

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

Claudia Ciapina Roldão

**Plano diretor e legislação urbanística integrada como instrumento de  
planejamento territorial:  
o caso do município de Jacareí-SP**

São José dos Campos – SP  
2023

CLAUDIA CIAPINA ROLDÃO

**PLANO DIRETOR E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA INTEGRADA COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL:**

o caso do município de Jacareí-SP

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa da UNIVAP, como complementação dos créditos necessários para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Cilene Gomes

São José dos Campos – SP  
2023

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA**

**Ficha catalográfica**

Roldão, Claudia Ciapina

Plano diretor e legislação urbanística integrada como instrumento de planejamento territorial : o caso do município de Jacareí-SP / Claudia Ciapina Roldão; orientadora, Cilene Gomes. - São José dos Campos, SP, 2023.

1 CD-ROM, 150 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. Legislação urbanística. 3. Plano Diretor. 4. Integração normativa. 5. Conflitos. I. Gomes, Cilene, orient. II. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

Eu, Claudia Ciapina Roldão, 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, 20 de Abril de 2023.



\_\_\_\_\_  
Autor(a) da Obra

Data da defesa: 27 / 02 / 2023

---

**CLAUDIA CIAPINA ROLDÃO**

**“PLANO DIRETOR E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA INTEGRADA COMO INSTRUMENTO  
DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL: O CASO DO 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, São José dos Campos, SP, pela seguinte banca examinadora:

Prof.ª Dr.ª Cilene Gomes	<i>Cilene Gomes</i>
Prof. Dr. Luiz Carlos Andrade de Aquino	<i>Luiz Carlos Andrade de Aquino</i>
Prof. Dr. Pedro Ribeiro Moreira Neto	<i>Pedro Ribeiro Moreira Neto</i>
Prof. Dr. Flávio José Nery Conde Malta	<i>Flávio José Nery Conde Malta</i>

Prof.ª Dr.ª Lúcia Vieira

Diretora do IP&D – Univap

São José dos Campos, 27 de fevereiro 2023.

## Dedicatória

Dedico este trabalho primeiramente a Deus,  
que me dá força para atingir meus objetivos,  
aos meus pais e aos meus queridos filho e marido, com todo meu amor,  
a minha orientadora, pelo carinho e amizade,  
e a Prefeitura de Jacareí-SP,  
que me acolheu e permitiu que pudesse evoluir profissionalmente.

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata a Deus por permitir que este trabalho chegasse ao fim e por estar presente em todas as etapas deste curso. Agradeço, sobretudo, por me orientar em todos os instantes da minha existência.

Agradeço aos meus pais, José Carlos Ciapina e Maria Alva Brito Ciapina, por terem me despertado para a vontade de buscar conhecimento, pelo esforço e incentivo para conseguir alcançar o meu melhor.

Agradeço a minha família, ao meu filho, José Carlos Ciapina Roldão e ao meu esposo Enio Roldão, sempre presentes, me motivando e dando o suporte, tolerando as minhas ausências, e incentivando-me e demonstrando carinho em atitudes grandes e pequenas.

Agradeço ao Exmo. Sr. Prefeito de Jacareí Izaías Santana e ao Secretário de Governo e Planejamento, Ilmo. Sr. Celso Florêncio de Souza, por apoiar essa pesquisa, pela bolsa concedida, por todo incentivo, gentileza e confiança.

Agradeço a minha cara orientadora Dra. Cilene Gomes, com todo seu carinho, palavras de incentivo, ensinamentos, companheirismo e direcionamento nessa pesquisa. A minha gratidão e o meu respeito por depositar a confiança e acreditar neste projeto.

Agradeço aos meus professores pelo acompanhamento nos caminhos percorridos, e tantos ensinamentos ao longo da minha vida acadêmica.

Agradeço aos meus colegas de classe, da prefeitura e, especialmente, a Cintia Franco Alvarenga Abdo e a Alexandre Vaz Oliveira Moraes, pelas trocas de conhecimento e pelas palavras de incentivo num momento em que conciliar as responsabilidades de servidora pública, mãe, esposa e aluna parecia impossível.

Muito obrigada!

*Os analfabetos do próximo século não são aqueles que não sabem ler ou escrever, mas aqueles que se recusam a aprender, reaprender e voltar a aprender.*  
(Alvin Tofler)

## RESUMO

A transformação do território urbano se dá através da complexa dinâmica de urbanização e do planejamento urbano em suas múltiplas escalas. O objetivo é estudar as inter-relações entre o Plano Diretor e a legislação urbanística como instrumento de planejamento territorial, bem como discutir como essa inter-relação influencia na organização territorial do município e do espaço urbano em múltiplas escalas, considerando o caso do Município de Jacareí-SP. Para isso, considera-se a hipótese de que a identificação e análise da integração entre as leis urbanísticas favorece a agilidade e eficácia do processo de planejamento urbano e gestão territorial das cidades. A metodologia de trabalho inclui a revisão bibliográfica do plano diretor de ordenamento territorial do Município de Jacareí e a legislação urbanística para analisar a influência na transformação e estruturação do espaço territorial. O caminho metodológico foi de pesquisa qualitativa realizada em órgãos públicos como a Secretaria de Governo e Planejamento da Prefeitura e a Câmara Municipal de Jacareí-SP. A Constituição Federal de 1988 prevê que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, do planejamento e da expansão urbana, com normas específicas para obtenção de resultados concretos, a exemplo da delimitação de áreas urbanas. O princípio da reserva do plano diretor estabelece que alguns, temas previstos na elaboração de planos, tais como: delimitação das zonas urbanas e de interesse social, devem ser apresentadas apenas no Plano Diretor, o que assegura que as modificações territoriais estejam no principal plano urbano da cidade. Toda mudança no espaço urbano requer que seja mencionada no plano diretor; é importante salientar que a legislação urbana pode detalhá-lo, mas não pode modificá-lo. As políticas de desenvolvimento urbano, de uso e ocupação devem assegurar o acesso à moradia adequada, saneamento, mobilidade urbana, o direito à cidade, que compõem o chamado direito difuso à sociedade justa, e exige que devem ser formuladas e referenciadas de maneira planejada e participativa. Jacareí está em processo de revisão do Plano Diretor, e o presente trabalho, quando possível, utiliza o método de observação participante, compartilhando as atividades referentes às produções legislativas urbanísticas do Município de Jacareí-SP, especialmente neste momento de revisão do Plano Diretor. No decorrer deste estudo uma série de interesses em conflito foi identificada, conflitos que envolvem a estruturação do uso do solo, as políticas de planejamento urbano e regional, além das relações entre esses elementos e o planejamento municipal. O grande motivo para este estudo é a discussão sobre o processo de planejamento urbano, pois a legislação urbanística é um instrumento de transformação territorial e o planejamento urbano está, principalmente, conectado com o Plano Diretor.

**Palavras-chave:** revisão; legislação urbanística; plano diretor; transformações territoriais; integração normativa; conflitos; planejamento urbano; múltiplas escalas.

# MASTER PLAN AND INTEGRATED URBAN LEGISLATION AS AN INSTRUMENT OF TERRITORIAL PLANNING: THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF JACAREÍ-SP

## ABSTRACT

The transformation of urban territory occurs through the complex dynamics of urbanization and urban planning in its multiple scales. The objective is to study the interrelationships between the Master Plan and the urban legislation as an instrument of territorial planning, as well as to discuss how this interrelationship influences the territorial organization of the municipality and the urban space in multiple scales, considering the case of the Municipality of Jacareí-SP. For this, it is considered the hypothesis that the identification and analysis of the integration between urbanistic laws favors the agility and effectiveness of the process of urban planning and territorial management of cities. The work methodology includes the bibliographic review of the master plan of territorial planning of the Municipality of Jacareí-SP and the urbanistic legislation to analyze the influence on the transformation and structuring of the territorial space. The methodological path was qualitative research carried out in public agencies such as the Secretariat of Government and Planning of the Municipality and the City Council of Jacareí. The Federal Constitution of 1988 provides that the Master Plan is the basic instrument of urban development policy, planning and urban expansion, with specific rules for obtaining concrete results, such as the delimitation of urban areas. The principle of the master plan reserve establishes that some, issues foreseen in the elaboration of plans, such as delimitation of urban areas and of social interest, must be presented only in the Master Plan, which ensures that territorial modifications are in the city's main urban plan. Every change in the urban space requires that it be mentioned in the master plan; it is important to point out that urban legislation can detail it, but cannot modify it. The policies for urban development, use and occupation must ensure access to adequate housing, sanitation, urban mobility, the right to the city, which make up the so-called diffuse right to a fair society, and demands that they must be formulated and referenced in a planned and participative way. Jacareí is in the process of revising its Master Plan, and the present work, whenever possible, uses the method of participant observation, sharing the activities related to the urbanistic legislative productions of the Municipality of Jacareí-SP, especially at this moment of revision of the Master Plan. In the course of this study a series of conflicting interests were identified, conflicts involving the structuring of land use, urban and regional planning policies, as well as the relations between these elements and municipal planning. The major reason for this study is the discussion about the urban planning process, since urban legislation is an instrument of territorial transformation and urban planning is mainly connected with the Master Plan.

**Keywords:** review; urban legislation; master plan; territorial transformations; normative integration; conflicts; urban planning; multiple scales

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Município de Jacareí/SP .....	20
Figura 2 - Expansão Urbana do Município de Jacareí/SP até 1970 .....	39
Figura 3 – Prancha 07 – Área de Expansão, Zona Urbana – Lei n.º 1.332/1970.....	40
Figura 4 – Prancha 09 – Zoneamento do Plano Diretor – Lei n.º 1.332/1970 .....	41
Figura 5 - Planta Geral da Estrada de Ferro Central do Brasil – 1890.....	51
Figura 6 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - Lei n.º 2.874 de 1990.....	54
Figura 7 – Zona de Destinação Urbana – Lei Complementar 49/2003.....	55
Figura 8 – Expansão Urbana até 2020.....	59
Figura 9 – Lei Complementar 492/2003 - Mapa 01 – Macrozoneamento (2003) .....	60
Figura 10 – Lei Complementar 62/2007 – Mapa 01 – Macrozoneamento (2007) .....	62
Figura 11 - Lei Complementar 76/2013 - Mapa 01 - Macrozoneamento (2013).....	63
Figura 12 - Zona de Destinação Urbana – Lei Complementar n.º 62/2007 .....	65
Figura 13 – Sub-região 1 - Região Metropolitana (RMVPLN) .....	71
Figura 14 – Planos Diretores Jacareí/SP e São José dos Campos/SP .....	75
Figura 15 – Polo Automotivo e Tecnológico de Jacareí e o Plano Diretor.....	79
Figura 16 – Dados geográficos do diagnóstico técnico 2021 .....	93
Figura 17 – Eleição do Conselho Gestor do Município de Jacareí/SP .....	96
Figura 18 – Leituras Comunitárias da Revisão do Plano Diretor de Jacareí/SP .....	97
Figura 19 - GeoJacareí – Encontros Participativos.....	98
Figura 20 – Eleição dos Delegados Técnicos e Regionais da Revisão do Plano Diretor de Jacareí/SP .....	99
Figura 21 - GeoJacareí – Propostas para o Plano Diretor.....	103
Figura 22 - Representação em quatro fases do ciclo básico da investigação-ação. .....	116
Figura 23 - Áreas em conflito de uso do solo com o Plano Diretor de 2003.....	120
Figura 24 – Lotes residenciais em MDI - Plano Diretor de 2003.....	124
Figura 25 – Áreas em Conflito na ZEV de 2003 – referente a Tabela 3 .....	126
Figura 26 - Reunião do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN .....	133
Figura 27 – Mapa final do Macrozoneamento – PDUI - RMVPLN .....	134

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP até 2001.....	45
Tabela 2 - Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP desde 2001.....	61
Tabela 3 - Empreendimentos em conflito com o PDOT 2003.....	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Leis de Uso e Ocupação do Solo do Município de Jacareí até 1990 .....	43
Quadro 2 - Inter-relação na legislação urbanística no Município de Jacareí/SP .....	110
Quadro 3 – Evolução e Involução na legislação urbanística de Jacareí/SP .....	115
Quadro 4 - Municípios e Planos diretores na RMVPLN .....	130

## LISTA DE SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COE	Códigos de Obras e Edificações
CODIVAP	Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FPICs	Funções Públicas de Interesse Comum
MAVALE	Macrozoneamento do Vale do Paraíba
MIA	Macrozona de Interesse Ambiental
MDI	Macrozona de Destinação Industrial
MDR	Macrozona de Destinação Rural
MDU	Macrozonas de Destinação Urbana
MM	Macrozona de Mineração
MP	Ministério Público
PD	Planos Diretores
PDM	Plano Diretor Municipal
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDUI	Plano Diretor Integrado de Urbanização
RMVPLN	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SEGOVPLAN	Secretaria de Governo e Planejamento de Jacareí
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Metodologia .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Estrutura da Dissertação.....</b>	<b>22</b>
<b>2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ..</b>	<b>25</b>
<b>2.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1.1 Desenho urbano, urbanismo e planejamento urbano.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1.2 O regime jurídico do planejamento urbano .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.3 O princípio da reserva legal do Plano Diretor .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 Perspectiva Histórica da Legislação Urbanística .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.1 A legislação urbanística no Brasil .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.2 A legislação urbanística no Município de Jacareí.....</b>	<b>38</b>
<b>3 PANORAMA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Formação Urbana no Vale do Paraíba e Município de Jacareí .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2 O Ordenamento Territorial no Município de Jacareí .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2.1 A cronologia do uso do solo em Jacareí, de 1990 a 2003 .....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.2 A legislação urbanística após o Estatuto da Cidade .....</b>	<b>57</b>
<b>3.2.3 O zoneamento urbano e o cenário em 2023 no Município de Jacareí .....</b>	<b>64</b>
<b>3.3 O Planejamento Urbano em Múltiplas Escalas .....</b>	<b>69</b>
<b>3.3.1 Perspectiva histórica do planejamento regional na RMVPLN .....</b>	<b>69</b>
<b>3.3.2 O Município de Jacareí e a política urbanística multiescalar .....</b>	<b>75</b>
<b>3.3.3 A situação atual da RMVPLN .....</b>	<b>80</b>
<b>4 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ .....</b>	<b>85</b>
<b>6.3 A Ação Direta de Inconstitucionalidade e o Plano Diretor .....</b>	<b>86</b>
<b>6.3 O Princípio da Participação Popular.....</b>	<b>87</b>
<b>6.3 A Revisão do Plano Diretor de Jacareí.....</b>	<b>91</b>
<b>6.3.2 A participação popular no Plano Diretor do Município de Jacareí ....</b>	<b>94</b>
<b>5 CORRELAÇÕES E CONFLITOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ.....</b>	<b>105</b>
<b>5.1 A Inter-Relação na Legislação Urbanística.....</b>	<b>105</b>
<b>5.1.1 A inter-relação na legislação urbanística no Município de Jacareí .....</b>	<b>107</b>
<b>5.1.2 A inter-relação no uso do solo no Município de Jacareí .....</b>	<b>113</b>
<b>5.2 Os Conflitos Territoriais no Município de Jacareí .....</b>	<b>118</b>
<b>5.2.1 Conflitos de uso do solo urbano.....</b>	<b>119</b>
<b>5.2.2 Conflitos de planejamento multiescalar na RMVPLN .....</b>	<b>129</b>

<b>5.3 O Desafio do Planejamento Urbano e Gestão Territorial.....</b>	<b>135</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>142</b>

## APRESENTAÇÃO

A legislação urbanística despertou o meu interesse na disciplina optativa de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, em 1997, mas foi apresentada como um conjunto de regras pouco atraente para os alunos, muito mais interessados nos projetos de arquitetura e urbanismo. Mais tarde, quando formada, trabalhando como arquiteta em São José dos Campos, São Paulo, a legislação urbana revelou-se um grande desafio, um emaranhado de regras e restrições que obrigam o profissional a seguir sem nem sequer compreender o motivo. Nos 10 anos subsequentes, acompanhei as alterações nos Códigos de Obras e Edificações (COE), bem como nas Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e nos Planos Diretores (PD), sempre procurando compreender como aplicar as normas à realidade da prática profissional.

Em 2011, em um novo campo de atuação, como parte do quadro técnico da Prefeitura de Jacareí-SP, a atividade prática na gestão pública descortinou uma nova legislação urbanística. Os anos de experiência profissional até aqui contribuíram para a formação dessa servidora, que já esteve na “outra ponta do atendimento”. Como arquiteta e urbanista na área de planejamento urbano do município, tive que novamente estudar a legislação urbanística para compreender as normas e políticas públicas do planejamento urbano, dessa vez, como integrante de uma equipe técnica que auxilia na elaboração de leis urbanísticas municipais.

É nesta atmosfera construída pela união da atuação profissional no campo da construção civil e a servidora pública que atende o engenheiro e arquiteto e aprova os projetos, que salta a necessidade de entendimento da integração entre a legislação urbanística, percebida muitas vezes através da realidade profissional.

Em 2018, uma Ação de Inconstitucionalidade<sup>1</sup> revogou as mudanças vigentes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Município de Jacareí-SP, a Lei Complementar n.º 49 de 2003, o que representou uma etapa importante na história da legislação urbanística de Jacareí. Instrumento de trabalho de profissionais, empreendedores e gestão pública, a legislação urbanística tornou-se ultrapassada e, às vezes, desalinhada com a principal lei urbanística municipal, o Plano Diretor. A presente situação tornou evidente que é preciso compreender a legislação urbanística, notadamente quanto à sua concordância com o Plano Diretor.

---

<sup>1</sup> Ação Civil Pública n.º 1010047-86.2018.8.26.0292 – Ordenação da Cidade / Plano Diretor

Saliento que este trabalho foi desenvolvido no momento de revisão do Plano Diretor de Jacareí, ainda em curso em 2023, e coincide com todo o processo de discussão e construção da lei urbanística, no qual participo coordenando a equipe técnica desde 2017. A atuação como arquiteta na Secretaria de Governo e Planejamento me encaminhou também para a participação no Conselho Gestor da revisão do Plano Diretor, e contribuiu com os trabalhos de pesquisa aqui apresentada. A necessidade de debater a integração entre as leis com foco no Município de Jacareí-SP, onde se enraíza minha atuação profissional, abriu espaço para este estudo, que, além disso, traz uma abordagem histórica da evolução do planejamento e a legislação urbanística do município com a finalidade de contribuir para o acervo da cidade.

É relevante salientar que a principal motivação são os debates fundamentados na compreensão da legislação urbanística como ferramenta do planejamento urbano para a modificação territorial, reconhecendo e demonstrando como elas se relacionam com o Plano Diretor.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da análise da inter-relação entre as leis urbanísticas e sua relação com o Plano Diretor como subsídio para o processo de planejamento e gestão, e tem como objetivo específico estudar a trajetória histórica de elaboração e vigência destas leis, e influência na transformação e estruturação do espaço urbano e território municipal.

A proposta é confrontar a legislação com as situações territoriais que a motivaram, analisar as políticas de planejamento urbano e sua relação com o planejamento, e mostrar como a gestão urbana do uso do solo pode interferir em todas as escalas, explicitando os conflitos de interesse em cada uma. O estudo discute tais questões, com a finalidade de contribuir para a gestão urbana na escala municipal e para as ações das políticas públicas influenciadas pelo planejamento em diversas escalas.

A análise estabelece um paralelo entre a legislação urbanística e o Plano Diretor, apontando os pontos de encontro, conflitos e inter-relações entre as leis. Dessa forma, pretende contribuir com os estudos acadêmicos ao mostrar a influência e os desafios à administração do planejamento urbano, os quais se definem pelo escopo e as exigências de um complexo conjunto de políticas públicas pensadas em diversas escalas, a exemplo de políticas regionais, municipais e locais. A premissa para esse trabalho considera que a visão de conjunto da integração entre a legislação urbanística e o Plano Diretor pode favorecer e acelerar os processos de planejamento urbano e gestão territorial. A elaboração do panorama do ordenamento territorial tem como foco as relações entre o Plano Diretor e a legislação urbanística, compreendidos como instrumentos interligados de planejamento territorial.

O Plano Diretor surgiu como um relevante instrumento de planejamento urbano e pode ser enquadrado no contexto da política econômica e social da segunda metade do século XX. Luiz de Pinedo Quinto Junior (2008) aponta que:

na historiografia clássica da história da arquitetura e do urbanismo, escrita por Lewis Mumford, Leonardo Benévolo, Nikolaus Pevsner, Sigfried Giedion e outros autores, o surgimento do planejamento urbano moderno se origina nas experiências do Movimento Moderno

e principalmente nos CIAM<sup>2</sup> de 1928 na Suíça e de 1933 de Atenas (QUINTO JUNIOR, 2008, p. 43).

O surgimento das novas formas de planejar as cidades coloca como principais agentes de intervenção, os arquitetos e urbanistas, que através da Carta de Atenas estabelecem como deve ser a técnica de organizar a cidade.

Para uma compreensão abrangente e histórica da gestão territorial em múltiplas escalas e as inter-relações da legislação urbanística, destacam-se alguns autores que ajudaram a compor um referencial teórico para o trabalho.

Milton Santos (2002) e Maria Encarnação B. Sposito (2000) afirmam que para entender a cidade de hoje, para identificar os processos que a organizam e a transformam é necessária uma volta às origens na tentativa de reconstruir, ainda que de forma sintética, a sua trajetória.

Como escreveu Milton Santos (2002), o enfoque histórico “supõe que se caminhe do passado para o presente, aquilo que se mostra sob os nossos olhos, em interação e funcionamento.” (SANTOS, 2002, p. 188). Assim, os caminhos que a legislação urbanística de Jacareí percorreu, desde o primeiro Plano Diretor até os dias atuais, são estudados, também, para compreender como essa cronologia estruturou o espaço urbano e o território municipal por meio do planejamento e a gestão urbana.

Maria Encarnação B. Sposito (2000), em “A Urbanização Pré-Capitalista” afirma que a urbanização e as cidades são tão relevantes para a civilização atual, difícil imaginar que elas não existiram ou tiveram um papel irrelevante em algum momento da história, desta forma é importante:

Entender a cidade de hoje, apreender quais processos dão conformação à complexidade de sua organização e explicam a extensão da urbanização neste século, exige uma volta às suas origens e a tentativa de reconstruir, ainda que de forma sintética, a sua trajetória (SPOSITO, 2000, p. 11).

O interesse na pesquisa sobre as relações de conflito territorial em múltiplas escalas buscou um referencial teórico em Carlos Brandão (2012). O autor escreve que “os problemas têm sua escala espacial específica, sendo preciso enfrentá-los a partir da conexão entre os níveis de governo e as esferas de poder pertinentes à problemática” (BRANDÃO, 2012, p. 208). Para esse enfrentamento, importa explicitar

---

<sup>2</sup> Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Fóruns importantes de formulação e divulgação do ideário do modernismo e racionalismo nos anos vinte.

os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente as políticas públicas, além da capacidade de resposta às forças políticas, construindo a cidadania claramente positiva.

No contexto temático da regulação do uso do solo, autores como Ermínia Maricato (2001) e Flávio Villaça (1999) são importantes referenciais para a reflexão do presente trabalho. Segundo Ermínia Maricato, legislação urbanística estão disponíveis aos governos municipais como instrumentos de regulação de mercado, de promoção de moradia, preservação ambiental, além da preservação do patrimônio histórico e regularização, e urbanização de áreas ocupadas (MARICATO, 2001).

Além disso, a Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) prevê que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, do planejamento e da expansão urbana, com normas específicas para obtenção de resultados concretos, como, por exemplo, as diretrizes de uso do solo do território municipal. Em sua abordagem teórica do direito urbanístico, Victor Carvalho Pinto (2010) afirma que

[...] o Plano Diretor não é, apenas mais uma lei entre tantas outras, mas, o único instrumento jurídico que lhe reserva com exclusividade a determinação das exigências fundamentais de ordenação da cidade, pelas quais se conforma o direito de propriedade, matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório. Isto não impede que suas normas sejam posteriormente detalhadas por outros instrumentos (PINTO, 2010, p. 187).

Dessa forma, o arcabouço teórico se relaciona e funciona como guia para o estudo, com reflexões sobre a experiência profissional, a visão de conjunto da legislação urbanística e a gestão urbana, focando especialmente no Plano Diretor. Assim, espera-se que este estudo seja uma contribuição relevante para o planejamento urbano municipal, notadamente para a cidade de Jacareí.

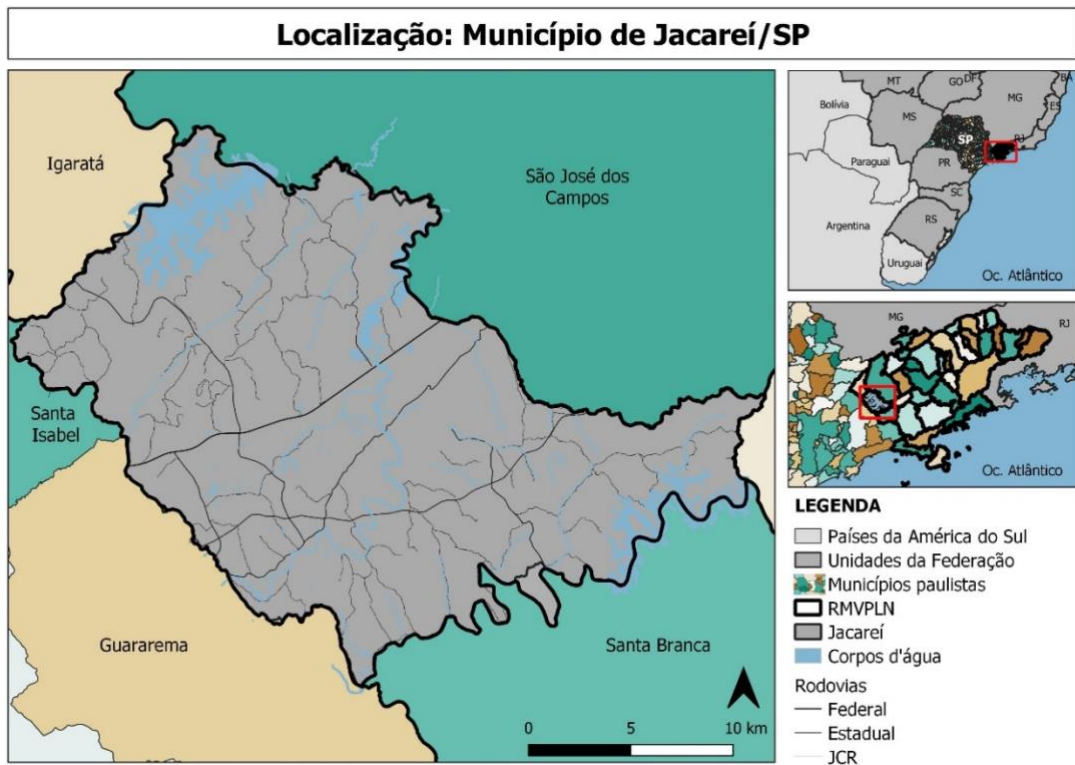
## **1.1 Metodologia**

No planejamento urbano, há vários tipos de leis que tratam da matéria, a mais importante delas, o Plano Diretor. A legislação urbanística que normatiza o zoneamento, parcelamento do solo e controle de edificações preveem regras que devem ser observadas. Segundo Quivy e Campenhoudt (2005):

[...] a melhor forma de começar um trabalho de investigação em ciências sociais consiste em esforçar-se por enunciar o através da pergunta de partida. Com esta pergunta, o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível aquilo que procura saber, elucidar, compreender melhor. A pergunta de partida servirá de primeiro fio condutor da investigação. Desta forma, para desempenhar corretamente a sua função, a pergunta de partida deve apresentar qualidades de clareza, de exequibilidade e de pertinência (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005, p. 44).

Sob essa orientação metodológica, segue a pergunta de partida. Quais as inter-relações entre as leis urbanísticas e destas com o Plano Diretor? Quais as correlações e os conflitos entre a legislação urbanística e o uso e ocupação do território municipal?

Figura 1 - Localização do Município de Jacareí/SP



Fonte: Elaborado pela Secretaria de Governo de Planejamento de Jacareí-SP

As políticas urbanas impactam no bem-estar da população e estão diretamente ligadas ao gestor administrativo no desenvolvimento da cidade. O caso em estudo é o do Município de Jacareí, Figura 1, com 370 anos de existência e população estimada de 237.119 habitantes (IBGE, 2021). O município apresenta relevante importância no contexto da formação regional do Vale do Paraíba, e o estudo da legislação

urbanística do município poderá melhor examinar e circunstanciar as particularidades do processo de planejamento e transformação do território.

A metodologia utilizada para desenvolvimento deste trabalho é de natureza analítica e descritiva com base em legislação urbanística ligada ao planejamento urbano municipal, em especial ao praticado após o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

O caminho metodológico para o presente estudo foi a revisão bibliográfica e documental, mediante pesquisa sobre as temáticas do planejamento territorial, legislação urbanística e gestão urbana. Para isso, além de aportes bibliográficos de natureza teórica, foram consultados estudos e pesquisas da gestão pública, realizados nos últimos anos, diretamente relacionados à transformação e estruturação do território municipal, como legislação urbanística, manuais, documentos institucionais e fontes secundárias pertinentes ao planejamento territorial. Essa pesquisa qualitativa foi realizada em órgãos públicos como a Secretaria de Governo e Planejamento da Prefeitura de Jacareí e a Câmara Municipal de Jacareí.

Em especial, o Estudo de Caso, por si só, caracteriza-se por ser um tipo de pesquisa que apresenta como objeto uma unidade que se possa analisar de modo aprofundado. O estudo de caso, segundo Antônio Carlos Gil (2019), é o estudo de poucos objetos, permitindo um melhor conhecimento do assunto (GIL, 2019).

Os seguintes procedimentos analíticos foram utilizados para a interpretação de dados:

- a) **Construção de um quadro de referência:** visando uma orientação geral da pesquisa, trata-se de uma linha cronológica definida, para interpretar os dados, com enfoque na divisão em períodos para conhecer aspectos característicos de cada período e principais mudanças históricas.
- b) **Construção do sistema de categorias:** o que subentende classificar o material de análise e estabelecer indicadores sobre os conceitos. Simultaneamente, estabeleceu-se uma correlação entre os rumos do planejamento urbano nacional, regional e a mudança da legislação urbanística municipal para melhor compreender como o ordenamento territorial depende dessa relação entre os contextos nacionais, regionais e locais. A propósito, as categorias têm relação direta com a hierarquia legislativa e a correlação com a aplicação no território municipal.

- c) **Interpretação de dados:** mediante investigação dos significados com base nas teorias de fundamentação do trabalho, a partir da análise da legislação urbanística do Município de Jacareí desde o primeiro Plano Diretor até os dias atuais e identificação de como elas se relacionam ou se integram.

Além do método qualitativo de um estudo de caso, o presente trabalho também adota a observação participante, sempre que as circunstâncias permitiram, compartilhando como observadora-participante, as atividades referentes às produções legislativas urbanísticas do Município de Jacareí, em especial no atual processo de revisão do Plano Diretor. A análise crítica do processo de revisão não busca as representações do cotidiano dos agentes envolvidos, mas sim a relação do problema e a sistematização das respostas com a intenção de estudar as ações envolvidas. O método é adequado considerando a participação da pesquisadora na condição de profissional atuante na revisão do plano urbanístico do município, um objeto desta dissertação.

## **1.2 Estrutura da Dissertação**

Esta dissertação está organizada em cinco seções, além da Introdução (Seção 1) e as Considerações Finais (Seção 6). A ordem foi estabelecida com base na compreensão de que é preciso definir os conceitos de planejamento para compreender sua relação com a elaboração de normas e leis. Do mesmo modo, foi relevante estabelecer a contextualização histórica da evolução urbana e legislativa antes levar o assunto à discussão.

Assim, a Seção 2 apresenta um referencial teórico com os conceitos de planejamento urbano, a partir da exposição e análise crítica de obras de diferentes autores de períodos históricos distintos. A partir da primeira ideia de planejamento, passa-se à compreensão do “urbano” e do planejamento urbano, com uma perspectiva histórica, baseada em escritos de especialistas em urbanismo e sociologia urbana. A teoria do planejamento urbano e regional é apresentada, conectando-se à atividade de elaboração da legislação urbanística, à conceituação teórica do direito urbanístico para a elaboração dos Planos Diretores e ao tratamento específico da participação, identificado no processo de revisão do Plano Diretor de Jacareí. Nesta

seção, optou-se ainda por apresentar o panorama da situação urbana do município e do cenário do planejamento por meio da legislação urbana, sua evolução e involução.

Após as considerações teóricas e esclarecimentos referentes ao planejamento urbano e territorial, a Seção 3 se dedica aos temas que dizem respeito à legislação urbanística e sua relação direta com o ordenamento territorial. Sob este aspecto, esta seção estabelece a contextualização histórica da legislação urbanística e como elas se correlacionam com o Plano Diretor. Além disso, apresenta uma visão geral das alterações que ocorreram no território do Município de Jacareí até os dias atuais, considerando os fatos e as normas referentes à legislação urbanística e ao ordenamento territorial. Em seguida, reflexões sobre os conjuntos de normas que organizam o território são apresentadas. No caso do Município de Jacareí, estuda-se como o planejamento urbano está diretamente ligado ao uso do solo em múltiplas escalas. O conhecimento sobre as interfaces do processo de planejamento, ainda que superficial e de nível geral, é indispensável para o estudo de suas edições em escala municipal.

A Seção 4 discorre sobre o plano diretor e a situação atual, contextualizando a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor. Tendo em vista que o Município de Jacareí está reformulando o seu principal plano urbanístico, é natural que o presente trabalho mostre a relação entre planejamento urbano e a elaboração participativa dos planos diretores.

Nesta seção são apresentadas as metodologias de participação popular encontradas pelo município para conduzir o trabalho de revisão do Plano Diretor e mostra a situação que se encontra o processo em janeiro de 2023, com os entraves na participação popular desde 2018.

A Seção 5 apresenta os conflitos aparentes na organização territorial do Município de Jacareí do ponto de vista das normas urbanas, e mostrará como as inter-relações são importantes para acelerar e tornar eficiente o processo de planejamento urbano e gestão territorial. Nesse sentido, apresenta-se o resultado do estudo de situações no ordenamento territorial e a identificação dos pontos de conflito que envolvem a legislação urbanística, além de correlacionar a situação do objeto de estudo, a inter-relação entre a legislação urbanística e o Plano Diretor e o desafio ao planejamento urbano e gestão territorial. A compreensão da integração entre as leis urbanísticas é um grande fator influente na eficácia do processo de planejamento

urbano e gestão territorial. A compatibilização e a integração dos vários documentos urbanísticos mostram o quanto um município organizado e socialmente equilibrado tem a ganhar com uma boa gestão pública por meio de uma visão de conjunto e monitoramento da interligação de seus dispositivos legais.

Os assuntos são abordados a partir das inter-relações entre as leis urbanísticas vigentes e de um conflito territorial exemplificado no território de Jacareí; e por fim, destaca-se o desafio do planejamento urbano e gestão territorial com legislação aplicada ao ordenamento territorial e planejamento urbano que se inter-relacionam gerando pontos de conflito.

Nas Considerações Finais, Seção 6, os principais pontos percorridos no trabalho são retomados, sinteticamente, destacando-se os principais resultados identificados, a partir das reflexões teóricas e constatações empíricas desenvolvidas.

## **2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO**

A fim de compreender a relação do Plano Diretor com a legislação urbanística, é necessário explicitar o conhecimento teórico sobre desenho urbano, urbanismo e planejamento urbano. É importante salientar que o trabalho diz respeito à organização do território e à gestão urbana, e conceituar as diferenças entre o urbanismo e o planejamento urbano e a função pública do planejamento é um requisito prévio para compreender o encadeamento de significados trazidos a seguir. Apresentar tais conteúdos nesta ordem pareceu ser o melhor caminho para responder alguns questionamentos iniciais.

### **2.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS**

Ao analisar o desenho urbano e planejamento urbano, deve-se considerar o significado da forma urbana, o grande objeto comum. Os objetivos se complementam, pois, o desenho urbano se concentra na composição formal, enquanto o planejamento urbano se preocupa com o zoneamento, a distribuição de usos do solo, relação com o sistema de transporte e controle de atividades incompatíveis. Sob o aspecto de uma hierarquia de escalas, o desenho urbano é a escala mais detalhada, e o planejamento urbano a mais abrangente (LANG, 2005).

Dado que o urbanismo está ligado à cidade e as necessidades humanas evoluem com a cidade, há a necessidade de considerar que a atividade urbanística é uma intervenção por parte da administração pública visando organizar os espaços habitáveis, tanto urbanos quanto rurais. É preciso compreender que se trata de uma função pública, uma atividade que interfere na esfera privada. Essa atividade deve ser regulamentada por uma lei para poder se desenvolver nos limites permitidos. Assim, a conceituação a respeito do regime jurídico do planejamento também será tratada nesta subseção.

#### ***2.1.1 Desenho urbano, urbanismo e planejamento urbano***

A representação real da forma urbana, com seus aspectos físicos e materiais, está sujeita a constante evolução. Cidades não têm uma forma única e permanente, pois sempre há construções novas ou adaptações para novas funções; ou ainda, derrubam-se as obsoletas ou indesejadas para novas atividades e formas. "As formas

às vezes permanecem, mas a sociedade lhes confere novos usos e significados" (HEPNER, 2010, p. 23).

É importante salientar que o desenho urbano decorre de estudos de técnicas, ergometria, tecnologia, mobilidade e uso do espaço urbano. Mostra que a preocupação é maior com a função do que com a forma, entendido como uma área específica de atuação do Urbanismo. Vicente Del Rio (1990) explica "que o desenho urbano pode ser entendido como área específica de atuação do urbanismo. Estaríamos aqui, pois, na menor escala possível do planejamento urbano, indo além da intervenção propriamente dita, mas avançando para o detalhe" (DEL RIO, 1990, p. 52).

