

# **REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO**

Paula Freire Santoro

AUP 278 – Planejamento Urbano: Estruturas

23 de abril de 2021

## 1850 LEI DE TERRAS

A passagem da economia fundada no trabalho escravo e compulsório após a “abolição da escravatura” (1888) possibilita o surgimento de um mercado de trabalho, no entanto, ex-escravos e imigrantes não serão compradores de terra, cuja comercialização é restrita a alguns.

*A Lei de Terras “recriava as condições do trabalho que desapareceriam com o fim do cativo” (Martins, 1981, p. 28)*

A terra passa a ser mercadoria e a principal forma de propriedade, não mais o número de escravos: e passa a ser o elemento que distingue proprietários e não proprietários de terras, mantendo a sujeição, neste novo mercado “livre”.

## **ANOS 10 / 20 - LEIS DE ARRUAMENTO**

Descompasso entre parcelar e poder público abrir ruas.

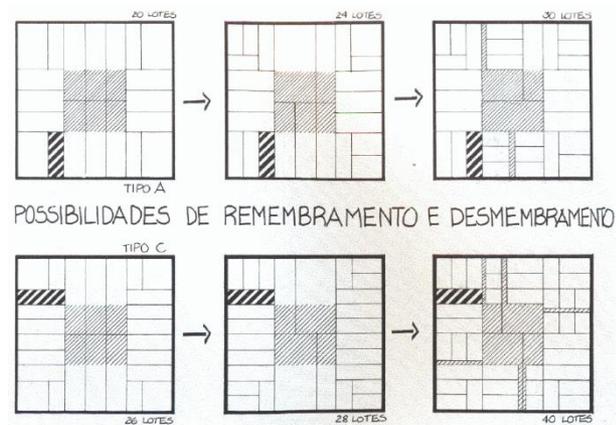
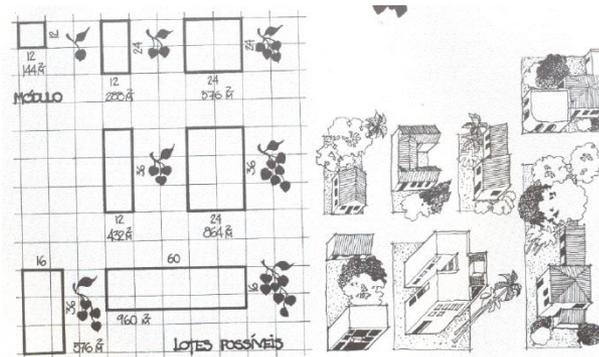
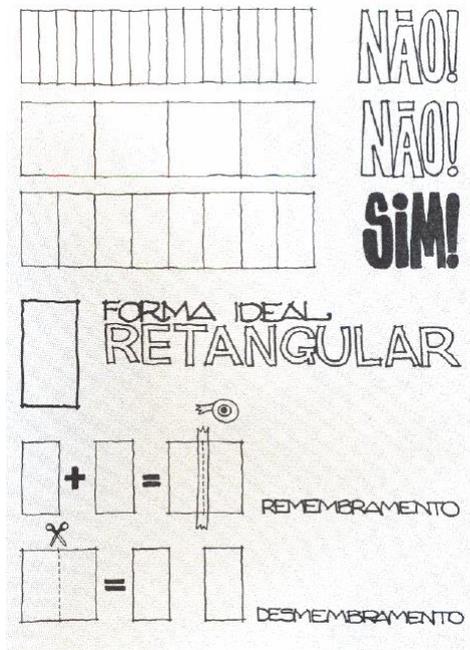
Permite a possibilidade de dividir custos com o privados para o arruamento que daria acesso aos lotes que seriam comercializados pelos privados.

## **1929 - CASAS POPULARES**

Código de Obras Artur Saboya (1929) irá reconhecer a figura das casas operárias, admitindo os “retalhamentos de quadras” (desdobros)

