

Universidade do Vale do Paraíba - Univap
Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Cíntia Franco Alvarenga Abdo

Ordenamento do solo e os desafios na aplicabilidade da lei de regularização fundiária:

Legislação Urbanística e seus Reflexos no Município de Jacareí - SP

Land planning and the challenges in the applicability of the law of land regularization:

urban legislation and its reflections in the municipality of jacareí-sp.

São José dos Campos
2023

Cíntia Franco Alvarenga Abdo

**Ordenamento do solo e os desafios na aplicabilidade da lei de regularização fundiária:
Legislação Urbanística e seus Reflexos no Município de Jacareí - SP**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP.

Orientador: Professor Doutor Pedro Ribeiro
Moreira Neto

Coorientador: Professora Doutora Sandra
Maria Fonseca da Costa

São José dos Campos

2023

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA

Ficha catalográfica

Abdo, Cíntia Franco Alvarenga

Ordenamento do solo e os desafios na aplicabilidade da lei de regularização fundiária : Legislação Urbanística e seus Reflexos no Município de Jacareí - SP / Cíntia Franco Alvarenga Abdo; orientador, Pedro Ribeiro Moreira Neto; co-orientadora Sandra Maria Fonseca da Costa. - São José dos Campos, SP, 2023.

1 CD-ROM, 119 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

Inclui referências

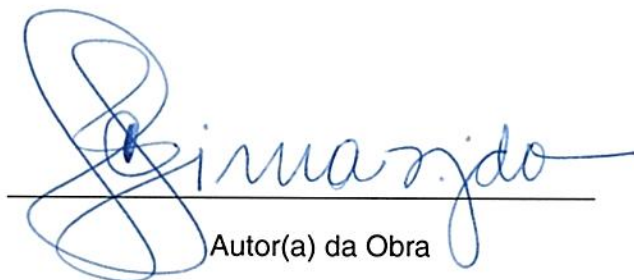
1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Regularização Fundiária. 3. Leis. 4. Jacareí. I. Moreira Neto, Pedro Ribeiro , orient. II. Costa, Sandra Maria Fonseca da, co-orient. III. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IV. Título.

Eu, Cíntia Franco Alvarenga Abdo, autor(a) da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o Trabalho foi elaborado respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 8 de Maio de 2023.


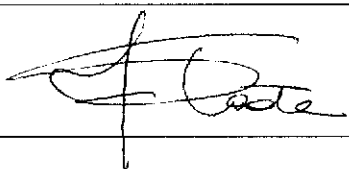


Autor(a) da Obra

CÍNTIA FRANCO ALVARENGA ABDO

**“ORDENAMENTO DO SOLO E OS DESAFIOS NA APLICABILIDADE DA LEI DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E SEUS REFLEXOS
NO MUNICÍPIO DE JACAREÍ/SP”.**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Pedro Ribeiro Moreira Neto	
Prof.ª Dr.ª Sandra Maria Fonseca da Costa	
Prof.ª Dr.ª Cilene Gomes	Cilene Gomes
Prof. Dr. Manoel Lemes da Silva Neto	Manoel Lemes da Silva Neto

Prof.ª Dr.ª Lúcia Vieira

Diretora do IP&D – Univap

São José dos Campos, 03 de março de 2023.

Aos meus queridos Renato e Renato Amin, meus
amores, que com paciência entenderam a minha
vontade constante de crescer e aprender.

AGRADECIMENTOS

São muitos os agradecimentos que preciso externar aqui depois de dois anos de estudos e dedicação a este projeto que nasceu bem antes de realmente acontecer, pois desde 2014 quando lecionei na cadeira de Direito Ambiental no curso de Direito na Univap já alimentava a vontade de cursar o Mestrado e naquela época isso não aconteceu. Somente em 2021, trabalhando na Prefeitura de Jacareí, recebi com entusiasmo a proposta de concorrer a uma bolsa e através dela iniciei o curso. Assim agradeço inicialmente ao Professor Doutor Sérgio Reginaldo Bacha por ter plantado a semente do estudo acadêmico em mim, ao Doutor Celso Florêncio de Souza, Secretário de Governo e Planejamento, pela iniciativa deste projeto em parceria com a Univap em trazer servidores públicos para o universo acadêmico e estudar à fundo o planejamento urbano e regional, e ao Professor Doutor Izaias José de Santana, Prefeito de Jacareí, por ter acreditado nesta proposta. Agradeço à toda equipe da Diretoria de Habitação em nome da servidora, colega e Doutora Roberta Guerra Rosembach e nossas estagiárias Andressa Izumi e Jéssica de Vitto que muito me ajudaram na elaboração dos mapas que acompanham esse trabalho e que compõem o acervo municipal dos núcleos em fase de regularização fundiária. Agradeço aos meus amigos Alexandre Vaz de Oliveira Moraes e Cláudia Ciapina Roldão, estudantes como eu, futuros mestres, profissionais e gestores públicos incríveis, pela troca de experiências, angústias, aflições e conquistas ao longo desta jornada. Em nome deles eu agradeço a toda equipe de servidores públicos de Jacareí que buscam fazer uma política pública séria, voltada para a cidade e para as pessoas.

Em casa eu agradeço aos meus pais, Walter e Leonor, que se orgulham mesmo sem entender porque a filha depois de mais de vinte anos de carreira ainda quer estudar e aprender.

Agradeço aos meus maiores amores, Renato Abdo e Renatinho, pela paciência em me ver noites em claro, dias e dias às voltas com livros e pesquisas, privando-me de suas companhias para me dedicar a este projeto que se orgulham, torcem e vibram junto comigo a sua finalização.

E, por fim, agradeço imensamente aos meus professores e orientadores, Professor Doutor Pedro Ribeiro Moreira Neto e Professora Doutora Sandra Maria Fonseca da Costa, pelos ensinamentos, pelo tempo dedicado a mim e a minha pesquisa, pela amizade e pelo incentivo sempre presente em suas palavras.

À toda equipe do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, aos professores do curso de Planejamento Urbano e Regional e aos colegas de turma, muito obrigada!

“A atividade exercida pelos municípios em elaborar leis não resolve os problemas ocasionados pela urbanização das cidades, pois ao invés de ser uma questão meramente técnica cuja resposta encontra-se dentro dos limites do universo jurídico, a produção da legislação urbana constitui um processo político, já que é uma dimensão do mesmo conflito social que se encontra na raiz da produção da cidade”.

Edésio Fernandes

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo contextualizar a evolução das principais leis sobre o ordenamento urbano voltadas ao parcelamento e uso do solo, apontando as leis brasileiras a partir de 1937 em estudo conjunto com as leis do município de Jacareí, no período de 1970 a 2019. Neste contexto apresenta os entraves e desafios que surgiram a partir das novas regras dispostas pela lei nacional de regularização fundiária urbana e rural, Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Pautada no que disciplina a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, este importante marco legal do planejamento territorial, tem como finalidade concretizar o direito social a moradia, atribuindo aos municípios a formulação de políticas públicas de regularização de núcleos informais, reforçando a necessidade da participação social. Disciplina um conjunto de ações de ordem técnica, ambiental e social, sem, contudo, observar o ordenamento do território, possibilitando a regularização de ocupações consolidadas que não se enquadram na categoria social, beneficiando uma população não classificada como de baixa renda. A nova norma, como veremos, reforça dinâmicas sociais de ocupação do território sem atender aos critérios das leis vigentes, permanecendo deficiências urbanísticas e o ônus ao município em promover a infraestrutura destes locais.

Palavras-Chave: regularização Fundiária; leis; planejamento urbano; Jacareí.

ABSTRACT

This paper aims to contextualize the evolution of the main laws on urban planning aimed at land parcelling and land use, pointing out the Brazilian laws from 1937 in a joint study with the laws of the municipality of Jacareí, in the period from 1970 to 2019. In this context, it presents the obstacles and challenges that arose from the new rules provided by the national law of urban and rural land regularization, Federal Law No. 13,465 of July 11, 2017. Based on the provisions of the 1988 Federal Constitution and the City Statute, this important legal framework for territorial planning aims to realize the social right to housing, attributing to the municipalities the formulation of public policies for regularizing informal settlements, reinforcing the need for social participation. It disciplines a set of actions of technical, environmental and social nature, without, however, observing land use planning, making it possible to regularize consolidated occupations that do not fit into the social category, benefiting a population that is not classified as low-income. The new norm, as we will see, reinforces the social dynamics of occupation of the territory without meeting the criteria of the laws in force, remaining urbanistic deficiencies and the onus on the municipality to promote the infrastructure of these places.

Keywords: Land Regularization. Laws. Urban Planning. Jacareí.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Jacareí na RMVPLN.....	24
Figura 2– Jacareí – Século XVIII.....	56
Figura 3– Croqui da cidade de Jacareí – 1850.....	60
Figura 4 – Mapa do Plano Diretor de Jacareí – 1970	62
Figura 5– Representação do Zoneamento do Plano Diretor de Jacareí – 1970.....	63
<i>Figura 6</i> – Macrozoneamento do Município de Jacareí – LC nº 49/2003	68
Figura 7 – Zoneamento do Município de Jacareí – Lei nº 5.867/2014.....	72
Figura 8 – Localização dos Núcleos Informais REURB- E do Município de Jacareí.....	75
Figura 9– Fluxograma – Fases principais Reurb-E	78
Figura 10 – Mapa do Macrozoneamento Núcleos Informais Reurb-E – estudo de caso	87
<i>Figura 11</i> – Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D’Água – Localização.....	88
Figura 12 – Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D’Água – Distância de serviços e equipamentos públicos	89
Figura 13 – Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D’Água – Declividade, Áreas de APP e Risco	90
Figura 14– Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D’Água – Remanescentes Florestais e Áreas de Preservação	91
Figura 15 (a), (b), (c) e (d) – Núcleo informal Sítio Pingo D’Água.....	92
Figura 16– Mapa do Núcleo informal Rua Projetada, Jardim Paulistano	96
<i>Figura 17</i> – Mapa do Núcleo Rua Projetada, Jardim Paulistano – Distância de serviços e equipamentos públicos	97
<i>Figura 18</i> (a), (b), (c) e (d) – Núcleo informal Rua Projetada – Jardim Paulistano.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Principais Rodovias em Jacareí	42
Tabela 2 – Parâmetros de Urbanização em medida administrativa.....	73
Tabela 3– Núcleos monitorados de Interesse Específico – SEGOVPLAN – Diretoria de Habitação – 2022	76
Tabela 4– Núcleos Informais em processo de Regularização Fundiária – Reurb-E	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Infraestrutura para loteamentos exigida pelas legislações de uso do solo.....	52
Quadro 2– Núcleo Pingo D'Água - Utilização dos lotes e domicílio	93
Quadro 3– Núcleo Jardim Paulistano – Número de lotes e utilização	100
Quadro 4 – Características dos núcleos informais Reurb-E (estudo de caso).....	104

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CMH DU – Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
CMHIS – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CRF – Certidão de Regularização Fundiária
CRI – Cartório de Registro de Imóveis
FPL – Fundação Pró Lar de Jacareí
IPTU – Imposto predial e territorial urbano
LUOUS – Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo
MDI – Macrozona de Destinação Industrial
MDR – Macrozona de Destinação Rural
MDU – Macrozona de Destinação Urbana
MIA – Macrozona de Interesse Ambiental
MM – Macrozona de Mineração
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
REI – Regularização Edilícia Informal
REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico
REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social
RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jacareí
SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
(Governo Fernando Henrique Cardoso)
SEGOVPLAN – Secretaria de Governo e Planejamento do Município de Jacareí
STF – Supremo Tribunal Federal
UNIVAP – Universidade do Vale do Paraíba
ZAC – Zona de Adensamento Controlado
ZAP 1 – Zona de Adensamento Preferencial
ZAP 2 – Zona de Adensamento Preferencial
ZAR – Zona de Adensamento Restrito
ZEC – Zona Especial Central
ZECAS – Zonas Especiais de Cemitérios e Aterros Sanitários
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ZEV – Zona Especial de Várzea

APRESENTAÇÃO

Este trabalho acadêmico está voltado para a linha de pesquisa de planejamento urbano e regional, políticas públicas, estruturação do espaço, estudo do direito urbanístico e aplicação das leis a partir da Lei Federal nº 13.465/2017, atual marco regulatório que reformulou a regularização fundiária urbana e rural em todo o território nacional.

O conteúdo desta pesquisa demonstra a evolução da legislação sobre a propriedade e uso da terra, as formas e controle/descontrole no ordenamento do uso do solo no município de Jacareí, como forma de melhor adequação do território à população, analisando leis voltadas ao planejamento urbano e a correção de ocupações irregulares classificadas como de interesse específico pela novel legislação.

A abordagem do estudo voltada para a legislação urbanística se dá pela minha formação em Direito e a motivação na experiência do trabalho desempenhado com a Administração Pública Municipal de quatro municípios ao longo de mais de vinte anos de carreira. Antes mesmo da formação acadêmica, ainda na graduação, estagiei por três anos (1997-1999) no Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE de Jacareí, autarquia municipal, aprendendo diretamente sobre o planejamento urbano e saneamento da cidade.

Formada em 2001, pela Universidade Braz Cubas (Mogi das Cruzes/SP), já em 2002 passei a trabalhar no município da Estância Balneária de Ilhabela/SP, num primeiro momento apenas atuando em processos particulares da área cível e, a partir de 2005, na Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (2005-2008), assessorando a Secretaria de Municipal de Obras e Planejamento Urbano.

Em 2010, passei a atuar na Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município de Igaratá/SP (2010-2016), inicialmente como assessora jurídica ligada diretamente à Secretaria de Obras e, a partir de 2013, como Diretora Jurídica de Meio Ambiente, atuando junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

No início de 2017 (janeiro a abril), em uma rápida atuação, trabalhei no Município de Guararema, como Diretora Jurídica na Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos nos assuntos relacionados à Secretaria Municipal de Obras, Planejamento Urbano e Serviços Públicos. Desde abril de 2017, venho atuando no Município de Jacareí, permanecendo, até junho de 2021, como Assessora da Secretaria Municipal de Governo e Planejamento – SEGOVPLAN, atuando diretamente nos trabalhos que envolvem a revisão de importantes leis para a cidade. Entre 2017 e 2018, acompanhei e contribui com os trabalhos de elaboração e revisão de leis municipais urbanísticas, com destaques para o Código de Obras e Edificações (Lei Complementar nº

101/2018), a Lei Municipal de Regularização Fundiária (Lei nº 6.270/2019) e a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial da cidade, com estudos, ações administrativas e trabalho direto com a população de Jacareí (2018 a 2022), com sua previsão de finalização para o início do ano de 2023.

Desde agosto de 2021, assumi a Diretoria de Habitação da Secretaria de Governo e Planejamento, órgão responsável pelo licenciamento e controle do parcelamento do solo e aprovação de projetos de urbanismo para a cidade. Dentre as atribuições da Diretoria, estão a aprovação de loteamentos e, a partir de 2017, com o advento da Lei Federal nº 13.465 a regularização fundiária de núcleos urbanos classificados pelo interesse específico (Reurb-E), quando surgiu meu interesse em aprofundar os estudos no tema regularização fundiária, justamente pelas características desses núcleos, que embora informais não são locais de baixa renda.

O estudo proposto aborda essa modalidade de regularização fundiária prevista na lei nacional em razão do objeto em estudo fazer parte das atribuições da Diretoria em que atuo no poder público municipal. A regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), por sua vez, tem suas ações administrativas executadas através da Fundação Pró-Lar¹ de Jacareí – FPL, instituição de utilidade pública criada em junho de 1980 pela Lei nº 1.965 e que tem por finalidade instituir políticas públicas voltadas à habitação para população de baixa renda que estejam em condições de risco e/ou vulnerabilidade.

Anteriormente a atual lei de regularização fundiária os parcelamentos irregulares não classificados como sociais eram monitorados por equipe de engenheiros, arquitetos, topógrafos e fiscais municipais para sua contenção e embargo administrativo e, posteriormente, encaminhados para a promoção de ações judiciais por parcelamento irregular de solo, nos termos do que disciplina o artigo 40² da Lei Federal nº 6.766/1979. A partir desta nova realidade da regularização fundiária, as atribuições do poder público em relação a esses parcelamentos irregulares foram modificadas com a possibilidade da formulação e desenvolvimento de políticas públicas buscando a ordenação territorial e ocupação do solo de maneira eficiente de modo a promover a regularização de núcleos que anteriormente somente se adequariam através da lei municipal que disciplina regras sobre loteamentos.

¹ <https://www.pro-lar.sp.gov.br/>

² Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Com o novo marco legal da regularização fundiária a Secretaria de Governo e Planejamento passou a incentivar que núcleos informais consolidados no território, com características que os classificam pelo interesse específico (Reurb-E), aderissem às regras da lei de regularização fundiária, reunindo seus moradores/ocupantes, passando a gerenciar os processos administrativos, segundo o qual os custos e encargos da regularização do parcelamento são suportados pelos seus interessados.

A aplicação da nova lei logo demonstrou a necessidade de estudo aprofundado sobre suas consequências ao ordenamento e uso do solo urbano, pois ainda que possibilite a regularização de núcleos que há anos se encontram na ilegalidade, as novas regras geram conflitos com outras leis urbanísticas municipais vigentes, por deixar de atender requisitos que tratam do ordenamento urbano, uso e ocupação do solo, macrozoneamento, zoneamento e regras edilícias.

O estudo do tema proposto no projeto de pesquisa para o mestrado percorreu os seguintes caminhos:

- a) Elaboração de artigos voltados para temas das disciplinas obrigatórias sobre planejamento urbano e regional da pós-graduação, relacionando os estudos ao tema sob análise, possibilitando que os artigos escritos se tornassem parte da dissertação.

Como resultado, participei dos seguintes eventos:

- XXV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica – INIC (Outubro 2021) com apresentação do artigo “Adequações a Infraestrutura de Núcleos Informais em Processo de Regularização Fundiária no Município de Jacareí”, disponível nos anais do evento através do link:
inicepg.univap.br/cd/INIC_2021/anais/arquivos/RE_0801_0513_01.pdf;
- II Seminário sobre Planejamento Urbano e Regional e Arquitetura e Urbanismo: compassos e descompassos – PLURAU (Maio 2022) com a apresentação do resumo “Democracia Participativa através da Comissão Representativa de Ocupantes na Regularização Fundiária Urbana do Município de Jacareí” na Roda de Conversa “Políticas públicas territoriais, ambiente e paisagem I”;
- XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU (Junho 2021) com a apresentação do resumo expandido “Caminhos para a efetivação da gestão democrática da cidade: um estudo de caso a partir do Plano Diretor de Jacareí (SP)” em participação conjunta com servidores da Prefeitura Municipal de Jacareí;
- XX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto (Outubro 2022) com a apresentação do Artigo “Mapeamento Participativo: leituras comunitárias no processo

de revisão do Plano Diretor do Município de Jacareí”, em participação conjunta com servidores da Prefeitura Municipal de Jacareí;

- XVII Simpósio Nacional de Geografia Urbana – SIMPURB (novembro 2022) com apresentação no Eixo Temático GT 09 – Metrópole, metropolização e dinâmica espacial contemporânea, quando apresentei e publiquei o artigo “Urbanização e Legislação do Município de Jacareí: seus reflexos no Ordenamento do Solo e os desafios na aplicabilidade da Lei de Regularização Fundiária”.

b) Submissão de artigo:

Revista UNIVAP, o aprofundamento do resumo em artigo “Democracia Participativa através da Comissão Representativa de Ocupantes na Regularização Fundiária Urbana do Município de Jacareí”, com revisão editorial ao texto por dois avaliadores e decisão para correções e complementações. O artigo está em fase de correção para reenvio.

Importante ressaltar que a pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional somente foi possível em razão de uma parceria firmada entre o Município de Jacareí e a Universidade do Vale do Paraíba FVE/UNIVAP, por meio de contratação de consultoria em planejamento urbano para a coordenação da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí – Contrato firmado no Expediente nº 26/2019 – SG, prevendo a concessão de bolsas de estudos a servidores e membros da equipe de planejamento urbano do município de Jacareí, da qual faço parte.

Todos os trabalhos desempenhados ao longo desses dois anos de estudo contribuíram para a dissertação do tema que segue.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Objetivos.....	21
1.2 Justificativa.....	21
2 MATERIAIS E MÉTODOS	23
2.1 Área de Estudo.....	23
2.2 Desenvolvimento Metodológico	24
2.2.1 Revisão bibliográfica	25
2.2.2 Pesquisa quantitativa e qualitativa	26
3 REVISÃO DE LITERATURA	27
3.1 O Planejamento Urbano no Brasil a partir do Século XX.....	27
3.2 Evolução das leis brasileiras sobre o uso do solo e suas transformações no ordenamento urbano.....	31
3.3 A Lei Nacional de Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017 e suas principais inovações.....	36
3.4 O Município de Jacareí e os reflexos do fenômeno da desmetropolização da capital São Paulo.....	41
3.5 Finalidade do Direito Urbanístico na construção de normas sobre o planejamento urbano.....	44
3.6 A Regularização Fundiária na Prática e os Desafios ao Zoneamento Urbano Municipal.....	46
3.7 Diferenças legais na exigência de infraestrutura entre Loteamentos e Núcleos Informais Consolidados	49
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	54
4.1 O Processo de Urbanização, a Legislação e a Formação do Município de Jacareí	54
4.2 O Início do Planejamento Urbano de Jacareí.....	55
4.3 Evolução das Leis sobre o Ordenamento Urbano do Município de Jacareí – de 1970 a 2019.....	61
4.3.1 <i>O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí – Lei Complementar nº 43/2009 – Histórico, Macrozoneamento e Zoneamento</i>	66
4.3.2 <i>A Lei Municipal de Uso, Ocupação e Ordenamento do Solo Urbano a partir do Plano Diretor</i>	69

<i>4.3.3 Legislação Municipal de Regularização Fundiária – Lei Municipal nº 6.270/2019 e Decreto nº 789/2019.....</i>	<i>73</i>
4.4 Democracia Participativa na Regularização Fundiária Urbana através da Comissão Representativa de Ocupantes	81
4.5 Núcleos informais de interesse específico consolidados no território de Jacareí (Reurb-E) e sua infraestrutura existente – Estudo de caso:.....	86
<i>4.5.1 Núcleo informal Sítio Pingo D’Água.....</i>	<i>87</i>
<i>4.5.2 Núcleo informal Jardim Paulistano</i>	<i>95</i>
<i>4.5.3 Quadro Comparativo: Cidade Legal (Formal) e Cidade Real (Informal)</i>	<i>102</i>
5 CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

A partir de importantes marcos regulatórios, o Brasil passou a disciplinar o desenvolvimento e a expansão de suas cidades em todo o território nacional. Essas expansões ocorreram nas grandes capitais e em cidades médias, em muitos aspectos de forma desordenada, o que propiciou o surgimento de assentamentos informais há mais de cinquenta anos, mais notadamente a partir da década de 1970, transformando as cidades em espaços que carecem de regulação sobre políticas públicas para amenizar os problemas advindos de políticas econômicas, desconectadas da realidade social do país.

Os institutos jurídicos que surgiram ao longo deste período de crescimento urbano tiveram como enfoque predominante a regulamentação do uso da terra, da ocupação do espaço urbano, disciplinando sobre modalidades e formas de parcelamento do solo, com diretrizes para a implantação de loteamentos e desmembramentos novos e regularização daqueles existentes.

A propriedade pública e privada passou a ser melhor regradada pelos Poderes da União, Estados e Municípios através de instrumentos normativos (leis, decretos e outras normas) que buscaram a transformação do espaço em prol da coletividade. Entretanto, as leis postas no ordenamento brasileiro não foram capazes de conter os fenômenos da urbanização muito em razão de leis ambíguas voltadas para resguardar o acesso à terra apenas a quem detinha condições financeiras e marcou a desigualdade territorial que gerou um passivo urbanístico difícil de equacionar.

A visão legal voltada para a regularização fundiária demorou décadas para ser defendida e se consolidou através de movimentos pela reforma urbana que aconteceram a partir do final da década de 1970, promovendo importantes garantias à população disciplinadas na Constituição Federal, de 1988, e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001). O Estatuto traçou diretrizes para a efetivação da regularização fundiária de assentamentos informais nos municípios brasileiros. Em um primeiro momento, estas diretrizes foram voltadas à organização do espaço ocupado por população vulnerável, classificada como de baixa renda.

Outras leis sucederam esses importantes marcos legais, com destaque para a Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), que teve a regularização fundiária como parte do resgate da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, pautado na segurança do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça estabelecidos na Constituição Federal, seguida pelo

Estatuto da Cidade. Por muitos anos, a Lei nº 11.997 regeu as formas de regularização fundiária de interesse social para assentamentos urbanos priorizando as ocupações de baixa renda.

A inovação ao instituto da regularização se fez de forma proeminente em 22 de dezembro de 2016, quando foi editada a Medida Provisória nº 759 (BRASIL, 2016a), pelo Governo Federal, dispendo sobre a regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos decorrentes de assentamentos da reforma agrária, regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e mecanismos voltados à alienação de imóveis da União. Com algumas emendas ao texto original, a medida provisória foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), tendo inovado em muitos aspectos jurídicos. Assim, possibilitou diversas formas de regularização fundiária, a depender da situação socioeconômica de seus ocupantes e desde que respeitado um lapso temporal, ou seja, que os núcleos estivessem consolidados em território nacional até dezembro de 2016. Outro ponto de destaque é que a nova lei dispensou a realização de obras para melhorias habitacionais e equipamentos comunitários em prol apenas da infraestrutura considerada essencial: saneamento básico, iluminação pública e drenagem urbana quando necessária, medidas mínimas e que confrontam com as exigências impostas pela legislação de parcelamento, uso do solo urbano e zoneamento municipal. Disciplinou um conjunto de ações de ordem técnica, ambiental e formulação de políticas públicas sem, contudo, observar o ordenamento do território. O Direito Urbanístico surgiu neste contexto, como uma nova função do Direito com o intuito de organização das normas que regulam a atividade pública e o ordenamento dos espaços habitáveis da cidade.

Considerando estes aspectos, o objeto desta pesquisa é a Lei Federal nº 13.465/2017 e a sua aplicação em relação às regras que regem o planejamento urbano do município de Jacareí e que definem o uso do solo em seu território e quais os desafios de colocá-la em prática.

Para avaliar os impactos desta nova norma este estudo tem como pergunta de partida “Como adequar a regularização fundiária de núcleos informais consolidados pela Lei nº 13.465/2017 ao ordenamento urbano de Jacareí e quais desafios para colocá-la em prática?” O questionamento se dá a partir da constatação do não enquadramento dos núcleos informais consolidados às leis que disciplinam o ordenamento urbano, sobretudo ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Lei de Uso Ocupação e Ordenamento do Solo, existindo a dificuldade em inserir esses locais irregulares no macrozoneamento e zoneamento da cidade.

A hipótese sob estudo reflete a necessidade de verificar o conflito gerado entre a legislação federal e seus impactos nas leis municipais. De início, é possível verificar que a aplicabilidade da lei federal fará com que o zoneamento urbano e uso do solo atribuído pela lei municipal não seja observado no processo de regularização fundiária, restando uma lacuna em

relação às normas municipais, sem o devido enquadramento legal. Ou seja, núcleos futuramente regularizados continuarão em situação de ilegalidade em relação a outras normas sobre planejamento urbano.

1.1 Objetivos

Para aprofundar essas questões, a pesquisa teve como objetivo geral estudar a relação entre as causas e as formas de ocupação do território, com enfoque na precarização das ocupações irregulares, por meio da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017. As leis que o regem o planejamento urbano são abordadas, relacionando leis federais e leis municipais de Jacareí, como o Plano Diretor e a Lei de Uso, Ocupação e Ordenamento do Solo e seus reflexos no ordenamento do território, por meio da regularização de ocupações informais que, em sua maioria, se localizam fora do zoneamento urbano da cidade e não se enquadram como baixa renda, analisando a regularização fundiária como forma de adequação do ordenamento urbano e instrumento da política urbana.

Como objetivos específicos, o estudo estabeleceu:

- 1) Estudar os conflitos entre os parâmetros urbanísticos da Lei Federal nº 13.465/2017 com as normas municipais de ordenamento urbano;
- 2) Identificar os núcleos informais consolidados de interesse específico de Jacareí em processo de regularização fundiária e suas características gerais;
- 3) Levantar o histórico de criação, características e infraestrutura disponível de dois núcleos informais consolidados no território de Jacareí e classificados como interesse específico, denominados núcleo Sítio Pingo D'Água e núcleo Jardim Paulistano.

O estudo abordou os desafios de se colocar em prática as regras da regularização fundiária e consequentes adequações ao ordenamento urbano de Jacareí na promoção da garantia e resgate da dignidade e cidadania de seus ocupantes.

1.2 Justificativa

Leis e normas são instrumentos jurídicos elaborados no Direito Urbanístico para, ao longo do tempo, organizar e regular o desenvolvimento urbano, as formas de ocupação do solo, a ordenação do território e o bem estar social. Uma das finalidades das leis urbanísticas em uma

cidade é de proibir a instalação de ocupações irregulares, enquadrando esses locais às regras estabelecidas que estruturam o espaço. O Município de Jacareí promulgou as regras de regularização fundiária através da Lei Municipal nº 6.270/2019, visando dar maior celeridade às regularizações em seu território e, desde então, se estruturou para fiscalizar, monitorar e incentivar a participação da população a promover a regularização fundiária.

O tema escolhido é de fundamental importância para estudo da promoção de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas decorrentes do crescimento das cidades e da ocupação do território de forma espontânea, acompanhando a evolução das leis e o poder do Estado sobre sua disciplina. Isto possibilita estudar políticas públicas voltadas para melhoria do ordenamento da cidade, de forma a proporcionar qualidade de vida para a população. Neste cenário, a nova lei de regularização fundiária surge no ordenamento jurídico como importante marco legal do planejamento territorial, mas também implica em análise a uma nova ótica até então inexistente, que propicia regularizar locais urbanizados, ou com um certo grau de urbanização, sem que atendam às leis que ordenam do território ou que disponham de infraestrutura.