Em consonância, o autor Kevin Lynch (1959) conceitua o desenho da cidade como o conjunto de sistemas físico-espaciais e de atividades que interagem com a população através de suas experiências, percepções e ações cotidianas. Dessa forma, o desenho urbano é abordado de forma genérica no processo de planejamento urbano, pois, embora o desenho decida sobre parâmetros que dão forma à cidade, geralmente o planejamento não é conduzido conscientemente ao desenho urbano. Não existe uma proposta concreta de organização para a forma urbana. Isso é explicado por uma dificuldade de traduzir características urbanas singulares, subjetivas, em elementos objetivos para a cidade, conforme a lei (DEL RIO, 1990).

Nas fontes bibliográficas sobre o desenho e o planejamento urbano, há referências ao urbanismo, e, considerando o tema desta seção, é importante esclarecer esse conceito. Existem vários métodos para estudar o urbanismo, portanto, tomamos como base a ciência que se dedica ao espaço urbano e à reforma do espaço construído, o que é relevante para o progresso das cidades.

A ideia de Françoise Choay (1965) é que a prática e o pensamento urbanísticos sejam baseados em modelos ideais de cidade, envolvendo o processo de desenho urbano conduzido por arquitetos urbanistas conscientemente. "O urbanismo é uma disciplina e uma técnica relacionada com o estudo, regulação, controle e planejamento da cidade. Está associado à ideia de que as cidades são objetos a serem estudados, mais do que simplesmente trabalhados" (CHOAY, 1965).

Os objetivos do Urbanismo Moderno são: facilitar a circulação; aumentar a densidade para promover o capitalismo; aumentar os meios de circulação que se encontravam sem efeito diante dos novos meios de transporte e criar áreas verdes

para gerar lazer e menor estresse. Para Françoise Choay (1965) Le Corbusier é o personagem onde a utopia das teorias urbanísticas repercute com mais ênfase, pois as suas proposições de modelos de cidade desconsideravam a conservação do caráter do lugar, achando-se capazes de construir uma sociedade nova e ideal (CHOAY, 1965).

Entender a dinâmica da cidade através do estudo da urbanização permite ver o espaço e as consequências da intervenção urbanística, entretanto, incapaz de resolver os problemas das cidades estruturadas por condicionantes políticos, econômicos e sociais amplos. O planejamento urbano surge como uma tentativa de regulamentar o processo de urbanização e avança de maneira sistemática. A sua principal característica é o urbanismo focado na garantia dos direitos de cidadania. Em todas as discussões, está presente o grande projeto urbano imaginado pelos primeiros teóricos da cidade industrial, que tem como foco o fortalecimento dos direitos dos cidadãos. É importante notar que, de forma não muito óbvia, a questão urbana é tratada em termos de planejamento, design e paisagem.

O conjunto de técnicas da engenharia e da arquitetura para a realização de um planejamento físico construído, descrito por Clovis Ultramari (2009) é semelhante ao ato de intervenção física. O urbanismo é o planejamento urbano que depende de uma equipe multidisciplinar, valorizando a função do arquiteto urbanista, apoiado por outros profissionais. Dessa forma, percebe-se que o planejamento urbano é, essencialmente, composto por gráficos, mapas e um vocabulário técnico, tendo uma grande produção de planos, na maioria das ocasiões, sem conexão e inacessível à população. Sendo assim, compreende-se que o planejamento não é casual e sim de metas pré-estabelecidas, contendo princípios para a gestão pública. Françoise Choay (1965) também chama a atenção para o termo “town-planner” ser usado para “denominar aqueles que planejam novas aglomerações de acordo com princípios diferentes dos do urbanismo propriamente dito” (CHOAY, 1965, p. 39). Ela adota os termos “urbanismo” e “planejamento urbano” a partir de características assumidas pela prática e pensamento sobre a cidade em circunstâncias diversas.

Apesar de vários autores classificarem o planejamento urbano como uma ciência social aplicada, sua natureza multidisciplinar favorece a interação entre diferentes áreas do conhecimento, em níveis variados de complexidade. Norma Lacerda (2013) sustenta que o planejamento urbano e regional é complexo,

interdisciplinar e transdisciplinar, permeado pelas práticas disciplinares, não somente teóricas, mas também políticas, sociais e culturais. Sob esse aspecto, o planejamento urbano e regional não é uma disciplina, e sim um campo do conhecimento e depende de técnicas e métodos apontados por profissionais de diferentes áreas de atuação. A elaboração do Plano Diretor é um desses processos que reúnem profissionais com diferentes formações (LACERDA, 2013).

O planejamento urbano é o entendimento tradicional da cidade, ou seja, traçar o futuro ideal, caminhos, prioridades, espaços e obras. É o processo de interação social, o controle social, uma diferenciação histórica do processo de controle social em geral, como aponta Luiz Pereira (1970). Isso mostra que o controle social pode ser pensado no contexto de uma sociologia diferencial e nunca de uma sociologia analítica, alheia à história. Sendo assim, enquanto processo social e categoria histórica, o controle social engloba uma problemática de ordem planejada, composta pelos seguintes elementos: a construção planejada da História, as técnicas de planejamento, a gestão pública e a seleção de objetivos (PEREIRA, 1970).

Ermínia Maricato (2013) sustenta que, apesar de ter má reputação, o planejamento urbano é indispensável para assegurar a justiça social e a preservação do meio ambiente. “Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento” (MARICATO, 2013, p. 178). Para alcançar esse objetivo, é claro, é necessário criar uma administração urbana que reduza as diferenças sócio territoriais e aumente a cidadania.

Com uma gestão urbana que procura a igualdade social, vários objetivos públicos e privados devem ser avaliados, pois a ocupação do território tem como fundamento a ponderação de diversos interesses. A amplitude desses vários interesses deve ser conhecida através do diálogo e da transparência da administração pública em relação às necessidades da sociedade, por meio da participação no processo de criação e execução de políticas públicas, o que só é possível em uma sociedade civil organizada (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

### **2.1.2 O regime jurídico do planejamento urbano**

Entendido como uma função pública, o planejamento urbano é dever da administração pública, que estabelece as permissões mediante as leis e o ordenamento jurídico, com o regime jurídico do Direito Urbanístico e seus

instrumentos urbanísticos. Para Hely Lopes Meirelles (2006), “o Direito Urbanístico é o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto, cidade — campo”. Esta matéria se encarregará de normatizar a cidade no que toca ao planejamento urbano através da legislação urbanística (MEIRELLES, 2006, p. 382).

O conceito de “direito à cidade” é tema constante de discussões, como aborda Edésio Fernandes (2021), desde 1960, com maior destaque nas três últimas décadas. Existem diferentes definições, que por consequência levam a disputas político-ideológicas crescentes. A questão primordial seria o que é a “cidade” exatamente. Corresponde ao município ou a área urbana do município? Parte-se do princípio que a urbanização atualmente é um fenômeno com um sentido amplo e abrange inclusive a metropolização. A abordagem do urbanista, é interessante, pois é inegável que, no contexto atual da globalização, a esfera territorial se confunde e os processos urbanos se interrelacionam em regiões metropolitanas. A definição do direito a cidade necessita de reflexão, inclusive na questão de quem tem o direito e quem tem a obrigação de garantir o direito (FERNANDES, 2021).

O Estatuto da Cidade foi pioneiro ao reconhecer o “direito a cidades sustentáveis”, incorporado em seu art. 2º, entre as dezenove diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano do município. É essa dimensão sociojurídica que estudamos aqui nesse trabalho, o campo de confronto de interesses e disputas no âmbito da legislação urbana.

A função social da propriedade é um princípio estabelecido pela Constituição Federal brasileira, como é possível ver nos artigos 5.º, incisos. XXII, XXIII, XXVI, 156, § 1.º; 170, inc. II; 182, § 4.º, 184, caput; 185, parágrafo único e 186 (BRASIL, 1988), que torna o interesse público sobre o particular um princípio do Direito Urbanístico, sem priorizar o direito individual sobre o coletivo. Como afirma Luciana Correia Gaspar Souza (2014), “a propriedade não é um bem absoluto; ela deve atender a sua função social, conforme delineada no Plano Diretor” (SOUZA, 2014, p. 62).

É necessário analisar o princípio da função social da propriedade em relação ao Plano Diretor, pois não há como afirmar que uma propriedade cumprirá sua função social sem estar vinculada ao Plano. Deste modo, o planejamento urbano, como função pública, ordena o espaço urbano pelo Estado, com a finalidade de proteger os interesses dos cidadãos, planejando para a coletividade. Fica claro aqui que a

atividade de planejamento urbano capaz de assegurar a função social da propriedade só é possível com legislação.

A natureza jurídica e as características especiais, como a participação popular na elaboração, são fundamentais para a concretização do Plano Diretor. É do município a responsabilidade de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, o que significa que essa matéria não é de competência privativa da União. Nelson Saule Junior. (1998) afirma que o município tem a obrigação constitucional de:

[...] definir através do Plano Diretor as exigências fundamentais de ordenação da cidade, determinando assim quando a propriedade urbana cumpre sua função social. A existência do Plano Diretor é condição básica para o Município dispor sobre as limitações urbanísticas à propriedade urbana, determinar as obrigações de fazer ou não fazer do proprietário do imóvel urbano, bem como estabelecer comportamentos positivos visando ao cumprimento da função social da propriedade (SAULE JUNIOR, 1998, p. 37).

Conforme o texto constitucional, o Plano Diretor é o principal meio de execução da política de desenvolvimento urbano, ou seja, é o principal instrumento do planejamento urbano. Isso significa que ele estabelece regras sobre o uso e a ocupação do território da cidade, além de regular as atividades urbanísticas que devem ser atendidas pelo poder público e pela população.

A Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) adotou a democracia participativa, baseada na soberania popular, no Estado Democrático de Direito, visando assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a igualdade e a justiça para todos, sem marginalização ou desigualdades sociais. Nelson Saule Junior. (1998) afirma que:

O Plano Diretor como instrumento do planejamento participativo, para garantir o direito de a comunidade participar de todas as fases do processo, deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos (SAULE JUNIOR, 1998, p. 63).

Para que as pessoas possam ter acesso a dados sobre a cidade, devem ser criados sistemas de informação locais e específicos, que estejam disponíveis em bibliotecas, computadores, publicação oficial, cadastros e mapas nos órgãos públicos. O Direito à informação obriga o Poder Público a fornecer dados sobre todos os atos

referentes ao processo do Plano Diretor, como as propostas preliminares do plano e a publicação da minuta de projeto de lei (SAULE JUNIOR, 1998).

Ao participar da formação do processo decisório na elaboração das normas determinantes, o cidadão não se sente simplesmente um destinatário da norma jurídica e por consequência compartilha com mais empenho nas decisões relativas ao planejamento urbano (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018). O objetivo de igualdade com gestão democrática e participativa se baseia na transparência, acessibilidade e prevenção da corrupção, resguardando os interesses públicos (FERREIRA, 2012).

### **2.1.3 O princípio da reserva legal do Plano Diretor**

É importante, neste ponto do estudo, abordar o contexto relativo à reserva legal do Plano Diretor, bem como os temas previstos na elaboração dos planos. Isso é necessário porque, conforme dispõe o Estatuto da Cidade, as políticas de desenvolvimento urbano de usos e ocupações devem assegurar o acesso à moradia digna, saneamento, mobilidade urbana e compõem o chamado direito difuso à sociedade justa. Para isso, precisam ser formuladas e geridas de maneira planejada e participativa. O Plano Diretor no Brasil está incorporado institucionalmente na administração pública, na política urbana brasileira, fundamentada nos princípios constitucionais como instrumento importante no processo de reprodução e regulação das relações de produção da cidade (QUINTO JUNIOR, 2008).

O direito à cidade sustentável é o direito à terra urbana, à moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as gerações atuais e futuras. Direito à cidade é uma síntese de vários direitos, não pertence apenas a uma pessoa, é coletivo, e não pode ser dividido. Todos os moradores da cidade, atuais e futuros, têm esse direito. O direito de morar, usufruir e contribuir para a construção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. Desta forma, a cidade deve ser interpretada sob a perspectiva dos direitos humanos, civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Na lição trazida por José Afonso da Silva (2012), o conteúdo da lei do Plano Diretor corresponde ao teor do próprio Plano. Cuida da fixação dos objetivos e diretrizes básicas, estabelece normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. A esse respeito, Mônica Abranches Fernandes (2018) afirma

que planejar uma cidade requer prever a evolução dos fenômenos urbanos para se precaver de problemas ou melhorar benefícios.

Deve, ainda, considerar a participação de atores sociais que estão fora da instituição do Estado para que as decisões sobre o futuro das cidades possam aproximar-se daquilo que é idealizado pelos próprios beneficiários e interessados (FERNANDES, 2018, p. 37).

A Constituição Federal do Brasil prevê que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, do planejamento e da expansão urbana, com normas específicas para obtenção de resultados concretos, como, por exemplo, as diretrizes de uso do solo do território municipal (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 de 2001 (BRASIL, 2001) e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei n.º 6.766 de 1979, alterada pela Lei n.º 9.785 de 1999, reforçam o dispositivo constitucional e condicionam a aplicação dos demais instrumentos urbanísticos ao disposto no Plano Diretor.

Nesse sentido, a Constituição não deixa claro a quem pertence à iniciativa desse projeto, entretanto, partindo do pressuposto que a elaboração do Plano necessita de um conjunto de informações e coordenações que só podem vir da prefeitura, a autonomia deve pertencer ao Executivo. É evidente que o planejamento é um processo complexo que envolve etapas preparatórias, como o diagnóstico do território, uma leitura técnica com informações sociais, econômicas e ambientais, com comparações e estudos que embasam o projeto final do Plano Diretor. O Estatuto da Cidade confirma tal entendimento, ao garantir o acesso a documentos e informações, que deverão ser produzidos não apenas no momento de sua elaboração, mas igualmente no monitoramento da aplicação, configurando o sistema de acompanhamento e controle.

Em relação ao conteúdo mínimo previsto no Plano Diretor, as recomendações estabelecidas pelo Conselho das Cidades, através da Resolução n.º 34 de 2005, alterada pela Resolução n.º 164 de 2014 (BRASIL, 2014), reserva as seguintes matérias: delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, e de interesse social; estabelecimento de índices urbanísticos; delimitação de áreas de preservação; traçado do sistema viário básico e bases para os instrumentos da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor não é apenas mais uma lei entre tantas outras, conforme afirma Victor Carvalho Pinto (2010), mas o único instrumento jurídico que lhe reserva com

exclusividade a determinação das exigências fundamentais de ordenação da cidade, pelas quais se conforma o direito de propriedade, matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório. Isto não impede que outros documentos detalhem suas normas posteriormente. “Este detalhamento só poderá ocorrer, entretanto, após previsão no Plano Diretor e respeitadas suas disposições” (PINTO, 2010, p. 187).

Victor Carvalho Pinto (PINTO, 2005) sustenta ainda que o Plano deve ser submetido a um regime jurídico próprio, com um processo de elaboração distinto, diferente do regime geral aplicável aos demais atos legislativos. Desta forma, a aplicação da reserva é a garantia que determinados assuntos serão tratados no Plano Diretor.

A elaboração do plano diretor é privativa do profissional do urbanismo, que é uma especialização regulamentada pelo CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), por meio da Resolução nº 218/73. São reservadas ao urbanista as atividades relativas ao desenvolvimento urbano e regional, paisagismo e trânsito (art. 21). É preciso notar, no entanto, que o urbanismo trabalha a partir de insumos produzidos por outros especialistas, como o arquiteto ou engenheiro arquiteto (art. 2º), o agrimensor, o topógrafo (arts 4º e 6º), o geólogo (Lei 4.076/62) e o geógrafo (Lei 6.664/79) (PINTO, 2005, p. 23).

É importante salientar que o Plano Diretor deve contemplar diferentes aspectos, como os físicos, relacionados à ordenação do solo; óticas sociais, vinculadas à melhoria da qualidade de vida local através da transformação dos espaços; e, administrativo-institucionais, mediante a revisão constante de seu planejamento de modo a acompanhar a evolução das cidades (SILVA, 2012).

A despeito da divergência sobre o fato de o planejamento constituir ou não um processo, Rodrigo Binotto Greveti (2018) afirma que o ponto central do planejamento é um sistema de previsão para o objetivo futuro, que depende dos elementos disponíveis no momento da concepção. Vale ressaltar que as competências executivas e legislativas têm os limites estabelecidos na Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), e em consequência, o planejamento submete-se a três esferas de poder distintas, tanto o âmbito federal, como o estadual ou o municipal, cada qual com a competência conferida pela Constituição (GREVETTI, 2018).

Conforme afirma Toshio Mukai (2019), o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, traça diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, destacadas aqui algumas dessas: garantia do direito a cidades sustentáveis, ao saneamento ambiental, a

moradia, à gestão democrática da cidade, ao planejamento do desenvolvimento das cidades, à ordenação e controle do uso do solo; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, visando à redução de custos e ao aumento de ofertas dos lotes e unidades habitacionais; isonomia das condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (MUKAI, 2019).

Dentre outras, essas diretrizes devem ser seguidas na criação dos planos diretores municipais, sob pena de serem consideradas ilegais e nulas. É necessário elaborar um Plano Diretor para que o município regule os parâmetros urbanísticos e, em relação ao uso do solo urbano, estabelecer as responsabilidades do proprietário de um imóvel e os comportamentos a serem seguidos para cumprir a função social da propriedade. É o instrumento pelo qual o poder público regula o uso, a ocupação e a urbanização do território, ou seja, estabelece as regras para o ordenamento do solo.

Ainda quanto ao conteúdo específico do plano diretor, José Afonso da Silva (2012) indica:

Cuidará da fixação dos objetivos e diretrizes, estabelecerá normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. Definirá as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana. Disporá sobre a ordenação do solo, estabelecendo as regras de uso e ocupação do solo, incluindo o parcelamento, o sistema de circulação, enfim, aqueles três sistemas: sistema viário, sistema de zoneamento e sistema de lazer e recreação (SILVA, 2012, p. 130).

Dessa forma, após apresentação de fundamentos teóricos relacionados ao planejamento urbano e regional, cabe nos concentrarmos em assuntos que dizem respeito à legislação urbanística e à sua ligação com o ordenamento territorial.

No Brasil, os primeiros planos urbanísticos modernos surgiram no final do século XIX, motivados pelas crises de saneamento e epidemias que se espalhavam. As grandes obras de saneamento nas cidades portuárias produziram o urbanismo sanitário, que impulsionou o planejamento das cidades. No Município de Jacareí, as grandes mudanças urbanas surgiram também no século XIX.

A subseção seguinte estabelece a contextualização histórica da legislação urbanística e como elas se relacionam com o Plano Diretor. São reflexões iniciais sobre as normas que organizam o território, no caso do Município de Jacareí, abrindo caminho para estudar como o planejamento urbano está ligado ao uso do solo em múltiplas escalas.

## **2.2 Perspectiva Histórica da Legislação Urbanística**

Para compreensão do planejamento urbano, é necessário abordar o processo de urbanização e crescimento da cidade. Como ponto de partida para compreender a organização e produção do espaço urbano abordaremos a legislação urbanística no Brasil que colaborou para o atual desenho do Município de Jacareí, advindo do processo histórico da urbanização brasileira.

Outros fatores interferem nas mudanças da estrutura do espaço, incluindo a decisão do Estado de reorganizar o território. Milton Santos (2002) explica que “O espaço organizado não pode ser jamais considerado uma estrutura social dependendo unicamente da economia.” (SANTOS, 2002, p. 184). O ambiente organizado é também um produto, um resultado de múltiplas interações que ocorrem entre diversos indivíduos e agentes da atividade social ao longo da história.

### ***2.2.1 A legislação urbanística no Brasil***

A legislação urbana do Brasil, desde 1889, teve como foco principal o embelezamento das cidades, tendência internacional que resultou na influência do urbanismo europeu, proposto por Haussmann, no Brasil, com Pereira Passos, no Rio de Janeiro, e reformas entre 1902 - 1906. Novas concepções urbanísticas, que formaram a cidade moderna, apareceram permitindo às companhias de serviços urbanos a autonomia para “usufruir” da expansão urbana. Já na Europa, a legislação urbanística era um mecanismo de regulação do Estado sobre a utilização das cidades, determinando como deveriam ser organizadas (QUINTO JUNIOR, 2003). Em “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, Flávio Villaça (1999) faz uma análise sobre os planos urbanísticos, desde 1875, e divide o momento em três períodos descritos a seguir (VILLAÇA, 1999).

Inicialmente, até a década de 1930, os planos pretendiam o melhoramento, a remodelação das cidades com características de planos baseados em discursos teóricos. O Plano Agache, no Rio de Janeiro, elaborado no final da década de 1920, contempla ações em relação às necessidades de infraestrutura, regularização urbana e revitalização de áreas centrais, como aumento de largura de ruas e jardinagem de praças e parques. O prefeito da cidade, Antônio Prado Junior, contratou um especialista, o arquiteto Alfred Agache, para elaborar um Plano Diretor para a cidade, que atendesse à modernização econômica, impulsionada pela industrialização, que demanda maior planejamento, e à classe abastada carioca, que desejava uma cidade nos moldes das cidades europeias (MENDES, 2012).

O segundo período, de 1930 a 1990, de acordo com Flávio Vilaça (1999), abrange os Planos Técnicos em bases científicas, distantes da população e com dificuldade de aplicação. É época de elaboração de planos e legislações técnicas, desenvolvidas por um corpo técnico e promulgada sem consulta pública. É época de planos com ideologia tecnocrata de que eram puramente técnicos, conduzidos por comissões isentas da “contaminação” política (VILLAÇA, 1999). Corroborando com Flávio Vilaça (1999), a autora Maria Cristina da Silva Leme (1999) complementa com a observação de que uma trajetória do pensamento urbanístico e do planejamento urbano era marcada pela significativa afirmação do urbanismo mediante circulação de ideias no meio profissional, em estreita ligação com o conhecimento produzido acadêmica e cientificamente.

Os órgãos municipais de planejamento estão organizados e a legislação urbanística se desenvolve à medida que importantes transformações ocorrem na estrutura urbana. Com o aumento do ritmo da urbanização, as visões da cidade na totalidade, as análises e as atuações profissionais se estendem à escala regional. À medida que novos profissionais, tais como geógrafos, sociólogos e economistas, passam a se interessar pelas questões urbanas, surge a expectativa de que a transformação social seja possível através da prática profissional. No entanto, com os planos cada vez mais fundamentados cientificamente, elaborados em gabinetes, distantes da população e difíceis de serem aplicados, o que impede sua implementação é a falta de acordo político, seja com o poder público ou a sociedade civil.

Em 1977, o projeto que criaria a Lei n.º 6.766/79 (BRASIL, 1979), também conhecida como Lei Lehman, foi apresentado ao Senado pelo senador Otto Cyrillo Lehman. A lei, que trata do parcelamento do solo urbano, trouxe uma série de mudanças ao Direito Urbanístico, tais como definições sobre segmentação do solo, infraestrutura básica e áreas para fins urbanos. Como aponta Gabriel Blanco em sua obra de 2008, a questão urbana não era abordada pela legislação federal, o foco recaía sobre o direito do comprador e as relações comerciais. Atualmente, o Projeto de Lei 3.057/2000, que trata da revisão da Lei Federal n.º 6.766/1979, está em debate na Câmara dos Deputados. Segundo Saule Junior:

A lei federal de parcelamento do solo no âmbito da ordem jurídica urbana tem a mesma relevância que o Estatuto da Cidade por dispor das diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano para a implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades (SAULE JUNIOR; BRUNO, 2008, p. 5-6).

Proposições foram estudadas para serem incorporadas ao Projeto de Lei, com o intuito de resultar em uma nova lei de parcelamento do solo urbano, que atenda aos preceitos da ordem jurídica urbana estabelecida na Constituição Federal brasileira. Entretanto, as diversas modificações tiveram por consequência uma revisão pontual no artigo 41, que estabelece que não precisa de aprovação de outro órgão para regularizar loteamentos suburbanos de pequeno valor implantados até 1999. Somente em 1999 a expressão “Plano Diretor” foi introduzida na lei federal, admitindo o parcelamento do solo para fins urbanos, em zonas urbanas, expansão urbana e urbanização específica, definidos pelo Plano Diretor ou aprovados por legislação municipal.

A partir do terceiro período traçado por Flávio Villaça (1999), que vai de 1990 até o presente, é preciso tomar como base os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil, que trata de diretrizes gerais de política urbana, e, sobretudo, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 com muito otimismo. Esses marcos regulatórios iniciaram um grande esforço nacional para a elaboração de uma nova geração de Planos Diretores, inclusive pela ação da primeira versão do Ministério das Cidades com as Conferências das Cidades. Edésio Fernandes (2013) sustenta que, antes da aprovação da lei federal, a maioria dos municípios carecia de uma legislação urbanística adequada, que regulasse o uso e a ocupação do solo, o parcelamento, o

desenvolvimento, a preservação, a conservação, a construção e a regularização do solo urbano, além de dados e informações sobre o território. As diretrizes, instrumentos e institutos incluem, dentre muitos outros: os princípios da função social da cidade, da propriedade e da gestão democrática; os instrumentos de política urbana, a exemplo do planejamento e planos em distintas escalas, tais como o Plano Diretor Municipal (PDM), o parcelamento, uso e ocupação do solo, planos e programas setoriais; e ainda, desapropriação, usucapião, criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regularização fundiária, outorga onerosa do direito de construir e outros.

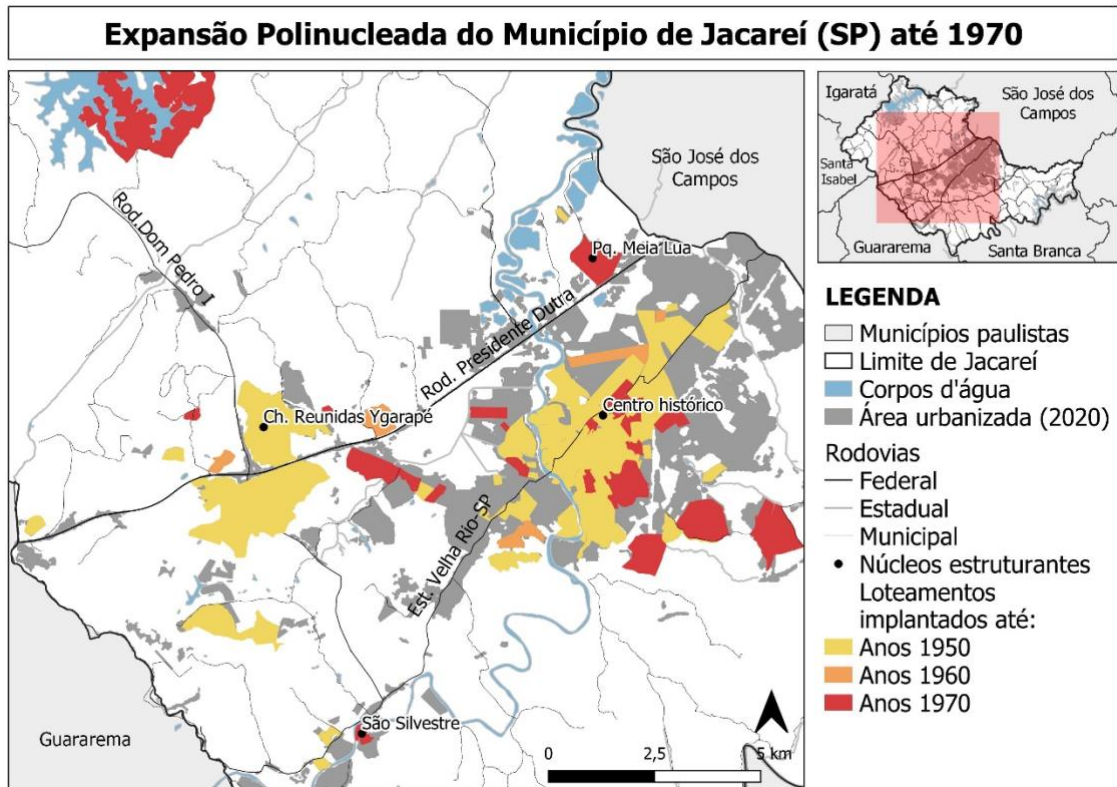
### ***2.2.2 A legislação urbanística no Município de Jacareí***

Em relação ao segundo período da história do planejamento no Brasil, de 1930 a 1990, é importante reaver em seus aspectos mais gerais a transformação do espaço intraurbano de Jacareí no período antecedente ao primeiro Plano Diretor da Cidade.

Entre os anos 1940 e 1970, consolida-se uma organização intraurbana poli nucleada, constituída pelo:

1. centro histórico que se expande a leste do rio Paraíba, ao longo da rodovia SP-066 (antiga estrada Rio — São Paulo) articulado por um sistema de vias;
2. segundo núcleo que se organiza na área que hoje corresponde ao entroncamento das rodovias Presidente Dutra, que liga o Rio de Janeiro a São Paulo, e a Dom Pedro, inaugurada em 1972, que faz a ligação do Vale do Paraíba e a Região Metropolitana de Campinas, partindo da Rodovia Henrique Eroles, em Jacareí;
3. terceiro núcleo, constituído no Parque Meia Lua, do outro lado da via Dutra, sentido São Paulo, e em suas imediações, a nordeste do território municipal;
4. e o quarto núcleo, no Distrito de São Silvestre, a sudeste do município, partindo da SP-066.

Figura 2 – Expansão Urbana do Município de Jacareí/SP até 1970



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (Segovplan).

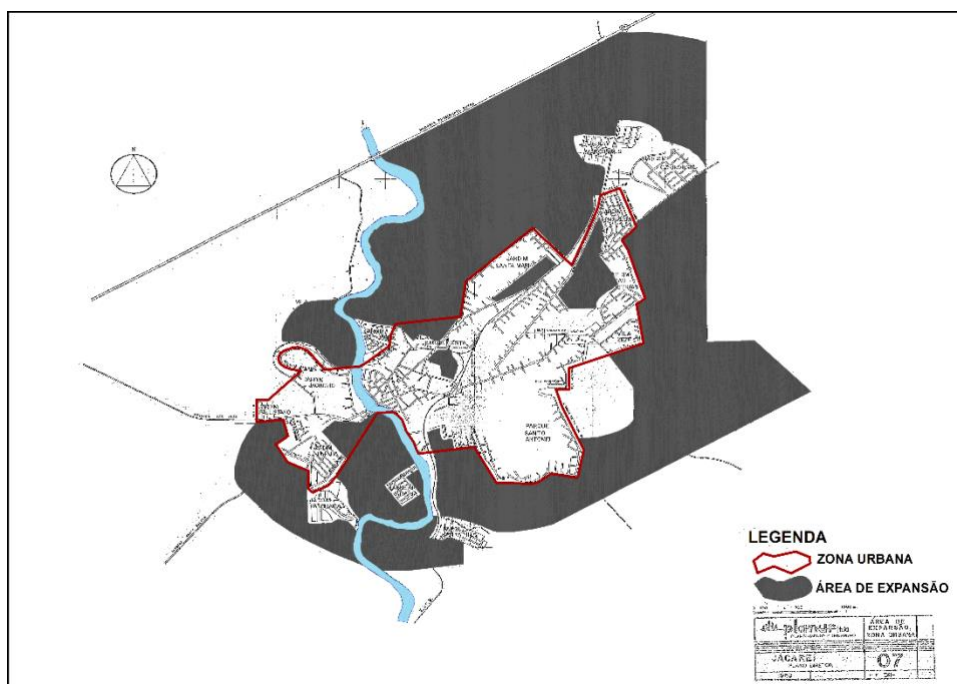
A Figura 2 representa a expansão urbana até 1970, por meio do acréscimo de loteamentos e ocupação nas nucleações descritas acima, sempre ao longo das principais vias pré-existentes e de outras que se implantam de uma para outra década.

Em 1970 foi instituída a Lei n.º 1.332 (JACAREÍ, 1970a), que dispõe sobre o Plano Diretor do município, criado, então, na época do planejamento tecnocrático, onde as cidades brasileiras produziam planos técnicos sofisticados, mas difíceis de serem implementados. A lei, aprovada em 25 de fevereiro de 1970, pelo prefeito Malek Assad, é o “Plano Diretor Local e Integrado de Jacareí”, elaborado por uma empresa especializada, a Planur Ltda., que apresentava como principal objetivo resolver os problemas de ordem técnica e administrativa do município. Além da inovação na criação de plantas de ocupação do solo urbano e dos equipamentos urbanos, o Plano Diretor instituiu o Escritório Técnico de Desenvolvimento, formado por urbanistas e técnicos nomeados entre funcionários ou externos à prefeitura, visando monitorar e adequar o Plano Diretor:

Artigo 4º Fica criado o Escritório Técnico de Desenvolvimento, que funcionará junto à administração Municipal e terá por finalidade, em caráter permanente, policiar e dar as devidas adequações do Plano Diretor às atividades públicas e particulares (JACAREÍ, 1970a).

Os objetivos para o desenvolvimento do município incluíam a consolidação da indústria, do comércio, da agricultura e da pecuária na região e a criação de um ambiente urbano que permitisse à população usufruir de uma vida social equilibrada e progressivamente sadia. Além de “Proporcionar a todos os bairros e aglomerados urbanos os equipamentos básicos e sociais indispensáveis a uma vida saudável para a população” (JACAREÍ, 1970a).

Figura 3 – Prancha 07 – Área de Expansão, Zona Urbana – Lei n.º 1.332/1970



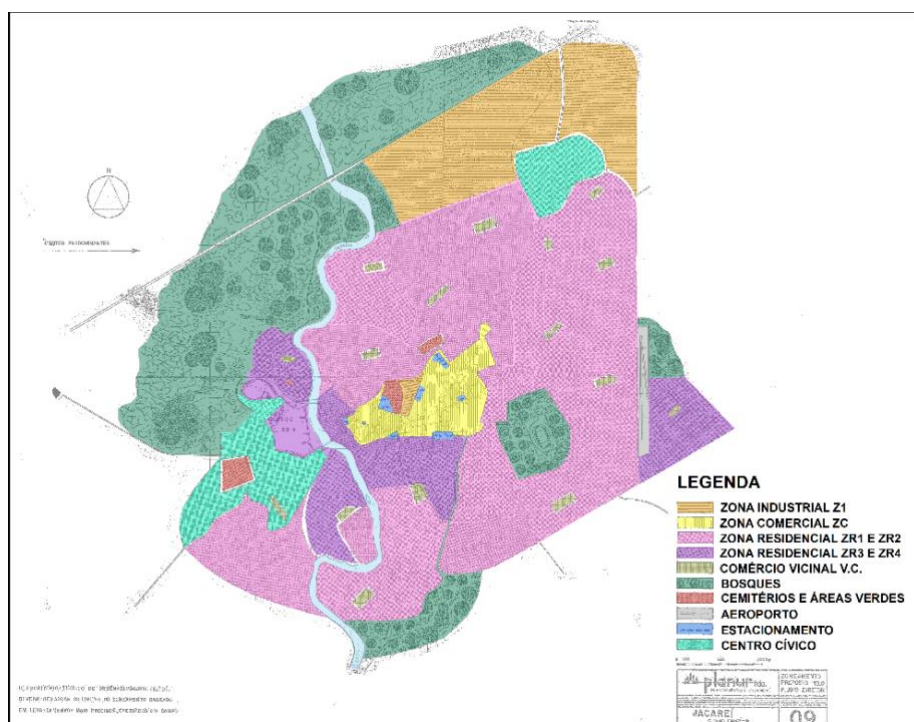
Fonte: Jacareí, 1970b.

Enquanto inova ao criar a área urbana e de expansão urbana, Figura 3, subdivididas em zonas residenciais, comerciais, industriais e especial, Figura 4, cria um órgão técnico capaz de modificar limites e ajustar zoneamentos segundo critérios próprios. Os objetivos para o desenvolvimento do município incluíam a consolidação da indústria, do comércio, da agricultura e da pecuária na região e a criação de um ambiente urbano que permitisse à população usufruir de uma vida social equilibrada e progressivamente sadia. Além de “Proporcionar a todos os bairros e aglomerados

urbanos os equipamentos básicos e sociais indispensáveis a uma vida saudável para a população” (JACAREÍ, 1970a).

Essa era a mesma época de elaboração de planos e legislação técnica desenvolvida por um corpo técnico e promulgada sem consulta pública. Época de planos com ideologia tecnocrata, puramente técnicos e conduzidos por comissões isentas da “contaminação” política (VILLAÇA, 1999).

Figura 4 – Prancha 09 – Zoneamento do Plano Diretor – Lei n.º 1.332/1970



Fonte: Jacareí, 1970c.

Em 1979, o ano em que a Lei Federal de Parcelamento do Solo foi criada (importante marco legal, que ainda é uma das leis que norteiam os planos diretores), o Município de Jacareí revogou o seu Plano Diretor Local e Integrado com a edição da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n.º 1.924, no governo do prefeito Benedito Sérgio Lencioni, alterando questões relacionadas ao zoneamento do território e em diretivas relativas ao desenvolvimento urbano (JACAREÍ, 1979). A hipótese para a anulação deste Plano Diretor, com a publicação da Lei de Parcelamento do Solo, era a discordância entre as diretrizes sugeridas na legislação urbanística municipal e a legislação federal, recentemente criada. A nova lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n.º 1.924 de 1979, apresenta uma remissão às disposições pertinentes em legislação vigente aplicáveis aos parcelamentos e edificações em geral, deixando para a

legislação hierarquicamente superior às diretrizes que antes estavam descritas no Plano de 1970:

Art. 5º Todas as atividades e obras particulares serão orientadas pelos dispositivos da presente Lei, do Código de Obras e demais Leis Ordinárias e Decretos regulamentares, que disciplinem o crescimento urbano.

Parágrafo único. Na ausência ou omissão da legislação municipal, regeirão as normas técnicas especiais vigentes no Estado de São Paulo (JACAREÍ, 1979).

Art. 15. Os loteamentos e edificações estão sujeitos às disposições pertinentes da legislação vigente (JACAREÍ, 1979).

