

Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP
Departamento de Engenharia de Construção Civil

ISSN 0103-9830
BT/PCC/201

**Reflexões sobre o Parcelamento
do Solo Urbano**

Mário Antônio Ferreira Barreiros
Alex Kenya Abiko

São Paulo - 1998

Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Departamento de Engenharia de Construção Civil
Boletim Técnico - Série BT/PCC

Diretor: Prof. Dr. Antônio Marcos de Aguirra Massola
Vice-Diretor: Prof. Dr. Vahan Agopyan

Chefe do Departamento: Prof. Dr. Alex Kenya Abiko
Suplente do Chefe do Departamento: Prof. Dr. João da Rocha Lima Junior

Conselho Editorial

Prof. Dr. Alex Abiko
Prof. Dr. Francisco Cardoso
Prof. Dr. João da Rocha Lima Jr.
Prof. Dr. Orestes Marraccini Gonçalves
Prof. Dr. Antônio Domingues de Figueiredo
Prof. Dr. Cheng Liang Yee

Coordenador Técnico

Prof. Dr. Alex Abiko

O Boletim Técnico é uma publicação da Escola Politécnica da USP/Departamento de Engenharia de Construção Civil, fruto de pesquisas realizadas por docentes e pesquisadores desta Universidade.

Este texto faz parte da dissertação de mestrado: “a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79) e suas Influências no Ordenamento da Expansão Urbana. Estudos de Casos no Município de Mogi das Cruzes” que se encontra à disposição com os autores ou na biblioteca da Engenharia Civil.

Sumário

1.- O parcelamento do solo e a organização do espaço urbano.....	1
2.- Parcelamento do solo, expansão urbana e crescimento demográfico.....	4
3.- Demanda habitacional na RMSP no período 1980/1991.....	6
4.- A produção de lotes regulares no período 1980/1991.....	8
5.- A Lei Federal 6.766/79.....	11
6.- Conceituações	17
7.- Conclusões.....	19
Referências Bibliográficas.....	24

1 O parcelamento do solo e a organização do espaço urbano

Cada vez mais o ambiente urbano se torna o local de residência e onde se desenvolvem as atividades humanas. No Brasil temos verificado, nas últimas décadas, a aceleração do processo de urbanização da população. Em 1991, o Censo Demográfico já indicava que 75,59% do total da população brasileira habitava em áreas urbanas¹. No Estado de São Paulo esse percentual atingia a cifra de 92,80 %, enquanto que o Estado do Rio de Janeiro apresentava a cifra de 95,25% de população urbana. Esses indicadores demonstram que, já em 1991, o meio urbano abrigava mais de 110 milhões de brasileiros. Esse imenso contingente de pessoas tem demandado a produção de espaço urbano para sua moradia e atividades. Uma parcela dessa demanda é atendida através da verticalização das construções urbanas, outra parcela da demanda se desloca para novas áreas urbanas ou áreas em processo de urbanização.

No Brasil, em geral, processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas nos municípios brasileiros se realiza através do parcelamento do solo, feito sob a forma de loteamento, regular ou irregular (incluídos os clandestinos). Para poder propiciar a sustentação das atividades que serão desempenhadas nestas novas áreas urbanas, a expansão dos limites geográficos das áreas urbanas deve ser adequadamente organizada. A organização espacial desse novo tecido deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura urbana existente. Para que isso se realize, é necessário que essa expansão física obedeça a regras e normas de cunho técnico e jurídico.

Inserido no contexto e na problemática do fenômeno da urbanização, o parcelamento do solo é hoje um dos itens de maior relevância, tanto sob o aspecto técnico quanto no jurídico, no que se refere ao ordenamento da cidade, principalmente na organização espacial de novas áreas urbanas. MOTA (1980), afirma que o parcelamento do solo, realizado sob a forma de loteamento ou desmembramento, é um dos instrumentos urbanísticos utilizados para promover a organização territorial dos municípios brasileiros. É através desse instrumento que o município pode exigir uma distribuição adequada dos lotes, equipamentos e vias públicas, bem como suas respectivas dimensões, taxas de ocupação, áreas para recreação e outros usos comunitários e infraestrutura mínima. Essa organização do uso e ocupação do novo espaço urbano, proveniente do parcelamento do solo é regulamentada por legislação específica.

No âmbito nacional, cabe à Constituição Federal o papel principal como determinador das posturas legais e, no âmbito estadual cabe à Constituição do Estado, respeitadas as disposições da Constituição Federal. Nesse sentido, é importante se verificar que a Constituição do Estado de São Paulo elenca o parcelamento do solo e loteamento como instrumentos do poder público voltados para a organização espacial dos municípios paulistas. A Constituição do Estado de São Paulo, prevê no Capítulo II relativo ao desenvolvimento urbano, em seu artigo 181, que "lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, *loteamento*,

¹ Dados preliminares do Censo de 1996 informam que em 1996, 78,35% do total da população brasileira residiam em áreas urbanas, ou seja, em 1996, dos 157.079.573 habitantes do Brasil, 123.082.167 residem em áreas urbanas. Isso significa que entre 1991 e 1996 a população urbana foi aumentada em 2,76%, ou, em números absolutos, o incremento no período foi de 12.091.177 habitantes urbanos, o que gera uma demanda habitacional em torno de 2,7 milhões de unidades habitacionais somente neste intervalo de 5 anos.

parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes." (grifo nosso)

A regulamentação técnica e jurídica do parcelamento do solo se faz através de legislação urbanística. No universo das leis urbanísticas, a Lei Federal 6.766/79 se destaca, primeiro por que é a lei de abrangência nacional que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e, depois, pelo estabelecimento de normas e parâmetros que vieram a nortear e determinar novas posturas nas legislações estaduais e municipais. Além disso, ela é o grande parâmetro urbanístico do país, no que tange à expansão urbana regular após 1980, haja vista que determinou uma série de adequações de leis estaduais e municipais. Isso decorre do fato de que as leis municipais não podem se opor a leis estaduais e federais, respeitadas as respectivas competências definidas pela Constituição Federal. De forma similar as leis estaduais também não podem estar em conflito com leis federais, sendo fundamental sua harmonização, respeitando a abrangência territorial das respectivas competências.

No Brasil, que tange aos aspectos históricos da organização do espaço urbano, verifica-se que a preocupação com a organização espacial já existia desde a época colonial. Naquela época já existiam normas voltadas às construções e alinhamentos de ruas. Na verdade a preocupação urbanística, existente na época, encontrava-se voltada quase que unicamente às questões de alinhamento das ruas, conforme relato de REIS FILHO (1968) apud MUKAI(1988) : "no término da segunda década do século XVIII estavam concluídas (...) as novas formas político-administrativas, de tal modo que estariam maduras as condições para a aplicação de uma política urbanizadora altamente centralizada, como a que se instaurou no Brasil em fins do reinado de D. João V e durante o período pombalino, e cujos resultados podem ser exemplificados (...) pelo exame do conteúdo da Carta Régia que determinou a criação da capitania de São José do Rio Negro e pelo plano da cidade de Vila Bela , antiga capital da Capitania do Mato Grosso." A referida Carta Régia, sob o enfoque urbanístico, apenas determinava que as casas fossem construídas em linha reta para que as ruas fossem largas e direitas.

No século XIX, em São Paulo, o Código de Posturas de 1886 já estabelecia algumas disposições urbanísticas sobre aberturas de ruas, localização de indústrias e poluição. A Lei Estadual 1956/17 estabelecia padrões sobre licenciamento, construções e reformas em edifícios urbanos e a Lei Municipal 1874/15 e o Ato 849/16 que a regulamentou, incluíam disposições sobre edificações e estabelecia a divisão do município em zona central, urbana, suburbana e rural. PAMPLONA (1978) esclarece que, com a expansão territorial que se iniciava, "sentiu a Municipalidade , a necessidade de disciplinar a abertura de arruamentos e o parcelamento de áreas, até então sem normas adequadas, o que foi feito através da Lei 2611/23."

No início do século XX, a preocupação com a organização do espaço urbano se acentua. De acordo com LEME (1992) o primeiro texto em São Paulo, que apresenta uma reflexão sobre o urbanismo, foi escrito em 1911 pelo engenheiro Vitor da Silva Freire. O citado engenheiro foi Chefe do Setor de Obras Públicas da Prefeitura de São Paulo entre 1898 e 1926, e era também professor da Escola Politécnica.

Em 1924 os engenheiros Ulhôa Cintra e Prestes Maia, levam ao governo estadual um conjunto de propostas para o ordenamento urbanístico da Capital, que não resultou em efeitos práticos. Em 1930, Prestes Maia é convocado pelo Governo Pires do Rio, para a

elaboração de um plano urbanístico, que resultou no "Plano de Avenidas", onde são retomadas e desenvolvidas as principais concepções da proposta de 1924. MUKAI (1988).

A legislação voltada às questões urbanísticas, nas fases seguintes, permanece desatualizada até o aparecimento do Código de Obras do Município da Capital de São Paulo, conhecido como Código Arthur Sabóia, aprovado pelo Ato Municipal n°. 663, de 10 de agosto de 1934. Esse código veio a substituir a antiga Lei Municipal n°. 3.427/29, que era o antigo Código de Obras de São Paulo. MUKAI (1988). CAMPOS FILHO (1989) afirma que, em uma primeira etapa, " vemos o surgimento de um urbanismo afirmador de uma nova classe, a burguesia urbana, que ascendia socialmente. É um urbanismo cívico embelezador, que idealiza grandes praças, avenidas e bulevares (...) simultaneamente, o urbanismo sanitarista procura garantir uma saída ambiental ao espaço urbano (...) voltado especialmente para a garantia da higiene e saúde públicas, que são as primeiras regras condicionadoras da propriedade imobiliária urbana (...) seguem-se as leis reguladoras, muitas delas formando conjuntos, que são os Códigos de Obras, cujo conteúdo, mais tarde, é, de forma significativa, mudado e dividido em Código de Edificações e Código de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo."