É importante entender o caminhar do planejamento urbano, a finalidade e as consequências da aplicabilidade de uma lei, avessa ao ordenamento do município. Uma lei federal com reflexos na realidade do território, que atribui aos municípios a regularização de locais que não atendem às leis existentes e traz como regra a garantia apenas da infraestrutura mínima para a regularização fundiária. A prática legal brasileira de incluir no ordenamento jurídico normas que visam corrigir situações desconformes em relação a leis existentes mais incentivam novas irregularidades do que de fato corrigem erros do passado, pois foi possível verificar a existência de novos núcleos clandestinos que se formaram após 2016, com venda de lotes a preços baixos em relação ao mercado formal, sem aprovação municipal de um projeto de loteamento, contando com a possibilidade de uma futura lei que abarque essas novas situações de irregularidade, o que de fato pode acontecer em alguns anos.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

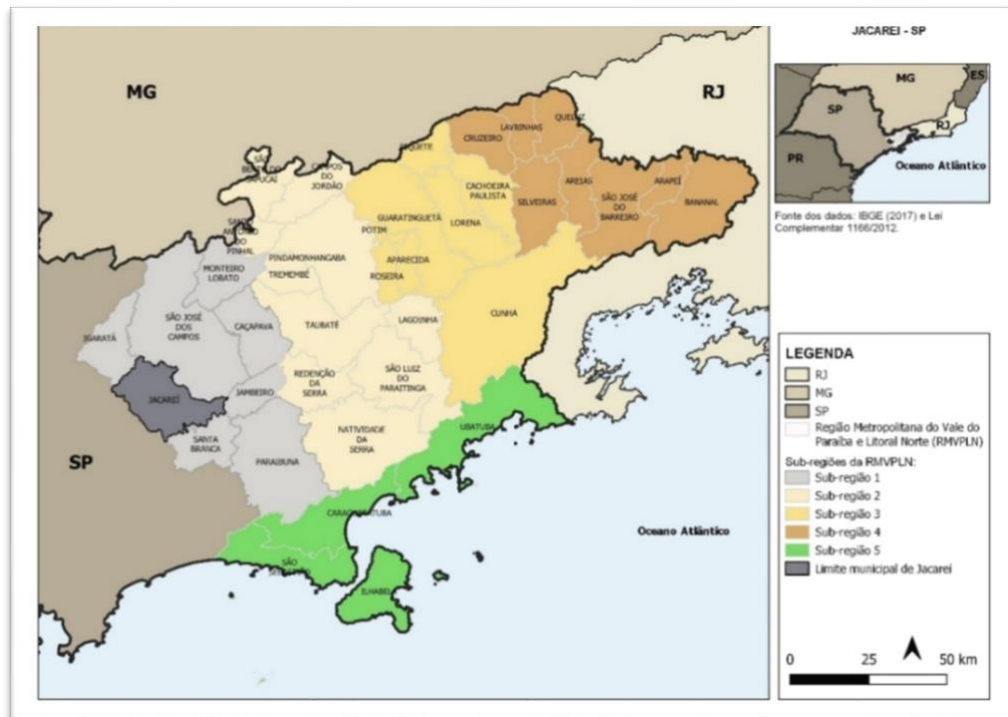
2.1 Área de Estudo

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN, instituída em 2012, pela Lei Complementar nº 1.166, localiza-se a leste do Estado de São Paulo, conforme o seguinte agrupamento (EMPLASA, 2012):

- sub-região 1: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambuí, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos;
- sub-região 2: Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luís do Paraitinga, Taubaté e Tremembé;
- sub-região 3: Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Roseira;
- sub-região 4: Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras; e
- sub-região 5: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.

O município de Jacareí está localizado no interior do estado de São Paulo (figura 1) e integra a RMVPLN, sub-região 1. Divide seus limites com o município de São José dos Campos no eixo da rodovia Presidente Dutra – BR 116, configurando como um importante eixo econômico São Paulo – Rio de Janeiro. É o terceiro maior município da RMVPLN em população, com estimados 237.119 habitantes em 2021 num território de 464,27km². A população urbana correspondia, no Censo de 2010, a 98% da população total (IBGE, 2010).

Figura 1 – Localização do município de Jacareí na RMVPLN



Fonte: Jacareí (2021).

Segundo dados sobre o município³, há um total de 44 núcleos informais consolidados e monitorados em seu território, sendo 17 núcleos aptos à aplicação da regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e 27 aptos à aplicação de regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E). Este estudo colocou em evidência a regularização fundiária de interesse específico, em que a lei possibilita a regularização fundiária para locais ocupados predominantemente por população com renda e condições sociais de vida melhores que àqueles enquadrados como baixa renda, mas que igualmente não possuem o imóvel regularizado e que em sua maioria estão localizados fora do zoneamento urbano da cidade.

2.2 Desenvolvimento Metodológico

Essa pesquisa envolveu a pesquisa de cunho analítico, através do estudo bibliográfico que permitiu construir a partir de autores que discorrem sobre o planejamento urbano brasileiro, um referencial teórico para fundamentação do trabalho, e documental abordando a história sobre a formação do município de Jacareí, a cronologia de leis municipais sobre o planejamento urbano da cidade, seguindo as normas federais sobre o tema aplicados em todo o território

³ Caderno de Leitura Técnica – Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020.

nacional, as formas de ocupação e os fenômenos que levaram a desconcentração das grandes capitais e metropolização de cidades médias.

A metodologia adotada para desenvolvimento da pesquisa foi planejada e desenvolvida em duas etapas, as quais compreenderam a busca do referencial teórico necessário à fundamentação da pesquisa e a coleta; sistematização e análise dos dados disponíveis nos arquivos da administração municipal de Jacareí para fins de investigação da pergunta de partida que direcionou esta pesquisa.

2.2.1 Revisão bibliográfica

Esta etapa da pesquisa se desenvolveu a partir das disciplinas estudadas durante o mestrado através de levantamento bibliográfico e histórico da evolução do planejamento urbano brasileiro, a partir da década de 1930 até os dias atuais e o fenômeno da desmetropolização da capital São Paulo com reflexo no crescimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, especificamente no município de Jacareí e na evolução da sua legislação sobre urbanismo para reger as ocupações no território, com enfoque referencial a partir dos autores Maria Encarnação Beltrão Sposito, José Eli Veiga, Milton Santos, Flávio Villaça, Sandra Lencioni, Cilene Gomes, José Oswaldo Soares Oliveira, Edésio Fernandes, Marcelo Lopes de Souza, Fernando Lousada Cardoso e Elza Maria Alves Canuto.

Seguiu-se com o estudo da formação do território de Jacareí e as primeiros atos de planejamento urbano da cidade, verificando que nas primeiras décadas de formação do município é possível constatar a tentativa de organização de espaços, com pesquisa e análise referenciada pelos autores Sérgio Buarque de Holanda, Benedicto Sérgio Lencioni, Pedro Moreira Neto, Valéria Zanetti e Ana Luiza Patrocínio.

A análise da forma de regularização fundiária, empregada na Lei 13.465/2017 e na Lei Municipal 6.270/2019, em relação ao que disciplina as principais leis de planejamento urbano de Jacareí, com enfoque para o Plano Diretor e o ordenamento do território (macrozoneamento e zoneamento) e as regras para a aprovação de loteamentos da Lei Municipal 5.867/2014, possibilitou verificar as divergências entre exigências legais, considerando o panorama atual e observando o panorama futuro, face às consequências que uma lei com exigências mais brandas pode trazer para as formas de condução de políticas públicas no controle de ocupação do território.

A aplicação dos conceitos de Direito Urbanístico e suas consequências na forma de organização do território também contribuíram para verificar que o arcabouço de normas não é

suficiente para organizar o espaço, que por sua natureza é uma totalidade social e, portanto, sua compreensão exige ir além das normas para compreender o processo de composição social. Os autores que possibilitaram essa compreensão e contribuíram para o estudo foram Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Angela Moulin Simões Penalva Santos, dentre outros estudiosos dos ramos do direito e do planejamento urbano.

2.2.2 Pesquisa quantitativa e qualitativa

Após a etapa de exploração e análise dos principais conceitos e marcos teóricos sobre as formas de reger a ocupação do território, o método para de estudo empregado se deu sob a forma quantitativa e qualitativa, com levantamento de dados demográficos do IBGE sobre Jacareí, dados do município pertinentes aos núcleos informais classificados como interesse específico, através dos arquivos disponibilizados pela prefeitura municipal⁴. Em função do tempo para integralização da pesquisa, optou-se por não estudar, de forma plena, todos os núcleos existentes. Assim, o estudo de caso compreendeu dois núcleos informais, a data e forma de consolidação destes locais, número de residências, infraestrutura existente, equipamentos públicos próximos, macrozoneamento e zoneamento indicados através de mapeamento do território, para a sistematização dos dados. Estas análises possibilitaram a construção de uma abordagem comparativa que orientou o estudo e compreensão dos dados levantados.

A pesquisa pôde ser enriquecida pela experiência e observação desta subscritora por ocupar a função de Diretora de Habitação na Secretaria de Governo e Planejamento do município de Jacareí, local onde diariamente enfrenta os desafios na prática sobre a aplicação da nova lei de regularização em núcleos informais consolidados e classificados como de interesse específico, em relação ao zoneamento urbano.

⁴ Ibidem - Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 O Planejamento Urbano no Brasil a partir do Século XX

Contextualizar as transformações na ocupação do território brasileiro, a partir das primeiras décadas de 1900, nos faz entender o processo de urbanização das cidades brasileiras e seu ápice neste período, quando as indústrias passaram a ter uma maior importância para o desenvolvimento econômico nacional. Diferentemente dos países europeus e da América do Norte, onde a industrialização começou a partir do século XVIII (1750) até o final da primeira metade do século XIX (1840), a população de países em desenvolvimento como o nosso, passaram a migrar com mais intensidade, do campo para a cidade, a partir da metade do século XX, na busca por empregos gerados pelas indústrias (SPOSITO, 1988).

O processo de urbanização das cidades brasileiras se intensificou quando o setor industrial passou a ter maior importância para o desenvolvimento econômico nacional, fenômeno que se dinamizou após a II Guerra Mundial. Como consequência, passado este momento, a população migrou com mais intensidade do campo para a cidade, na busca por empregos gerados pelas indústrias. Apesar deste processo migratório ter seu início a partir da década de 1930, a industrialização ganhou impulso com mais vigor após a década de 1950, fazendo com que cidades abrigassem uma população muito além do que havia de estrutura disponível, dando ensejo a ocupações irregulares (SPOSITO, 1988).

Algumas capitais brasileiras vinham absorvendo funções decorrentes da revolução industrial, que ocorria na Europa, contribuindo com o financiamento e comercialização de bens primários exigidos por aquele mercado (SPOSITO, 1988). Entretanto, o que se via é que a maioria da população não vivia nas cidades, ainda residindo no campo.

A modernização brasileira pode ser observada, antes do governo Vargas (1930-1945/1951-1954), com a criação de órgãos, programas e normas dedicados à execução de políticas territoriais, que teve continuidade no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), com políticas territoriais e a franca industrialização do país (MELLO E SOUZA, 2012). Essa visão é questionada a partir do raciocínio de que estar-se-ia vivendo uma etapa atrasada do desenvolvimento e que os problemas urbanos, do chamado Terceiro Mundo, seriam superados pelas vias econômicas, encontradas no capitalismo industrial, pelos países europeus (SPOSITO, 1988, p. 82). Este questionamento se funda no fato de que os países em desenvolvimento, mesmo diante do processo de industrialização, continuaram abrigando o desemprego, a fome e falta de moradias.

Muito deste processo se relacionou às políticas desenvolvimentistas, influenciadas pela CEPAL⁵ (MELLO E SOUZA, 2012). A partir desta realidade, há a formação do pensamento nacional pela modernização que envolve meios de produção e a densa espacialidade. “Enfim, modernização implicava no caso brasileiro necessariamente valorização do espaço” (MORAES, 2002, p. 96).

A consequência do crescimento populacional nas cidades decorre principalmente da concentração do capital para sua reprodução nas indústrias, sem absorver a demanda crescente da população, que se desloca para os centros urbanos em busca de emprego, acarretando à cidade uma série de problemas urbanos. “A falta de habitações, de água encanada, de esgotos, de creches, escolas, hospitais, transportes coletivos e até de áreas de lazer dão uma mostra ampliada das dificuldades que podem ser detectadas” (SPOSITO, 1988, p. 87).

As cidades passaram a sentir os reflexos do crescimento populacional a partir da vinda de indústrias. Essas expansões ocorreram, inicialmente, nas grandes capitais nacionais e em cidades médias, às vezes denominadas cidades regionais (SPOSITO, 2007, p. 234). Em muitos aspectos, promoveu a ocupação do território de forma espontânea, propiciando o surgimento de assentamentos informais, há mais de quarenta anos, mais notadamente a partir da década de 1970, com ocupações de áreas públicas, surgimento de favelas e loteamentos informais ou clandestinos e ascensão da periferia como configuração urbana (SOUZA, 2001). A segregação social aumentou e, como explicado por Doxiadis, “Enquanto nossas cidades crescem, a distância entre os homens aumenta” (DOXIADIS, 1966, *apud* SANTOS, 1977, p.21).

Nos ensinamentos de Santos (2005, p. 159), “o espaço é apenas um reflexo da sociedade, uma tela de fundo onde os fatos sociais se inscrevem à vontade, na medida em que acontecem”. Ou seja, o espaço é um reflexo da sociedade e da forma como ela se distribui no território. E a cidade, a materialização dos processos que ocorrem no espaço.

Pensar a cidade, sem a necessária reflexão acerca de sua urbanização, é minimizar a compreensão do espaço e não pensá-la na completude da sua estrutura, a que deveria ter, a que se deseja e a que efetivamente se tem (CANUTO, 2010, p. 80).

Para avaliar o espaço urbano devemos considerá-lo como um todo e não somente locais que possuam infraestrutura e que o caracterizam como espaço ordenado (SANTOS, 2005). É necessário, e importante, considerar os locais com pouca, ou totalmente desprovidos, de

⁵ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948, pela ONU.

infraestrutura e que trazem desafios ao desenvolvimento e planejamento urbano, buscando hegemonia para sanar os problemas de uma cidade desigual.

Os institutos jurídicos que surgiram ao longo do período de franca ocupação do espaço urbano brasileiro tiveram como enfoque, em sua maioria, a regulamentação da ocupação do espaço, disciplinando modalidades e formas de parcelamento do solo, traçando diretrizes para a implantação de loteamentos, condomínios, incorporações imobiliárias. Pouco se disciplinou sobre a regularização de ocupações informais e irregulares (SANTOS, 2005). E o planejamento urbano neste processo?

O planejamento urbano e regional é o campo do conhecimento que associa ideias e teorias científicas para intervir e transformar a realidade social (LEITE, 2020). *“Is concerned mainly with informing processes of system change⁶”* (FRIEDMANN, 1987, p.54, *apud* SOUZA, 2002).

Para M. Souza (2002, p. 46)

planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, dizê-lo, de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar proveito de prováveis benefícios.

Neste sentido, observa-se que

o planejamento se propõe a responder às seguintes questões: O que fazer? Para que fazer? Como fazer? Quando fazer? Onde fazer? E com que meios fazer? Além disso, [...] o planejamento envolve vontade política e ações técnicas. “O planejamento pretende resolver da melhor maneira qualquer problema racionalizando a utilização das variáveis últimas em que atua, ou seja: o tempo, o espaço e os meios” (COSTA; SANTOS, 1997, p. 4, *apud* KHAIL, GEPI, 2019, p. 10-11).

O espaço organizado advém do interesse do Estado em reordenar o território e assim se utiliza de mecanismos legais que propõem essa organização visando interferir e modificar a estrutura espacial, para que esta seja igual, equânime. Por ter o espaço também uma estrutura social, se torna necessário buscar a sua melhor formação. A diversas formas de ocupação definem as características do espaço e, por consequência a estrutura social deste local, cindindo

⁶ “Preocupa-se principalmente em informar os processos de mudança do sistema”.

a sociedade e sua distribuição no território, dando forma a estruturas política, legal, econômica e produtiva (CROSTA, 1973, *apud* SANTOS, 2005, p. 178).

Em consonância com as políticas públicas de controle e uso do solo, cada vez mais pensou-se na forma de propiciar à população, em geral, garantias de uso eficaz da propriedade e instrumentos de regulamentação das aquisições, ainda que sem observância do direito posto em relação a propriedade.

A moradia é um direito social⁷ fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos. É dever do Estado propiciar condições dignas de existência, nelas incluindo o direito à moradia⁸ (BRASIL, 1988). Por direito social entenda aqueles ligados a direitos mínimos que garantem o bem-estar e qualidade de vida do indivíduo garantindo-lhe dignidade.

Sem a efetivação dos direitos sociais, é impossível a garantia de uma existência digna. Os direitos sociais são direitos humanos e, por significarem um conjunto mínimo de direitos que asseguram ao ser humano uma vida digna, uma pilastra do Estado Democrático de Direito (CANUTO, 2010, p. 166).

Estruturar o território e suas ocupações pela população por meio da figura do loteamento no ordenamento do espaço urbano possibilitou ao seu futuro ocupante a fruição de um local que atendesse às necessidades de moradia digna. O loteamento pode se dividir em três classificações: regular, irregular e clandestino. Loteamento regular é aquele que segue regras, ou seja, é aprovado e implantado seguindo a um conjunto de normas legais e critérios para sua aprovação. Loteamento irregular é aquele que possui algum grau de regulamentação, em geral são aprovados pelo município, entretanto, não seguem as regras para sua implantação, gerando precariedade em sua infraestrutura. Já o loteamento clandestino é aquele que não segue quaisquer normas e é implantado sem licença municipal, carecendo de infraestrutura.

⁷ São direitos sociais aqueles classificados como de segunda geração, surgidos no início do século XX. Direito à assistência social, educação, trabalho, habitação, previdência social, subsistência, amparo à doença e à velhice, liberdade sindical e de greve são exemplos. Os direitos de primeira geração compreendem os direitos civis e políticos, compostos pelas liberdades clássicas (liberdade individual, direito à vida, à propriedade, à igualdade, à liberdade de expressão, à participação política e à locomoção).

⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

3.2 Evolução das leis brasileiras sobre o uso do solo e suas transformações no ordenamento urbano

Para estudar a legislação é preciso entender de plano sua hierarquia. As leis federais se sobrepõem as leis estaduais que também prevalecem em relação às leis municipais. Há assuntos de competência exclusiva da União e também assuntos de competência compartilhada entre os outros entes da federação (Estados, Municípios e Distrito Federal). Quando estudamos o planejamento urbano a competência legislativa é compartilhada, ou seja, cabe a todos os entes da federação disciplinar a matéria naquilo que lhe seja afeto, ou seja, tomando como exemplo os municípios, a eles cabem disciplinar as regras de interesse local, sem deixar de observar o que pregam as leis estaduais e federais.

Neste período de franca ocupação do território urbano das cidades a legislação nacional já vinha se preocupando com o crescente desenvolvimento do loteamento de terrenos para venda mediante o pagamento do preço, com a finalização da transferência de domínio do imóvel somente após o registro da escritura de compra e venda, conforme previa o Código Civil de 1916 que dava disposições gerais sobre a celebração de contratos de compra a venda no Livro II que tratava do Direito das Coisas (BRASIL, 1916). O Decreto-lei 58/1937 assim dispôs sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamentos em prestações, já disciplinando a necessidade de aprovação de um plano urbanístico prévio junto a prefeitura municipal (BRASIL, 1937)⁹.

O primeiro ato legal que tratou sobre ocupações irregulares do território foi o Decreto-lei 271/1967, que disciplinava sobre loteamentos urbanos e previu a não indenização para fins de desapropriação a lotes ou loteamentos irregulares (BRASIL, 1967)¹⁰. Segundo parecer do jurista Hely Lopes Meirelles (BRASIL, 1967, p. 1), referência seminal dos estudos do direito urbanístico, a revisão ao Decreto-lei de 1937 teve iniciativa pelo Ministério Nacional de Planejamento em 1965 e continha dispositivos moralizadores sobre a atividade dos loteamentos

⁹ Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva: ... § 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e a planta de loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias, militares e, desde que se trata de área total ou parcialmente florestada as autoridades florestais.

¹⁰ Art. 5º Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos.

e responsabilização de loteadores desonestos que “tudo prometem e nada realizam em seus loteamentos”, entretanto, foi aprovado de forma simplificada ao projeto original.

Doze anos seguiram até a promulgação da Lei Federal nº 6.766/1979 disciplinando sobre as modalidades e formas de parcelamento do solo, traçando diretrizes para a implantação de loteamentos e desmembramentos novos e regularização daqueles existentes (BRASIL, 1979). Sua promulgação se deu voltada a sanar a problemática urbanística brasileira, tendo em vista a concentração populacional nas grandes cidades e a explosão do déficit de moradia, cenário que se mostrou um terreno fértil para a proliferação de invasões e de loteamentos clandestinos. Leon Delácio de Oliveira e Silva, Leonardo Teles de Oliveira e Eduardo Teles de Oliveira (2019, p. 69) explicam que essa lei “estabelece normas gerais para o parcelamento do solo urbano, com vistas a regulamentar o processo de urbanização de uma gleba (área de terreno que ainda não foi dividida/parcelada), mediante sua divisão e redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções urbanísticas”. Suas disposições gerais previram a vedação de venda e promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado¹¹, tipificando como crime contra a Administração Pública a promoção de loteamentos, sem observar a lei (artigos 50 a 52).

Esta legislação, entretanto, não coibiu que novos espaços surgissem sem a observância das regras impostas, permanecendo situações de irregularidade nas ocupações do território. A Lei Federal nº 6.766/1979, vigente até os dias atuais, foi alterada por catorze outras legislações, entre leis e medidas provisórias, contudo as alterações substanciais ocorreram através da Lei Federal 9.785/1999 que buscou seu aprimoramento e a modernização para alcançar políticas públicas de universalização do acesso à moradia (BRASIL, 1999). Esta revisão teve início em 1995 e foi finalizada em 1999 no Governo Fernando Henrique Cardoso, através do trabalho da SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, na realização da principal meta da Política Nacional de Habitação com objetivo de propiciar o acesso à moradia adequada para todos, tendo dentre as ações programáticas e institucionais a regularização dos assentamentos e promoção do acesso à terra urbana¹². Desde o ano 2000 tramita na Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 3.057 conhecido como Lei de Responsabilidade Territorial, que propõe ampla revisão à norma buscando conferir agilidade

¹¹ Art. 37 É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

¹² Apresentação da Lei Federal nº 9.785/1999 por Edson Ortega Marques, Diretor de Habitação do Governo Federal.

aos processos de licenciamento de novos parcelamentos urbanos e maior acesso à lotes regularizados, mas ainda sem previsão de votação.

A partir de 1980 um intenso movimento por reforma urbana foi gradualmente implantado através da crescente mobilização social através de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais (FERNANDES, 2008, p. 3)

Durante o processo de urbanização nacional diversas Constituições foram promulgadas ou outorgadas, 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº. 1 de 1969. No entanto, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana. Dentre as regras da Carta Constitucional, o legislador previu a política do desenvolvimento urbano com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182), estabelecendo regras para que municípios adequassem suas leis, notadamente em relação a propriedade (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal Brasileira previu em seus artigos 182 a 191 a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público, bem como a política agrícola e fundiária e a reforma agrária. A propriedade é tratada como direito fundamental, estatuído no artigo 5º, XXII, XXIII e XXIV¹³.

No intuito da regulamentação da política urbana, estabelecida nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, disciplinando diretrizes para que as cidades desenvolvessem seu planejamento territorial envolvendo a população a partir de instrumentos urbanísticos (BRASIL, 2001). O objetivo do Estatuto da Cidade é estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, conforme dispõe o artigo 1º da lei. O Estatuto da Cidade, desde a sua promulgação foi considerado um importante marco regulatório voltado a promoção social

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ...

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

e urbana, oferecendo base jurídica sólida para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana (FERNANDES, 2013, p. 214). Este instituto jurídico traz proposições que objetivam a participação social na elaboração de propostas para a política urbana, com enfoque nas funções sociais da cidade e a propriedade urbana, e estabelece diretrizes gerais para a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, por meio de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação (artigo 2º, inciso XIV).

Dentre os instrumentos para desenvolvimento da política urbana, o Estatuto fixa, como instituto jurídico e político a regularização fundiária (artigo 4º, V, “q”), elevando o direito à moradia à condição de diretriz geral da política urbana, que prevê formas de regularização das moradias e determina que a atuação dos entes públicos garanta a infraestrutura urbana adequada (NUNES, 2019, p. 60). O Estatuto abriu possibilidades para a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante normas especiais e urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população ali inserida e as normas ambientais (CANUTO, 2010). A regularização fundiária se tornou parte do resgate da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III)¹⁴, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, pautado na segurança do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça estabelecidos na Constituição Federal seguida pelo Estatuto da Cidade.

Em 2007, com a Lei nº 11.481, houve a atualização de diversas leis e regramentos federais em atenção à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, propiciando à União a execução de políticas públicas de regularização fundiária de interesse social em áreas públicas de sua propriedade, adequando-se a nova realidade sobre o planejamento territorial (BRASIL, 2007).

A Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009, criou o Programa Terra Legal para a Regularização Fundiária de áreas da União na Amazônia (BRASIL, 2009b) e, no mesmo ano, foi a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, que se dedicou a, também, regulamentar a regularização fundiária (BRASIL, 2009a), permanecendo como condutora dos processos de regularização fundiária no Brasil até o ano de 2017. Todos os instrumentos jurídicos até aqui citados, quando trataram de parcelamento ou ocupações irregulares, disponibilizaram instrumentos urbanísticos aos municípios brasileiros

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: ... III - a dignidade da pessoa humana.

para efetivar a regularização fundiária de interesse social, para núcleos informais ou clandestinos, onde se assentaram, predominantemente, a população de baixa renda.

A progressão desse processo teve continuidade em 22 de dezembro de 2016 quando foi editada a Medida Provisória nº 759, pelo Governo Federal (BRASIL, 2016a), dispendo sobre a regularização fundiária rural e urbana, dispositivos sobre liquidação de créditos decorrentes de assentamentos da reforma agrária, regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e mecanismos voltados à de alienação de imóveis da União. Proposta em regime de urgência, teve por fundamento de relevância da matéria frente aos problemas estruturais decorrentes da desconformidade entre as normas antes existentes e a realidade fática, que impedia a concretização do direito à moradia, produzindo efeitos negativos no que se refere ao ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e saúde pública¹⁵. A medida provisória, foi convertida na Lei 13.465/2017, com algumas alterações e incorporações ao texto original, determinando novas regras para a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, simplificando procedimentos de ordem urbanística e ambiental, trazendo inovações ao ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2017). A grande novidade dessa lei é a introdução da figura da regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) acrescentando uma possibilidade legal inexistente no Estatuto da Cidade, trazendo a oportunidade de núcleos informais consolidados e que não são classificados como sociais se tornem regulares seguindo critérios simplificados da nova norma, independentemente das condições financeiras de seus ocupantes. A lei abarca núcleos irregularidades que se formaram não por uma questão econômica, mas por descumprimento da norma.

Vigente no território nacional a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) tem o intuito de dar cumprimento ao comando constitucional que, por vezes, vinha sendo mitigado por leis que pouco disciplinavam sobre a regularização fundiária urbana e rural. A iniciativa governamental tem como finalidade legalizar a situação da propriedade e das ocupações de milhares de núcleos familiares que há décadas aguardam solução à sua situação precária, conferindo segurança jurídica à moradia¹⁶.

Inúmeras são as críticas que o planejamento urbano – e as políticas e práticas urbanas daí decorrentes – recebeu, recentemente, sobre o tratamento que dispensou às cidades, neste século, no que diz respeito ao zoneamento e às legislações de segregação de usos

¹⁵ Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR (item 7).

¹⁶ *Ibidem* EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades MP CCPR.

(FERNANDES, 2000, p. 205). Entretanto, a lei de regularização fundiária, em termos de ordenamento jurídico, teve a finalidade de reorganizar os espaços urbanos a partir de um instrumento corretivo para que o local considerado como irregular seja recepcionado pelo ordenamento urbano da cidade e este é o desafio que encontramos na prática.

3.3 A Lei Nacional de Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017 e suas principais inovações

O caminho percorrido no arcabouço jurídico brasileiro para que se chegasse a esse instrumento é complexo e foi bastante lento. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) atribui à União a responsabilidade para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX) que devem ser seguidas pelos órgãos da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) compartilhando competência entre eles para promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX). Os Municípios também possuem a responsabilidade de zelar pela proteção do direito à moradia (artigo 30, incisos I, II e VIII). Sob essa responsabilidade a Lei Federal nº 13.465/2017 veio integrar o ordenamento jurídico nacional com normas aprovadas pela União para todos os demais entes da federação (BRASIL, 2017).

Ocupações irregulares segundo a classificação do IBGE (2010) são aglomerados subnormais que tem seu enquadramento a partir dos critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. São constituídos de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa.

As inúmeras leis promulgadas no Brasil visando o planejamento para o parcelamento do solo não foram capazes de impedir ocupações irregulares de áreas públicas, surgimento de favelas e loteamentos informais ou clandestinos, o que promoveu a ascensão da periferia como configuração urbana (SOUZA, 2001). Neste sentido a regularização fundiária é considerada como “o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em

desconformidade com a lei para fins de habitação” (ALFONSIN *apud* FERNANDES, 2000, p. 216).

A regularização fundiária, como instrumento da política urbana, deve ser entendida como o processo por meio do qual se estabelece um legítimo vínculo jurídico entre um bem imóvel e o respectivo titular do direito de propriedade ou de outro direito real¹⁷. Consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 10 da Lei nº 13.465/2017) (BRASIL, 2017). Visa integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades inovando em vários procedimentos, sobretudo legais, mas o presente estudo se atentou, em especial, a simplificação de regras e procedimentos para inserção do parcelamento irregular no ordenamento urbano que rege o território.

A lei inova ao reconhecer a possibilidade de regularizar parcelamentos em áreas fora do zoneamento urbano municipal, classificando como núcleo urbano todo assentamento humano informal, com uso e características urbanas, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural no território do município. Inicialmente, ainda nas disposições da Medida Provisória 759/2016 (BRASIL, 2016a), a regularização fundiária rural havia sido prevista com a finalidade de legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento, conferindo segurança jurídica à sua situação antes precária¹⁸. Na conversão em lei federal houve a inclusão da possibilidade da regularização fundiária de “[...] imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972...”¹⁹ (BRASIL, 2017), independente das formas de uso da terra.

Da classificação dos núcleos urbanos, surge a subdivisão entre informais e informais consolidados, sendo a primeira atribuída aos núcleos clandestinos, irregulares ou que não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação. A segunda classificação se dá para os núcleos de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a

¹⁷ Direito real é um conjunto de princípios e regras que disciplina uma relação jurídica entre pessoas tendo em relação a bens (propriedade, superfície, servidão, usufruto, uso, habitação, direito do promitente comprador do imóvel, penhor, hipoteca, anticrese, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, laje – art. 1225 do Código Civil).

¹⁸ *Ibidem* EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades MP CCPR.

¹⁹ Lei que cria o Cadastro Ambiental Rural.

natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, atribuindo aos municípios a possibilidade de avaliação e classificação destes locais.