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n.º 1.924/1979, também criou um grupo para tratar de adequações posteriores, da mesma forma que o Plano Diretor de 1970:

Art. 4 Fica criado o Conselho Técnico de Desenvolvimento que funcionará junto ao Gabinete do Prefeito Municipal e terá por finalidade, em caráter permanente, assessorar e opinar nas adequações da Lei do Uso do Solo às atividades públicas e particulares (JACAREÍ, 1979).

A área urbana, inicialmente delimitada através do Plano Diretor de 1970, foi ampliada na porção superior da Rodovia Presidente Dutra, pela Lei Municipal n.º 1.626/1974. Manteve-se, desta forma, na Lei n.º 1.924/1979 o planejamento urbano, demarcando a área urbana, a área de expansão urbana e núcleo urbano, divididos, fazendo papel do Plano Diretor no que diz respeito ao zoneamento urbano. Em seguida, as Leis Estaduais n.º 2.343/1980 e n.º 3.198/1981 instituíram, respectivamente, o Distrito de São Silvestre e o Distrito do Parque Meia Lua, estabelecidos, em parte, nessa nova área urbana.

A Lei de Uso do Solo era a legislação urbanística que ordenava o território na ausência do Plano Diretor de 1970, com o município revogando e criando quatro leis, até 1990, em um período de permanência de 3 a 4 anos cada. As três primeiras, mantiveram a regulação por zoneamentos com o Conselho Técnico de Desenvolvimento, característica da época de legislações técnicas. A Lei n.º 2.874/1990 inovou no regramento de permissão de uso para as atividades nas edificações, através da classificação viária de ruas, avenidas e estradas:

Art.6.º O uso e ocupação do solo ficam definidos segundo a classificação das vias e logradouros públicos”, migrando a anuência

por zoneamento das leis anteriores para uma lei extremamente flexível e permissiva, com grandes conflitos de vizinhança (JACAREÍ, 1990).

O Quadro 1 apresenta um comparativo entre as quatro Leis de Uso e Ocupação do Solo, quanto ao conceito geral de ordenamento, que pode ser por zoneamento ou por classificação de usos por vias, a definição do perímetro urbano e a proposição básica da função da cidade.

Quadro 1 – Leis de Uso e Ocupação do Solo do Município de Jacareí até 1990

Lei n.º 1.924 de 1979	Lei n.º 2.066 de 1982	Lei n.º 2.381 de 1986	Lei n.º 2.874 de 1990
Zoneamento	Zoneamento	Zoneamento	Nível de via
Define o território em Área Urbana Área de Expansão Urbana Área Rural Núcleo Urbano	Mantém o zoneamento de 79, com alterações concentradas na área urbana	Mantém os zoneamentos de 79 e 82, com alterações concentradas na área urbana.	Abandona o conceito do macrozoneamento. O uso é definido pela classificação da via.
Área Urbana definida pela Lei n.º 1.626 de 1974.	Área Urbana definida pela Lei n.º 1.626 de 1974.	Revoga Lei n.º 1.626 de 1974 e define nova Área Urbana em planta.	A área urbana é definida pela infraestrutura disponível. O território é área de expansão urbana.
Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação e recreação.	Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação e recreação.	Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação, recreação, equipamentos.	Não menciona funções básicas da cidade frente a população.

Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2021), em consulta a PMJ e leis citadas.

Dessas 4 quatro leis, a Lei n.º 2.874 de 1990 foi a que mais tempo ficou vigente, 14 anos, apesar de ordenar o território todo por ruas, avenidas e estradas e permitir usos diversos na mesma via. Outro ponto relevante é a definição de área urbana nesta lei, que se dá pelo artigo Art. 5º:

Art. 5º Para fins do disposto nesta Lei, o Município de Jacareí fica assim dividido:

I – ZONA URBANA – é a delimitada pelo conjunto das áreas das propriedades predial e territorial e das áreas das vias e logradouros públicos do Município a elas ligadas que atendam a pelo menos, três dos requisitos indicados no artigo 32 parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional (JACAREÍ, 1990).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 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.

Em 1990, conforme a Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), Jacareí instituiu a Lei Orgânica n.º 2.761, que determina que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município. Entretanto, não deixou claro qual o prazo para sua aplicação, e nessa época o município não tinha Plano Diretor:

Art.163. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor (JACAREÍ, 1990).

No panorama da legislação urbanística, aplicada ao planejamento urbano, apresentado na

---

§ 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.

Tabela 1, pode-se observar a situação de revogação ou vigência de cada lei. Ressalta-se que, com o Plano Diretor de 1970 revogado, o município tratou o ordenamento territorial pelas Leis de Uso do Solo.

Tabela 1 – Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP até 2001

ANO		LEGISLAÇÃO	SITUAÇÃO	
1970	Municipal	Plano Diretor (Lei n.º 1.332/1970)	Revogada	Em 1979
1974	Municipal	Delimitação do Perímetro Urbano (Lei n.º 1626/1974)	Revogada	Em 1986
1979	Federal	Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979)	Vigente	
1979	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei n.º 1.924/1979)	Revogada	Em 1982
1980	Estadual	Distrito de São Silvestre (Lei n.º 2.343/1980)	Vigente	
1981	Estadual	Distrito do Parque Meia Lua (Lei n.º 3.198/1981)	Vigente	
1982	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei n.º 2.066/1982)	Revogada	Em 1986
1986	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei n.º 2.381/1986)	Revogada	Em 1990
1988	Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Vigente	
1990	Municipal	Lei Orgânica do Município de Jacareí (Lei n.º 2.761/1990)	Vigente	
1990	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei n.º 2.874/1990)	Revogada	Em 2005
2001	Federal	Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)	Vigente	

Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2021), em consulta a PMJ e leis citadas.

O ordenamento do território da cidade se dá por meio de diversas leis urbanísticas apoiadas no principal instrumento regulador e de planejamento, o Plano Diretor. A sobreposição, relação e interseção entre as leis vigentes e já revogadas fazem parte do contexto de formação e precedem a compreensão do ordenamento do solo.

Como escreveram Ruben Araújo Mattos e Baptista (2015), faz parte do Ciclo de Políticas Públicas “a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de

reconhecimento de problemas e formulação de política” (MATTOS; BAPTISTA, 2015, p. 227). A última fase do ciclo é a avaliação, um instrumento voltado para a tomada de decisões e proposição de ações para mudança.

Segundo Luciana Correia Gaspar Souza (2014), o município tem competência constitucional para legislar sobre assuntos de Direito Urbanístico no limite de sua atuação. O Plano Diretor é um instrumento necessário para a ocupação e o desenvolvimento organizado dos espaços urbanos. É o instrumento básico da política urbana, estabelece normas e parte do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem suas diretrizes e prioridades (SOUZA, 2014). O estudo histórico da legislação urbanística municipal visa detectar os avanços e limites para a reflexão sobre o desenvolvimento urbano e as práticas urbanísticas.

### 3 PANORAMA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Em 1653, o povoado, que estava às margens do Rio Paraíba, foi promovido à condição de vila, desmembrado da antiga vila de Mogi das Cruzes. Em 1849, foi novamente elevado, agora à categoria de cidade, tornando-se um dos centros de destaque regional. A Estrada de Ferro Central do Brasil chegou ao Vale do Paraíba no final do século, o que tornou mais fácil a comunicação entre Rio de Janeiro e São Paulo. A população da cidade cresceu com o início da industrialização e com a fuga dos moradores do campo para a cidade, consequência do declínio da atividade cafeeira da região.

Simultaneamente à aparição dos primeiros estabelecimentos industriais no Vale do Paraíba, entre 1880 e 1890, inaugura-se a atividade industrial da cidade de Jacareí com a instalação das primeiras tecelagens, atraindo moradias para o centro, criando os primeiros subúrbios e influenciando sua expansão (MÜLLER, 1969). De acordo com Choay (1965), a abertura das vias de comunicação e criação de estações ferroviárias são parte de uma nova ordem de formação das cidades, dando origem a novos setores urbanos (CHOAY, 1965).

Essas condições favoráveis ao crescimento urbano estimularam o aumento da população e o desenvolvimento socioeconômico, de forma que, em 1960, ela se torna uma das sete cidades mais relevantes do Vale do Paraíba. Com uma função específica na indústria, Jacareí tornou-se, conforme Nice Lecocq Müller (1969) descreve, um centro secundário de médio porte situado na área de influência de São José dos Campos, que na época já se sobressaía como um dos principais centros polarizadores da região, ao lado de Taubaté e Guaratinguetá (MÜLLER, 1969).

A autora também aponta que, nos anos 1950 e 1960, o crescimento populacional e as migrações inter-regionais, geralmente de pessoas do interior para as cidades, foram muito significativos na região do Vale do Paraíba e em Jacareí. A partir da década de 1970, as taxas de crescimento e migração populacionais tendem a diminuir, em termos quantitativos. Ganham novos significados em função de diferentes processos globais de reestruturação (tecnológica e produtiva), amparados, no país, por políticas e programas de desenvolvimento nacional focados na descentralização industrial, com repercussões no planejamento em âmbito regional e urbano.

Nesse contexto, encontra-se Jacareí, com o processo de regulamentação do crescimento urbano, a partir da criação do primeiro Plano Diretor, em 1970, e das constantes mudanças nas leis urbanas, acompanhando as alterações sociais e espaciais até hoje.

### **3.1 Formação Urbana no Vale do Paraíba e Município de Jacareí**

O processo de urbanização do Vale do Paraíba, como sustenta Nice Lecocq Müller (1969), tem três séculos, o que é bastante longo, tornando-o uma das áreas mais antigas do Estado. Devido a esse fator, apresenta uma ideia razoável do progresso urbano nessa área, com diferentes condições e velocidades (MÜLLER, 1969).

No século XVI, estabeleceram-se as primeiras aglomerações urbanas no Vale do Paraíba, uma série de cidades ao longo do rio Paraíba do Sul que se estendia até o interior do país. Em meados de 1840, o café se tornou um importante fator para a economia local. É nesta época que termina a ocupação de fato da região do Vale do Paraíba e se solidifica a estrutura urbana com áreas de funções específicas. Foi um momento de crescimento em todos os sentidos, pois quanto mais gente ocupada, mais pessoas precisavam de um lugar para morar nas cidades (MOREIRA NETO; ZANETTI; LIMA, 2012).

O término do período de cultivo do café impactou o sistema econômico e regional. Gradualmente, a pecuária foi tomando o lugar da cafeicultura, com o aumento das áreas de pastagem. A ausência da atividade agrícola prejudicou a vida urbana do Alto Vale. A perda de uma parte da população afetou muitas cidades, impactando a economia e a vida social (MOREIRA NETO; ZANETTI; LIMA, 2012).

Com a chegada da malha ferroviária em 1875, as cidades do Vale Médio se conectaram à capital da Província. Em geral, a urbanização do Vale do Paraíba na segunda metade dos séculos XVII e XVIII está relacionada ao próprio desenvolvimento da história de São Paulo, representando um capítulo importante para a formação urbana do Estado.

Durante o século XVIII, as cidades maiores mantêm uma grande parte de sua população ocupada com atividades agrícolas. Alguns são grandes lavradores e proprietários, “sesmeiros”, enquanto a maioria é composta por médios e pequenos

proprietários, a julgar pelo número de “sítios” e “chácaras” que produziam para o próprio sustento. No setor secundário, de tamanho reduzido, algumas tarefas eram manuais e caseiras. Em toda a região, o setor terciário é o que tem os maiores índices, e Jacareí, inclusive, registra a surpreendente proporção equivalente de 33%, a maioria de militares (80%). A análise profissional da população das vilas e cidades demonstra que, progressivamente, estão adquirindo características “urbanas”, devido ao desenvolvimento do setor secundário e, sobretudo, do terciário (MÜLLER, 1969).

A região do Vale do Paraíba, uma das mais urbanizadas do Estado de São Paulo, apresenta uma longa evolução urbana, o que nos fornece uma compreensão do processo ocupacional urbano em constante mutação. Podemos analisar a rede urbana criada na década de 1960 no Vale do Paraíba, com suas polarizações e hierarquias, determinadas pela estrutura funcional e morfológica das várias cidades que atualmente compõem a região metropolitana. Nos anos 1950, a região sofreu um impacto com a implantação da Rodovia Presidente Dutra e uma estruturação industrial diversificada, ligada ao crescimento industrial da Grande São Paulo. Taubaté, São José dos Campos, Guaratinguetá e Cruzeiro são exemplos de cidades que se destacam nessa polarização espacial, com os principais centros urbanos se consolidando ao longo do tempo. Taubaté foi importantíssimo para a colonização e urbanização da região, mas surgiram outros movimentos de colonização paralelamente.

De acordo com Nice Lecoq Müller (1969), no Vale do Paraíba os aglomerados urbanos podiam ser focalizados em subdivisões fisiográficas censitárias e não apresentavam distribuição espacial homogênea, mas sim um forte contraste entre as Cidades do Médio Paraíba, com 30 núcleos urbanos, e do Alto Paraíba, com 10 núcleos urbanos. O Alto Paraíba é composto por 4,2% da população urbana regional, enquanto o Médio Paraíba soma 95,8%, revelando um grande desequilíbrio no índice de urbanização (MÜLLER, 1969).

Jacareí, fundada em 1652 pelo paulista Antônio Afonso, desmembrada de Mogi das Cruzes, foi o primeiro centro urbano na rota de penetração pelo Vale Médio do Paraíba. Conforme descreve Andrade e Motta,

[...] o centro de Jacareí, neste tempo, provavelmente limitava-se pelo Rio Paraíba, a Rua da Ponte, Rua do Mercado, e a Estrada do Avareí. Há dúvidas se não seria esta última, hoje Rua Luiz Simon, a rua mais antiga da cidade, pois, talvez fosse nesta rua, no lugar onde hoje há

um cruzeiro, o antigo local do pelourinho (ANDRADE; MOTTA, 1999, p. 40).

O centro urbano de Jacareí era composto pela Igreja Matriz e suas proximidades, as pessoas buscavam esse núcleo para moradia, convívio social e rituais religiosos. À medida que se aproximavam do templo religioso, a família ganhava mais relevância e desta forma, a capela original foi o ponto de partida para a formação das primeiras ruas. A que vinha do Rio Paraíba, passava próxima da igreja e delimitava um dos caminhos, que hoje é uma das principais avenidas do centro, a Alfredo Shuring. Na época colonial, por volta do surgimento da Igreja do Bom Sucesso, a capela de Nossa Senhora do Rosário foi construída na beira do rio, em uma área que alagava com frequência durante as enchentes. No período dos cafezais, no segundo império, o Vale ganhou relevância e as pequenas vilas que foram recentemente criadas tiveram sua época de ouro, com poucas e simples residências, construídas de taipa, quase casebres (LENCIONI, 2019).

A administração pública municipal era composta apenas pelo prédio da Câmara e as decisões eram tomadas pelo pequeno grupo de legisladores. Como descreve Benedito Sérgio Lencioni (2019) “os problemas da cidade eram levantados pelo fiscal, discutidos pelos vereadores e mandados executar pelo intendente” (LENCIONI, 2019, p. 36). Todas as vilas coloniais possuíam um grande espaço aberto diante das capelas e igrejas: o largo, que se formava de maneira espontânea e era utilizado pela população para se reunir. Era o centro do urbano mais relevante, onde se realizavam os eventos religiosos, familiares e políticos.

As praças traçavam as ruas, com as principais saindo de cada face. A povoação se iniciava nitidamente no centro, a praça como um foco propulsor e as ruas que partiam dela com a função de explorar (HOLANDA, 1995).

Em Jacareí, o largo do Bom Sucesso foi um dos primeiros a receber arborização, em 1864. Anos depois, a construção da Estrada de Ferro causou uma revolução e impulsionou o crescimento das cidades por ela cortadas. Os trilhos, dispostos sobre uma camada de brita, tiveram que ser elevados. A praça, que ficou abaixo do nível dos trilhos, foi aterrada pelo engenheiro Conde André Gustavo Paulo de Frontin, sócio fundador e presidente da Companhia Melhoramentos do Brasil. O nome atribuído ao Largo rendeu homenagem ao aterro que modificou a paisagem urbana do local (LENCIONI, 2019).

Figura 5 – Planta Geral da Estrada de Ferro Central do Brasil – 1890.



Fonte: Rio de Janeiro, 1980.

O professor Benedito Sérgio Lencioni (2019) mostra como a implantação do complexo ferroviário, em 1875, onde é o Pátio dos Trilhos, precisou de intervenção no desenho urbano. Antigas e pequenas lagoas de inundação, com fauna silvestre, precisaram ser aterradas. A cidade foi dividida ao meio pela estrada vinda de São José dos Campos (Figura 5), que passa pelo centro de Jacareí, pelo Largo do Bom Sucesso, segue em direção ao Cassununga (Campo Grande), Bom Jesus, São Silvestre, Guararema, até chegar a São Paulo.

Como escreveu Sposito, (2000) o corte no tempo, sem a recuperação histórica, conduz ao estudo de um espaço estático, de uma cidade apenas formal. É necessário analisar todos os fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que, ao longo do tempo, criam, modificam e reconstróem a cidade, se quisermos compreendê-la em sua dinâmica de um espaço que está sempre se estruturando, reagindo e, em simultâneo, dando sustentação às transformações geradas pelo fluxo das relações sociais.

A dimensão humana é um © do planejamento urbano que tem sido ignorado. Priorizaram-se os modais de transporte em vários planos e projetos urbanos. A trilha dos veículos de tração animal, do trem, dos carros, e, por último, a escala humana, os

pés. Como afirma Jan Gehl (2015), “se olharmos a história das cidades, pode-se ver claramente que as estruturas urbanas e o planejamento influenciam o comportamento humano e as formas de funcionamento das cidades” (GEHL, 2015, p. 9). Se oferecermos um melhor espaço urbano, o uso aumentará. Isso é verificado nos espaços públicos das grandes metrópoles ou em ambientes rurais, na maioria das culturas. O trabalho com a dimensão humana e o espaço atraem as pessoas.

Apesar de os estudos revelarem que, embora o planejamento e o desenho urbano sejam técnicas que refletem a formação e planejam o futuro do lugar onde as pessoas vivem e exercem suas atividades cotidianas, elas não abordam a cidade pela mesma escala. O desenho urbano envolve o detalhe e o planejamento urbano, a cidade em toda sua abrangência. A legislação urbanística pode direcionar o planejamento territorial, o que é importante para entender urbanismo, desenho urbano e planejamento urbano.

### **3.2 O Ordenamento Territorial no Município de Jacareí**

De acordo com Gomes e Oliveira (2010), o crescimento urbano é determinado pelo valor estratégico da localização geográfica e pela escolha para a ocupação de novas áreas e atividades. Os processos de loteamento, implantação de infraestruturas, indústrias, comércios e serviços, perdas de áreas verdes e a produção do espaço urbanizado tendem a estabelecer a desconcentração de novos desenvolvimentos urbanos, mediante o contínuo deslocamento dos segmentos sociais mais favorecidos e o conseqüente agravamento da segregação (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

A ideia de que a propriedade é um direito absoluto e inquestionável remonta a épocas muito antigas, anteriores ao período feudal. Entretanto, essa concepção romana de propriedade como um direito total foi cedendo lugar a teorias mais modernas, que apresentam limitações ao direito de propriedade. No campo do Direito, as ideias que têm como princípio o conceito central do direito foram substituídas, não existindo mais a ideia individualista de direito subjetivo, mas sim a função social. Conforme os estudos de Brega e Schirato (2019), ao longo da história houve uma gradativa adequação do direito de propriedade, capturado pelos ordenamentos jurídicos e incorporado pela Constituição Federal de 1988 (BREGA; SCHIRATO, 2019).

### **3.2.1 A cronologia do uso do solo em Jacareí, de 1990 a 2003**

Para compreender a urbanização contemporânea, é necessário retomar o contexto histórico da formação da cidade. A presente subseção analisa o surgimento do Município de Jacareí, que iniciou nas margens do Rio Paraíba do Sul. Como escreveu Ribeiro Moreira e Mello (2010) a “própria conformação geomorfológica da região, em forma de canal por onde corre m as águas do rio, favoreceu a localização dos primeiros povoados” (MOREIRA NETO; MELLO, 2010, p. 3).

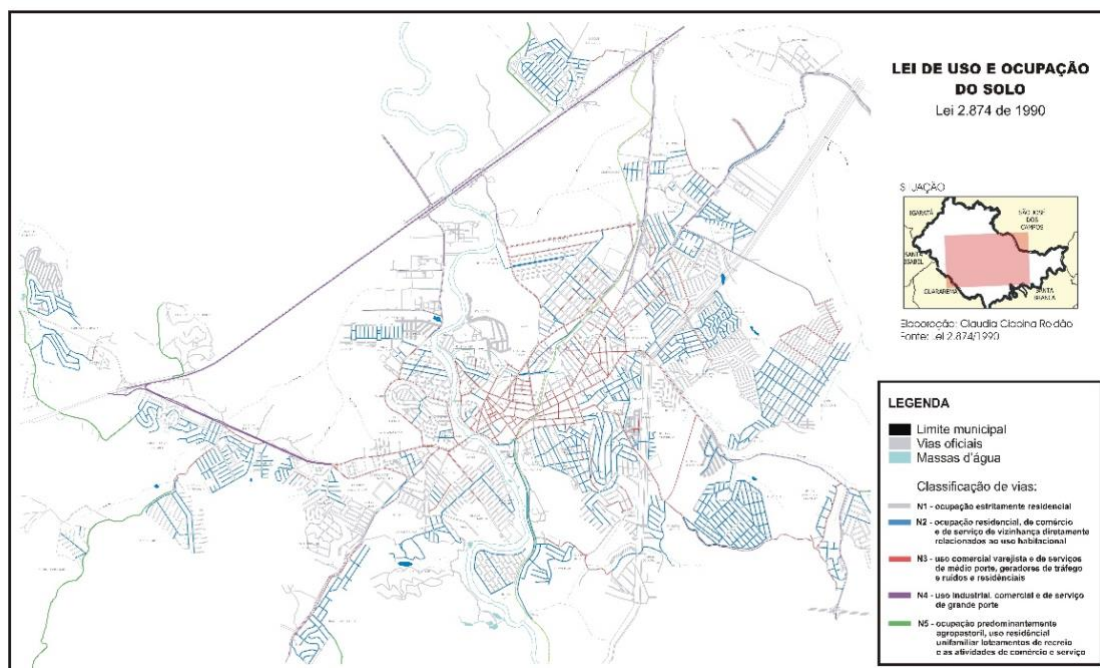
A legislação urbanística é o instrumento de regulação de mercado, promoção de moradia, preservação ambiental, patrimônio histórico, regularização e urbanização de áreas ocupadas. Todo Plano Diretor planeja assegurar um crescimento urbano harmônico, sustentável, e a lei de zoneamento inacessível ao público e com muitos detalhes técnicos, são a expressão mais evidente do urbanismo modernista e sua utopia de controlar organizadamente o uso e a ocupação do solo (MARICATO, 2001).

A Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) estabelece que a organização territorial das cidades deve ser feita através do planejamento e controle do uso do solo urbano (artigo 30, VIII). Além disso, o Plano Diretor, o “instrumento básico da política urbana” (1ª do artigo 182), ratificado nos artigos 39º e 40º do Estatuto da Cidade, deve promover o diálogo entre os aspectos físicos, territoriais, sociais, econômicos e ambientais que temos para o município. A reflexão que Csaba Deák (1991) faz sobre o processo de planejamento urbano trata da relação capitalista na intervenção do Estado:

[...] a história do planejamento urbano – a forma assumida pela intervenção do Estado na organização espacial – é dominada pelo processo de difusão do capitalismo em seu estágio de acumulação intensiva. Na organização do processo, as atividades econômicas: produção, troca e os propósitos da organização espacial, passam a ser usos do solo organizados em categorias (DEÁK, 1991, p. 8).

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí, instituído em 2003 através da Lei Complementar n.º 49 foi o primeiro Plano Diretor após a publicação do Estatuto da Cidade. A legislação urbanística que regulava o uso do solo nos 21 anos anteriores, era a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n.º 2.874 de 1990, sendo a que mais tempo ficou vigente, aproximadamente 14 anos.

Figura 6 – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Lei n.º 2.874 de 1990



Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2021), em consulta a PMJ e leis citadas.

De modo geral, a Lei de Uso e Ocupação do solo, Lei n.º 2.874 de 1990 (JACARÉ, 1990), não houve uma distinção entre “zona urbana” e “zona de expansão urbana”, Figura 6, não há limites definidos para a área urbana, indicando somente as vias públicas. O regramento priorizava a malha viária como ordenadora do solo, sendo pelas 5 (cinco) classificações viárias<sup>4</sup>, que o município define se o uso é permitido.

O Plano Diretor de 2003, fruto do estudo do espaço territorial existente, fez grandes regulações no território, demarcando o município em áreas com destinações próprias. Delimitou a Macrozona de Destinação Urbana (MDU), Macrozona de Destinação Industrial (MDI), Macrozona de Mineração (MM), Macrozona de Interesse Ambiental (MIA) e Macrozona de Destinação Rural (MDR). A área urbana e a área de

<sup>4</sup> Art. 6º O uso e ocupação do solo ficam definidos segundo a classificação das vias e logradouros públicos seguintes:

- N1- preta - vias de ocupação estritamente residencial;
- N2 - azul escuro - vias de ocupação residencial, de comércio e de serviço de vizinhança diretamente relacionados ao uso habitacional;
- N3 – vermelha - vias de uso comercial varejista e de serviço de médio porte, geradores de tráfego e ruídos e residenciais;
- N4 – lilás - vias de uso industrial, comercial e de serviço de grande porte
- N5 – verde - vias com ocupação predominantemente agropastoril, uso residencial unifamiliares loteamentos de recreio e as atividades de comércio e serviço

expansão urbana do município são constituídas pela Macrozona de Destinação Urbana (MDU). As diretrizes de ordenamento do espaço urbano se dão pelo artigo 25:

Art. 25. O ordenamento do espaço urbano tem como objetivo:

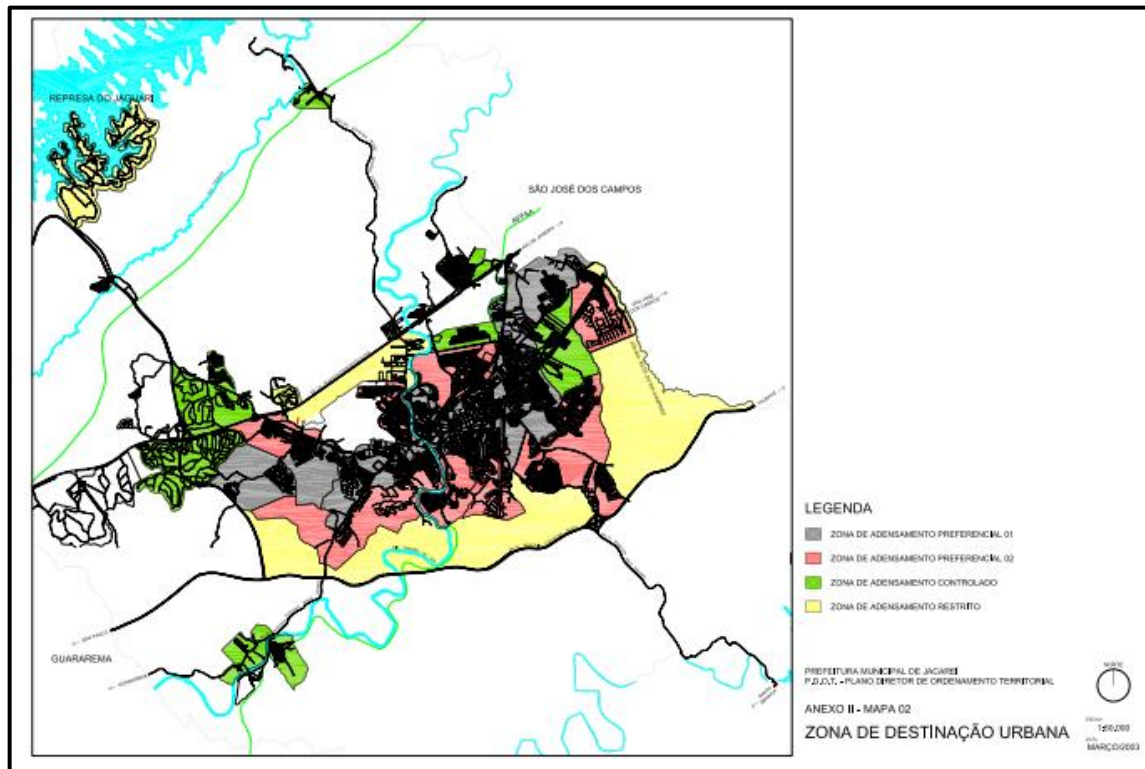
- I – Direcionar o crescimento urbano;
- II – Considerar a capacidade da infraestrutura, o relevo, as condições geológicas e pedológicas;
- III – definir os parâmetros urbanísticos a serem aplicados com base no adequado adensamento demográfico;
- IV – Permitir a multiplicidade de usos do solo;
- V – Distribuir com igualdade os equipamentos, bens e serviços públicos municipais;
- VI – Promover o bem-estar, segurança e justiça social aos habitantes do município (JACAREÍ, 2003a).

A Macrozona de Destinação Urbana (MDU) foi subdividida em zoneamentos, Figura 7, com parâmetros de urbanização específico redividindo os usos no espaço urbano:

Art. 27. Para fins da estruturação urbana do município de Jacareí, adota-se a seguinte classificação:

- I – Zona de Adensamento Preferencial (ZAP);
- II – Zona de Adensamento Controlado (ZAC);
- III – Zona de Adensamento Restrito (ZAR) (JACAREÍ, 2003a).

Figura 7 – Zona de Destinação Urbana – Lei Complementar 49/2003



Fonte: Prefeitura de Jacareí, 2003b

Após a publicação do Plano Diretor de 2003, a lei de 1990 perdurou por mais um ano. A permissão de uso por vias públicas foi um importante marco no ordenamento territorial de Jacareí e, apesar de ser identificada como tolerante, foi uma grande contribuição na elaboração da legislação urbanística que normatiza o novo uso e ocupação do solo, aprovado através da Lei n.º 4.847/2005 (JACAREÍ, 2005).

A permissão para as vias é analisada não somente na hierarquização, mas também na distribuição no sistema viário, adequada ao novo zoneamento. Dessa forma, mantém-se o conceito principal: classificar segundo as dimensões e finalidades e permitir usos compatíveis com a proposta do Plano Diretor:

Art. 80. Para efeito desta Lei e dos planos complementares, programas e projetos relacionados à mobilidade urbana, a hierarquização do sistema viário contempla as seguintes categorias:  
I – Vias estruturais I (penetração): correspondem às principais ligações com as rodovias que cortam o município;  
II – Vias estruturais II (articulação): correspondem aos eixos internos à malha urbana de deslocamento;  
III – Vias coletoras (distribuição): correspondem às vias de transição entre as vias estruturais e as vias locais;  
IV – Vias locais (acesso): correspondem às vias cuja função predominante é o acesso direto às edificações (JACAREÍ, 2003a).

O Plano Diretor deve contemplar todo o Município, demonstrando, dessa forma, a capacidade da gestão pública de exercer o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo sobre todo o território municipal. Dessa maneira, o macrozoneamento, parte integrante do Plano Diretor, é o instrumento mais importante para a organização do uso do solo.

Analisar esse aspecto da cronologia do uso do solo no Município de Jacareí mostra-se como contribuição importante para alimentar a reflexão teórica sobre o desenvolvimento do Município. Como afirma Edésio Fernandes (2013):

O Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também e sobretudo em função do reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos (FERNANDES, 2013, p. 225).

É importante demonstrar como a legislação urbanística, antes e depois do Estatuto da Cidade, está relacionada ao Plano Diretor de 2003. Sem dúvidas, este momento de reflexão, ao revelar uma relação histórica na construção das leis

urbanísticas, possibilita compreender a importância da inter-relação entre as leis como subsídio para o processo de planejamento e gestão.

### **3.2.2 A legislação urbanística após o Estatuto da Cidade**

A Constituição Federal brasileira, art. 182. §1º, prevê que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal é, de modo geral, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988). O texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, por isso, em 2001, depois de 11 anos de discussões, foi sancionado o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001 que tem em um de seus artigos a definição de função social da propriedade urbana:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2 desta Lei (BRASIL, 2001).

Como tratado na Subseção 2.2.2, o Município de Jacareí teve seis leis urbanísticas que lidaram diretamente com o planejamento urbano até a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Como escreveu Edésio Fernandes (2013), “essa ordem jurídico-urbanística federal tem sido mais ampliada, desde 2001, com a aprovação de centenas de leis urbanísticas em todas as esferas governamentais” (FERNANDES, 2013, p. 221).

A conquista social que se deu por meio de um processo histórico de mobilização social foi crucial para a nova ordem institucional em relação à política urbana. A lei brasileira garante direitos à terra, moradia, saneamento, trabalho, lazer e serviços para as gerações atuais e futuras. Essas diretrizes são encontradas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal. Flávio Villaça (1995) complementa a discussão sobre a legislação urbana ao dizer que “o plano diretor deve contemplar todos os problemas que sejam da alçada do município, sejam eles na zona rural ou urbana” (VILLAÇA, 1995).

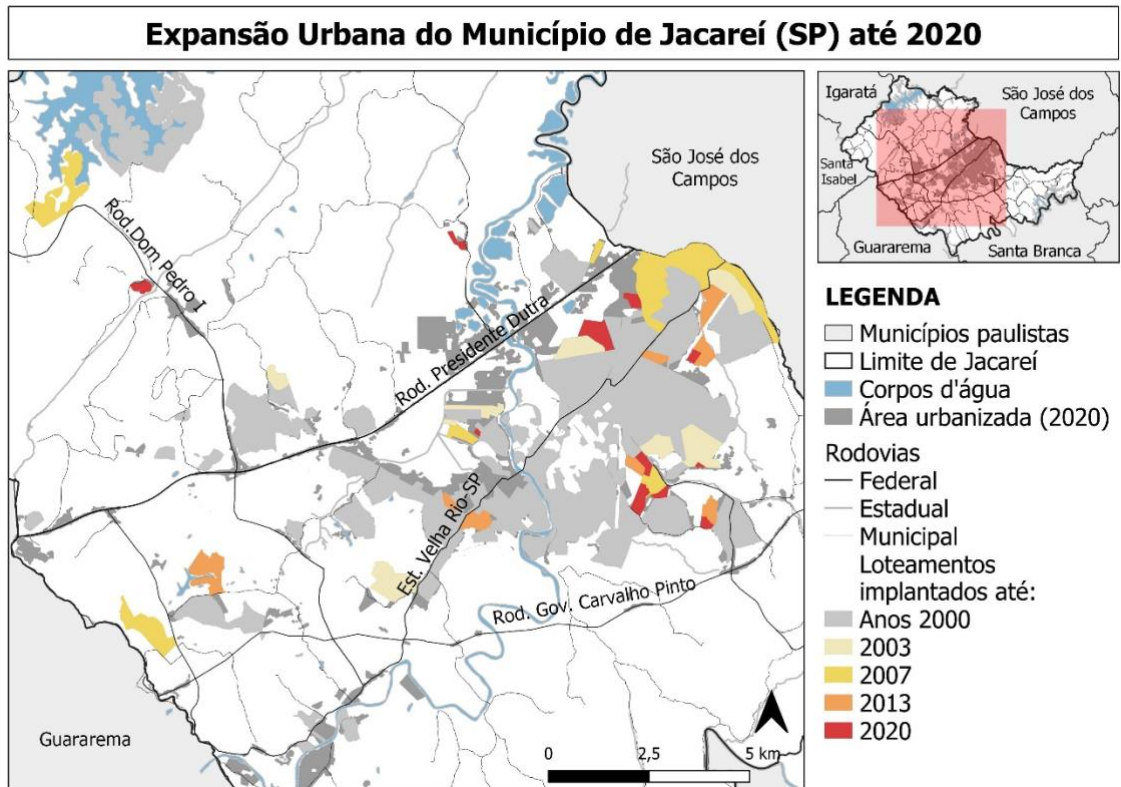
Em retrospecto ao crescimento urbano a partir de 1970, em um decênio até 1980, a estrutura urbana incorpora outros inúmeros pequenos fragmentos urbanos a leste do rio, conduzindo a um adensamento e alargamento ainda maior da região

central e a um processo nítido de espraiamento nas direções do município vizinho de São José dos Campos, a nordeste do território municipal, e de Santa Branca a sudeste. De outro lado, o crescimento da cidade também se ramifica, a oeste do rio, com destaque para os novos fragmentos de tecido urbano próximo ao município de Guararema e, também, a noroeste, na direção do Município de Igaratá, ao longo da Rodovia Dom Pedro I (SP 65) já implantada desde 1972.

No final da década de 1990, o território municipal foi atravessado novamente por uma moderna rodovia, a Rodovia Carvalho Pinto (SP 70), que interliga Jacareí a São Paulo, de um lado, e Taubaté e a Rodovia Floriano Pinheiro, que leva a Campos do Jordão, do outro. Novos loteamentos para residência, comércio e indústria surgem, sobretudo a leste e oeste, mostrando a expansão da cidade na direção de São José dos Campos e conformando um processo de conurbação com este município.

Sendo assim, segundo a Figura 8, o crescimento urbano de Jacareí é uma estrutura que solidifica a posição geográfica da cidade entre os dois eixos rodoviários mais importantes que ligam a região metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba. Além disso, revela algumas das principais induções do crescimento urbano, em direção a São José dos Campos e Santa Branca, de um lado, e nas proximidades do cruzamento entre as rodovias Dutra e Dom Pedro I, de outro. A propósito, vale também ressaltar, neste último eixo indutor que dá acesso à região de Campinas, a tendência recente à implantação de chácaras de recreio nas vizinhanças da Represa do Jaguari, a noroeste do território municipal.

