urbanos.

Dessa forma, a atuação insuficiente do município favorece a existência de irregularidades não apenas na cidade tida como ilegal, mas também na que geralmente é vista como legal. O fechamento de loteamentos regulares demonstra como essa cidade possui suas ilegalidades e de como elas, inúmeras vezes, podem ser “avalizadas” pelo Estado. O município há décadas tem ciência do fechamento

irregular de loteamentos, geralmente direcionados para classes com maior poder aquisitivo, e não atuou para impedi-lo, mesmo nos casos em que as plantas e/ou memoriais descritivos dos loteamentos aprovados indicavam que eles seriam fechados. Não é possível saber se a aprovação desses projetos ocorreu por um equívoco do município ou para atender aos interesses de agentes do mercado imobiliário.

Todavia, não é sempre que o poder público “avaliza” as ilegalidades da cidade legal. No caso do município em estudo, a atuação do MP e da SEDEMA para os responsáveis pelo loteamento 09 adotarem medidas de compensação pelos danos ambientais, ocasionados durante a implantação do empreendimento, exemplifica tal situação. Em uma sociedade capitalista, de classes, obviamente a tendência é o predomínio dos interesses dos agentes detentores do poder político, econômico, etc. sobre os dos demais grupos. Entretanto, a realidade está em constante movimento, há sempre disputas e contradições entre diversos agentes e grupos, seja na sociedade, no interior do próprio Estado, o que, por sua vez irá reverberar na produção da cidade, seja ela vista como legal ou ilegal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação em tela resulta da pesquisa que buscou analisar os principais conflitos presentes na produção de loteamentos em Santo Antônio de Jesus/BA, relacionada ao período de 1990 até 2020. Os conflitos analisados estão vinculados a problemas urbanísticos, fundiários e ambientais decorrentes da implantação desse tipo de empreendimento.

Durante a elaboração dos objetivos deste trabalho, acreditava-se que essas eram as únicas temáticas que poderiam ser desenvolvidas ao discutir sobre loteamentos. Entretanto, a pesquisa evidenciou outras possibilidades de recorte para análise do fenômeno em tela, tais como: a regularização fundiária de loteamentos ilegais, voltados para a população de baixa renda; a discussão sobre a extração da renda e a valorização fundiária; a regularização dos loteamentos fechados; a produção de loteamentos pelo Estado, que possui várias regras diferentes em relação aos da iniciativa privada, bem como não são homogêneos entre si; os impactos e transformações promovidas no espaço urbano consolidado com a implantação e ocupação de loteamentos, dentre outros. Enfim, foram reveladas algumas problemáticas que são importantes e demandam a realização de outras pesquisas.

No desenvolvimento desta dissertação houve também dificuldades na realização da pesquisa, tais como: a não disponibilização de detalhes sobre a transformação de terra rural em urbana, para fins de loteamento, pelo INCRA; a não concessão de entrevista por parte da SEINFRA, dos Ofícios de Registro de Imóveis e da maioria dos loteadores consultados, etc.

Se, por um lado, tanto os órgãos citados como os incorporadores não têm a obrigação de viabilizar a realização das entrevistas, a negativa pode ser considerada um indicativo de como o parcelamento do solo é uma temática complexa e sensível no município em análise. Destaca-se também que apesar da importância dos dados coletados, durante a pesquisa documental, nos órgãos citados acima, bem como na SEFAZ, PGM, EMBASA, no arquivo público, na Câmara Municipal de Vereadores e com a entrevista junto a SEDEMA; foram os ICs disponibilizados para consulta pelo Ministério Público que possibilitaram maior conhecimento sobre os conflitos relacionados à produção de loteamentos.

Com intuito de contribuir na compreensão do fenômeno em estudo, além da

análise realizada nesta dissertação, houve a produção de shapés dos loteamentos que permitiram a localização de empreendimentos construídos entre as décadas de 1990 a 2020. Esse material será disponibilizado ao município.

A implantação desse tipo de parcelamento ocorre, pelo menos, desde da década de 1970 no município e contribuiu na produção e expansão da cidade (i)legal. Em Santo Antônio de Jesus há loteamentos que, em uma primeira análise, seriam tidos como legais, por possuírem aprovação junto ao município e registro em Ofício de Imóveis. Todavia, na realidade, apresentam irregularidades, seja porque foram implantados em desacordo com o aprovado, pela não implementação de toda infraestrutura exigida nas normativas, loteamentos que foram fechados sem a devida autorização legal, empreendimentos que ocasionaram sérios problemas ambientais durante a implantação devido a degradação de Áreas de Preservação Permanente, etc.