A partir da década de 30 já se verificava a necessidade de um instrumento urbanístico mais adequado à questão do parcelamento do solo. DO COUTO (1981) assinala que o parcelamento do solo no Brasil só começou a receber maior atenção por parte dos legisladores a partir de 1934, quando começou-se a organizar mais sistematicamente a legislação afeta ao tema. Somente em 1937 é que o Professor Waldemar Ferreira apresentou um Projeto de Lei na Câmara dos Deputados com o objetivo de ordenar os loteamentos urbanos e rurais; porém o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, que estabeleceu o Estado Novo, obstruiu a tramitação do mencionado projeto. Coincidentemente, um mês após o golpe, em 10 de dezembro de 1937, o Poder Executivo promulga o Decreto-lei 58/37 de autoria de Waldemar Loureiro, com normas e texto inspirados nos estudos do Prof. Waldemar Ferreira. O Decreto-lei 58/37 foi posteriormente regulamentado pelo Decreto 3.079 de 15 de setembro de 1938, o qual detalhou a aplicação das normas constantes no Decreto-lei, que eram basicamente de ordem jurídica e voltados para a garantia dos direitos dos adquirentes de lotes urbanos, não havendo especificações de ordem urbanística.

De acordo com FERNANDES (1995), durante a vigência do Decreto-lei 58/37, os administradores públicos tinham muito pouco poder de intervenção na definição dos projetos de parcelamento do solo e a administração pública quase nada podia fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar os parcelamentos irregulares. Isso sem dúvida comprometia a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos.

O Decreto-lei 58/37 vigorou por muito tempo sendo que, apenas em 28 de fevereiro de 1967, promulga-se o Decreto-lei 271/67 que, segundo o autor, tratava-se de uma versão distorcida do Projeto de Lei elaborado pelo Professor Hely Lopes Meirelles. Esse Decreto-lei tratava exclusivamente do parcelamento do solo urbano, sendo que o parcelamento rural já era objeto da Lei 4.506 de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra. O referido Decreto-lei 271/67 determinava um prazo de 180 dias para a sua regulamentação, ação essa que nunca se efetivou, tornando pois as disposições do mesmo sem efeito. Somente em março de 1977 o Senador paulista Otto Cyrillo

Lehmann apresenta um projeto de lei no Senado Federal, que viria a se tornar a Lei Federal 6.766/79.

2 Parcelamento do solo, expansão urbana e crescimento demográfico

Como vimos anteriormente, o grande crescimento demográfico das cidades brasileiras verificado na segunda metade do século XX, trouxe como uma de suas conseqüências a grande expansão das áreas urbanas, especialmente as das grandes cidades. SERRA (1991) assinala que a partir dos anos 40 "inicia-se no Brasil um processo de urbanização acelerada da população rural, aparentemente sem paralelo na história da humanidade, quer pela velocidade do processo, quer por suas dimensões." Para se ter uma idéia do incremento demográfico, que se reflete no meio urbano de forma mais contundente, uma vez que, em paralelo com o aumento demográfico, ocorre um processo de urbanização dessa população, basta verificar que no Brasil, entre 1960 a 1991 a população mais do que dobrou. A população brasileira, em 1960, era de cerca de 70 milhões de pessoas e passou a quase 147 milhões em 1991. Houve portanto um acréscimo de cerca de 76,79 milhões de pessoas em apenas 30 anos.

Com relação ao Estado de São Paulo, verifica-se que este, em 1960 apresentava 12,8 milhões de habitantes. Em 1991 a população do Estado passou a ser de 31,58 milhões, gerando, em apenas três décadas, um acréscimo de 18,78 milhões de habitantes (Tabela 1).

Tabela 1

Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo

Região	ano 1960	Ano 1970	Ano 1980	Ano 1991
Brasil	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475
Est.S.Paulo	12.809.231	17.771.948	25.040.698	31.588.925
RMSP	4.791.245	8.139.730	12.588.725	15.427.092

Fonte: FIBGE, Censos de 1960,1970, 1980 e 1991

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população total do Brasil em 1991 era de 146.825.475 habitantes. Sendo que as áreas urbanas somavam 110.990.253 habitantes, e as áreas rurais apresentavam 35.835.222 habitantes. Houve um aumento de 27,82 milhões de habitantes no período entre censos, sendo que os habitantes de áreas rurais diminuíram de 38,5 milhões em 1980, para 35,8 milhões em 1991; um decréscimo de 2,7 milhões de habitantes. A população urbana, ao contrário, passa de 80,4 milhões de habitantes em 1980, para 110,99 milhões de habitantes em 1991. Houve, assim, um acréscimo de 30,56 milhões de novos habitantes urbanos no período de uma década. Os dados do Censo de 1996 apresentam um incremento de mais 12.091.177 habitantes urbanos no Brasil entre 1991 e 1996, sendo que a população total do Brasil em 1996 passou a ser de 157.079.573 habitantes. O país passou a apresentar o percentual de 78,38 % de população residente em áreas urbanas.

Esses dados demonstram claramente o processo de urbanização do Brasil, onde a população cada vez mais passa a viver em ambiente urbano. Para se ter uma visualização desse fenômeno, basta verificarmos que o Estado de São Paulo, em 1991,

já apresentava a cifra de 92,80% de população urbana. A população brasileira, não obstante a constante queda das taxas de crescimento, verificada nos últimos censos, continuou em acelerado processo de urbanização. No Brasil apenas o Estado do Maranhão ainda apresenta uma população rural numericamente superior à urbana. De acordo com o Censo de 1991 a população rural do Maranhão era de 2.957.832 habitantes contra 1.972.421 habitantes de áreas urbanas. Os Estados do Pará, Piauí e Rondônia apresentam uma situação de equilíbrio numérico entre a população rural e urbana. Os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo são os que apresentam as maiores diferenças percentuais entre a população urbana e rural.

No que tange ao processo de urbanização da população verifica-se que, de acordo com SANTOS (1991), “entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há mais de meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia”

Esse grande aumento da população urbana, evidentemente traduz-se por um aumento das áreas urbanizadas e esse aumento das áreas urbanizadas não se restringiu somente à expansão horizontal ou vertical das cidades existentes, mas traduziu-se também pelo aumento do número de municípios. No Estado de São Paulo, em 1900 havia 161 municípios, em 1980 esse número passa para 572, em 1990 passa a ser de 583 e em 1991 chega a 637. (TASCHNER, 1994)

Dados do IBGE demonstram que, já em 1980, 67,57 % da população brasileira estava urbanizada. SERRA (1987) descreve: “em 1980, 26 milhões de brasileiros, isto é 22% da população total, viviam em apenas 10 áreas urbanizadas, ocupando uma área equivalente a 0,5% do território nacional (...). Cerca de 45,5 milhões de pessoas - 38 % de toda a população do país - estavam concentradas em 198 cidades com mais de 50.000 habitantes. Apenas duas dessas aglomerações - a Grande São Paulo e a Grande Rio de Janeiro - continham 18 % da população.”

A década de 80 foi marcada pela diminuição do ritmo desse crescimento demográfico. A taxa anual de crescimento, que era de 2,48%, reduz-se em 24%, para 1,89% ao ano entre 1980 e 1991. Essa diminuição não foi uniforme, sendo maior no Sudeste (36%) e Centro Oeste (28%). A taxa apresentou-se menor no Sul (6%) sendo que o Norte e Nordeste apresentaram taxas semelhantes (17% e 16% respectivamente). TASCHNER (1994)

Dentro desse contexto de queda das taxas de crescimento populacional, não podemos perder de vista o fato do decréscimo dos índices verificado nas regiões metropolitanas. TASCHNER (1994) afirma: “a mudança mais expressiva e que marca a reversão na tendência predominante foi apresentada pelo menor crescimento populacional da Grande São Paulo. Na década de 1970, o incremento populacional desta região foi responsável por 17% do incremento total brasileiro. Já entre 1980/91 seu acréscimo populacional passou a responder por 9,6% do incremento nacional”. Ainda segundo a citada autora, a taxa de crescimento das regiões metropolitanas que era de 4,70% ao ano na década de 1960, diminuiu para 3,78 nos anos 70, caindo para 1,88% ao ano entre 1980 e 1991.

No que tange à Região Metropolitana de São Paulo, verificou-se que, no intervalo entre os censos de 1960 e 1970, a população foi acrescida em 3,34 milhões de habitantes o que corresponde a um incremento de 69,88 %. No intervalo entre os censos de 1970 e 1980, verificou-se um acréscimo de 4,44 milhões de habitantes, correspondente a um incremento de 54,65 % de crescimento na década. Com relação ao intervalo entre os censos de 1991 e 1980, que é o que nos interessa sobremaneira, pois a Lei Federal 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo, passou a vigorar a partir da segunda quinzena de dezembro de 1979. Esse intervalo entre os censos pode nos trazer informações sobre a relação entre o aumento demográfico e a produção de lotes regulares sob as determinações da Lei Federal 6.766/79².

Na Região Metropolitana de São Paulo esse específico período apresentou um aumento da população residente na ordem de 2,83 milhões de habitantes, correspondendo a um incremento de 22,54 %. Comparado com períodos anteriores e com o crescimento total do País, a curva de crescimento demográfico da RMSP sofreu um considerável decréscimo.