Figura 8 – Expansão Urbana até 2020

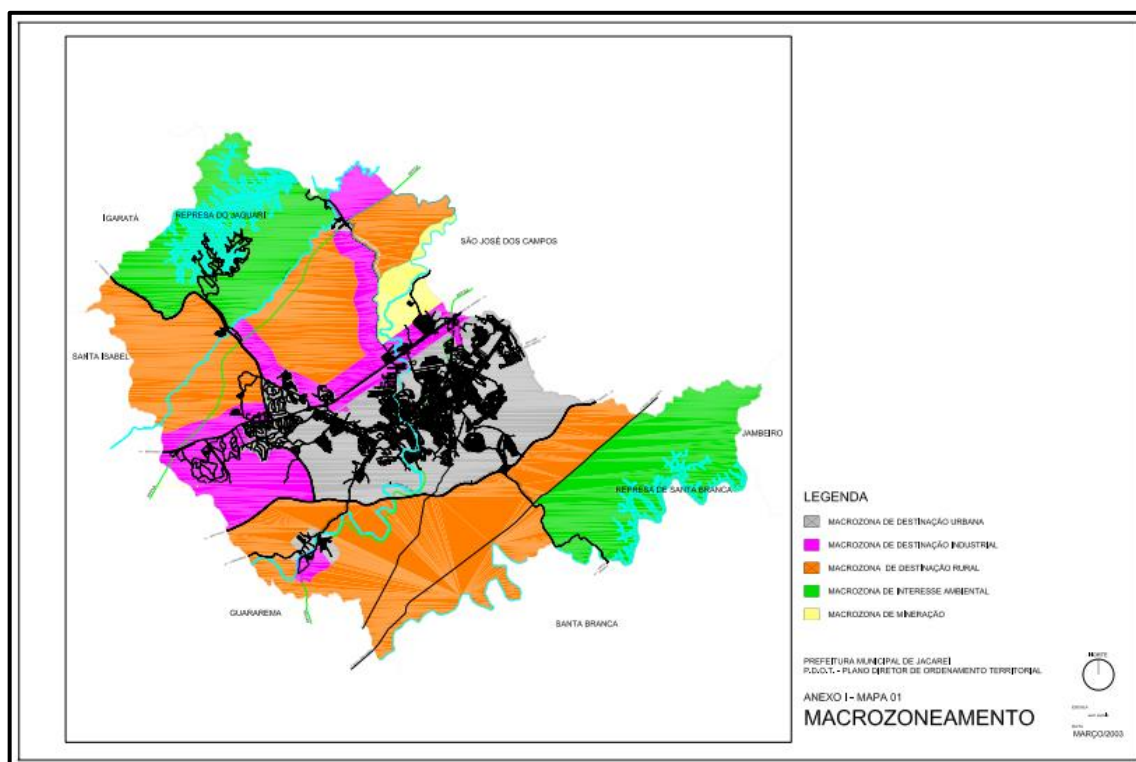


Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Roseback (Segovplan)

Em 2003, o município publicou um novo Plano Diretor, na gestão do prefeito Marco Aurélio de Souza. Chamado de Plano Diretor de Ordenamento Territorial, estabeleceu o zoneamento para os diferentes usos no município, por delimitações em todo o território. É a primeira legislação urbanística de Jacareí que define todo o território e estabelece áreas urbanas, rurais, de proteção ambiental e industriais; além de demarcar algumas zonas especiais (com polígonos) e sugerir a localização de zonas especiais de interesse social.

Conforme Figura 9, com o macrozoneamento distribuído por todo território, retomou-se a regulação de usos por zonas delimitadas, determinando em um mapa onde é a área urbana e as demais áreas do município.

Figura 9 – Lei Complementar 492/2003 – Mapa 01 – Macrozoneamento (2003)



Fonte: Jacareí, 2003c.

Após a criação de uma lei de uso do solo, em 1990, diferente daquela apresentada pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em 2005 o município publicou a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, Lei n.º 4.847/2005 (JACAREÍ, 2005), revogando a lei anterior, que ainda estava em vigor naquela época. Dessa vez, o uso do solo foi consoante às diretrizes da Lei Complementar n.º 49, de 2003, e herdou a permissão de uso através de vias, grande diferencial da lei de 1990.

Segundo Flávio Villaça (2005), a ideia de Plano Diretor se confunde com a de Zoneamento:

Entretanto, há, também, em importantes setores de nossa sociedade, uma generalizada convicção de que ambos são diferentes e essa distinção está longe de ser mera e inconsequente formalidade. Na verdade, as diferenças entre ambos têm grande importância, menos acadêmico-teórica do que social, ideológica e política (VILLAÇA, 2005, p. 6).

Tanto o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, quanto a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo tratam de assuntos semelhantes, o ordenamento

territorial. O Plano Diretor de 2003, que surge a partir do estudo do território municipal, propôs grandes regulamentações no território, dividindo o município em áreas com destinações específicas, como abordado na subseção anterior.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí foi revisado em 2007 e 2012/2013. A alteração do zoneamento implicou também uma adaptação do uso do solo, consoante às leis vigentes. A Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, atualizada em 2007, foi revogada e uma nova lei foi publicada em 2014, a Lei n.º 5.867/2014, ainda em vigor. A legislação municipal desde 2003, aplicadas ao planejamento urbano, estão descritas na Tabela 2.

Tabela 2 – Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP desde 2001

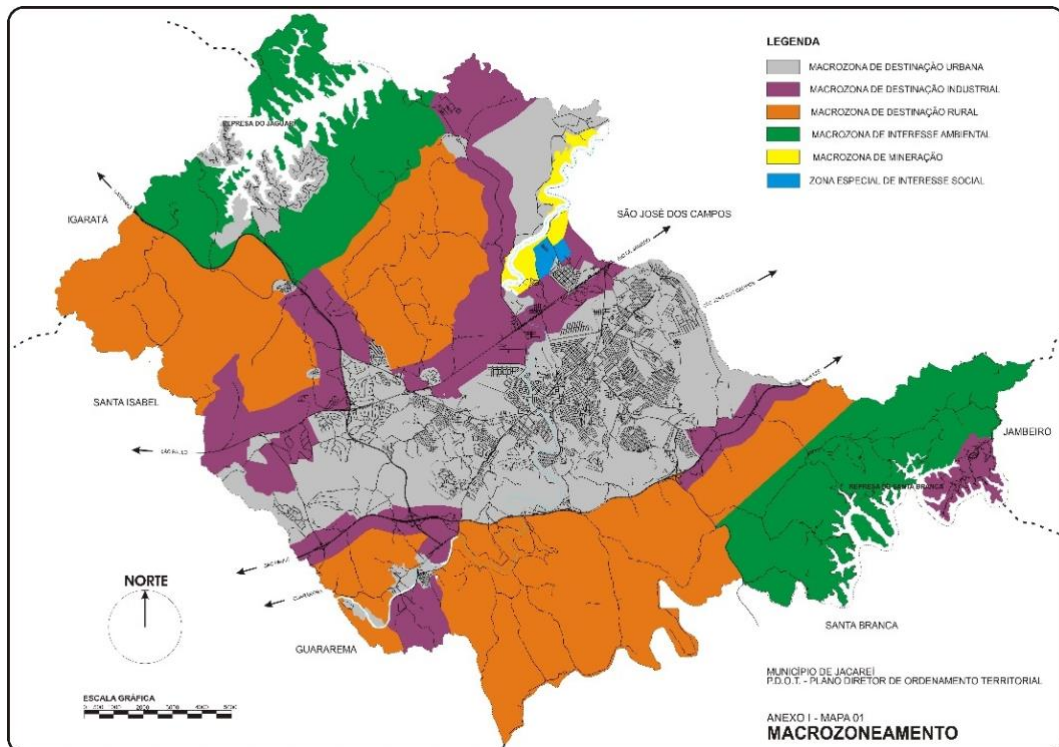
ANO		LEGISLAÇÃO	SITUAÇÃO	
2003	Municipal	Plano Diretor de Ordenamento Territorial no Município de Jacareí (Lei n.º 49/2003)	Vigente	
2005	Municipal	Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município de Jacareí (Lei n.º 4.847/2005)	Revogada	2014
2007	Municipal	Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei n.º 62/2007)	Revogada	2018 (ADIN)
2007	Municipal	Atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n.º 5.100/2007)	Revogada	2014
2012	Municipal	Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei n.º 76/2012)	Revogada	2018 (ADIN)
2013	Municipal	Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei n.º 76/2013) – Mapas	Revogada	2018 (ADIN)
2014	Municipal	Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município de Jacareí (Lei n.º 5.867/2014)	Vigente	

Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2021), em da consulta a PMJ e leis citadas.

A revisão do Plano Diretor de 2007 trouxe três alterações relevantes no ordenamento territorial, como é possível constatar na Figura 10: a macrozona urbana expandiu-se para oeste, em direção a Guararema; a macrozona de interesse

ambiental foi reduzida para incluir uma macrozona industrial ao sul, próxima à represa de Santa Branca; e por fim, a macrozona de mineração e rural foram reduzidas com o aumento da macrozona urbana ao nordeste, próximo a São José dos Campos (JACAREÍ, 2021a).

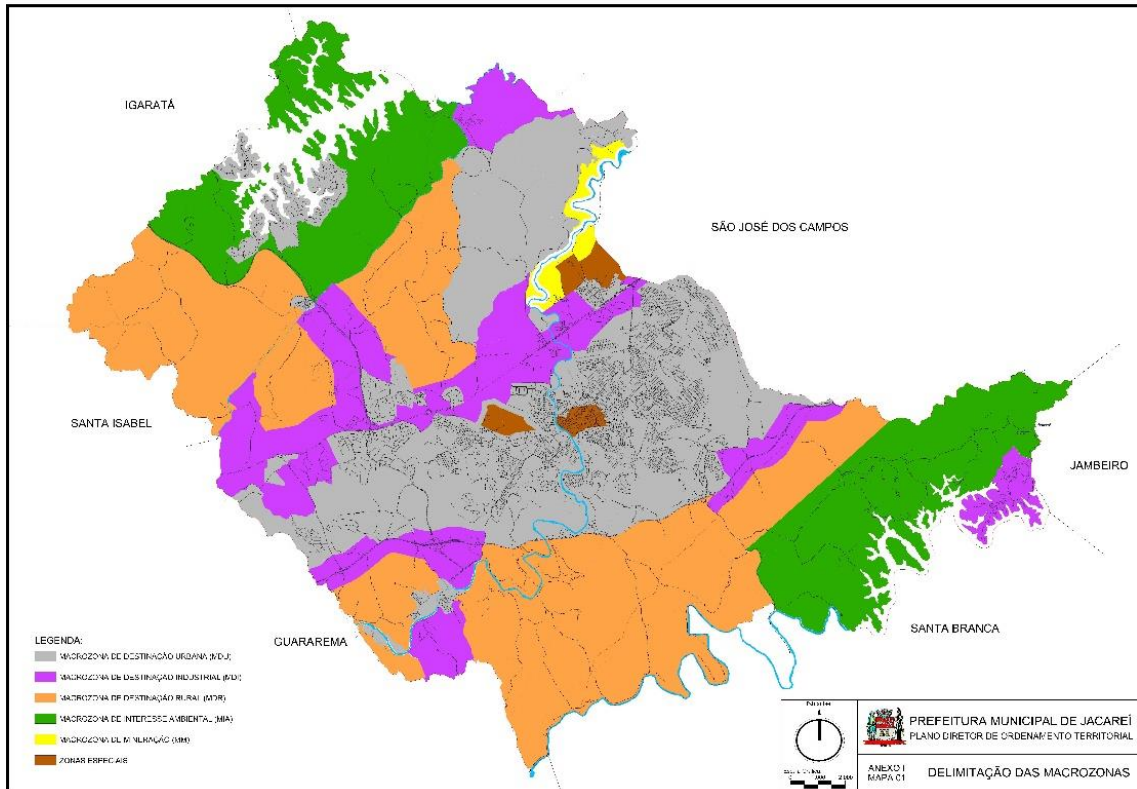
Figura 10 – Lei Complementar 62/2007 – Mapa 01 – Macrozoneamento (2007)



Fonte: Jacareí, 2023.

É possível verificar a existência de loteamentos implantados antes de 2000 que ficaram em desconformidade com o Plano Diretor de 2003. Dessa forma, as correções foram inseridas em 2007 conforme o uso desejado, incluindo a área do empreendimento industrial Avibrás Aeroespacial, implantado na região da represa de Santa Branca, e do loteamento Recanto dos Pássaros, na região da represa do Jaguari, ambos anteriores ao ano 2000. Sendo assim, o ordenamento territorial foi adequado à realidade da época.

Figura 11 – Lei Complementar 76/2013 – Mapa 01 – Macrozoneamento (2013)



Fonte: Jacareí, 2023.

Na revisão do Plano Diretor de 2012, as alterações anteriores foram mantidas. Houve um aumento da área urbana ao noroeste do território, acima da Rodovia Presidente Dutra sentido São José dos Campos, como pode ser visto na Figura 11. Em geral, as revisões modificaram o ordenamento territorial aumentando a área urbana.

A Lei Complementar n.º 76 de 2013, aprovada após a LC n.º 76/2012, publicou os mapas com limites do macrozoneamento e zoneamento vigentes em 2012, modificados por emenda na Câmara Municipal.

Segundo Marcelo Lopes de Souza (2002), o desafio:

[...] é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2002, p. 51).

É importante enfatizar que os Planos Diretores devem ser idealizados a partir de um diagnóstico, resultado de uma análise social e econômica. As revisões de 2007 e 2012/2013 não divulgaram nenhum diagnóstico atualizado. Como afirma Ermínia Maricato (2001), “o urbanista que se propõe a ser um ativista do interesse público depende de um bom diagnóstico para apresentar uma proposta, mas não pode fugir de apresentá-la, para o debate social” (MARICATO, 2001)

Os Planos que não consideram a opinião de especialistas não cumprem o objetivo de estabelecer uma interação entre os profissionais e os políticos. Dessa forma, é importante que o plano seja consequência de uma mediação entre conhecimento técnico, popular e político, os quais são os passos da difusão do conhecimento para a ação.

### **3.2.3 O zoneamento urbano e o cenário em 2023 no Município de Jacareí**

Conforme dispõe o artigo 136 da Lei Complementar n.º 49, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 deve ser revisto a cada cinco anos. Em 2007 a primeira atualização foi publicada com alterações substanciais na Macrozona de Destinação Urbana (MDU), na Macrozona de Destinação Industrial (MDI) e subdividiu o zoneamento anterior em novas áreas, além de criar outros conforme a ampliação da MDU. Consequentemente, a Lei de Uso e Ocupação do Solo passou por uma revisão atualizando as áreas urbanas e industriais.

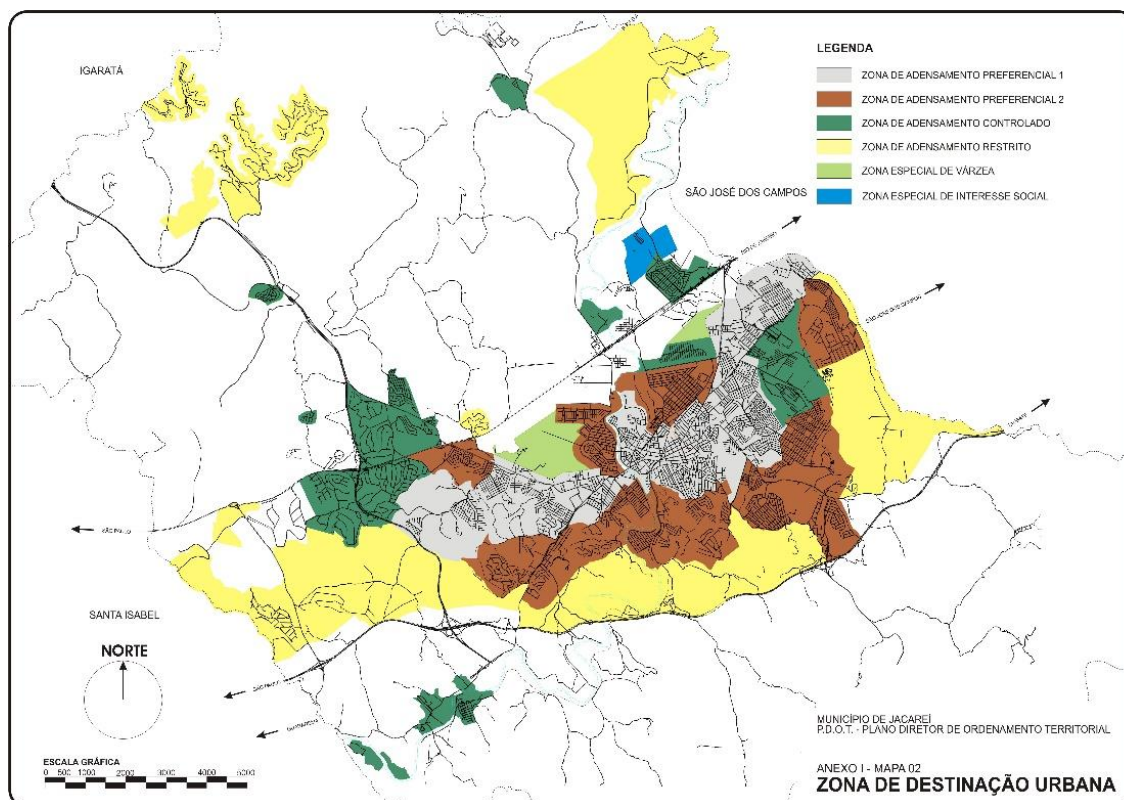
As leis de zoneamento são a expressão do urbanismo modernista, com sua utopia de organizar o uso do solo por regras universais que separam os usos, circulação, tipologias de edifícios, etc. (MARICATO, 2001). Mais uma vez, o Plano Diretor determina novas áreas urbanas, Figura 12, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo é atualizada 6 (seis) meses depois (Lei n.º 5.100/2007) (JACAREÍ, 2007).

Como discutido anteriormente, o objetivo desta seção é também analisar a relação entre as Leis de uso e ocupação do solo e o Plano Diretor do ponto de vista da permissão de uso do solo urbano, o que permitirá o entendimento do ordenamento do solo e das leis urbanísticas no Município de Jacareí.

O ordenamento do solo é composto por duas camadas de regulação: o macrozoneamento, que define áreas maiores e o tipo de uso, e o zoneamento, que estabelece os padrões de urbanização desses usos dentro do macrozoneamento, de acordo com parâmetros urbanísticos de ocupação. A Lei n.º 6.766 de 1979 determina

que será somente permitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas de expansão urbana, ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal. No Município de Jacareí, o zoneamento é mapeado nos Planos Diretores e republicado nas Leis de Uso do Solo.

Figura 12 – Zona de Destinação Urbana – Lei Complementar n.º 62/2007



Fonte: Jacareí, 2023.

Fica clara a relação de dependência entre essas duas leis; tanto que passados 5 (cinco) anos da primeira revisão do Plano Diretor, a Lei Complementar n.º 76/2012, entre outras providências, amplia a Macrozona de Destinação Urbana (MDU), reduz macrozoneamentos e subdivide o zoneamento em novas áreas com parâmetros diferentes. A consequência é a revisão completa da Lei n.º 4.847/2005, alterada pela n.º 5.100/2007, criando uma Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, Lei n.º 5.867/2014 (JACAREÍ, 2014), hoje ainda vigente.

Parâmetros urbanísticos de 2003, com permissão de usos por vias públicas e logradouros, são atualizados nas subsequentes revisões do Plano Diretor e Uso do Solo. A sequência de atualizações do macrozoneamento e zoneamento determina a

evolução urbana, a expansão da cidade com a abertura de novas vias e novos loteamentos, e adéqua as classificações a cada atualização da lei.

Em 2018, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade 2211306-55.2017.8.26.0000 (ADIN)<sup>5</sup> questionou as duas revisões do Plano Diretor e teve julgamento procedente declarando inconstitucional o artigo que trata das permissões para mineração e a expansão do zoneamento urbano sobre a Zona Especial de Várzea. A situação jurídica trouxe o plano de 2003 em sua origem, com parâmetros urbanísticos, macrozoneamento e zoneamento característicos de um território de 2003, e aplicado em um município após 20 anos de evolução urbana (JACAREÍ, 2021a).

A Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo é a de 2014, que traçou parâmetros de urbanização sob as diretrizes do Plano de 2012/2013. É sob esse cenário de entraves não planejados que o município faz a gestão de uso do território e desde 2018 vive a urgência da revisão do Plano Diretor.

A fundamentação para o julgamento da inconstitucionalidade das leis foi que as revisões que alteraram a Lei Complementar n.º 49 de 2003 não estavam compatíveis com o princípio da vedação ao retrocesso, aplicável na tutela do ambiente. O princípio tem como premissa que o Estado não pode retroceder após implementar um direito, sem uma medida compensatória (MELO, 2010). O art. 147 permitia a continuidade da exploração da atividade minerária em local fora da área de destinação à mineração, Macrozona de Mineração (MM). Esse parágrafo foi considerado inconstitucional, pois permitia a renovação de licença para exploração minerária de atividades estabelecidas antes da entrada em vigor do Plano Diretor, e segundo a decisão judicial de 2018, tal previsão era incompatível com a Constituição Estadual de 1989, art. 192, permitindo exploração de recursos naturais sem o resguardo ao meio ambiente:

Artigo 192 A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>5</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 147, e parágrafo único, da Lei Complementar no 49, 12 de dezembro de 2003, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jacareí, e das Leis Complementares no 62, de 20 de abril de 2007, no 76, de 14 de dezembro de 2012 e no 77, de 20 de maio de 2013, do mesmo Município – Regras municipais que se incompatibilizam com o princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável na tutela do ambiente, prestigiado pelo art. 191 da Constituição Paulista - Ação procedente.

§2º A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no “caput” deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas (SÃO PAULO, 1989).

Além disso, as Leis Complementares nº 62/2007, nº 76/2012 e nº 77/2013, em sentido oposto às leis protetivas do meio ambiente, suprimiram áreas conferidas às Zonas Especiais de Várzea e à Macrozona de Interesse Ambiental quando permitiram a modificação da Macrozonas Industrial sobre o referido macrozoneamento.<sup>6</sup>

As revisões do Plano Diretor de 2003 julgadas inconstitucionais não tratavam apenas de modificação nas zonas especiais de várzea e de expansão de macrozonas industriais em macrozona de interesse ambiental. Normas que disciplinavam a expansão urbanística, foram declaradas inconstitucionais e o ordenamento territorial retrocedeu 15 anos, sem uma análise jurídica sobre sua importância e manutenção. Os conceitos, macrozonas, zoneamentos e percentuais de ocupação foram revogados e áreas consolidadas ficaram em conflitos de uso e ocupação do solo.

Com as modificações do zoneamento no território pelas leis revogadas, atualmente, os usos licenciados e instalados no município no decorrer das revisões subsequentes, em uma legislação vigente à época, passam à condição de conflito com o regramento, que retrocedeu a 2003, ou seja, um zoneamento diferente do aprovado. Essa situação de retrocesso jurídico revelou a importância das relações entre as diferentes leis urbanísticas, que ordenam e planejam o desenvolvimento da cidade, e o Plano Diretor. A legislação a se obedecer é o Plano Diretor de 2003, entretanto, o zoneamento, delimitado pela Lei Complementar nº 49/2003, trouxe a insegurança jurídica de aprovações, legalmente realizadas pelo município, ao tempo das leis vigentes.

No artigo 101 da Lei Complementar nº 49/2003, a Zona Especial de Várzea:

[...] é a porção do território do município 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (JACAREÍ, 2003a).

---

<sup>6</sup> Autos no. 2211306-55.2017.8.26.0000 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatoria Desembargador Antônio Carlos Malheiros. Data do Julgamento: 14 de março de 2018.

Diante dos critérios de ocupação, definidos pela LC 49/2003, como, por exemplo, a ausência de solo turvo ou hidrófobo, o estudo geológico e ambiental prévio, a garantia de permeabilidade do solo nos logradouros, passeios e lotes, além de permitir o uso residencial, hospedagem e entretenimento, fica claro que as Zonas Especiais de Várzea não podem ser descritas como áreas intocáveis neste ordenamento territorial. Ainda sobre as áreas de proteção ambiental, o Plano Diretor traça como diretrizes as aprovações em órgãos superiores resguardando o meio ambiente.

O MP se manifestou contra as atualizações de 2007 e 2012/2013, sem examinar a manutenção de outros regulamentos e disposições, tais como, diretrizes de urbanização e doação de áreas públicas; regras para Estudo de Impacto de Vizinhança e prazos para elaboração de planos complementares; diretrizes para instalação de aterros sanitários e atualização de zoneamento e macrozoneamento em áreas distantes da Zona Especial de Várzea ou de Mineração, todos considerados inconstitucionais por arrastamento. Desta forma, a lei atual está defasada em 20 anos, o que significa que o planejamento urbano está em momento de retrocesso e impasse, enquanto a atualização da Lei de 2003 não se completar (JACAREÍ, 2021a).

Sob o atual cenário de uma área urbana irreal, cuja legislação a se obedecer é o Plano Diretor de 2003, desconsideram-se as alterações subsequentes da lei, trazendo insegurança jurídica, mesmo com aprovações legalmente realizadas ao tempo das leis vigentes.

A Lei de Uso do Solo aguarda a revisão do Plano Diretor sob a luz das diretrizes do Estatuto da Cidade. Conforme afirma Luiz de Pinedo Quinto Junior, (2003), a transparência das decisões técnicas de estruturação da cidade necessita de setores organizados com conhecimentos técnicos de urbanistas, advogados, ecologistas e movimentos sociais urbanos organizados que vejam a cidade como um bem coletivo (QUINTO JUNIOR, 2003).

Cabe, por fim, a reflexão de Maricato (2001) sobre o zoneamento e o fato do planejamento urbano: “o zoneamento pode contribuir para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia. Pode definir áreas de usos mistos ou de moradias de diferentes faixas de rendas” (MARICATO, 2001, p. 115). O planejar deve estar comprometido com a gestão e a fiscalização do uso do solo, e essa ponte entre o pensamento crítico e a intervenção exige esforço.

### **3.3 O Planejamento Urbano em Múltiplas Escalas**

A subseção a seguir está dividida em três partes e analisa a complexa dinâmica da urbanização contemporânea e os processos de ordenamento territorial em múltiplas escalas, mediados por instrumentos de planejamento urbano, condicionantes da organização territorial.

O momento histórico em foco contextualiza-se pelo processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) e pela Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí. Tendo em vista que o Município de Jacareí está em processo de revisão do seu mais importante plano urbanístico, é natural que este trabalho demonstre a relação entre planejamento urbano e o processo participativo de elaboração de planos diretores.

A primeira parte é dedicada a considerar a escala regional a partir da elaboração do PDUI da RMVPLN. A segunda parte é dedicada à análise do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e do Polo Automotivo e Tecnológico de Jacareí, no que diz respeito às escalas municipal e local. Por fim, é investigada a ligação entre esses níveis de planejamento.

#### ***3.3.1 Perspectiva histórica do planejamento regional na RMVPLN***

Após a Segunda Guerra, vários países, incluindo o Brasil, conseguiram industrializar-se, mas isso não resolveu o problema do subdesenvolvimento. Conforme Edson Trajano Vieira (2009), apesar do Estado ter tentado intervir, a economia não conseguiu avançar na socialização dos meios de produção, o que resultou em aumento das diferenças sociais, uma vez que a acumulação de renda está cada vez mais concentrada nas mãos de poucos.

O autor ainda afirma que a indústria paulista teve de enfrentar, inicialmente, a concorrência com o Rio de Janeiro, o grande centro importador e industrial brasileiro, no início do século XX. Empresários, mão-de-obra e mercado favoreciam São Paulo e a expansão da indústria paulista e queda da indústria carioca foram consequências da queda do café no Vale do Paraíba fluminense e da maior competitividade paulista, que tinha custos mais baixos e era mais produtiva (VIEIRA, 2009).

A construção da rodovia Presidente Dutra e da Usina Siderúrgica de Volta Redonda impulsionou um extraordinário desenvolvimento, notadamente nos municípios de São José dos Campos, Taubaté, Pindamonhangaba, Jacareí, Guaratinguetá, Cruzeiro e Caçapava, com as indústrias modernas de metalurgia e mecânica, dentre outras.

Nos anos de 1970, estratégias foram adotadas e planos foram implantados para o desenvolvimento das cidades do interior do estado, incluindo investimentos em obras de infraestrutura e incentivos para a instalação de plantas industriais, fortalecendo os polos regionais/locais do interior ligados à metrópole paulistana. O Plano Regional do Macro Eixo Paulista, de 1978, teve como objetivo atenuar o problema da região metropolitana de São Paulo, que na época experimentava intensa expansão demográfica e aumento de problemas urbanos, de modo a articular a expansão metropolitana ao desenvolvimento da região valeparaibana.

A criação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP) em 1970, foi também uma das iniciativas do período que convergiam para o desenvolvimento da região, pois, segundo Edson Trajano Vieira (2009). Buscava-se então, soluções para os problemas comuns entre os municípios, aproximando-os politicamente para um crescimento harmonioso (VIEIRA, 2009).

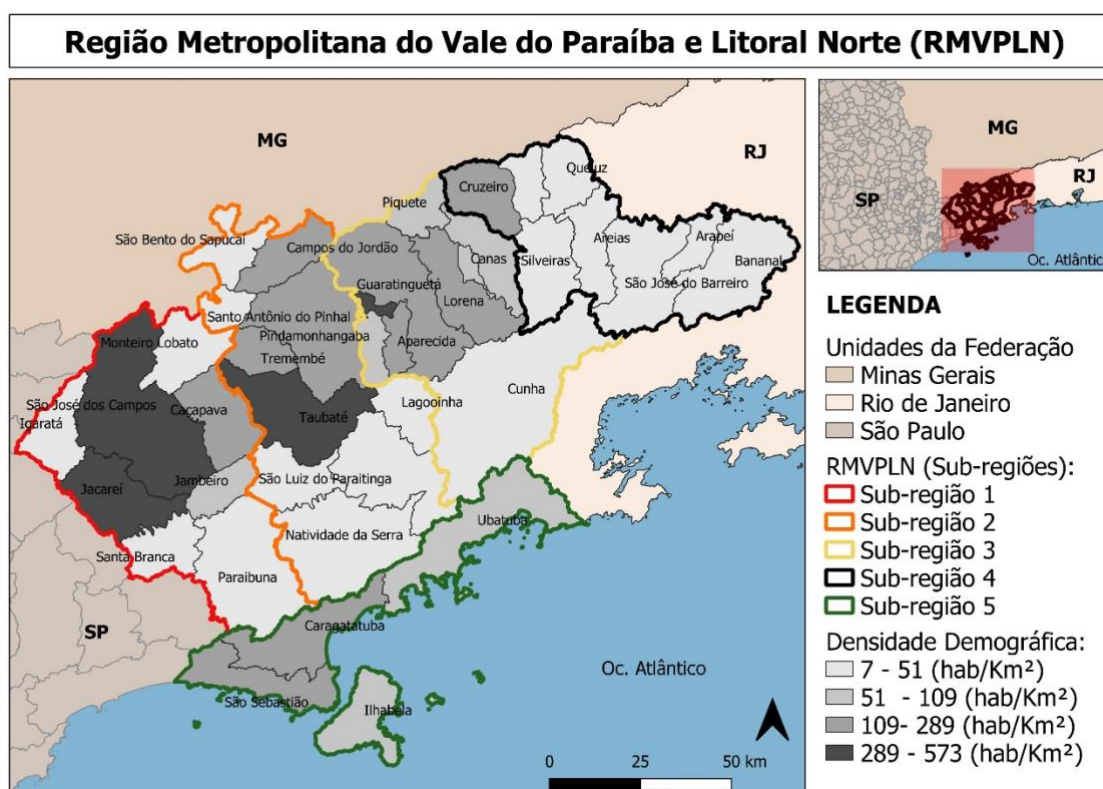
Em 1992, houve a produção de outro trabalho de planejamento regional, o Macrozoneamento do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo (MAVALE). Esse é um novo relatório técnico, que resultou de um convênio entre o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) e o CODIVAP. Além dos levantamentos tradicionais, essa documentação contém informações obtidas por meio do uso de tecnologias de sensoriamento remoto (VIEIRA; SANTOS, 2012).

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, como é hoje, foi formalizada no início de 2012 pela Lei Complementar n.º 1.166, integrando a quarta Região Metropolitana do Estado (SÃO PAULO, 2012). Com 16.178 km<sup>2</sup>, 6,52% da área do Estado de São Paulo e 94% de taxa de urbanização, localiza-se a leste do Estado de São Paulo, conforme o seguinte agrupamento de sub-regiões e municípios (EMPLASA, 2012):

- sub-região 1: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jembeiro, 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;
- sub-região 5: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.

Figura 13 – Sub-região 1 – Região Metropolitana (RMVPLN)



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (Segovplan).

Observa-se que a sub-região 1, Figura 13, inclui o Município de Jacareí, que em conjunto com São José dos Campos possuem as maiores densidades habitacionais, e importantes e atrativos núcleos socioeconômicos. Enquanto nos extremos, Monteiro Lobato e Igaratá ao norte e Santa Branca, Jambéiro e Paraibuna ao sul são os municípios da sub-região de menores densidades habitacionais e pouca diversificação econômica (IBGE, 2021).

As sub-regiões de 2012 diferem dos agrupamentos dos anos 1990, do Macrozoneamento do Vale do Paraíba e Litoral Norte (MAVALE), de 1992. O Governo

do Estado apresentou um diagnóstico técnico da região, que justificava o novo quadro de organização político-institucional da região metropolitana para o Vale do Paraíba e Litoral Norte, ao encargo da coordenação da AGEMVALE. A Sub-região 1, composta pelos Municípios de São José dos Campos, Jacareí e Caçapava, situados ao longo da Via Dutra, é caracterizada pelos ramos automobilísticos e mecânicos, bem como pela produção de pesquisas científicas e tecnológicas no campo aeroespacial. São José dos Campos é o município-polo da região metropolitana, com o Aeroporto e o Parque Tecnológico, além de universidades, o INPE, ITA e a EMBRAER (EMPLASA, 2012).

Vale observar que em 2018, o IBGE pesquisou a rede urbana brasileira, estabelecendo critérios para a qualificação das Cidades e a relação entre elas, revelando eixos de integração no território e padrões de distribuição de centralidades urbanas (IBGE, 2020). O REGIC considera na categoria de metrópole 15 principais centros urbanos, dos quais todas as Cidades existentes no País recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrôpoles simultaneamente. Já o Estatuto das Metrôpoles (2015) em seu artigo 2º, define metrópole como:

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2015).

Como afirma Carlos Brandão (2004), um diagnóstico local, regional ou nacional deve explicitar os conflitos e compromissos entre diferentes atores; posicionar a região no contexto estadual e nacional e identificar seus nexos de complementaridade econômica; estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios e suas relações sem negligenciar as hierarquias já estabelecidas (BRANDÃO, 2004). No diagnóstico divulgado pelo governo estadual em 2012, Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (SÃO PAULO, 2012), o raio-x é abrangente, entretanto, os conflitos e compromissos ficaram para um posterior trabalho de produção, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Os desafios na elaboração do PDUI alinham-se com a compreensão da organização espacial, do ordenamento dos territórios e os interesses comuns. As

relações entre estado e sociedade precisam fazer parte da reflexão do planejamento urbano e regional e o PDUI deve ser o caminho para que essa experiência possa acontecer. Conforme prevê a Lei n.º 13.089 de 2015, o Estatuto da Metrópole, os trabalhos a serem desenvolvidos têm como escopo central as diretrizes de política metropolitana e a indicação de projetos e ações para o ordenamento territorial através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado:

Art. 7º A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais:

I – compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e

II – compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados (BRASIL, 2015).

O objetivo é reduzir a desigualdade entre as áreas com grande concentração de emprego e infraestrutura em relação aos territórios de vulnerabilidade social; reduzir a produção de assentamentos informais e a pressão sobre o meio ambiente e identificar territórios estratégicos aos sistemas metropolitanos de infraestrutura para que possam potencializar o desenvolvimento da região.

Como estabelecido nos art. 43 e 44 da lei n.º 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), a gestão democrática das Cidades e das regiões metropolitanas deve incluir participação significativa da população, incluindo os vários segmentos da sociedade. No mesmo sentido, o Estatuto da Metrópole, no art. 12, também determina a necessidade de participação de diversos segmentos da sociedade no processo de elaboração do PDUI, inclusive em sua fiscalização.

A Lei Complementar n.º 1.166 de 2012, atualizada pela Lei Complementar 1.258 de 2015, determina que:

Artigo 24. Os Municípios e o Estado deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas e projetos com as diretrizes metropolitanas estabelecidas em lei ou fixadas pelo Conselho de Desenvolvimento (SÃO PAULO, 2012).

Fica claro, até agora, o imenso desafio imposto ao poder público e à sociedade no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da

RMVPLN, enquanto os municípios se preocupavam com seus Planos Diretores, em separado da análise de suas relações com os territórios vizinhos. A fixação das diretrizes metropolitanas será norteadora para a elaboração de novos Planos Diretores, ou mesmo para a revisão dos já existentes, e cabe aos municípios essa tarefa de compatibilização, após aprovação do PDUI na assembleia legislativa do estado.

Observa-se que são dois os principais obstáculos nessa equação: o município determinar diretrizes compatíveis com as diretrizes gerais do planejamento na escala da região metropolitana, quando o interesse regional prevalecer sobre o local; e de outro lado, o processo de elaboração do planejamento da região metropolitana considerar com responsabilidade os planos aprovados já existentes, visto que, mesmo que destacados do contexto metropolitano, ordenam os municípios como territórios autônomos.

Carlos Brandão (2004) aborda o debate regional e urbano como duas grandes matrizes teóricas, antagônicas e com distintas concepções sobre a natureza do território: o espaço estático, constituído por meras regiões neutras, sem textura ou ligação com o entorno, onde as superfícies pouco importam, e o espaço dinâmico, como construção social, produto de conflitos e disputas em seu processo de reprodução histórica (BRANDÃO, 2004, p. 63).

Conforme considera Edésio Fernandes (2006), a legislação urbanística revela um planejamento urbano tecnocrático que estabelece critérios dissociados das realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e de produção de moradia, contribuindo para determinar núcleos de moradias ilegais em regiões periféricas. O autor também afirma que alguns gestores municipais estão se atentando para o fato de que:

[...] não é possível promover o avanço da promoção das políticas públicas sobre habitação, saneamento, transporte e mobilidade, preservação de recursos hídricos, dentre outras, somente através de ações municipais isoladas ou mesmo através de ações municipais combinadas — mas que não se insiram em uma ordem metropolitana sistemática, articulada e permanente (FERNANDES, 2006, p. 16).