Como na medida provisória, a lei manteve um limite temporal para aplicação das regras de regularização, tornando-as possível para núcleos urbanos informais comprovadamente existentes e implantados, até a data limite de 22 de dezembro de 2016. Portanto, seguiu a regra constitucional que confere aos Municípios²⁰ a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 2016a).

Além da regularização fundiária de aglomerados subnormais, classificados como baixa renda, simplificou as regras para a regularização de núcleos informais onde predominam ocupações cujos moradores não se enquadrem como baixa renda ou de interesse social, classificados como sendo de interesse específico, subdividindo os processos de regularização fundiária em dois seguimentos específicos.

As formas de regularização fundiária são tratadas a partir da classificação social dos ocupantes dos núcleos informais, a saber (BRASIL, 2016a):

a) REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social: voltadas para ocupantes de aglomerados subnormais de baixa renda²¹, e;

b) REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico: voltadas para ocupantes de núcleos informais que não se enquadrem na categoria social.

A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas, não condicionando que estes locais sejam previamente classificados como ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

A regularização fundiária de interesse específico coloca no cenário das regularizações fundiárias terrenos e núcleos onde geralmente se inserem edificações e residentes com renda e condições sociais e de vida melhores que aqueles enquadrados como ocupantes da REURB-S, mas que ainda não possuem uma moradia regularizada. Ou seja, possibilita tornar legal locais consolidados ao longo dos anos com características de um loteamento regular, entretanto, sem aprovação municipal, onde lotes são comercializados, residências edificadas, ruas são abertas

²⁰ Artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

²¹ Compreende a avaliação da renda familiar, que pode ser de no máximo cinco salários mínimos nacional.

e implantadas com um certo grau de organização, mas ainda assim sem a autorização do poder público.

Inovou a lei ao também possibilitar a regularização de ocupações e edificações irregulares em áreas de proteção ambiental, mediante apresentação de estudos e diagnóstico destas ocupações que podem ser consideradas passíveis de licenciamento. Sem o procedimento da regularização fundiária às edificações situadas em área de preservação são obrigatórios o licenciamento ambiental, compensação ou até mesmo a demolição. Estabeleceu, ainda, regras simplificadas para aprovação da regularização fundiária, possibilitando a dispensa de equipamentos comunitários e melhorias habitacionais para esses locais, exigindo para a regulamentação do núcleo infraestrutura considerada essencial, assim relacionadas no corpo da lei: saneamento básico compreendendo abastecimento de água e sistema de coleta e afastamento de esgoto sanitário; iluminação pública e drenagem urbana quando necessária²². Com isso, a lei delegou aos municípios a competência de avaliar as questões de infraestrutura dos locais a regularizar, com o critério de exigir ou dispensar infraestrutura que não essencial e que em princípio não seja necessária para sua regularização (área pública para futuros equipamentos, área de lazer, área verde, largura mínima de vias, asfalto, calçadas, arborização e todas as demais exigências na aprovação regular de um loteamento) (BRASIL, 2016a).

A aprovação dessa lei e sua implementação em todo o território nacional foi muito questionada sobretudo por arquitetos e urbanistas e seu respectivo Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, que preza pela categoria, em razão da exigência de instalação de requisitos mínimos de infraestrutura para locais passíveis de regularização, dispensando a estrutura de instalação de equipamentos comunitários e melhorias habitacionais, visto só exigir a infraestrutura essencial (BRASIL, 2016a).

Todas as novas regras trazem um ônus aos municípios, cuja atribuição precípua está voltada na promoção da regularização fundiária, ainda que os núcleos passíveis de regularização deixem de atender aos requisitos mínimos de leis municipais de ordenamento

²² Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:
(...)

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

urbano, uso e ocupação do solo, macrozoneamento e zoneamento e regras edilícias. Com a regularização fundiária pela lei atual os loteamentos informais regularizados permanecerão, numa fase pós-Reurb, com deficiências urbanísticas a serem sanadas pelo município, sem que seja possível inseri-los numa classificação de total regularidade perante as normas municipais vigentes.

A necessidade de se estabelecer leis que regulam o espaço decorre destas inconsistências espaciais, ou seja, quando seu ordenamento não é homogêneo, não ocorre de forma ordenada em todos os locais do território e vão se adequando de acordo com as mudanças sociais.

O espaço é a matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem tanto domínio sobre o homem, nem está presente de tal forma no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem entre si estes pontos são elementos passivos que condicionam a atividade dos homens e comandam sua prática social (SANTOS, 1979, p.172).

Propriedade e uso da terra, as formas e controle do planejamento e ordenamento do uso do solo, são exemplos de forma de melhor adequação da cidade à sua população, analisando as leis brasileiras voltadas ao controle das ocupações do território.

Regularizar os núcleos urbanos informais traz segurança e dignidade aos moradores, gera qualidade de vida à comunidade e permite a correta gestão do espaço urbano, pois insere estas áreas, antes segregadas, no ordenamento da cidade.

Ao realizar a regularização fundiária, o Município busca eficácia ao direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, gerando informações para arrecadação de tributos, tornando possível o acesso a financiamentos e dando segurança aos ocupantes.

A regularização fundiária guarda como preceito mitigar ilegalidades da ocupação irregular, garantindo aos seus moradores cidadania e assegura aos municípios brasileiros o exercício da função social das cidades, melhorando a qualidade de vida da sua população.

A Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017) promoveu alterações consideráveis à Lei 6.766 (BRASIL, 1979) disciplinando regras ao condomínio de lotes e do loteamento por acesso controlado (artigo 2º, §7º e §8º e artigo 4º, §4º) e sobre atividades de associação de moradores de proprietários de imóveis (artigo 36-A). Estes dispositivos regulamentam a figura do condomínio de lotes criada pela mesma lei 13.465/2017 e incorporada ao Código Civil de 2002 no artigo 1.358-A (BRASIL, 2002).

3.4 O Município de Jacareí e os reflexos do fenômeno da desmetropolização da capital São Paulo

O fenômeno da urbanização brasileira se generalizou, a partir da década de 1970, e o desenvolvimento das grandes cidades transbordou para as cidades intermediárias, ao lado de cidades locais, adotando um modelo geográfico de crescimento espraiado (SANTOS, 2008, p. 09), transformando espaços em uma verdadeira metamorfose, indicando uma nova fase da urbanização (LENCIONI, 2015, p. 08).

Cidades próximas à São Paulo, como Jacareí e São José dos Campos, que distam 74 e 86 quilômetros respectivamente, tendo como eixo a Rodovia Presidente Dutra, passaram a compor uma zona de influência da metrópole, transformando seus espaços e sofrendo os efeitos da urbanização. Embora seja algo mais perceptível nas cidades maiores, há uma mudança na urbanização que não pode ser reduzida à questão da escala ou à do tamanho da aglomeração ou da população (PEREIRA, 2008, *apud* LENCIONI, 2020, p. 175).

Pode-se, desse modo, falar em uma metropolização contemporânea da “desmetropolização”, fenômenos que se dão simultaneamente. O perfil urbano se torna complexo, com tendência à onipresença da metrópole, através de múltiplos fluxos de informação que se sobrepõe aos fluxos de matéria e são o novo arcabouço de sistemas urbanos (SANTOS, 2008, p. 10). Pelas novas forças de irradiação ou desconcentração, para todo o território nacional, temos uma redefinição do sistema urbano nacional, através da formação de novas aglomerações urbanas e metropolitanas, do fortalecimento das cidades médias (GOMES; OLIVEIRA, 2010, p. 43). A transição pós-metropolitana de São Paulo ocorreu de forma linear em relação ao Vale do Paraíba, em direção ao interior paulista, ocasionando a urbanização regional e uma mudança paradigmática na verdadeira natureza do processo de urbanização sinalizando a transformação da urbanização metropolitana para a regional (SOJA, 2013, p. 150 *apud* LENCIONI, 2015, p.10).

Segundo aponta Müller (1969), a importância do fato urbano na região pode ser percebida pelo grau de urbanização, em relação ao município de Jacareí, sua população total teve um grande crescimento populacional entre as décadas de 1934-1960, correspondente a 157,5%, passando de 10.922 para 35.754 habitantes. De acordo com o Censo Demográfico de 1960, a população urbana, já naquela época, somava 79% de sua população total. Com a dinamização demográfica e socioeconômica corroborada pela instalação de indústrias na região, Jacareí foi classificada como médio centro industrial quanto ao volume de operários e quanto as características de produção poli industrial, em razão da diversidade de indústrias sem

uma predominância marcante, tornando-se uma das sete cidades mais importantes da região já na década de 1960 (MÜLLER, 1969). De acordo com Domingos, Gomes e Nogueira (2022, p. 5), a partir dos anos 1970, as dinâmicas populacionais de crescimento e migração se atenuaram sob o ponto de vista quantitativo, mas passaram a assumir nova significação em função de diferentes processos globais de reestruturação (tecnológica e produtiva), amparados, no país por políticas, planos e programas de desenvolvimento nacional, regional, urbano.

A estrutura da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN, privilegiada pelas cidades situadas às margens da rodovia Presidente Dutra, teve essa configuração da urbanização regional reforçada pela ocupação das indústrias em terrenos situados às margens da estrada. Jacareí se encontra estrategicamente na região, interligada a rodovias que formam um sistema de transporte capaz de atender fluxos de carga, o que facilita o escoamento de produção, como pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1– Principais Rodovias em Jacareí

<u>RODOVIAS (Nacional e Estadual)</u>	<u>Interligação</u>
BR 116 – Rodovia Presidente Dutra	São Paulo ao Rio de Janeiro
SP 65 – Rodovia Dom Pedro I	Jacareí a Campinas
SP 70 – Rodovia Ayrton Sena	Jacareí a São Paulo
SP 70 – Rodovia Gov. Carvalho Pinto	Jacareí a Taubaté (continuidade da Rod. Ayrton Sena)
SP 66 – Rodovia Henrique Eroles/ Geraldo Scavone	Estrada Velha São Paulo – Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado por Cíntia Franco Alvarenga Abdo (2022)

Apesar de inserida em uma região de forte dinâmica econômica a ocupação urbana de Jacareí, como toda cidade industrial brasileira, seguiu a lógica da urbanização precedida pela “industrialização com baixos salários”, caracterizada pela desigualdade social, segregação espacial, degradação ambiental e a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (MARICATO, 2003). Há que se reconhecer os riscos da excessiva concentração urbana no conjunto São José dos Campos – Jacareí, como consequência direta das forças de mercado que organizam as economias de aglomeração, carregando marcas da total ausência de programas regionais relacionados à organização do território no período de intensificação destas ocupações (MELLO; RIBEIRO MOREIRA, 2010, p. 83), o que limitou os municípios a elaborarem leis para o uso do solo e deixou evidentes marcas de periferização do território.

Apesar da cidade ser “vista como um produto social” e para entendê-la busca-se “relacionar o processo de reprodução do capital ao de produção do urbano” (LENCIONI, 2017, p. 79), as cidades se transformaram em espaços caóticos, que careciam de regulação, de

políticas públicas para amenizar os problemas advindos de políticas econômicas, desconectadas da realidade social do país. Com os municípios brasileiros acompanhando a evolução dos processos de urbanização, iniciaram as políticas voltadas ao melhor ordenamento do território. Neste contexto, entender o desenvolvimento das cidades, acompanhando a evolução das leis que regram as ocupações do território, possibilita compreender como as políticas públicas, voltadas para melhoria no planejamento e ordenamento do solo, têm buscado ganhos de qualidade de vida e bem-estar, para o morar e viver da população.

Dentre os instrumentos urbanísticos do planejamento urbano desenvolvidos na legislação brasileira, pode ser citado o zoneamento, difundido no Brasil a partir do século XX. Este instrumento é caracterizado pela aplicação de um sistema legislativo, normalmente em nível municipal, que regula o uso e ocupação do solo urbano por parte dos agentes de produção do espaço urbano, tais como as construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis e o próprio Estado. A maioria das cidades brasileiras adota o zoneamento de uso do solo como um instrumento determinante de planejamento urbano. “O zoneamento pode ser entendido com um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares” (SILVA, 1995, *apud* FERNANDES, 2000, p. 219). Segundo Villaça (1999), o zoneamento é a legislação urbanística que varia no espaço urbano. No Brasil, o zoneamento tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século passado. A principal característica do direito urbanístico refere-se ao fato de ser um instrumento normativo, a partir do qual o poder público atua no meio social e no domínio privado para ordenar o espaço no interesse coletivo.

O planejamento urbano é o processo de desenvolvimento e gestão de cidades, bairros e comunidades, que envolve a análise e estabelecimento de metas, objetivos e políticas para o uso do solo, a regulação da construção e do desenvolvimento urbano, a elaboração de estratégias de transporte e mobilidade, a gestão ambiental e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes. O objetivo do planejamento urbano é garantir um ambiente urbano mais saudável, seguro, eficiente e sustentável, através da articulação e coordenação de diversas políticas públicas e privadas, envolvendo a participação da comunidade e o respeito aos direitos de propriedade e ao bem-estar social. Esta realidade também pode ser verificada no município de Jacareí. É possível observar que essa preocupação sobre o planejamento urbano visava proporcionar melhor qualidade a quem vivia e se servia da cidade, entretanto, a atuação do legislador municipal esbarra na conjunção de diferentes legislações, o que causa um embrolho jurídico e traz dificuldades quando se busca a regularização fundiária.

3.5 Finalidade do Direito Urbanístico na construção de normas sobre o planejamento urbano:

O Direito Urbanístico consiste em um conjunto de normas reguladoras da atividade urbanística voltadas ao planejamento urbano. O planejamento é considerado um instrumento jurídico, que permite a “realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social” (SILVA, 2010, p. 88, *apud* INSTITUTO SOMA, 2021). Um dos maiores problemas da atualidade são os inegáveis efeitos negativos que a urbanização²³ traz para a cidade e o direito urbanístico tem como finalidade contribuir e trazer soluções, buscando meios de organização do território através de intervenções do Poder Público (DOMINGUES; DALLARI; DI SARNO, 2011, p. 61). Inicialmente com a finalidade de embelezar as cidades, o urbanismo passou a ser regrado ao longo dos anos, através de normas de desenvolvimento, funcionalidade, racionalização do uso e ordenamento do solo.

O urbanismo se apresenta como uma ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência (TESTA, 1974, p.10 *apud* SILVA, 1997, p. 25).

A atividade urbanística decorre de uma função pública e, portanto, é executada pelo Poder Público. Segundo Meirelles (1994, p. 378) a finalidade desta atividade deve buscar a organização dos espaços de modo a proporcionar melhores condições de vida ao homem na comunidade, através de intervenções na propriedade pública e privada por meio de instrumentos normativos (leis e outras normas). No entendimento de Canuto (2010), a fundamental importância da atividade urbanística visa atribuir ao Estado as regras para ditar o planejamento, políticas públicas e estruturação do espaço, apontar estratégias na solução de problemáticas do parcelamento do solo e do planejamento urbano e assim desenvolver a função social da cidade. Essa abordagem social para a questão urbana foi inaugurada com a Constituição de 1988, quando a política urbana deixou de ser entendida como modernização do espaço urbano e passou a se identificar como direito à cidade (SANTOS, 2017, p. 25).

²³ Emprega-se aqui o termo urbanização para designar o fenômeno de concentração urbana, não apenas do crescimento da cidade, mas para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural (SILVA, 1997, p.21).

Na função social da cidade, entrevê-se um lugar, não apenas geográfico e de reunião de pessoas, mas um espaço para habitação, trabalho, circulação, lazer, integração entre os seres humanos e o crescimento educacional e cultural. Quanto à função social da propriedade, explicita-se a sua utilização com base no interesse geral e não individual (CANUTO, 2010, p. 117).

Estudar o Direito Urbanístico e o planejamento urbano é de fundamental importância para o planejamento urbano e regional e contribui para entender os processos da política urbana. Segundo Penalva Santos (2017) a política urbana tem uma dimensão regulatória de uso do solo, mas também outra dimensão relativa ao fomento do desenvolvimento urbano, ou seja, sua função é exercida através da regulação do espaço pelas leis e outros regulamentos, mas há a necessidade de adequação às transformações socioeconômicas que ocorrem ao longo do tempo, sendo o Poder Público o responsável por mediar os conflitos de interesses que surgem pela terra urbana, privilegiando interesses coletivos, o que nem sempre acontece e faz com que as disputas pela terra tornem-se cada vez mais acirradas, o que por consequência acaba por elevar o estímulo a ocupações irregulares. Isso porque, no que se refere a habitação, as cidades não são pensadas e construídas para atender ao direito à moradia de forma justa, o que se verifica é que o capital molda as cidades para satisfazer interesses financeiros. (NUNES, 2019, p. 62). No Brasil, o excesso de rigor das normas urbanísticas e o alto preço das moradias regulares resultam na construção das moradias pelos próprios moradores com a ausência total do cumprimento da legislação urbanística.

O planejamento urbano aparece, então, como atividade que organiza e operacionaliza as contradições do desenvolvimento desigual e combinado, fruto da divisão social do espaço. Atividade organizadora e operacionalizadora que é, o planejamento baseia-se numa racionalidade técnica deduzida de premissas ideais, mas encontra pela frente uma realidade complexa e, sobretudo, contraditória, poucas vezes passível de tratamentos técnico-rationais (CAMARGO; LAMPARELLI; GEORGE, 2007, p. 13). No campo da legislação urbana brasileira, o Direito tem sido instrumento de uma disputa por um modelo de cidade: de um lado serviu aos interesses capitalistas que configuraram uma cidade excludente e segregadora e, mais recentemente, tem servido de ferramenta a movimentos sociais e setores interessados na mudança dessa cidade a fim de transformá-la em um território mais efetivo à justiça social, inclusive disputando o sentido ético desse conceito. Assim, o direito urbanístico constitui-se num conjunto de normas urbanísticas que objetivam organizar os espaços urbanos, promovendo melhores condições de vida e justiça social à sociedade (SAULE JUNIOR, 1997, *apud* FERNANDES, 2000, p. 130).

3.6 A Regularização Fundiária na Prática e os Desafios ao Zoneamento Urbano Municipal

O cenário das cidades brasileiras não está em consonância com o que a Lei 6.766/1979 (BRASIL, 1979) determina sobre o parcelamento do solo urbano. Passados mais de quarenta anos, desde sua promulgação, o crescimento das cidades continua tendo como causa a superconcentração do capital demandado pela industrialização, promovendo aumento crescente de população que, quando não está empregada, se “aloja” e não “habita” as cidades, manifestando uma série de problemas urbanos (SPÓSITO, 1988, p. 85). A consequência do ritmo acentuado do crescimento populacional urbano, associado a ausência do poder público, deu margem a irregularidades na ocupação do solo, sem a observância da norma, o que impediu a concretização do direito social à moradia e produziu reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública²⁴. A invasão de terras, espontânea ou organizada, é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão de habitação no Brasil (MARICATO, 2002, p. 82).

A Lei Federal nº 13.465 institui procedimentos administrativos capazes de legitimar a propriedade a ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados em todo o Brasil (BRASIL, 2017), legalizando a moradia de milhares de pessoas que vivem em situação irregular em relação à cidade.

Analisando a lei federal é possível identificar que o principal problema encontrado é a simplificação de regras para aprovação da regularização fundiária, dispensando que o local irregular observe a lei de parcelamento do solo, exigindo apenas a instalação de infraestrutura essencial, independentemente de onde esteja localizado o núcleo informal, seja em área urbana ou rural. Com isso, a lei delegou aos municípios a competência de avaliar as questões de infraestrutura dos locais a regularizar, com o critério de exigir ou dispensar obras e equipamentos que em princípio não seja necessária para sua regularização (área pública para futuros equipamentos, área de lazer, área verde, largura mínima de vias, asfalto, calçadas, arborização e todas as demais exigências na aprovação regular de um loteamento).

Essa nova regra traz ônus aos municípios, se preocupando apenas com a promoção da regularização fundiária, ainda que os núcleos informais deixem de atender requisitos mínimos das leis municipais de ordenamento urbano, uso e ocupação do solo, macrozoneamento, zoneamento e regras edilícias. Ou seja, considerando que muitas vezes os municípios possuem

²⁴ Ibidem EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades MP CCPR.

problemas de disponibilidade de orçamento, a dispensa de infraestrutura na regularização fundiária de interesse específico, descartando o potencial financeiro de seus moradores, pode significar a oneração futura do ente público para concretizar a regularidade completa destes locais, principalmente porque o mapa de localização dos núcleos irregulares de interesse específico de Jacareí (figura 8) aponta que a maior parte destes locais estão fora da área urbana e longe de equipamentos públicos e infraestrutura.

Outro problema enfrentado pelo município ao promover a regularização fundiária à margem das suas leis de planejamento urbano reside na aplicação das regras de macrozoneamento e zoneamento para os núcleos informais consolidados, justamente pela ausência de atendimento às regras municipais. Ou seja, mesmos regularizados tais locais não se enquadram ao zoneamento municipal, sem que se observe o plano diretor de ordenamento territorial e a lei de uso e ocupação do solo, simulando uma situação que não regulariza o núcleo de fato às leis municipais na medida em que o local não se integra a estas normas. Embora a legislação fundiária tenha inovado em vários procedimentos, buscando inserir de forma legal núcleos informais consolidados no território, passando de irregulares para regulares, ao término do procedimento de regularização fundiária o local ainda permanecerá estranho ao zoneamento da cidade, dificultando a possibilidade de atender plenamente as funções sociais da propriedade.

Mesmo que atendidas as exigências mínimas da lei fundiária, dada a simplificação de suas regras, muitos questionamentos surgem em âmbito municipal em relação a qual zoneamento enquadrar os núcleos, dada sua localização, formas de ocupação, que em geral não obedecem às normas de adensamento, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento do solo, desrespeitando o zoneamento, seriam inseridos em qual categoria? Quais adequações de ordem legal deverão incidir que possibilitem a inserção em zoneamento estabelecido pelo município para a região onde este se localiza para que seja respeitada a metragem mínima de lotes, taxas de permeabilidade, regras para futuras construções, desdobro, unificação e fusão de lotes? Ainda que se admita o desdobro, como proceder? Qual metragem mínima utilizar, pois muitos dos imóveis não terão sequer a metragem especificada na região a partir da classificação municipal? Estas são questões importantes que devem ser consideradas neste processo.

A regularização traz à tona a necessidade da definição de novas outras regras para os locais antes informais e agora regularizados, devendo se estabelecer novos instrumentos urbanísticos que possibilitem a adequação dos núcleos regularizados ao ordenamento urbano da cidade. Pensar e planejar a cidade exige propor formas de eliminar a segregação de assentamentos, núcleos, loteamentos irregulares e clandestinos, para que a partir da finalização de sua regularização o local possa então se enquadrar às leis municipais, sobretudo no que

compete ao uso e ocupação do solo. Deverá o município prever mais um tipo de zoneamento após a regularização fundiária, para assim solucionar possíveis conflitos entre os parâmetros urbanísticos existentes e a realidade adotada para a regularização (menos restritiva)? São questões que demandam ao município análise e planejamento para solução dos conflitos das áreas em processo de regularização fundiária, em especial aos núcleos de interesses específico (Reurb-E), frente ao ordenamento urbano da cidade, de forma a viabilizar a concreta adequação de locais informais, já que para essa categoria de regularização não há previsão da instalação de ZEIS dado que o local não é de baixa renda, em que pese ser irregular.

Analisando as leis municipais de Jacareí, voltadas ao controle das ocupações do território, é possível verificar que a propriedade e uso da terra, as formas e controle do planejamento e ordenamento do uso do solo são exemplos da forma de adequação da cidade às demandas da população, apesar das influências do setor financeiro na organização da cidade. A lei de regularização fundiária por sua vez tem como ponto positivo a finalidade de trazer segurança e dignidade aos seus moradores, possibilitar qualidade de vida à comunidade e possibilitar ao poder público a correta gestão do espaço urbano, inserindo áreas antes à margem do ordenamento da cidade. Ao promover a regularização fundiária, o município efetiva o direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, dando segurança aos ocupantes.

Em face de tantas concepções vigentes sobre o que vem a ser regularização fundiária, parece óbvio que estamos lidando com um fenômeno que integra diferentes dimensões. De fato, nossa compreensão tem avançado no sentido de que a regularização fundiária é uma intervenção que, para se realizar, efetiva e satisfatoriamente, deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma dessas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo (FERNANDES, 2000, p. 215).

Os problemas aqui apontados demonstram que a legislação urbanística municipal, embora tenha se alterado ao longo dos anos, regravando as diversas formas de ocupação do território, não foi capaz de conter a ocupação espontânea e irregular em Jacareí que, como muitos municípios brasileiros vê-se hoje com a tarefa de regularizar núcleos informais consolidados, inserindo-os nas políticas sobre o planejamento urbano. A execução da lei de regularização fundiária, entretanto, tem demonstrado que referidos núcleos, mesmo após a regularização, continuarão, por muito tempo, distantes da realidade do ordenamento da cidade. O que se vê na concretude da lei é a transformação dos padrões de urbanização, trazendo novos desafios em proporcionar aos seus moradores a inclusão, fruição da cidade e da sua propriedade.

Ou seja, a regularização fundiária ainda está bem distante de proporcionar o pleno exercício da cidadania.

3.7 Diferenças legais na exigência de infraestrutura entre Loteamentos e Núcleos Informais Consolidados

As diferenças na exigência de infraestrutura entre loteamentos e núcleos informais consolidados encontram respaldo nas leis que os regulamentam. A Lei Municipal nº 5.867/2014 exige de loteamentos a serem aprovados e implantados uma extensa lista de infraestrutura (JACAREÍ, 2014), somadas às exigências da Lei Federal nº 6.766 que define as regras do parcelamento do solo urbano (BRASIL, 1979). Já a nova lei que possibilita a regularização fundiária de núcleos informais deixa de exigir muito desta infraestrutura, simplificando procedimentos e priorizando o que considerou como infraestrutura essencial, com regras mais brandas e que desfavorecem a organização do território. O objetivo desta Lei foi dinamizar o processo de regularização e tornar o procedimento para sua aprovação menos burocrático, guardando como preceito mitigar ilegalidades da ocupação irregular e facilitar sua inserção no ordenamento urbano do município. É amplamente reconhecido que bilhões de pessoas em todo o mundo sofrem por não terem acesso a serviços e direitos básicos na cidade, e que esse contingente só aumentou ao longo das últimas décadas (BALBIM, 2018, p. 16). No Brasil, essa situação não é diferente.

Considerando estes aspectos, é importante demonstrar as diferenças entre as exigências de infraestrutura a serem atendidas na aprovação regular de um loteamento (ainda não implantado) e a flexibilização da exigência de infraestrutura em relação a aprovação da regularização fundiária de núcleos urbanos informais (consolidados no território). Esta análise se estruturou a partir das leis federais e municipais de Jacareí que disciplinam as matérias, traçando um contraponto em suas exigências, considerando a inserção do núcleo regularizado no ordenamento urbano da cidade.

O parcelamento do solo urbano, disposto pela Lei Federal nº 6.766 (BRASIL, 1979), prevê o uso da terra sob as formas de loteamento²⁵ e desmembramento²⁶ e estabelece que suas

²⁵ Art. 2º, § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

²⁶ Art. 2º, §2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a 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.

regras devem ser complementadas por normas estaduais e municipais. A infraestrutura dos parcelamentos instituída pela norma federal deve conter equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar, vias de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a provisão de espaços livres para uso público. Além da infraestrutura geral, determina que os lotes²⁷ terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), deverão respeitar faixa não edificável ao longo de cursos d'água e faixa de domínio, que as vias deverão se articular com as demais existentes e deverão indicar áreas que passarão a ser públicas e de domínio dos municípios. Veda a implantação de loteamentos em áreas de risco definidas como não edificáveis também pelo município. São regras primárias para a aprovação de locais que futuramente abrigarão um número considerável de concentração de pessoas e, portanto, primam pela qualidade dos espaços das futuras moradias (BRASIL, 1979).

Complementando a regra federal, ao Município de Jacareí coube a edição da Lei nº 5.867, que disciplina que os projetos de loteamento destinados ao uso habitacional deverão garantir o uso multifuncional urbano, sob pena de não serem aprovados. Essa exigência visa, justamente, que o loteamento atenda de modo pleno seus moradores e, para isso, determina a lei diversas infraestruturas para sua implantação (JACAREÍ, 2014). A lei municipal disciplina os seguintes requisitos de infraestrutura para projetos de urbanização sob a forma de loteamento: abertura de vias de circulação; demarcação das quadras, lotes e áreas públicas com marcos de implantação; sistema de abastecimento de água potável, pontos para instalação de hidrantes; sistema de coleta, afastamento e tratamento de esgoto; implantação de guias, sarjetas, pavimentação e sinalização viária em todas as vias; rede de energia elétrica para distribuição domiciliar e instalação da iluminação pública completa; sistema de drenagem de águas pluviais; arborização do viário, da área verde e plantio em áreas de preservação permanente; gramar a área de lazer; abertura de ciclovias quando necessário, para garantir o percurso interligado às ciclovias existentes e às projetadas; rebaixamento das calçadas para proporcionar acessibilidade às pessoas com deficiência. O comando municipal prevê ainda que para a implantação de um loteamento deverão ser reservadas áreas públicas destinadas a área verde²⁸ (percentual de 5%), área de lazer²⁹ (percentual de 5%) e área institucional³⁰ (percentual de 5%), considerando a

²⁷ Art. 2º, §4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

²⁸ Espaço livre no qual predominam as áreas plantadas de vegetação, correspondendo, em geral, o que se conhece como parques, jardins ou praças.

²⁹ Área destinada ao uso público para lazer, como praças e parques.

³⁰ Área destinada a edificação de equipamentos comunitários.

metragem total do empreendimento. Estas áreas são essenciais para prover espaços destinados a conservação ambiental, contemplação, esporte, recreação e possibilitar a construção de equipamentos públicos voltados aos seus futuros moradores, como escola, posto de saúde, espaço de atendimento social etc. Além das áreas públicas, obriga a transferência de área (percentual de 2%) para atender a política pública municipal para implantação de programas habitacionais de interesse social (moradia popular) (JACAREÍ, 2014).

Voltando para análise da regularização fundiária, é possível verificar que o intuito da lei federal é buscar a inclusão dos ocupantes de núcleos informais no uso da cidade ou, como cita Balbim (2018) possibilitar uma “cidade para todos”, expressão utilizada pela ONU na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat II):

(...) referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos (NOVA AGENDA URBANA, item 11 *apud* BALBIM, 2018, p. 24).

Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, visa a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira³¹. Com a exigência apenas da infraestrutura considerada essencial, a lei simplifica e deixa de exigir obras e equipamentos que certamente contribuiriam para diminuir a distância de infraestrutura dos núcleos em processo de regularização em comparação a um loteamento regular, limitando-se a prever eventuais medidas de adequação para correções de desconformidades sobre a mobilidade, acessibilidade e demais infraestruturas, quando necessárias ou se a Administração Pública assim entender como importante.