Assim, mesmo entre os loteamentos que, muitas vezes, são considerados como regulares, é possível constatar diferentes camadas de ilegalidades que podem ou não estar articuladas. A depender do público-alvo do loteamento, a ilegalidade existente pode ocasionar benefícios aos seus moradores em detrimento da cidade, é o caso dos loteamentos fechados de forma irregular, direcionados para as classes de maior poder aquisitivo. Essa situação demonstra que não é apenas a cidade tida como ilegal que possui irregularidades, problemas e contradições.

Os loteamentos não registrados nos Ofícios de Registro de Imóveis, apesar de, em alguns casos, possuírem a aprovação do município, geralmente apresentam sérios problemas ambientais e urbanísticos. Além disso, diferente dos mencionados no parágrafo anterior, esses loteamentos possuem problemas fundiários, porque sem o registro em ofício o adquirente do lote não poderá obter a escritura do imóvel. Esse tipo de loteamento geralmente é aberto, mas foi possível comprovar a existência de, ao menos, um empreendimento que, além de apresentar ilegalidades em relação à infraestrutura, às questões ambientais, fundiárias, etc. ainda havia sido fechado sem a autorização do município.

Enquanto os problemas fundiários e ambientais são de difícil solução, os vinculados à infraestrutura tendem a ser parcial ou totalmente resolvidos, principalmente pelo poder público, mediante a pressão dos moradores dos empreendimentos. Tal resolução contribui para a valorização imobiliária dos loteamentos e possibilita aos loteadores, que não cumpriram com suas obrigações, a

obtenção de lucro com a comercialização de outros lotes do mesmo empreendimento e/ou na renegociação da dívida dos lotes vendidos anteriormente.

Contudo, além dos incorporadores que agem em desacordo com a lei, o Estado também é responsável pelos problemas relacionados à produção de loteamentos quando não puni esse tipo de empreendedor, ao realizar o acompanhamento e fiscalização dos processos de parcelamento do solo de maneira insuficiente, ao não assegurar à população de menor poder aquisitivo políticas que viabilizem habitações de qualidade e em locais adequados, etc. Inclusive em Santo Antônio de Jesus é possível encontrar loteamentos produzidos pelo poder público com a presença de problemas citados anteriormente.

Dessa forma, a construção de loteamentos ilegais envolve questões mais amplas referentes à atuação do Estado, a conjuntura socioeconômica desigual e contraditória que reverbera na produção do espaço. Contudo, tal contexto não pode ser utilizado para justificar a implantação de empreendimentos em desconformidade com a legislação. Destaca-se também que essas normativas não são neutras, uma vez que foram elaboradas no interior de uma sociedade permeada por disputas e conflitos entre grupos, classes e frações de classes.

Assim, se por um lado, a produção da cidade dentro dos ditames legais garante aos seus habitantes acesso a mais direitos, por outro, as contradições sociais não desaparecem. Na prática, a cidade reconhecida como legal também apresenta seus problemas e suas ilegalidades que, muitas vezes, garantem vantagens econômicas para os grupos de maior renda e ao mercado fundiário e imobiliário.

Em Santo Antônio de Jesus, nota-se a força política desse mercado em algumas decisões do município, tais como: a não implementação de instrumentos urbanísticos para desestimular a existência de “espaços vazios” infraestruturados seja no interior dos loteamentos produzidos, como na cidade de modo geral; a aprovação de leis que possibilitam benefícios fiscais aos loteadores e de normativas relacionadas às zonas de expansão urbana para fins de produção de loteamentos pela iniciativa privada, etc.

Dessa forma, constata-se como a atuação do poder público local e do mercado fundiário e imobiliário estão presentes na produção e expansão do espaço urbano do município. Além disso, nota-se que a implantação dos loteamentos na cidade em estudo ocorre tanto de maneira legal como ilegal, de forma a reproduzir a

lógica da urbanização brasileira, que é desigual e voltada para atender sobretudo as demandas e os interesses relacionados à reprodução do capital.