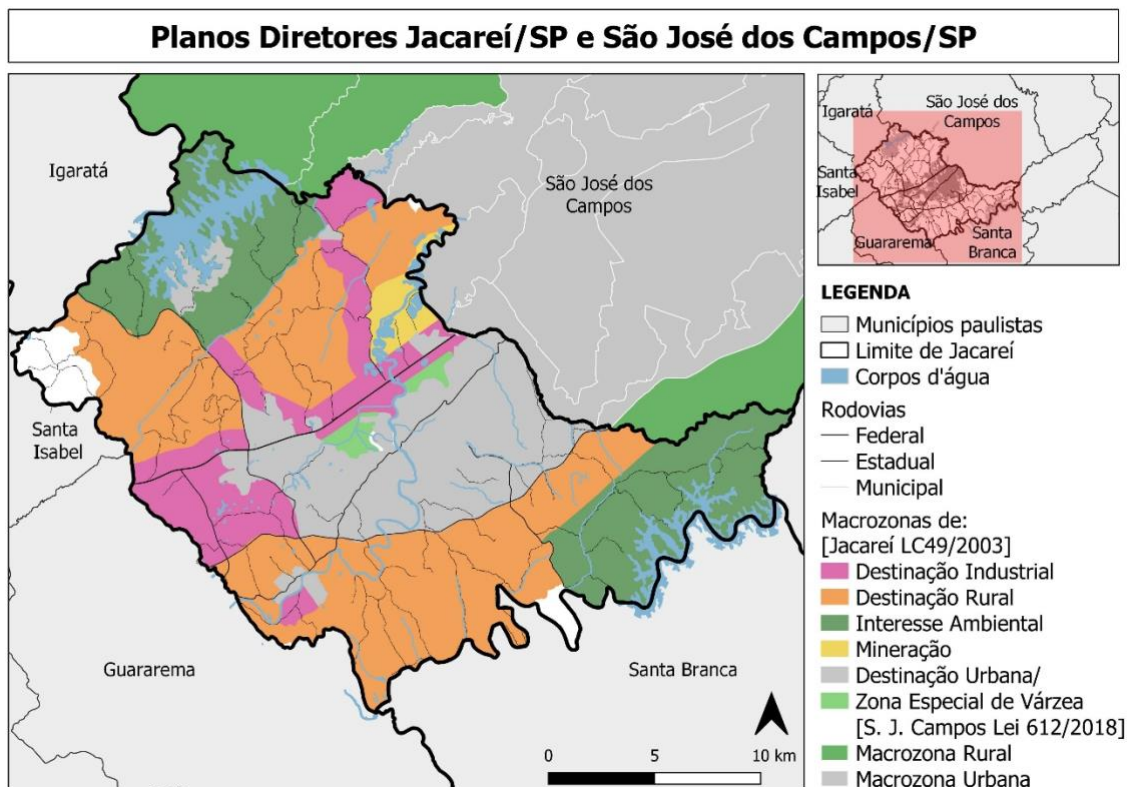
A cidade é movida por um processo em constante transformação, industrialização diversificada e o desenvolvimento de novas tecnologias modificam a organização territorial e o espaço dinâmico da cidade. A expansão urbana em

contraponto com o adensamento das Cidades cria concentração de pessoas em escalas antes inimagináveis. Como é possível planejar, regulamentar e estruturar esse espaço dinâmico em escalas de organização territorial e política de uma região metropolitana com características tão complexas e diversas?

### 3.3.2 O Município de Jacareí e a política urbanística multiescalar

A legislação urbanística local que ordena o território de Jacareí, o estudo de caso aqui proposto, são a Lei Complementar n.º 49 de 2003, que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí (PDOT), em conjunto com a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, Lei n.º 5.867 de 2014, e o Polo Automotivo e Tecnológico instituído pela Lei n.º 5.952 de 2015.

Figura 14 – Planos Diretores Jacareí/SP e São José dos Campos/SP



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (Segovplan).

É importante retomar inicialmente a legislação com base no histórico sobre as leis vigentes e revogadas em Jacareí. Em 2003, o município publicou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, definindo a Macrozona de Destinação Urbana (MDU),

Figura 14, que abrange a área passível de parcelamento urbano; a de Destinação Industrial (MDI), com o objetivo de concentrar os usos industriais nas proximidades dos principais eixos rodoviários; a de Mineração (MM), no trecho da bacia do Rio Paraíba do Sul com uso restrito e as de Destinação Rural (MDR) e de Interesse Ambiental (MIA), com urbanização de uso e tamanho restrito com módulo mínimo de 20.000,00 m<sup>2</sup>.

O município publicou a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, Lei n.º 4.847 de 2005, substituída pela lei vigente n.º 5.867 de 2014, revogando a de 1990. O uso do solo seguiu as diretrizes determinadas pela Lei Complementar n.º 49, de 2003, e herdou a permissão de uso através de vias, conforme a lei de 1990, abordada anteriormente. Desta forma, ela define os tipos de usos previstos conforme a categoria viária determinada pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (JACAREÍ, 2014).

Ao observar o território de Jacareí no contexto da sub-região 1, é possível verificar que ocupações iniciadas em municípios vizinhos se estenderam no território de Jacareí. Orientado pela Rodovia Presidente Dutra, há o vetor a leste, que se une a São José dos Campos, e na mesma rodovia, a oeste, ocorre um vetor de ocupação industrial. Em direção a Guararema, há vetores condicionados pela Rodovia Dom Pedro I e Rodovia Governador Carvalho Pinto. Nesse macrozoneamento municipal, temos os prováveis desafios para atendimento à Lei Complementar n.º 1.258 de 2015 (SÃO PAULO, 2015), que determina no artigo 24, que as macrozonas deverão estar compatibilizadas com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMVPLN. A fusão de áreas urbanas, corrente neste caso, é chamada de conurbação, e além do aspecto espacial, pode se dar por diversos processos de absorção. Conforme afirma Flávio Villaça (1998):

[...] o processo de 77oloca77ica77 ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados à sua volta, pertençam eles ou não a outros municípios. Uma cidade absorve a outra quando passa a desenvolver com ela uma intensa vinculação socioeconômica (VILLAÇA, 1998, p. 51).

Tais aspectos podem ser explorados no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado sob o enfoque de infraestrutura de saneamento, transporte e acesso a equipamentos públicos. A gestão desses trechos poderia ser compartilhada, já que alguns empreendimentos que estão sob a administração de São José dos Campos

têm grande parte instalada no território de Jacareí, como os bairros Urbanova e Bairrinho e da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP). As escalas não são apenas construídas de maneira política, mas estão em permanente disputa, gerando confrontos entre os diferentes agentes de gestão e organização do território.

Jeferson Cristiano Tavares (2018) afirma que entre 1910 e 1980, o governo de São Paulo qualificou o território com ações em:

[...] determinadas áreas com o objetivo de garantir condições adequadas para a localização da atividade industrial. Essas ações concentraram-se em um espaço dinâmico, urbanizado, com reserva de mão de obra e continuamente atendido por investimentos públicos e privados (TAVARES, 2018, p. 356).

Essas ações deram origem a políticas e programas públicos para promover a integração entre as regiões, provendo infraestrutura e condições para que os polos urbanos e eixos rodoviários desempenhassem um papel estruturador na organização do território. As rodovias assumiram o papel de direcionamento da urbanização e consolidaram os vetores de expansão da atividade produtiva (TAVARES, 2018).

No período posterior à Constituição Brasileira de 1988, é evidente a ausência de um aparato do estado paulista de gestão efetiva nas regiões metropolitanas, aliada à falha no reconhecimento dos municípios como membros de regiões metropolitanas, veja que a Constituição de 1988 dá a autonomia aos municípios.

A partir dos anos 1990, a abertura econômica e a reestruturação produtiva alteraram a relação entre Estado e empresariado, resultando em articulações em torno de projetos público-privados, combinando o planejamento urbano direcionado ao desenvolvimento econômico e o empresariado, com a utilização de aglomerados de empresas dispostas em parques tecnológicos e distritos industriais. Carlos Brandão (2012) afirma que:

A ação pública passa a subsidiar custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos. Estabelece-se um verdadeiro certame de localização, em uma interminável contenda por estabelecer posição máxima na gradação de ofertas tributárias, de terras e infraestrutura (BRANDÃO, 2012, p. 49).

Diante da crise financeira e da falta de compromisso do governo com o bem-estar, as administrações municipais concedem incentivos e benefícios para facilitar e atrair os investimentos privados. A geração de emprego e renda torna-se tema central em diversas administrações municipais, condicionando as políticas urbanas

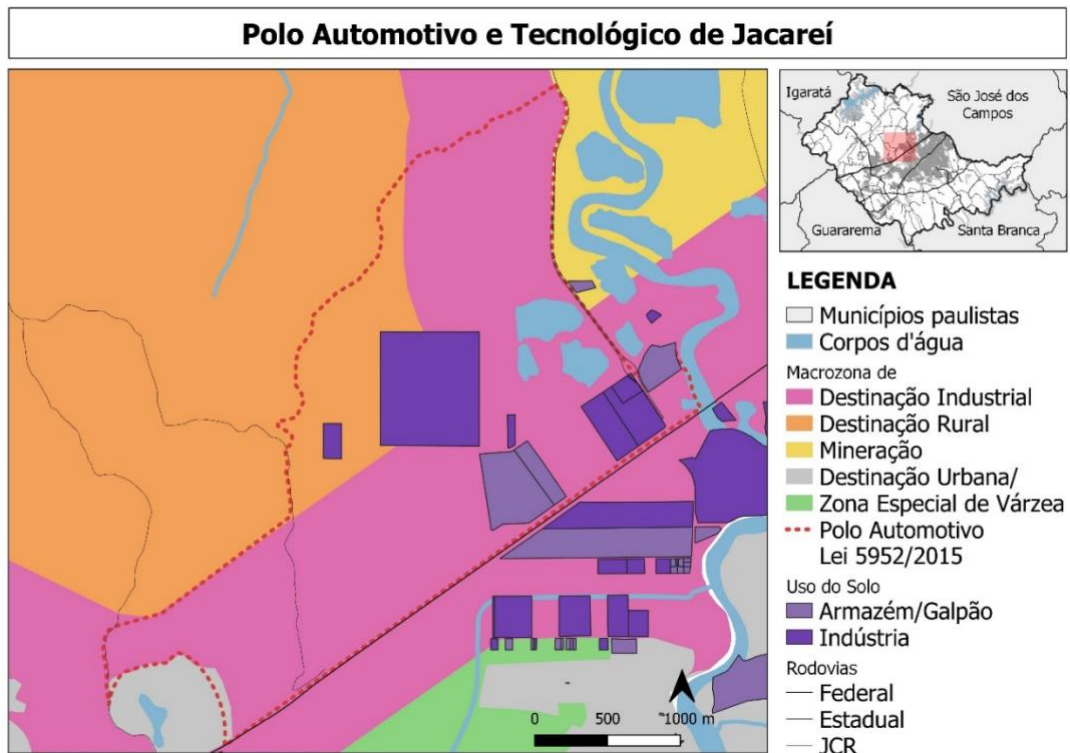
municipais ao favorecimento do segmento empresarial. A disputa entre as ofertas para atrair grandes plantas industriais em relação aos empregos que geram e as relações comerciais é oportunista e característica de uma etapa fordista totalmente ultrapassada (BRANDÃO, 2012). Devido às orientações políticas neoliberais, que aumentaram a competitividade entre as regiões para que elas pudessem se integrar ao mercado global, o planejamento estratégico se tornou aplicável à escala urbana. As áreas do mercado que surgem recentemente tornam-se independentes da regulamentação do Estado e mais competitivas.

Paralelamente relacionado à globalização da economia, um novo modelo de desenvolvimento econômico atrelado à escala local tende a se consolidar e se difundir.

Em certa medida, alguns autores como Hermes Magalhães Tavares (2013) consideram que este modelo pode ter se inspirado na Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux - bastante influente no Brasil, desde os anos de 1950-60 -, com a ideia de que “o crescimento não aparece em toda a parte ao mesmo tempo”, mas “se manifesta em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis”, e se difunde gerando efeitos pelo conjunto da economia (PERROUX, 1977, p. 146). O contexto com o qual François Perroux se preocupou, já envolvia processos de acelerada modernização, sobretudo com o avanço da ciência, das inovações tecnológicas, dos transportes e comunicações. Nesse contexto, a indústria-motriz, na forma de grandes indústrias modernas, conseguia impulsionar outras indústrias, gerando novas relações econômicas.

Em 2015, a Lei n.º 5.952 (JACAREÍ, 2015) instituiu o Polo Automotivo e Tecnológico de Jacareí, Figura 15, em um momento em que a administração municipal planejava o desenvolvimento local baseado na eficiência do mercado automotivo e do mercado criado em torno da fábrica Chery, instalada em 2014. A eficiência do polo dependeria, em parte, da eficiência do ciclo econômico do mercado que ele criaria e da existência de uma política pública direcionada para o desenvolvimento local.

Figura 15 – Polo Automotivo e Tecnológico de Jacareí e o Plano Diretor



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (Segovplan).

Quanto ao Polo Automotivo e Tecnológico do Município de Jacareí, a Lei n.º 5.952 de 2015 delimitou o polígono no Bairro Rio Abaixo, abrigoando as áreas ocupadas pela Chery e as proprietárias dos imóveis no entorno da montadora, prevendo que o perfil das empresas que se instalariam ali seriam empresas fornecedoras da fábrica automotiva. O local onde se encontra instalada a empresa Chery, hoje CAO A Chery, foi classificado como Macrozona de Destinação Industrial pela revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial em 2007 e a criação do Polo Automotivo e Tecnológico visou incrementar e fomentar as atividades industriais automotivas e tecnológicas. A Administração Pública definiu a área com a finalidade de instalar empresas dos setores automotivo e tecnológico, visando a geração de empregos diretos e indiretos, além de renda para o Município.

O parágrafo único do artigo 1º da lei indica que o uso, ocupação e urbanização do solo na área do Polo Automotivo e Tecnológico deverá seguir os parâmetros estipulados no Plano Diretor de Ordenamento Territorial e na Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo no Município de Jacareí. Conforme dados de 2020 da Secretaria de Governo e Planejamento de Jacareí, existem 15 imóveis licenciados, sendo 8 indústrias, 7 empreendimentos com diretrizes emitidas aguardando licenciamento, 18

lotes vazios, 2 áreas verdes públicas. Em análise do entorno direto ao polo criado, através do macrozoneamento alterado em 2013, a área urbana cresceu significativamente. Com o ordenamento territorial, teve-se o objetivo de incentivar a urbanização em um novo vetor de crescimento em direção a nordeste do território, área pouco urbanizada, mas com forte atração devido ao crescimento do município vizinho, São José dos Campos. Entre os empreendimentos instalados nessa área, estão empresas de logística, condomínios industriais e condomínios residenciais.

Segundo Jeferson Cristiano Tavares (2013, *apud* BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017), sugere-se que em vista de uma dinâmica regional, não se concentre em uma única estratégia de promoção do desenvolvimento, mas que se atenda às particularidades de cada microrregião. “Mesmo porque, a adoção de políticas industriais-territoriais baseadas em distritos, aos moldes dos países centrais, exigiu antes, ação orientada para internacionalização do capital e dos processos de globalização” (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017, p. 21).

Os autores ainda afirmam que o processo de implantação de plantas industriais:

à procura de mão de obra barata e isenção fiscal, teve como efeito não só o favorecimento da desconcentração regional, mas acabou gerando mais empregos fora do que dentro do país. É preciso pensar nos efeitos deixados pela aplicação das políticas de desenvolvimento regional macroespaciais, sobretudo nas baseadas a partir da teoria de polarização de François Perroux, que influenciou as ações de planejamento do desenvolvimento regional em diversos países, incluindo o Brasil (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017, p. 21).

Dessa maneira, a instalação de polos, incentivando a diferença regional, tanto microespacial quanto macroespacial, devem ser reconsideradas nos processos de planejamento regional e local.

### **3.3.3 A situação atual da RMVPLN**

A rede de infraestrutura implantada pelo Estado na década de 1970 contribuiu para a manutenção da inércia da rede urbana no espaço, determinando rigidez nos movimentos de alteração do espaço ao longo da rede, sobretudo em um grande país que ainda possui áreas de baixa ocupação. Carlos Brandão (2012) exemplifica como sistemas nacionais de infraestrutura básica (energia, transportes, armazenamento e

telecomunicações) de grande escala tiveram um papel relevante no direcionamento dos polos que a rede urbana foi assumindo. Ao se debater sobre o urbano e o regional no Brasil, é possível notar que a tradicional escala macrorregional perdeu sentido analítico nas últimas décadas e, por isso, é necessário adotar novos “recortes escalares”. Ainda de acordo com Carlos Brandão (2012), alguns autores têm trabalhado nesta discussão sobre as escalas. Carlos Vainer (2002) lançou esse debate sob a perspectiva teórica e analítica no Brasil. Swyngedouw (1997) analisou vários eventos que ocorrem em uma escala com implicações e consequências em outras (BRANDÃO, 2012, p. 210). Ocorra o evento onde ocorrer, seus efeitos são notados em diferentes níveis escalares.

Planejamento e gestão urbanos são atividades distintas: enquanto o planejamento remete ao futuro, a gestão remete ao presente. Ambas são atividades imprescindíveis e complementares e não devem ser vistas como prerrogativas exclusivas do aparelho do Estado. É claro que o Estado possui uma série de obrigações na organização do espaço urbano: ele institui leis e regulamentações do uso do solo em escalas variadas, determinando zoneamentos e localizando áreas com potencial de urbanização.

Conforme escreveu Carlos Brandão (2004):

Esse processo transformador deve ser promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.). As políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade (BRANDÃO, 2004, p. 71).

A legislação brasileira definiu em 1988 a atribuição do planejamento regional às Constituições estaduais. As regiões metropolitanas paulistas são geridas pela Casa Civil do Estado, que, por sua vez, instituiu a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, que contava com o apoio técnico da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA).

Após pouco mais de 10 anos da apresentação do primeiro Projeto de Lei de criação da RMVPLN, Projeto de Lei Complementar n.º 12 de 2001, a Lei Complementar n.º 1.166 de 2012 instituiu a RMVPLN, a criação de um Conselho de Desenvolvimento e instituiu um Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana

do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Fundovale), com o objetivo de “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre os Estados e Municípios metropolitanos” (SÃO PAULO, 2012).

A aprovação do Regulamento da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), foi criada pela Lei Complementar n.º 1.258, de 12 de janeiro de 2015, mesmo ano do Estatuto da MetrÓpole, “de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e dos privilégios e isenções conferidos à Fazenda Pública Estadual” (SÃO PAULO, 2015).

No ano de 2018, o Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (PDUI-RMVPLN), aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, e o Termo de Referência para a formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (PDUI-RMVPLN), foram publicados pela Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGENVALE), tendo como objetivo orientar a elaboração e o acompanhamento desse processo. É possível verificar na definição do escopo do PDUI-RMVPLN, os objetivos do processo e a descrição da metodologia participativa. Assim, a etapa consultiva, do processo participativo, teve como finalidade discussões do Caderno de Propostas e da Minuta do Projeto de Lei do PDUI (FIPE, 2021).

No mesmo ano de 2018, a EMPLASA foi extinta, depois de mais de 40 anos de existência, fato que causou grande preocupação pelo conseqüente rompimento da capacidade do poder público de construir planos a longo prazo. A empresa de âmbito estadual, com formato de economia mista, que deveria servir permanentemente ao planejamento da Grande São Paulo, nasceu em 1974. Seu campo de atuação foi ampliado para realizar as atividades de apoio ao planejamento, programação, organização, coordenação e controle de execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, inclusive implementação de planos e projetos executivos de interesse de regiões metropolitanos.

A FIPE, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, ofereceu os serviços técnicos especializados para elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano

Integrado – PDUIs, substituindo a AGENVALE. A publicação do “Plano de Trabalho”<sup>7</sup>, em agosto de 2021, atendendo a uma solicitação do Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), definiu os trabalhos em 4 etapas: Planejamento do Trabalho, Diagnóstico Metropolitano, Prognóstico Metropolitano resultante do processo participativo e, por fim, a Minuta do Projeto de Lei mais o Caderno de Subsídios com a definição final das macrozonas.

Conforme é descrito em uma nova minuta do “Guia Metodológico publicado pelo Estado de São Paulo, por meio da FIPE”<sup>8</sup>, em setembro de 2021, a gestão democrática das cidades e das regiões metropolitanas precisa incluir “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas de vários seguimentos da comunidade” (FIPE, 2021, p. 9). O processo participativo, para o PDUI, deve permitir que os diferentes grupos sociais expressem opiniões sobre as propostas do poder público, para assim influenciar na formulação dos instrumentos de política urbana das regiões metropolitanas ou aglomerações.

O plano de desenvolvimento urbano integrado é o instrumento central de planejamento das regiões metropolitanas, como anteriormente apontado. Isso se dá pelo fato de que esses planos podem conter ações para o crescimento de políticas públicas setoriais nas regiões metropolitanas, além de influenciarem o principal instrumento da política urbana ao nível municipal: o Plano Diretor.

O Estatuto da Metrópole tornou obrigatória a compatibilização do Plano Diretor dos municípios com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado para a unidade territorial regional. A punição pelo não cumprimento desta medida é grave, podendo o Prefeito incorrer em improbidade administrativa se não proceder a essa compatibilização dentro de três anos.

Em junho de 2022, a FIPE divulgou o “Caderno de sustentação ao projeto de lei: método e processo participativo”<sup>9</sup>, contendo os dados consolidados e os conteúdos metodológicos do processo participativo produzidos no âmbito do projeto. A última etapa para a elaboração do PDUI é a confecção da minuta do projeto de lei, que deve ser acompanhada por dois anexos: o Diagnóstico e o Método e Processo

---

<sup>7</sup> [https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/Produto\\_1\\_2-rms-atualizadas\\_26-8-21.pdf](https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/Produto_1_2-rms-atualizadas_26-8-21.pdf)

<sup>8</sup> [https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/Minuta-GM\\_RMVale-do-Paraiba-LN\\_13092021.pdf](https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/Minuta-GM_RMVale-do-Paraiba-LN_13092021.pdf)

<sup>9</sup> <https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/P15-Caderno-de-sustentacao-pasra-todas-as-regioes.pdf>

Participativo. Estas são as bases técnicas para a lei do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

#### **4 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ**

Nesta seção serão apresentadas as situações atuais do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí, o momento de revisão, a participação democrática e aspectos da gestão pública na condução do processo. Além disso, mediante o método de observação participativa, as etapas de participação popular do ponto de vista da coordenação dos trabalhos técnicos da Prefeitura de Jacareí serão descritas, com referência ao processo e a suas consequências diante da regulamentação e instrumentos de participação popular.

Para tratar do assunto, serão analisados os dados técnicos, os debates, os diálogos e a produção de normativas. O objetivo desta seção é tratar da participação popular na elaboração das propostas antes do envio para a Câmara Municipal, onde serão votadas pelos legisladores. É cedo para dizer se as medidas estabelecidas pelo município darão certo, pois o Plano Diretor ainda está em andamento. Contudo, as respostas fornecidas pela população de Jacareí mostram que a procura por um método adequado e o diálogo constante com a sociedade podem ser bons indicativos no que concerne ao cumprimento do princípio da participação popular.

A Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, representou um progresso na gestão pública municipal, além de também trazer desafios, especialmente, para a implementação das normas e diretrizes gerais estabelecidas. O artigo 2º, inciso II, introduziu princípios de direito urbanístico que devem ser seguidos pelos municípios. Uma das diretrizes é a gestão democrática, que deve ser executada “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”. (BRASIL, 2001).

Apesar da importância do dispositivo legal para a participação popular nas instâncias decisórias da política urbana, é preciso mostrar que os municípios ainda têm dificuldades para tornar o princípio da Participação Popular uma realidade.

### 6.3 A Ação Direta de Inconstitucionalidade e o Plano Diretor

Em 2017, o município iniciou a revisão do Plano Diretor, após 5 anos da última atualização, de 2013. Todavia, em março de 2018, um processo judicial tornou definitiva a decisão de inconstitucionalidade das revisões do Plano Diretor.

Após o término de 8 audiências públicas nas 6 regiões da cidade, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo pediram a suspensão das atividades da Prefeitura mediante uma Ação Civil Pública<sup>10</sup>, sob a alegação de que seria necessário aumentar a participação popular.

Em 2019, o Município de Jacareí, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo assinaram um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) que incluiu, entre outros pontos, o acompanhamento de uma instituição de pesquisa para oferecer o suporte técnico e metodológico necessário nos trabalhos de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Desde 2019, a equipe técnica da Prefeitura estabeleceu uma parceria com a Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), contratada para fornecer consultoria ao processo de revisão do plano diretor. A UNIVAP propôs a metodologia do trabalho, especialmente no que se refere à participação social, proporcionando a oportunidade de se discutir com a população sobre a questão da conscientização em um processo de democratização do planejamento, para torná-lo mais consistente.

Considerando o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Município de Jacareí, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Decreto n.º 936 de 2019, documento que faz parte do TAC, regulamenta os trabalhos a serem desenvolvidos para a revisão do Plano Diretor e determina as atribuições do Conselho Gestor nomeado para execução do processo de revisão (JACAREÍ, 2019). Este documento apresenta as diretrizes, inclusive a composição de três grupos de atuação:

Art. 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I – Conselho Gestor: grupo formado por 7 (sete) representantes do Poder Público Municipal e 12 (doze) representantes da sociedade civil, o qual será responsável pela coordenação, acompanhamento e levantamento de propostas de revisão do Plano Diretor do Município de Jacareí;

---

<sup>10</sup> Ação Civil Pública nº 1010047-86.2018.8.260292 – Ordenação da Cidade / Plano Diretor.

II – Grupo de Trabalho: grupo multisetorial formado por técnicos do Poder Público Municipal, responsável pela elaboração de Diagnóstico Técnico e fornecimento de suporte ao Conselho Gestor;

III – Entidade Conveniada: instituição de ensino superior ou entidade da sociedade civil com experiência em planejamento urbano, com a qual o Poder Público Municipal firmará convênio, para fins de oferecer orientação técnica ao processo de revisão do Plano Diretor; (JACAREÍ, 2019).

O Conselho Gestor é formado por integrantes da sociedade civil e membros do Poder Público Municipal. Sua função é coordenar, acompanhar e levantar as sugestões que serão incorporadas ao projeto de lei de revisão do Plano Diretor, com o apoio técnico da entidade conveniada e do Grupo de Trabalho. Já o Grupo de Trabalho, nomeado através da Portaria nº 3709, de 9 de janeiro de 2020, tem em sua composição técnicos servidores públicos de carreira, das áreas de meio ambiente, planejamento urbano, mobilidade, habitação, saúde, esportes, assistência social, educação e políticas públicas pertinentes aos temas que o Plano Diretor aborda.

No dia 20 de março de 2020, o município divulgou o Decreto n.º 1.001 de 2020<sup>11</sup>, que declara a emergência no território, em decorrência da pandemia da COVID-19. Os projetos que requeriam a participação da população foram suspensos e retomados quando as condições de saúde permitiram que as pessoas comparecessem. É importante frisar que a revisão do plano segue o Decreto n.º 936 de 2019, incluindo a elaboração, composição de documentos e diretrizes de participação popular.

### **6.3 O Princípio da Participação Popular**

O Estatuto da Cidade reconheceu e institucionalizou a necessidade de participação da população na formulação, execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No campo do direito, trata-se do princípio da participação popular. Versa sobre a elaboração, fiscalização e revisão do Plano Diretor (art. 40, § 4º), determinando que sejam feitas audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas

---

<sup>11</sup> JACAREÍ, Decreto n.º 1.001, de 20 de março de 2020. Declara Situação de Emergência no Município de Jacareí, em razão da pandemia da COVID-19, Jacareí: Prefeitura Municipal, 2020.

dos vários segmentos da sociedade, com publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos.

Angélica Guimarães (2020) afirma que a norma tem a natureza democrática com o objetivo de valorizar o cidadão como ator ativo na escolha dos rumos da cidade, conduzindo ao entendimento de que a Cidade é do Cidadão. O conceito de direito à cidade, apresentado por Henri Lefebvre (2001), caracteriza a cidadania como um direito humano coletivo. O caminho para a concretização é o direito de envolvimento nas decisões da cidade, pois é quando os embates se estabelecem, onde são de fato implementadas as políticas públicas de saúde, educação, moradia e mobilidade (GUIMARÃES, 2020).

É um notável exemplo de progresso o surgimento, pela primeira vez no Fórum Social Mundial, da Carta Mundial do Direito à Cidade, ligada a uma série de movimentos sociais que cobram a recuperação do significado da cidade para seus moradores. Como afirma a autora Angélica Guimarães (2020), o objetivo é solidificar o direito à cidade, demonstrando a relevância do espaço social, harmônico e convidativo para uma boa qualidade de vida. Mas, sem deixar de lado a complexidade do processo de urbanização, da reprodução do capital, das diferenças sociais, econômicas e socioespaciais. A cidade é compreendida como um espaço real, e não apenas como um cenário ideal (GUIMARÃES, 2020).

No Brasil, o Estatuto da Cidade é um progresso na efetivação do direito à cidade em perspectiva legal, oriundo dos desejos dos movimentos sociais pela reforma urbana desde 1970. Documento baseado na gestão democrática da cidade e na participação da sociedade na formação e na criação da política urbana municipal.

Como afirmam Rech, Gullo e Scur (2019), “o princípio da participação popular resgata a origem das cidades, devolve o poder de decidir ao seu verdadeiro dono, o povo, e torna o Plano Diretor um projeto de planejamento com espírito de cidadania” (RECH; GULLO; SCUR, 2019, p. 57). Isso significa que as normas urbanísticas definidas pelos municípios, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei municipal que crie ou altere o Plano Diretor sem a participação popular é ilegal e nula.

Os autores Rech, Gullo e Scur (2019) demonstram que o planejamento municipal deve considerar fatores além da ordem política e popular, como a ordem científica, o respeito à cultura e à identidade do povo, e o bem-estar da população. Não é possível associar a verdadeira realidade com a simples participação do povo,

pois nem toda vez que o povo participa é sinônimo de uma regra concreta. Nem todos os desejos podem ser realizados para uma cidade sustentável para as gerações atuais e futuras.

Como o projeto de cidade diz respeito a todos, é natural que as pessoas se envolvam na criação das regras urbanas. É crucial frisar que os aspectos técnicos e regras específicas, que não precisam ser determinados pelo povo, são temas relevantes que precisam ser elucidados, para aceitarem a escolha que envolve o conhecimento técnico desconhecido pela maioria das pessoas. Os Planos Diretores devem ser elaborados por profissionais com capacidade técnica e científica, bem como cultura participativa, a fim de atender às demandas do município e de seus habitantes, num horizonte de duração normal do Plano.

Quando as ações administrativas ou a execução de regras urbanísticas desrespeitarem o princípio da participação popular, mudando significativamente o Plano Diretor, a população poderá anular tal decisão. Desta forma os autores Oliveira *et al.* (2016) afirmam ser preciso:

Atuar de forma integrada e harmônica, e visualizar a necessidade da participação efetiva dos cidadãos do município em conjunto com a equipe técnica encarregada de apresentar as soluções urbanísticas de forma eficaz no planejamento urbano (OLIVEIRA *et al.*, 2016, p. 31).

Contudo, isso não quer dizer que o órgão municipal competente para legislar não possa ignorar regras urbanas que surgiram de plebiscitos, quando estas não são efetivas ou não demonstram a história, a cultura ou o espírito da população. A participação popular também é inconstitucional quando desvia ou viola os motivos pelos quais os homens vivem em cidades. Uma medida adotada pela maioria pode ser uma ação guiada por objetivos particulares, que prejudica os interesses da coletividade (RECH; GULLO; SCUR, 2019, p. 63).

O desafio é determinar o que considerar suficiente em termos de participação popular, pois o Estatuto da Cidade estabeleceu apenas parâmetros mínimos de gestão democrática, deixando os parâmetros de participação inexistente, participação deficiente e participação suficiente a critério do operador de direito. A observação importante apontada por Debora Sotto (2020) é que o próprio Plano Diretor pode estabelecer detalhes de como deverá ser a gestão democrática, dispondo sobre número de debates, audiências, prazos, formas de divulgação dos documentos e propostas (SOTTO, 2020)

Ressalta-se ainda a precariedade de referências normativas e metodológicas disponíveis na elaboração dos Planos Diretores pelos municípios. Como afirma Ideni Terezinha Antonello (2023), a realização de audiências e consultas públicas tem como finalidade informar, esclarecer e fornecer dados e documentos sobre o projeto, sobre o tema central e transmitir as informações à população para que todos possam se posicionar em relação à proposta. O caráter pode ser educativo, mas deve garantir aos cidadãos o direito de manifestar suas opiniões (ANTONELLO, 2023).

Note que a Resolução n.º 25 do Conselho Nacional das Cidades (BRASIL, 2005) apresenta diretrizes para um Plano Diretor colaborativo, que indica como construir uma cidade democrática. Contudo, há poucas instruções precisas para o poder público municipal, como deveriam ser os processos de comunicação, mobilização, documentação e participação popular. No que se refere à maneira como a população poderá intervir na elaboração e revisão dos Planos Diretores, os artigos 3.º e 4.º tratam da coordenação e publicidade:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda aos requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado; (BRASIL, 2005)

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – Ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- Ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo; (BRASIL, 2005)

No que define a população participante e como se dão as audiências públicas na elaboração e revisão dos Planos Diretores, os artigos 5.º e 8.º traçam diretrizes:

Art. 5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

- I – Realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;
- II – Garantia da alternância dos locais de discussão (BRASIL, 2005)

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

- I – Ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II – Ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – Garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V – Serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa (BRASIL, 2005)

Essas diretrizes orientam a elaboração e revisão do Plano Diretor de forma que a sociedade civil presente defina a realidade local e a partir das discussões em eventos públicos, elaborem as devidas propostas. Essa estrutura implantada pelo Ministério das Cidades respaldada pelas Resoluções do Conselho das Cidades são as bases da Participação Popular.

### **6.3 A Revisão do Plano Diretor de Jacareí**

Após o acordo entre o Município, Ministério Público e Defensoria Pública, a revisão segue os métodos da equipe de pesquisa da UNIVAP e do corpo técnico da Prefeitura de Jacareí, aprovados e monitorados pelo Conselho Gestor, especialmente em relação à participação social, visando concretizar a democratização do planejamento.

O Decreto Municipal n.º 936, de 13 de dezembro de 2019, instituiu o primeiro material elaborado para a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí, o Diagnóstico Técnico, sendo “um estudo realizado pelo corpo técnico do Poder Público Municipal, que engloba aspectos físicos, demográficos, urbanísticos, ambientais, sociais e econômicos da cidade, sua evolução e tendências” (JACAREÍ, 2019). Este documento foi iniciado em 2019, com a escolha da equipe aliada e a

contribuição do grupo de profissionais. E em decorrência da pandemia da COVID-19, só foi aprovado pelo conselho gestor, e divulgado à população em dezembro de 2021<sup>12</sup>.

O diagnóstico técnico feito pelo município para o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 foi o “Caderno de Caracterização de 2002”, elaborado para orientar a compreensão e a discussão da proposta do Plano Diretor, que cumpria uma das etapas propostas na elaboração do Plano. É o único documento técnico sobre o Plano Diretor de 2003, que pode ser consultado, e onde é possível comparar os dados com o novo Diagnóstico de 2021.

Novas e atualizadas informações foram organizadas em um banco de dados geográfico e divulgadas em um webmap<sup>13</sup> (Figura 16), visando disponibilizar à população os dados fundamentais para a revisão do Plano Diretor de Jacareí, buscando o envolvimento da população na participação da revisão da mais importante lei urbanística municipal.

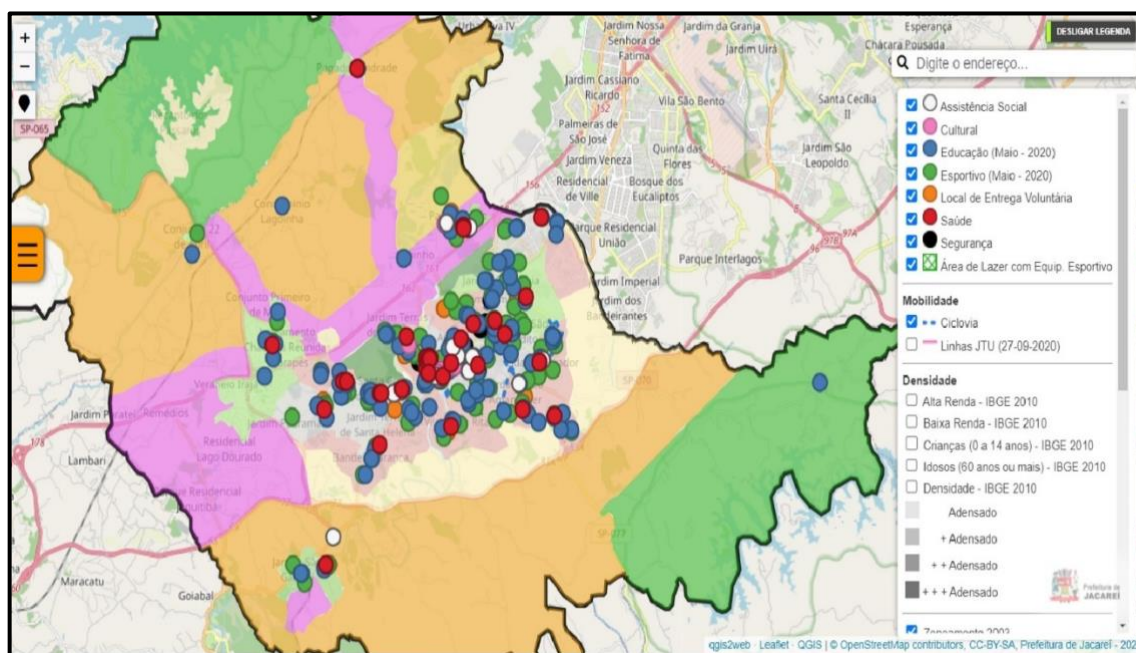
A criação de órgãos colegiados para discussões de temas urbanos específicos (como moradia, meio-ambiente, transporte, etc.) pode servir como um espaço permanente para a transmissão desses dados. Fabio Gomes dos Santos (2019) afirma que “a exigência constitucional de uma atuação administrativa eficiente demanda que o Poder Público disponha de informações técnicas para o adequado planejamento e execução de suas atribuições” (SANTOS, 2019). Desta maneira, a participação no Grupo de Trabalho, que conduz os assuntos técnicos relacionados à revisão do Plano Diretor, é relevante para o acesso não somente à realidade técnica, mas também sociopolítica dos espaços urbanos, além da difusão de informações e utilização dos dados técnicos coletados como incentivo a atualização contínua.