No quadro 1 são listadas as respectivas infraestruturas e as leis citadas, possibilitando verificar as diferenças das exigências legais:

³¹ Ibidem EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR.

Quadro 1– Infraestrutura para loteamentos exigida pelas legislações de uso do solo

INFRAESTRUTURA	LEI nº 6766/79		LEI nº 5867/14		LEI nº 13465/17	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
<i>Escoamento águas pluviais</i>	X		X		X	
<i>Iluminação pública</i>	X		X		X	
<i>Esgotamento sanitário</i>	X		X		X	
<i>Abastecimento de água</i>	X		X		X	
<i>Energia elétrica domiciliar</i>	X		X		X	
<i>Demarcação de quadras</i>		X	X			X
<i>Equipamento comunitário</i>	X		X			X
<i>Área de Lazer</i>	X		X			X*
<i>Gramar área de lazer</i>		X	X			X
<i>Área Institucional</i>	X		X			X*
<i>Área Verde</i>	X		X			X*
<i>Área para programa habitacional</i>		X	X			X
<i>Lote mínimo de 125m²</i>	X		X			X
<i>Demarcação de lotes</i>		X	X			X
<i>Guias e sarjetas</i>		X	X			X
<i>Acessibilidade</i>		X	X			X
<i>Faixa não edificável</i>	X		X			X
<i>Vias de articulação</i>	X		X			X
<i>Vias de circulação</i>	X		X			X
<i>Abertura de ciclovias</i>		X	X			X
<i>Pavimentação de vias</i>		X	X			X
<i>Sistema de drenagem</i>		X	X		X*	
<i>Sinalização viária</i>		X	X			X
<i>Arborização</i>		X	X			X
<i>Proibição de ocupação de áreas de risco</i>	X		X		X*	
<i>Proibição de ocupação de áreas de preservação</i>		X	X		X*	
<i>Plantio de áreas verdes e de preservação</i>		X	X			X
<i>Pontos para hidrantes</i>		X	X			X
<i>Sistema de coleta de lixo</i>		X	X			X

*depende de análise sobre necessidades locais determinadas pelo Município

Fonte: Elaborado por Cíntia Franco Alvarenga Abdo (2021)

Pelo que se apresenta, é possível identificar que a lei municipal de uso, ocupação e urbanização do solo de Jacareí estruturou os requisitos da infraestrutura para os loteamentos em aprovação no território municipal, melhorando as condições gerais impostas pela norma federal de 1979.

Comparando à lei de regularização fundiária, esta exige apenas cinco requisitos de infraestrutura como obrigatórios e os classifica como essenciais para que o núcleo passe da condição de irregular para regular, inserindo-o no ordenamento municipal. É preciso reconhecer que a necessidade de inserção de núcleos irregulares no ordenamento do município fez com que o legislador federal simplificasse sua aprovação, limitando-se a exigir obras de infraestrutura voltadas basicamente para o saneamento.

Os demais requisitos de infraestrutura que dispõem as leis de parcelamento e uso do solo, seja da norma federal ou da municipal, certamente serão alvo de investimentos futuros e a longo prazo pelo Poder Público, mesmo nos locais informais em que a população possa vir a ser classificada como de interesse específico (Reurb-E), que pela lei devem prover as obras de regularização fundiária.

A lei de regularização fundiária aponta uma nova diplomacia, que tem como base a geopolítica das cidades e pretende transformar padrões de urbanização e de uso e preservação do meio ambiente. Devemos ter em mente que acessar serviços urbanos básicos, ter moradia digna, obter respeito e valorização dos direitos humanos na cidade são problemas de longo tempo reconhecidos, que historicamente justificam revisões de políticas e acordos internacionais e nacionais (BALBIM, 2018, p. 17).

Considerando a infraestrutura exigida pela lei do município de Jacareí, os núcleos informais mesmo após a regularização continuarão, por muito tempo, distantes da realidade de um loteamento formalmente implantado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pela análise realizada foi possível verificar que há muitos entraves ao planejamento urbano municipal na aplicação da lei de regularização fundiária, sobretudo em razão das discrepâncias verificadas entre as exigências de infraestrutura exigidas por leis municipais existentes há décadas comparadas as exigências de infraestrutura essencial, consideradas mínimas, que a nova legislação federal previu. Adaptar o município aos recentes regramentos pode implicar no reconhecimento e aceitação da precariedade de locais que mesmo regularizados continuarão segregados das regras gerais do ordenamento urbano da cidade.

A análise ao material estudado sobre o tema proposto resultou nas análises que se faz a partir deste Capítulo.

4.1 O Processo de Urbanização, a Legislação e a Formação do Município de Jacareí

É importante estudar a história do município de Jacareí a partir da demarcação de limites do seu território e a disposição das propriedades privadas, pois isto possibilita entender como se deu a formação da cidade e a distribuição de suas terras como marco do início de seu planejamento territorial. A ocupação das terras paulistas se iniciou ainda no século XVI, primeiramente com alguns pontos do litoral, mas que, em meados do século XVII, já se estendia para o interior, particularmente em função da outorga da Coroa aos donatários os principais encargos da urbanização como solução de colonização e domínio (RIBEIRO-MOREIRA; ZANETTI, 2012, p. 3).

De acordo com Benedicto Sérgio Lencioni (1994, p.66), a formação dos velhos municípios do Vale do Paraíba deu-se de forma natural, decorrente de uma necessidade primária de ocupação territorial e da instalação de pontos de apoio à penetração, as cidades de passagem que propiciaram acesso às Minas Gerais e ao litoral. Para Müller (1969, p. 17) Jacareí veio a se constituir o primeiro centro urbano na rota de penetração pelo vale médio do Paraíba, pela influência do Rio Paraíba do Sul (e de suas várzeas) e como via natural de passagem e centro de irradiação do povoamento da região (GOMES; OLIVEIRA, 2013, p. 194).

Essa é a realidade regional, na qual processo de divisões territoriais e formação dos municípios não obedecia a uma lógica matemática, não se fazendo de forma geométrica, mas sim a partir dos limitadores impostos pelas barreiras naturais (um rio, uma montanha). Dadas

as suas particularidades geomorfológicas, o trecho paulista, paralelo à faixa litorânea em sua maior parte, permitiu um modelo quase geométrico. Assim se estabeleceu uma linha de cidades, a cerca de 100 km da costa, com qual se estabeleceu ligações a cada 50 km, segmentos em que se situaram novos centros urbanos a meio caminho (PATROCÍNIO, 2012, p. 25). Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 16) descreve que os portugueses foram “semeadores” de cidades irregulares, nascidas e crescidas ao deus-dará, rebeldes à norma abstrata. Esse tipo de aglomerado urbano “não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem”.

Jacareí foi o décimo terceiro núcleo surgido entre os atuais 645 municípios do estado de São Paulo. Em 1652, era uma paragem e com a elevação de Jacareí à vila, em 1653, constituiu-se o primeiro núcleo urbano do médio Vale do Paraíba, na rota de penetração do bandeirantismo (PATROCÍNIO, 2012, p. 31), vindo a se tornar cidade em 3 de abril de 1849. Por volta de 1840, o café dominava a economia regional, assinalando o apogeu dessa produção entre os anos de 1836 e 1886. É neste período que se conclui a ocupação de fato de todo o território vale paraibano e se consolida uma verdadeira estrutura urbano/regional, organizada em zonas de funções específicas – produtoras, corredores de escoamento e portos (RIBEIRO-MOREIRA; ZANETTI, 2012, p. 6).

4.2 O Início do Planejamento Urbano de Jacareí

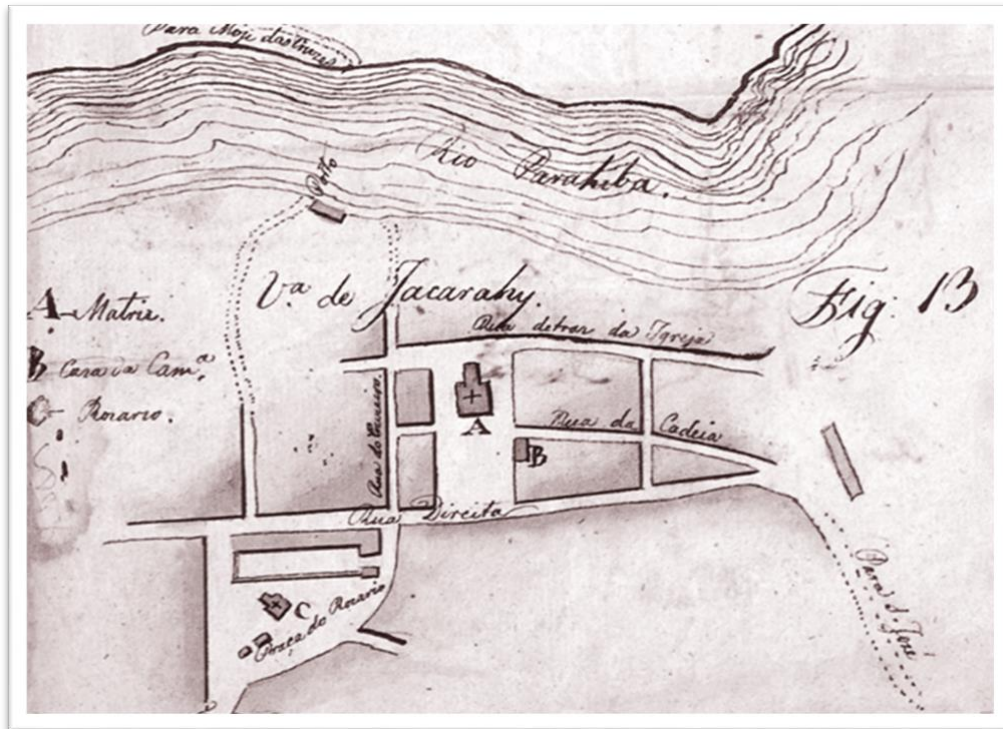
Ao entender o processo de ocupação do município de Jacareí e a organização de seu espaço é possível identificar ações e intervenções físicas no espaço da cidade, que a alteraram com propostas e obras de embelezamento, saneamento, sistema viário, espaços públicos e privados. Para Ultramari (2009), quando há preocupação em organizar a maneira como a própria cidade se constrói, estamos diante do planejamento urbano.

Os estudos do desenho urbano, do planejamento e as ações praticadas através do urbanismo são fundamentais para contribuir e melhor explicar as necessidades de adequações da conformação da cidade como forma de melhorar os espaços urbanos. Novamente, Ultramari (2009) define que a inserção de questões relativas às relações da sociedade ao desenho proposto para a cidade parece aproximar o conceito de urbanismo ao de planejamento urbano.

A ocupação territorial de Jacareí está associada às vias de circulação naturais, como o Rio Paraíba do Sul, e a caminhos promovidos por incursões exploratórias da cidade de São Paulo, nos séculos XVII e XVIII. Durante esse período, mais que os fatores de ordem econômica, as características geofísicas, em forma de canal, por onde corriam as águas do rio

Paraíba do Sul, constituiriam os principais fatores condicionantes de sua organização espacial, favorecendo a localização dos primeiros povoados (RIBEIRO-MOREIRA; ZANETTI, 2012).

Figura 2– Jacareí – Século XVIII



Fonte: Pessoa, Bandeira e Lago, 2011.

A partir de sua elevação à vila, houve a necessidade de limitar seu território como forma de desmembrá-lo de sua vila matriz. Jacareí detinha a maior faixa de terras na época em relação aos povoados vizinhos. A limitação territorial entre Jacareí e São José dos Campos se deu em 1767, quando houve o desmembramento de terras correspondente a 1.118km² de Jacareí, em favor de São José dos Campos. Em 1812, Paraíba é elevada à categoria de Freguesia e Jacareí perde uma área de 714km² neste processo. Em 1825, há registros das divisas e distâncias estabelecidas entre as vilas de São Sebastião, São José, Mogi das Cruzes e para a capital da província, São Paulo. Em 1841, é a vez de Santa Branca ser elevada à Freguesia e mais 270km² são desmembrados. Do território original, com cerca de 2.555km², restaram 453km² (LENCIONI, 1994).

Naquela época, o Estado possuía uma série de privilégios na organização do espaço urbano. É ele quem tem o poder de instituir e disciplinar por meios de atos administrativos e leis as normas de organização e uso do solo em escalas variadas, disciplinando as regras para todas as cidades do seu território. É possível identificar com essa postura estatal atos de

planejamento urbano, que remetem ao futuro, numa tentativa de simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, melhor tirar partido de prováveis benefícios (SOUZA, 2002, p. 54).

Atos, do início da República, contribuíram para a organização dos municípios, através da lei nº 16, de 13 de novembro de 1891, em que o Estado de São Paulo confirmou os limites existentes e fixados em cada município, disciplinando regras para resolver possíveis reclamações sobre limites e divisas (LENCIONI, 1994). Em 1907, foi expedido o Decreto nº 1.53 regulamentando a Lei nº 1.038/1906 que tratava da organização municipal. De acordo com Ana do Patrocínio (2012, p.21), dados encontrados no Relatório Provincial, datado de 1855, demonstram que existiam em Jacareí 96 propriedades rurais, das quais 48 eram fazendas de café, consideradas prósperas e as maiores do município. Segundo a autora, das quase 100 propriedades listadas, 72 deveriam ser, provavelmente, fazendas médias ou pequenas de café, ou ainda voltadas para a produção agrícola de subsistência, demonstrando o predomínio na atividade rural no fim do século XIX e uma cidade voltada para a atividade no campo.

O café atingiu seu auge na década de 1860, quando surgiu no Vale uma nova aristocracia – a dos barões do café. Vários prédios foram construídos, foram abertas novas ruas e calçadas, ergueram-se igrejas e edifícios públicos, o comércio floresceu (PATROCÍNIO, 2012). Numa economia emergente as obras eram feitas em favor do produto agrícola predominante, o café, procurando-se proporcionar obras para melhorias em estradas, reforma de pontes, aterramentos. Havia preocupação com o ordenamento do espaço urbano, as cidades do Vale do Paraíba viram-se embelezadas com residências térreas apalaçadas ou sobrados imponentes, símbolos da presença dos fazendeiros, importante elemento da vida dos centros urbanos (PATROCÍNIO, 2012, p. 142).

Intervenções como estas realizadas à época demonstram, a intenção em dispor de uma cidade que atenda aos interesses econômicos e os reflexos desta preocupação demonstram atos de planejamento urbano. Ultramari (2009) define o urbano como um conjunto de forças culturais, sociais e econômicas, cuja expressão física, responsável, inclusive, para a reprodução desse fenômeno, era a cidade. O planejamento urbano está vinculado ao entendimento mais tradicional da cidade, ou seja, aquele que a planeja, tem como ideal definir como deverá ser seu futuro, quais os caminhos a seguir, as prioridades a adotar, os espaços a ocupar e a não ocupar, as obras a serem realizadas.

No caso de Jacareí o desenvolvimento da cidade neste período decorreu da intensa atividade cafeeira e, a partir da sua próspera economia, a cidade passou a ter importância, sobretudo, para o escoamento da produção agrícola e pouso de seus fazendeiros. A hegemonia

dos fazendeiros no poder político, também estavam presentes na construção de empreendimentos econômicos e diversos investimentos em ferrovias, bancos e inúmeras outras atividades urbanas (KOWARIK, 1987, p.62 *apud* PATROCÍNIO, 2012, p. 142), oferecendo ao município a indispensável infraestrutura para os empreendimentos industriais e uma nova viabilidade econômica.

Com relação a propriedade privada a Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850 promulgada por Dom Pedro II, permitiu separar as terras públicas (devolutas), daquelas adquiridas por título de sesmaria³² e das aquisições simples por posse mansa e pacífica (BRASIL, 1850). Segundo Pereira (2021), essa política teve por iniciativa a necessidade de regulação sobre a terra pública e contenção da aquisição de terras pela posse, que vinham ocorrendo no Brasil desde a declaração da independência em 1822, possibilitando a conversão do regime de sesmaria em propriedade plena. De acordo com Whitaker Ferreira (2005, p. 1), a terra ainda não tinha valor comercial, mas essas formas de apropriação já favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada.

A Lei de Terras conferiu estatuto jurídico à propriedade individual no Brasil, instituindo o título para isso. O uso deixa de ser o fundamento da propriedade e passa a haver uma separação entre domínio público e privado (PEREIRA, 2021, p. 8). A lei foi regulamentada pelo Decreto Imperial nº 1.318, que ordenou a apropriação territorial no Brasil e permaneceu vigente, sem revogação expressa, por mais de cem anos (BRASIL, 1854). A partir de então a terra transformou-se em mercadoria nas mãos dos que já detinham cartas de sesmaria ou provas de ocupação pacífica e sem contestação da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado.

Em Jacareí, o controle da titulação e das negociações envolvendo terras se intensificou com a criação do Cartório de Registro de Imóveis, pela Lei Imperial nº 1.237, de 21 de setembro de 1864 e, conseqüentemente com a inauguração do Cartório de Jacareí, em 14 de maio de 1866, invalidando, a partir de então, transições de propriedades sem o devido registro (PATROCÍNIO, 2012).

Ao analisar o histórico do surgimento e criação do município de Jacareí é possível identificar que os atos de sua constituição, muito antes da existência dos conceitos de urbanização e planejamento urbano, já demonstravam a importância de se delimitar e pensar

³² Sesmaria foi um sistema português, adaptado pela Coroa no Brasil, que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção agrícola. No caso da colonização portuguesa o sistema além de criar condições para o cultivo de novas terras conquistadas, buscavam povoar o novo território (<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-sesmaria.htm>).

seu território. Essa necessidade de organização não partiu somente de quem habitava ou explorava a terra, mas de normas da Coroa e do início da República que possibilitaram regram a existência dos municípios, de forma a organizar imóveis públicos e privados.

É no território, onde também se materializa, o direito privado de propriedade imobiliária. Território, objeto público e privado acontecem no mesmo espaço, sobre o mesmo solo, e a existência de um não elimina a existência do outro. Por conseguinte, cada qual irá acomodar seus usos privados e os interesses públicos, explicitados na regulação territorial (RABELLO, 2016, p. 488 *apud* PEREIRA, 2021, p. 16).

Ordenar o território é regular o uso deste objeto público. Entender o desenvolvimento das cidades acompanhando a evolução das leis que regem as ocupações do território e concederam poder ao Estado sobre sua disciplina, possibilita estudar políticas públicas voltadas para melhoria da qualidade de vida da população, para o seu bem-estar, para o morar e viver de seus cidadãos. Essa preocupação sobre o ordenamento do território visa proporcionar melhor qualidade a quem vive e se serve da cidade e deve considerar que a ocupação do espaço geográfico não estabelece um fim em si mesmo. Considerando estes aspectos, estudar a urbanização do município de Jacareí e a evolução da legislação municipal urbanística, possibilita identificar as propostas de controle sobre o ordenamento e ocupação do território.

de adequação da nova norma voltadas a corrigir o descontrole de ocupações no território frente as limitações encontradas na esfera municipal em relação as regras de ordenamento e planejamento.

4.3 Evolução das Leis sobre o Ordenamento Urbano do Município de Jacareí – de 1970 a 2019

A legislação urbanística do município passou a ser regulamentada a partir da década de 1970, quando houve a aprovação do primeiro Plano Diretor Local e Integrado, por meio da Lei nº 1.332/1970, voltada ao desenvolvimento urbano global, à circulação, aos equipamentos básicos e sociais e à paisagem urbana e rural (JACAREÍ, 1970). Sua prospecção previa orientar a política para as atividades públicas e particulares dentro do município até o ano de 1990.

Na justificativa ao projeto de lei, enviado à Câmara Municipal de Jacareí, em 26 de setembro de 1969, o prefeito da época Malek Assad salientou que o Plano Diretor era providência salutar a todos os municípios que desejam encontrar o progresso, maior anseio da comunidade, equacionando os magnos problemas locais (desenvolvimento, uso do solo, áreas verdes, circulação e transporte, zoneamento) para integrar o município no quadro geral de desenvolvimento regional e nacional.

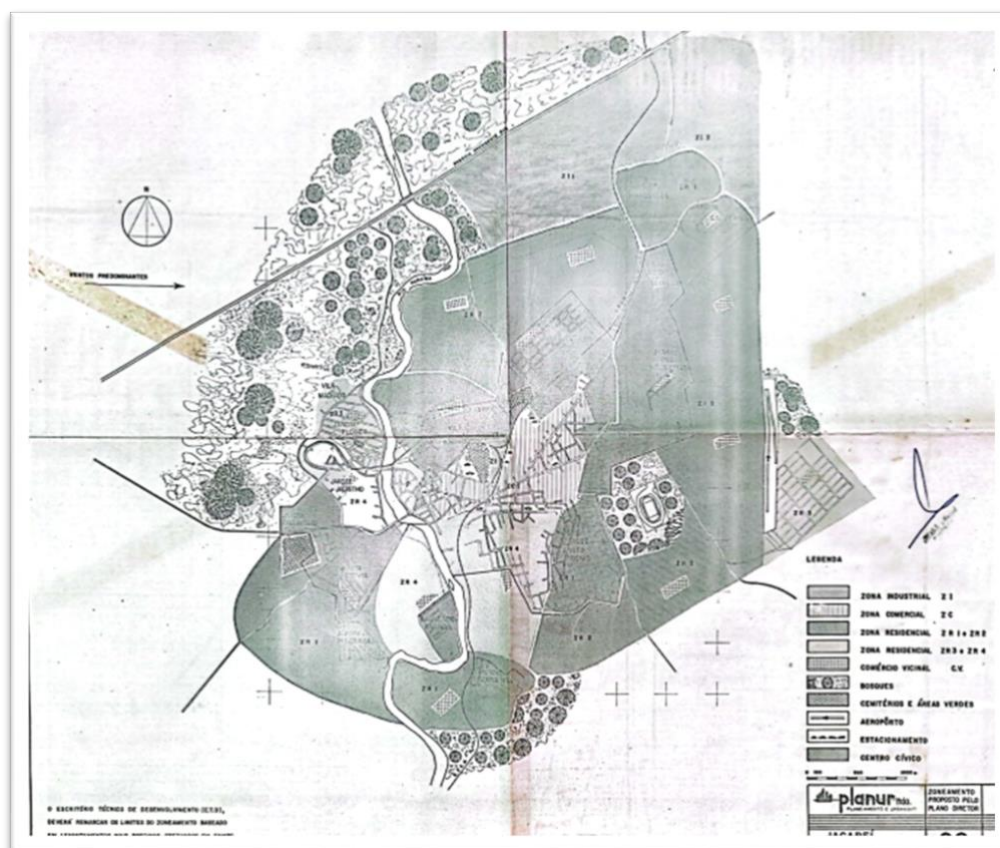
A aprovação de leis neste período foi seguida por boa parte dos municípios brasileiros, movimentados pelas capitais dos estados, que passaram a elaborar seus Planos Diretores seguindo a orientação da forma de organização das cidades internacionais planejadas por urbanistas. Segundo Filgueiras Gomes (2009, p. 219), o debate girava em torno do urbanismo e do plano como “organizador” do crescimento e da expansão territorial da cidade, sem, entretanto, prescindir da incorporação de amplos estudos socioeconômicos, demográficos e físicos-espaciais.

O papel da Rodovia Presidente Dutra, sobretudo, como eixo preferencial da localização industrial e do adensamento da urbanização, exerceu como ponto organizado do crescimento urbano ao seu redor (GOMES; OLIVEIRA, 2010, p. 60) e afetou diretamente os municípios de São José dos Campos e Jacareí, caracterizando a dispersão da urbanização advinda da grande metrópole.

A partir deste primeiro Plano Diretor, o município de Jacareí passou a ter o seu zoneamento dividido em diferentes usos: residencial, comercial, industrial e uso especial voltado para os serviços públicos, disciplinando a formas de ocupação do território, tipos de

ocupações e atividades permitidas por regiões da cidade, medidas de mitigação para indústrias já estabelecidas em zoneamento residencial, densidade e áreas de expansão urbana.

Figura 4 – Mapa do Plano Diretor de Jacareí – 1970

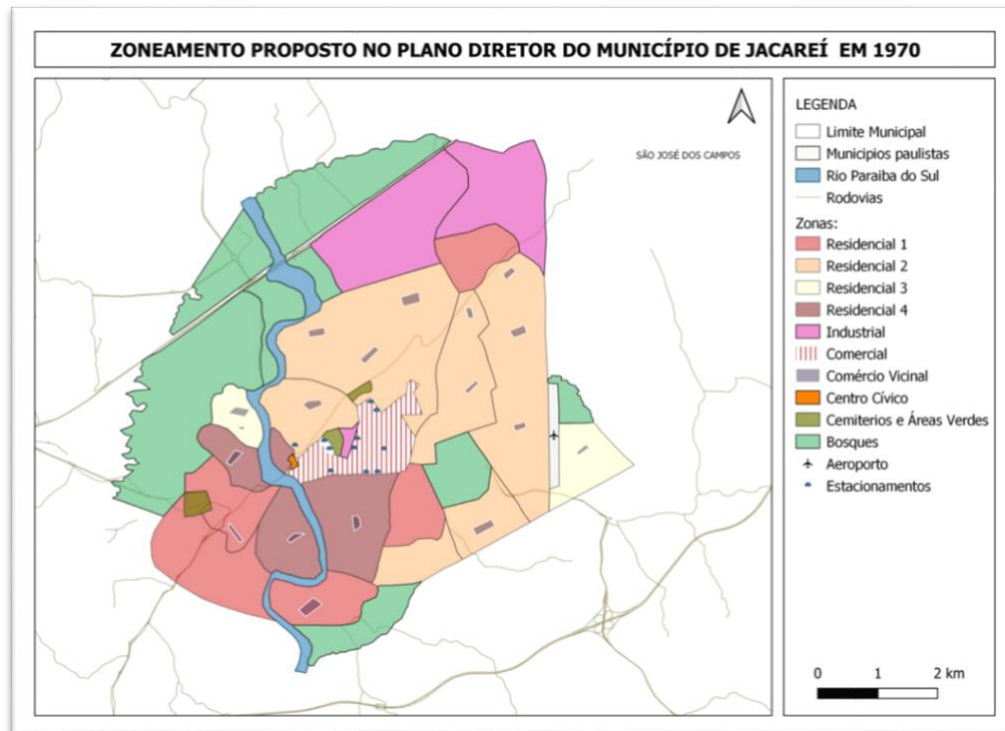


Fonte: Jacareí (1970).

O mapa da figura 4 aponta a divisão do território municipal em zonas específicas a depender do tipo de empreendimento a se instalar no território, já efetivando a diferenciação entre zona industrial – ZI, limitrofe ao eixo da Rodovia Presidente Dutra, e zona comercial ao centro do mapa onde se encontra a maior concentração urbana – ZC; comércio vicinal em áreas de expansão urbana – CV; quatro tipos de zonas residenciais ZR1 e ZR2 previstas como áreas de expansão onde já se localizavam os loteamentos: Parque Santo Antonio, Jardim Paulistano e Balneário Paraíba; ZR3 nas áreas urbanas já adensadas pela presença dos loteamentos: Jardim Jacinto e Jardim Flórida e ZR4 em áreas não urbanizadas mas muito próximas a esses locais e ao centro urbano cortado pelo rio Paraíba do Sul.

Em uma representação atual pode-se verificar os zoneamentos importantes para a época e a realidade do município, conforme segue na figura 5:

Figura 5– Representação do Zoneamento do Plano Diretor de Jacareí – 1970



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach, Andressa Izumi e Jéssica de Vitto (2023)

O mapa deixa claro que o zoneamento contempla parte do município até o eixo da BR-116. As áreas atualmente adensadas além do eixo da rodovia, como o loteamento Parque Meia Lua, o Polo Industrial e Automobilístico e boa parte das indústrias hoje instaladas não existiam. Essa lei foi revogada em duas etapas pelas leis de uso do solo através das leis municipais nº 1.924 (JACAREÍ, 1979) e lei nº 2.066 (JACAREÍ, 1982).

Em 1971, foi promulgada a Lei nº 1.458, que disciplinava sobre construções e loteamentos em geral – Código de Obras e Urbanismo (JACAREÍ, 1971). Esta lei vigorou até o ano de 1999 e normatizou os requisitos a serem observados na implantação de loteamentos no território municipal, tendo buscado o desenvolvimento integrado das áreas urbanas e de expansão do município, com regras voltadas à urbanização, sistema viário, licenciamento prévio pelo poder público sobre projetos de loteamentos e observância ao zoneamento.

Em 27 de novembro de 1979, o município aprovou a Lei nº 1.924 que instituiu normas de Uso do Solo e estabeleceu diretrizes ao desenvolvimento urbano global ao uso do solo, à circulação, aos equipamentos básicos e sociais à paisagem urbana e rural e à defesa do meio ambiente (JACAREÍ, 1979). Orientou políticas com objetivos a serem atingidos até o ano de 1985, voltados para o desenvolvimento do município e das suas estruturas urbanas e rurais de forma a proporcionar uma vida social equilibrada à sua população (moradia, trabalho,

circulação e lazer), e buscando, também, sua consolidação como centro industrial, comercial, agrícola e pecuário na região de influência do eixo São Paulo – Rio de Janeiro.

A primeira lei municipal de uso do solo antecedeu Lei Federal nº 6.766, sobre o parcelamento do solo urbano nacional (BRASIL, 1979) e aprimorou zoneamento da cidade em tipos de zonas residenciais, comerciais, industrial, circulação de transporte, usos especiais, turismo e lazer e proteção ecológica. Esse zoneamento proposto era um conceito híbrido, ora se referia a um macrozoneamento, ora a um zoneamento comum, porém linear e não por zonas de atividades.

A existência de normas regrado o planejamento e a ocupação do solo, entretanto, não barraram as aglomerações e ocupações irregulares, sobretudo em áreas mais periféricas da cidade. De acordo com Nunes (2019, p. 64) o que ocorre é o não cumprimento dessas leis, incluindo o Plano Diretor, repleto de normas e diretrizes que buscam garantir a construção do espaço urbano de forma democrática e que, entretanto, não são seguidas. Nota-se que o crescimento das cidades, na prática, não segue os planos aprovados nas Câmaras Municipais, permitindo que os interesses econômicos prevaleçam sobre qualquer norma social, privilegiando poucos em detrimento da maioria.

Data do final da década de 1970, um dos primeiros e maiores assentamentos informais da cidade de Jacareí, localizado na região norte, o Jardim Rio Comprido é uma ocupação informal classificada como interesse social e que teve início nos idos de 1977. Somente no ano de 2015, quando já abrigava cerca de 1.300 famílias, passou pelos primeiros atos de regularização fundiária, segundo informações colhidas em Ação Civil Pública promovida pelo Município de Jacareí para a regularidade do local (2004)³⁴.