# O LOTE

## FRENTE DO LOTE REMEMBRAMENTO/ DESMEMBRAMENTO





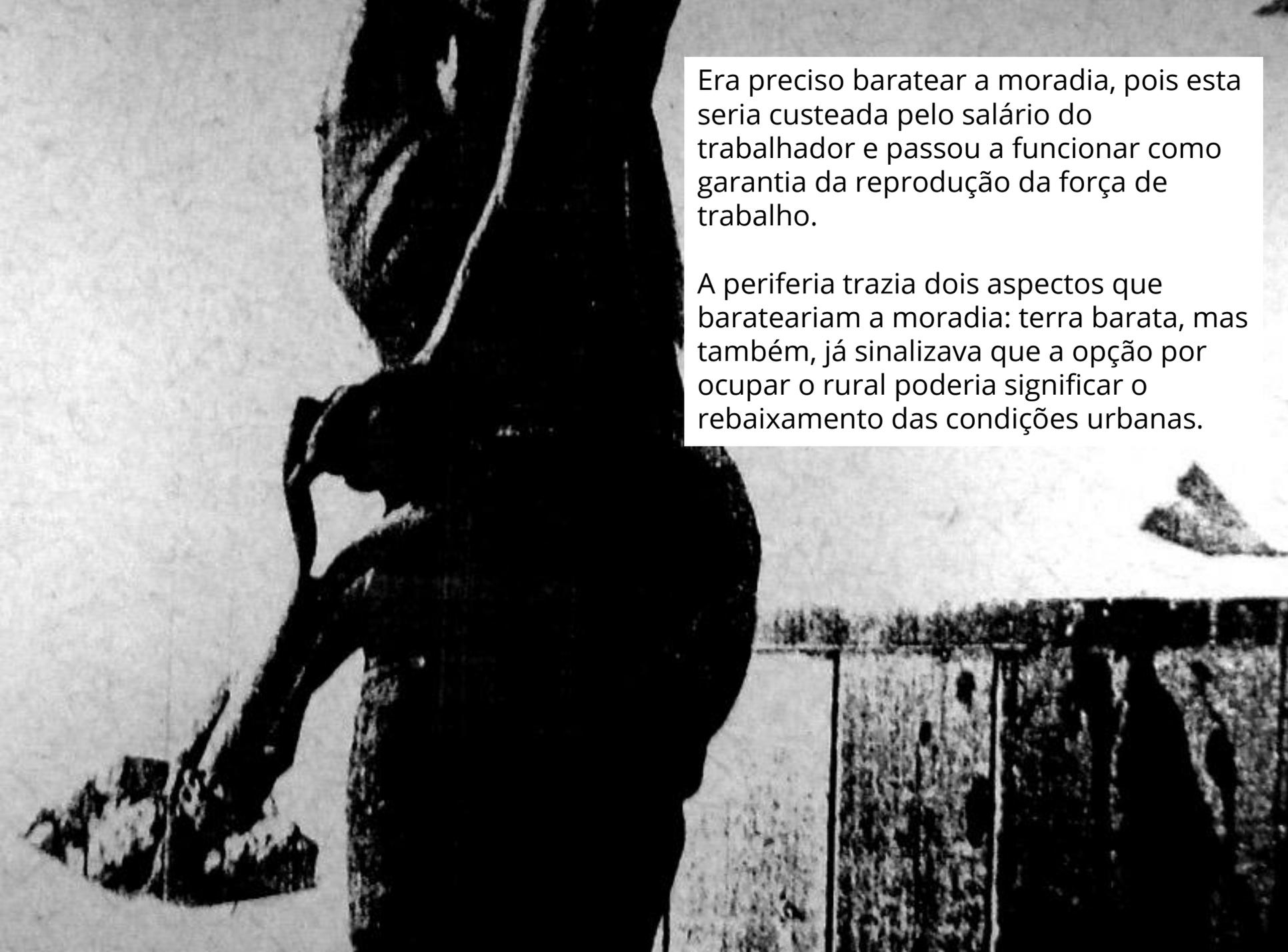
## ANOS 30 - ESTADO NOVO

FOI A POLÍTICA ECONÔMICA O GRANDE MOTOR DA EXPANSÃO URBANA

A transição de uma economia agrícola para a industrial (*industrialização restringida* 1930-1955) viu na expansão urbana metropolitana uma estratégia relevante para o desenvolvimento econômico industrial.



No entanto, para que isso se desse, era necessário investimento em transporte e a resposta será dada através da implantação do rodoviarismo e a criação de empresas de ônibus.



Era preciso baratear a moradia, pois esta seria custeada pelo salário do trabalhador e passou a funcionar como garantia da reprodução da força de trabalho.

A periferia trazia dois aspectos que barateariam a moradia: terra barata, mas também, já sinalizava que a opção por ocupar o rural poderia significar o rebaixamento das condições urbanas.



Nesta lógica, se houvessem normas que exigissem a qualificação da expansão urbana, traduzida em uma urbanização completa, seu efeito poderia ser encarecer a terra e, conseqüentemente a habitação e, portanto, inviabilizar o projeto da casa própria, indiretamente, **afetando o processo de industrialização.**