---

<sup>12</sup> Caderno de Leitura Técnica Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020 - <https://jacarei.sp.gov.br/docs/caderno-tecnico.pdf>

<sup>13</sup> Dados Geográficos - <http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/mapas2022/index.html>

Figura 16 – Dados geográficos do diagnóstico técnico 2021



Fonte: Geo Jacareí, 2022a.

Como parte dos documentos técnicos disponibilizados no sítio do Plano Diretor, a Leitura Crítica da Cidade, “estudo social realizado pelo Conselho Gestor, a partir dos dados apresentados no Diagnóstico Técnico e das informações colhidas junto à população” (JACAREÍ, 2019) e o Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial 2003/2022<sup>14</sup>, apesar de não serem documentos acordados através do Decreto Municipal n.º 936, integram o conjunto de materiais de estudo para o processo de revisão do Plano Diretor de Jacareí. O Relatório de monitoramento veio no momento em que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo indagou a Prefeitura de Jacareí com questionamentos levantados posteriormente ao TAC (JACAREÍ, 2022).

A elaboração e revisão da legislação urbanística atinge a população, entidades organizadas, técnicos e gestores, que devem monitorar a aplicação da legislação. Conforme afirma David Tripp (2005):

a maioria dos processos de melhora segue o mesmo ciclo. A solução de problemas, por exemplo, começa com a identificação do problema, o planejamento de uma solução, sua implementação, seu monitoramento e a avaliação de sua eficácia (TRIPP, 2005, p. 446)

<sup>14</sup> Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/RELAT%C3%93RIO-DE-MONITORAMENTO.pdf>

Cada organização pode criar o seu próprio sistema de acompanhamento, análise e fiscalização, para poder avaliar a eficiência dos seus esforços. O direito à cidade significa exercer o controle sobre todo o processo de elaboração do espaço, não apenas através da discussão de projetos de forma participativa, mas também com transparência e acompanhamento.

Desta forma, o Relatório de Monitoramento é um marco importante para as futuras revisões, pois, conforme art. 136 e 143 da Lei Complementar n.º 49 de 2003 (JACAREÍ, 2003a), apontam a necessidade de monitoramento da aplicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT). É importante lembrar que ações deste porte não foram realizadas e divulgadas ao longo dos 20 anos de vigência da norma, sendo necessário reunir informações multissetoriais de execução de diretrizes e acompanhar as mudanças e transformações ao longo do tempo para elaborar o material de trabalho da revisão do Plano Diretor.

Art. 136. O município de Jacareí deve desenvolver suas atividades administrativas com base em processo de planejamento permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo, de orientação da ação dos particulares, mediante o seguinte:  
[...] III. Manter atualizadas as informações municipais, principalmente no que diz respeito aos dados físico-territoriais, socioeconômicos e cartográficos de interesse do município, inclusive aqueles de origem externa à Administração Municipal (JACAREÍ, 2003a).

Art. 143. A gestão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial deverá ser coordenada pelo órgão competente do planejamento urbano no município e pelo Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e consiste em:  
[...] II. Monitorar a aplicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, analisando seus desdobramentos e registrando as novas necessidades para futuras revisões desta Lei (JACAREÍ, 2003a).

O documento avalia a aplicação da Lei de ordenamento territorial desde sua instituição até os dias atuais, para estabelecer diretrizes legais do desenvolvimento urbano nos próximos dez anos. Avalia a urbanização em Jacareí com base na lei vigente para melhor entender a política urbana nos últimos anos.

### **6.3.2 A participação popular no Plano Diretor do Município de Jacareí**

Da legislação urbanística local que ordena o território do estudo de caso aqui proposto, destacamos a Lei Complementar n.º 49 de 2003, que institui o Plano Diretor

de Ordenamento Territorial de Jacareí (PDOT), em conjunto com a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, Lei n.º 5.867 de 2014 (JACAREÍ, 2003a; 2014).

Neste estudo, o caso da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí envolve um processo de participação popular, que tem como principal documento norteador e referencial o “Guia Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos Diretores”<sup>15</sup>, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

O processo de revisão do Plano Diretor instaurou um Conselho Gestor, criado através do Decreto Municipal n.º 936, de 13 de dezembro de 2019 e empossado em 23 de novembro de 2021. Formado por 7 representantes do Poder Público e 12 da Sociedade Civil organizada, entre movimentos populares ou coletivos, representantes de entidades sindicais ou de trabalhadores, de entidades profissionais ou empresas, de entidades acadêmicas e de organização civil organizada. As entidades civis e movimentos sociais que fazem parte do Conselho Gestor foram eleitos em processo realizado em 6 de novembro, Figura 17, em que foram registrados mais de 900 votantes em todo o município.

Todo processo de revisão do Plano Diretor foi dividido em 4 Fases, e na “Fase Preparatória” os representantes das entidades e movimentos eleitos foram empossados. As fases subsequentes foram supervisionadas pelo Conselho Gestor, com o apoio técnico da entidade conveniada e do Grupo de Trabalho para elaborar as metodologias de participação popular nas 3 fases seguintes: “A população fala”, “A população propõe”, e “A população decide”.

---

<sup>15</sup> <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>

Figura 17 – Eleição do Conselho Gestor do Município de Jacareí/SP



Fonte: Jacareí, 2021b.

Em março de 2022, foram realizadas as leituras comunitárias em 26 regiões do município, parte da fase “A população fala”, com coleta de informações sociais nos diferentes bairros da cidade, reunindo 788 participações durante 16 dias, número significativo considerando-se a população estimada para Jacareí pelo IBGE em 2021, 237.119 habitantes.

A população participou das “Leituras Comunitárias”, Figura 18, anotando as problemáticas e potencialidades em escala local e municipal, que ocorreram em locais urbanos e rurais para abranger a totalidade da população. A base para localização<sup>16</sup> foram as Unidades de Planejamento, que segundo o Plano Diretor de 2003, art. 14, as discussões de política urbana devem ser em instâncias de planejamento, facilitando a gestão de projetos e articulando também a gestão orçamentária participativa. Além disso, considerou-se a população residente em cada uma dessas áreas, a existência de um equipamento público para abrigar as oficinas e a existência de barreiras físicas que impedissem o agrupamento nos locais de escolha.

<sup>16</sup> <http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/planodiretor2022/index.html>.

Figura 18 – Leituras Comunitárias da Revisão do Plano Diretor de Jacareí/SP



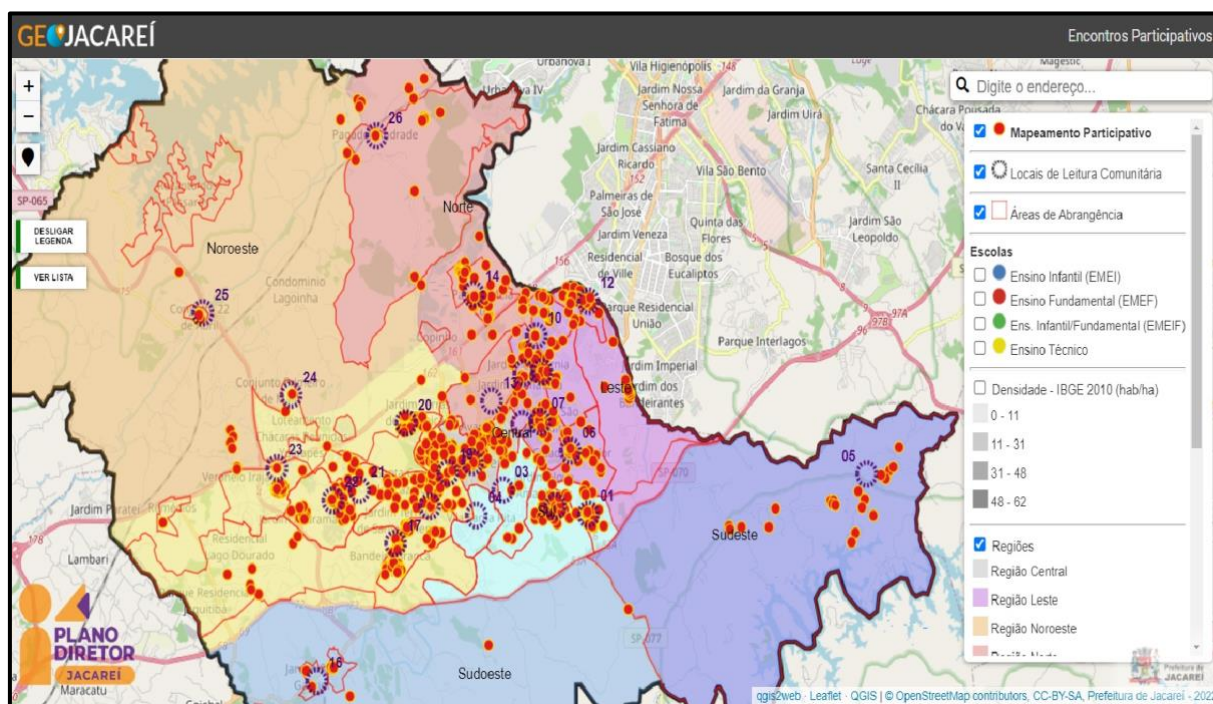
Fonte: Mais..., 2022; População..., 2022;

A metodologia participativa teve o objetivo de coletar as opiniões da população sem limitações de temas, ferramenta crucial na construção da revisão participativa do Plano Diretor. Vale observar que além da participação presencial nas oficinas, o Município também disponibilizou um questionário virtual. O conjunto de resultados foi analisado pela entidade conveniada e resultou na “Leitura Crítica” disponível para a população em ambiente virtual<sup>17</sup>, Figura 19.

---

<sup>17</sup> <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/CADERNO-DE-LEITURA-CR%C3%8DTICA-DA-CIDADE.pdf>

Figura 19 – GeoJacareí – Encontros Participativos



Fonte: Geo Jacareí, 2022b

Além disso, ao reunir de maneira educativa participantes interessados em questões urbanas, a condução do efeito multiplicador, com a população envolvida em diálogos, divulgando e participando da concretização, contribui para a difusão da informação das políticas públicas. Aprende-se a discutir questões políticas em ambientes públicos, onde o participante expõe sua ideia e aprende a lidar com diferenças ideológicas e de comportamento (SANTOS, 2019).

Pertence ao Conselho Gestor a organização das oficinas de capacitação com a população; aprovar o plano de comunicação voltado à divulgação da revisão; coletar com a população proposta de alteração e sistematizá-la em um projeto de lei que será encaminhado à Câmara Municipal. Vale lembrar que o Conselho é o responsável pela coordenação, acompanhamento e levantamento de propostas junto à sociedade, para a revisão do Plano Diretor.

Em agosto de 2022, por metodologia aprovada pelo Conselho Gestor, ocorreram as Oficinas Participativas, na fase “A população propõe”, nas mesmas 26 regiões da primeira fase de coleta de informações, desta vez capacitando a população e abrindo espaço para apresentação de propostas para a revisão do Plano Diretor.

Finalizada a elaboração e coleta de propostas, a mesma oficina iniciou a eleição dos delegados regionais e técnicos. O processo, elaborado e aprovado pelo

Conselho Gestor, se deu com a apresentação individual dos candidatos a delegados regionais e técnicos, Figura 20, acompanhada da justificativa e do motivo pelos quais deveriam ser votados para representar seus eleitorados na Conferência das Cidades.

Após as apresentações, os eleitores se dirigiam às cabines de votação e depositaram seus votos nas urnas de delegados regionais e técnicos. Concluída a votação, a comissão eleitoral apurou os votos para os delegados regionais ao final de cada oficina. Já para a categoria de candidatos a delegados técnicos, esta apuração ocorreu em dois dias após o término das oficinas na Câmara Municipal de Jacareí, com gravação realizada pela TV Câmara.

Figura 20 – Eleição dos Delegados Técnicos e Regionais da Revisão do Plano Diretor de Jacareí/SP



Fonte: Arquivos da Prefeitura de Jacareí

Em torno de 3.000 pessoas compareceram às reuniões e apresentaram 607 propostas<sup>18</sup>, que após sistematização foi divulgado à população um documento denominado “Cartilha de Propostas de alteração ao Plano Diretor de Ordenamento

<sup>18</sup> <https://www.jacarei.sp.gov.br/mais-de-600-propostas-de-revisao-ao-plano-diretor-de-jacarei-foram-apresentadas-nas-oficinas/>

Territorial do Município de Jacareí (PDOT)”<sup>19</sup>, material a ser utilizado como base para as discussões e votação durante a Conferência da Cidade, na última fase, “A população decide”.

Conforme o Decreto n.º 936 de 2019, as propostas de revisão devem ser divulgadas para todos em forma de cartilha, com linguagem clara e acessível, nos 15 dias que antecedem a Conferência da Cidade:

Art. 12 A partir das informações, dúvidas e sugestões colhidas durante os encontros com a população, o Conselho Gestor levantará e sistematizará propostas de revisão do Plano Diretor.

Parágrafo único. Será elaborada cartilha para a apresentação das propostas à população, em linguagem acessível e de fácil compreensão, distribuídas em pelo menos 15 (quinze) dias antecedentes à Conferência da Cidade. (JACAREÍ, 2019).

Art. 15 Todas as propostas aprovadas na Conferência da Cidade integrarão o projeto de lei complementar que será encaminhado à Câmara Municipal para apreciação e votação. (JACAREÍ, 2019).

A equipe técnica da revisão do Plano Diretor elaborou a cartilha e seguiu a metodologia indicada pela equipe de pesquisa contratada, que dividiu o PDOT em temas, agrupados em três eixos de análise, presentes em todo material produzido para a revisão do Plano Diretor, e como resultado apontou 74 propostas:

- 28 propostas para o eixo “Dinâmica populacional, territorial, socioeconômica e histórico-cultural”;
- 24 propostas para o eixo “Infraestrutura – serviços urbanos/rurais e equipamentos comunitários” e
- 22 propostas para o eixo “Meio físico e ambiente”.

Na última fase, “A população decide”, o Conselho Gestor de Revisão aprovou por unanimidade a cartilha, e dado que inúmeras propostas serão discutidas e aprovadas pelos delegados, também foi determinado que a Conferência da Cidade seria precedida por cinco eventos preparatórios.

Teriam dois eventos de capacitação para delegados, abertos à população, sobre o Plano Diretor, sua revisão e o papel do delegado, acompanhados dos professores da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), e três Pré-Conferências

---

<sup>19</sup> [https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Cartilha-Plano-Diretor\\_compressed.pdf](https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Cartilha-Plano-Diretor_compressed.pdf)

para apresentação das propostas de revisão do Plano Diretor através da cartilha, votadas na Conferência da Cidade, e separadas por eixos de discussão:

- **Pré-Conferência Eixo 1:** apresentação e discussão das propostas referentes ao eixo “Dinâmica populacional, territorial, socioeconômica e histórico-cultural”
- **Pré-Conferência Eixo 2:** apresentação e discussão das propostas referentes ao eixo “Infraestrutura – serviços urbanos/rurais e equipamentos comunitários”
- **Pré-Conferência Eixo 3:** apresentação e discussão das propostas referentes ao eixo “Meio físico e ambiente”

Por fim, conforme as regras discutidas e aprovadas pelo Conselho Gestor, após as Pré-Conferências os delegados participam do evento final, a Conferência da Cidade, onde podem também apresentar emendas às propostas de revisão. Evento final da revisão do Plano Diretor de Jacareí antes do encaminhamento do projeto de lei de revisão à Câmara Municipal.

Entretanto, em novembro, momentos antes da primeira Pré-Conferência, a Prefeitura de Jacareí, por decisão de uma liminar da primeira instância da Justiça, anunciou a suspensão da Conferência da Cidade, marcada para o dia 26 de novembro de 2022.

A decisão se fundamentou nas alegações da Defensoria e do Ministério Público de São Paulo sobre os procedimentos para eleição de delegados regionais, formato das Pré-Conferências e Conferência da Cidade, além do conteúdo e formato da cartilha de propostas de alteração ao Plano Diretor.

É notório que a compreensão e participação da população em questões urbanas é indispensável para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Tal conceito é bem estabelecido no campo do planejamento urbano e do direito urbanístico.

A oportunidade de debater assuntos práticos da máquina pública com representantes do poder público, como sustenta Fabio Gomes dos Santos (2019), possibilita que sejam fornecidos esclarecimentos e solucionados problemas que não poderiam ser tratados por quem não atua na gestão pública. Da mesma forma, a administração pública também aprende com as contribuições pelos cidadãos de

reflexos de sua atuação com questões colocadas em pauta nos eventos públicos e podem alcançar uma dimensão maior que a planejada inicialmente.

No caso da revisão do Plano Diretor de Jacareí, o trabalho de coleta de propostas foi divulgado por material cartográfico em formato webmap<sup>20</sup>, Figura 21, cujo objetivo foi partilhar com toda a população as questões levantadas nas Oficinas Participativas, na fase “A população propõe”.

Esses dados mapeados são importantes, pois nem todas as propostas foram validadas para fins de inclusão do Plano Diretor. Observa-se que como metodologia proposta pelo Conselho Gestor, e divulgada por Nota Metodológica<sup>21</sup>, as propostas de revisão ao Plano Diretor vigente foram avaliadas pela comissão eleitoral responsável sob os seguintes aspectos: de constitucionalidade; legalidade; juridicidade e pertinência temática, para fins de cumprimento do art. 30 do Edital de Chamamento das oficinas, publicado no Boletim Oficial do Município n.º 1.465, de 15 de julho de 2022.

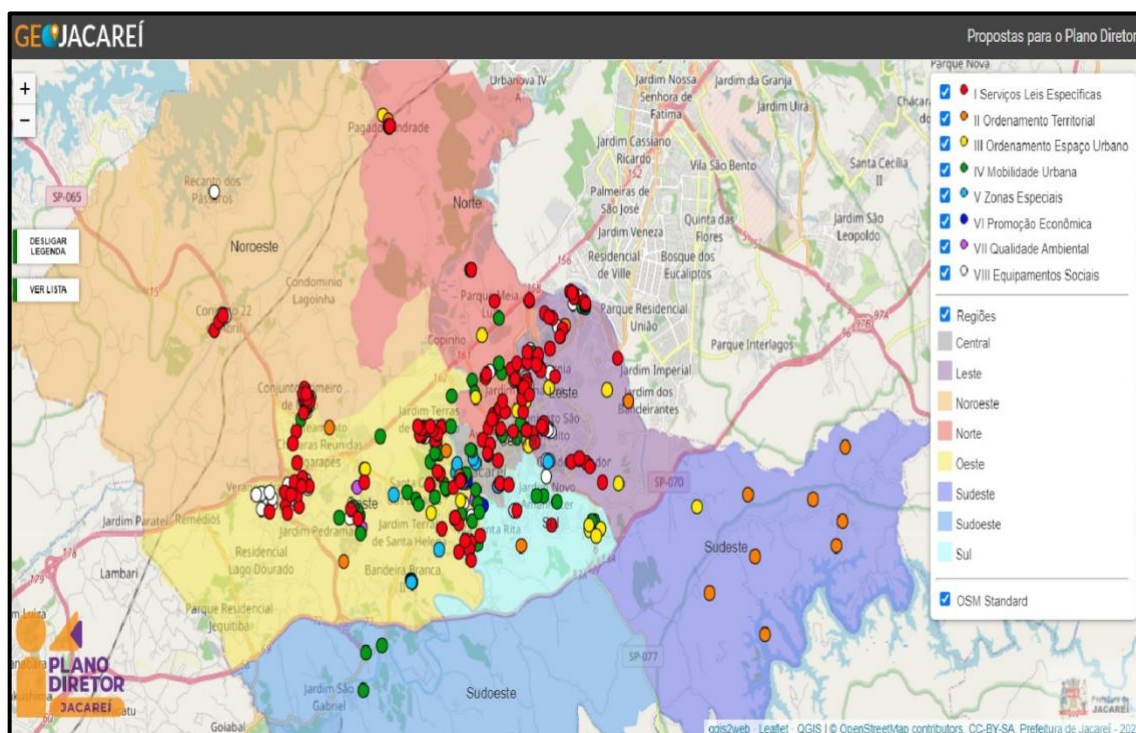
Essa análise é necessária para confirmar se a proposta atende aos requisitos mínimos de conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Apenas será possível submeter a proposta à votação e à aprovação pelo colégio de delegados, na Conferência da Cidade, se houver uma primeira verificação de que ela é legal.

---

<sup>20</sup> <http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/propostasplanodiretor2022/index.html>

<sup>21</sup> <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/Nota-Metodol%C3%B3gica-avalia%C3%A7%C3%A3o-propostas-PD.pdf>

Figura 21 – GeoJacareí – Propostas para o Plano Diretor



Fonte: Geo Jacareí, 2022c.

O conteúdo disponível pode ser usado tanto pelos cidadãos interessados em assuntos de planejamento urbano quanto pela administração, de modo a atender às demandas da população que participou da revisão do Plano Diretor.

Embora houvesse a disponibilidade de dados e um canal de comunicação aberto, um grupo contrário ao processo considerou a participação popular falha. Delegados eleitos, conforme regras estabelecidas pelo Conselho Gestor, foram tidos como suspeitos pelo grupo crítico e desta forma, motivado a intervir no processo de revisão do Plano Diretor. Qual a consequência de tal intervenção no processo de participação popular?

O questionamento das decisões do Conselho Gestor, composto por representantes eleitos de forma democrática, que participam ativamente das decisões, é, sem dúvida, uma ação que coloca em dúvida o processo democrático, ato legítimo e histórico de luta pela participação popular na formulação de políticas urbanas. Conforme afirma Angélica Guimarães (2020), os conselhos de política urbana são órgãos administrativos colegiados autônomos, baseados na democracia representativa e no pluralismo político, compostos por representantes da sociedade para definir as políticas urbanas (GUIMARÃES, 2020).

É natural que a participação do MP resulte na judicialização, pois a atuação da instituição é voltada principalmente para o âmbito judicial. Todavia, a suspensão poderia ter sido evitada se houvesse negociações entre o Conselho Gestor, órgão legítimo na elaboração do processo participativo da revisão, e o grupo contrário ao longo do processo.

Como bem afirma Yves Chalas (2008), a politização do urbanismo é mais que técnica, estética, funcionalidade e racionalidade. A ideologia do discurso social é uma parte do urbanismo prático, e o termo política está menos relacionado à transcendência e mais à concretude (CHALAS, 2008). No atual momento, o Município, através da Procuradoria Geral, apresentou recurso contra a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ressaltando o esforço para assegurar a transparência, legalidade e participação social, ainda sem entendimento final.

Os debates das cidades devem ser mediados nas conferências e audiências públicas, para participação pública de modo a melhorar a qualidade de vida da população. Nesse cenário, a judicialização, além de ser um recuo no que diz respeito à participação, isola as decisões e não considera os anseios da sociedade (BAZOLII, 2013).

## **5 CORRELAÇÕES E CONFLITOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ**

Nas primeiras seções da dissertação, o caminho metodológico foi de revisão bibliográfica e documental, com pesquisa qualitativa realizada em órgãos públicos como a Secretaria de Governo e Planejamento da Prefeitura e a Câmara Municipal de Jacareí. A intenção foi estudar os conceitos, temas e fatos relacionados a inter-relação entre a legislação urbanística e o Plano Diretor, construindo um referencial teórico, especialmente focado na legislação urbanística aplicada ao planejamento urbano e territorial. A pesquisa de documentos em arquivos públicos não trouxe muitos resultados, uma vez que não há documentação dos trabalhos de produção legislativa urbanística e dos projetos de lei enviados pelo executivo ao órgão legislativo disponíveis para consulta. No entanto, buscar o histórico das normativas abriu caminho para o entendimento da interligação entre as leis vigentes e já revogadas.

Na presente seção, analisam-se as relações entre a legislação urbanística discutida e estudada até o momento e o Plano Diretor, bem como as correlações e conflitos que surgem dessa análise. A história e a relação com o desenvolvimento e o retrocesso da legislação, bem como o principal instrumento de crescimento urbano, o Plano Diretor, mostram os conflitos que podem surgir no uso do solo urbano nas diversas escalas de atuação do planejamento urbano. Finalmente, é tratado o desafio do planejamento urbano e da gestão territorial sob a perspectiva do poder público, permitindo compreender, assim, o papel do gestor e do servidor público.

### **5.1 A Inter-Relação na Legislação Urbanística**

A Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), em seu artigo 182, estabelece que o Plano Diretor é o instrumento principal da política de desenvolvimento e expansão urbana, ao qual o Supremo Tribunal Federal atribui prevalência sobre toda a legislação de ordenamento territorial, inclusive leis de igual hierarquia. Desta forma, a necessidade de adequação de diversas leis urbanísticas deve ocorrer de modo subordinado, pois a aprovação do plano não esgota o exercício da competência normativa municipal para o ordenamento urbano, sendo legítima, portanto, a edição de outros atos normativos compatíveis com as diretrizes fixadas no Plano Diretor. Cabe aqui a ressalva apresentada por Marcos Batista (2017):

não é legítima a edição de leis extravagantes sobre tema que não tenha diretrizes gerais estabelecidas pelo plano diretor, caso em que a exigência de compatibilidade é insuficiente, porque não existe parâmetro de comparação com o plano diretor; este caso é, de acordo com o segundo entendimento, similar à lacuna da lei e não pode ser objeto de legislação esparsa sem o cumprimento dos requisitos materiais ou substanciais para aprovação ou alteração do plano diretor, não podendo leis esparsas esgotar qualquer matéria por meio de regulamentação genérica e através de diretrizes, porque estariam, na prática, excluindo a exigência do plano diretor (BATISTA, 2017, p. 259)

Dois critérios estabelecem a hierarquia entre os planos territoriais: o âmbito territorial e a função de cada plano. Segundo esses critérios, o plano de menor alcance respeita o de maior e, seguindo uma lógica de descendência do geral para o particular, cada plano especifica e detalha as determinações do plano anterior, que disporá de forma mais completa sobre a área coberta (BATISTA, 2017).

No direito brasileiro, esses critérios não têm precedência sobre as regras de competência, logo, a hierarquia entre planos só pode acontecer em uma esfera de governo. A Constituição Federal de 1988 muda a concepção de competências para o planejamento, segundo a área territorial. Planos que cobrem uma área territorial mais ampla devem ser menos detalhados, contendo apenas diretrizes gerais para a elaboração de planos com âmbito territorial menor, que serão mais específicos e concretos.

Para José Afonso Silva (2012), competência é a capacidade jurídica que uma entidade ou um órgão público tem para tomar decisões. É o conjunto de poderes que os órgãos ou entidades estatais detêm para cumprir suas funções (SILVA, 2012). Da mesma forma, o conceito de responsabilidade exprime a obrigação de executar o ato jurídico convencionado, satisfazer ou cumprir o fato atribuído por determinação legal.

Segundo a Constituição Federal Brasileira, a regra para a distribuição de competências entre as esferas político-administrativas é a da predominância de interesse nacional. Ou seja, cabe à União as matérias de interesse nacional, geral. Já aos Estados compete administrar os assuntos de interesse regional. Por fim, aos Municípios ficam aqueles de interesse local.

Vale salientar que a existência de disciplinas incidentes sobre o mesmo fato conduz à harmonia ou ao conflito de normas. Desta forma, quando duas normas sobre o mesmo ordenamento e mesmo âmbito são incompatíveis, temos o que se denomina de antinomia. O sujeito fica em situação insustentável pela falta ou inconsistência de

critérios capazes de lhe permitir uma saída nos quadros do ordenamento jurídico (BATISTA, 2017).

Ressalta-se que toda legislação urbana deve corresponder ao Plano Diretor. Para o plano diretor municipal, segundo as previsões de planos de ordenação do território da União e dos Estados, basta manter uma relação de compatibilidade com os mesmos. É importante lembrar que a legislação urbanística, como instrumento de ordenamento territorial, pode tanto criar conflitos de uso quanto resolvê-los. O trabalho de monitoramento do gestor neste aspecto deve ser constante, acompanhando todas as esferas que podem ordenar o mesmo território.

### ***5.1.1 A inter-relação na legislação urbanística no Município de Jacareí***

Como resultado deste trabalho, foi elaborado, ao longo da pesquisa, um quadro temporal da legislação urbanística integrada ao planejamento territorial. O Quadro 2 – Inter-relação na legislação urbanística no Município de Jacareí/SP, visa compreender e revelar como a legislação urbanística do Município de Jacareí transcorreu ao longo do tempo. O recorte temporal nesse caso destaca as datas anteriores e posteriores a 2001, desde 1970 até 2023. A análise cronológica inicial foi importante para mostrar a relação entre as leis e dar visibilidade aos desdobramentos que surgiram neste estudo.

O procedimento metodológico adotado para esta construção compreendeu uma pesquisa qualitativa para viabilizar a análise e compreensão da influência da legislação aplicada ao urbanismo no município. A linha do tempo inicial, de 2001 até os dias atuais, foi recuada até 1970 para mostrar o caminho percorrido pela legislação urbanística culminando no Plano Diretor de 2003.

Esta pesquisa começou ao analisar a “Legislação urbanística como instrumento de planejamento” e o “Panorama do ordenamento territorial”, seções 2 e 3, para identificar o período compreendido entre a primeira lei urbanística de Jacareí (o Plano de 1970) (JACAREÍ, 1970a), o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 até hoje. Precisou-se compreender o percurso histórico e colocá-lo para analisar os conflitos territoriais atuais na legislação urbanística de Jacareí.

A elaboração deste panorama visa demonstrar como a legislação urbana está relacionada com o Plano Diretor, considerando a importância deste último como uma

ferramenta jurídica que regula o ordenamento do espaço urbano. Além disso, avaliará como a cidade e a gestão territorial são afetadas por essa influência.

Antes de apresentar os resultados obtidos na elaboração deste quadro, é importante apresentá-lo brevemente e buscar a compreensão da metodologia utilizada na construção deste cenário.

As camadas horizontais separam as esferas político-administrativas com a autoridade legal para elaborar a legislação urbanística em questão, além da competência administrativa para cumprir o ato. Elas aparecem em uma ordem hierárquica de poderes: União, Estado e Município. Desta forma, o Estado referenciado é o de São Paulo e o Município, Jacareí.

As linhas verticais e pontilhadas apresentam a interação entre as camadas de poder político-administrativo ao longo do tempo. A linha do tempo termina em 2023 e mostra como estão interligados os pontos a partir de 1965.

A legislação está disposta em sua respectiva camada segundo a linha do tempo, trazendo uma barra indicativa de sua vigência, com duas classificações: cor viva, lei em vigência; cor mais clara, a lei não está mais em vigor.

## **6) Marcos**

O período histórico identifica a legislação urbana no espaço de tempo proposto, atravessando os diferentes intervalos históricos do Município de Jacareí, entre 1965 e 2023. O destaque é o ano de 1970, com o primeiro Plano Diretor de Jacareí, que também apresenta o Código Florestal, Lei n.º 4.771, em vigência desde 1965. É o primeiro momento importante deste quadro jurídico-institucional elaborado.

Em 1988, no segundo destaque temporal do quadro, a Constituição Federal brasileira muda o planejamento urbano e estabelece a função social da propriedade, que torna o interesse público sobre o particular, princípio do Direito Urbanístico.

O ano de 2001 surge como o terceiro marco temporal crucial, quando é criado o Estatuto da Cidade, lei inovadora que delinea as diretrizes para o desenvolvimento urbano e afirma que cidades com mais de vinte mil habitantes devem criar um Plano Diretor. Sendo assim, 2003 é o quarto marco temporal, uma vez que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí é instituído em 12 de dezembro de 2003.

Em 2012, ocorreram mudanças significativas nas esferas político-administrativas, sendo, portanto, um ano relevante na história, antes de 2018. Este

último ano é importante para o Município de Jacareí porque muda drasticamente o ordenamento territorial em função da aplicação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

#### **b) União**

Na camada referente à legislação federal, aparecem a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Código Florestal, o Código Civil e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), apesar de não ser considerada uma lei, é relevante porque toda legislação municipal deve concordar com os princípios jurídicos, súmulas, entendimentos jurisprudenciais e outras fontes do direito, como decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

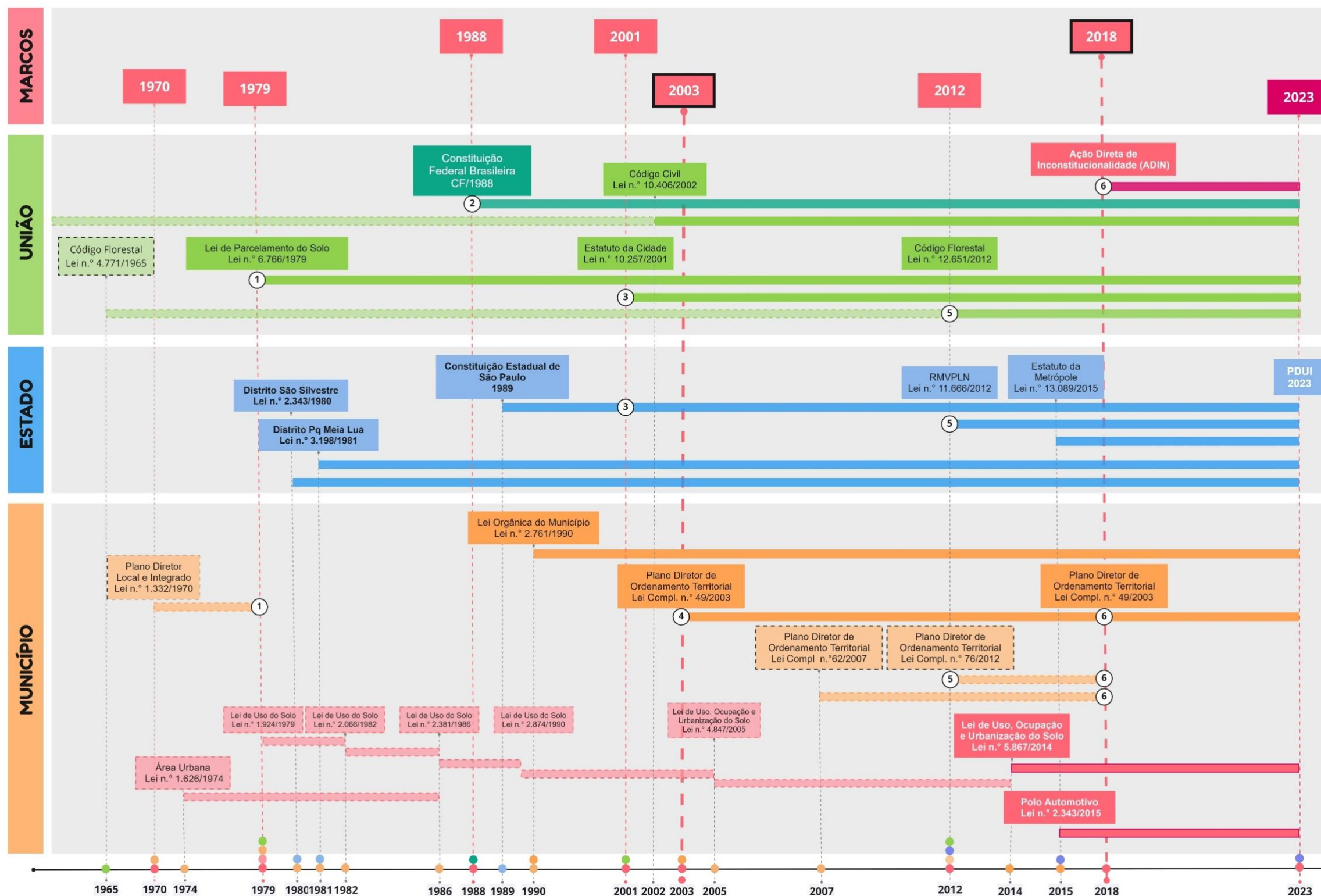
#### **c) Estado**

Na camada das leis estaduais temos a Constituição do Estado de São Paulo, as Leis que delimitaram o Distrito de São Silvestre e o Distrito do Parque Meia Lua, e a Lei que instituiu o Estatuto da Metrópole e o futuro Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, ainda não estabelecido por lei, mas, provavelmente prestes a ocorrer.

#### **d) Município**

No estudo de caso, o município é Jacareí, e traz nessa camada a legislação urbanística municipal que instituiu o Plano Diretor Municipal, o Plano de Ordenamento Territorial e as Leis de Uso e Ocupação do Solo que regulamentam as atividades previstas no território municipal.

Quadro 2 – Inter-relação na legislação urbanística no Município de Jacareí/SP



Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2023), com base na legislação urbanística.

A elaboração deste material considera parte da legislação urbanística referente ao ordenamento territorial do Município de Jacareí. Não se deve ignorar a importância de toda a legislação urbanística, mas este trabalho mostra a interdependência entre a principal legislação, que recai sobre o município, e o ordenamento territorial. Assim, o desenho do cenário legislativo possibilita a visualização da configuração do quadro jurídico-institucional, os pontos de inter-relação e abre espaço para estudar os possíveis conflitos ao longo do tempo.