Outros locais irregulares surgiram com mais intensidade a partir das décadas de 1990 e 2000, parcelamentos sobretudo de glebas maiores em pequenos lotes ou sítios de recreio, atualmente classificados como interesse específico e passíveis de regularização pela Reurb-E. Estes locais em sua maioria encontram-se predominantemente em áreas afastadas do centro urbano, limítrofes ou inseridas na zona rural, carente de infraestrutura urbana.

Uma nova lei de uso e ocupação do solo passou a vigor no ano de 1982, Lei nº 2.066, que simplificou o zoneamento da cidade em seis classificações: residenciais, comerciais e de serviços, industriais, áreas verdes, equipamentos sociais e usos especiais (JACAREÍ, 1982), seguida por uma nova atualização do zoneamento através da Lei nº 2.381 (JACAREÍ, 1986). A

³⁴ Dados da Prefeitura Municipal de Jacareí extraídos do processo judicial – ACP nº 0003089-92.2004.8.26.0292 e do processo administrativo de regularização fundiária nº 8233/2019.

lei municipal de uso e ocupação do solo se coaduna com a lei federal de parcelamento do solo, ditando as regras para o território do município, dentre elas as que se relacionam com a aprovação e implantação de loteamentos urbanos. São mecanismos em prol de uma cidade que valorizam seu uso cotidiano e asseguram direitos básicos e humanos a todos os seus cidadãos (BALBIM, 2018). Ainda assim, instrumentos legais regrado o urbanismo da cidade não foram suficientes para conter o uso irregular do solo, causando diversos problemas estruturais em sua forma de ocupação.

Após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o município de Jacareí promulgou sua Lei Orgânica, Lei nº 2.761, instrumento de regulação das atividades do poder público em favor da população, disciplinando dentre as atribuições do prefeito a de aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos (JACAREÍ, 1990a, artigo 61, XXII), as diretrizes da política urbana municipal e o plano diretor (artigos 163 e 164). Esta característica ainda permeia as primeiras legislações elaboradas a partir da Constituição de 1988, em especial as Leis Orgânicas, muitas das quais ainda definem uma “receita” de plano diretor, exigindo diretrizes relativas a todos os aspectos da administração municipal, os quais extrapolam a questão propriamente urbana (FERNANDES, 2000, p. 150).

Ainda no mesmo ano, foi promulgada a Lei Municipal nº 2.874 que disciplinou o uso e ocupação do solo compatibilizando a preservação ambiental e o pleno desenvolvimento social, orientando políticas às atividades públicas e particulares, normas para loteamentos, edificações, áreas de interesse ambiental e normas para uso de imóveis a partir da classificação de vias oficiais de circulação, importante marco para definir os usos (JACAREÍ, 1990b). Previu tipos de solo e a possibilidade de ocupação ou preservação e estabeleceu corredores para usos mistos, melhorando as regras de adensamento em relação as áreas residenciais e serviços.

Nas últimas duas décadas, as leis municipais passaram a disciplinar o processo de planejamento e gestão urbana do município, integrando ações de diferentes setores do Poder Executivo Municipal. A finalidade expressa é melhorar a qualidade de vida de seus moradores, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas, resguardar e recuperar o meio ambiente, de modo a permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana³⁵.

³⁵ Artigo 2º do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – Lei Complementar nº 49/2003.

4.3.1 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí – Lei Complementar nº 43/2009 – Histórico, Macrozoneamento e Zoneamento

O Plano Diretor de Ordenamento do Território reflete as regras do Estatuto da Cidade³⁶, que a partir de sua vigência se tornou mais amplo que a lei de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/79) (BRASIL, 1979), com regras sobre o planejamento urbano, o exercício de construir e o zoneamento, sistematizando e inovando as normas urbanísticas até então vigentes (CARDOSO, 2009, p. 77). Dentre os instrumentos para desenvolvimento da política urbana, o Estatuto fixa, em seus objetivos, o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana e a regularização fundiária.

O Plano Diretor é a norma que dá fundamento aos demais instrumentos legais de ordenação territorial, integra o processo de planejamento e gestão urbana da cidade com a finalidade de melhorar a qualidade de vida de seus moradores e permitir o pleno desenvolvimento de suas funções e da propriedade urbana³⁷. É o instrumento básico de planejamento da política urbana e através dele se estabelecem os princípios, diretrizes e normas gerais para orientar o desenvolvimento urbano, priorizando o bem-estar coletivo, a qualidade de vida, o desenvolvimento das atividades econômicas e a justiça social. Decorrem do Plano Diretor os instrumentos que regulam o uso e ocupação do solo e a política urbana do território municipal, dentre eles a lei de uso, ocupação e urbanização do solo, em Jacareí, a Lei nº 5.867, que tem por base atender suas diretrizes, a funções sociais da cidade e da propriedade (JACAREÍ, 2014).

De acordo com o artigo 2º da Lei Complementar nº 49 que disciplina os princípios fundamentais do Plano Diretor:

Art. 2º Plano Diretor de Ordenamento Territorial integra o processo de planejamento e gestão urbana do município e recomenda a integração e interação das ações de diferentes setores do Poder Executivo Municipal, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida de seus moradores e usuários, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas, resguardar e recuperar o meio ambiente, de modo a permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (JACAREÍ, 2003).

Anteriormente à Lei Complementar nº 49/2003, as legislações que regulavam questões referentes à produção, uso e apropriação do território urbano não, necessariamente, estavam

³⁶ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

³⁷ Lei Complementar nº 49/2003, art.2º.

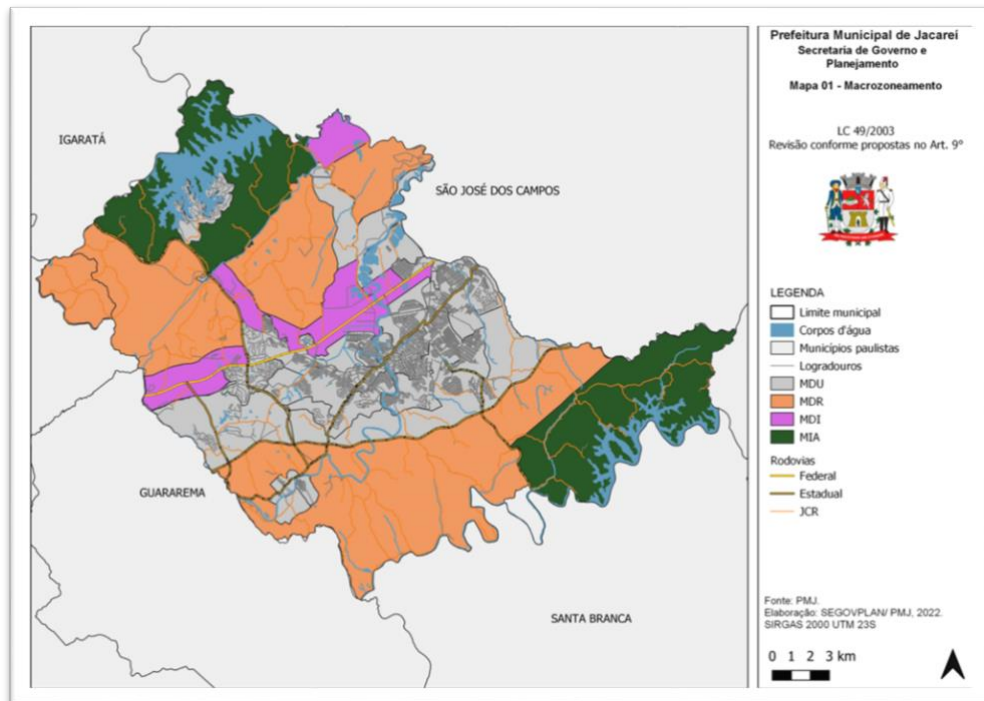
vinculadas aos planos municipais, pois estavam embasadas em uma concepção estática do processo urbano, em que o desenho da cidade é previamente definido e transposto para a realidade sob a forma de parâmetros rígidos (FERNANDES, 2000, p. 152).

Até 2002, o município de Jacareí não tinha uma definição sobre seu perímetro urbano e controle de seu crescimento, que acontecia de forma espraiada e sem direção, dificultando o controle administrativo e planejamento lógico para implantação de equipamentos (escolas, unidades básicas de saúde), infraestrutura e oferta de serviços públicos³⁸. A organização territorial se deu com crescimento sentido leste/oeste do território em forma de loteamentos dispersos com evolução urbana horizontalizada entre as rodovias Presidente Dutra, Carvalho Pinto e Dom Pedro I.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 foi um importante marco legal e possibilitou a organização do território com a definição do perímetro urbano, buscando evitar a continuidade da urbanização espraiada, criando áreas de expansão urbana com critérios de uso e ocupação do solo diferenciados e a divisão do território em macrozonas, considerando o meio físico e respectiva destinação a partir da necessidade de preservação, ocupação e estímulo econômico. Assim o território foi dividido em: Macrozona de Destinação Urbana (MDU), Macrozona de Destinação Rural (MDR), Macrozona de Destinação Industrial (MDI), Macrozona de Mineração e Macrozona de Interesse Ambiental (MIA), e define formas de uso, ocupação e urbanização do solo.

³⁸ Caderno de Caracterização – 1ª Fase de elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí.

Figura 6 – Macrozoneamento do Município de Jacareí – LC nº 49/2003



Fonte: Jacareí (2003).

Neste sentido, a inovação do Plano Diretor de Jacareí sobre o ordenamento do solo veio com a subdivisão do território municipal em macrozonas de forma a permitir: a identificação e exploração dos seus potenciais; a preservação do patrimônio natural, artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a contenção do espraiamento da área urbana e a minimização dos custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais³⁹.

Com relação a regularização fundiária, o caderno de caracterização elaborado para o Plano Diretor de Jacareí indicava, em 2002, a existência de 156 loteamentos aprovados e mais 9 loteamentos irregulares, apontando a necessidade da adoção de uma política habitacional envolvendo seu público alvo ao processo organizativo até a sua execução e a promoção da regularização fundiária acompanhados de projetos de implantação de infraestrutura, priorizando áreas com maior densidade demográfica e tempo de existência sem, contudo, eximir os promotores de tais loteamentos das responsabilidades legais⁴⁰.

Previu alterações a cada período de cinco anos, assim acontecendo através da Lei Complementar nº 62 (JACAREÍ, 2007) e Lei Complementar nº 76 (JACAREÍ, 2012), com

³⁹ Art. 8º da LC nº 49/2003.

⁴⁰ Caderno de Caracterização – 1ª Fase. Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí, p.82.

atualização de seu mapa por meio da Lei Complementar nº 77 (JACAREÍ, 2013). A partir de 2017, o município passou a elaborar a revisão do Plano Diretor de Jacareí, prevendo nova modificação à lei, entretanto, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade⁴¹ (ADI) proposta pelo Ministério Público Estadual questionou a validade das alterações realizadas na lei nos anos anteriores, em razão da expansão urbana sobre as áreas classificadas como zona especiais de várzea – ZEV e questões ligadas a mineração, indicando que as alterações ao plano caracterizaram um retrocesso às regras ambientais. A ação foi julgada procedente de modo que o Município ao acatar a decisão judicial retornou suas regras ao Plano Diretor original de 2003, sem as alterações aprovadas em 2007, 2012 e 2013, ocorrendo um vazio legislativo sobre o planejamento da cidade em quinze anos, já que as leis que alteraram o plano diretor não tratavam apenas da ZEV e mineração.

Atualmente, a revisão do Plano Diretor segue sendo realizada pelo Município, por meio de um corpo técnico multidisciplinar composto por servidores de diversas secretarias e órgãos municipais (Grupo de Trabalho) em conjunto com a Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP que orienta e acompanha a condução das ações realizadas por um Conselho Gestor composto por membros do poder público e da sociedade civil, eleitos para tal encargo. Sua revisão também está judicializada através de uma Ação Civil Pública⁴², proposta pelo Ministério Público e Defensoria Pública que acompanham de perto os trabalhos da revisão, pleiteando a ampla participação popular.

4.3.2 A Lei Municipal de Uso, Ocupação e Ordenamento do Solo Urbano a partir do Plano Diretor

A partir do Plano Diretor, a lei sobre uso, ocupação e ordenamento do solo foi alterada duas vezes, por meio das Leis nº 4.847 (JACAREÍ, 2005) e nº 5.867 (JACAREÍ, 2014). A primeira delas acompanhou a divisão do município em macrozonas e zonas de adensamento como previsto no plano diretor. A segunda, vigente até os dias atuais, estruturou melhor as zonas de adensamento do território, mais especificamente na macrozona de destinação urbana (MDU) criando critérios diferenciados de ocupação e taxas de permeabilidade do solo em zoneamentos específicos, estimulando as ocupações em determinados locais da cidade,

⁴¹ ADI nº 2211306-55.2017.8.26.0000

⁴² ACP nº 1010047-86.2018.8.26.0292

especialmente na área mais adensada e em outros locais mais distantes dos equipamentos público existentes visou a contenção da urbanização.

Para Del Rio através do zoneamento se estabelece parâmetros de adensamento e ocupação de lotes, configuração volumétrica e destinação de usos às edificações – de maneira diferenciada e em zonas distintas da cidade. Tais parâmetros são condicionadores da forma urbana e, por isso, são também componentes de desenho urbano (DEL RIO, 1990, p.108).

De acordo com as disposições da lei:

Art. 2º Os parâmetros para uso, ocupação e urbanização do solo do Município de Jacareí, estipulados nesta Lei, são instrumentos estratégicos da política de desenvolvimento do Município, com ênfase na estruturação do seu território, devendo ser observado por todos os agentes públicos e privados (JACAREÍ, 2014).

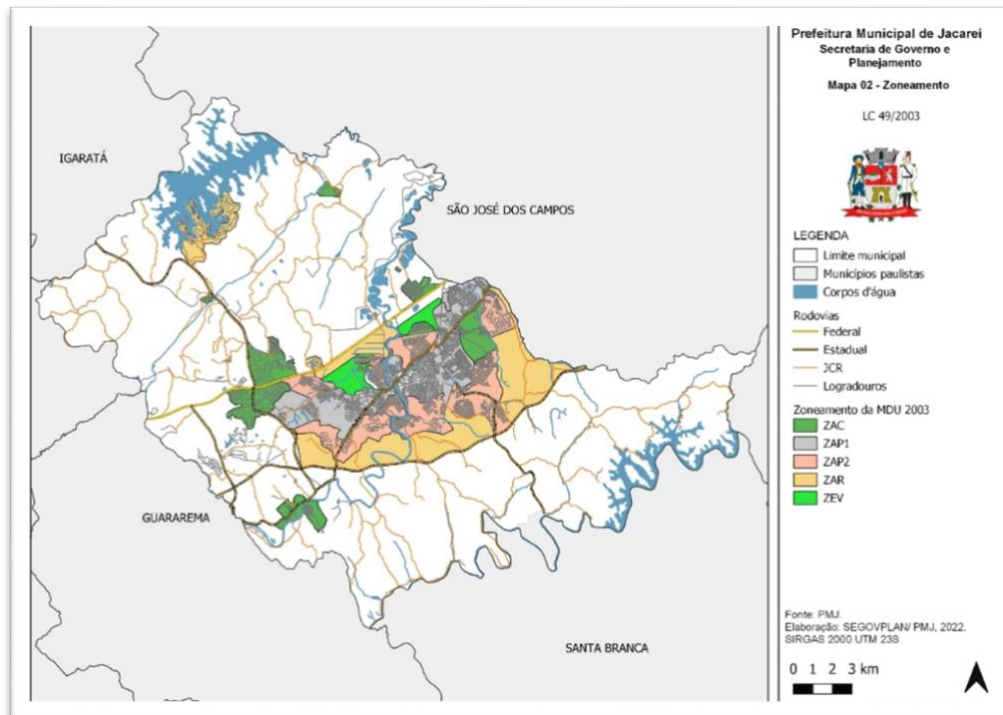
Assim a Macrozona de Destinação Urbana – MDU foi subdivida em:

- Zona de Adensamento Preferencial – ZAP 1: na qual a densidade líquida deverá ser até 600 hab./© (seiscentos habitantes por hectare);
- Zona de Adensamento Preferencial – ZAP 2: na qual a densidade líquida deverá ser até 300 hab./ha (trezentos habitantes por hectare);
- Zona de Adensamento Controlado – ZAC: caracteriza-se pela densidade líquida permitida até 100 hab./ha (cem habitantes por hectare);
- Zona de Adensamento Restrito – ZAR: caracteriza-se pela densidade líquida residencial permitida até 50 hab./ha (cinquenta habitantes por hectare);
- Zonas Especiais: são as porções do território do município nas quais se deve aplicar peculiar atuação urbanística, quer modificando a realidade urbana existente, quer criando determinada situação nova, com finalidade específica e correspondem a:
 - Zona Especial Central – ZEC: delimitada por um polígono na lei que engloba o centro comercial de Jacareí com objetivo de resguardar os espaços históricos e culturais e incrementar a atividade de comércio e serviços.
 - Zona Especial de Interesse Social – ZEIS: destinada à implantação de empreendimentos habitacionais, a reurbanização de áreas constituídas por ocupação habitacional informal e a regularização fundiária de loteamentos ocupados por população de baixa renda. Esta subdivida em:
 - I – ZEIS 1: estoque de terra voltado à implantação de empreendimentos habitacionais;

- II – ZEIS 2: habitação informal e de baixa renda destinada a programas de reurbanização e regularização fundiária;
- III – ZEIS 3: terrenos ocupados por loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda que necessitam de intervenções urbanas e regularização fundiária.
- Zonas Especiais de Cemitérios e Aterros Sanitários – ZECAS: estabelece os locais para implantação de cemitérios e aterros assegurando critérios estabelecidos pelo Código Sanitário Estadual⁴³
- Zona Especial de Várzea – ZEV: porção do território destinada a compatibilizar a proteção ambiental e o exercício de atividades antrópicas, permitido o uso e ocupação de seu solo, na cota 575 (quinhentos e setenta e cinco) do sistema cartográfico nacional do IBGE.

⁴³ Decreto nº 12.342, de 27 de setembro de 1978.

Figura 7 – Zoneamento do Município de Jacareí – Lei nº 5.867/2014



Fonte: Jacareí (2014).

A Lei nº 5.867 (JACAREÍ, 2014) também sofreu com a ação direta de inconstitucionalidade sobre a Lei Complementar nº 49 (JACAREÍ, 2003) e, por consequência, a decisão judicial, ao alterar o plano diretor e invalidar as leis que o alteraram (2007, 2012 e 2013), suprimiu parte de normas importantes sobre o regramento da expansão urbanística, tais como, conceitos, alteração das macrozonas de destinação rural e industrial, percentual de declividades, lotes, forma de urbanização em condomínios e muitos outros assuntos. Isso porque como a lei de uso e ocupação do solo foi alterada com base na revisão do plano diretor, a inconstitucionalidade declarada arrastou parte de suas normas sobre o planejamento e estruturação do território municipal. Houve a necessidade de alteração dos parâmetros de urbanização pelo município considerando a declaração de inconstitucionalidade, ocorrendo as adequações à Lei nº 5.867/2014, explicadas na tabela 2.

Tabela 2 – Parâmetros de Urbanização em medida administrativa

Zoneamento Atual	Alterações	Parâmetros Urbanizadores	Lotes
ZAP 1	Sem alterações	T.O.: 70% - C.A.: 1,4 – T.P.: 10%	150m ²
ZAP ² A e ZAP 2B	Passam a ser ZAP 2	T.O.: 70% - C.A.: 1,4 – T.P.: 20%	125m ²
ZEC	Sem alterações	T.O.: 90% - C.A.: 1,4 – T.P.: S/N	125m ²
ZAC	Sem alterações	T.O.: 70% - C.A.: 1,4 – T.P.: 20%	1.000m ²
ZAR 1 e ZAR 2	Passam a ser ZAR	T.O.: 40% - C.A.: 0,8 – T.P.: 50%	1.000m ²
ZEV	Sem alterações	T.O.: 40% - C.A.: 0,8 – T.P.: 50%	1.000m ²
MDI	Sem alterações	T.O.: 70% - C.A.: 1,4 – T.P.: 20%	1.000m ²

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

A lei de uso, ocupação e ordenamento do solo é seguida pelo Poder Público nos processos de loteamentos analisados pelo município, na aprovação e acompanhamento da sua implantação, complementando as regras da Lei Federal nº 6.766/79. “A ideia geral foi que o parcelamento é sempre uma atividade pública, mesmo quando executada pela iniciativa privada, daí a exigência da chancela do Poder Público e o estabelecimento de requisitos materiais e formais em lei” (FARIAS, 2019). Estas legislações, entretanto, não coibiram que novos espaços surgissem sem atender as regras impostas, tendo permanecido situações de irregularidade nas ocupações do território e que até hoje demandam a regularização fundiária.

4.3.3 Legislação Municipal de Regularização Fundiária – Lei Municipal nº 6.270/2019 e Decreto nº 789/2019

Até 2019, o município de Jacareí não dispunha de lei específica para tratar da regularização fundiária, apenas diretrizes gerais estabelecidas no plano diretor que classificou as zonas especiais de interesse social – ZEIS em 1, 2 e 3. Todas as regras gerais sobre regularização eram seguidas a partir das leis federais. Com a promulgação da Lei Federal nº 13.465 e a delegação aos municípios sobre a competência de aprovar a Reurb (BRASIL, 2017, artigo 30 e seguintes) houve a necessidade de se estabelecer regras municipais específicas voltadas para a regularização fundiária. Neste sentido, seguindo a norma federal, o município de Jacareí aprovou a Lei nº 6.270 (JACAREÍ, 2019a) e regulamentou esta norma por meio do Decreto nº 789, disciplinando o procedimento, competências de análise e aprovação dos projetos de regularização entre os órgãos da administração municipal (JACAREÍ, 2019b). O projeto de lei municipal justificou a necessidade da lei para trazer à formalidade e incorporar ao ordenamento urbano da cidade de modo a integrá-las ao planejamento urbano, garantindo

níveis adequados de habitabilidade e a adequação dos núcleos informais às normas ambientais e urbanísticas vigentes. Segundo dados do Programa Cidade Legal do Governo do Estado de São Paulo, cujo foco é a regularização fundiária, só em 2010, quando realizado o último levantamento, o Município de Jacareí já contava com cerca de 5.500 lotes ocupados irregularmente em sua zona urbana⁴⁴.

A partir das duas modalidades existentes para aplicação da regularização (Reurb-E e Reurb-S), o município manteve a delegação da competência para promover a regularização fundiária de interesse social à Fundação Pró-Lar de Jacareí e delegou a competência para gerir a regularização fundiária de interesse específico à Secretaria de Governo e Planejamento na Diretoria de Habitação. Neste trabalho, evidenciou-se a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), sendo que a lei municipal colocou como possível sua aplicação nos locais onde se inserem edificações irregulares de ocupantes predominantemente com renda e condições sociais de vida melhores que àqueles enquadrados como de interesse social, mas que igualmente possuem o imóvel irregular. A previsão da regularização de núcleos informais consolidados excluídos da classificação de baixa renda não foi uma novidade da lei federal atual, mas inovou ao dispensar a execução de obras de infraestrutura que antes eram exigidas para esses locais, beneficiando uma categoria da população com capacidade econômica para a promoção e custeio de obras que a atual lei não trata como essencial para a regularização.

A lei municipal previu a figura da Regularização Edilícia Informal – REI Instituto jurídico que prevê procedimentos específicos para a regularização de imóveis localizados em áreas de Reurb, cujas dimensões dos lotes impossibilitam que os mesmos sejam enquadrados nas normativas da lei municipal de uso, ocupação e urbanização do solo urbano, como solução alternativa para aproximar os núcleos regularizados às regras do ordenamento municipal. Mas essa possibilidade abarca somente construções com até 70m² (setenta metros quadrados), contemplando assim, somente edificações que se enquadrem na regularização de interesse social – Reurb-S. Neste contexto a lei preza integrar o exercício do direito à cidade, reconhecendo a dimensão do cotidiano, a desalienação da sociedade e, em última instância, a revisão da democracia representativa, uma vez que até mesmo a concepção de cidade e do exercício da política estaria atrelada aos seus espaços públicos (BALBIM, 2018).

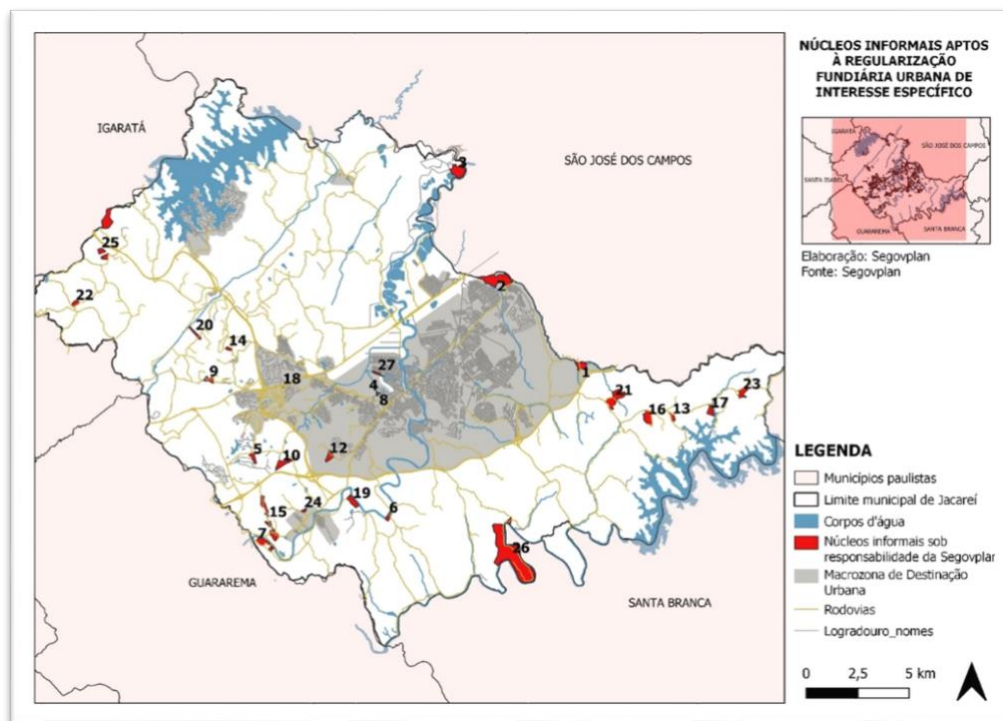
O Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020, elaborado para a revisão do Plano Diretor de Jacareí, apontou, em seu estudo, 44 núcleos informais em seu território⁴⁵, sendo 17 núcleos

⁴⁴ Mensagem do Projeto de Lei Municipal para Regularização Fundiária, Julho/2019.

⁴⁵ Ibidem - Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020.

monitorados para a regularização fundiária de interesse social - Reurb-S, e 27 monitorados para a regularização fundiária de interesse específico - Reurb-E (figura 8), compostos por assentamentos com uso e características urbanas, unidades imobiliárias informais ou clandestinas, irregulares ou na qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes.

Figura 8 – Localização dos Núcleos Informais REURB- E do Município de Jacareí



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (2023)

Analisando os referidos núcleos de interesse específico, ao verificar o território, nos polígonos vermelhos da figura 8 observa-se que dos 27 núcleos Reurb-E apenas 7 estão localizados no perímetro urbano (MDU – mancha cinza), e os demais estão localizados em outras áreas em que o zoneamento não regula a urbanização por residências. Esse é o um dos problemas que o município de Jacareí enfrenta ao regularizar loteamentos de alta renda que fatalmente não atenderão ao zoneamento do seu território. Os núcleos de interesse social, embora não se enquadrem às regras municipais, podem ser posteriormente classificados como ZEIS, de acordo com previsão e classificação expressa do plano diretor da cidade. É importante observar que os núcleos de interesse específico, monitorados no território municipal, dadas suas localizações, em sua maioria tem vocação para segunda residência, como chácaras de recreio, fora da área urbana de Jacareí. O mapa demonstra essa realidade.

A partir dos dados do Caderno de Leitura Técnica foram colhidas novas informações dos processos existentes na Diretoria de Habitação em que houve análise legal da Procuradoria Geral do Município com a atualização de dados sobre esses locais mediante análise documental, características de localização e temporalidade da instalação dos núcleos, possibilitando a revisão das informações sobre a aptidão para a regularização fundiária de interesse específico, conforme demonstrado na tabela 3 que contém os núcleos analisados, status da regularização, judicialização e monitoramento:

Tabela 3– Núcleos monitorados de Interesse Específico – SEGOVPLAN – Diretoria de Habitação – 2022

	NOME	LOCALIZAÇÃO	MAC/ZON	STATUS
1	<i>Família Osses</i>	Estrada do Jardim	MD-- - ZAR	processo de regularização
2	<i>Rio Comprido</i>	Rod. Geraldo Scavone	MDU – ZAP1	processo de regularização
3	<i>Bairrinho</i>	Bairro dos Pinheiros	MM	processo de regularização
4	<i>Jd. Paulistano</i>	Rua Martin Afonso de Souza	MDU – ZAP1	processo de regularização
5	<i>Pedro Lakatos</i>	Estrada dos Romeiros	MDI	processo de regularização
6	<i>Jurandir R. Moraes</i>	Estrada Bom Jesus	MDR	sem processo de regularização
7	<i>B.F. Empreendimentos</i>	Vale do Encantado	MDR	processo de regularização
8	<i>Jardim Paulistano</i>	Rua Duarte da Costa	MDU – ZAP1	sem processo de regularização
9	<i>Sítio Pedra Branca</i>	Estrada Municipal	MDR	judicializado
10	<i>Sítio Pingo D'Água</i>	Estrada do Barreirinho	MDI	processo de regularização
11	<i>Sítio Zé Gordo</i>	Bairro Jaguari	MIA	processo de regularização
12	<i>Sítio D. Ivone</i>	Bairro Itapeva	MD-- - ZAR	processo de regularização
13	<i>Sítio Pedra Fria</i>	Bairro Varadouro	MIA	judicializado
14	<i>Paulo R. Perdum</i>	Fazenda Santana	MDR	judicializado
15	<i>Sem denominação</i>	Estrada São Sebastião	MDR	descaracterizado parcelamento
16	<i>Sítio Ipê</i>	Bairro Varadouro	MDI	judicializado
17	<i>Sítio Indaguaçu</i>	Bairro Varadouro	MDI	análise legal
18	<i>Sandoval G. Gomes</i>	Veraneio Ijal	MD-- - ZAC	judicializado
19	<i>Fazenda Sta. Laura</i>	São Silvestre	MDR	judicializado
20	<i>Sítio Colônia</i>	Estrada Hondo Japão, L.69	MDR	processo de regularização
21	<i>Sítio Pavret</i>	Varadouro, 9000	MDR	judicializado
22	<i>Sítio Pinhal</i>	Bairro Pinhal	MDR	processo de regularização
23	<i>Sítio São Miguel</i>	Varadouro, 1500	MIA	judicializado por parcelamento
24	<i>J.J. Serrão</i>	Estrada João H. de Souza	MD-- - ZAC	descaracterizado parcelamento
25	<i>Luz do Amanhecer</i>	Estrada das Brotas	MDR	judicializado
26	<i>Angola de Baixo</i>	Estrada Angola de Baixo	MDR	descaracterizado parcelamento
27	<i>Rua Projetada</i>	Jardim Siesta	MDU – ZEV	processo de regularização

Fonte: Elaborada por Cíntia Franco Alvarenga Abdo (2022)

Os 27 núcleos listados possuem os seguintes status: 12 núcleos em processos de regularização fundiária classificados por interesse específico – Reurb-E, dentre eles uma nova área inserida no rol de núcleos (Rua Projetada – Jardim Siesta) em que os interessados/ocupantes ingressaram com processo de regularização fundiária de interesse específico; 9 núcleos com ação civil pública proposta pelo município de Jacareí por parcelamento irregular de solo em virtude da consolidação do núcleo após o ano de 2016 (marco temporal da Lei Federal nº 13.465/2017); 3 núcleos inseridos em macrozoneamento rural com as glebas legalizadas respeitando ao módulo mínimo rural (20.000m²) e descartados para Reurb; 2 núcleos monitorados e sem processo de regularização instaurado; 1 núcleo com pendência de análise jurídica e legal (BRASIL, 2017).

