

Loteamento, Leis e a Produção da Cidade: Considerações sobre Santo Antônio de Jesus/Bahia

Allotment, Laws and the Production of the City: Considerations about Santo Antônio de Jesus/Bahia

Maria Fabiana Barreto Neriⁱ

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Feira de Santana, Bahia, Brasil

Jânio Santosⁱⁱ

Universidade Estadual de Feira de Santana
Feira de Santana, Bahia, Brasil

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir a relação entre legislação municipal e produção da cidade, a partir da implantação de loteamentos em Santo Antônio de Jesus. Para sua concretização, optou-se por uma pesquisa bibliográfica sobre a temática, bem como a análise das principais legislações que reverberam na implantação desse tipo de empreendimento, tais como: Plano Diretor Municipal (PDM), lei de parcelamento do solo, de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), relacionadas à transformação de terra rural em área de expansão urbana etc. Os instrumentos de controle da terra urbana são relevantes, pois podem contribuir com a democratização do acesso ao solo urbano, na decisão sobre as políticas públicas direcionadas para a cidade etc. Contudo, na prática, são insuficientes para a resolução das demandas sociais, ainda mais ao considerar que sua implementação é parcial ou inexistente, principalmente no que se refere às ações da especulação fundiária e imobiliária.

Palavras-chave: Leis Urbanísticas; Loteamento; Terra Urbana; Santo Antônio de Jesus.

Abstract: This article aims to discuss the relationship between municipal legislation and city production, focusing on the implementation of gated communities in Santo Antônio de Jesus. To achieve this, a literature review on the topic was conducted, along with an analysis of the key legislations that impact the establishment of such developments. These legislations include the Municipal Master Plan (PDM), land subdivision laws, Urban Property Tax (IPTU), as well as those related to the transformation of rural land into urban expansion areas, and so on. The tools for controlling urban land are relevant because they can contribute to democratizing access to urban land, influencing decisions regarding public policies for the city, and more. However, in practice, they are often insufficient for addressing social demands, especially considering that their implementa-

i Assistente em Administração (UFRB), Mestre em Planejamento Territorial (UEFS). mariafbneri@yahoo.com.br. <https://orcid.org/0000-0002-3187-7003>.

ii Professor Pleno/DCHF/UEFS. jani santos@yahoo.com.br. <https://orcid.org/0000-0003-0730-1271>.

tion is partial or nonexistent, particularly concerning actions related to land speculation and real estate.

Keywords: Urban Laws; Allotment; Urban Land; Santo Antônio de Jesus.

Introdução

A possibilidade de lotear o solo foi dada 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 acentuou no período com o aumento da população urbana, a industrialização etc., o Estado buscou o controle da produção dos lotes.

Assim, foram criadas várias legislações, no âmbito federal, que dispõem de normas relacionadas ao parcelamento do solo urbano, tais como: o Decreto-Lei nº 58/1937, Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 etc. Já a nível de Santo Antônio de Jesus, a primeira lei que disciplina esse tipo de parcelamento foi a nº 19, de 19 de novembro de 2004. Além dessa, há outras que também interferem no ato de parcelar, como o plano diretor e algumas normativas vinculadas ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Nessa direção, o presente artigo possui como objetivo principal discutir a relação entre as leis de controle da terra urbana e a produção da cidade, a partir da implantação de loteamentos em Santo Antônio de Jesus. Para delimitação e operacionalização, optou-se por uma pesquisa bibliográfica sobre loteamento, bem como pela análise das principais legislações relacionadas ao tema, que reverberam na implantação desse tipo de empreendimento, tais como: plano diretor, lei de parcelamento do solo, de IPTU, as relacionadas à transformação de terra rural em área de expansão urbana no município em estudo etc. A decisão de considerar os loteamentos decorre do fato deles atuarem na produção do espaço urbano de forma a fomentar a expansão horizontal da cidade e a especulação imobiliária e fundiária.