6. REFERÊNCIAS

AQUINO CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA. **Relatório final sobre o Plano Diretor de Santo Antônio de Jesus**. Salvador: AQUINO, 2002.

ASSIS, C. da A. da S. Armazéns de fumo: trabalho, resistência e sobrevivência. In: SANTANA, S. S.; MATTOS, W. R. de. (Org.). **Trilhas do tempo, trilhas da história: trabalho, cultura e sociedade em Santo Antônio de Jesus-Ba**. Santo Antônio de Jesus: Secretária Municipal de Educação, 2012, p. 31- 42.

BAHIA (Estado). Corregedoria Geral de Justiça. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registros do Estado da Bahia**. Reedita, com alterações, o Provimento CGJ/CCI nº 001/2018, que dispõe sobre o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia, atualizando-o, introduzindo novos dispositivos, visando sua aplicação no âmbito dos cartórios de serviços notariais e registrais das comarcas da capital e do interior do Estado da Bahia. Salvador: Corregedoria Geral da Justiça, [2018]. Disponível em: <http://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=23871&tmp.secao=28> Acesso: em 01 dez 2021.

BECKER, B.; EGLER, C. **Brasil**. Uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BELACIDADE URBANISMO E ARQUITETURA LTDA. **Relatório final sobre o Plano Diretor de Santo Antônio de Jesus**. Salvador: BELACIDADE, 1991.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982, p. 117-154.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm#:~:text=LEI%20No%206.766%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Parcelamento%20do,Art. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 10. 257 de 10 de Julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CAPEL, H. Agentes e estratégias na produção do espaço urbano espanhol. **Revista de Geografia**, Universidade de Barcelona, Barcelona, n. 1-2, p. 19-56, 1974.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez. 2006.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1995.

COSTA, A. C. *A belle époque* santoantoniense: (contra) modernização na passagem do século XIX para o XX. In: SANTANA, S. S.; MATTOS, W. R. de. (Org.). **Trilhas do tempo, trilhas da história: trabalho, cultura e sociedade em Santo Antônio de Jesus-Ba**. Santo Antônio de Jesus: Secretária Municipal de Educação, 2012, p. 31- 42.

FERREIRA, M. P. **Os condomínios fechados de Santo Antônio de Jesus como estratégia de auto-segregação**. 2005. 60f. Monografia (Licenciatura em Geografia) - Departamento de Ciências Humanas, Universidade do Estado da Bahia - Campus V. Santo Antônio de Jesus, 2005.

GASPARINI, D. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

GÓIS, D. V. ; ARAÚJO, J. A. Sobre a cidade de Santo Antônio de Jesus/Ba/Brasil - o reconhecimento e a instituição oficial de bairros em um contexto pró-planejamento urbano. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 16, 2017, La Paz. **Anais [...]**. La Paz, 2017.

HOLSTON, J. **Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil**. Tradução: João Vargas. [S. l], p. 1-24, 2015. Disponível em: https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/HOLSTON-LEGALIZANDO-O-ILEGAL_-propriedade-e-usurpa%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-1.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

HORTO Ville Residence entrega primeiros lotes em Santo Antônio de Jesus Santo Antônio de Jesus. **Blog do Valente**, Santo Antônio de Jesus, 11 maio 2019. Disponível em: <https://blogdovalente.com.br/noticias/saj/2019/05/horto-ville->

residence-entrega-primeiros-lotes-em-santo-antonio-de-jesus/. Acesso em: 20 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-antonio-de-jesus/pesquisa/24/76693?ano=2006>. Acesso em: 25 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-antonio-de-jesus/pesquisa/24/76693?ano=2017. Acesso em 25 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**. Bahia: recenseamento geral, 1970, v. 1, tomo XIII. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo2010>. Acesso em: 25 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-antonio-de-jesus/panorama>. Acesso em 25 set. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 1. ed. São Paulo: Moraes, 1991.

LEGALIDADE da cobrança de taxa de manutenção nos loteamentos fechados (“condomínios de fato”), em S. A. de Jesus, Bahia. **Ex-Lege**. Santo Antônio de Jesus, n.2, p. 118-132, 2016.

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

MAIA, D. S. A periferização e a fragmentação da cidade: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina grande-PB, Brasil. **Scripta Nova**. Barcelona, v. 14, 2010. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-80.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O. B.F; VAINER, C.; MARICATO, E (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana no projeto da cidade contemporânea**. Bauru: ANAP, 2019.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, J. de S. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. 2. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARTINS, J. de S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Etc, espaço, tempo e crítica**. Rio de Janeiro, n° 1(4), p. 71-96, jun. 2007.