3 Demanda habitacional na RMSP no período 1980/1991

Dentro do assunto focado neste trabalho, interessa-nos também verificar o acréscimo da demanda por unidades habitacionais para podermos compará-la com a produção legal de lotes habitacionais e, desta forma, obtermos a relação entre o aumento demográfico e a produção de lotes regulares. Para tanto, entendemos ser de fundamental importância, verificar a relação entre o aumento demográfico havido na década de 80 com a expansão urbana ocorrida nesse intervalo de tempo. O estudo de como essa população se insere no tecido urbano, como esse tecido se expandiu e quais as forças estruturadoras da expansão urbana é um desafio para todos os profissionais e pesquisadores que atuam com o meio urbano. Além disso, a urbanização é a mudança social em grande escala. Ela significa transformações profundas e irreversíveis que afetam cada aspecto da vida social e todas as seções da sociedade. CLARK (1982)

A intenção dessa análise paralela é o cruzamento da demanda habitacional com a produção de lotes habitacionais regulares para podermos verificar se o parcelamento legal e regular do solo urbano acompanhou a demanda.

Nesse sentido deve-se estimar a demanda do período e relacioná-la com o número de lotes produzido no mesmo período. Antes, porém, é preciso deixar claro que a estimativa da demanda não é o objeto central das análises e pesquisas deste trabalho, mas pode contribuir para enriquecer nossa compreensão sobre o parcelamento do solo na RMSP nesse período.

Evidentemente a tarefa de avaliar a demanda habitacional não é simples, e as metodologias utilizadas para essas avaliações são controvertidas, discordantes e apresentam números sempre questionáveis. "Discutir o déficit habitacional no Brasil é questão complexa e extremamente polêmica. Nos últimos anos, dependendo dos

² Para efeito de uma correta metodologia quanto às análises desenvolvidas neste trabalho, nos fixaremos no período que compreende o intervalo entre 1980 e 1991. Isto significa o período entre a promulgação da Lei Federal 6766/79, (19 de dezembro de 1979) que coincide com o ano do Censo Demográfico de 1980 e o último censo, realizado em 1991. A opção pelo intervalo entre censos é de caráter meramente metodológico e visa simplesmente facilitar a verificação entre expansão demográfica e expansão urbana.

métodos e parâmetros utilizados, as estimativas variaram de 6,5 a 15,4 milhões de unidades habitacionais. Essa discrepância impossibilita a utilização desses dados de forma operacional, com um mínimo de segurança, para a definição de ações governamentais" FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1995). Portanto, o estudo aprofundado de demanda é uma tarefa complexa que não será abordada neste trabalho. Para os que desejam análises aprofundadas sobre esse tema, sugere-se a leitura dos estudos realizados pela Fundação João Pinheiro. O que se procura nestas considerações sobre demanda é a obtenção de uma ordem de grandeza sobre o incremento de demanda habitacional, na RMSP, gerada pelo crescimento demográfico vegetativo.

Nestes termos, a demanda habitacional, na RMSP, no período compreendido pelos censos de 1991/1980 pode ser estimada através de uma fórmula simples:

$$Dh = Ip / Mmd$$

Dh : demanda habitacional

Ip : incremento populacional (em indivíduos)

Mmd : média de moradores por domicílio (média ponderada entre zona rural e zona urbana)

Sabendo que:

a) população urbana = 92,8 % do total geral da população do Estado

b) população rural = 7,2 % do total geral da população do Estado de São Paulo

c) a média de moradores por domicílio em área rural do Estado de São Paulo é igual a 4,21 habitantes por domicílio³;

d) a média de moradores por domicílio em área urbana do Estado de São Paulo é igual a 3,87 habitantes por domicílio⁴;

Podemos inferir que a média entre zona urbana e zona rural seja:

$$[(4,21 \times 7,2) + (3,87 \times 92,8)] / 100 = 3,89 \text{ hab/domicilio}$$

Dessa forma a demanda "Dh" seria: $Ip \div Mmd$, onde temos o seguinte resultado:

$$Dh = 2.838.367 \div 3,89$$

$$Dh = 729.657,32$$

Portanto a demanda por habitações na RMSP, somente no período entre 1980 e 1991, seria da ordem de 729,7 mil novas unidades habitacionais. Observe-se que esse número não compreende a demanda não atendida dos períodos anteriores.

Na verdade esse exercício, feito somente a título de avaliação superficial, nos leva à suposição de que, entre 1980 e 1991, o crescimento populacional na RMSP tenha trazido em seu bojo uma demanda por 729,7 mil unidades habitacionais. Essa demanda, supõe-se, deva ter sido atendida de alguma forma, através de verticalização, adensamento de antigos loteamentos, sub-moradias , cortiços, favelas e através da produção de novos lotes, regulares ou irregulares.

4 A produção de lotes regulares no período 1980/1991

O passo seguinte para estabelecermos uma relação entre o crescimento demográfico da RMSP e a produção de lotes regulares no período 1991/1980, é o levantamento da produção de lotes realizada regularmente, ou seja, de acordo com a lei. Nesse sentido,

³ FIBGE, Censo de 1991

⁴ FIBGE, Censo de 1991

realizamos uma pesquisa na Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, que é o órgão público competente para a análise e anuência prévia aos projetos de parcelamento do solo urbano, em acordo com o disposto no artigo 13 da Lei Federal 6.766/79. Assim, foram levantados todos os processos de parcelamento anuídos (ou seja: aprovados pelo Estado) na Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios, no período entre os censos. Essa pesquisa, cuja metodologia encontra-se descrita no capítulo 3, de nossa dissertação de mestrado, envolveu a consulta a 3.325 fichas da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo. Nessa pesquisa, verificaram-se os números demonstrados na tabela 2.

Esses dados ilustram claramente um processo de diminuição da expansão urbana realizado através do parcelamento regular do solo urbano. Na verdade como bem demonstra a figura 1, exposta no capítulo 1 deste trabalho, a grande expansão urbana da Região Metropolitana de São Paulo realizou-se nas décadas de 50, 60 e 70.

Tabela 2

Processos Anuídos pelo Estado de São Paulo no período de 1980 até 1991

Ano	Processos Anuídos	Lotes projetados	Observações
1980	153	38.169	
1981	202	41.181	
1982	146	42.120	
1983	102	17.583	
1984	72	11.031	
1985	90	18.475	
1986	106	17.836	
1987	234	10.557	muitos desdobros
1988	193	11.579	muitos desdobros
1989	48	6.332	
1990	33	3.393	
1991	25	2.740	
TOTAL	1.304	220.996	

Fonte: Secretaria Estadual da Habitação

De acordo com os dados da tabela acima, foram gerados 220.996 lotes no período compreendido entre 1980 e 1991. Sabendo que a média de moradores por domicílio urbano na RMSP é de 3,87, podemos inferir que a produção de lotes regulares na RMSP no período 1980/91 possibilitou atender à demanda de 855.254 pessoas. Entretanto, como verificamos anteriormente, a demanda estimada para o período 1980/91 seria de 729,7 mil unidades habitacionais, ao passo que a produção regular de lotes teria suprido o montante de 220.996 unidades. Desta forma, restaria a demanda de 508,7 mil unidades habitacionais. Tal demanda deve ter sido suprida pela verticalização ou pelo parcelamento irregular do solo urbano, incluindo-se as favelas. Portanto depreende-se que o parcelamento regular do solo urbano atendeu a 30% da demanda por unidades habitacionais na RMSP, sendo que 70% da demanda deve ter sido atendida por unidades verticalizadas ou parcelamento irregular ou por sub-habitações.

Naturalmente consideramos que a relação entre demanda e produção de lotes legalmente regulares também deve ser referenciada com a questão da distribuição de renda. Evidentemente que o presente trabalho não se aprofunda na questão e não é esse o foco

das pesquisas realizadas, mas entendemos que a distribuição de renda é um dos principais elementos a serem considerados numa análise de demanda e mercado.

É notório que o Brasil é um país que apresenta um dos piores índices de distribuição de renda no mundo, sendo que na década de 80, quando o Brasil encara a mais séria crise econômica de sua história, essa desigualdade da distribuição da renda pessoal aumentou. MILLER (1995). Dados da PNAD/IBGE, verificados na tabela 4 são bastante ilustrativos no que tange à desigualdade da distribuição de renda: em 1981 50% da população detinham 14,5% do total da renda brasileira, enquanto os 5% mais ricos detinham 31,9 % da renda. Em 1991, os 50 % da população mais pobre detinham 12,0 % da renda enquanto que os 5% da população mais rica passou a deter 34.4% da renda. Isso significa que a concentração de renda continuou a existir nesse período e concentrou-se ainda mais em uma pequena parcela da população mais rica.

Verifica-se portanto que, em 1990, 5% da população concentravam 34,4% da renda enquanto os outros 65,6% da renda eram distribuídos para 95 % da população. O agrupamento dos 50% mais pobres, fica com a parcela de 12% da renda. Mais evidente fica a desigualdade de distribuição de renda quando tomamos o grupo dos 1% mais ricos da população. Em contraposição aos 50% mais pobres a parcela dos 1% mais ricos detinha a parcela de 12,1% da renda em 1980 e de 13,9 % em 1990, enquanto que os 50% mais pobres detinha 14% da renda em 1980 e 12% em 1990. Isso significa que 1% da população detém a mesma renda que metade da população total, uma relação de 1/50. Há portanto uma desigualdade enorme na distribuição da renda brasileira e isso evidentemente se reflete no mercado, inclusive o mercado de lotes.