Diante disso, este texto apresenta, além dessa introdução e das considerações finais, mais três seções. A segunda faz uma contextualização sobre Santo Antônio de Jesus e expõe alguns aspectos históricos sobre o município; a terceira trata principalmente da dimensão legal referente à implantação desse tipo de parcelamento; e na quarta se buscou realizar uma análise entre o disposto no Plano Diretor Municipal (PDM) e na Lei de Parcelamento do Solo Municipal, e o que de fato é implementado no que se refere aos loteamentos.

Breve Contextualização sobre Santo Antônio de Jesus

Esse município localiza-se no Recôncavo da Bahia, como pode ser visualizado na Figura 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 (2022). O processo que desencadeou a formação de Santo Antônio de Jesus, enquanto município, foi iniciado com o povoa-

mento desse território, segundo o IBGE (1958), entre os séculos XVII e XVIII, consolidado no XIX, e esteve vinculado sobretudo às atividades religiosas, agropecuárias e comerciais (SANTOS, 2011).

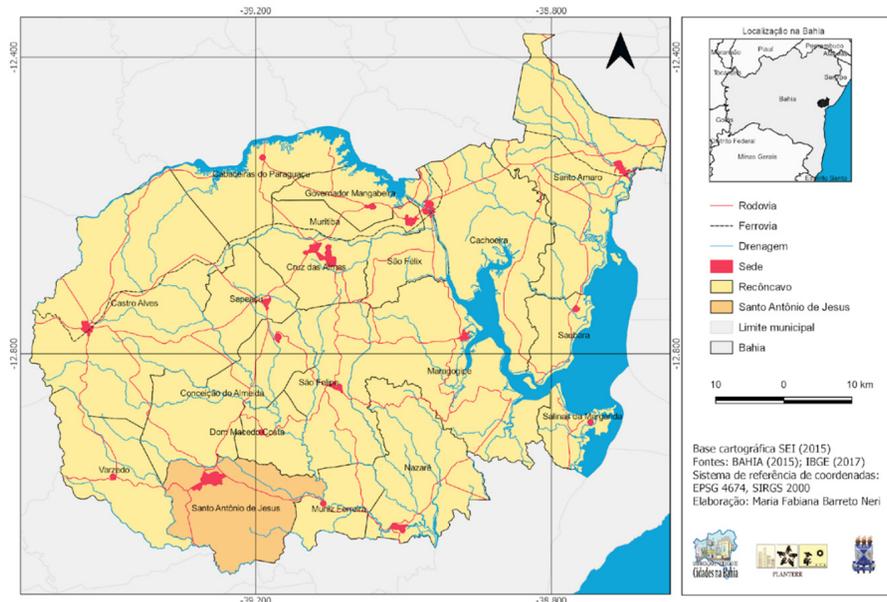


Figura 1 – Localização de Santo Antônio de Jesus no Recôncavo/Bahia, 2022.

Ao longo do século XX, as atividades comerciais e de serviço destacaram-se, pois em 1949 o terciário já representava mais de 60% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal e, apesar de algumas oscilações, em 2018, esse setor correspondia a mais de 80% do PIB (IBGE, 2022). Essa predominância econômica do terciário reverbera na produção na cidade, não apenas por conta das atividades em si, que demandam uma determinada configuração espacial, mas, principalmente, pela participação de representantes desse setor nas decisões políticas, inclusive ocupando cargos do executivo e legislativo municipais.

Passos (2010), ao tratar da configuração do espaço urbano, sobretudo no período de 1930 a 1970, destaca a atuação de grandes comerciantes, que também costumavam ser proprietários de terras urbanas, no direcionamento do crescimento horizontal da cidade. A autora evidencia uma série 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 justamente os agentes citados anteriormente. Com essas ações, o poder público contribuía para a espacialização da desigualdade social e direcionava a incorporação de novas áreas à cidade, que passavam por processos de valorização (PASSOS, 2010).

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 ti-

po entre 1976 e 1979. Portanto, essa época foi marcada por uma série de transformações no espaço urbano de Santo Antônio de Jesus. Foi nesse período também que a população do município passou a ser predominantemente urbana. Dessa forma, se 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, o fortalecimento do comércio e serviços etc.