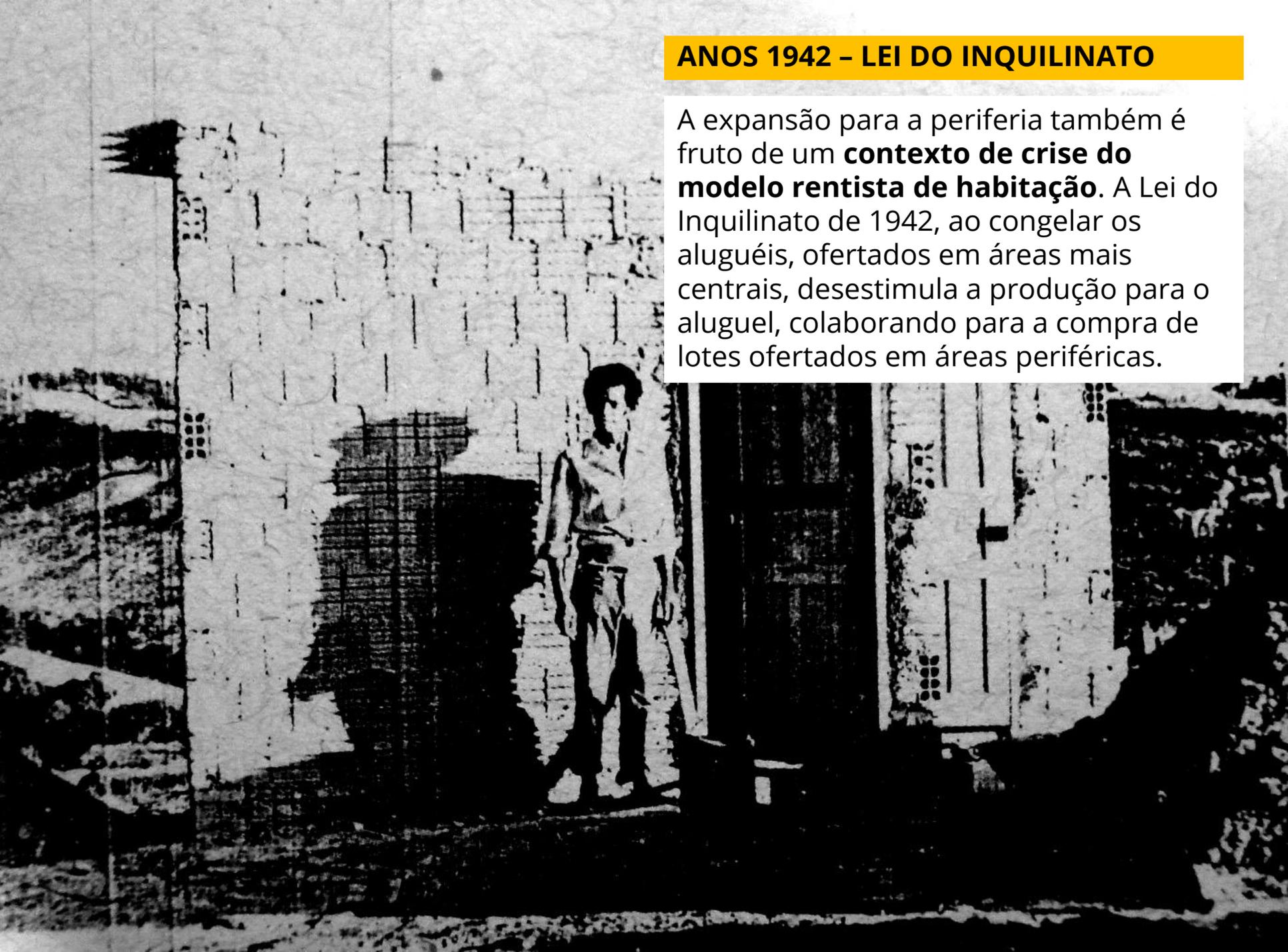
## 1937- DECRETO 58/37

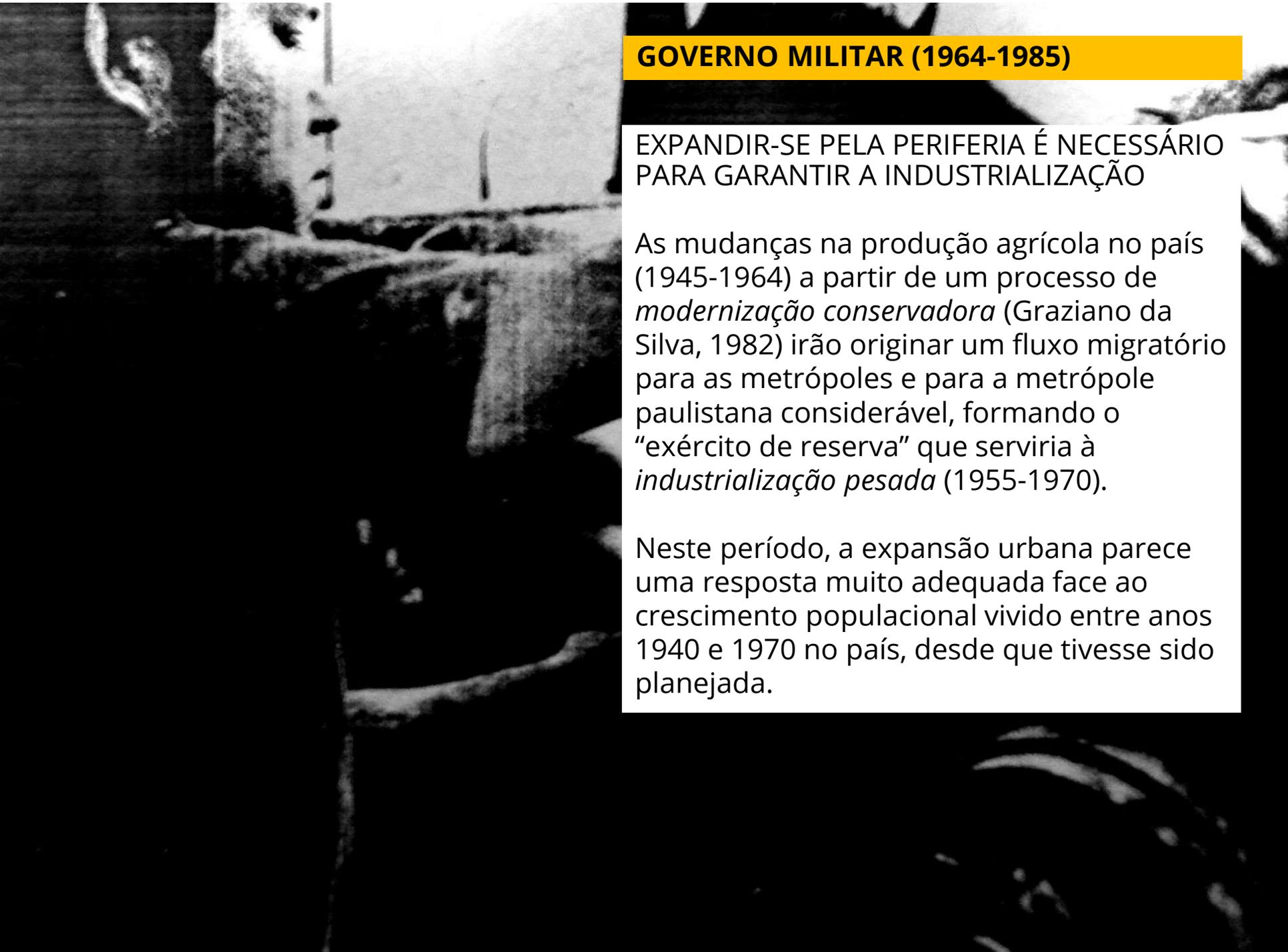
O Decreto no. 58/37 transfere aos municípios a missão de normatizar a expansão urbana.

Regular compra e venda de lotes.

## ANOS 1942 - LEI DO INQUILINATO

A expansão para a periferia também é fruto de um **contexto de crise do modelo rentista de habitação**. A Lei do Inquilinato de 1942, ao congelar os aluguéis, ofertados em áreas mais centrais, desestimula a produção para o aluguel, colaborando para a compra de lotes ofertados em áreas periféricas.