O primeiro ponto de inter-relação (1) é a revogação do Plano Diretor Local e Integrado de 1970, a Lei de Parcelamento do Solo de 1979, o Código Florestal de 1965, a Lei de Uso do Solo de Jacareí de 1979 e a Lei que instituiu a área urbana de 1974. Em termos de ordenação territorial, o município estabelece diretrizes de desenvolvimento urbano através da Lei de Uso do Solo. Isto é, segundo a hipótese apresentada na subseção 2.2, “Perspectiva histórica da legislação urbanística”, com a criação da Lei de Parcelamento do Solo, o Plano Diretor de 1970 foi substituído pela Lei de Uso do Solo, instituída no mesmo ano. O município tem seu ordenamento territorial determinado por uma Lei de Uso do Solo e demais leis federais.

No ponto (2), em 1988, com a aprovação da Constituição Federal, a principal lei brasileira, a Lei de Parcelamento do Solo e Código Florestal, a União estabeleceu novas bases para a política pública urbana. Em 1980 e 1981, a esfera estadual criou dois distritos urbanos no município de Jacareí. O planejamento urbano local é condicionado à Lei de Uso do Solo, a Lei n.º 2.381 de 1986, que define a área urbana. É a terceira lei de uso do solo desde 1979, com mudanças a cada 3 anos.

Quanto ao terceiro ponto (3), a inter-relação em 2001 acontece nas três esferas como ponto (2). O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 de 2001, é o marco legislativo que promove o avanço na efetivação do direito à cidade. Para Jacareí, a Lei Orgânica do Município, Lei n.º 2.761 de 1990 e a Lei de Uso do Solo, Lei n.º 2.874 de 1990, estão em vigor e são os novos pontos de integração legislativa.

O quarto ponto (4) abrange o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Lei Complementar n.º 49 de 2003, como uma nova diretriz para o desenvolvimento urbano municipal, elaborado após a exigência do Estatuto da Cidade.

O quinto ponto de inter-relação (5), em 2012, trará alterações nas três esferas governamentais. No país, um novo Código Florestal traz influência no planejamento

urbano, já ao nível estadual, é instituída a RMVPLN, enquanto no âmbito municipal, o Plano Diretor sofre uma atualização com mudanças no ordenamento territorial.

E, finalmente, no ponto seis (6), apontado no quadro para o ano de 2018, a ADIN determina que o município cancele duas mudanças no Plano Diretor e volte ao Plano original de 2003, embora as leis urbanas nas esferas governamentais não sejam as mesmas de quando o documento foi criado, em 2003.

Em uma breve análise, se seguirmos a linha tracejada vertical pelo marco de 2018, e compararmos com a linha que orienta a leitura no ano de 2003, é possível identificar pelo menos cinco leis instituídas no período entre 2003 e 2023, que apresentam conflitos por haver contradições normativas, a exemplo do Código Florestal, que à época de 2003, o vigente era o de 1965, com permissões ambientais diferentes do atual instituído, tais como a Área de Preservação Permanente (APP) em dimensão divergente da atual. Certamente, diversas leis e planos podem ser incluídos se considerarmos uma perspectiva mais ampla.

Este cenário de 20 anos é relevante devido às interferências no ordenamento municipal, matéria constante no planejamento urbano atual e forte impulsionador para essa pesquisa, mas é importante enfatizar que a análise da interação deve ser feita por monitoramento pela gestão pública, sendo preciso ter uma visão abrangente para compreender como a legislação urbanística municipal se relaciona com o Plano Diretor, e este com as outras leis federais e estaduais. O que se percebe na leitura desse panorama é que a observação do contexto histórico que a legislação urbanística se encontra é importante no planejamento urbano.

A interpretação deve ser segura e combinada com o método histórico para compreender o sentido da época em que a lei foi criada, além do processo de elaboração. A norma não é criada isoladamente, sendo assim, a compreensão do contexto histórico é relevante para interpretar seu significado. Como sustenta Luciana Correia Gaspar Souza (2014), a interpretação considera o ordenamento jurídico um tema com coerência e concordância. Dessa forma, conclui-se que o planejamento urbano deve ser interpretado amplamente; e não somente concentrando-se em um único detalhe. A regra interpretada deve estar em consonância com o conjunto de regras a que se encaixa (SOUZA, 2014).

A análise das inter-relações pode revelar os conflitos territoriais, e entre as próprias leis, inseridas no processo de ordenamento territorial por meio do

planejamento urbano. Sendo assim, pode-se concluir que, embora os municípios possam legislar sobre o planejamento urbano para complementar a legislação federal e estadual, sua única competência diz respeito à execução da política urbana, que se realiza através do planejamento e do controle do uso do solo urbano.

### **5.1.2 A inter-relação no uso do solo no Município de Jacareí**

Sob a mesma metodologia, encontramos a necessidade de composição de um quadro complementar, para apresentar o uso do solo e o zoneamento em relação à legislação urbanística municipal. Da mesma forma, antes de expor os resultados alcançados na leitura do material, é importante esclarecer alguns pontos. O Quadro 3 – Evolução e Involução na legislação urbanística de Jacareí/SP, visa compreender e revelar como a legislação urbanística do Município de Jacareí evoluiu e regrediu ao longo do tempo.

As duas primeiras camadas horizontais mostram, respectivamente, o Plano Diretor e a Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí, aparecendo assim de forma hierárquica no planejamento urbano municipal. As camadas seguintes estão relacionadas à evolução do zoneamento e do uso do solo, que estão ligados ao Plano Diretor e à Lei de Uso do Solo, com base na conexão com a linha do tempo, que começa em 1970 e termina em 2023. Da mesma forma que no quadro anterior, as linhas verticais e tracejadas mostram a inter-relação entre as camadas no decorrer do tempo.

A legislação, está disposta em sua respectiva camada com uma barra indicativa de sua vigência, com duas classificações: cor viva, lei em vigência; cor mais clara, a lei não está mais em vigor. Para as camadas que mostram evolução e retrocesso, um gráfico visualiza como cada legislação progride, ou regride no uso do solo e zoneamento enquanto está em vigor.

#### **a) Marcos**

O período histórico que marca a legislação urbana no espaço de tempo proposto, entre 1970 e 2023, destaca o primeiro Plano Diretor de Jacareí. É o primeiro momento importante deste quadro da evolução e involução legislativa urbana.

Em 2003, outro importante evento legislativo, pois o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí é instituído neste ano. E em 2018, uma grande

mudança no ordenamento territorial do Município de Jacareí, com a ADIN, e esse marco se tornou um ponto de destaque.

**b) Plano Diretor**

Na camada referente à legislação municipal, os Planos identificados ao longo deste estudo aparecem em ordem cronológica com a sua respectiva vigência. O primeiro plano é o Plano Diretor Local e Integrado, de 1970, e o segundo é o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, de 2003, com revisões em 2007 e 2012. Além da Lei Orgânica do Município, que estabelece diretrizes para o planejamento urbano e a necessidade de elaboração de legislação municipal para este fim.

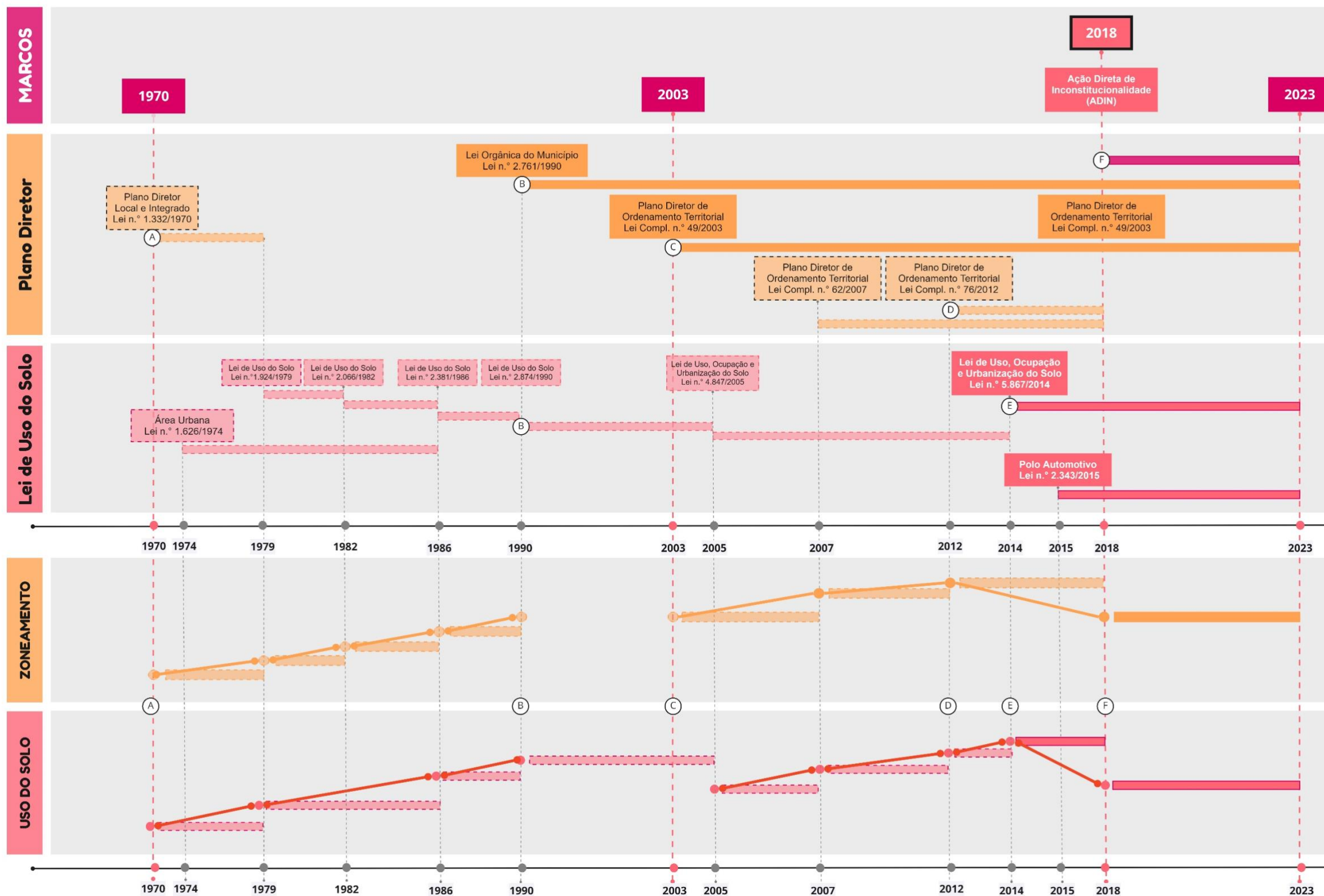
**c) Lei de Uso do Solo**

Aqui, a camada trata da legislação referente ao uso do solo na área urbana do município. São 5 legislações sobre o tema antes da Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, Lei n.º 5.867 de 2014, em vigor.

**d) Zoneamento e Uso do Solo:**

Essas duas camadas revelam a interdependência entre a legislação do uso do solo e o Plano Diretor municipal. A criação deste cenário considera relevante a legislação urbanística de ordenamento territorial do Município de Jacareí. Assim como no quadro anterior, a importância da legislação urbana não deve ser ignorada, mas este trabalho mostra a interdependência entre a principal legislação municipal e o ordenamento territorial. Dessa forma, o desenho do cenário legislativo permite visualizar a configuração do quadro jurídico, os pontos de inter-relação e abre espaço para estudar os possíveis conflitos ao longo do tempo.

Quadro 3 – Evolução e Involução na legislação urbanística de Jacareí/SP



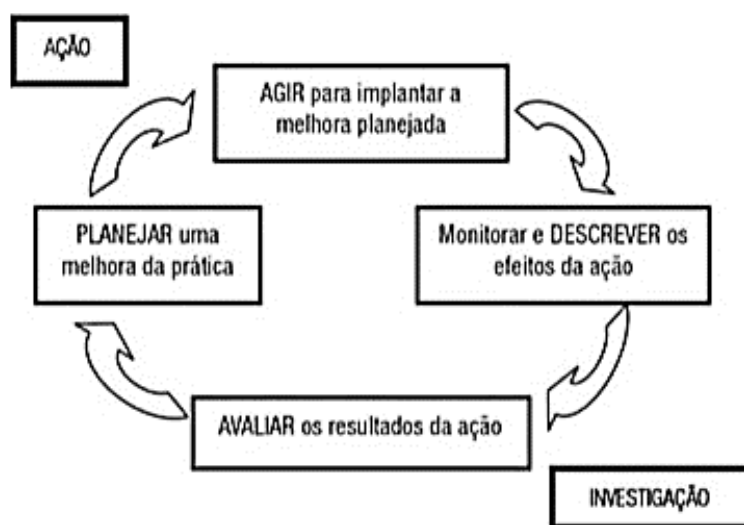
Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2023), com base na legislação urbanística

Antes de revelar o resultado, é preciso esclarecer a classificação adotada: “evolução” e “involução”, para podermos empregar esses termos adequadamente neste quadro “jurídico-temporal”.

A alteração do uso do solo e o zoneamento acompanham o desenvolvimento urbano do município, através do ciclo de produção legislativa, que pode ser classificado através do ciclo de investigação-ação descrito por David Tripp (2005): para resolver um problema, é necessário identificá-lo, elaborar um plano de ação, colocá-lo em prática, monitorar os seus resultados e avaliar a sua eficácia. A maioria dos processos de elaboração de políticas públicas segue o mesmo ciclo (TRIPP, 2005).

Nesse contexto, é coerente classificar como “evolução” quando o ciclo de produção legislativa é completo, com as etapas descritas no ciclo de investigação-ação, apresentado na Figura 22, parte do processo de elaboração da legislação urbanística.

Figura 22 – Representação em quatro fases do ciclo básico da investigação-ação.



Fonte: Tripp (2005).

Usando essa lógica, quando chamamos de “involução”, o período de vigência da lei não cumpriu as etapas de monitorar e avaliar. A lei foi instituída sem o planejamento total. No estudo de caso do Município de Jacareí, o ciclo foi alterado,

devido à aplicação da ADIN em 2018, sem avaliação e monitoramento, o que deveria fazer parte do planejamento urbano habitual.

Desta forma, os pontos de inter-relação demarcados no Quadro 3 – Evolução e Involução na legislação urbanística de Jacareí/SP, mostram o caminho de evolução e involução.

Do ponto (A) ao ponto (B), nos anos de 1970 e 1990, tanto o uso do solo quanto o zoneamento mostraram evolução através da integração entre as mudanças no uso do solo e zoneamento dados pelo Plano Diretor e Lei de Uso do Solo. Entre os pontos (B) e (C), não havia uma legislação específica para o zoneamento urbano, apenas a lei de uso do solo traçava as diretrizes para o solo urbano. Em (C) e (E), a integração entre a legislação urbanística e o plano diretor é sistemática, demonstrando uma evolução periódica. O ponto (F) mostra o declínio do uso do solo e zoneamento, com consequências negativas decorrentes da ADIN em 2018.

A atuação sob a forma de regulamentação do uso do solo em relação à cronologia determinada no Quadro 2 deve ser analisada para que se possa fazer comparações e entender a evolução e involução do ordenamento territorial do município em relação ao Plano Diretor vigente.

Lembramos que o objetivo específico desse trabalho é analisar as inter-relações na legislação urbanística, estudando a trajetória histórica de elaboração e vigência dessas leis e sua influência na transformação e estruturação do espaço urbano e território municipal. A presente reflexão é relevante para compreender como a legislação urbanística interfere no processo de formação e estruturação das cidades, o que nos leva a uma discussão a respeito do papel do Estado no planejamento urbano.

É importante decodificar essas inter-relações e identificar a competência legislativa urbanística. Isto se dá pelo fato de existir uma dependência mútua entre os códigos legislativos urbanos, que não são excludentes, sendo crucial que essa relação esteja bem identificada para o planejamento urbano e a gestão pública administrativa.

Fica claro que o planejamento urbano precisa seguir as diretrizes federais e estaduais da política urbana para se concretizar através da legislação urbanística municipal.

## 5.2 Os Conflitos Territoriais no Município de Jacareí

Entre as muitas conceituações possíveis, podemos entender o território como o espaço de interações dos subsistemas natural, construído e social, subsistemas que compõem o meio ambiente nacional, regional e local. Luiz Antônio Soares (2009) afirma que o território não se entende apenas como entorno físico onde se desenrola a vida humana, animal e vegetal e onde estão contidos os recursos materiais, mas compreende também a atividade do homem que modifica esse espaço (SOARES, 2009).

Em síntese, os conceitos de ordenamento territorial podem ser examinados sob dois aspectos. De um lado, pressupõe a ideia de ordem como procedimento ideal, adequado à valorização humana. De outro lado, enquanto o ordenamento territorial visa proporcionar qualidade de vida, observa-se ser outra a realidade no período técnico-científico-informacional.

A organização social, atualmente, é diretamente influenciada pela necessidade de interferência na organização do espaço, onde as formas geográficas são reestruturadas conforme o interesse do planejador na inserção do território específico na ordem mundial. De acordo com Milton Santos (2002), o planejamento que causou as atuais crises nas economias locais, ocorreu em três fases sucessivas, sendo a primeira ligada à penetração pela força e as outras duas à ideologia como fator de domínio.

Ainda segundo Milton Santos (1999):

o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas: o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p. 6).

“Ordenamento”, derivado de “ordem”, significa que as relações sociais são condicionadas por um arranjo do espaço para uma finalidade predeterminada, orientando a sociedade para esse objetivo (SOARES, 2009). Dessa forma, percebe-se que a ordenação territorial funciona como fator de organização do espaço a partir das ações do Estado, ou seja, um conjunto de ações coordenadas cujo objetivo é incentivar o crescimento ordenado do espaço.

A regulamentação urbana estabelece o uso pretendido para cada área do território, por meio de um conjunto de regras que devem ser seguidas. Todo espaço habitável tem regras, de acordo com sua função urbanística. Assim, todo o uso do solo urbano deve ser regulamentado no plano urbanístico e nas outras normas urbanísticas que decorrem dele.

Além do Plano Diretor, é preciso mencionar alguns outros instrumentos que fixam diretrizes urbanísticas diferenciadas para determinadas áreas do território de uma cidade. Esses instrumentos devem estar descritos no Plano Diretor, portanto, os complementam de alguma forma. Não cabe, dentro deste estudo, abordar o tema completamente, no entanto, é importante lembrar que existe um ritual a ser seguido, com normas estabelecidas por lei.

### **5.2.1 Conflitos de uso do solo urbano**

Como abordado anteriormente, houve aumento da ocupação urbana com loteamentos a leste do rio, que se espalharam para São José dos Campos. Do outro lado do rio, o crescimento urbano se estende também a oeste, com ênfase para os empreendimentos imobiliários próximos à cidade de Guararema, e a noroeste, em direção a cidade de Igaratá, ao longo da Rodovia Dom Pedro I (SP 65) que existe desde 1972.

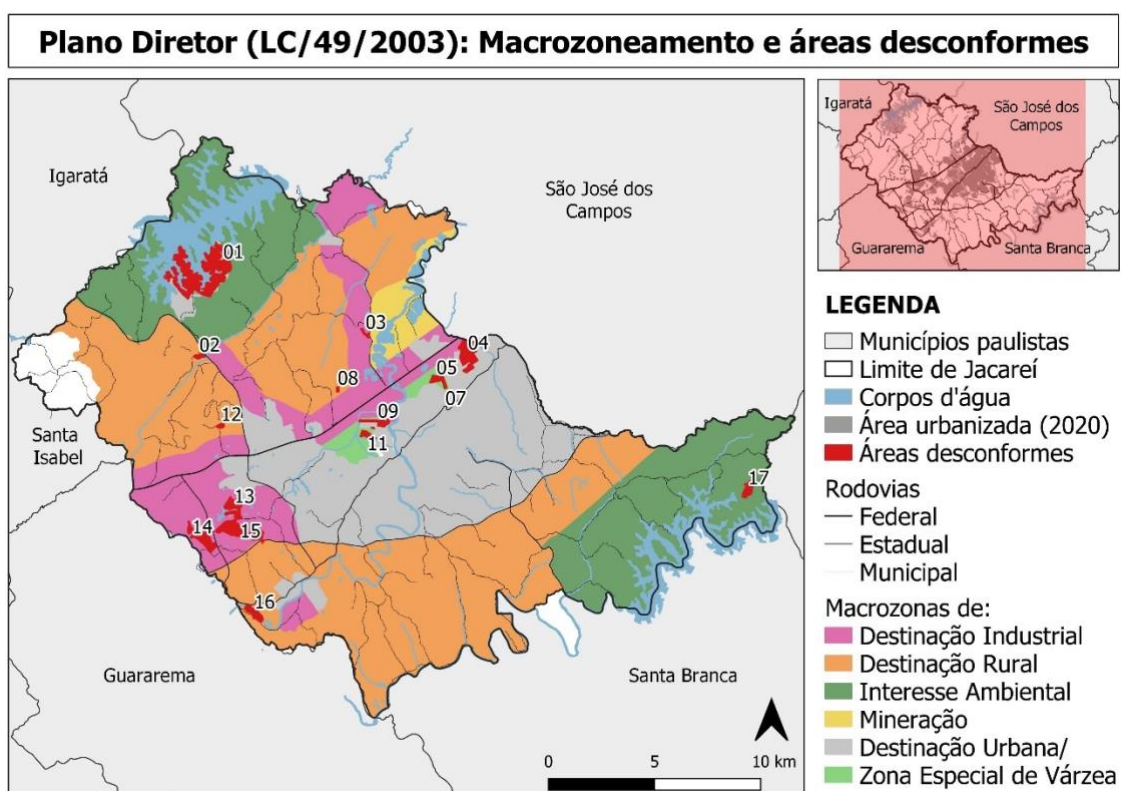
A área urbana de Jacareí situa-se entre os dois maiores eixos rodoviários que ligam a região metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba, além de revelar algumas das principais induções do crescimento urbano nas imediações do entroncamento entre as rodovias Pres. Dutra e Dom Pedro I, além disso, vale lembrar que, neste último eixo que dá acesso à região de Campinas, o município observou a tendência recente à implantação de chácaras de recreio nas vizinhanças da Represa do Jaguari, a nordeste do território municipal (JACAREÍ, 2022).

A atual vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí, Lei n.º 49 de 2003, implica em conflitos territoriais, uma vez que o plano ordena um território de 2023 sob regras de 2003. A ADIN declarou todas as revisões do Plano Diretor inconstitucionais, fazendo com que a Lei Complementar n.º 49/2003 voltasse a ser aplicada, causando instabilidade no ordenamento urbano da cidade.

Como demonstrado no material técnico para a revisão do Plano Diretor de Jacareí<sup>22</sup>, é possível identificar empreendimentos e loteamentos que estão em macrozona diferente daquela originalmente aprovada no PDOT de 2003, Figura 23. Os imóveis aprovados ou implantados sem a incidência das leis, porque mais tarde, tais leis foram consideradas inconstitucionais, estão hoje em outro tipo de macrozona, ocasionando o uso não previsto para determinada atividade e/ou habitação já consolidada (JACAREÍ, 2022).

O fato de leis municipais serem inconstitucionais afetou o planejamento, sob o fato que essa limitação deve ser cumprida para novos empreendimentos, mesmo que interfira nos que já existem. Desta forma podem surgir novos negócios nos locais onde o zoneamento foi revertido para 2003, com problemas com as atividades que já estão estabelecidas.

Figura 23 – Áreas em conflito de uso do solo com o Plano Diretor de 2003



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosemback (Segovplan).

<sup>22</sup> <https://www.jacarei.sp.gov.br/plano-diretor-estudos-tecnicos/>

O documento sobre o cumprimento das diretrizes do PDOT de 2003, o Relatório de Monitoramento (JACAREÍ, 2022) mostra a organização atual da cidade. A reinserção desses locais no macrozoneamento delimitado pela Lei Complementar n.º 49/2003, sem considerar suas características de uso do solo, gera insegurança jurídica devido à alteração de ordenamento, às aprovações que o município fez legalmente quando as leis ainda estavam em vigor, antes da ADIN. É importante ressaltar que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 apresenta, como diretriz para as áreas rurais, industriais e de interesse ambiental, o impedimento para a urbanização em lotes residenciais (JACAREÍ, 2022).

A hipótese aqui levantada para a delimitação da Macrozona de Destinação Industrial a oeste, em 2003, é que resultou da expectativa de ampliação das indústrias nesta área, com fundamento no fato de que o loteamento industrial “Parque Industrial Arthurville”, com 457 lotes em uma área de 2,84 km<sup>2</sup>, estava com uma Licença Urbanística válida em 2000. No entanto, essa direção para a região é oposta aos objetivos do Plano Diretor de 2003, que a considerava adequada para a urbanização do solo desde que atendesse requisitos de preservação ambiental.

Segundo a Carta Geotécnica de 1992, que faz parte do “Caderno de Caracterização de 2002”, documento técnico usado na elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003, a área foi identificada como propícia para urbanização, com a divisão do terreno subordinada às suas características físicas e topográficas. Apesar disso, a região de 30,20 km<sup>2</sup>, que se inicia na Rodovia Dom Pedro I e se estende nos limites da Rodovia Presidente Dutra e Rod. Carvalho Pinto, até o limite do município de Guararema, foi delimitada como industrial.

Posteriormente, na revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2007, com o abandono do projeto “Parque Industrial Arthurville” e a caducidade de sua aprovação, a área foi enquadrada como Macrozona de Destinação Urbana (MDU) e Zona de Adensamento Restrito, para chácaras, que seriam a transição das zonas mais densamente ocupadas perto do centro e maior integração regional com os usos do vizinho município de Guararema.

Com base nestas explicações, é possível mapear os loteamentos implantados antes de 2000, Figura 23, que ficaram em desconformidade com o Plano Diretor de 2003. Desta forma, na revisão de 2007 essas áreas foram inseridas em

macrozoneamento adequado ao uso, incluindo a área do empreendimento industrial Avibrás Aeroespacial (17), implantado na região da represa de Santa Branca, e dos loteamentos Recanto dos Pássaros (1) na região da represa do Jaguari, ambos anteriores a década de 2000. Assim, a dinâmica constante de crescimento da cidade indica que o planejamento do município e o ordenamento de seu território foi se adequando à realidade da época.

Os empreendimentos que já estavam consolidados, e ficaram em áreas incompatíveis com a vigência da ADIN de 2018, estão na Figura 24 e listados na Tabela 3.

Tabela 3 – Empreendimentos em conflito com o PDOT 2003

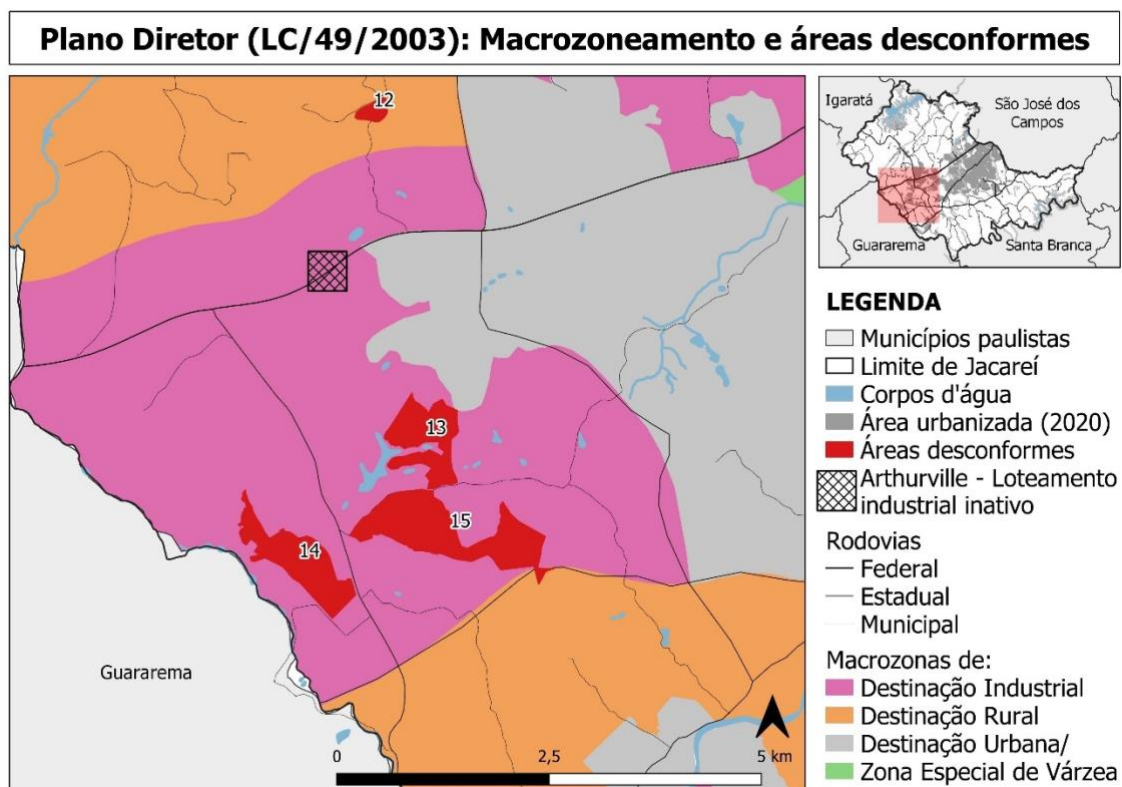
ÁREA	PDOT 2012/2013	PDOT 2003	EMPREENHIMENTO LOTEAMENTO	CONFLITO em 2023
01	MDU/ZAR1	MIA	CHÁC. RECANTO DOS PÁSSAROS I À IV (1976)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA DE INTERESSE AMBIENTAL
02	MDU/ZAC	MDR	22 DE ABRIL (*anterior 2000)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA RURAL
03	MDU/ZAP2B	MDI	FLORADAS ARBOVILLE (2016)	EDIFÍCIO RESIDENCIAL EM MACROZONA INDUSTRIAL
04	MDU/ZAP1	MDI	VILLA BRANCA II (2006)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA INDUSTRIAL
05	MDU/ZAP2B	MDU/ZEV	CONJ. CASA BELLA (2008)	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL EM ZONA DE VÁRZEA
06	MDU/ZAP2B	MDU/ZEV	NOVA RODOVIÁRIA (2011)	EQUIPAMENTO PÚBLICO EM ZONA DE VÁRZEA
07	MDU/ZAP2B	MDU/ZEV	EDUCAMAI JACAREÍ (2014)	EQUIPAMENTO PÚBLICO EM ZONA DE VÁRZEA
08	MDI	MDR	FRIGORIFICO SUPER FRIO (2014)	EMPREENHIMENTO PARTICULAR EM MACROZONA RURAL
09	MDU/ZAP2B	MDU/ZEV	JARDIM TERRAS DE CONCEIÇÃO (2005)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM ZONA DE VÁRZEA
10	MDU/ZAP2B	MDU/ZEV	NEW LIFE CONDOMINIUM I (2001)	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL EM ZONA DE VÁRZEA
11	MDU/ZAP2B	MDU/ZEV	CENTRAL PARK (2007)	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL EM ZONA DE VÁRZEA

12	MDU(NÚCLEO)	MDR	JARDIM SANTANA (1969)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA RURAL
13	MDU/ZAR1	MDI	RES. PARQUE LAGO DOURADO (2008)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA INDUSTRIAL
14	MDU/ZAR1	MDI	PARQUE RESIDENCIAL JEQUITIBÁ (2003)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA INDUSTRIAL
15	MDU/ZAR1	MDI	CH. GUARAREMA (década de 1970)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA INDUSTRIAL
16	MDU/ZAC	MDI	VALE ENCANTADO (2003)	LOTEAMENTO RESIDENCIAL EM MACROZONA RURAL
17	MDI	MIA	AVIBRÁS AEROESPACIAL (1979)	EMPREENHIMENTO PARTICULAR EM MACROZONA DE INTERESSE AMBIENTAL

Fonte: Jacareí (2022).

Em meio às áreas com uso do solo conturbado, sobressaem-se os loteamentos residenciais estabelecidos em Macrozona de Destinação Industrial. Sem dúvidas, os loteamentos e empreendimento identificados em conflito de uso do solo são significativos, mas as áreas que envolvem usos conflitantes, como parte do loteamento Villa Branca II (4), o Edifício Residencial Arboville (3), Residencial Parque Lago Dourado (13), Parque Residencial Jequitibá (14) e Chácara Guararema (15), são especialmente relevantes devido ao histórico de mudança de macrozoneamento na revisão do Plano Diretor de 2007 e 2012/2013.

Figura 24 – Lotes residenciais em MDI – Plano Diretor de 2003



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (Segovplan).

Apenas analisando o Plano Diretor, o zoneamento urbano e as normas que regulam o uso do solo e o direito de construir é que se torna possível, em cada caso, identificar o conjunto de regras que regulam a ocupação do solo urbano. Conforme afirma Carlos Vinícius Alves Ribeiro (2019):

Não por outro motivo, o Plano Diretor, como instrumento central na ordenação do solo urbano, tende a ser estável, ainda que com revisões necessárias. As diretrizes da ocupação do solo urbano partem necessariamente do regramento realizado pelo Plano Diretor (CUNHA FILHO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2019, p. 113).

O Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano convive com outras técnicas de planejamento e de implementação de políticas públicas dirigidas ao ordenamento territorial, como as leis de uso do solo. Para haver coordenação entre as finalidades que os indivíduos desejam alcançar no território, surge a necessidade de um planejamento por parte do Poder Público que determine quais as atividades e

a densidade de ocupação possíveis em cada área do espaço que este tem influência (CUNHA FILHO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2019).

O zoneamento, além de classificar as áreas do território segundo o uso/nível de ocupação permitidos, também estabelece regras sobre o tamanho dos lotes, os coeficientes de construção e os recuos que devem ser respeitados pelas edificações, todos esses fatores influenciando os comportamentos desejados pelo plano para as áreas em questão.

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho (2019) afirma que o “controle das regras de zoneamento normalmente ocorre na fiscalização do direito de construir e na concessão de alvarás de funcionamento, alguns dos quais submetidos a revisões periódicas” (CUNHA FILHO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2019, p. 128). Sendo assim, para que a lei cumpra o seu objetivo, é crucial que os órgãos municipais com a atribuição de fiscalizar estejam bem equipados para enfrentar esta tarefa, o que, infelizmente, ainda é um grande desafio, até para cidades grandes.

Dois pontos são relevantes quanto ao zoneamento: o caráter democrático da sua formação e regras de transição proporcionais que preservem, o máximo possível, os usos que eram permitidos pelo planejamento anterior. Como é de conhecimento geral, o valor do terreno urbano está diretamente ligado às infraestruturas que o atendem, assim como às facilidades de usufruto que a legislação confere ao proprietário. Sendo assim, qualquer alteração regulatória que interfira nessas variáveis tende a afetar não somente a liberdade das pessoas como também o valor dos terrenos, razão pela qual justifica o processo de elaboração de leis ser transparente e participativo como o Plano Diretor.

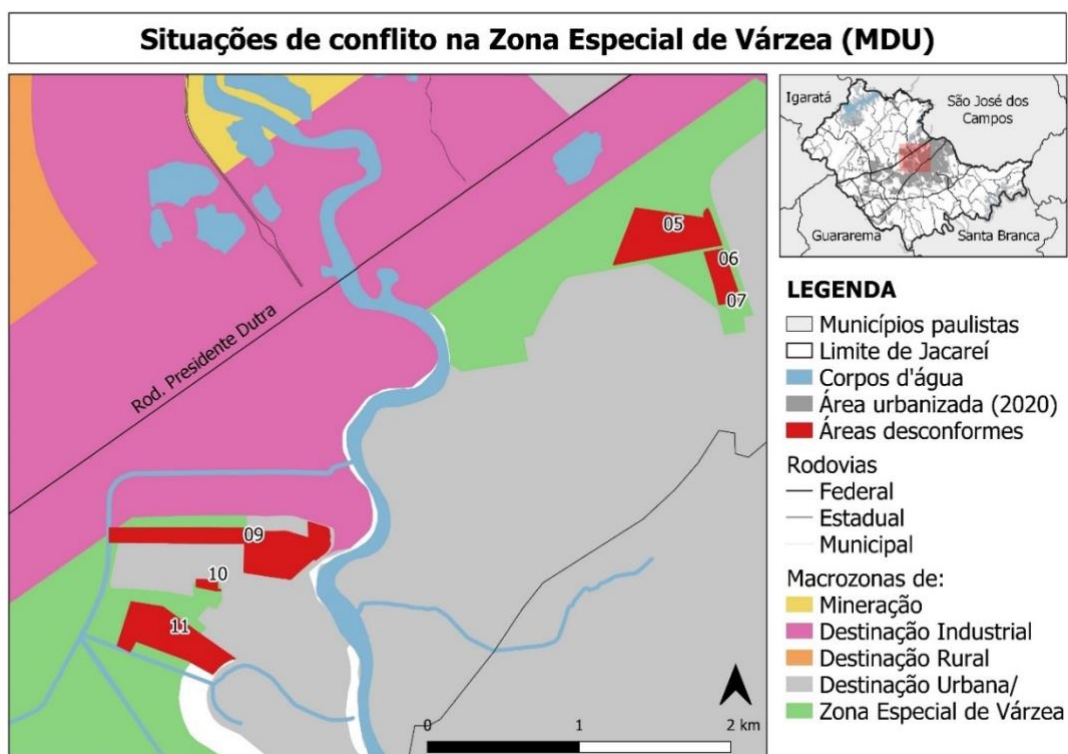
Além de uma proteção mínima dos indivíduos contra o zoneamento posterior, há na doutrina a defesa de que usos desconformes que existiam antes da nova legislação, desde que regulares para o período original em que foram exercidos, devem ser permitidos (MEIRELLES, 2006).

No que diz respeito aos loteamentos e empreendimentos em conflito de uso do solo, foi necessária uma análise técnica fundamentada no direito para a concessão de Licenças Urbanísticas. Com a ADIN de 2018, a legislação urbanística voltou à época de 2003 e os pedidos de Licença Urbanística e Habite-se em análise, que já estavam protocolados, precisaram de uma investigação mais aprofundada. Por outro

lado, os pedidos já autorizados também precisaram de análise específica. A questão incomum sobre os empreendimentos novos ou em expansão é o grande desafio que os órgãos municipais com a atribuição de licenciamento enfrentam. É possível identificar nas áreas levantadas, o conflito inerente ao uso do solo com o retrocesso ao Plano Diretor de 2003. Nesse caso, é certa a possibilidade de loteamentos residenciais terem como vizinhas indústrias, só permitidas em Macrozona de Destinação Industrial.