MOTA, A. A. **A inserção dos condomínios fechados no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus: apropriação da natureza, produção do espaço e legislação**. 2009. 135f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

OLIVEIRA, A. M. C. dos S. **Recôncavo Sul: terra, homens, economia e poder no século XIX**. 2000. 137f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Salvador, 2000.

PASSOS, A. L. S. dos. **Santo Antônio de Jesus numa perspectiva geográfica: memórias e paisagens**. 2010. 150f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2010.

PASTERNAK, S. Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação especial urbanística. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, p. 131–170, jan/jun. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Decreto municipal de nº 299 de 19 de dezembro de 2019**. Declara de utilidade pública, para fim de desapropriação, o imóvel que menciona e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2019]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=6353&c=699&m=0>. Acesso em: 17 set. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 18 de 19 de dezembro de 2004**. Institui o Plano Diretor de Santo Antônio de Jesus, define os mecanismos da sua gestão e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2004a]

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 19 de 19 de novembro de 2004.** Dispõe sobre o Parcelamento do solo, sistema viário, circulação, transporte e zoneamento do município de Santo Antônio de Jesus. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2004b].

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 28 de 31 de outubro de 2008.** Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Santo Antônio de Jesus, Estado da Bahia e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, 2008. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=437&c=699&m=0>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 42 de 27 de dezembro de 2018.** Altera a redação da Lei Complementar nº 41, de 06 de dezembro de 2017 (Código Tributário Municipal), que alterou dispositivos da planta genérica de valores para efeito de lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=5365&c=699&m=0>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 46 de 10 de dezembro de 2021.** Altera dispositivos da planta genérica de valores para efeito de lançamento do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – e da outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2021]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=8264&c=699&m=0>. Acesso em 22 jan. 2022.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 792 de 19 de novembro de 2004.** Institui a Política Ambiental de Santo Antônio de Jesus e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2004d].

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 793 de 19 de novembro de 2004.** Dispõe sobre a delimitação do perímetro urbano do município de Santo Antônio de Jesus. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2004c].

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei nº 1244 de 07 de julho de 2014.** Dispõe sobre concessão de incentivo fiscal à implantação de projetos de loteamentos habitacionais fora do perímetro urbano do Município e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2014]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=2229&c=699&m=0>. Acesso em: 20 set. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei nº 1299 de 09 de novembro de 2015.** Institui a delimitação de bairros na sede do Município e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2015]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=2907&c=699&m=0>. Acesso em: 19 set. 2020. [2015a].

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei de nº 1295 de 15 de setembro de 2015.** Declara Zona de Expansão Urbana para fins tributários e urbanísticos a

gleba de terra abaixo descrita. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2015]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=2801&c=699&m=0>. Acesso em: 17 set. 2020. [2015b].

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. Lei Municipal nº 1300 de 09 de novembro de 2015. Institui delimitação da cidade em zonas urbanas e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2015c]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=2907&c=699&m=0>. Acesso em: 17 set. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. Lei Municipal nº 1389 de 15 de agosto de 2017. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, oferecer garantias e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2017b]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=4112&c=699&m=0>. Acesso em: 20 set. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. Lei de nº 1411 de 12 de dezembro de 2017. Declara Zona de Expansão Urbana para fins tributários e urbanísticos a gleba de terra abaixo descrita. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [2017a]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=4400&c=699&m=0>. Acesso em: 17 set. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. Projeto de Lei nº 8 de 31 de agosto de 1984. Acrescenta novas disposições à Lei nº 70 de 10 de outubro de 1977. Santo Antônio de Jesus: Prefeitura Municipal, [1984].

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas.** 2012. 360 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, J. de J. dos. **Ações dos agentes imobiliários e (re)produção do espaço nas periferias das cidades médias da Bahia:** a dinâmica da zona norte da cidade de Santo Antônio de Jesus Ba. 2020. 162p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020.

SANTOS, M. J. da S.; OLIVEIRA, W. S. Loteamentos urbanos: estudo do Jardim Teresópolis no bairro do Cajueiro, Santo Antônio de Jesus- Bahia. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA*, 16., 2019, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: UFES, 2019, p. 4208- 4223.