Tabela 3

Distribuição da renda no Brasil- por agrupamento.
(Em porcentagem de renda aglutinada por classe de rendimento)

Grupo	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
10% mais pobres	0,9	1	0,9	0,8	1	0,8	0,6	0,7	0,8
20% mais pobres	2,9	2,8	2,7	2,5	3,1	2,7	2,2	2,3	2,6
50% mais pobres	14,5	13,4	13,4	12,8	13,5	13	12	11,2	12
10% mais ricos	44,9	46,7	46,8	47,6	47,3	46,9	49,7	51,5	48,1
5% mais ricos	31,9	33,1	33,3	33,9	33,9	33,3	35,8	37,7	34,4
1% mais ricos	12,1	13,2	13	13,3	14	13,5	14,2	15,9	13,9

Fonte: IBGE, PNAD -Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio, 1990.

Atualmente a distribuição de renda no Brasil continua a ser bastante desigual, basta constatar que o grupo que aufer rendimentos mensais superiores a 20 SM (Salários Mínimos),⁵ restringe-se a 1,9% da PEA (População Economicamente Ativa), enquanto que 28,2% da PEA recebeu mensalmente um rendimento de até 2 SM⁶, conforme demonstram as tabelas 4 e 5.

Tabela 4

Distribuição das pessoas de 10 ou mais anos de idade, por classe de rendimento mensal - Brasil - 1996.

Rendimento Mensal em Salários Mínimos	% da população de 10 anos ou mais
Até 1 SM	15,3
Mais de 1 a 2 SM	12,9

⁵ Significa um rendimento mensal em torno de US\$ 2.000,00.

⁶ Significa um rendimento mensal em torno de US\$ 200,00.

Mais de 2 a 3 SM	8,1
Mais de 3 a 5 SM	8,6
Mais de 5 a 10 SM	7,4
Mais de 10 a 20 SM	3,5
Mais de 20 SM	1,9
Sem rendimento	41,5
Sem declaração	0,9

Fonte: IBGE, PNAD -Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio, 1996.

Tabela 5

Rendimento médio mensal real do trabalho principal, em salários mínimos, dos empregados e trabalhadores domésticos de 10 anos ou mais de idade - Brasil - 1985/1995.

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995
3,1	3,9	3,2	3,3	3,6	3,0	2,8	2,9	3,6

Fonte: IBGE, PNAD -Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio, 1996.

Queremos, com estes dados, salientar que na análise da produção de lotes regulares e irregulares, há que se levar em consideração os aspectos referentes ao mercado e sua relação com a distribuição de renda, pois no Brasil a extrema desigualdade de distribuição de renda exclui do mercado uma grande parcela da população, que não obstante excluída do mercado formal de lotes regulares, continua demandando espaço para moradia, que será suprido por formas alternativas de atendimento à demanda, o que inclui loteamentos irregulares, favelas, ocupação ilegal e outras forma de moradia que não atendam às legislações e normas existentes .

5 A Lei Federal 6.766/79

O parcelamento do solo conta com legislação específica para sua regulamentação, sendo que, a partir de dezembro de 1979, pela primeira vez em sua história, o Brasil passou a contar com uma legislação de parcelamento do solo urbano que incorporou em seu texto alguns requisitos urbanísticos objetivando o melhor ordenamento das novas áreas urbanas dos municípios brasileiros. A legislação anterior, Decreto-lei 58/37, vigorou por mais de 50 anos, atingindo períodos de grande expansão urbana. O Decreto-lei 58/37 não continha nenhum dispositivo de caráter urbanístico que pudesse auxiliar o poder público a melhor organizar a expansão espacial e criar áreas públicas para a implantação dos equipamentos públicos necessários à população que viesse a se instalar nas áreas urbanas expandidas. Nesse aspecto, a Lei Federal 6.766/79, veio apresentar um caráter inovador, demonstrando preocupação com a ordenação do espaço urbano, determinando indicadores mínimos de áreas públicas, de áreas e testadas de lotes e de faixas não edificáveis, estabelecendo também as condições de salubridade para a implantação de novos loteamentos.

Um dos fatos mais ressaltados, pelos autores que discorrem sobre o parcelamento do solo, é o consenso existente sobre o avanço da lei 6.766/79 em relação à que a antecedeu, não apenas naquilo que se refere aos parâmetros urbanísticos, inexistentes no Decreto-lei 58/37, mas também pelo avanço que trouxe nas relações de compra e venda de lotes, garantindo o direito dos adquirentes de lotes. O Decreto lei 58/1937 estava totalmente defasado e inadequado como instrumento de planejamento urbano, mesmo

porque este não era o seu propósito maior. O Decreto lei 58/37 era claramente limitado enquanto controlador do uso da terra. Na verdade, o citado decreto era muito mais uma lei civil voltada para as relações comerciais entre indivíduos relacionados com a comercialização da terra. FERNANDES (1995).

É consenso, entre os autores pesquisados, que o parcelamento do solo é um dos aspectos que mais interferem no urbanismo e que somente com a edição da Lei 6.766/79 é que o Brasil passou a ter um diploma legal de nível federal que contempla não somente as regras civis, como fazia a lei anterior, mas também regras dispositivas de assuntos urbanísticos e penais.

O projeto de lei de autoria do Senador paulista Otto Cyrillo Lehmann, apresentado em março de 1977 ao Senado Federal, "teve origem em decorrência dos estudos procedidos por diversos técnicos, em variados encontros havidos no país para tratar do tema. Afinal, ele foi remetido a algumas municipalidades brasileiras (Diadema, Mauá, Caxias do Sul) e ao Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro, IRIB, com sede em São Paulo, para que se apresentassem sugestões." DO COUTO (1981). Nota o autor que as municipalidades consultadas pouco contribuíram, ao contrário do órgão de classe dos Cartórios de Registro de Imóveis -IRIB, que encaminhou substitutivo adequando a terminologia do então projeto de lei à constante na Lei 6.015/73, que trata dos Registros Públicos.

De acordo com LEHMANN (1977) "(...) em razão do recrudescimento do problema urbano, a partir da década de 60, começou-se a clamar por uma nova lei federal do loteamento, que viesse a substituir o Decreto-lei n.º 58/37, uma vez que tal legislação, por contemplar realidade bem diversa daquele tempo, já se encontrava totalmente defasada." Segundo o autor da lei, o Decreto 58/37 encontrava-se distanciado da realidade social então presente e não dispunha de normas que orientassem os Estados e os Municípios no tratamento da urbanização de suas cidades. O citado Decreto não previa procedimentos urbanísticos mínimos que ordenassem os loteamentos. Tampouco resguardava os compradores de lotes de empreendedores inescrupulosos e não previa normas para a responsabilidade e punição de loteadores clandestinos. O senador Otto Lehmann, torna claro em seu discurso de justificação da lei, que a necessidade de sanar as conseqüências de uma legislação superada era tão gritante, que o governo militar, através do então Ministro Roberto Campos, por intermédio do arquiteto Henrique Mindlim, na época Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, solicitou ao Professor Hely Lopes Meirelles, a elaboração de um projeto de lei que viesse a corrigir as deficiências da lei anterior. "No entanto, o Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, resultante dessa necessidade, foi desvirtuado. Não obstante oriundo de projeto do Professor Hely Lopes Meirelles, à última hora foi reduzido a uns poucos artigos, remetendo o problema para a lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, inaplicável à espécie e, por isso mesmo, até hoje sem a devida regulamentação (...). Posteriormente, organismos técnicos oficiais continuaram o estudo da matéria, tendo, nesse passo, o Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal –CEPAM, do Estado de São Paulo, com o apoio do extinto Serviço Nacional dos Municípios – SENAM, órgão do Ministério do Interior, realizado um Seminário, em Salvador, na Bahia, em agosto de 1969 (...). Nesse Seminário discutiu-se amplamente o problema e elaborou-se um anteprojeto (...) que serviu de suporte básico para os trabalhos que se seguiram, inclusive para o projeto ora apresentado" LEHMANN (1977).

O autor afirma ainda: “com a criação, a nível federal, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana –CNPU, em 1974, foram retomados os estudos, tendo então a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. –Emplasa (...) refeito o anteprojeto, com o concurso dos técnicos do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana de São Paulo – SPAM, e a colaboração especial do Professor José Ignácio Botelho de Mesquita, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na parte civil, e do Professor Damásio Evangelista de Jesus (...) na parte criminal. Lehmann relembra que a Fundação Milton Campos, de Pesquisas e Estudos Políticos, realizou, em novembro de 1975, o Simpósio O Homem e a Cidade. Neste Simpósio, o Grupo de Trabalho sobre Políticas do Uso do Solo, cujo relator foi o Deputado Cleverson Teixeira, apresentou proposições referentes à elaboração de legislação federal para disciplinar o uso do solo, abrangendo o parcelamento. A proposta incluía a reformulação da legislação penal, conceituando como crime formal a realização de loteamento clandestino. O senador Lehmann esclarece que em contato com o Secretário dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo – o arquiteto Roberto Cerqueira César, que havia participado do mencionado simpósio, tomou conhecimento do anteprojeto elaborado pela Emplasa/SPAM e das proposições decorrentes do simpósio da Fundação Milton Campos, resultando daí uma revisão do anteprojeto viabilizando as proposições da Fundação Milton Campos. Disso resultou o projeto de lei apresentado no Congresso Nacional e que resultou na Lei Federal 6.766/79.

LEHMANN (1977) também esclarece que a Lei 6.766/79 foi promulgada "devido aos avolumados problemas havidos com parcelamentos urbanos, particularmente em São Paulo, com as reclamações crescentes a respeito de *loteamentos clandestinos*" (grifo do autor). Sem dúvida, o período que antecedeu a promulgação da lei 6.766/79 foi o que apresentou a maior taxa de crescimento demográfico na RMSP e que se refletiu na maior expansão territorial dessa região.