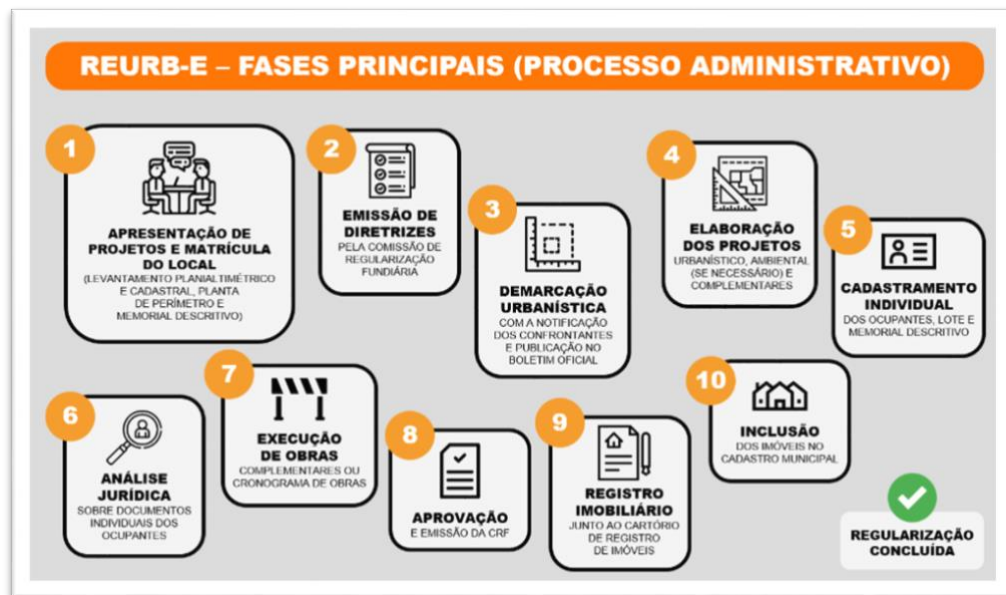
Retirando os 3 núcleos da área rural que foram descartados dada a não necessidade de regularização, restam 24 núcleos irregulares que assim se distribuem no território municipal: 8 núcleos informais inseridos em MDR em processo e regularização ou com ação judicial em andamento; 4 núcleos em MDI; 3 núcleos em MIA; 1 núcleo em MM; e, apenas 8 núcleos em MDU. Quanto a esses ainda cabe considerar que dos 8 núcleos em MDU apenas 4 têm um zoneamento mais permissivo em relação as taxas de ocupação e permeabilidade (ZAP) e os demais 4 estão inseridos em zoneamentos cujos índices urbanísticos são mais restritivos (ZAC ou ZAR) justamente por se encontrarem em áreas mais afastadas da urbanização.

Fato é, mesmo dispondo de um conjunto de normas que regem a ocupação de seu território, os municípios encontram dificuldades de aplicabilidade destas leis, o que gera falhas na gestão urbana da cidade. Fernandes (2000, p. 131) explica que, de modo geral, o poder público local conta com uma incipiente organização técnica para efetivar as regras urbanísticas estabelecidas e resulta na dificuldade de entendimento dos objetivos do conjunto de normas urbanísticas, na dificuldade de monitoramento do crescimento urbano de acordo com essas normas e na debilidade em fiscalizar sua aplicação, situação essa que também se verifica em Jacareí.

A lei municipal de regularização fundiária estabeleceu a criação de uma Comissão Consultiva de Regularização Fundiária composta por membros representantes das Secretarias,

Autarquias e Fundação⁴⁶, atuantes nos processos de regularização, exercendo o papel de auxílio e direcionamento técnico nos processos de Reurb, social ou específico, com a emissão de diretrizes contendo as necessidades técnicas de cada projeto, como demonstra a figura 9. O processo administrativo da regularização fundiária de interesse específico – Reurb-E contempla as seguintes fases, elaboradas e geridas pela Diretoria de Habitação na Secretaria municipal de Governo e Planejamento.

Figura 9– Fluxograma – Fases principais Reurb-E



Fonte: [Jacareí] [2022].

Outro aspecto importante da lei municipal que não se encontra na norma federal de forma clara é a promoção da previsão da participação dos legitimados à Reurb em todas as etapas do processo de regularização fundiária (artigo 4º, inciso III, da lei municipal nº 6.270/2019) (JACAREÍ, 2019a). Essa é uma crítica que se faz à Lei Federal nº 13.465 face a ausência total de disposição normativa mencionando a participação popular nas etapas do processo de regularização (NUNES, 2019, p. 75). A relevância do dispositivo legal que busca

⁴⁶ Decreto 789/2019: Art.21. A Comissão Consultiva de Regularização Fundiária, prevista no art. 20 da Lei nº 6.270/2019, será coordenada pela presidência da Fundação Pró-Lar de Jacareí ou por quem ela designar, e composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades municipais:

- I - Secretaria de Meio Ambiente;
- II – Secretaria de Infraestrutura;
- III – Secretaria de Segurança e Defesa do Cidadão (Defesa Civil);
- IV – Secretaria de Mobilidade Urbana;
- V - Procuradoria Geral do Município;
- VI – Secretaria de Planejamento;
- VII – Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Jacareí.

a efetiva participação popular nas instâncias decisórias da política urbana vai de encontro as dificuldades que os municípios ainda encontram em instrumentalizar o princípio da gestão democrática, muito por uma falta de regulamentos claros ao poder público municipal, de modo a se garantir o efetivo cumprimento do comando legal e evitar possíveis questionamentos por órgãos de controle. A regra existe no ordenamento jurídico brasileiro, é exigida, mas não esclarece como fazer. O Estatuto da Cidade entendeu que a cidade deve refletir os anseios da coletividade e criou a necessidade de participação popular na formulação, execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ou seja, o processo participativo é um instrumento de conscientização, de formação de um espírito crítico, é um processo político, na medida que estabelece um debate sobre a cidade e apura o sentido coletividade (SOUZA, 2008).

Para cumprir os mecanismos de participação popular, o município de Jacareí, por meio de regramentos específicos, previu a criação de uma Comissão Representativa de Ocupantes para cada núcleo informal consolidado no território municipal, para acompanhar as etapas do processo de regularização. Essa iniciativa tem surtido alguns resultados positivos, aproximando os envolvidos das decisões sobre as etapas da Reurb. Essa previsão na lei municipal possibilita efetiva aplicabilidade do que preza a lei federal ao buscar garantir a ampliação do acesso à terra urbanizada com prioridade para a permanência da população na área ocupada, assegurados os níveis adequados de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental⁴⁷.

Assim, a partir da regulamentação da regularização fundiária em âmbito municipal, Jacareí previu a elaboração de um plano de regularização com envolvimento e participação dos moradores do núcleo informal consolidado, seja a classificação social ou de interesse específico. Como forma de atender ao comando legal da ampla participação dos interessados na Reurb, o Decreto nº 789 disciplina o envolvimento direto da população no planejamento e na gestão do processo de regularização fundiária, proporcionando um trabalho compartilhado e proativo dos moradores dos núcleos informais consolidados (JACAREÍ, 2019b). O envolvimento dos moradores os torna “agentes de planejamento urbano crítico” (ANDRADE *et.al.*, 2008), ou, nos dizeres de Wilhelm (2003), os integram ao “urbanismo democrático” que é aquele em que as decisões são tomadas pelos cidadãos.

⁴⁷ Definição dada pela Lei nº 13.465/2017 para regularização fundiária: Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Para tanto o decreto previu publicização e discussão dos atos voltados à regularização fundiária para decisão conjunta entre o poder público e a população, e estabeleceu as seguintes regras em seu artigo:

Art. 13. A participação popular será franqueada aos ocupantes e demais interessados em todas as etapas do projeto de Regularização Fundiária Urbana – Reurb, nos termos do art. 2º, II, da Lei Federal nº 10.257/2001; art. 10, XII, da Lei Federal nº 13.465/2017 e art. 4º, III, da Lei nº 6.270/2019, observando-se:

I – divulgação do Plano de Regularização Fundiária do núcleo urbano consolidado, através de ato publicado em meios oficiais de comunicação (Portaria);

II – realização de reunião pública prévia com ocupantes do núcleo e interessados, com a finalidade de apresentar aspectos gerais e objetivos do Plano de Regularização Fundiária e realizar a eleição da Comissão Representativa de ocupantes;

III – instituição da Comissão Representativa de ocupantes do núcleo urbano consolidado formada por oito membros, sendo quatro titulares e quatro suplentes, com a finalidade de acompanhar todas as etapas de implementação do Plano de Regularização Fundiária; e

IV – apresentação do Plano de Regularização Fundiária aos Conselhos Municipais de Planejamento Urbano para seu acompanhamento.

Parágrafo único. A Comissão Representativa poderá solicitar à Fundação Pró-Lar⁴⁸ ou à Secretaria de Planejamento a realização de outras reuniões públicas com a população, caso entender necessário. (JACAREÍ, 2019b).

Há ainda a participação dos Conselhos Municipais voltados para o desenvolvimento urbano e de interesse social, que acompanham as etapas da regularização fundiária. Em Jacareí, há dois conselhos com atribuições sobre a regularização fundiária: o CMHIS – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social o responsável por acompanhar as regularizações fundiárias classificadas como sociais; e o CMHDU – Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, responsável pelo acompanhamento das regularizações classificadas como de interesse específico. São espaços públicos formados por representantes da prefeitura e da sociedade civil, que contribuem para a formação de planos e ações para a cidade, estreitando a relação entre o governo e a população.

⁴⁸ A Fundação Pró-Lar de Jacareí é uma instituição de utilidade pública criada em junho de 1980 pela Lei nº 1.965, com a finalidade de instituir políticas públicas voltadas à habitação que atendam a população de baixa renda do município.

4.4 Democracia Participativa na Regularização Fundiária Urbana através da Comissão Representativa de Ocupantes

O município de Jacareí disciplinou como regra para regularização fundiária dos núcleos urbanos informais consolidados a necessidade de envolver os ocupantes dos imóveis, através de um processo participativo, nas fases da Reurb para o local, acompanhando as estratégias de ação para efetivação dos mecanismos de participação popular recomendados pelo Estatuto da Cidade. A Lei Federal nº 13.465, como complemento, disciplinou normas gerais para a titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados, ao fortalecer o discurso de que a regularização fundiária pode contribuir para a universalização do acesso à moradia, infraestrutura e equipamentos público delegando competência ao poder público sobre seus procedimentos e franqueando a participação dos interessados nas etapas do processo (BRASIL, 2017, artigo 10, inciso XII).

Diversos são os dispositivos constitucionais que dispõem sobre o direito à moradia. Dentre eles, a Constituição Federal define, em seu artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). O artigo 23, inciso IX, por sua vez, estabelece a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a promoção de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. O crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo tem causado diversos problemas de ordem estrutural. Cumprindo os regramentos constitucionais e as diretrizes da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a lei de regularização fundiária (BRASIL, 2017) vem desempenhando papel importante na garantia de vida digna para a população urbana, o que tem possibilitado sua aplicação para além de áreas ocupadas por população de baixa renda, mas também em áreas sem o enquadramento da categoria social. Ainda que a natureza da regularização fundiária, como afirma Edésio Fernandes (ANDRADE *et.al.*, 2008, p. 230 *apud* FERNANDES, 2002), seja curativa, suas ações não combatem as causas do processo de urbanização excludente, verdadeiro responsável pelo contínuo surgimento e expansão de tantas formas de ocupação irregular.

A regulamentação da regularização fundiária, que abrange não somente núcleos de interesse social, mas outras formas de ocupação irregular por pessoas com padrão de vida que não os caracterizam como baixa renda, demonstra que a lei não trata apenas de aspectos sociais.

Fato é que a população inserida em núcleo classificados como social (Reurb-S) estão ali, em sua maioria, por falta de melhores opções e condições de vida e a regularização fundiária traz a esse grupo de pessoas mecanismos de solução, apesar da complexidade, também claras em relação à justiça social. Já os ocupantes de núcleos classificados como interesse específico (Reurb-E) que de alguma forma estão em melhores condições financeiras, e ainda assim, ocupam moradias irregulares, estão ali não por questões difusas que não envolvem até certo ponto, dinheiro. Como resolver casos com origens, causas e desenvolvimentos tão diversos? E o mais difícil, como abordar e separar pela justiça, aqueles que são justos face à cidade que se deseja, e a que não se deseja, quem está na rota pública real de um desenvolvimento que signifique a melhoria da qualidade de vida do conjunto, ambiente e pessoas ou quem está apenas tirando proveito da cultura da regularização? Essa responsabilidade foi atribuída aos municípios brasileiros que devem identificar as causas da ocupação irregular e cobrar daqueles que podem pagar, a responsabilidade financeira pela regularização⁴⁹. A lei nacional também determinou aos municípios a necessidade de franquear a participação dos interessados nas etapas do processo da regularização fundiária, cumprindo o princípio da gestão democrática e garantindo que cidadãos se envolvam nas instâncias decisórias da política urbana, entretanto, sem regras específicas sobre como instrumentalizar essa participação popular.

Passados 20 anos da publicação do Estatuto da Cidade, há críticas substanciais às experiências de participação social produzidas em algumas localidades na condução da gestão urbana (CORREIA, 2021), muitas vezes considerada insuficiente e de caráter figurativo. Conforme expõem Nonato, Dias e Raiol (2017, p. 151), “a questão urbana e a participação social popular na gestão das cidades não se incorporaram nem foram assimilados aos debates políticos pelos grupos de poder e pela sociedade em geral”. Segundo Fernandes (2013, p. 218), uma avaliação ampla e crítica do não tão novo marco jurídico de governança da terra urbana por ela consolidado – e especialmente das iniciativas municipais encarregadas de implementá-lo – se faz urgente para discutir se e como a sociedade brasileira tem feito uso das diversas

⁴⁹ Lei 13.465/2017. Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021);

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

possibilidades jurídicas e sociopolíticas criadas pelo Estatuto da Cidade, para reconhecimento de uma série de direitos coletivos e sociais. Como aduz Thibau (2012, p. 31):

A ausência de demarcação de regras regentes do discurso desenvolvido nos recintos legalmente designados à participação e à fiscalização populares e a eventual inobservância estatal das decisões endoprocedimentalmente produzidas pelo cidadão são indicativas da possibilidade de uma atuação apenas fictícia (desprocessualizada) do povo na gestão da cidade e, assim ocorrendo, da violação ostensiva das bases normativas do paradigma vigente na constitucionalidade brasileira.

A gestão democrática visa garantir a participação direta dos cidadãos nos programas e projetos de desenvolvimento urbano, tanto na elaboração de normas quanto na execução e fiscalização das atividades de Poder público e dos agentes privados (CANUTO, 2010, p. 136). Como menciona Souza (2008), há uma somatória de objetivos comuns, de um lado o Estado, que busca a organização de seu espaço e melhor gestão urbana, e, de outro, a sociedade civil, que acompanha os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, tirando partido de prováveis benefícios.

Do total de 48 núcleos irregulares existentes na cidade, merece destaque para a participação da população o núcleo urbano informal consolidado Jardim Rio Comprido, que apesar de classificado como predominantemente de interesse social (Reurb-S) sua regularização envolve a participação conjunta da Secretaria de Governo e Planejamento e da Fundação Pró Lar de Jacareí. Isso porque a Ação Civil Pública nº 0003089-92.2004.8.26.0292 co-responsabilizou à promoção da regularização o Município de Jacareí e a empresa proprietária da gleba, Prodesa Agricultura Ltda., haja vista que a mesma por muito tempo promoveu as vendas de lotes, mesmo sem um projeto urbanístico de loteamento aprovado, e muitos dos adquirentes compraram mais de um lote no local, seja para fins locatícios ou comerciais. Ainda assim a predominância de sua população ocupante tem a característica social de baixa renda.

A Comissão Representativa de Ocupantes tem desenvolvido um papel fundamental no cumprimento do Plano de Regularização Fundiária estabelecido para o Jardim Rio Comprido. O núcleo informal possui, aproximadamente, 1.300 famílias residentes, distribuídas em 24 quadras e 54 ruas e travessas. Dados do cadastro social realizado nos anos de 2019 e 2021, para a regularização fundiária, somaram o cadastramento espontâneo de 1.117 famílias⁵⁰. A eleição dos moradores que representam o núcleo na Comissão Representativa de Ocupantes teve o

⁵⁰ Dados extraídos do Processo administrativo nº 8233/2019 que trata da regularização fundiária do núcleo Jardim Rio Comprido.

envolvimento da associação de moradores do local e participação da população residente, com um processo eleitoral que registrou oito candidaturas, votação por cédula e apuração de votos depositados em urna, somando 106 votantes.

Desde a eleição da Comissão, seus representantes têm participado ativamente das fases da regularização fundiária do núcleo, num trabalho em parceria com o poder público, acompanhando os desdobramentos do processo de um local com muitas dificuldades para execução do plano de regularização, dada sua proporção. A cada ação realizada pelo município, que demande a participação dos moradores, membros da Comissão acompanham as reuniões e se encarregam da divulgação, por meio da distribuição de panfletos, colagem de cartazes em estabelecimentos comerciais e distribuição de mensagens via aplicativo de telefone “WhatsApp”, conscientizando a população residente da importância do processo.

Da mesma forma nos núcleos informais de interesse específico (Reurb-E) a Comissão Representativa de Ocupantes desempenha papel essencial no processo de regularização fundiária, pois se torna o canal de comunicação do poder público com os demais moradores/ocupantes dos núcleos. Em geral, seus membros são indicados pela Associação de Moradores (quando há constituição desta) e a comissão é composta por membros da Diretoria associativa, caso do núcleo informal consolidado Sítio Pingo D’Água, objeto de estudo deste trabalho. Interessada na Reurb do núcleo Sítio Pingo D’Água, a Comissão Representativa de Ocupantes seguiu o caminho natural de atribuir essa responsabilidade àqueles que já se dispõem a decidir questões coletivas do local, e indicou os membros da Associação dos Adquirentes e Moradores do Sítio Pingo D’Água, eleitos em assembleia de 24 de março de 2019. Em locais que não dispõem da associação de moradores formada, há a composição da comissão através de escolha entre os interessados, como ocorre na Reurb-S. Como nos processos de regularização fundiária de interesse específico há um técnico responsável e contratado pelos interessados para promover a aprovação da Reurb-E junto ao município, a Comissão exerce o papel fundamental de levantar, estudar e compartilhar com os demais ocupantes as formas de custeio das obras de infraestrutura essenciais exigidas ao núcleo em regularização, verificando a viabilidade do rateio financeiro, propondo um plano e cronograma de desembolso para sua execução.

Assim, o trabalho de comunicação exercido por membros das Comissões tem se mostrado fundamental para o êxito do processo, pois aproxima o poder público dos moradores, facilita o esclarecimento de dúvidas e gera informações importantes para ambas as partes. Ao município, facilita o melhor entendimento dos anseios da população e da divulgação dos atos praticados da regularização; e aos moradores, a possibilidade de ter um canal de comunicação permanente com os técnicos da prefeitura, responsáveis pela regularização. Trabalho

semelhante foi observado nas conclusões de Andrade *et al.* (2008, p. 233) que participou de um programa de regularização fundiária em quatro municípios da Paraíba: Caaporã, Pitimbu, Pedras de Fogo e Alhandra e colheu resultados positivos sobre o envolvimento dos moradores nas decisões sobre a regularização fundiária:

A eficácia e legitimidade do processo regularizador depende essencialmente da presença da participação comunitária em seu planejamento e implementação. As comunidades alvos dos programas de regularização devem ser envolvidas e chamadas a contribuir com sua leitura da realidade local para as propostas, exprimindo suas necessidades e anseios. Tornar as intervenções urbanísticas mais democráticas e sensíveis ao contexto local é um caminho para legitimá-las e consolidá-las, pois as imposições “de cima para baixo”, em que a tomada de decisões e a realização de mudanças ignoram a opinião dos beneficiários, são artificiais e mais propensas ao fracasso (ANDRADE *et al.*, 2008, p. 233).

A participação da sociedade na formulação das políticas públicas rompe com uma cultura de políticas fragmentadas, desarticuladas e excludentes que produziram cidades desumanas, com famílias sem moradia; sem endereços, saneamento e segurança; comunidades desprovidas de serviços públicos e pessoas desprovidas de cidadania⁵¹. A parceria entre o município e os moradores dos núcleos tem demonstrado uma efetiva mobilização social e o real interesse em ver seu local de moradia regularizado. Dar voz a população envolvida e compartilhar propostas, para buscar os melhores resultados, leva a uma leitura mais criteriosa da problemática urbana. A participação popular é uma via de mão dupla. Ela consiste bem mais que simplesmente recolher informações sobre a problemáticas urbanas de um local com a comunidade que ali vive. Trata-se de um processo de ganhos, tanto para a população que dela participa, quanto para os urbanistas que promovem a regularização do núcleo (ANDRADE *et al.*, 2008, p. 245).

As estratégias definidas pelo município de Jacareí têm logrado êxito junto à população e vêm demonstrando que o diálogo permanente com a sociedade pode representar bons indicativos ao cumprimento do princípio da participação popular. O trabalho desenvolvido pelo poder público com a população tem gerado resultados positivos no cumprimento do plano de regularização fundiária. A importância da comissão representativa de ocupantes proporciona celeridade de ações junto às comunidades por meio de interlocução rápida e eficaz destas lideranças com os moradores. A articulação de ações compartilhadas possibilita o diálogo permanente e escuta ativa dos cidadãos sobre as demandas existentes, a conscientização nas

⁵¹ Cartilha Conselho das Cidades – Um exercício de gestão democrática, Governo Federal, 2006.

tomadas de decisões sobre as prioridades do núcleo, de forma a facilitar a divulgação de etapas do processo, garantir a mobilização social e democratizar o processo de regularização.

O trabalho desempenhado pelo Poder Público por meio das Comissões desenha formas de participação que geram um resultado positivo no processo da regularização, ainda que esse mecanismo remedeie situações muito profundas relacionadas às causas dessa forma de urbanização.

4.5 Núcleos informais de interesse específico consolidados no território de Jacareí (Reurb-E) e sua infraestrutura existente – Estudo de caso:

Atualmente, 11 núcleos informais classificados como interesse específico estão em processo de regularização fundiária – Reurb-E na Diretoria de Habitação do município de Jacareí (tabela 4).

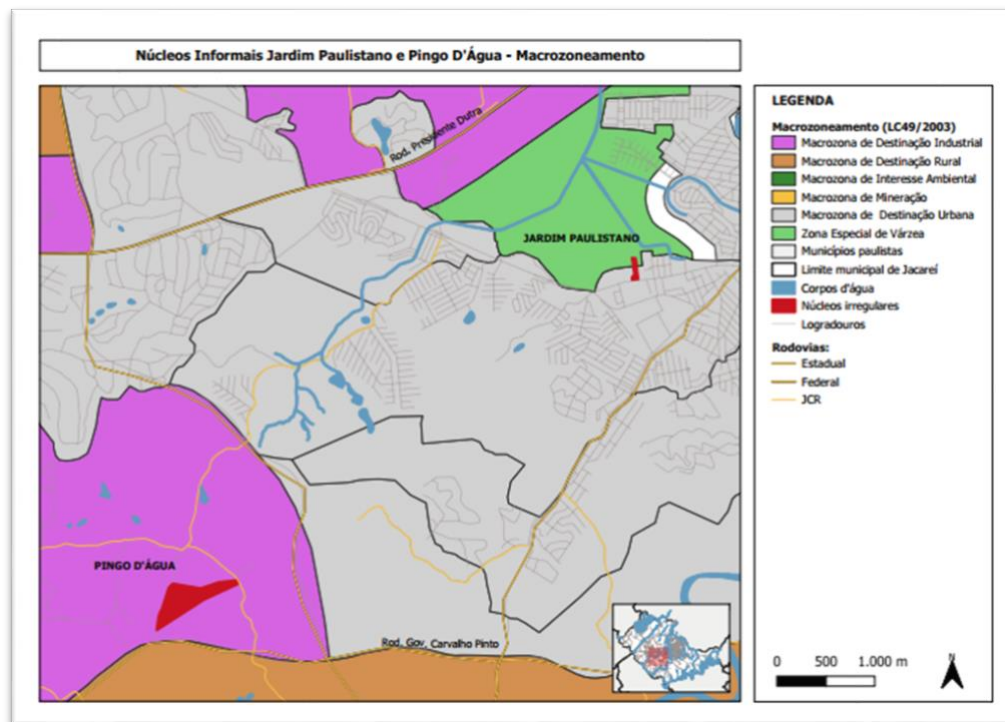
Tabela 4– Núcleos Informais em processo de Regularização Fundiária – Reurb-E

Mapa 8	NOME	LOCALIZAÇÃO	MAC/ZON	PROCESSO
1	<i>Família Osses</i>	Estrada do Jardim	MD-- ZAR	Processo nº 10866/2019
2	<i>Rio Comprido</i>	Rod. Geraldo Scavone	MDU – ZAP1	Processo nº 8233/2019
3	<i>Bairrinho</i>	Bairro dos Pinheiros	MM	Processo nº 10868/2019
4	Jd. Paulistano	Rua Martim A. Souza	MDU – ZAP1	Processo nº 12247/2019
5	<i>Pedro Lakatos</i>	Estrada dos Romeiros	MDI	Processo nº 15/2021
7	<i>BF. Empreendimentos</i>	Vale do Encantado	MDR	Processo nº 1106315/2020
10	<i>Sítio Pingo D'Água</i>	Estrada do Barreirinho	MDI	Processo nº 16435/2017
11	<i>Sítio Zé Gordo</i>	Bairro Jaguari	MIA	Processo nº 25636/2018
12	<i>Sítio D. Ivone</i>	Bairro Itapeva	MD-- ZAR	Processo nº 21918/2022
22	<i>Sítio Pinhal</i>	Estrada das Brotas	MDR	Processo nº 10396/2022
27	<i>Rua Projetada</i>	Jardim Siesta	MD-- ZAP1 e ZEV	Processo nº 1123271/2020

Fonte: Elaborado por Cíntia Franco Alvarenga Abdo a partir de informações da Diretoria de Habitação (2023)

Este estudo analisou dois núcleos informais consolidados: Jardim Paulistano e Sítio Pingo D'Água, considerando o histórico da formação do parcelamento irregular, localização (macrozoneamento e zoneamento), infraestrutura existente, proximidade de equipamentos públicos, números de ocupantes, unidades edificadas, padrões de construções e características das residências, fase da regularização fundiária no processo administrativo, possíveis passivos ao município.

Figura 10 – Mapa do Macrozoneamento Núcleos Informais Reurb-E – estudo de caso



Fonte: Elaborado do Roberta Guerra Roseback (2022)

A escolha dos núcleos levou em consideração as diferenças dos locais, a começar pela localização, conforme indica a tabela 4: o núcleo informal Jardim Paulistano está localizado em MDU em ZAP1 e tem parte de sua área inserida em ZEV; o núcleo informal Sítio Pingo D'Água está localizado em MDI, cuja vocação prevê indústrias e não a instalação de loteamento residencial. A localização de ambos na figura 10 demonstra suas diferenças e as peculiaridades de sua regularização.

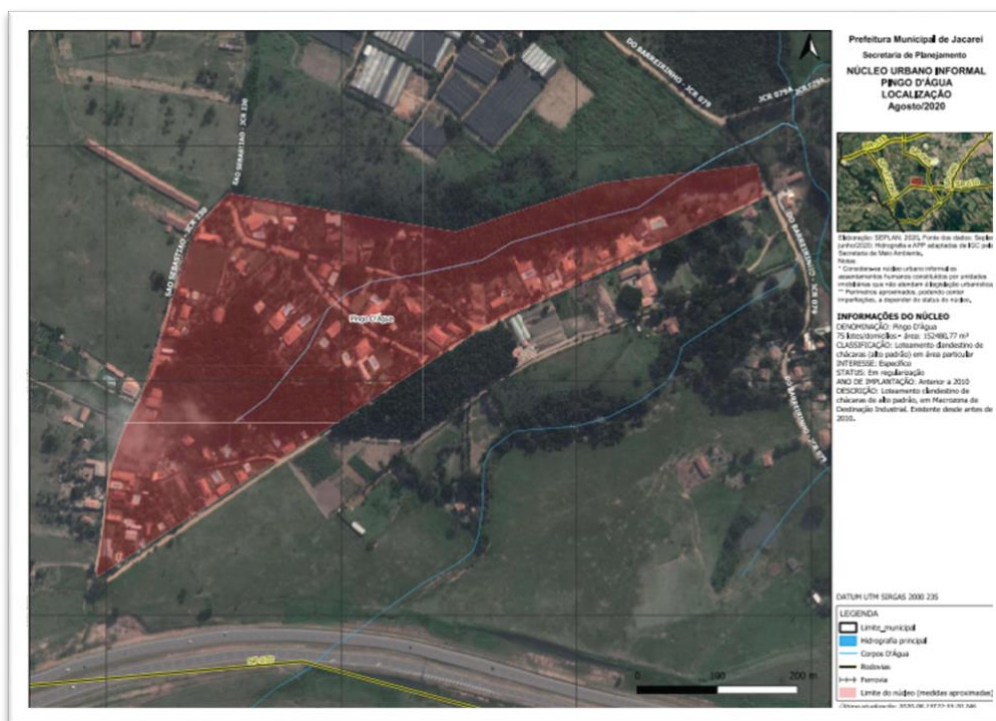
4.5.1 Núcleo informal Sítio Pingo D'Água

Histórico: O núcleo informal Sítio Pingo D'Água teve sua origem a partir de uma gleba de terras – Gleba “B” registrada na Matrícula nº 40.158 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Jacareí, com área de 107.058,37m² e testada para a Estrada Municipal São Sebastião, Bairro do Itapema - acesso pela Rodovia Nicola Capucci. Em agosto de 2000 a área foi vendida pelos proprietários Daniel Diniz Pereira e sua esposa Regina Célia Bassi Pereira através de instrumento particular à empresa Loteadora e Incorporadora Tude & Bergamaski S/C Ltda., representada por Luis do Santos Tude e este passou a negociar parte da área para

terceiros, sem que qualquer negociação fosse levada a registro na matrícula do imóvel⁵². No local instalaram de forma irregular um parcelamento de solo denominado Recanto Pingo D'Água, sem a aprovação da prefeitura de Jacareí ou autorização e licença de outros órgãos públicos (Graprohab, CETESB e DEPRN à época), subdividindo a área em 74 lotes de aproximadamente 1.000m², caracterizados por sítios de recreio, abertura de 4 ruas, com finalidade nitidamente urbana, mesmo que instalado em macrozoneamento industrial – MDI, local do território municipal destinado a instalação de indústrias e atividades correlatas, conforme dispõe o artigo 14 do Plano Diretor (JACAREÍ, 2003).