SANTOS, Miguel C. dos. Mutações territoriais em Santo Antônio de Jesus: possibilidades e implicações ao desenvolvimento. *In: SEMINÁRIO URBANO DA BAHIA*, 11., 2011. Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5 ed. São Paulo: Hucitec, 2005.

SCORZATO, T. G. A. D. **A Lei Nº 13.465/2017 e a ordenação do solo urbano.** 2018. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itáí, São José, 2018.

SILVA, E. J. da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. Leme: JHMIZUNO, 2016.

SILVA, E. S. **A implantação da obra de micro e macrodrenagem no canal do Mutum em Santo Antônio de Jesus-Ba**: Os impactos, as mudanças, a especulação socioespacial do bairro Irmã Dulce. 2017. 70f. Monografia (Licenciatura em Geografia) - Departamento de Ciências Humanas, Universidade do Estado da Bahia - Campus V. Santo Antônio de Jesus, 2017.

SILVA, F. A. C. da. **Expansão urbana de Fortaleza pelos loteamentos populares periféricos**: o caso do Parque Alto Alegre. 2014. 164f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal do Ceará, Maracanaú, 2014.

SILVA, I. A. **Transformações socioespaciais em Santo Antônio de Jesus/Ba e o processo de valorização do solo urbano e dos imóveis**: uma análise sobre o bairro Maria Preta. 2012. 155f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional) - Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, 2012.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SPOSITO, M. E. B. **O chão em pedaços**: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo, 2004. 504f. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

VASCONCELOS, P. A. A utilização dos agentes sociais nos estudos de Geografia urbana: avanço ou recuo? In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO. M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, ano 22, p. 203-220, ago/dez. 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro da entrevista ao loteador

1. Quais e onde os loteamentos foram implantados pelo sr. em Santo Antônio de Jesus?
2. Quais motivos que o levaram a construir loteamento(s) em Santo Antônio de Jesus?
3. Como foi o processo de implantação do(s) loteamento(s)? O sr. poderia descrever?
4. Além da sua empresa, outras participaram do processo de implantação do(s) loteamento(s)?
Não.
Sim. Por favor, informe quais e o papel de cada uma na implantação do(s) loteamento(s).
5. Quais os critérios para a escolha do local onde o loteamento foi construído?
6. Houve necessidade de modificar a terra destinada ao loteamento de rural para urbana junto aos órgãos públicos?
Não
Sim. Explique como foi o processo de transformação da terra rural em urbana. Isso foi necessário para a área de quais loteamentos?
7. Houve fiscalização do poder público durante a implantação do(s) loteamento(s)?
Não.
Sim. Como e quando ocorreu a fiscalização? Por favor, explique.
8. Quais as principais características do(s) loteamento(s) implantado(s) pelo(a) sr?
9. O que orienta/define a quantidade de lotes demarcados em cada loteamento?
Fale um pouco.
10. Os preços dos lotes variam dentro de um loteamento? Ou todos os lotes têm o mesmo preço? Como funciona isso?
11. Quais os critérios para definir o preço de um lote?
12. O loteamento é direcionado ao público de que renda? Como funciona isso?
13. Quais os critérios para definir esse público?
14. Quais as principais estratégias usadas na venda dos lotes?
15. Há dificuldades para implantação de loteamentos em Santo Antônio de Jesus?
Em caso afirmativo, quais são?