MOTA (1980), afirma que o controle do parcelamento do solo é um dispositivo de grande valor que o município pode utilizar, para organizar a ocupação do solo e para assegurar uma distribuição adequada de lotes, vias e equipamentos públicos para a garantia e preservação da qualidade ambiental. Além disso, o autor reforça a idéia de que, além de uma legislação adequada, faz-se necessário o controle técnico na aprovação de projetos visando a orientação técnica ao projetista ou ao loteador. Na mesma linha de entendimento, FERNANDES (1995), alerta para o fato de que, após a promulgação da Lei Federal 6.766/79, o poder executivo municipal passou a contar com a possibilidade de conduzir efetivamente o processo de organização espacial de seu território pois, ao invés de apenas receber planos já elaborados, o município passou a ter a possibilidade de, segundo seus critérios, interferir nos projetos, adequando-os às particularidades locais.

Nem todos os autores pesquisados concordam que a Lei Federal 6.766/79 tenha trazido apenas aspectos positivos no ambiente urbano. De acordo com MARICATO (1995), a lei de parcelamento do solo trouxe significativa, embora pouco estudada, restrição da oferta de moradia para a população trabalhadora. A autora entende que "embora a lei seja fruto da luta de movimentos de moradoras de loteamentos irregulares, mas não só destes, a nova lei atende a uma reivindicação popular: criminalização do loteador *clandestino* (grifo da autora), possibilitando a suspensão do pagamento para efeito de viabilizar a execução das obras urbanísticas e atribuição ao município ou ao Ministério

Público da representação das comunidades através do interesse difuso". A autora ressalta sua hipótese de que, em última instância, a Lei Federal 6.766/79 tenha contribuído para o fortalecimento do mercado capitalista formal, evitando que a terra urbana fosse parcelada irregularmente, devido à exigências urbanísticas e burocráticas, afirmando que "é evidente a diminuição da oferta de lotes irregulares, alternativa mais importante para o assentamento residencial da classe trabalhadora entre 1940 e 1980, e o crescimento de favelas durante a vigência da lei".⁷

GASPARINI (1988) concorda que a promulgação da Lei 6.766/79 alterou substancialmente a disciplina legal que incide sobre o loteamento e desmembramento de terrenos e esclarece que "algumas críticas que são feitas a determinados dispositivos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano não a afetam no todo nem a tornam imprestável (...) os defeitos apontados, sempre localizados, são, em muito, suplantados pelos méritos generalizados que a Lei encerra e, até, porque dificilmente ter-se-á lei perfeita em todos os sentidos."

Quanto a críticas de ordem social, ambiental e outras que são feitas à lei em tela, o acima citado autor sustenta que a Lei 6.766/79 "não se dispôs a solucionar problemas sociais, econômicos, profissionais ou ecológicos, sendo assim improcedentes as críticas que nesses e em outros aspectos lhe são feitas." Porém o autor argumenta que a Lei 6.766/79 não deveria dispor sobre os aspectos urbanísticos e administrativos. Na mesma obra o referido autor afirma que: "a disciplina dos aspectos urbanísticos do parcelamento de glebas localizadas nas zonas urbanas ou de expansão urbana, por dizer de perto com o interesse local, cabe, como há muito asseguram os municipalistas, ao Município." Além desse aspecto o autor aponta a falta ou imprecisão de conceitos como falhas existentes na lei.

MEIRELLES (1990) afirma que a Lei Federal 6.766/79 ao dispor sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, editou normas urbanísticas para o loteamento e desmembramento de glebas destinadas a urbanização, mas ressaltou que "*os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais.*" (grifo do autor). Ele esclarece que as normas urbanísticas contidas na lei apresentam caráter geral, fixando parâmetros mínimos de urbanização e de habitabilidade dos lotes, as quais podem ser complementadas com maior rigor pelo Município, no sentido de atender às peculiaridades locais e às exigências do desenvolvimento da cidade. Não obstante os pontos positivos apontados, Meirelles observa: "Essa lei, conquanto defeituosa em alguns de seus conceitos e falha em muitos de seus dispositivos, representa considerável avanço na regência urbanística do parcelamento do solo para loteamentos e desmembramentos urbanos, dando orientação técnica para sua efetivação e meios eficazes para se coibir a conduta abusiva dos loteadores."

O fato de, pela primeira vez, existir uma lei de parcelamento do solo urbano que abrangesse o caráter multidisciplinar do ato de produzir áreas urbanizadas também é significativo: "A Lei 6.766/79 tem o mérito de efetuar o entroncamento de aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais que naturalmente incidem sobre o ato de

⁷ Com relação a esta afirmação, sugerimos a leitura do item ??? deste trabalho, que apresenta um panorama geral da relação entre a produção de lotes regulares, demanda, cenário econômico e distribuição de renda no período compreendido entre 1980 e 1991.

parcelar o solo urbano, ao contrário do Decreto-lei nº 58/37." MUKAI et al. (1980). O autor cita como digno de menção o fato da Lei 6.766/79 compreender normas de ordem pública conferindo novo caráter às relações civis que envolvem o parcelamento do solo.

No que tange à atividade de parcelar o solo urbano, SILVA (1981) afirma que "o parcelamento do solo para fins urbanos é uma atividade urbanística, que tem sido exercida, tradicionalmente, entre nós, por iniciativa de particulares. Estes, assim em nome próprio, no próprio interesse e às próprias custas e riscos, estarão, contudo, exercendo uma atividade que, fundamentalmente, pertence ao poder público municipal, qual seja de oferecer condições de habitabilidade à população urbana." O autor afirma ainda que a atuação do poder público nas questões urbanísticas gera conflitos entre o interesse coletivo e os interesses dos proprietários que buscam o máximo aproveitamento de seus terrenos seja para a construção seja para o parcelamento, procurando obter o maior lucro possível, "numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto."

Com relação ao assunto, DO COUTO (1981), afirma que a grande maioria dos municípios brasileiros encontra-se impossibilitada, em vista da situação financeira na época apresentada, de criar e executar planos de melhoramento da qualidade de vida de seus habitantes, ficando o interesse coletivo prejudicado com o crescimento do parcelamento do solo urbano. Deve-se acrescentar que, além da impossibilidade financeira na criação e execução de planos e melhorias, os municípios, em sua maioria, não obtiveram sucesso no combate ao parcelamento clandestino. Tais parcelamentos encontram-se geralmente implantados em áreas de risco ou em áreas com menor potencial imobiliário, como áreas de proteção ambiental e principalmente áreas periféricas às grandes cidades, quase sempre desguarnecidas de infra-estrutura e serviços urbanos.

Tratando das conseqüências do parcelamento urbano DO COUTO (1981) afirma: "Assim como o parcelamento urbano traz vantagens, pela divisão de espaços territoriais subaproveitados ou de baixa densidade demográfica, encravados nas zonas urbanas densamente populadas, não há de se negar que traz, também, o problema da criação da infra-estrutura de serviços, transporte e produção necessária ao bem-estar das pessoas que habitam a cidade". A questão da implantação de infra-estrutura que tradicionalmente esteve ligada às atribuições de governo é uma das questões mais relevantes, uma vez que, pela implantação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, o empreendedor imobiliário ou o proprietário de glebas tinha garantida a valorização de seus terrenos não apenas através de suas ações, mas principalmente em decorrência de investimentos públicos. Dessa forma ocorria a apropriação indireta de capital público.

A importância do parcelamento do solo como instrumento do Poder Público para melhor orientar a ocupação territorial e fornecer condições urbanas mínimas à população, é reforçado por AMBROSIS (1981) que também considera que "uma lei que controle esse processo poderá orientar a expansão da cidade, determinando as áreas onde é permitido lotear para fins urbanos e, ao mesmo tempo, orientando quanto à preservação das áreas para produção agrícola, das áreas necessárias à proteção do meio ambiente e de áreas de proteção ao patrimônio cultural e histórico."

Com relação às áreas destinadas a abrigar as atividades públicas, MORETTI (1993) afirma que a destinação de áreas públicas em um novo empreendimento habitacional deveria ser parte da preocupação em construir um habitat harmonioso, porém isso acabou sendo entendido pelos empreendedores como uma penalidade. A partir dessa ótica, da busca única do lucro, passou a ser prática corrente a escolha das piores parcelas do terreno para a doação como área pública. Como contrapartida alguns municípios introduziram instrumentos para que a municipalidade possa participar do processo de escolha das parcelas de terreno destinadas à abrigar as atividades públicas.

Finalmente, com relação ao caráter da legislação urbanística federal estadual e municipal, VILLA (1987) entende que, ao longo do tempo, os textos da legislação federal têm expressado a intenção de disciplinar as relações comerciais entre loteadores e adquirentes de lotes e de respaldar a competência de autoridades governamentais, em especial as municipais, no sentido de prevenirem problemas urbanísticos. Já a legislação e normas estaduais possuem a qualidade de tratar das características físicas do produto final do processo de parcelamento do solo, a saber: lotes, ruas, praças etc., e expressar a intenção de garantir padrões mínimos de qualidade para esses elementos. Por último, a legislação municipal tem, em geral, como principal objeto, os requisitos de qualidade dos espaços públicos e privados criados pelo processo de parcelamento do solo.