## GOVERNO MILITAR (1964-1985)

EXPANDIR-SE PELA PERIFERIA É NECESSÁRIO PARA GARANTIR A INDUSTRIALIZAÇÃO

As mudanças na produção agrícola no país (1945-1964) a partir de um processo de *modernização conservadora* (Graziano da Silva, 1982) irão originar um fluxo migratório para as metrópoles e para a metrópole paulistana considerável, formando o “exército de reserva” que serviria à *industrialização pesada* (1955-1970).

Neste período, a expansão urbana parece uma resposta muito adequada face ao crescimento populacional vivido entre anos 1940 e 1970 no país, desde que tivesse sido planejada.



As estratégias ambíguas do ordenamento da expansão urbana, limitando e liberando continuamente, parece ter sido uma opção consentida de forma a viabilizar um crescimento físico que, se fosse bem planejado e estruturado, não daria conta de ter sido feito tão velozmente. Formava-se a ***periferia***.

An aerial photograph showing a vast, densely packed urban area. The buildings are small and closely situated, with narrow streets winding through them. The overall appearance is that of a large, established city with a high density of structures. The colors of the buildings range from light beige to dark grey, and the streets are mostly unpaved or have a light-colored surface.

O governo militar (1964-1985) foi fortemente marcado pela construção de leis que tangenciam ou tratam diretamente do tema da expansão urbana, como a Lei Federal de Parcelamento do Solo, a Lei dos Condomínios Horizontais e o Código Florestal.



Apesar de todos estes marcos, até hoje vigentes, o maior impacto do governo militar no meio urbano deu-se a partir da estruturação de uma política de desenvolvimento urbano estruturada com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo – SERFAU.

## Lei Federal 6.766/79

É permitido lotear em

- Área urbana e
- Área de expansão urbana

Perímetros urbanos em lei

Colaborou para que muitas cidades regulavam apenas áreas urbanas

Como é em área rural?

**Loteamento** – subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes

**Desmembramento** – subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos existentes.

# Lei Federal 6.766/79

## Requisitos de um loteamento

**Lote mínimo 125m<sup>2</sup>**

Frente mínima 5m

**Os loteamentos devem reservar (sem edificações) uma faixa de 15 metros de cada lado ao longo de cursos d'água**

Vias do loteamento tem que se articular com as vias oficiais adjacentes e harmonizar-se com a topografia

Usos devem obedecer leis municipais

Poder público pode complementarmente exigir, em loteamento, a reserva de faixa *non aedificanti* destinada a equipamentos urbanos.

## **Lei Federal 6.766/79**

### **Infraestrutura básica em qualquer loteamento**

- Equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais
- Iluminação pública
- Redes de esgoto sanitário – alterado para “soluções para o esgotamento sanitário”
- Redes de abastecimento de água potável
- Energia elétrica pública e domiciliar – alterado para “soluções para energia domiciliar” no caso de ZHIS
- Vias de circulação pavimentadas ou não

### **Parcelamentos de Interesse Social – no mínimo:**

- Vias de circulação
- Escoamento de águas pluviais
- Rede para o abastecimento de água potável
- Soluções para o esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar

## Reserva de terras que serão doadas ao poder público

- Áreas destinadas a sistemas de circulação
- Destinadas à implantação de equipamento urbano e comunitário
- Áreas livres de uso público

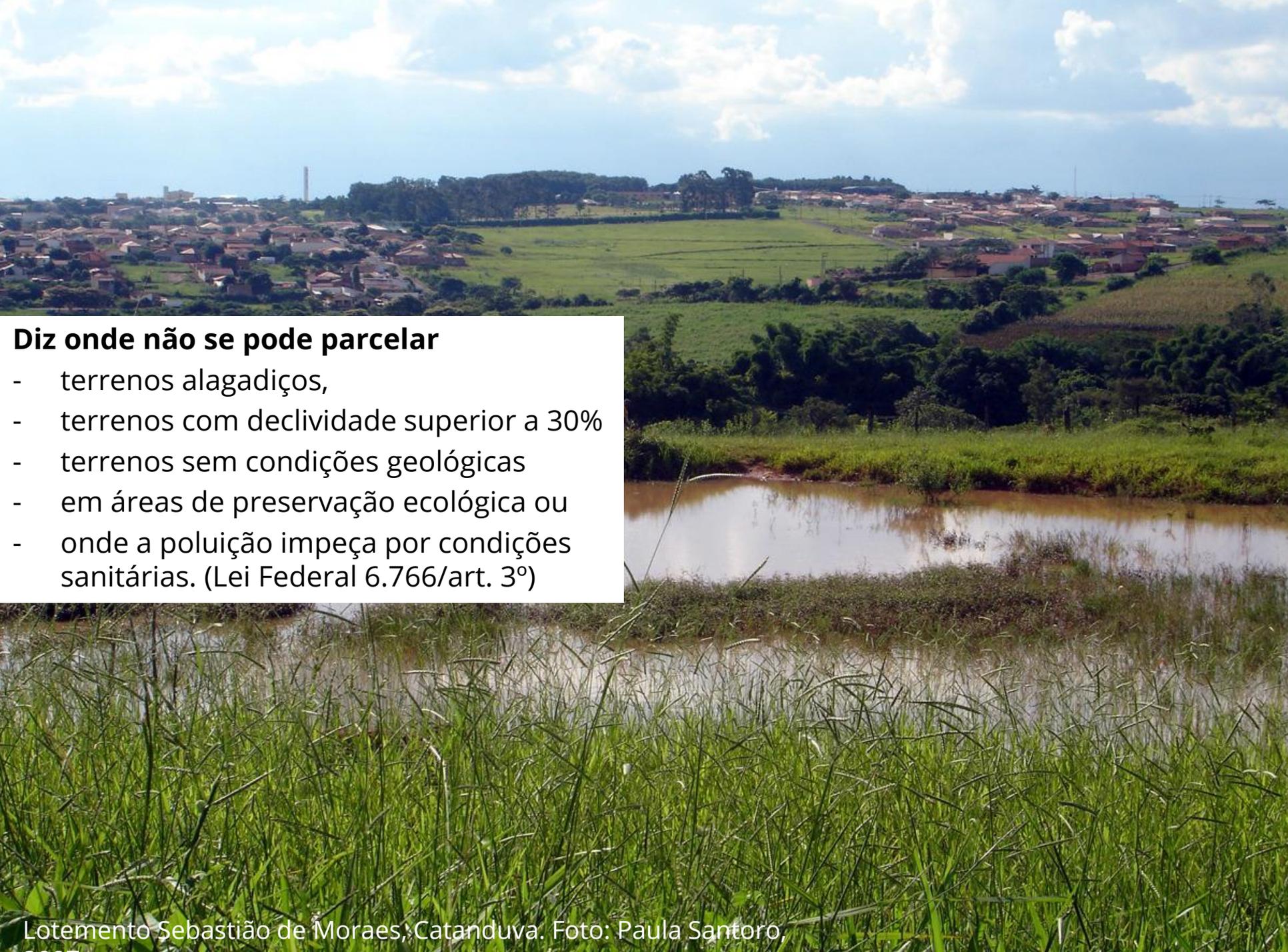
Não inferior a 35% da área do lote (caiu! Lei municipal determinará...)