APÊNDICE B: roteiro de entrevista ao técnico da SEINFRA

1. Qual o cargo ocupado na SEINFRA? A quanto tempo trabalha na SEINFRA?
2. Quais as ações desenvolvidas pela SEINFRA em relação a implantação de loteamentos urbanos? Por favor, explique cada ação.
3. Quais as leis e normativas regem a implantação de loteamentos urbanos no município?
4. Quais os critérios e documentos exigidos para a implantação de um loteamento urbano em Santo Antônio de Jesus?
5. Quais os aspectos são considerados para avaliar se o loteamento poderá ser construído em um determinado local?
6. Quais os critérios para a definição do tamanho e quantidade de lotes, áreas verdes, de vias de circulação, de espaços destinados a equipamentos públicos em um loteamento?
7. São encontrados problemas nas documentações, nos projetos, etc. relacionados às solicitações dos empreendedores para implantação de loteamentos? Em caso afirmativo, quais são esses problemas?
8. Quais as implicações da implantação de loteamentos para espaço urbano de Santo Antônio de Jesus?
9. Os loteamentos urbanos localizados no município são fiscalizados? Em caso afirmativo, como e quando é realizada a fiscalização?
10. Qual a sua avaliação sobre os loteamentos fechados existentes na cidade?
11. Qual a sua avaliação sobre a atuação do mercado fundiário e imobiliário na cidade?
12. Há demandas para a transformação de terra rural em urbana para a implantação de loteamentos? Em caso afirmativo, como é realizado esse processo? Quais os critérios para essa transformação?
13. Há sempre necessidade de criação de leis de expansão urbana para essa transformação ocorrer do ponto de vista legal? Por favor, explique.
14. Quais os principais problemas presentes nos loteamentos?
15. Quais as medidas tomadas quando há constatação de ilegalidade em um loteamento?
16. O poder público municipal realiza alguma ação preventiva para evitar a construção de loteamentos fora das normativas legais? Em caso afirmativo, qual?

17. A SEINFRA desenvolve ou participa de ações para buscar regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos? Em caso afirmativo, quais são essas ações?

18. Quais loteamentos foram produzidos pelo governo municipal, estadual e/ou federal em Santo Antônio de Jesus? Se possível, comente sobre cada um dos loteamentos.

19. O(a) sr(a) enfrenta alguma dificuldade para realização do seu trabalho? Por favor, explique.

20. Na sua opinião o número de servidores da SEINFRA que trabalham nas demandas referentes aos loteamentos urbanos é satisfatório? Por favor, explique.

APÊNDICE C: roteiro de entrevista ao técnico da SEDEMA

1. Qual o cargo ocupado na SEDEMA? A quanto tempo trabalha na SEDEMA?
2. Quais as atividades desenvolvidas pela SEDEMA em relação aos loteamentos para fins urbanos?
3. Em quais situações a licença ambiental é obrigatória para a implantação de loteamentos no município?
4. A partir de quando o município passou a exigir licença ambiental para a implantação de loteamentos urbanos?
5. Quais os requisitos e documentos exigidos para o loteamento conseguir o licenciamento ambiental?
6. Quais as “regras” ambientais os loteamentos devem seguir?
7. Como é o processo de análise para decidir se será concedido a licença ambiental para um loteamento? Quais as etapas desse processo?
8. Quais os principais problemas ambientais encontrados nos loteamentos existentes na cidade?
9. Quais são as medidas tomadas quando a SEDEMA constata em um loteamento algum crime ou dano em relação ao meio ambiente?
10. Há alguma ação preventiva da SEDEMA para tentar evitar os danos ambientais na implantação de loteamentos? Em caso afirmativo, por favor, explique.
11. O(a) sr(a) enfrenta alguma dificuldade para realização do seu trabalho? Por favor, explique.
12. Na sua opinião o número de servidores da SEDEMA que trabalham nas demandas referentes aos loteamentos urbanos é satisfatório? Por favor, explique.

APÊNDICE D: roteiro de entrevista com servidora do Ofício de Registro de Imóveis

1. De forma geral, como ocorre, do ponto de vista legal, o processo de transformação de terra rural em urbana para implantação de loteamento?
2. Há diferenças nesse processo quando o imóvel caracterizado como rural encontra-se dentro do perímetro urbano de Santo Antônio de Jesus? Em caso afirmativo, quais?
3. Quais as exigências devem ser atendidas pelos loteadores para o registro de um loteamento?
4. Já houve situações nas quais os ofícios não puderam realizar o registro de um loteamento. Em caso afirmativo, por favor, explique quais os problemas que impediram o registro.
5. Em Santo Antônio de Jesus já houve processo de regularização fundiária de loteamentos em desconformidade com a lei? Em caso afirmativo, por favor, fale um pouco como ocorreu e quais os agentes sociais envolvidos.