O mapa da figura 11 indica a localização do núcleo informal com características urbanas, inserido em área industrial – MDI, com acesso pela Rodovia Federal Presidente Dutra (BR-116) e Rodovias Estaduais: Henrique Eroles (SP-066), Dom Pedro I (SP-065), Ayrton Senna (SP-70), sendo possível verificar a existência de alguns galpões industriais próximos ao parcelamento irregular.

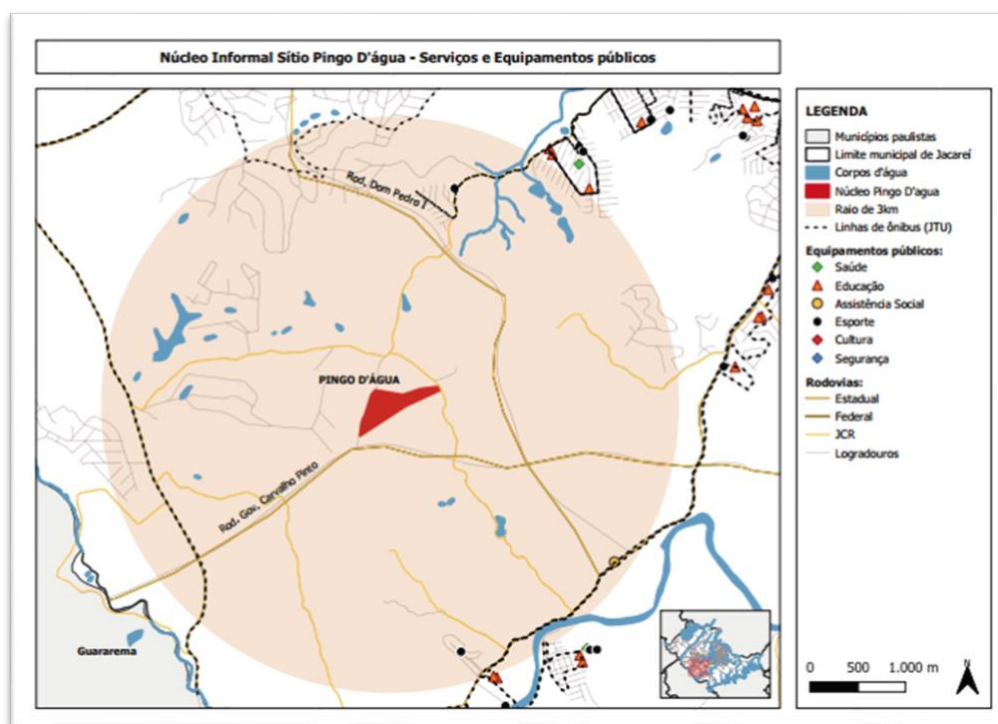
Figura 11 – Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D'Água – Localização



⁵² Dados extraídos do Processo judicial nº 0004802-44.2000.8.26.0292 promovido pelo Município de Jacareí.

Ao analisarmos a localização do núcleo urbano informal no território municipal, próximo à Rodovia Governador Carvalho Pinto, é possível observar a sua distância em relação aos equipamentos públicos municipais existentes, considerando um raio de 3 quilômetros, conforme determina o Código Tributário Nacional para considerar imóveis localizados em zona urbana municipal⁵³, como demonstra o mapa da figura 12.

Figura 12 – Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D’Água – Distância de serviços e equipamentos públicos



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (2022)

O mapa aponta que o núcleo informal Sítio Pingo D’Água está totalmente afastado dos equipamentos urbanos municipais (saúde, educação, assistência social, cultura e segurança) e, há uma distância de quase três quilômetros de um equipamento de esporte. Não há em seu perímetro a previsão de instalação de equipamentos urbanos, face a ausência de áreas

⁵³ Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

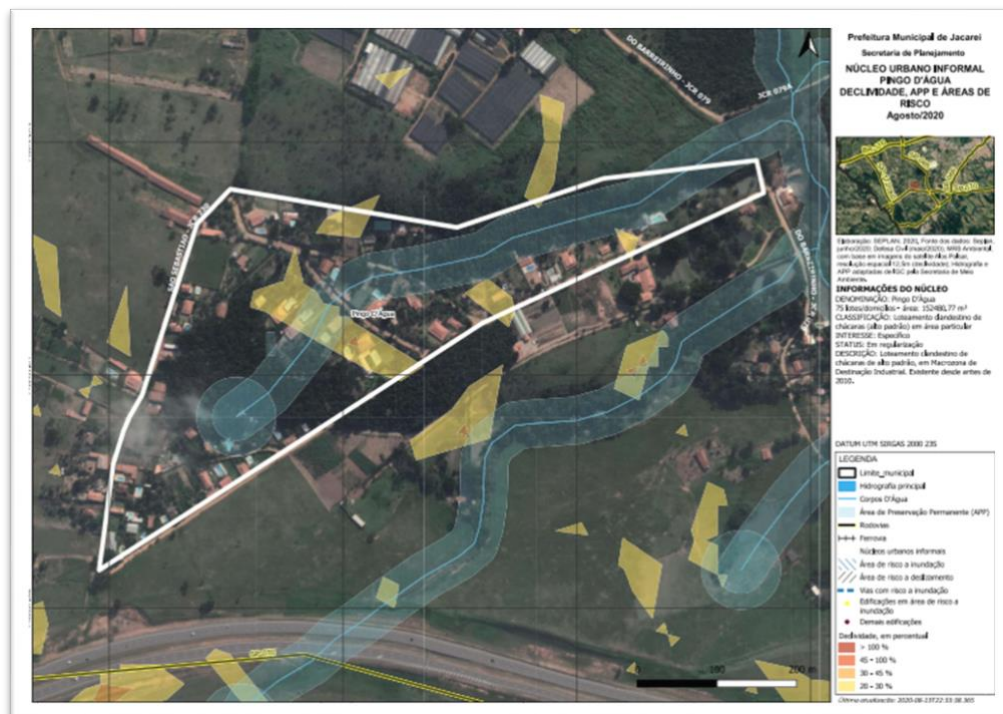
IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

desocupadas em que seria possível a destinação para um espaço público. Ainda assim, existem outros núcleos residenciais próximos ao local, destacando-se o loteamento Chácaras Guararema, instalado no final da década de 1970, o loteamento fechado Lago Dourado, implantado no fim do ano 2000 e o núcleo irregular Pedro Lakatos, na Estrada dos Romeiros também em processo de regularização fundiária de interesse específico – Reurb-E junto ao município de Jacareí.

No mapa da figura 13 é possível verificar que o núcleo possui áreas de preservação permanente indicadas pelas margens de um corpo d’água e sua nascente além de um maciço de vegetação que os preserva (córrego e nascente sem denominação), sua declividade em percentual, com pontos de declive de até 30% (trinta por cento) em locais já edificadas e instaladas residências e, alguns raros pontos com declividade superior de 30 a 45%.

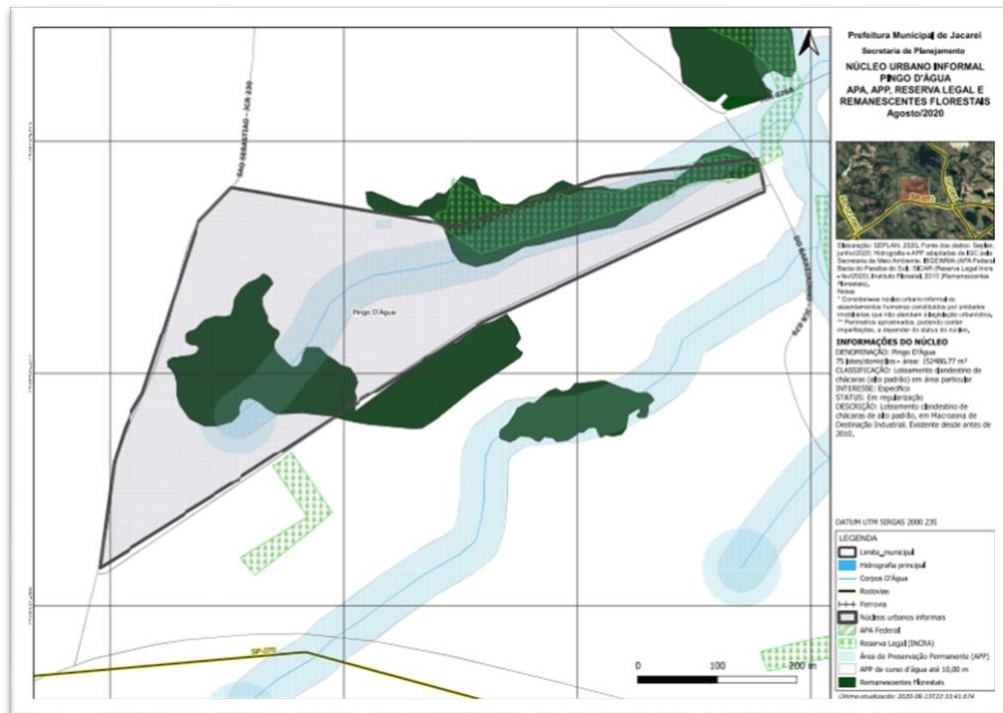
Figura 13 – Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D’Água – Declividade, Áreas de APP e Risco



Fonte: Jacareí (2020b).

Complementando as informações, segue o mapa da figura 14, o qual indica os remanescentes florestais existentes no núcleo e o registro de reserva legal em parte do maciço vegetal que protege o curso d’água existente.

Figura 14– Mapa do Núcleo informal Sítio Pingo D'Água – Remanescentes Florestais e Áreas de Preservação



Fonte: Jacareí (2020c).

Segundo informações do projeto de regularização do núcleo o local possui 5.530m² de mata, 11.730,95m² de área de preservação permanente (6.028,57m² APP do córrego e 5.702,38m² APP nascente) e 921,31m² de área verde.

Pelas informações extraídas dos documentos públicos consultados, é possível concluir que nitidamente o local desrespeitou a Lei Federal nº 6.766 (BRASIL, 1979) e as leis municipais da época de sua implantação. A ação judicial por parcelamento irregular do solo com pedido de embargo do loteamento clandestino foi proposta pelo Município de Jacareí e contou com o ingresso do Ministério Público como auxiliar em sua condução. O local foi embargado e os proprietários da área respondem ao processo sem que fosse localizado o responsável pela empresa Loteadora e Incorporadora Tude & Bergamaski S/C Ltda. Com o passar dos anos, sem uma decisão judicial que condenasse os envolvidos, o núcleo informal se consolidou no território, casas foram construídas pelos compradores dos lotes, que formaram a Associação de Moradores do Sítio Pingo D'Água passando também a acompanhar o processo judicial, como interessados. Em 2015, a Fundação Pró-Lar declarou que o núcleo era de interesse específico e o Ministério Público solicitou que a associação promovesse a regularização do local. A partir de então seus moradores manifestaram interesse em promover a regularização fundiária e assim o fazem através do processo administrativo nº 16435/2017, em andamento na prefeitura de

Jacareí. Atualmente o processo judicial aguarda a finalização do processo de regularização fundiária.

Os moradores se organizaram e formaram uma associação que passou a cuidar dos interesses do núcleo e dos residentes. O núcleo é composto por 75 lotes, com tamanho médio de 1.000m², com residências predominantemente destinadas ao lazer, ou seja, sem utilização como residência fixa, com características de chácaras de recreio de médio a alto padrão, como demonstram fotos do local (figuras 15).

Figura 15 (a), (b), (c) e (d) – Núcleo informal Sítio Pingo D'Água



Fonte: Diretoria de Habitação - Imagens inseridas no processo nº 16.435/2017 (2017)

Pelas fotos das figuras 15 é possível verificar as características do núcleo e o padrão de suas construções, demonstrando que o local é composto por residências voltadas para o lazer, compostas por chácaras de recreio. O quadro 2 abaixo foi elaborado a partir de informações dos ocupantes, extraídas do processo de regularização fundiária, demonstrando essa realidade:

Quadro 2– Núcleo Pingo D'Água - Utilização dos lotes e domicílio

QUADRA	LOTE	MORADIA/LAZER/VAZIO	DOMICÍLIO
A	01	LAZER	JACAREÍ
A	02 E 03	LAZER	JACAREÍ
A	04	LAZER	SÃO PAULO
A	05	LAZER	SANTO ANDRÉ
A	06 E 07	LAZER	S.J. CAMPOS
A	08	LAZER	SÃO PAULO
A	S/Nº	SEDE ASSOCIAÇÃO	
A	09	LAZER	SÃO PAULO
A	10	MORADIA	JACAREÍ
A	11	LAZER	JACAREÍ
A	12	LAZER	SÃO PAULO
A	13	LAZER	ITAQUAQUECETUBA
A	14	LAZER	ITAQUAQUECETUBA
A	15	LAZER	JACAREÍ
A	16	LAZER	JACAREÍ
A	17	LAZER	SÃO PAULO
A	18 E 19	LAZER	JACAREÍ
A	20 E 21	LAZER	SÃO PAULO
B	22	LAZER	SÃO PAULO
B	23 E 24	LAZER	SÃO PAULO
B	25	LAZER	GUARULHOS
B	26 E 27	LAZER	GUARULHOS
B	28 E 29	MORADIA	JACAREÍ
B	30	LAZER	SÃO PAULO
B	31	ASSOCIAÇÃO	
C	32	LAZER	SÃO PAULO
C	33	LAZER	SÃO PAULO
C	34	LAZER	SÃO PAULO
C	35	LAZER	SÃO PAULO
C	36	LAZER	GUARULHOS
C	37	LAZER	JACAREÍ
C	38	LAZER	S.B. CAMPO
C	39	LAZER	GUARULHOS
C	40	LAZER	SÃO PAULO
C	41	LAZER	ITAQUAQUECETUBA
C	42	LAZER	SÃO PAULO
C	43 E 44	LAZER	SÃO PAULO
C	45	LAZER	SÃO PAULO
C	46	MORADIA	JACAREÍ
C	47	LAZER	SÃO PAULO
C	48 E 49	LAZER	SÃO PAULO
C	50 E 81	LAZER	GUARULHOS
C	52	LAZER	SÃO PAULO
C	53	LAZER	JACAREÍ
C	54	LAZER	JACAREÍ
C	55	LAZER	SÃO PAULO

C	56	LAZER	S.B. CAMPO
C	57	LAZER	SÃO PAULO
C	58	LAZER	JACAREÍ
C	59	LAZER	PAULÍNEA
C	60 E 61	LAZER	ITAQUAQUECETUBA
C	62	LAZER	SÃO PAULO
C	63	LAZER	JACAREÍ
C	64	MORADIA	JACAREÍ
C	65	LAZER	GUARULHOS
C	66	LAZER	JACAREÍ
C	67	LAZER	JACAREÍ
C	68 E 69	LAZER	GUARULHOS
C	70	LAZER	SÃO PAULO
C	71, 72 E 73	LAZER	JACAREÍ
C	74	LAZER	JACAREÍ
A	75	ASSOCIAÇÃO	

Fonte: Elaborado por Cíntia Franco Alvarenga Abdo (2023)

Pelas informações apresentadas no quadro 2 é possível verificar que o local foi dividido em três quadras A, B e C e, de acordo com o projeto apresentado pela associação de moradores no processo da regularização fundiária, dos 75 lotes existentes: 3 pertencem à Associação, 04 são destinados à moradia e 68 são classificados como segunda residência do ocupante que declarou morar em outro endereço, dos quais: 38 residem na grande São Paulo; 19 residem em Jacareí mas em outro endereço; e, 11 residem em outras cidades.

O Processo de Regularização – Reurb-E: ao analisar o processo administrativo que trata da regularização fundiária do núcleo, à luz das regras da Lei Federal nº 13.465/2017 e Lei Municipal nº 6.270/2019, é possível verificar que o local é contemplado com iluminação pública e drenagem de vias, infraestruturas essenciais previstas nas referidas leis. Quanto ao sistema de saneamento as residências são dotadas de fossas negras e poços artesianos sem outorga comprovada, sendo necessária adequação da captação do esgoto das residências para fossas sépticas e abastecimento coletivo de água, exigências apontadas pelo SAAE de Jacareí na emissão de diretrizes para o local.

O processo administrativo de regularização fundiária segue em andamento e passou pelas seguintes fases:

1. Apresentação de projetos e matrícula do local: levantamento planialtimétrico e cadastral, planta de perímetro georreferenciada e memorial descritivo;
2. Emissão de Diretrizes pela Comissão de Regularização Fundiária;

3. Demarcação Urbanística com a notificação dos confrontantes, publicação de edital e registro imobiliário junto ao CRI;
4. Elaboração de Projetos urbanístico, ambiental e complementares (em análise);
5. Cadastramento individual dos ocupantes: documentos pessoais, documento de aquisição do imóvel, levantamento das dimensões lote e memorial descritivo;
6. Análise jurídica sobre documentos dos ocupantes para emissão da Certidão de Regularização Fundiária⁵⁴.

Restam pendentes as seguintes fases para conclusão da regularização:

7. Exigência de obras para execução pelos moradores ou aprovação de Cronograma de Obras (a depender da análise dos projetos pendentes);
8. Aprovação e emissão da CRF;
9. Registro Imobiliário da Reurb e dos respectivos imóveis;
10. Cadastramento dos imóveis junto ao município;
11. Regularização concluída.

O processo de regularização fundiária vem sendo conduzido por profissionais da área de arquitetura e meio ambiente, contratados pela associação de moradores, com análise técnica da Comissão Consultiva de Regularização do Município, gestão da Diretoria de Habitação e acompanhamento do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CMH DU.

4.5.2 Núcleo informal Jardim Paulistano

Histórico: O núcleo informal Rua Projetada, Jardim Paulistano, teve sua origem a partir de uma gleba urbana, registrada na Matrícula nº 38.150 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Jacareí, com testada para a Avenida Santa Cruz dos Lázarus, no bairro Jardim Paulistano. O bairro Jardim Paulistano existe desde a década de 1960, integrando a zona urbana municipal há mais de 54 anos. O imóvel objeto da Reurb-E possui área com 9.885,34m² e pertencencia ao Espólio de Mariano Bueno, falecido em 20 de outubro de 1971. Ao longo de décadas, seus herdeiros subdividiram informalmente a área, construíram residências com

⁵⁴ Segundo a Lei Federal nº 13.465/2017 a Certidão de Regularização Fundiária – CRF é o documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

intuito de moradia fixa e venderam outros lotes sem que qualquer negociação fosse levada à registro na matrícula do imóvel. O parcelamento irregular aconteceu sem a aprovação da prefeitura de Jacareí ou licença de outros órgãos públicos. Consolidado o núcleo irregular, restaram implantados 36 lotes de tamanhos irregulares, com finalidade urbana, com a abertura de uma via para acesso às residências. A área está inserida em macrozoneamento urbano municipal – MDU em zona de adensamento preferencial ZAP1, limítrofe a zona especial de várzea - ZEV (artigo 12, I do Plano Diretor).

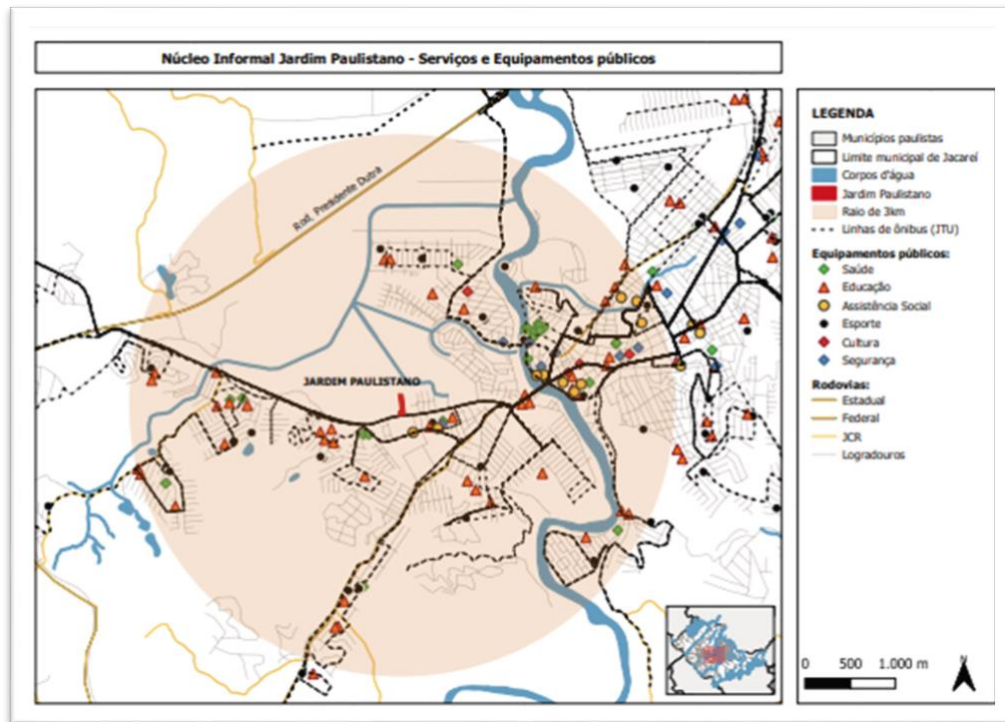
Figura 16– Mapa do Núcleo informal Rua Projetada, Jardim Paulistano



Fonte: Jacareí (2020d).

O mapa da figura 16 demonstra o parcelamento irregular consolidado, restando uma área ao fundo sem edificações. Ao analisarmos a localização do núcleo urbano informal no território municipal, figura 17, é possível observar sua inserção no zoneamento urbano com todos os equipamentos públicos próximos de sua instalação, considerando um raio de 3 quilômetros:

Figura 17 – Mapa do Núcleo Rua Projetada, Jardim Paulistano – Distância de serviços e equipamentos públicos



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (2022)

O núcleo está totalmente inserido no zoneamento urbano e servido dos equipamentos urbanos municipais (saúde, educação, assistência social, cultura e segurança e esporte), que foram construídos em seu entorno, atendendo também aos moradores da Rua Projetada, que pode ser acessada por rua oficial da malha viária municipal, Avenida Santa Cruz dos Lázarus. Outros loteamentos residenciais aprovados estão próximos ao local, destacando-se o Jardim Paulistano, Jardim São Luis, Jardim Terras de São João e o bairro São João.

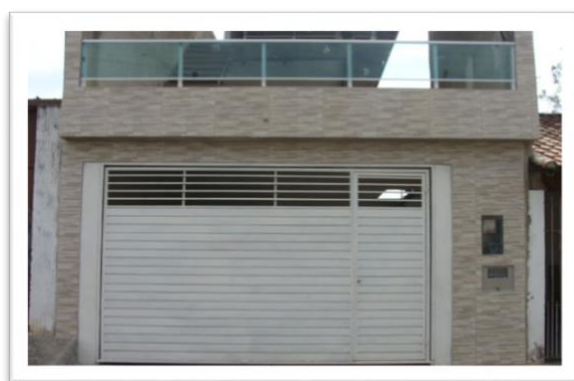
Ainda que instalado na zona urbana o parcelamento da forma como ocorreu desrespeitou a Lei Federal nº 6.766 (BRASIL,1979) e as leis municipais. Ao longo dos anos o local passou a ser dotado de infraestrutura, todas custeadas pelo município (iluminação pública, calçamento, pavimentação, serviço de fornecimento de água e coleta de esgoto – vide fotos nas figuras 18), sem que fossem encontrados registros das obras na Secretaria de Governo e Planejamento dado lapso de tempo e ausência de projeto aprovado para o local. Alguns lotes foram objeto de ações judiciais de usucapião por seus compradores e, embora registrados e com matrícula individual, não houve a abertura individual de cadastro imobiliário em razão da via Projetada não ser oficializada. A área permanece em um único cadastro imobiliário junto a prefeitura em nome de Mariano Bueno e sem a subdivisão dos lotes, incidindo um único IPTU sobre a área, o que

gera certos problemas para os moradores, já que o pagamento depende de rateio proporcional entre todos. No ano de 2011 o Ministério Público promoveu a abertura do inquérito civil⁵⁵ na 7ª Promotoria de Justiça de Jacareí e em 2014 ajuizou ação civil pública⁵⁶ contra o município e o SAAE de Jacareí, requerendo a regularização fundiária total do parcelamento do solo consolidado. Atribuiu a responsabilidade ao Poder Público por entender que houve omissão ao dever de fiscalização ao permitir a instalação do parcelamento irregular sem cobrar providências de seus responsáveis. O processo foi julgado procedente em 2017 condenando prefeitura e SAAE a promover a regularização fundiária total, com ênfase para além da oficialização da via, obras para o tratamento do esgoto captado, recuperação de área degradada próxima a várzea – ZEV e titulação de seus ocupantes. Ainda em 2016, dando cumprimento ao processo judicial, a Fundação Pró-Lar realizou o cadastro social dos moradores, reunindo os documentos de cada um dos lotes ocupados. Após a sentença judicial o processo foi enviado à Diretoria de Habitação para dar cumprimento aos atos de regularização do núcleo informal e assim vem atuando através do processo administrativo nº 12247/2019.

⁵⁵ IC nº 14.0309.0000704/2011-3

⁵⁶ ACP nº 1003742-28.2014.8.26.0292

Figura 18 (a), (b), (c) e (d) – Núcleo informal Rua Projetada – Jardim Paulistano



Fonte: Diretoria de Habitação - Imagens inseridas no processo nº 12.247/2019 (2019)

Pelas fotos das figuras 18 é possível verificar as infraestruturas existentes no núcleo e o padrão de suas construções, demonstrando que o local é composto por residências utilizadas para moradia de seus ocupantes. O quadro 3 abaixo realizado a partir de informações dos moradores extraídas do processo de regularização fundiária, demonstra essa realidade:

Quadro 3– Núcleo Jardim Paulistano – Número de lotes e utilização

CASA Nº	MORADIA/ALUGADA/VAZIO
207	PRÓPRIA/MORADIA
204	PRÓPRIA/MORADIA
205	PRÓPRIA/MORADIA
20	PRÓPRIA/MORADIA
201	PRÓPRIA/MORADIA
18	PRÓPRIA/MORADIA
77 C-1	PRÓPRIA/MORADIA
77 C-2	NÃO ENCONTRADA
77 C-3	RECUSOU RESPONDER
15	ALUGADA
15 F	PRÓPRIA/MORADIA
16	PRÓPRIA/MORADIA
14	ALUGADA
12	PRÓPRIA/MORADIA
11	PRÓPRIA/MORADIA
10	PRÓPRIA/MORADIA
08	PRÓPRIA/MORADIA
95	PRÓPRIA/MORADIA
S/Nº	TERRENO VAZIO
06	PRÓPRIA/MORADIA
09	PRÓPRIA/MORADIA
04	PRÓPRIA/MORADIA
07	PRÓPRIA/MORADIA
05	PRÓPRIA/MORADIA
01	PRÓPRIA/MORADIA
376	PRÓPRIA/MORADIA
350	PRÓPRIA/MORADIA E COMÉRCIO
S/Nº	TERRENO VAZIO
208	PRÓPRIA/MORADIA
206	NÃO ENCONTRADA
203	ALUGADA
202	ALUGADA
13	USUCAPIÃO
97	PRÓPRIA/MORADIA
92	PRÓPRIA/MORADIA
03	PRÓPRIA/MORADIA

Fonte: Elaborado pela autora.

Pelas informações do quadro 3 é possível verificar que os números das residências não obedecem a uma ordem numérica, pois não são números oficiais emitidos pela prefeitura, de acordo com informações extraídas do Processo nº 6936/2018 da Fundação Pró-Lar que realizou o cadastramento social das famílias. O lote 77 está subdividido em 3 residências (C-1, C-2 e C-

3) e, das 36 residências encontradas 26 são casas utilizadas para moradia permanentes de seus ocupantes.

Processo de Regularização – Reurb-E: De acordo com as regras da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e Lei Municipal nº 6.270/2019 (JACAREÍ, 2019a), o processo administrativo de regularização fundiária segue em andamento, com a realização de obras para tratamento do esgoto pelo SAAE (estação), elaboração de compromisso de recuperação ambiental da área pela Secretaria de Meio Ambiente, oficialização do viário que recebeu a denominação Rua Martim Afonso de Souza⁵⁷, contando com as seguintes fases concluídas pelas secretarias municipais e demais órgãos do município:

1. Apresentação de projetos e matrícula do local com a elaboração de levantamento planialtimétrico e cadastral, planta de perímetro georreferenciada e memorial descritivo: realizado pela Secretaria de Governo e Planejamento;
2. Emissão de Diretrizes pela Comissão de Regularização Fundiária: seguindo o determinado em sentença do processo judicial;
3. Elaboração de Projetos urbanístico, ambiental e complementares: Plano de recuperação ambiental realizado pela Secretaria de Meio Ambiente; análise viária e execução de projeto para instalação de um *cul de sac* ao final de via pela Secretaria de Infraestrutura; construção de Estação Elevatória de Esgoto pelo SAAE
4. Cadastramento individual dos ocupantes: realizado pela Fundação Pró-Lar e atualizado pela Diretoria de Habitação com levantamento de documentos pessoais dos moradores, documento de aquisição do imóvel, levantamento das dimensões lote e memorial descritivo;
5. Análise jurídica sobre documentos dos ocupantes para emissão da Certidão de Regularização Fundiária: aguardando análise dos processos individuais de cada morador pela Procuradoria Geral do Município.