2007



Áreas verdes e livres nos espaços residuais

Lógica de ocupação pautada pela garantia de um número maior de lotes



### **Diz onde não se pode parcelar**

- terrenos alagadiços,
- terrenos com declividade superior a 30%
- terrenos sem condições geológicas
- em áreas de preservação ecológica ou
- onde a poluição impeça por condições sanitárias. (Lei Federal 6.766/art. 3º)



Lotemento Sebastião de Moraes, Catanduva. Foto: Paula Santoro, 2007.



A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79) transfere aos privados a urbanização.

Ir  reservar terrenos públicos em cada parcelamento, para que posteriormente fossem ocupados com equipamentos ou serviços públicos. Trabalhou para deixar que a expansão urbana e habitacional acontecesse, na sua velocidade acelerada, ao mesmo tempo que dava o tempo necessário ao desenvolvimento urbano de âmbito público, a passos mais lentos.

Considerações trazidas pelo caso de Catanduva:

Loteamentos, mesmo quando irregulares, têm seus parâmetros pautados pela lei, considerando a expectativa de que podem ser regularizados.





Lote irregular era pouco mais caro que um lote regular com a mesma metragem, localizado no loteamento regular.

Reforça a hipótese que “a perspectiva de que um loteamento será eventualmente regularizado permite ao loteador impor um ágio ao preço” (Smolka, 2003)



Se a Lei Federal não foi crítica em relação à completude de uma “urbanificação primária” (infraestrutura), e deixou aos municípios o dever de fazer a “urbanificação secundária” (equipamentos e serviços), geralmente muito demorada, terminou por garantir, na realidade, uma “urbanização incompleta”.



## LEI FEDERAL 6.766/79

- serviu para pautar parâmetros mínimos para que uma ocupação urbana irregular possa ser regularizada;
- suas regras não garantiram o sucesso na construção da infraestrutura a partir dos privados;
- permitia urbanizar progressivamente as áreas de expansão urbana, interessante para manter o clientelismo na construção do urbano.

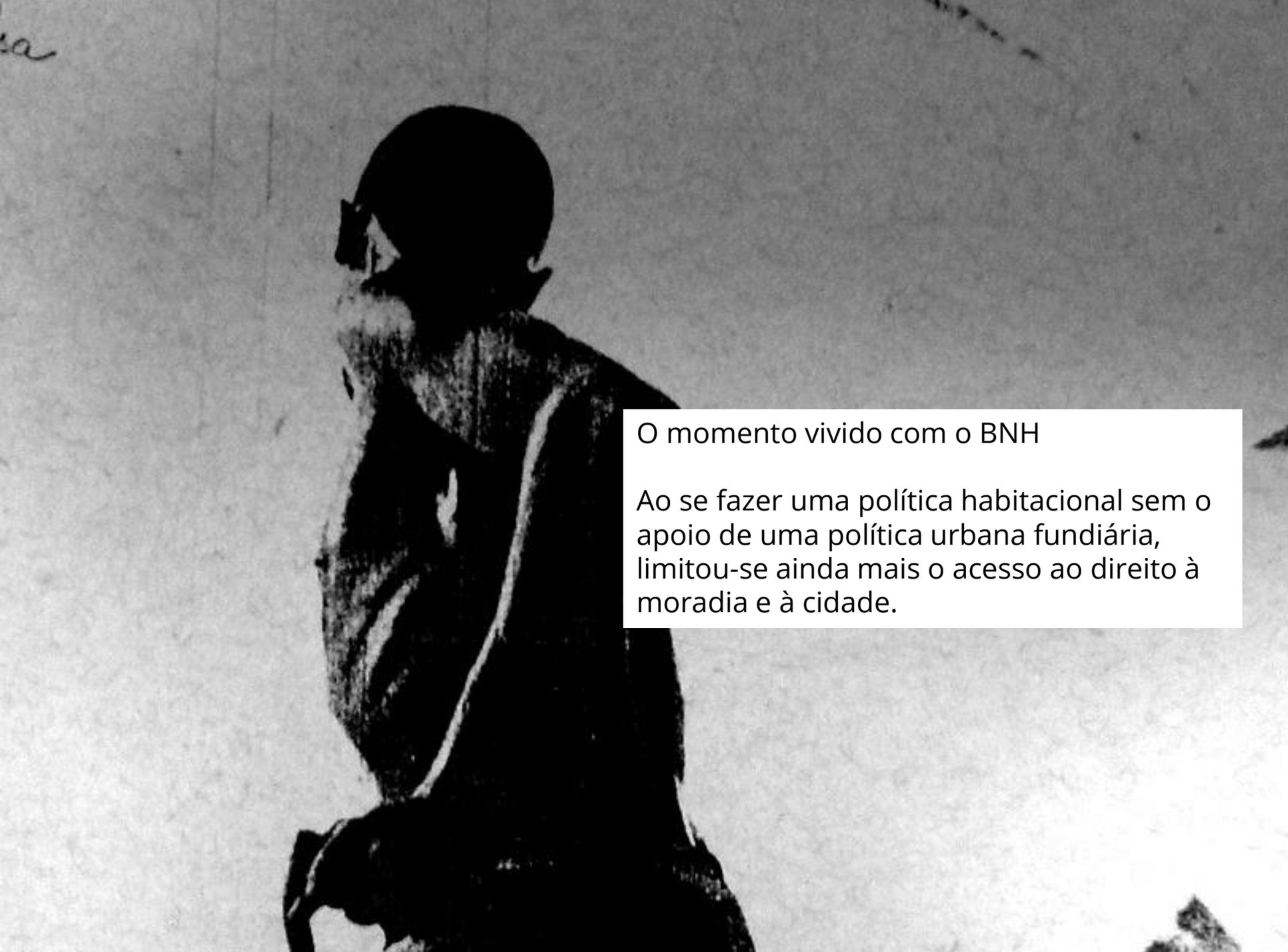
A estratégia de se fazer “por partes” ou “aos poucos” mostrou-se interessante em termos dos ganhos políticos e da manutenção do clientelismo urbano.