De acordo com VILLA (1987) “O objeto principal da legislação federal referente a parcelamento do solo para fins urbanos tem sido o processo de transferência da propriedade” (*grifo da autora*). A citada autora afirma que “(...) ao longo de quatro décadas, os textos da legislação federal têm expressado a intenção de disciplinar as relações comerciais entre loteadores e compradores de lotes e de respaldar a competência de autoridades governamentais, particularmente as municipais, para prevenirem problemas urbanísticos.” VILLA (1987)

A Lei Federal 6.766/79, diferentemente do Decreto 58/37 que a antecedeu, além de disciplinar as relações comerciais acima citadas, também enveredou na esfera das disposições urbanísticas, inovando a legislação federal. A imposição de requisitos urbanísticos em lei federal pressupõe a intenção do legislador em buscar o ordenamento urbanístico em todo o território nacional, a despeito das enormes desigualdades regionais existentes no Brasil. Tentou-se buscar uma maneira de garantir as condições pressupostas como mínimas para a ocupação urbana. Os principais requisitos urbanísticos apresentados pela lei em estudo foram:

- a) área mínima de lote igual ou maior do que 125 m² e frente mínima de 5,00 metros, exceto nos casos de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos competentes;
- b) reserva obrigatória de faixa não edificante de 15 metros de cada lado ao longo das águas correntes, dormentes, dutos, rodovias e ferrovias;
- c) proporcionalidade entre a densidade de ocupação prevista para a gleba e as áreas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público;
- d) percentagem de áreas públicas não inferior a 35% do total da área da gleba loteada;
- e) proibição do parcelamento em terrenos com declividade superior a 30%, exceto se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

As disposições não integralmente aceitas, principalmente pelos agentes loteadores foram especialmente aquelas referentes aos requisitos urbanísticos que determinam tamanho mínimo de lotes, faixas não edificáveis, percentuais de áreas públicas, etc. Alguns

empreendedores e donos de glebas ainda encaram como prejuízo o fato de ter que passar ao domínio público uma parcela mínima de 35% da área do terreno loteado. Consideram o parcelamento uma questão mais voltada ao lucro do que ao urbanismo e seu planejamento. Na verdade o que ocorria é que, até a data da promulgação da lei ora estudada, o parcelamento do solo era regido pelo Decreto-lei 58, de 10 de dezembro de 1937, quando a realidade nacional e especialmente a realidade urbana era bem diversa .

VIANA (1980), entende que lei federal de parcelamento do solo pode trazer problemas por não distinguir as diversas categorias de loteamentos e desmembramentos, impondo o mesmo elenco de exigências tanto para o parcelamento voltado para os segmentos sociais mais abastados quanto para os de interesse social, embora como um todo represente um avanço significativo, manifestando uma acentuada preocupação com o desenvolvimento harmônico, racional e equilibrado dos centros urbanos. Além destas considerações, verifica-se que a lei postula índices urbanísticos fixos e obrigatórios para todo o País, sem fazer qualquer distinção regional, principalmente no que tange aos aspectos demográficos, sociais e econômicos de cada Estado e Município.

Em nossa experiência empírica, muitas foram as vezes em que nos defrontamos com considerações de que a Lei Federal 6.766/79 se constituía em uma lei elitista. . Em sua maioria, as queixas sobre essa lei recaíram sobre o percentual de 35% da área total de terrenos loteados, destinados ao poder público. A crítica dos empresários com relação a esse percentual, fundamenta-se evidentemente na dificuldade em auferir maiores lucros, decorrentes da impossibilidade de se obter mais do que 65% da área parcelada para ser destinada à comercialização. Neste contexto, não se pode esquecer que o poder público tem o dever de garantir condições mínimas de circulação, áreas verdes e de áreas destinadas a abrigar atividades públicas de suporte à população que irá residir nas novas áreas urbanizadas.

6 Conceituações

A precisa conceituação de termos e matérias presentes em legislações e normas técnicas é de fundamental importância para seu perfeito entendimento. Dessa forma, entendemos que alguns dos conceitos de cunho urbanístico constantes na Lei Federal 6.766/79, carecem de melhor esclarecimento ou mesmo de uma correta adequação frente às normas brasileiras em vigor. Esse é o caso da conceituação de equipamentos urbanos. Verifica-se que a mencionada lei não conceitua todos os termos ali presentes, como é o caso de gleba, zona urbana, zona de expansão urbana, área livre de uso comum, etc.. Além disso a Lei Federal 6.766/79 não estabelece a figura do desdobro de lote, constante em várias municipalidades, incluindo-se a de São Paulo, e não traz nenhuma orientação quanto à urbanização sob a forma condominial. MUKAI (1988) observa que a mesma não conceitua "parcelamento urbano", mas observa que "vale frisar que técnica e juridicamente o parcelamento regular do solo é a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, dotadas de individualidade própria, para fins de edificação."

ATHAYDES (1984) entende que "o parcelamento do solo deve ser considerado sob dois aspectos: o físico, que nada mais é do que a divisão geodésica de um terreno, e o jurídico, de que resulta a divisão da propriedade, com a conseqüente formação de novos direitos autônomos de domínio sobre cada unidade em que a área for dividida. Pode-se

assim conceituar o parcelamento como a divisão geodésico jurídica de um terreno, uma vez que por meio dele se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades". Nesta linha de entendimento, DO COUTO (1981) ensina que o parcelamento do solo é a divisão jurídica da propriedade. Segundo o autor, da crescente complexidade e importância assumida pelo *Direito de Propriedade*, derivou o *Direito Positivo da Propriedade*, que deu ao fato social *posse*, uma nítida configuração no campo da abstração jurídica que se passou a denominar de propriedade. Com o aparecimento da propriedade surge então a possibilidade do parcelamento do solo em termos jurídicos.(grifos do autor) O citado autor esclarece que "fisicamente, é impossível fracionar-se uma porção territorial, no sentido geológico, que é uno e indivisível, como componente que é, afinal de contas, do planeta Terra." Foi portanto com a criação do título de propriedade que se originou a possibilidade jurídica do parcelamento do solo e da ocupação de determinado terreno. "Isso só se torna possível mediante o uso e sinais expressivos de limites - imaginários ou reais - para o direito de gozar e dispor (*utendi, fruendi e abutendi*) daquele espaço, lançando-se mão das abstrações das linhas geodésicas ou das objetividades dos marcos ou das cercas." DO COUTO (1981). O parcelamento do solo para o autor é, pois, a divisão de uma grandeza territorial em número legalmente limitado de grandezas territoriais menores, regidas e protegidas pelo direito.

É importante salientar-se que um dos pontos nevrálgicos do parcelamento do solo é a questão conceitual, pois se o parcelamento do solo urbano for conceituado como o parcelamento da propriedade territorial urbana, então entender-se-ia que outras modalidades de parcelamento da propriedade urbana, como é o caso da urbanização em condomínio, também deveriam ser inseridos na conceituação geral de *parcelamento do solo*.

A Lei Federal 6766/79, em seu artigo 2º, afirma que o parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento e considera que :

a) loteamento é a subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou de prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

b) desmembramento é a subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias, e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

O que se nota na conceituação existente na lei, ora em estudo, é que a característica fundamental que diferencia o loteamento do desmembramento é a abertura de novas vias de circulação e ou logradouros públicos ou qualquer forma de alteração das vias e ou logradouros públicos já existentes. Vale ressaltar que essa conceituação já estava presente no Decreto Lei nº 271/67. (SILVA, 1981)

MUKAI et. al. (1980) ressalta que "a lei deixou de se referir ao remembramento, ao desdobro e ao reloteamento. Mas, decorrentes que são de alterações de loteamentos ou desmembramentos, são admissíveis, adotando-se as disposições da Lei no que couberem." Acrescenta ainda que "o arruamento, definido genericamente como a abertura de qualquer via ou logradouro destinado à circulação ou à utilização pública, deve estar compreendido no loteamento e dependerá sempre de prévia licença da Prefeitura Municipal, porque implica alteração do traçado urbano."

Além de apresentar conceitos relativos ao parcelamento do solo, a Lei Federal 6.766/79 conceitua também equipamentos comunitários e equipamentos urbanos:

- a) consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.
- b) consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Com relação a esse assunto, a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, no documento NBR 9284, cujo título é Equipamento Urbano, é mais específica e classifica os equipamentos que dão sustentação às funções urbanas, de forma diferenciada à da Lei Federal 6.766/79, não os subdividindo em categoria de equipamentos comunitários e equipamentos urbanos. A norma NBR 9284, define a existência de apenas um grupo de equipamento: o **equipamento urbano** (grifo nosso). A citada norma subdivide equipamento urbano em categorias e subcategorias e define o conceito de que equipamento urbano é: “todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados.”

A norma define como categorias:

- a) circulação e transporte; b) cultura e religião; c) esporte e lazer; d) infra-estrutura; e) segurança pública e proteção; f) abastecimento; g) administração pública; h) assistência social; i) educação; j) saúde.

Nesse ponto é importante salientar que a lei, ora em análise, não contempla a abrangência conceitual que a norma dispõe. Segundo nossa experiência empírica os conceitos existentes na norma, por serem mais abrangentes e específicos, promovem uma melhor compreensão do que seja equipamento urbano.

7 Conclusões

Como vimos em capítulos anteriores, a maioria dos estudiosos, especializados em urbanismo, entende que a expansão urbana das cidades brasileiras é realizada através do parcelamento do solo, realizado de forma regular, irregular ou clandestina.

A lei de parcelamento do solo que vigorou por mais de 40 anos foi o Decreto-lei 58/37, regulamentado pelo Decreto 3.079/38. Esse diploma legal vigorou desde a década de 30 até 1979 (em 1967 promulgou-se o Decreto 271/67, que no entanto não foi regulamentado). O Decreto-lei 58/37 incidiu, portanto, durante o período em que a expansão territorial urbana brasileira apresentou seus maiores índices de crescimento.