ANEXOS

ANEXO 1: Tabela de parâmetros de ocupação do solo relacionada a lei 19/2004


Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus
 GABINETE DO PREFEITO

Lei de Parcelamento do Solo, Sistema Viário, Circulação, Transporte e Zoneamento do Município de Santo Antônio de Jesus

**ANEXO II
PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO**

Parâmetros Urbanísticos Básicos para as Áreas Urbanas de Santo Antônio de Jesus								
Área (1)	Localização	Lote Mínimo (m ²)	Taxa Permeável Mínima(2) (%)	Limite de Altura(3) (m)	Limite de n.º de Pavimentos (4)	Coefficiente de Utilização	Recuo Frontal mínimo (m)	Requisitos Prerrogativas especiais
01. AUP 1	Cemitério, Quitandinha, Rádio Clube, São Cristóvão e adjacências.	200,00	30	19,00	6	2,0	-	3,5,6,7,8
02. AUP 2	Centro, Sobradinho, Maria Preta e adjacências.	300,00	20	16,50	5	2,0	2	2,3,5,7,8,9
03. AUP 3	Gravatá, Lot. Grande Vale, São Benedito, Urbis I e adjacências.	200,00	40	6,50	2	1,0	-	2,3,8
04. AUS 1	Barro Vermelho (Sul)	600,00	60	6,50	2	1,0	2	1,3,8
05. AUS 2	Andaiá e adjacências.	200,00	30	36,00	12	2,0	3	1,3,4,5,6,7
06. AUC 1	Mutum, Urbis II, Urbis IV, Campo do Governo	1000,00	80	6,50	2	0,5	-	4,11
08. ATUR 1	Lot. Sales, Cond. Eráclito Tinoco, Barro Vermelho, Cond. Lagoa Dourada, Santo Antônio, Santa Madalena e adjacências	600,00	60	6,50	2	0,5	-	1,4,8,11
08. ATUR 2	Casco, São Paulo, Urbis III e adjacências.	1000,00	80	6,50	2	0,5	2	11
08. ATUR 3		2000,00	80	6,50	2	0,2	6	8

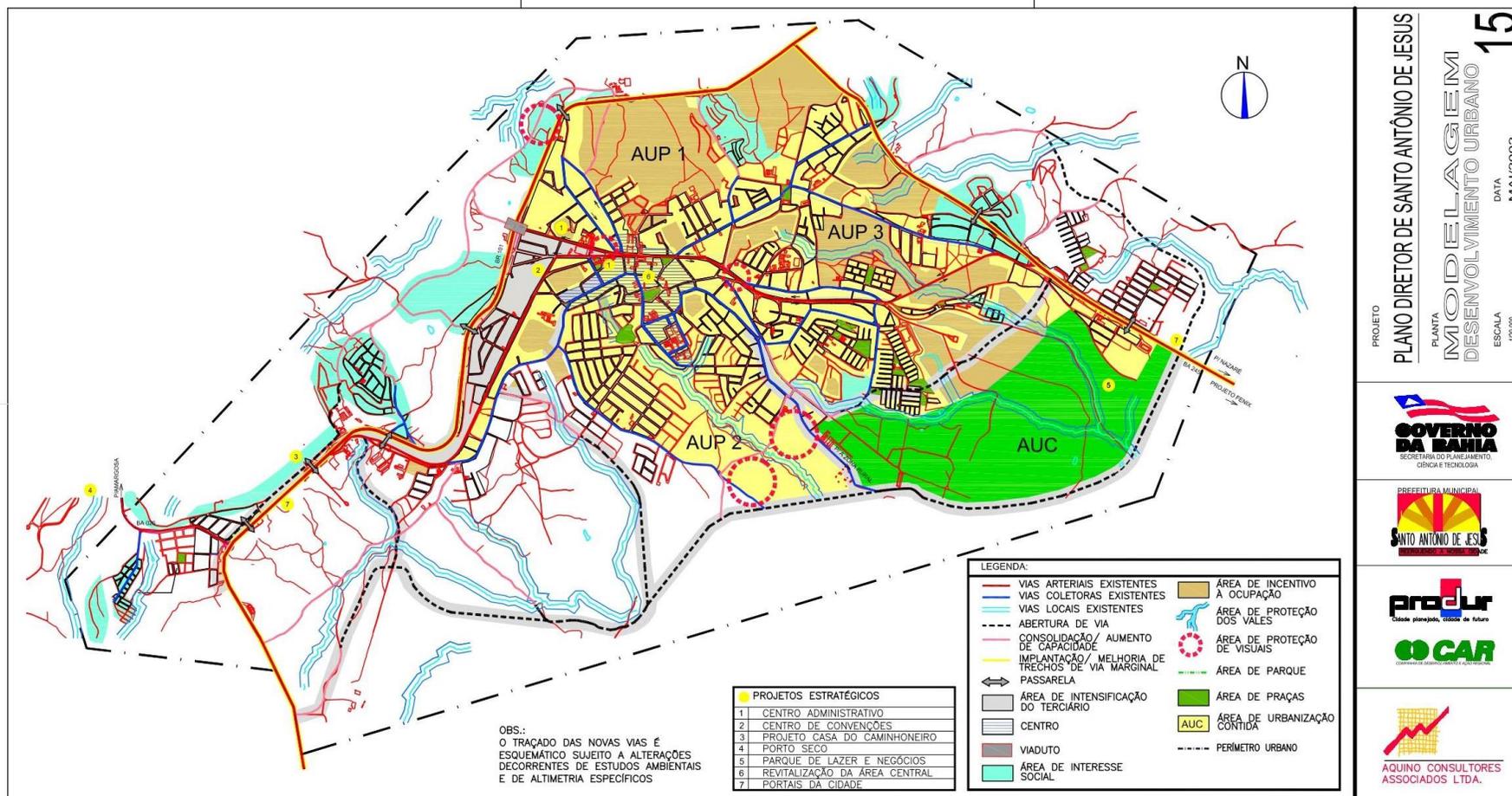
- (1) AUP – Área de Urbanização Prioritária; AUS – Área de Urbanização Secundária; AUC – Área de Urbanização Contida, ATUR – Área de Transição Urbana-Rural.
 (2) Taxa Permeável: É a relação mínima permitida entre a área onde não é permitido edificar ou revestir o solo com material que impeça ou dificulte a absorção das águas de chuva (Sp) e a Área Total do Terreno (St). $TP = Sp/St \times 100$.
 (3) Altura medida do nível do meio fio ao ponto mais alto da cobertura.
 (4) Inclusive o Pavimento Térreo.