## **Lei Federal 9.785/99**

O município, para garantir o interesse público e social, pode estabelecer na legislação municipal que, pelo menos 35% da gleba que será parcelada deve ser reservada para uso social e ambiental.

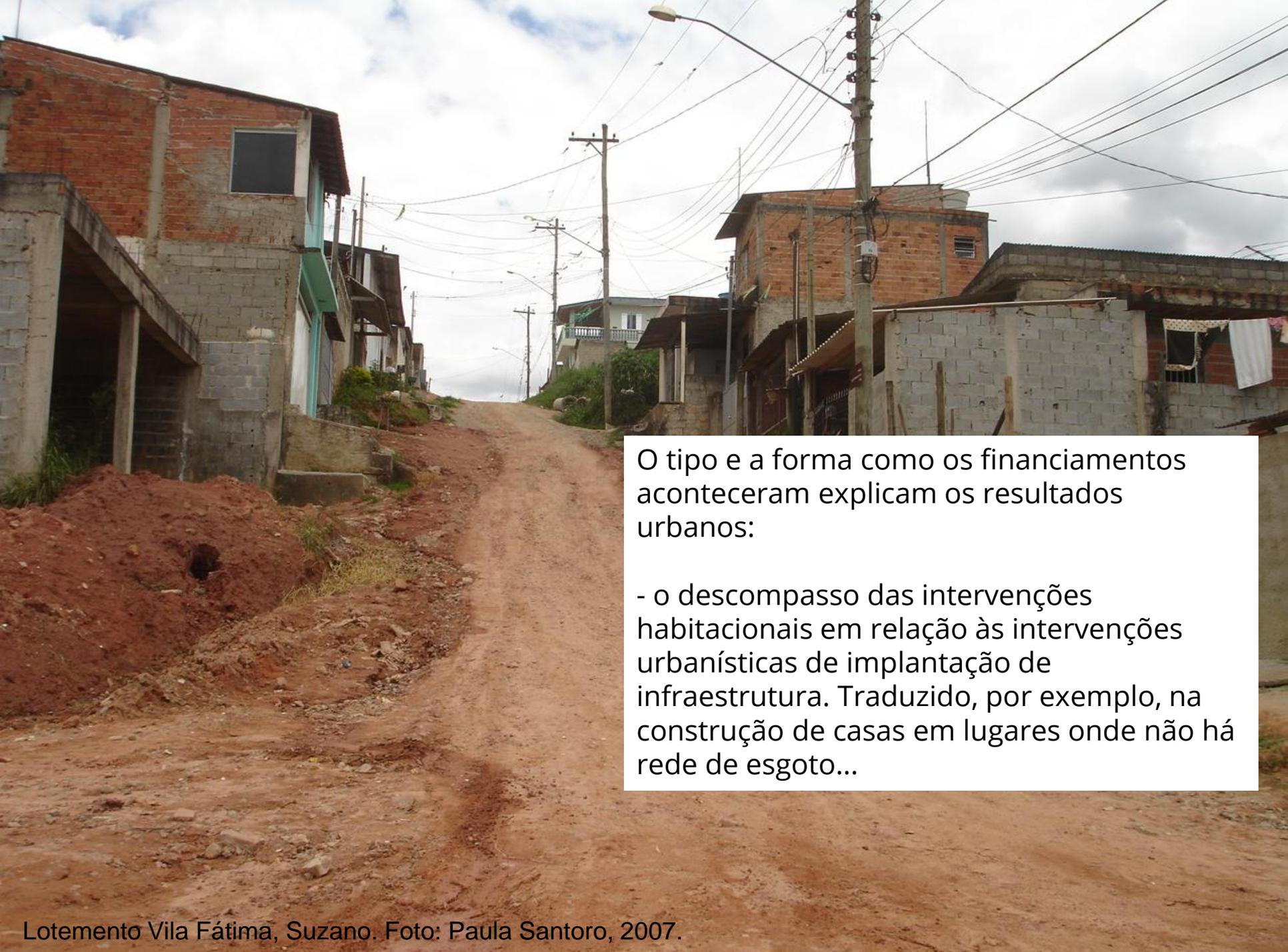
Esse percentual de área doada normalmente é distribuído na seguinte proporção (geralmente determinada em lei municipal):

- a) 15 a 20% para sistema viário;
- b) 10 a 15% para área verde; e
- c) 5 a 10% para área institucional.