A população santoantoniense já era predominantemente urbana no período, pois a taxa de urbanização correspondia a 54,61%, em 1970. No Censo de 2010, o município tinha um total de 90.985 habitantes, com a taxa de urbanização superior a 87%, e a população do Censo de 2022 foi de 103.055 pessoas (IBGE, 2022). 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, 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 (2022)

Elaboração: Maria Fabiana Barreto Neri

No que se refere às contradições socioespaciais urbanas, não são encontrados 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 preteritas, sobretudo as que remetem aos trabalhadores e à população mais pobre.

Ademais, é no decorrer do século XX que essas contradições se acirram, por conta da expansão do capitalismo, da industrialização e 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. Em uma única zona urbana 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.

A Produção de Loteamentos Urbanos no Brasil: Aspectos Legais e Históricos

Apesar de contraditório, 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. No Brasil, há leis que possuem uma vinculação mais direta com o planejamento, com as disposições referentes à produção da cidade como um todo articulado, a exemplo dos PDMs, enquanto há outras que têm uma relação mais indireta, como as leis relacionadas ao parcelamento do solo e as que normatizam questões relacionadas à terra urbana. Assim, há uma série de normas que podem impactar na produção do espaço urbano.

A Lei de Terras de 1850, por exemplo, mesmo não regulamentando o planejamento e o parcelamento do solo urbano, interferiu de forma considerável na produção e expansão desse espaço, pois ela, ao regulamentar a transformação da terra em mais uma mercadoria, impulsionou a implantação de loteamentos, uma vez que a terra passou a ser mais facilmente comercializada. Assim, apesar de ocorrerem parcelamentos antes de 1850, os loteamentos no Brasil tornam-se de fato viáveis com a Lei de Terras. Com essa legislação, para Marx (1991, p.111), “surge o loteador, o empreendedor imobiliário que retalha uma gleba, vende suas parcelas, passa igualmente a desenhar a cidade”.

São desse século também os primeiros documentos oficiais que relatam a importância do planejamento urbano no Brasil¹. Já as leis sobre o parcelamento do solo urbano, de acordo com Leonelli (2010), surgiram a partir do século XX. 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 nº 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.

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. Santoro (2012) trata 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

indústrias² e isso estimulou 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. Entretanto, de acordo Bonduki (2017), apesar das deficiências do Decreto-Lei nº 58/37, 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 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que 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 infraestrutura 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).

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 o parcelamento do solo beneficie a sociedade e não apenas os loteadores. A lei elaborada em 1979 já previa vários requisitos urbanísticos, como também, segundo Silva (2014), proporcionou 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)³ 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 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, dentre outros aspectos (BRASIL, 1988).

Esses artigos da Constituição foram regulamentados no Estatuto da Cidade, em 2011, 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, destacam-se algumas das diretrizes gerais contidas no artigo segundo:

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 infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura 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 6.766/1979 foi criada pelo legislador com o fito de, principalmente, disciplinar os aspectos urbanísticos, administrativos e criminais do 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 maior problema do Brasil na produção de loteamentos não é a falta de legislações, mas sim a dificuldades 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.

Normativas Municipais, Terra Urbana e Loteamento em Santo Antônio de Jesus: 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 1991 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 e 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.

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 estabelece 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).

A lei municipal de parcelamento do solo⁴, 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 compulsória, 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 infraestrutura;
- 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 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 municipal.

E se, por um lado, a existência de leis para a regulamentação desses instrumentos não garante o seu cumprimento e, mesmo quando cumpridas, não é suficiente para a resolução das desigualdades socioespaciais presentes na sociedade capitalista, por outro, a inexistência dessas regulamentações é um indicativo de 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 à 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 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 texto.

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 1.244, 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 nº 1.244/2014, 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 1.244/2014, 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 nº 1.244/2014 que houve a criação de três áreas destinadas à expansão urbana⁵ e ao parcelamento do solo, sendo que duas delas são posteriores a Lei nº 1.299, 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 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).