REQUISITOS / PRERROGATIVAS ESPECIAIS:

1. Permitido no máximo colar em duas divisas do Lote.



ANEXO 2: Áreas de Urbanização Prioritária (AUPs)



ANEXO 3: Tabela do imposto de renda de pessoa física por ano-calendário:

Ano-calendário 2004	
Base de Cálculo(R\$)	Alíquota (%)
Até 1.058,00	Isento
De 1.058,01 a 2.115,00	15
Acima 2.115,00	27,5
Ano-calendário 2005	
Até 1.164,00	Isento
De 1.164,01 até 2.326,00	15
Acima de 2.326,00	27,5
Ano-calendário 2006	
Até 1.257,12	Isento
De 1.257,13 a 2.512,08	15
Acima de 2.512,08	27,5
Ano-calendário 2007	
Até 1.313,69	Isento
De 1.313,70 até 2.625,12	15
Acima de 2.625,12	27,5
Ano-calendário 2008	
Até 1.372,81	Isento
De 1.372,82 até 2.743,25	15
Acima de 2.743,25	27,5
Ano-calendário 2009	
Até 1.434,59	Isento
De 1.434,60 até 2.150,00	7,5
De 2.150,01 até 2.866,70	15
De 2.866,71 até 3.582,00	22,5
Acima de 3.582,00	27,5
Ano-calendário 2010	
Até 1.499,15	Isento
De 1.499,16 até 2.246,75	7,5
De 2.246,76 até 2.995,70	15

De 2.995,71 até 3.743,19	22,5
Acima de 3.743,19	27,5
Ano-calendário 2011	
Até 1.566,61	Isento
De 1.566,62 até 2.347,85	7,5
De 2.347,86 até 3.130,51	15
De 3.130,52 até 3.911,63	22,5
Acima de 3.911,63	27,5
Ano-calendário 2012	
Até 1.637,11	Isento
De 1.637,12 até 2.453,50	7,5
De 2.453,51 até 3.271,38	15
De 3.271,39 até 4.087,65	22,5
Acima de 4.087,65	27,5
Ano-calendário 2014	
Até 1.787,77	Isento
De 1.787,78 até 2.679,29	7,5
De 2.679,30 até 3.572,43	15
De 3.572,44 até 4.463,81	22,5
Acima de 4.463,81	27,5
Ano-calendário 2015	
Até 1.903,98	Isento
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5
De 2.826,66 até 3.751,05	15
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5
Acima de 4.664,68	27,5

Fonte: Receita Federal