O momento vivido com o BNH

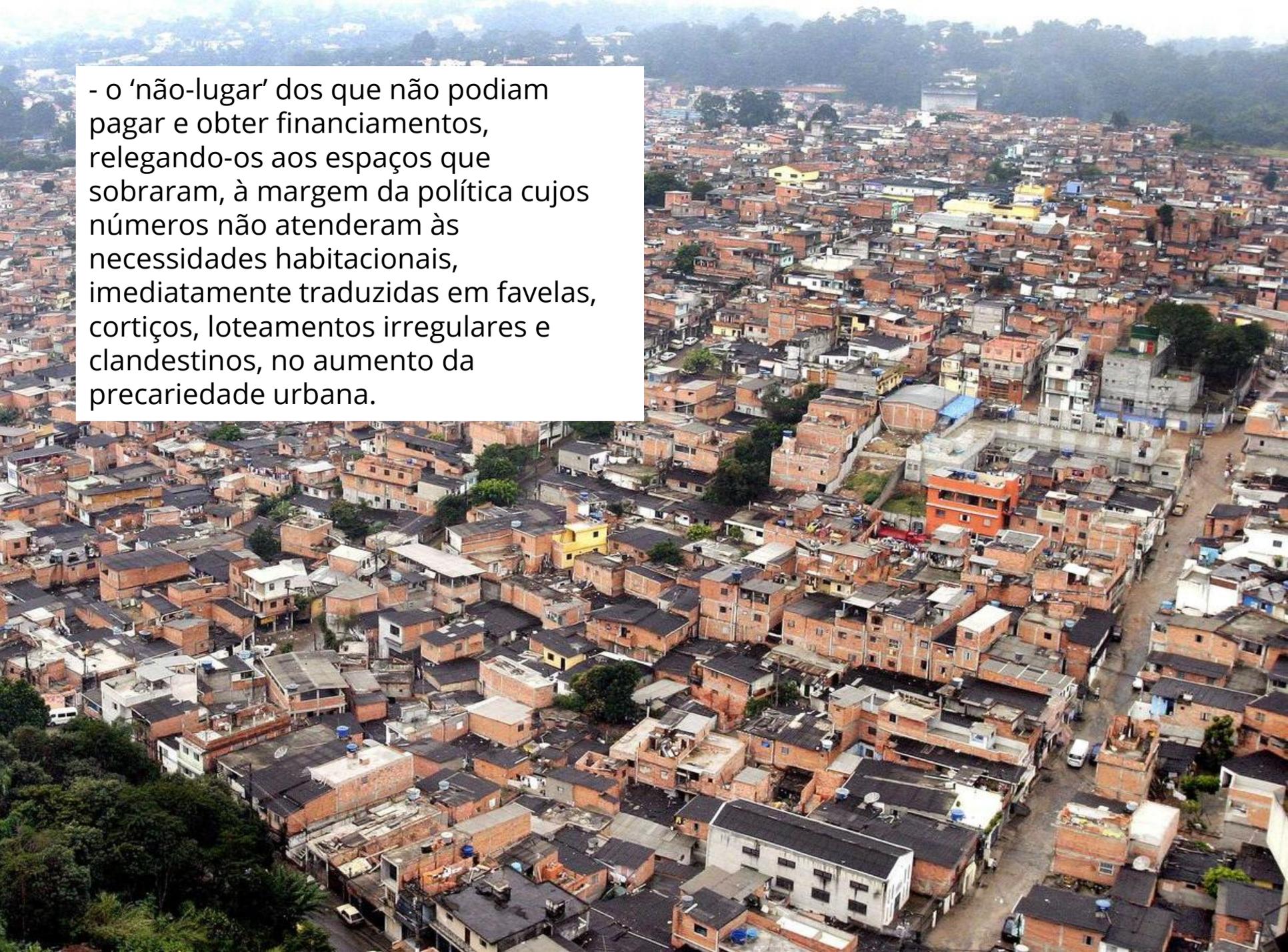
Ao se fazer uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, limitou-se ainda mais o acesso ao direito à moradia e à cidade.



O tipo e a forma como os financiamentos aconteceram explicam os resultados urbanos:

- o descompasso das intervenções habitacionais em relação às intervenções urbanísticas de implantação de infraestrutura. Traduzido, por exemplo, na construção de casas em lugares onde não há rede de esgoto...

- o 'não-lugar' dos que não podiam pagar e obter financiamentos, relegando-os aos espaços que sobraram, à margem da política cujos números não atenderam às necessidades habitacionais, imediatamente traduzidas em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, no aumento da precariedade urbana.