Por não conter qualquer dispositivo urbanístico que se referisse à organização territorial, o reflexo da urbanização realizada sob sua égide foi, geralmente, o de uma malha urbana densificada e carente de áreas públicas, sejam áreas verdes, sejam áreas de lazer e recreio, sejam destinadas a abrigar equipamentos públicos com a finalidade de dar suporte às atividades urbanas desempenhadas em seu território. Nossas pesquisas em Mogi das Cruzes, mostram claramente a pequena quantidade de áreas verdes em relação à área urbanizada. O surgimento da Lei Federal 6.766/79 busca mudar este quadro, estabelecendo um percentual mínimo de áreas públicas.

É importante apontar que a existência de índices urbanísticos mínimos começou a proteger toda a comunidade urbana pois passou-se a contar com a criação de novas áreas para abrigar os equipamentos de suporte às atividades e serviços públicos (escolas, creches, postos de saúde, postos policiais, equipamentos urbanos de infra-estrutura etc.), além de prover as cidades com mais áreas verdes e espaços para o lazer.

Através das pesquisas e dos estudos de caso realizados, verificamos que a legislação urbanística evidentemente é bastante limitada no que tange à estruturação espacial das áreas urbanas. Outros agentes, tais como a conformação topográfica do terreno, aspectos culturais, políticos e econômicos e estágio tecnológico também desempenham um papel bastante importante no processo da conformação física decorrente do parcelamento do solo. BARREIROS (1998)

Os condicionantes físicos naturais do terreno, tais como as declividades naturais, a existência de córregos, nascentes, lagos, vegetação de porte, geomorfologia entre outros, sendo considerados quando da realização do projeto de parcelamento do solo, desempenham importante papel no desenho final da urbanização. Além dos condicionantes físicos naturais, podemos ainda relacionar os condicionantes físicos antrópicos, isto é, aqueles construídos pelo Homem, como por exemplo: ferrovias, rodovias, dutos e tubulações, redes de distribuição de energia elétrica, etc. Da mesma forma que os condicionantes físicos naturais, os antrópicos também possuem um grande poder de interferência na disposição do traçado de um projeto de parcelamento do solo.

Os condicionantes sócio-políticos e culturais, embora não ajam de forma tão evidenciada como os condicionantes físicos, são entretanto, bastante importantes na estruturação espacial determinada pelo parcelamento do solo urbano. Um exemplo claro da importância do elemento cultural é verificado na confrontação entre o desenho urbano das cidades medievais e o desenho urbano das cidades industriais.

Quanto aos aspectos dos estruturadores econômicos, estes também exercem um papel de capital importância na estruturação física do parcelamento do solo. A terra, que é o principal insumo e produto do processo de transformação de glebas em lotes ocupados por atividades urbanas é, via de regra, uma mercadoria cuja apropriação se realiza através do pagamento de um preço de mercado. O acesso à mercadoria "terreno urbano" é determinado pela demanda e poder de compra de seus potenciais usuários. O mercado imobiliário oferece terrenos/lotês com diferentes níveis de qualidade - representado pela regularidade da titulação, localização, tamanho, disponibilidade de infra-estrutura, etc.- para o atendimento às diversas camadas sociais da população. Existe também uma parte da população economicamente impossibilitada de adquirir ou alugar uma unidade habitacional. Concordamos com VILLA (1987), que afirma que, nesse caso, em não havendo qualquer instrumento ou ação de governo que ofereça a essa população a moradia necessária, essas pessoas serão obrigadas a recorrer à posse de fato, ocupando terrenos vagos, geralmente de propriedade pública ou em terrenos sem valor no mercado imobiliário, por não apresentarem condições mínimas de segurança e salubridade.

Verifica-se, desta forma, que os condicionantes econômicos determinam a qualidade dos loteamentos, do espaço urbano. Loteamentos voltados a um mercado com maior poder de compra oferecerão lotes maiores, rede viária, infra-estrutura, equipamentos públicos e comunitários adequados e de boa qualidade, ao passo que um loteamento voltado a um mercado de pequeno poder aquisitivo oferecerá lotes na menor dimensão aceita pela

legislação urbanística vigente, rede viária e de infra-estrutura que atenda ao mínimo aceito pelas normas técnicas. Via de regra o mercado imobiliário se volta para a produção de loteamentos direcionados à população de maior poder aquisitivo, com capacidade econômica capaz de pagar o custo dos investimentos e a remuneração dos empreendedores. O atendimento à demanda das camadas com menor poder aquisitivo da população é comumente realizado por organismos governamentais, tais como a CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, vinculada ao governo estadual, prefeituras municipais e companhias habitacionais vinculadas ao governo municipal como a COHAB, ou através de cooperativas, associações e mutirões.

Neste contexto, onde se verifica uma ampla gama de agentes envolvidos na estruturação dos espaços urbanos, fica evidenciado que a legislação urbanística é apenas um dos elementos atuantes na formulação do desenho desses espaços, mas seu poder de interferência é relativizado pelo papel desempenhado por outros agentes, especialmente pelos aspectos sócio-econômico e tecnológico existentes.

a atividade de parcelar o solo urbano, atendendo às regulamentações do Estado, foi muito penalizada, em virtude da histórica recessão pela qual o Brasil atravessou. A respeito desse período recessivo da economia, MELO (1990) esclarece que no Brasil, o desenvolvimento do fordismo periférico foi viabilizado em função de financiamento externo e estatal e com fortes subsídios ao investimento privado. Em decorrência da crise internacional de endividamento decorrente do aumento das taxas de juros, o mercado internacional de crédito entrou em colapso no início da década de 80. Internamente a capacidade de autofinanciamento do setor produtivo estatal se esgota. A resposta estatal à crise da dívida e ao “boom” inflacionário se deu na forma de austeridade fiscal e monetária, levando à recessão. O reflexo das medidas recessivas foi a exacerbação do desemprego e substancial perda salarial - acima de 30% para os assalariados de renda média alta, entre 1979 e 1983. Em função da queda da renda real das camadas médias e de trabalhadores qualificados, somado ao alto nível de desemprego, verificou-se uma regressão brutal no volume de empréstimos. Some-se a esse cenário a brutal desigualdade da distribuição de renda no país, como expõe o Capítulo 4. Estas condições, sem dúvida, se refletem na produção e qualidade das unidades habitacionais. Somado a isso ocorre a redução de financiamento para habitação. “Enquanto no período 1979-83 as unidades financiadas pelo SFH representavam 47,8% dos novos domicílios construídos no período, nos anos 1984-86 este percentual se reduz a 8% (...) uma redução na participação do valor dos financiamentos habitacionais no PIB de 2,7 em 1980, para 0,3 em 1986.” MELO (1990). Essa realidade se reflete no padrão intra-urbano das cidades brasileiras, especialmente nas grandes cidades. Concordamos com MELO (1990), que afirma que “a crise de intervenção pública na provisão de infra-estrutura urbana exacerba o dualismo centro versus periferias urbanas. A reestruturação do mercado imobiliário na crise implicou, por um lado, a (re)concentração da atividade de construção residencial nas áreas centrais e, por outro, a sua marcada elitização.” Portanto, não se pode negar que a repressão da demanda, em virtude da crise econômica e da péssima distribuição de renda, foi um dos principais condicionantes conjunturais que agiu sobre a atividade de parcelamento do solo, principalmente no que tange ao parcelamento do solo para fins sociais, destinado à população de baixa renda.

Não obstante a conjuntura econômica, há que se considerar as dificuldades encontradas pelos empresários do setor no que se refere às obrigações legais que, segundo eles próprios, acabavam por exigir obras de infra-estrutura que, se repassadas ao consumidor final, encareceriam de tal maneira o preço dos lotes que os tornariam inacessíveis à

população de baixa renda. Via de regra essas críticas se voltavam à Lei Federal 6.766/79. O que ocorre é que a Lei Federal 6.766/79 não obriga o empresário loteador a executar nenhuma obra de infra-estrutura. As exigências relacionadas com infra-estrutura são feitas pelos municípios e, no caso do Estado de São Paulo, pela Cetesb.

Com relação a obrigação dos loteadores em destinar no mínimo 35% da área total loteada ao município, e que também sempre foi alvo de críticas, é preciso que se lembre que o poder público tem um importante papel na valorização imobiliária das novas áreas urbanas. A valorização decorre da implantação da infra-estrutura e serviços públicos que atendem a população moradora do loteamento (redes de água potável esgotos e drenagem, reservatórios, estações de tratamento de água e esgoto, usinas hidroelétricas, adutoras, linhas de transmissão, vias de acesso, transporte, escolas, creches, postos de saúde, delegacias policiais, bibliotecas, etc.). Esses elementos de sustentação aos novos loteamentos são, em última análise, financiados pela coletividade. Assim sendo, o justo é que uma parte destes investimentos deva retornar à coletividade. No caso brasileiro, esse retorno se dá na forma de um percentual do terreno que deverá ser usufruído pela comunidade na forma de áreas verdes ou institucionais, sendo que os equipamentos, que porventura componham essas áreas, são implantados pelo próprio poder público.

Caso não houvesse a obrigatoriedade da doação compulsória de parcela dos novos loteamentos, teríamos uma situação de extrema vantagem para o empreendedor e extrema desvantagem para o poder público, pois o loteador incorporaria na valorização da terra os investimentos públicos sem qualquer contrapartida e, mais grave, obrigaria o poder público a adquirir terrenos valorizados por si mesmo para poder suprir a nova comunidade com os serviços e equipamentos necessários.

Além disso, a Lei 6.766/79 não trouxe nenhuma novidade nesse campo, uma vez que o Código Sanitário do Estado de São Paulo já determinava a obrigatoriedade da doação compulsória de um percentual de 30% do total da área loteada. BARREIROS (1998).