A segunda lei é a de nº 1.411, de 12 de dezembro de 2017, que declara como zona de expansão urbana uma área de 462.435,00m² próxima à rodovia Ba 026, denominada Fazenda Barro Vermelho (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2017). 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 Joeirana⁶, 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). A 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 santo-antoniense, que não possui poder aquisitivo para adquirir sua moradia por meio do mercado privado. Portanto, com essa ação o Estado estaria favorecendo o cumprimento da função social da propriedade e 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 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). 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.

Considerações Finais

A (re)produção da cidade em Santo Antônio de Jesus é direcionada, sobretudo, pelos interesses do mercado fundiário e imobiliário em detrimento dos interesses coletivos e das necessidades da população de menor poder aquisitivo. Nota-se também que o próprio Estado não cumpre integralmente a função social da propriedade que ele mesmo estabeleceu. Isso porque o PDM traz várias determinações e propõe instrumentos para garantir a democratização do acesso ao solo urbano que não foram implementados.

Além disso, foram criadas leis que favorecem principalmente o mercado citado acima. Assim, há um conflito entre o disposto no PDM e o normatizado em outras legislações municipais. Diante desse contexto, a tendência é da intensificação das desigualdades e das contradições socioespaciais urbanas.

O que pode amenizar essa situação é a luta dos grupos sociais excluídos, dos movimentos sociais, não só por moradia, mas também pelo espaço de lazer, da fruição, pela mobilidade urbana, por uma cidade menos desigual etc. seja durante a elaboração do planejamento urbano e das leis de modo geral, como principalmente na busca pela sua aplicação. A luta desses grupos e movimentos pode trazer um tensionamento ao Estado, que é atravessado por contradições, de forma a pressioná-lo pelo atendimento de suas necessidades.

Nota-se que a regulação da terra urbana é relevante, pois pode contribuir para a democratização do acesso ao solo urbano, na decisão sobre as políticas públicas direcionadas para a cidade etc. Contudo, na prática, ela é insuficiente para a resolução das demandas sociais, ainda mais considerando que a sua implementação é parcial ou inexistente no controle da especulação fundiária e imobiliária.

Referências Bibliográficas

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

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.

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. 2020.

_____. 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. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 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.

HORTO Ville Residence entrega primeiros lotes em 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). *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

_____. *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-antonio-de-jesus/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 25 set. 2022

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.

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

PASSOS, A. L. S. *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.

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

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. Lei 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]

_____. Lei 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].

_____. Lei 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>. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. Lei 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>. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. Decreto municipal 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>. Acesso em: 17 set. 2020.

_____. Lei nº 1.244 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>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Lei nº 1.299 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>. Acesso em: 19 set. 2020. [2015a].

_____. Lei nº 1.295 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>. Acesso em: 17 set. 2020. [2015b].

_____. Lei nº 1.411 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, [2017]. Disponível em: <https://sai.io.org.br/Handler.ashx>. Acesso em: 17 set. 2020.

_____. Lei 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>. Acesso em: 22 jan. 2022.

SANTOS, M. C. Mutações territoriais em Santo Antônio de Jesus: possibilidades e implicações ao desenvolvimento. In: Seminário Urbano da Bahia, 11, 2011. Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2011

SILVA, F. A. C. *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.

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, São Paulo, 1999.

Recebido em: 18/10/2022. Aceito em: 04/09/2023.

Notas

¹ Segundo Villaça (1999), o planejamento urbano 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.

² A autora evidencia também o elo entre a industrialização e a expansão urbana no Brasil, salientando que o desenvolvimento industrial ocorreu de maneira predominante no município de São Paulo, portanto o mesmo aconteceu com a expansão urbana nesse momento.

³ Segundo Santoro (2012), esse banco foi extinto no ano de 1986 e sua estrutura foi absorvida pela Caixa Econômica Federal.

⁴ Essa normativa regula o parcelamento do solo, o sistema viário, a circulação, o transporte e o zoneamento ambiental-urbano do município. A Lei 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 nº 6.766, de 1979.

⁵ 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 janeiro de 2022.

⁶ 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.