## 1964 - REGULAÇÃO CONDOMÍNIOS

Pensada para a verticalização, regulando a propriedade autônoma de cada unidade

Unidades isoladas podem ser vendidas

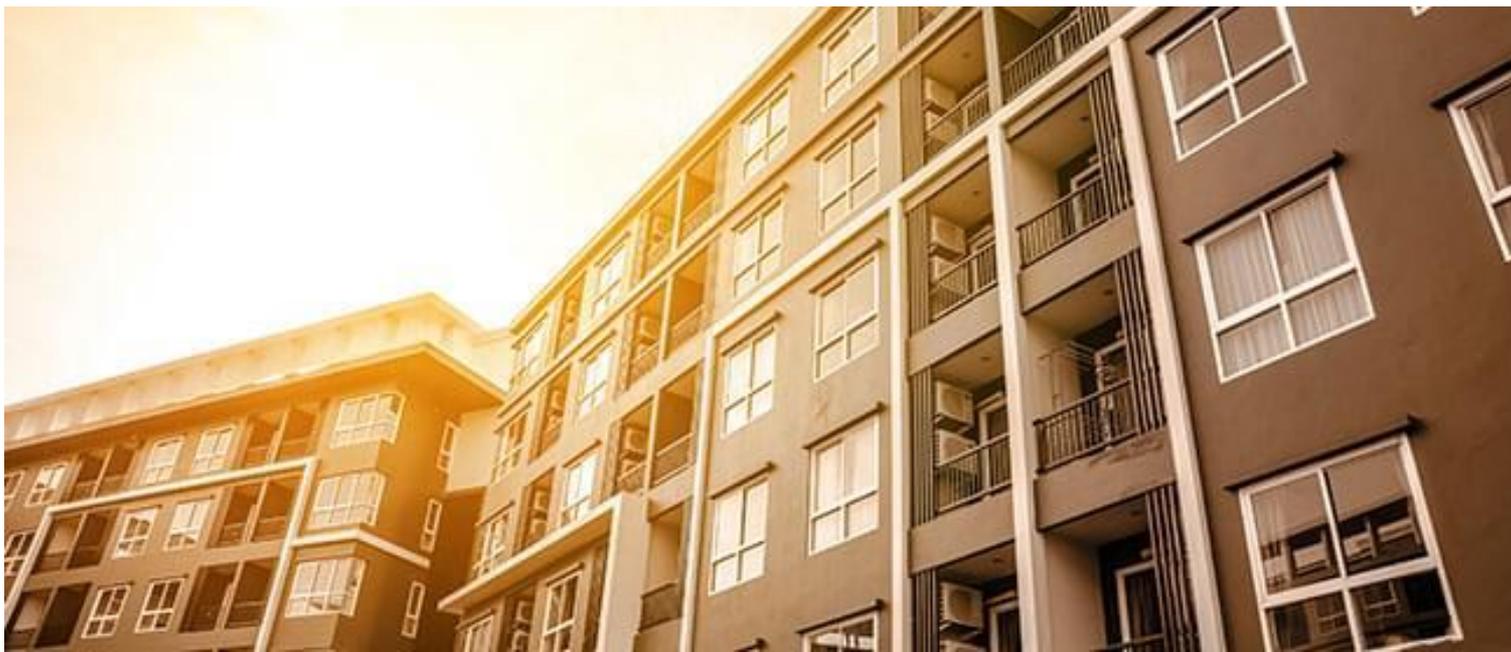
Fração ideal do terreno

Área útil da unidade

Convenção de condomínio

Passa a regular as regras internas ao condomínio, em um acordo de quem comprou os lotes.

Ex. Restrições de loteamento da Cia. City valem mais que regulação pública de zoneamento / parcelamento?



## PERÍODO DE DEMOCRATIZAÇÃO

A década de 1980, no âmbito federal, corresponde a um período de redemocratização e municipalização, sem enfrentar a dependência municipal dos recursos da União, sem recursos para desenvolvimento econômico.

O tema da regulação da expansão urbana emerge no Projeto de Lei que irá originar o Estatuto da Cidade.

Perdeu-se uma dupla oportunidade: de controlar a especulação imobiliária e do Estatuto da Cidade conter regras para o parcelamento do solo e zoneamento.

Passeata de estudantes em Brasília, em 18 de maio de 1988 | Photo: Arquivo Câmara dos Deputados, 1988 |

Fonte: <http://www.educacional.com.br/reportagens/20AnosConstituicao/constituente.asp>, nov 2008.

**ANOS 80 - CONDOMÍNIOS FECHADOS**

**LOTEAMENTO FECHADO NÃO EXISTIA!**

CONDOMÍNIO PARQUE RESIDENCIAL  
*Damha I*

Nos anos 1980, o país vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização.



Lotemento Damha I, São Carlos. Foto: Gisela Leonelli, 2007.



Nota-se que há uma concordância mais geral – seria uma coalisão?– em torno da ideia que a privatização de espaços públicos é algo que deve ser aceito, desde que regrado. Uma ‘máquina da privatização’ do espaço.

Possuem alguns regramentos recorrentes, tais como:

- tentativa de **limitar seu tamanho em área**, ou em dimensão linear, ou proibindo contiguidade, evitando uma “cidade de condomínios” (ex. Alphaville em Barueri, Vinhedo,...);
- exigência de que as **áreas públicas**, com exceção das vias, estejam localizadas **fora do perímetro fechado do loteamento**;
- necessidade de publicizar o **Estatuto Interno** do loteamento ou condomínio horizontal (**Convenção de Condomínio**); ou de formar uma Associação de Proprietários com determinados fins. Esta medida pode ser vista como uma tentativa de regularização do fechamento através da transformação da área em condomínio horizontal, para o qual existe legislação federal (Lei Federal nº 4.591/64).



- Para as áreas públicas que ficarão internas ao loteamento fechado, o instrumento mais utilizado é o da permissão de uso ou concessão de uso, em caráter precário. Isso se aplica tanto aos novos loteamentos, quanto aos que estão em processo de regularização;

- Entre outros.

## 2017 – LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO

Loteamento de acesso controlado

“cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”





Há historicamente uma “coalizão” dos atores sociais em torno dos aspectos tido como “positivos” do processo de urbanização. Esta coalizão se mostra cuidadosamente construída entre as elites regionais e se traduz na organização das propriedades e nas decisões de planejamento territorial, especialmente sobre as áreas de transição rural-urbanas.

Referência: *growth machine* [máquina do crescimento] apresentada por Harvey Molotch em 1987.

**A CIDADE DOS MUROS**

**A PRIVATIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS**

**E A MORTE DA VIDA NAS RUAS**