Portanto, na análise da produção de lotes regulares e irregulares, é imperativo que se leve em consideração os aspectos referentes ao mercado e sua relação com a distribuição de renda, pois no Brasil a extrema desigualdade de distribuição de renda exclui do mercado uma grande parcela da população, que não obstante excluída do mercado formal de lotes regulares, continua demandando espaço para moradia, que será suprido por formas alternativas de atendimento à demanda, o que inclui loteamentos irregulares, favelas, ocupação ilegal e outras forma de moradia que não atendam às legislações e normas existentes .

Dessa forma, o papel da legislação de parcelamento do solo urbano é relativo e deve ser estudado tendo como pano de fundo as condições sócio econômicas existentes. Além disso, em nossa Dissertação de Mestrado, intitulada "A Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79) e Sua Influência no Ordenamento da Expansão Urbana", verificamos em estudos de caso que, no parcelamento do solo urbano, executado no município de Mogi das Cruzes, a legislação com maior poder de influência sobre a estruturação espacial das novas áreas urbanas é a própria lei municipal. A atual lei federal de parcelamento do solo urbano editada em Dezembro de 1979, configurou-se em um grande avanço em relação à lei que a antecedeu e que esteve em vigência no período da maior expansão urbana da Região Metropolitana de São Paulo. No entanto, faz-se necessário promover algumas correções na atual lei, especialmente no que tange à conceituação de parcelamento do solo urbano e na flexibilização de alguns índices urbanísticos, como por exemplo o dimensionamento das faixas "non-aedificandis". Vale

lembrar que a lei de parcelamento, no caso da fixação de área mínima de lotes, permite aos municípios a possibilidade do estabelecimento de áreas menores às ditadas pela lei federal, não havendo prejuízo ao interesse municipal.

Assim, verificamos que o parcelamento do solo urbano constitui-se em um dos mais importantes instrumentos de que dispõe o Poder Público para promover a organização da expansão urbana das cidades brasileiras.

Referencias Bibliográficas

ABNT. **Equipamento Urbano: NBR 9284.** Rio de Janeiro, 1986.

_____. **Índices Urbanísticos: NBR 6505.** Rio de Janeiro, 1994.

ALVES, Alaôr Caffé, LOMAR, Paulo José Villela, MUKAI, Toshio. **Loteamentos e desmembramentos urbanos: Comentários à nova lei nº 6.766, de 19-12-1979.** São Paulo : Sugestões Literárias, 1980.

ATHAYDES, Olmiro Gayer et al. **Teoria e prática do parcelamento do solo.** São Paulo : Saraiva, 1984.

BARREIROS, Mario A. F. **A lei federal de parcelamento do solo e sua influência no ordenamento da expansão urbana.** São Paulo, 1998. 199 p. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** São Paulo : IMESP, 1988.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, 20 dez. 1979.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos.** São Paulo : Nobel, 1989.

CLARK, David. **Introdução à geografia urbana.** Trad. de Lúcia H. O. Gerardi e Silvana M. Pintaudi. São Paulo : Difel, 1982.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano.** Rio de Janeiro : Forense, 1981.

FERNANDES, Edésio. **Law and urban change in Brazil.** London : Avebury, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte, 1995.

FIBGE. **Brasil em números.** Rio de Janeiro : FIBGE, 1994

_____. **Censo Demográfico de 1970.** Rio de Janeiro : FIBGE, 1971

_____. **Censo Demográfico de 1980.** Rio de Janeiro : FIBGE, 1981.

- ____. **Censo Demográfico de 1991**. Rio de Janeiro : FIBGE, 1992.
- ____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. Rio de Janeiro : FIBGE, 1996.
- GASPARINI, Diogenes.. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1988.
- LEHMANN, Otto Cyrillo. **Dircurso de justificação do Projeto de Lei nº 18**, proferido no Senado Federal. Brasília, 1977.
- LEME, Maria Cristina da Silva. Planejamento urbano entre a reflexão e a política. In: Boletim Técnico: **Plano Diretor de São Paulo 1991 em questão**: reflexões e alternativas, n.º. 3 p.38-39. São Paulo: FAUUSP, 1992.
- MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (organizadora). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre : Mercado Aberto, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6ª edição. São Paulo : Malheiros Editores, 1990.
- MILLER, Lilian Maria. A distribuição da renda pessoal. In: IBGE. **Indicadores Sociais, uma análise da década de 1980**. Rio de Janeiro : IBGE, 1995.
- MORETTI, Ricardo de Sousa. **Critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais**. São Paulo, 1993. 193p. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- MOTA, Francisco S. B. **Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente**. São Paulo, 1980. 254p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.
- MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**. São Paulo : Saraiva, 1988.
- PAMPLONA, Rubens. **Evolução da legislação urbanística da cidade de São Paulo**. São Paulo : PMSP, Sempla, 1978.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil**. São Paulo : Pioneira / EDUSP, 1968.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo : Nobel, 1991.
- SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo de 1989**. São Paulo : IMESP, 1989.
- SERRA, Geraldo. **O espaço natural e a forma urbana**. São Paulo : Nobel, 1987.

_____. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo, Nobel, 1991.

SILVA, José Afonso da **Parcelamento do solo urbano e as implicações da recente lei reguladora da matéria com os interesses do município**. São Paulo, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº. 18, 1981.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90**. Coleção Documentos. Série Estudos Urbanos. São Paulo : USP/IEA, 1994.

VIANA, Marco Aurélio S.. **Comentários à lei sobre parcelamento do solo urbano**. São Paulo : Saraiva, 1980.

VILLA, Bona de. **Critérios para elaboração de normas urbanísticas municipais para loteamentos e conjuntos em condomínio**. São Paulo : GESP/Fundação Prefeito Faria Lima -CEPAM, 1987.

BOLETINS TÉCNICOS PUBLICADOS

- BT/PCC/185 - Vantagens e Desvantagens de Argamassas Produzidas com Entulho de Obra, Finamente Moído
SALOMON MONY LEVY, PAULO HELENE.
- BT/PCC/186 - Os Sistemas Operacionais para Securitização de Portfólios Imobiliários e de Base Imobiliária
Via Debêntures - JOÃO DA ROCHA LIMA JR.
- BT/PCC/187 - Fundos de Investimento Imobiliário, com Portifólio de Base Imobiliária: Notas sobre a
Depreciação do Ativo - JOÃO DA ROCHA LIMA JR.
- BT/PCC/188 - Diretrizes para Garantia da Qualidade do Projeto na Produção de Edifícios Habitacionais -
CELSO CARLOS NOVAES, LUIZ SÉRGIO FRANCO.
- BT/PCC/189 - A Inserção do Projeto dos Revestimentos de Argamassa de Fachada no Processo de Produção
do Edifício - LUCIANA LEONE MACIEL, SILVIO BURRATTINO MELHADO.
- BT/PCC/190 - Metodologia para Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Gestão da Qualidade em
Empresas Construtoras de Pequeno e Médio Porte - ROBERTO DE SOUZA, ALEX KENYA
ABIKO
- BT/PCC/191 - Desenvolvimento de Sistemas da Qualidade para Indústrias de Pré-Fabricados de Concreto de
Acordo com as Diretrizes da Série de Normas NBR - ISO 9000 – GERALDO MEKBEKIAN,
VAHAN AGOPYAN
- BT/PCC/192 – Durability of Concrete – JEAN-PIERRE OLLIVIER
- BT/PCC/193 – Aço Carbono em Pastas de Gesso de Construção – Estimativas de Taxas de Corrosão por
Impedância e por Método Gravimétrico Conjugado à Análise de Imagem – SILVIA MARIA
DE SOUZA SELMO, VAHAN AGOPYAN
- BT/PCC/194 – Caracterização da Madeira de Eucalipto para a Construção Civil – JOSÉ TARCÍSIO DA
SILVA OLIVEIRA, JOÃO CESAR HELLMEISTER
- BT/PCC/195 – Sistemas de Recuperação de Fissuras da Alvenaria de Vedação: Avaliação da Capacidade de
Deformação – ALBERTO CASADO LORSLEEM JUNIOR, LUIZ SÉRGIO FRANCO
- BT/PCC/196 – Considerações Gerais sobre os Sistemas de Impermeabilização dos Pisos do Pavimento–Tipo de
Edifícios – JULIO CESAR SABADINI DE SOUZA, SILVIO BURRATTINO MELHADO
- BT/PCC/197 – Estudo de caso de uma estrutura de concreto com corrosão por carbonatação – Análise da
velocidade instantânea de corrosão das armaduras usando o GECOR6 – NELSON EMILIO
DIAZ BRITO, DORVAL AGUIAR, SILVIA SELMO, PAULO HELENE.
- BT/PCC/198 – Aderência argamassa – armadura: influências de revestimentos ricos em zinco – MARIO
MORIO ISA, PAULO R. L. HELENE.
- BT/PCC/199 – Os padrões de desempenho do uso e ocupação do solo na previsão e controle do adensamento de
áreas intra-urbanas – VERA LÚCIA BLAT MIGLIORINI, GILDA COLLET BRUNA.
- BT/PCC/200 – Decidir sobre Investimentos no Setor da Construção Civil – JOÃO DA ROCHA LIMA
JUNIOR.
- BT/PCC/201 – Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano – MÁRIO ANTÔNIO FERREIRA
BARREIROS, ALEX KENYA ABIKO.

Escola Politécnica da USP - Deptº de Engenharia de Construção Civil
Edifício de Engenharia Civil - Av. Prof. Almeida Prado, Travessa 2
Cidade Universitária - CEP 05508-900 - São Paulo - SP - Brasil
Fax: (011)8185715- Fone: (011) 8185452 - E-mail: secretaria@pcc.usp.br