Restam pendentes as seguintes fases para conclusão da regularização:

6. Demarcação Urbanística com a notificação dos confrontantes, publicação de edital e registro imobiliário junto ao CRI: aguardando fechamento do perímetro do levantamento planialtimétrico;

⁵⁷ Decreto Municipal nº 985, de 21 de fevereiro de 2020.

7. Aprovação e emissão da CRF;
8. Registro Imobiliário da Reurb e dos respectivos imóveis;
9. Cadastramento dos imóveis junto ao município;
10. Regularização concluída.

O processo de regularização fundiária vem sendo conduzido por equipe multidisciplinar do município, com acompanhamento da Comissão Consultiva de Regularização Fundiária e do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CMH DU.

4.5.3 Quadro Comparativo: Cidade Legal (Formal) e Cidade Real (Informal)

Ao analisar os núcleos informais consolidados foi possível verificar que ambos se consolidaram sem observar as leis municipais sobre o uso do solo. Os problemas urbanos nesse cenário decorreram da falta de tratamento institucionalizado da questão urbana, como aponta Penalva Santos (2017, p. 21) ao ponderar que mesmo com leis voltadas ao planejamento, a legislação vigente não impediu que irregularidades surgissem na disputa pela terra urbana, cada vez mais valorizada. Isso repercutiu na falta de moradia, o que levou a soluções informais de autoconstrução. O que se verifica é que embora existam leis que disciplinam o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo, ainda assim a cidade continua produzindo irregularidades, a partir da omissão do Poder Público frente a vários e diversos aspectos do modo de produção da urbanização.

O resultado dessa “não política”, ou omissão do Poder Público diante dos desafios da urbanização crescente, foi a produção da “cidade ilegal”, aquela que não era reconhecida como parte das cidades, ainda que fosse uma realidade fática. O não reconhecimento dessa produção informal impedia a execução de políticas públicas que incorporassem essas áreas na política de urbanização da cidade formal (SANTOS, 2017, p. 22).

Segundo Canuto (2010, p. 51)

A Constituição Federal ao tratar da política urbana, estabelece o pleno desenvolvimento das funções da cidade, afirmando que a propriedade urbana cumpre a função social quando atende as exigências fundamentais expressas no Plano Diretor.

Devemos entender o processo urbano como a dinâmica do desenvolvimento das forças produtivas, articulada com a produção e reprodução da sua população e com as questões políticas dentro de uma formação social (CAMARGO; LAMPARELLI; GEORGE, 2007, p. 3). Assim, o princípio da função social da propriedade impõe que, para o reconhecimento e proteção constitucional do direito de propriedade sejam observados os interesses da coletividade, não sendo possível que a propriedade privada prepondere de forma prejudicial ao desenvolvimento da cidade. O espaço urbano é cada vez mais socializado, quer no que respeita ao seu potencial de expansão (visto que este é determinado pelo crescimento geral das atividades econômicas, que são de caráter social), quer no referente à sua produção, quer ainda no que diz respeito às necessidades dos seus utilizadores (CAMARGO; LAMPARELLI; GEORGE, 2007, p. 10).

A falta de efetivo controle do uso do solo, possibilitou a formação de núcleos irregulares avessos a legislação vigente, contudo, as leis existentes no município de Jacareí, assim como nos demais municípios brasileiros, surgiram a partir do que ficou estabelecido na Lei Federal nº 6.766 (BRASIL, 1979), quando o Poder Público tentou ordenar os loteamentos urbanos, face a anos de ausência de uma legislação específica. As leis, entretanto, são muito restritivas e prevê inúmeras obrigações aos loteadores, o que onera, de forma significativa, o empreendimento imobiliário, inviabilizando financeiramente aqueles voltados a moradia popular (SANTOS, 2017, p. 24).

Nos estudos de caso foi possível identificar que embora os dois núcleos informais sejam classificados pelo município de Jacareí como interesse específico, há diferenças entre eles. O histórico da formação dos parcelamentos se deu de forma distinta a começar pela localização no território, um em área urbana e outro em área industrial muito afastada do centro. O núcleo Sítio Pingo D'Água foi implantado voltado para a comercialização de chácaras com finalidade de lazer aos seus ocupantes que utilizam o imóvel em sua maior parte como residência de fim de semana, já o núcleo Jardim Paulistano se consolidou a partir subdivisão da área pelos herdeiros do espólio que ali firmaram seu domicílio ou alienaram sua cota-parte para familiares e terceiros. Ambos se constituíram como irregulares e há anos aguardam do município a urbanização das áreas, responsabilidade que deveria ser atribuída àqueles que promoveram o parcelamento. No caso do Sítio Pingo D'Água o município de Jacareí ingressou com ação para responsabilizar os responsáveis pela venda irregular dos lotes, sem obter sucesso no desenrolar do processo. Já o núcleo informal Jardim Paulistano, sempre possuiu cadastrado imobiliário da área total e ao longo dos anos foi beneficiado com a execução de melhorias pelo poder público

por estar mais próximo do centro urbano, enquanto o núcleo Pingo D'Água até hoje carece da infraestrutura essencial.

O estudo reforça a constatação de que problemas dessa ordem não são mitigados e como consequência a promoção de melhorias para as áreas irregulares recaem sobre o município, onerando a máquina administrativa. A lei de regularização fundiária demonstra o avanço normativo trazido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) ao tratar esses problemas urbanos e se transformou num dos mais importantes instrumentos para o ordenamento das cidades, pois visa contornar a informalidade dessas ocupações urbanas, possibilitar a identificação de locais que exigem uma legislação especial para sua urbanização e proporcionar a aproximação entre a cidade informal e a cidade formal (SANTOS, 2017).

O que se verifica é o conflito estabelecido entre norma e forma e as contradições em sua realização. A lei impõe uma série de condições que não são cumpridas de fato quando se verifica a formação desses aglomerados urbanos. Ainda que a lei tenha a finalidade de possibilitar a melhor organização da cidade, pode se inferir que a classificação dos núcleos não deve se limitar tratá-los como sociais e específicos e observar apenas a situação econômica de seus ocupantes. Isso demonstra que as regularizações fundiárias de núcleos informais consolidados classificados como interesse específico, embora mantenham um padrão no parcelamento irregular podem ocorrer de diferentes formas no solo municipal. É possível verificar essas diferenças pelo quadro abaixo.

Quadro 4 – Características dos núcleos informais Reurb-E (estudo de caso)

Núcleo	Ano	Macroz.	Equip.público	Destino	Lotes	Passivos ao Município
Pingo D'Água	2000	MDI	$\geq 3\text{km}$	Lazer	75	Saneamento, Pavimentação, Áreas Públicas
Jd. Paulistano	1997	MDU	$\leq 3\text{km}$	Moradia	36	Projeto, Tratamento esgoto, Recuperação ambiental

Fonte: Elaborado por Cíntia Franco Alvarenga Abdo (2023)

Para cada núcleo a regularizar há que se observar um cronograma de ações em que deverá ser considerado: a proximidade de equipamentos públicos, número de lotes, padrões de construções e características das residências, passivos de infraestrutura que ficarão a encargo

do município, parâmetros urbanísticos que deixarão de ser observados, dentre outras características, caso a caso.

5 CONCLUSÃO

Ao estudar esse tema foi possível verificar que o processo de crescimento e desenvolvimento das cidades é impulsionado por uma série de fatores, como o crescimento demográfico, a industrialização, a migração de pessoas do campo para as cidades e a concentração de serviços e atividades econômicas nas áreas urbanas. A produção da urbanização começa com a concentração da população em busca de melhores oportunidades de trabalho e à medida que a população cresce, surgem novas necessidades e demandas por serviços, infraestrutura e habitação.

As políticas públicas também desempenham um papel importante na produção da urbanização, com investimentos em infraestrutura e serviços públicos, planos de ordenamento territorial e o surgimento de leis urbanísticas para regradar essas ocupações e ordenar o território. Ao analisar a evolução das leis brasileiras sobre o planejamento urbano foi possível verificar que importantes leis levaram anos para ser regulamentadas demonstrando a contribuição de forma real no surgimento de irregularidades urbanísticas ao longo do tempo de espera destes regramentos, já que as cidades não pararam seu crescimento.

Veja-se que o planejamento do território foi efetivamente disciplinado após 1979 quando a Lei nº 6.766 passou a dispor sobre o parcelamento do solo urbano, pois antes disso somente o Decreto-lei 58/1937 disciplinava sobre a ocupação do solo a partir de um plano urbanístico, sem estipular suas regras de aprovação. Analisando a legislação mais recente sobre o planejamento urbano e que ampara este estudo vimos que o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 estabeleceu diretrizes para a política urbana prevista treze anos antes, em 1988, pela Constituição Federal. Da mesma forma a regularização fundiária passou a ser tratada efetivamente como política pública somente em 2009, com a edição da Lei nº 11.977⁵⁸ (BRASIL, 2009, artigos 46 a 71), oito anos depois de prevista no Estatuto da Cidade e teve sua mais recentemente revisão em 2017 pela Lei 13.465, aqui ora sob estudo, permanecendo o desafio nos dias atuais para sua efetivação.

Seguindo o mesmo caminho a análise da evolução das leis urbanísticas de Jacareí demonstra que muitas leis foram surgindo em razão de modelos prontos preexistentes no ordenamento federal como uma receita certa para todos os municípios brasileiros. Um exemplo

⁵⁸ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências.

apontando neste estudo se refere ao Plano Diretor de Jacareí de 1970 que dividiu o território em zonas de ocupações específicas sem um modelo de gestão sobre estas áreas, já que não houve a incorporação de estudos socioeconômicos, demográficos e físicos-espaciais. Somente após 1988 com a promulgação da Constituição Federal é que os municípios brasileiros passaram a ter maior autonomia em disciplinar seu território com regramentos mais específicos sobre sua ocupação. Jacareí efetivamente se estruturou a partir do Plano Diretor de 2003 com a divisão do território em macrozonas específicas de ocupação e, a partir desta importante lei outras normas surgiram e são aplicadas.

O ponto de destaque da legislação urbanística brasileira que motivou este estudo e consequentemente a pergunta de partida deste trabalho está em identificar como adequar a regularização fundiária de núcleos informais consolidados pela Lei nº 13.465/2017 ao ordenamento urbano de Jacareí e os desafios para colocá-la em prática frente a regras tão distintas demonstradas pela simplificação da norma federal em relação as normas municipais. A competência compartilhada para legislar sobre planejamento urbano entre os entes da federação leva a conflitos dessa ordem, já que a Lei Federal tenta prever situações que abranjam todo o território nacional e, as leis municipais, por sua vez, são melhor estruturadas e mais adequadas à realidade de seu território. Essa constatação pode ser evidenciada ao estudar as diferenças legais nas exigências de infraestrutura urbana para a aprovação de loteamentos pela Lei Federal nº 6.766/1979 e Lei Municipal nº 5.867/2014 em comparação com a lei de regularização fundiária Lei 13.465/2017 e sua infraestrutura essencial.

Verifica-se, portanto, a antinomia na hierarquia de leis, que correspondem a existência uma ou mais normas válidas, porém conflitantes, sem que seja determinada quais delas deva prevalecer. No caso da lei federal de regularização fundiária, embora a mesma tenha como disposição legal regularizar situações que há muitos anos permanecem irregulares no território há atribuição de competência aos municípios brasileiros em estabelecer outras regras além daquelas já especificadas, situação prevista no art. 36, parágrafo 1º, inciso V da Lei 13.465/2017, a depender das necessidades e características locais e regionais.

Essa supletividade prevista no artigo da lei é uma alternativa de aplicação da lei federal naquilo que não for regulado pelas leis municipais, deixando que os municípios tenham maior autonomia para legislar sobre questões locais e exigir uma maior infraestrutura para a aprovação da Reurb. Em que pese seja uma viabilidade de se sobrepor a lei federal, na prática o estudo verificou que somente a infraestrutura não suprirá os desafios encontrados nesta sobreposição de regras entre lei federal e lei municipal, como ficou demonstrado nos estudos de casos

apontados em que núcleo informal Sítio Pingo D'Água está em área muito distante do ordenamento urbano da cidade.

A lei de regularização fundiária, proposta no ano de 2017, teve como fundamento sedimentar a forma de aprovação de núcleos urbanos informais, suplantando diversas normas de hierarquias diferentes que versavam sobre esse tema e acarretavam desconformidade entre as leis existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos⁵⁹. Como consequência, impediam a concretização do direito social à moradia, produzindo efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública. O novo modelo da Lei nº 13.465 dinamizou e simplificou o processo da regularização fundiária urbana no País, buscando efetividade para a o alcance de seus fins. Em que pesem as críticas por parte de muitos em relação à lei, sua função precípua foi a de reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades, situação fática como reconhece Souza (2013, p.31) quando aponta que as dinâmicas das relações sociais acabam por vir em primeiro lugar, e que esta situação não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos.

Ainda que haja esse reconhecimento da informalidade de ocupações pela Lei 13.465/2017 a lei recente já é alvo de três ações diretas de inconstitucionalidade – ADI no Supremo Tribunal Federal: ADI 5771 proposta pela Procuradoria-Geral da República, ADI 5787 proposta pelo Partido dos Trabalhadores e ADI 5883 proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, todas sob análise do Ministro Luiz Fux, ainda sem julgamento. Os questionamentos nas ações discutem a validade da lei, sobretudo por ter-se originado a partir de Medida Provisória sem que tenha sido demonstrada a relevância e urgência da matéria. Neste sentido, a depender da condução das ações em discussão no STF este estudo sobre os desafios da aplicação da lei pode no futuro, perder sua eficácia em um cenário possível de declaração de inconstitucionalidade da lei e sua expressa perda de eficácia no ordenamento jurídico nacional.

Voltando a análise mais efetivamente para a lei, seja a norma federal ou a municipal, através deste estudo foi possível verificar que a Lei Municipal nº 6.270/2019 ampliou os critérios de participação popular no processo decisório da Reurb, seja ela de interesse social ou específico, franqueando a participação dos interessados não somente como um estímulo para o acompanhamento do processo de regularização, mas um compromisso nos processos de decisão sobre o núcleo, sendo um ponto positivo observado como forma de se cumprir a função social da propriedade. Através da lei municipal a participação social se consolida com a

⁵⁹ Ibidem EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR.

compartilhamento de responsabilidades, compromissos e ações através da Comissão Representativa de Ocupantes do núcleo informal, valorizando experiências.

Neste sentido é possível concluir com o presente estudo que a política urbana experimentou um importante avanço normativo após a regulamentação do Estatuto da Cidade, introduzindo novos instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do solo, com a função de melhor ordenar as cidades, entretanto, essas expectativas não se concretizaram e a função social não atendeu a perspectiva do interesse coletivo. O território possui uma importância ativa para a sociedade e o planejamento urbano deveria ser implementado através das leis como um instrumento importante para que se estabeleça políticas públicas mais eficazes e a correta alocação de recursos públicos de forma mais equitativa e eficiente, mas o que se conclui com o presente estudo é que os desafios dos municípios não se encontram somente na efetividade da aplicação das leis sobre planejamento urbano e, da mesma forma, sobre a lei de regularização fundiária.

O que se conclui é que leis como a da Reurb apesar de visar promover correções mais contribuem para a continuidade de práticas ilegais do que efetivamente estancam e resolvem os problemas de parcelamentos irregulares. Condutas como as dos parceladores observadas nos dois núcleos objetos do estudo de caso não cessou após a promulgação a Lei nº 13.465/2017, ao contrário disto, o que se observou durante esta pesquisa corroborado pelo trabalho desempenhado junto a Diretoria de Habitação do Município de Jacareí foi um aumento exponencial de novos parcelamentos irregulares, sobretudo nas áreas rurais da cidade e durante o período da pandemia da Covid-19, em que a busca por moradias no interior também cresceu. Esses dados não foram adicionados ao estudo por uma questão de tempo de pesquisa e por serem conclusões ainda muito prematuras ao fenômeno identificado. Jacareí conta hoje com 44 parcelamentos irregulares monitorados, com predominância da venda de lotes de 1.000m² (mil metros quadrados) a um preço médio de 50.000,00 a 70.000,00. Todos contam com embargo administrativo, muitos deles já com ação judicial por parcelamento irregular de solo e inquérito policial. A sua maioria está localizada em macrozona de destinação rural onde atualmente não há previsão legal para aprovação de loteamentos ou condomínios com fins residenciais. A listagem completa pode ser conferida no sítio eletrônico da prefeitura de Jacareí através do link: <https://www.jacarei.sp.gov.br/segovplan-areas-clandestinas-embargadas/>

Essa realidade segue atrelada a dificuldade que o município enfrenta em exigir que novos parcelamentos venham a obedecer ao que a norma impõe como regra e isso decorre não só da complexidade e do nível de exigência de infraestrutura das leis vigentes (veja o quadro

comparativo de leis e infraestrutura na Seção 3.7. deste trabalho), somados ao tempo de aprovação de um loteamento e a burocracia que envolve seu registro, encarecendo os processos de sua aprovação, mas sobretudo, da ausência de uma fiscalização efetiva por parte do poder público. A equipe de fiscalização municipal atual conta com dez fiscais para todo o território municipal de 464,27km. Uma equipe reduzida e insipiente frente aos inúmeros casos de parcelamentos irregulares que ocorrem.

O estudo confirmou que o território é um elemento fundamental da sociedade, que influencia diretamente o desenvolvimento econômico, social e no planejamento da cidade. A importância ativa do território para a sociedade é evidente em diversas áreas, desde a infraestrutura até a identidade cultural e a gestão pública que é limitada a política em resolver as questões urbanas.

Assim o que se conclui neste estudo muito se aproxima do que defende Balbim (2018, p. 15) ao descrever que a geopolítica das cidades constitui um campo de enorme complexidade, ao envolver interesses em temas diversos, públicos e privados, e em múltiplas escalas. Política é ação direta e concreta com o Estado pelo interesse de todos. Com a constatação da existência de núcleos informais consolidados no território como adequar então a regularização fundiária às leis que disciplinam o ordenamento urbano de Jacareí? A pergunta de partida deste estudo esteve presente ao longo de todo o processo de pesquisa que encontrou como resposta uma previsível sobreposição de normas dada a realidade existente, onde as leis municipais não se enquadrarão em sua totalidade em núcleos irregulares consolidados há décadas no território, e que cumprem a sua função independente do cumprimento da legislação. A realidade que se enxerga é a de que o município carece de outras leis que precisam ser estudadas e editadas para sanar problemas que permanecerão no território mesmo após a regularização fundiária destes locais, que na realidade serão classificados como regulares mesmo com uma certa irregularidade perante as demais leis municipais, dentre elas, principalmente a lei que regula o zoneamento urbano. Esse continuará a ser o desafio de se colocar em prática o que disciplina a lei de regularização fundiária e consequentes adequações ao ordenamento urbano de Jacareí na promoção da garantia e resgate da dignidade e cidadania de seus ocupantes.

Em outras palavras, volta ao município a responsabilidade por procedimentos dessa regularização incompleta, onerando o poder público com gastos em princípio privados, como ficou demonstrado com o núcleo Jardim Paulistano onde toda a infraestrutura foi e vem sendo providenciada e às expensas da prefeitura de Jacareí. De certa forma tal procedimento retrocede ao período anterior à Lei Federal nº 6.766 quando os ônus da urbanização recaíam sobre o poder

público (BRASIL, 1979). A nova lei possibilita essa regularização fundiária mediante processo comum, permanecendo a dificuldade não só para o município de Jacareí, mas para todos os municípios brasileiros, em ponderar um instrumento jurídico e urbanístico que permita conduzir tais práticas em sua dualidade, já que congrega pontos positivos e negativos (tanto para o bem como para o mal).

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, P.A. *et al.* Participação popular em projetos de regularização fundiária: Relato de uma experiência. *In*: PEREIRA, E.M. (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil. Conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.
- BALBIM, R. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. *In*: COSTA, M. A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. (Org.) **A nova agenda urbana e o Brasil** : insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. p. 13–28
- BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 16 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1854. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial União**, Brasília, 1916 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em 15 jun.2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.765, de 29 de janeiro de 1999. Altera a 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19785.htm. Acesso em: 13 jan.2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. [...] prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 00020/2016** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020**. Estabelece normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana - REURB. Brasília, DF: Ministério da Economia. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-242338305?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DReurb>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CAMARGO, A.; LAMPARELLI, C.M.; GEORGE, P.C.S. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: "o urbano". **ETC, Espaço, tempo e Crítica**, v. 1, n. 1, p. 1-39, 2007.

CANUTO, E.M.A. **Direito à moradia urbana: Aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CARDOSO, F.L. **Direito Urbanístico**. Leis nº 6.766/79 e 10.257/2001 e MP nº 2.220/2001. Salvador: JusPodivm, 2009.

CORREIA, R.L. Estratégias de participação social em leituras comunitárias de municípios brasileiros: aproximações da terapia ocupacional com a política urbana. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 29, p. e 2752, 2021.

DEL RIO, V. **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento**. [s.l.] : Pini, 1990

DOMINGOS, B.S.M; GOMES, C.; NOGUEIRA, B.M.C. Urbanização, Urbanidade e Dinâmicas Culturais: proximidade socioespacial e ações coletivas em Jacareí, SP. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 19., 2022, Blumenau. **Anais...**, FURB: Blumenau, 2022.

DOMINGUES, R.A.S.; DALLARI, A.A.; DI SARNO. **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

EMPLASA. **Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2012

FARIAS, T. **Os 40 anos da Lei de Parcelamento do Solo. Ambiente Jurídico**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo#sdfootnote2sym>. Acesso em: 14 nov.2021.

FERNANDES, E. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, E. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além:** implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *In:* Fórum de direito urbano e ambiental. Belo Horizonte, Fórum, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/view>. Acesso em: 22 dez.2022.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

FERREIRA, J.S.W. A cidade para poucos: uma breve história da propriedade urbana no Brasil. *In:* SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 1., 2005, Bauru. **Anais...**, UNESP: Bauru, 2005.

GOMES, C.; OLIVEIRA, J.O.S. Introdução à urbanização contemporânea: espaços e paisagens na região do Vale do Paraíba (SP). *In:* PAPALI, M. A.; ZANETTI, V. **Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf: 2010. p. 33-66.

GOMES, C.; OLIVEIRA, J.O.S. Dinámicas psico-sociales, espacio humano y nuevos modelos de urbanidad: el camino a la construcción de un campo de investigación en el município de Jacareí (SP). *In:* GUEVARA, J.; TASSARA, E. (Org.) **Problemáticas socio-ambientales en territorios Latinoamericanos**. Puebla: UPAEP: 2013. p.189-222.

GOMES, M.A.F. **Urbanismo na América do Sul:** circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960. Salvador: EDUFBA, 2009.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010:** Aglomerados Subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO SOMA. **Planejamento Urbano e Regional**. Disponível em: http://institutosoma.org.br/areas-de-atuacao/planejamento-urbano-e-regional/?gclid=CjwKCAjwiLGGBhAqEiwAgq3q_jxs_tETxC8K-gyHNcOLPzfOftl6VFtKJUrgwtUZ9DPeaTJIrdYPdxoC8fUQAvD_BwE. Acesso em: 17 jun. 2021.

JACAREÍ. Lei nº 2.066, de 05 de maio de 1982. Dispõe o Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1982. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L20661982.html>. Acesso em: 26 mar. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 2.381, de 29 de dezembro de 1986. Institui o Zoneamento e Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1986. Disponível

em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L23811986.html>. Acesso em: 26 mar. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 1.332, de 25 de fevereiro de 1970. Plano Diretor de Jacareí. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 1970.

JACAREÍ. Lei nº 1.458, de 04 de junho de 1971. Dispõe sobre as construções e loteamentos em geral no Município. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1971. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L14581971.html#:~:text=Art.,uso%20exclusivo%2C%20de%20sua%20economia>. Acesso em: 26 mar. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 1.924, de 27 de novembro de 1979. Dispõe o Uso do Solo no Município de Jacareí, e dá outras providências. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1979. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L19241979.html>. Acesso em: 26 mar. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 2.761, de 31 de março de 1990. Lei Orgânica do Município de Jacareí. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1990a. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/O27611990.htm>. Acesso em: 26 mar. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 2.874, de 20 de dezembro de 1990. Instituiu o uso e ocupação do solo no município de Jacareí. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1990b. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L28741990.html>. Acesso em: 27 mar. 2022.

JACAREÍ. **Caderno de Caracterização – 1ª Fase**. Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí, 2002.

JACAREÍ. **Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003**. Institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 2003. Disponível em: <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/PLANO-DIRETOR-LEI-COMP.49.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 4.847, de 07 de janeiro de 2005. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 2005. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L48472005.html>. Acesso em: 25 mar. 2022.

JACAREÍ. **Lei Complementar nº 62, de 20 de abril de 2007**. Altera a Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/C622007.html>. Acesso em: 30 dez. 2022.

JACAREÍ. **Lei Complementar nº 76, de 14 de dezembro de 2012**. Altera a Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí, SP: Câmara Municipal. [2012]. Disponível em:

<http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/C762012.html>. Acesso em: 30 dez. 2022.

JACAREÍ. **Lei Complementar nº 77, de 20 de maio de 2013**. Altera a Lei Complementar n.º 49, de 12 de dezembro de 2003, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/C772013.html>. Acesso em: 30 dez. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 5.867, de 01 de julho de 2014. Dispõe sobre Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, e dá outras providências. **Boletim Oficial**, Jacareí, 2014. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L58672014.html>. Acesso em: 25 mar. 2022.

JACAREÍ. Lei nº 6.270, de 16 de maio de 2019. Estabelece normas gerais e procedimentos para Regularização Fundiária Urbana - Reurb e Regularização Edilícia Informal - REI no Município de Jacareí e dá outras providências. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 2019a. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/image/L62702019.htm>. Acesso em: 25 mar. 2022.

JACAREÍ. **Decreto nº 789, de 1º de julho de 2019**. Regulamenta a Lei Municipal nº 6.270, de 16 de maio de 2019. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 2019b. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/image/D7892019.htm>. Acesso em: 25 mar. 2022.

JACAREÍ. **Núcleo urbano informal Pingo D'água**: localização. Jacareí: Prefeitura, 2020a. 1 mapa, color.

JACAREÍ. **Núcleo urbano informal Pingo D'água**: declividade, APP e áreas de risco. Jacareí: Prefeitura, 2020b. 1 mapa, color.

JACAREÍ. **Núcleo urbano informal Pingo D'água**: APA, APP, reserva legal e remanescentes florestais. Jacareí: Prefeitura, 2020c. 1 mapa, color.

JACAREÍ. **Núcleo urbano informal Jd Paulistano**: rua projetada. Jacareí: Prefeitura, 2020d. 1 mapa, color.

JACAREÍ. **Plano diretor Jacareí**: Caderno de leitura técnica Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020. Jacareí: Prefeitura, 2021. Disponível em: <https://jacarei.sp.gov.br/docs/caderno-tecnico.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

[JACAREÍ]. **Reurb-e – fases principais (processo administrativo)**. [2022]. Disponível em: . Acesso em: 20 jan. 2023.

KHAIL, R.M.L.; GEPI, A. **Planejamento urbano e regional**: conceitos, processos e metodologias. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2019.

LEITE, G. Pensando o espaço de todos: Milton Santos e a construção do campo do planejamento urbano e regional. **Novos Cadernos NAEA**, v. 23, n. 2, 2020.

LENCIONI, B.S. **Jacareí e a as questões controvertidas**. Aparecida: Santuário, 1994.

LENCIONI, S. A urbanização difusa e a constituição de megarregiões - o caso de SP e RJ. **Revista eletrônica e-metrópolis**, n. 22, p. 6-15, 2015.

LENCIONI, S. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

LENCIONI, S. Metropolização. **GEOgraphia**, v. 22, n. 48, p. 173-178, 2020.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MEIRELLES, H.L. **A nova Lei de Loteamento**, 1967. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1744739/Hely_Lopes_Meirelles_1.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

MEIRELLES, H.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO E SOUZA, N. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p.1671-1720, 2012.

MELLO, L.F.; RIBEIRO-MOREIRA, P.N. Dinâmica regional e industrialização: Diversificação e concentração espacial do Vale do Paraíba. *In*: PAPALI, M. A.; ZANETTI, V. **Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf: 2010, v. 5, p.67-86.

MORAES, A.C.R. **Território e História no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

MÜLLER, N.L. **O Fato Urbano na bacia do rio Paraíba, Estado de São Paulo**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1969.

NONATO, D.N.; DIAS, D.M.S.; RAIOL, R.W.G. Participação popular como prevista no estatuto da cidade: o que a jurisprudência revela? *In*: VIEIRA, B.S. (Org.). **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2017.

NUNES, C.A. **Regularização Fundiária e o direito à moradia adequada: construção social da regularização fundiária urbana**. Uberlândia: LAECC, 2019.

PATROCÍNIO, A.L. **Jacareí: Quotidiano & sociedade, de 1840 a 1870**. São Paulo: Scortecci, 2012.

PESSOA, A.; BANDEIRA, J.; LAGO, P.C. **Pallière e o Brasil**. Rio de Janeiro: Capivara, 2011.

PEREIRA, G. Das ordenações ao ordenamento: A trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 23, p. 1-23, 2021.

RIBEIRO-MOREIRA, P.N.; ZANETTI, V. Formação da rede urbana do Vale do Paraíba paulista *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 12., 2012, Porto Alegre. **Anais...**, Porto Alegre, 2012.

SANTOS, A.M.S.P. **Política Urbana no contexto federativo brasileiro**. Aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2017.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 1977.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica a da Geografia a uma Geografia crítica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SILVA, J.A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, L.D. de O.; OLIVEIRA, L.T.; OLIVEIRA, E.T. **Direito urbanístico: resumo para concursos**, v. 19. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 69.

SOUZA, A.G. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re)Qualificando a questão para Salvador- BA. **Cadernos Metròpole.**, v. 0, n. 05, p. 63–89, 2001.

SOUZA, M.L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

SOUZA, M.L. Participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços (1986-2005). *In*: PEREIRA, E.M. (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil** Conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.

SOUZA, M.L. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização: núcleos urbanos na história**. Revolução Industrial e Urbanização. A cidade moderna: para onde?. São Paulo: Geografia Contexto, 1988.

SPOSITO, M. E. B. Cidades médias: reestruturação da cidade e reestruturação urbana. *In*: SPOSITO, M. E. B. **Cidades Médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 233-253.

THIBAU, V.L. **Estado democrático de direito e gestão urbana**, 2012. [palestra]

ULTRAMARI, C. Significados do Urbanismo. **Pós**, n. 25, p. 166-184, 2009.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 170–243.

WILHEIM, J. **Cidades**: o substantivo e o adjetivo. São Paulo: Perspectiva, 2003.