Outra área de conflito de uso de solo relevante para este trabalho é a Zona Especial de Várzea (ZEV), Figura 25, que se encontra na Macrozona de Destinação Urbana com parâmetros mais restritivos de ocupação por conta das características do solo. Nas revisões do Plano Diretor, as áreas delimitadas foram readaptadas, diminuindo os limites estabelecidos anteriormente. As características físicas que limitam o uso e a ocupação do solo urbano, cujo objetivo é proteger, manter e recuperar os aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos, deram lugar a áreas de maior permissão de adensamento populacional.

Figura 25 – Áreas em Conflito na ZEV de 2003 – referente a Tabela 3



Fonte: Elaborado por Roberta Guerra Rosembach (Segovplan).

Os limites da ZEV sofreram alterações nas revisões posteriores, entretanto, em 2018, com a ADIN, que julgou procedente a declaração de inconstitucionalidade, as revisões perderam efeito, e as áreas delimitadas como ZEV na Lei Complementar n.º 49/2003 voltaram a prevalecer com o perímetro inicial.

O autor Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho (2019) defende que é relevante que outras práticas sejam consideradas para a proteção de direitos, como o “direito de protocolo”, que assegura que propostas apresentadas sob a validade da legislação passada sejam examinadas segundo a lei revogada, desde que determinadas condições sejam cumpridas. É crucial que, quando o legislador está projetando alterações no zoneamento, ao aumentar as limitações em áreas já estabelecidas, utilize a técnica chamada “zoneamento de transição”. Essa técnica visa uma disciplina mais flexível quanto às proibições de uso em áreas próximas, em comparação com as áreas onde o uso do solo está permitido (CUNHA FILHO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2019).

Segundo Ricardo Cintra Torres de Carvalho, no “direito de protocolo” a aplicação da legislação é a vigente ao tempo em que o pedido foi protocolado, e não da legislação vigente ao tempo da apreciação e do deferimento do pedido administrativo. Tais questões podem ser vistas sob dois ângulos: um, a legislação aplicável ao pedido, se outra foi editada após o protocolo; outro, as condições em que a legislação anterior deva ser aplicada, se ressalvada na legislação nova (CARVALHO, 2017).

Uma das regras fundamentais de direito é que “o tempo regula o ato”. Sendo assim, os atos jurídicos são controlados pela lei que existia no momento em que foram cometidos. Embora a inconstitucionalidade de leis municipais tenha afetado o zoneamento da região em que esses loteamentos estão inseridos, essa nova limitação deve ser aplicada e respeitada para futuro empreendimento. Uma vez que aqueles já consolidados observaram as regras da época em que foram aprovados, eles não podem ser prejudicados.

E quanto aos loteamentos e empreendimentos com uso do solo conflitante no Município de Jacareí? A sentença de 28 de maio de 2018 trouxe as novas considerações jurídicas que alteraram a Lei Complementar n.º 49 de 2003, data que separou a análise dos protocolos para antes e depois da ADIN. O corpo técnico

necessitou de orientação jurídica para agir em diversas análises, além de novos mapas de macrozoneamento e zoneamento que precisaram ser elaborados e divulgados. O planejamento urbano sofreu com o revés, afligindo os profissionais que trabalham na cidade além do direito de uso da propriedade particular com permissões que regrediram. Como bem observa Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho (2019):

Em havendo incidência de leis antagônicas sobre uma mesma realidade, fica ao interprete responsável pela sua aplicação a tarefa de fazer a respectiva concordância quando a decidir uma questão concreta, a partir de critérios que nem sempre são pacíficos (CUNHA FILHO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2019, p. 117)

Sobre os empreendimentos listados anteriormente, como parte do loteamento Villa Branca II, o Edifício Residencial Arboville, Residencial Parque Lago Dourado, Parque Residencial Jequitibá e Chácaras Guararema, é importante notar que são espaços residenciais que estão inseridos em uma região industrial. Isso significa que o uso do solo nas proximidades permite a instalação de grandes indústrias, que só são permitidas em Macrozona de Destinação Industrial.

O ordenamento territorial é uma ferramenta de gestão territorial que pode criar áreas e tendências territoriais. É formado por elementos sociais, naturais e histórico-culturais. Nesse contexto, a ordenação do território pode ser uma ferramenta que ajude a minorar as disparidades espaciais em todos os níveis de planejamento, uma vez que há uma inclinação para a fragmentação das políticas públicas territoriais na escala nacional (LIMA; ALVES, 2018).

Dessa forma, é possível compreender que a organização do território deve ser o foco das políticas territoriais, baseando-se em fatores que permitam identificar as áreas vulneráveis e o aproveitamento de suas potencialidades, a fim de auxiliar na gestão unificada do território nacional, o que, conseqüentemente, ajudaria na criação de políticas de crescimento regional.

A discussão do desenvolvimento regional está ligada aos conceitos da ordenação do território para minimizar as diferenças do desenvolvimento nos espaços. Sendo assim, é preciso rever a atuação do governo, com políticas de integração nacional, visando o crescimento em suas diferentes escalas.

### **5.2.2 Conflitos de planejamento multiescalar na RMVPLN**

A organização do território tem um objetivo político de promover o crescimento das áreas, através da disposição física dos lugares, com ações do governo que fazem parte do planejamento do espaço em benefício da sociedade em seu todo. Dessa forma, o território é entendido como um conjunto de ações que, interligadas, propõem o crescimento socioespacial.

O poder público deve ter participação e interlocução com os movimentos sociais. Deve poder contar com boas condições, tanto financeiras quanto de pessoal, para incentivar o debate democrático, garantindo acesso à informação, acompanhamento, fiscalização e monitoramento constante.

Em 2021 a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) deu continuidade ao processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), com a contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Em outubro de 2021, a SDR publicou um canal de comunicação com plataformas e recursos de publicação das agendas e trabalhos desenvolvidos pela equipe técnica da FIPE.

Cinco oficinas, representando as 5 sub-regiões, foram realizadas em plataforma digital entre 5 e 21 de outubro, com participação de poderes públicos estadual e municipal, e representantes de entidades locais, universidades e sociedade civil de suas respectivas sub-regiões. O material apresentado nas oficinas foi realizado em parceria com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) (JACAREÍ, 2019).

Na etapa de participação, o Caderno de Propostas foi apresentado aos técnicos municipais. Seria de se esperar um quadro técnico heterogêneo com características diversas, nas instâncias municipais ligadas à política urbana, nos municípios que compõem a RMVPLN. Mas, basta observar no Quadro 4, que dos 39 municípios que compõem a região metropolitana, 15 municípios não possuem Plano Diretor.

Quadro 4 – Municípios e Planos diretores na RMVPLN

SUB-REGIÃO	MUNICÍPIO	PLANOS DIRETORES
1	CAÇAPAVA	LC n.º 254 de 2007
	IGARATÁ	<b>Não possui</b>
	JACAREÍ	LC n.º 49 de 2003
	JAMBEIRO	<b>Não possui</b>
	MONTEIRO LOBATO	LC n.º 1650 de 2017
	PARAIBUNA	<b>Não possui</b>
	SANTA BRANCA	<b>Não possui</b>
2	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	LC n.º 612 de 2018
	CAMPOS DO JORDÃO	Lei n.º 2737 de 2003
	LAGOINHA	<b>Não possui</b>
	NATIVIDADE DA SERRA	Lei n.º 706 de 2017
	PINDAMONHANGABA	Lei n.º 03 de 2006
	REDEÇÃO DA SERRA	<b>Não possui</b>
	SANTO ANTÔNIO DO PINHAL	<b>Não possui</b>
	SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	Lei n.º 1841 de 2016
	SÃO LUÍZ DO PARAITINGA	Lei n.º 1.347 de 2010
	TAUBATÉ	Lei n.º 412 de 2017
TREMEMBÉ	Lei n.º 283 de 2014	
3	APARECIDA	Lei n.º 3401 de 2006
	CACHOEIRA PAULISTA	<b>Não possui</b>
	CANAS	<b>Não possui</b>
	CUNHA	<b>Não possui</b>
	GUARATINGUETÁ	Lei n.º 23 2006
	LORENA	Lei n.º 244 de 2016
	PIQUETE	<b>Não possui</b>
	POTIM	Lei n.º 108 de 2020
4	ROSEIRA	<b>Não possui</b>
	ARAPEÍ	LC n.º 278 de 2014
	AREIA	LC n.º 05 de 2014
	BANANAL	LC n.º 016 de 2014
	CRUZEIRO	LC n.º 2266 de 1990
	LAVRINHAS	Não possui
	QUELUZ	LC n.º 715 2016
5	SÃO JOSÉ DO BARREIRO	<b>Não possui</b>
	SILVEIRAS	<b>Não possui</b>
	CARAGUATATUBA	LC n.º 42 de 2011
	ILHABELA	LC n.º 421 de 2006
	SÃO SEBASTIÃO	LC n.º 263 de 2021
	UBATUBA	LC n.º 2892 de 2006

Fonte: Elaborado por Claudia Ciapina Roldão (2022), a partir das leis citadas.

Nas oficinas participativas da sub-região 1, em fevereiro de 2022, o prefeito de Jacareí, Sr. Izaías José de Santana, apresentou propostas ao material disponibilizado para os municípios. O material publicado no sítio web do PDUI RMVPLN, “Memórias consolidadas do processo participativo do PDUI”<sup>23</sup>, traz as falas do prefeito. Destacamos, aqui, as que dizem respeito ao ordenamento territorial e ao polo tecnológico. O gestor alertou ser importante lembrar que, apesar de as diretrizes demarcarem as macrozonas em todos os municípios, ao efetuar essa demarcação, a equipe da FIPE considera apenas a demarcação legal:

É preciso pensar numa válvula de escape para a revisão municipal dessas demarcações. Se elas ficarem no PDUI, atrasadas no tempo e não atualizadas de acordo com o uso efetivo, essa diretriz será um impedimento para discussão e será um grande instrumento por parte de opositores para neutralizar essa revisão no âmbito municipal. [...]

[...], aqueles municípios que não têm planos diretores atualizados, [...] o plano do estado vai exercer de neutralizar essa discussão e criar um impedimento político legal e um argumento bastante forte para a neutralidade dessa discussão no âmbito municipal (SÃO PAULO, 2022a)

O município, através de seu gestor e de um documento técnico apresentado à FIPE, demonstra a complexidade da atual situação de seu território diante da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2211306-55.2017.8.26.0000 (ADIN)<sup>24</sup> e da revogação das revisões do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2007 e 2012. As propostas do PDUI consideraram o macrozoneamento do município de Jacareí disciplinado no PDOT de 2003 e mantêm a situação de insegurança jurídica atual. Outra questão levantada pelo Município de Jacareí foi sobre a necessidade de se discutir a vocação do polo tecnológico de São José dos Campos:

Nesse momento é oportuno fazer essa discussão porque pelo arranjo jurídico institucional hoje existente, o polo é para o município de São

---

<sup>23</sup> <https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/CADERNO-DE-MEMORIAS-CONSOLIDADAS-2.pdf>

<sup>24</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 147, e parágrafo único, da Lei Complementar no 49, 12 de dezembro de 2003, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jacareí, e das Leis Complementares no 62, de 20 de abril de 2007, no 76, de 14 de dezembro de 2012 e no 77, de 20 de maio de 2013, do mesmo Município – Regras municipais que se incompatibilizam com o princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável na tutela do ambiente, prestigiado pelo art. 191 da Constituição Paulista - Ação precedente.

José dos Campos, estimula o governo local, o desenvolvimento local e estimula a prestação de serviços para as cidades vizinhas [...]

[...] O polo está em São José dos Campos, mas, tem que ser da região metropolitana, senão não faz sentido os municípios continuarem estimulando se o arranjo jurídico assumido fomenta apenas São José dos Campos. Tem que ser um Polo estadual para a região toda. (SÃO PAULO, 2022a)

A Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux (1977), que enfatiza a localização das indústrias em áreas específicas e os efeitos da instalação de polos tecnológicos, explica a inquietação do Município de Jacareí na oficina de participação, e mostra como investimentos em um Polo Tecnológico que atenda exclusivamente um município tende a criar diferenças sociais e econômicas.

Em dezembro de 2022, Figura 26, no encontro do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte<sup>25</sup>, o PDUI foi apresentado aos representantes dos municípios que a compõem. Em uma breve explicação, foram apresentados os objetos principais da ordenação territorial com o zoneamento regional e as diretrizes gerais para a ordenação territorial, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e rural, entre outros pontos expressos na lei que criou a região metropolitana.

---

<sup>25</sup> [https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/PPT-RMVPLN\\_CD\\_02.12.2022.pdf](https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/PPT-RMVPLN_CD_02.12.2022.pdf)

Figura 26 – Reunião do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN



Fonte: Governo de São Paulo... (2022).

O Macrozoneamento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana, como mostra a Figura 27, propõe o macrozoneamento para a RMVPLN nos seguintes termos: a Macrozona de Consolidação da Urbanização; a Macrozona de Preservação Ambiental; e a Macrozona de Uso Sustentável. A Câmara Temática de Gestão do PDUI deverá, constantemente, supervisionar as revisões e modificações dos elementos que compõem o Ordenamento Territorial da RMVPLN. Em sua primeira reunião após a aprovação e sanção da lei que aprovar o PDUI, o Conselho de Desenvolvimento da Unidade Regional deliberará sobre a criação da Câmara Temática de Gestão do PDUI, estabelecendo: objetivos, atribuições e composição, especificando o número de integrantes, titulares e respectivos suplentes ou os órgãos, ou entidades que os indicarão.



municipal são um dos entraves que dificultam e impedem a execução da política metropolitana nos limites territoriais dos municípios. É nítido que a dificuldade na conciliação entre a legislação urbanística regional e municipal pode gerar problemas nas questões referentes às políticas municipais e sua relação com as diretrizes metropolitanas, com graves consequências na promoção de uma ligação entre elas.

A coordenação da revisão do Plano Diretor de Jacareí deverá ler as diretrizes do PDUI com os conteúdos mínimos do Estatuto da MetrÓpole, inclusive definição de diretrizes para as funções públicas de interesse comum; macrozoneamento da unidade territorial urbana; diretrizes para o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; delimitação de áreas com restrição à urbanização; diretrizes para implementação da política pública de regularização fundiária urbana.

O novo modelo de gestão interfederativa tem como foco o bem-estar social em detrimento do interesse individual dos municípios. As tarefas serão divididas entre os entes federados que fazem parte da unidade territorial para facilitar o crescimento urbano — o que não se limita apenas aos municípios da região metropolitana, mas também aos Estados envolvidos e a União Federal, caso seja necessário.

### **5.3 O Desafio do Planejamento Urbano e Gestão Territorial**

Marcelo Lopes de Souza (2002) explica que planejamento e gestão não são termos com significação exatamente iguais, pois apresentam diferentes contextos temporais e são atividades diversas. O planejamento é sempre ligado ao futuro, prevê a evolução de um fenômeno, simula os desdobramentos de um processo, para se precaver de problemas ou aproveitar benefícios. A gestão diz respeito ao presente, ou seja, administrar os recursos existentes conforme as necessidades imediatas. Planejamento e gestão são conceitos distintos, mas se complementam ao serem planejadas ações previamente (SOUZA, 2002).

Planejar e administrar são tarefas que acontecem em períodos distintos. A primeira necessita de um olhar para o futuro, de imaginação e projeção. A segunda é motivada pela necessidade, pela urgência do presente e pelas condições que estão disponíveis. É no ponto de encontro entre a necessidade e a projeção que se tornam eficazes e eficientes esses dois dispositivos, pois podemos atualizar, reorganizar ou

refazer o que foi imaginado segundo o que é possível. A interseção entre planejamento e gestão leva à capacidade de aprimorar esses dispositivos, tornando-os mais flexíveis e ajustados às mudanças sociais.

A cidade é viva, complexa e mutável, logo, o planejamento e a gestão urbana deve favorecer o seu desenvolvimento. Como se dá o desenvolvimento urbano em uma sociedade tão diversa e desigual? A ciência das políticas públicas é complexa, não só devido à multidimensionalidade de seu objeto de estudo, mas também pela variedade de estratégias analíticas existentes.

Como bem afirma Luiz Felipe Hadlich Miguel (2019), é dever do administrador público implementar políticas que atendam às necessidades das pessoas afetadas pelo âmbito de suas competências, para melhorar as condições de vida urbana. Além disso, deve avaliar quais fatores devem guiar a decisão administrativa de bem executar a função pública, especificamente em benefício daqueles que habitam a cidade (MIGUEL, 2019).

Política pública pode ser definida como um plano do governo, uma série de ações para cobrir carências nas áreas de atuação do Estado, visando atingir metas bem definidas, demonstrando a ordem de prioridades, alocando os recursos necessários para a sua concretização e o tempo previsto para a obtenção dos resultados.

Sob o princípio de que a convivência nas cidades deve ser sadia e organizada, as políticas públicas de caráter urbanístico devem ser baseadas em um enfoque de desenvolvimento urbano sustentável. Projetos urbanos atuais procuram cuidar do meio ambiente e da saúde, entre outras questões (MIGUEL, 2019).

Como afirma Debora Sotto (2020), a integração das políticas setoriais com o Plano Diretor não precisa de previsão legislativa, podendo ser uma consequência do próprio Plano Diretor, sendo este um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Dessa maneira, os planos municipais de mobilidade, saneamento, descarte de resíduos, drenagem urbana, habitação, assistência social, saúde e educação devem concordar com o Plano Diretor, que funciona como um eixo central das políticas públicas municipais (SOTTO, 2020).

O artigo 129, inciso III, da Constituição Federal dá ao Ministério Público a função de promover inquérito civil e ação civil pública para proteger o patrimônio

público e social, o meio ambiente e outros interesses coletivos, os quais estão, invariavelmente, relacionados às questões urbanas. Nesse aspecto, é importante ressaltar o que a doutrina diz sobre a atuação do Ministério Público nos casos onde a Administração Pública cometeu uma omissão. Sua atuação, no que diz respeito à implantação de políticas, é feita por meio de ações civis públicas ou ações fora do judiciário, como inquéritos civis públicos, atas compromissórias, recomendações e compromissos de ajuste de conduta (VICHI, 2007).

A discussão das cidades nas transformações de políticas e planos urbanos, deveria ser mediada, não judicializada. Ou seja, enquanto o deslocamento é prejudicial por não ser mediado, por outro lado, ele assegura ao cidadão seus direitos constitucionais, embora sem acesso ao poder, o resultado então seria comprometido. Como afirma João Aparecido Bazolli (2013),

neste contexto a judicialização, além de representar um retrocesso, no aspecto participativo, pela falta do empoderamento, isola as decisões, não interage e na maioria das vezes, mesmo atendendo aos interesses da população, fica distante do seu cotidiano (BAZOLLI, 2013).

A cidade não é indiferente e deve ser considerada uma força ativa, instrumento eficiente para criar empregos e renda e promover o progresso. Este fato revela a urgência de superar as dificuldades de uma política urbana, que ainda tem problemas graves que requerem nova análise, para melhorar as ações ao nível local e regional.

A administração de cidades requer a existência de ferramentas que permitam a execução das estratégias e objetivos para a realização da sustentabilidade do planejamento urbano. Os instrumentos de gestão são os mecanismos previstos na legislação para a prática administrativa.

Outro requisito diz respeito ao controle social. Conforme afirmam os autores Lopes *et al* (2022), cabe ao município promover a gestão democrática pela participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Os Conselhos Gestores, estruturados sob a forma de órgãos colegiados deliberativos, devem assegurar a participação da sociedade civil e dos movimentos populares, com a devida assessoria técnica (LOPES *et al.*, 2022).

Ainda, ao longo do ciclo da política urbana, deve-se dar assessoria técnica à promoção da educação urbanística, à capacitação da sociedade e à condução à

implementação dos instrumentos que melhor satisfaçam o interesse público da sociedade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após avaliar as seções apresentadas, pode-se refletir sobre os resultados alcançados e a hipótese original, que supõe que a visão geral da integração entre a legislação urbanística e o Plano Diretor acelera os processos de planejamento e gestão territorial e é indispensável para a compreensão do planejamento urbano.

O método qualitativo, analítico e descritivo, com revisão bibliográfica e documental, procurou, sem muito êxito, documentos técnicos nos arquivos da administração pública para encontrar o histórico da produção legislativa com a temática do planejamento territorial, em especial no Município de Jacareí, o estudo de caso escolhido para a pesquisa. Identificou-se a relevância de um setor que lida com questões de planejamento urbano ininterruptamente, pois os documentos devem estar à disposição para serem consultados num local acessível. É crucial ter a noção de que a administração pública sofre variações segundo o tempo, com trocas na liderança, o que afeta o processo de planejamento urbano.

Além do método qualitativo, também usamos a observação participante, ou seja, participando das atividades referentes às produções legislativas urbanísticas, especialmente na revisão do Plano Diretor. Neste tópico, o objetivo do estudo foi analisar a participação popular, a produção legislativa, a produção técnica, as normas de orientação e as esferas de poder nos conflitos de poder. A produção legislativa pode causar um ambiente de disputa, o que é uma característica dos atores que atuam nesta área. A pesquisa, realizada através da observação participante, permitiu acompanhar os procedimentos e os resultados obtidos em cada etapa da revisão.

Através da observação participante, o trabalho revelou a politização do urbanismo, a ideologia do discurso social e a disputa entre poderes, substituindo as discussões em conferências e audiências através da participação pública pela suspensão do processo, ignorando os desejos da sociedade e isolando decisões de um Conselho Gestor eleito por meio democrático.

Diversos objetivos públicos e privados devem ser considerados numa gestão urbana que visa a igualdade social, pois a ocupação do território tem como base a análise de diferentes interesses. É necessário que haja um diálogo para se conhecer a diversidade de interesses e que a administração pública seja transparente em

relação às necessidades da sociedade. Só é possível participar da criação e execução de políticas públicas em uma sociedade civil organizada.

Ao acompanhar esse processo de revisão do Plano Diretor, foi possível identificar que um grupo de forças que mantêm uma estrutura social não deve ser conduzido pelo controle social, mas sim pelo seu conteúdo. Luiz Pereira (1970) afirma que o controle social, seja ele conservador ou inovador, subentende o manejo de técnicas sociais. Sendo assim, a formação da população no processo decisório, na elaboração das normas, é importante, pois o cidadão se sente um colaborador nas decisões relativas ao planejamento urbano. Isso é construído sobre a base da transparência, acessibilidade e prevenção de interesses privados, protegendo os interesses públicos. Sem participação popular e estudos, é inconcebível construir ou alterar o Plano Diretor, pois isso violaria preceitos para a qualidade de vida.

É importante salientar que toda legislação urbana municipal deve concordar com o Plano Diretor, e que a legislação urbanística, como instrumento de ordenamento territorial, tem vínculos que podem tanto criar conflitos de uso quanto resolvê-los.

É preciso descobrir esses vínculos, identificando a capacidade legislativa para assuntos urbanos. Isto se dá pelo fato de existir uma dependência mútua entre os códigos legislativos urbanos, que não são excludentes, e é crucial que essa relação esteja bem identificada para o planejamento urbano e a gestão pública administrativa. Desta forma, o planejamento urbano precisa seguir as diretrizes federais e estaduais da política urbana para se efetivar na legislação municipal. O trabalho de monitoramento do gestor neste aspecto deve ser constante, acompanhando todas as esferas que podem ordenar o mesmo território.

O presente trabalho teve em vista refletir sobre a técnica de construção legislativa do planejamento territorial, inclusive na atuação da gestão pública, como o planejamento urbano tem relação inerente com a elaboração de legislação urbanística e com o controle social. Não coube abordar os conflitos sociais que podem ser identificados no território municipal, e sim estudar os conflitos no ordenamento territorial que a legislação urbana, se conduzida desconexamente, pode gerar, interferindo na condução do desenvolvimento urbano.

A regulamentação urbana estabelece o uso de áreas do território por meio de regras. Todo espaço urbano tem regras de acordo com sua função. Dessa forma, todo espaço urbano deve ser regulamentado no plano urbano e nas demais diretrizes urbanas que decorrem dele. Os municípios podem complementar a legislação federal e estadual, mas sua principal competência é executar a política urbana através do planejamento e controle do uso do solo urbano.

A metodologia usada para criar os quadros jurídicos, que surge dos primeiros estudos, visa mostrar de maneira prática como a interação entre o Plano Diretor e a Legislação Urbanística afeta o planejamento territorial no Município de Jacareí. É um panorama inédito, elaborado por pesquisas qualitativas, analíticas e descritivas, com revisão bibliográfica e documental.

A elaboração desse quadro permitiu a criação de uma ferramenta de estudo histórico a partir da leitura da integração entre leis. Esse caminho pode ser percorrido para novas legislações e contribui para o planejamento urbano de Jacareí. Essa técnica visual de identificar os pontos de conflito e de integração entre a legislação pode contribuir para a construção da continuidade da história legislativa municipal.

Os conflitos territoriais são entendidos pela maneira como o território está organizado, através das políticas territoriais, identificando as áreas sujeitas a uma legislação vulnerável do ponto de vista municipal e regional. Os obstáculos apontados no planejamento urbano, que dificultam e impedem que as políticas urbanas municipais sejam aplicadas e as políticas metropolitanas sejam executadas adequadamente, são questões para reflexão a respeito dos desafios no processo de planejamento urbano que não cabe apenas ao gestor público, mas a toda a população.

Este estudo deixa outras áreas de pesquisa em aberto, tais como: a normatização e as ações envolvendo as diferentes escalas de planejamento, que atuarão nos conflitos apontados; a continuidade da revisão do Plano Diretor a partir de agora e a maneira como os atores envolvidos resolverão os conflitos na gestão dos obstáculos do caminho percorrido até o momento. Além disso, abre-se caminho para futuras reflexões sobre a gestão urbana através da legislação urbana, o direito à cidade e a unificação das lutas sociais. Em sentido amplo, há muito que se abordar sobre esse aspecto do acesso à cidade.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. L. D.; MOTTA, G. L. **Jacareí através dos tempos**. Jacareí: Fundação Cultural Jacarey, 1999.
- ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade e Natureza**, v. 25, n. 2, p. 239-254, 2023.
- BATISTA, M. Plano Diretor e conformidade da legislação urbanística. *In*: VIEIRA, B. S. **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 249-269.
- BAZOLII, J. A. A judicialização das políticas urbanas. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB**, n. 13, p. 14693-14720, 2013.
- BRANDÃO, C. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 107, p. 57-76, jul/dez 2004.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2012.
- BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Dário Oficial da União**, Brasília, 1979.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- BRASIL. Lei 10.57/2001, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.
- BRASIL. Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005. **Ministério das Cidades: Conselho das Cidades**, Brasil, 2005.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13089.htm). Acesso em: 30 dez. 2022.
- BRASIL. RESOLUÇÃO N.º 164, D. 2. D. M. D. 2. Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. Brasil: [s.n.], 2014.
- BREGA, J. F. F.; SCHIRATO, R. N. M. Função social da propriedade Urbana e condicionamento da propriedade. *In*: MEDUAR, O. *et al.* **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 75-99.
- BRITO, V. C.; MATTEDI, M. A.; SANTOS, G. F. D. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-30, jan/jun 2017.

CARVALHO, R. C. T. D. Sobre o direito de protocolo. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, n. 46, p. 165-169, Jan-Mar 2017.

CHALAS, Y. O Urbanismo: pensamento "Fraco" e pensamento prático. *In:* (ORG.), E. M. P. **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008. p. 19-42.

CHOAY, F. **O Urbanismo Utopias e Realidades: Uma Antologia**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1965.

CUNHA FILHO, A. J. C.; RIBEIRO, C. V. A.; MONTEIRO, V. Planejamento, urbanismo e as normas reguladoras da ocupação do solo. *In:* MEDAUAR, O. *et al.* **Direito Urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 101-151.

DEÁK, C. **A Cidade do burgo à metrópole (Da cidade ao urbano)**, 1991. p. 1-13. Disponível em: [https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/deak\\_1991\\_cidade\\_burgo\\_metropole.pdf](https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/deak_1991_cidade_burgo_metropole.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

DEL RIO, V. **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.

EMPLASA. **Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2012. 128 p.

FERNANDES, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. *In:* ALFONSIN, B. D. M.; FERNANDES, E. **Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano 20, n.1, p.212-233, 2013.

FERNANDES, E. O “direito à cidade” e a “cidade como bem comum”: dois conceitos em transformação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 9-21, jul./dez. 2021.

FERNANDES, M. A. **Planejamento urbano participativo: mapeamento dos problemas da cidade pelos seus diversos atores**. São Paulo: Editora Caujina, 2018.

FERREIRA, V. C. S. Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania. **Âmbito Jurídico**, julho 2012.

FIPE. **Guia metodológico do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. São Paulo: Estado De São Paulo, 2021. p. 1-9.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GEO JACAREÍ. **Mapas**. 2022a. Disponível em: <http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/mapas2022/index.html>. Acesso em: 20 set. 2022.

GEO JACAREÍ. **[Encontros Participativos]**. 2022b. Disponível em: <http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/mapas2022/index.html>. Acesso em: 15 out. 2022.

GEO JACAREÍ. **[Propostas para o Plano Diretor]**. 2022c. Disponível em: <http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/propostasplanodiretor2022/index.html>. Acesso em: 15 out. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, C.; OLIVEIRA, J. O. S. D. Introdução à urbanização contemporânea: Espaços e paisagens na região do Vale do Paraíba (SP). *In*: COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. **Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, v. 5, 2010. p. 33-65.

GOVERNO DE SÃO PAULO finaliza o plano de desenvolvimento de 10 regiões do Estado. **Revista da Associação Paulista de Municípios**, n. 95, p. 6-9, 2022. disponível em: <https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/?p=1749>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GREVETTI, R. B. O plano diretor como instrumento de política urbana. **Jus Navigandi**, p. 1-38, 2018.

GUIMARÃES, A. A ordem jurídica urbana e o direito à cidade: uma leitura crítica sob o olhar da Constituição Federal de 1988. *In*: (COORD.), D. C. L. **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito a cidade**. Belo Horizonte: FORUM, 2020. p. 193-227.

HEPNER, A. **Desenho urbano, capital e ideologia em São Paulo: centralidade e forma urbana na marginal do rio Pinheiros**. 342f. 2010. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regiões de Influência das Cidades: 2018 / IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Estimativas da População, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>. Acesso em: 02 nov. 2021.

JACAREÍ LANÇA Leitura Comunitária online para Plano Diretor. **Nossa Jacareí**, 2022. Disponível em: [https://www.nossajacarei.com.br/2022/03/jacarei-lanca-leitura-comunitaria-online-para-plano-diretor/?fbclid=IwAR13kEw\\_Fr4bv-2w9B269Y5Bkjb3symt01kPsvolsjtBfVIP\\_J23mwQIPw4](https://www.nossajacarei.com.br/2022/03/jacarei-lanca-leitura-comunitaria-online-para-plano-diretor/?fbclid=IwAR13kEw_Fr4bv-2w9B269Y5Bkjb3symt01kPsvolsjtBfVIP_J23mwQIPw4). Acesso em: 15 set. 2022.

JACAREÍ. Lei 1.332/1970, de 25 de fevereiro de 1970. *In*: JACAREÍ. **Plano Diretor de Jacareí**. [S.l.]: Prefeitura Municipal, 1970a.

JACAREÍ. **Área de expansão, Zona Urbana**. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1970b. 1 mapa, color. Escala sem escala.

JACAREÍ. **Zoneamento proposto pelo Plano Diretor**. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1970c. 1 mapa, color. Escala sem escala.

JACAREÍ. Lei 1.924/1979, de 27 de novembro de 1979. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí, e dá outras providências, **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1979.

JACAREÍ. Lei 2.761/1990, de 31 de março de 1990. Lei Orgânica do Município de Jacareí. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1990.

JACAREÍ. Lei 2.874/1990, de 20 de dezembro de 1990. Instituiu o uso e ocupação do solo no município de Jacareí. **Diário de Jacareí**, Jacareí, 1990.

JACAREÍ. Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. **Diário Oficial**, Jacareí, 2003a. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/C492003.html>.

JACAREÍ. **Zona de destinação urbana**. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2003b. 1 mapa, color. Escala sem escala.

JACAREÍ. **Macrozoneamento**. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2003c. 1 mapa, color. Escala 1: 1.60.000.

JACAREÍ. Lei 4.847/2005, de 07 de janeiro de 2005. *In*: Institui o Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Jacareí, 2005.

JACAREÍ. Lei 5.100, de 17 de outubro de 2007. Altera a Lei nº 4.847 de 2005. **Diário Oficial**, Jacareí, 2007.

JACAREÍ. Lei 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 do Município**, Jacareí, 2014.

JACAREÍ. Lei 5.952 de 25 de junho de 2015. Dispõe sobre a instituição do Polo Automotivo e Tecnológico do Município de Jacareí. **Diário Oficial**, Jacareí, 2015.

JACAREÍ. **Decreto n.º 936 de 13 de dezembro de 2019**. Jacareí: [s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.sdr.sp.gov.br/desenvolvimento-regional-lanca-plataformas-digitais-para-apoiar-planos-de-desenvolvimento-urbano-integrado-de-cinco-regioes-do-estado/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

JACAREÍ. **Caderno de leitura técnica**: Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020. Jacareí: Prefeitura de Jacareí, 2021a.

JACAREÍ. Eleição do Conselho Gestor do Plano Diretor registra mais de 900 votantes. **Diário de Jacareí**, 2021b. Disponível em: <https://diariodejacarei.com.br/cidade/eleicao-do-conselho-gestor-do-plano-diretor-registra-mais-de-900-votantes>. Acesso em: 20 set. 2022.

JACAREÍ. **Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial 2003/2022**. Jacareí: Prefeitura de Jacareí, 2022. p. 89.

JACAREÍ. **Plano diretor Jacareí**: caderno de leitura técnica diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020. Jacareí: Prefeitura, 2023. Disponível em: <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Caderno-t%C3%A9cnico.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

LACERDA, N. O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 31, p. 77-93, maio 2013.

LANG, J. **Urban design**: a typology of procedures and products. Burlington: Architectural Press, 2005. 421 p.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, M. C. D. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. *In*: LEME, M. C. D. S. F. A.; GOMES, M. A. F. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU/USP/FUPAM, 1999.

LENCIONI, B. S. **Um lugar no Tempo**: o Largo do Bom Sucesso e O Largo da Estação. 2. ed. São José dos Campos: Alfraprint Copiadora Ltda, 2019.

LIMA, L. G. D.; ALVES, L. D. S. F. Aproximações teóricas-conceituais entre ordenamento do território e desenvolvimento regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, p. 142-146, 2018.

LOPES, D. *et al.* Planos diretores: atuação profissional, participação e interesse público - a luta do SASC. *In*: LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES, O. **Confrontos na cidade [recurso eletrônico]**: luta pelo plano diretor nos 20 anos do

Estatuto da Cidade. Florianópolis: Arquitetura e Urbanismo/UFSC, 2022. p. 607 - 626.

LYNCH, K. **A Imagem da Cidade**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1959.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil. *In*: MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 121-192.

MAIS dois bairros recebem as Leituras Comunitárias nesta quarta-feira. **Nossa Jacareí**, 2022. Disponível em: <https://www.nossajacarei.com.br/2022/03/mais-dois-bairros-recebem-as-leituras-comunitarias-nesta-quarta-feira/>. Acesso em: 20 set. 2022.

MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. D. F. A Ideia do Ciclo de Análise de Políticas Públicas. *In*: BAPTISTA, T. W. D. F. A. **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 513 p.

MELO, G. M. A Vedação ao Retrocesso e o Direito do Trabalho. **Revista Tribunal Regional Trabalho 3ª Região**, v. 52, p. 67-74, 2010.

MENDES, J. T. O Plano Agache e o Rio de Janeiro: Propostas para uma cidade Jardim-Desigual. **Revista Habitus**, v. 10, n. 2, p. 113-124, 2012.

MIGUEL, L. F. H. Políticas públicas e planejamento urbanístico. *In*: MEDAUAR, O. *et al.* **Direito urbanístico**: estudos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 243-248.

MOREIRA NETO, P. R.; MELLO, L. F. D. Desenvolvimento econômico, população e impactos ambientais: mudanças contemporâneas no extremo leste paulista. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., 2010. Caxambu. **Anais...**, ABEP: Caxambu, 20 set 2010.

MOREIRA NETO, P. R.; ZANETTI, V.; LIMA, C. Formação da Rede Urbana do Vale do Paraíba Paulista. *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 12., 2912, Porto Alegre. **Anais...**, Porto Alegre, 2012.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**: Anotações à Lei n. 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

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

OLIVEIRA, C. M. D. *et al.* **Democracia participativa no direito urbanístico**. São Carlos: EduFSCar, 2016. 131 p.

OLIVEIRA, M. D.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. D. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, p. 322-334, maio/ago 2018.

PEREIRA, L. História e Planificação. *In: Ensaios de sociologia do desenvolvimento*. [S.l.]: Livraria Pioneira Editora, 1970. cap. 1, p. 9-51.

PERROUX, F. O conceito de Polo de Crescimento. *In: SHWARTZMAN, J. Economia Regional: textos Escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 145-156.

PINTO, V. C. Regime Jurídico do Plano Diretor. **Senado Feral, Consultoria Legislativa**, p. 24, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/150>. Acesso em: 2 out. 2022.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

POPULAÇÃO de Jacareí ainda pode participar da 'Leitura Comunitária' online. **Diário de Jacareí**, 2022. Disponível em: <https://diariodejacarei.com.br/cidade/populacao-de-jacarei-ainda-pode-participar-da-leitura-comunitaria-online>. Acesso em: 17 set. 2022.

QUINTO JUNIOR, L. D. P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, p. 187-196, 2003.

QUINTO JUNIOR., L. D. P. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana. *In: Planejamento Urbano no Brasil*. Chapecó: Argos, 2008. p. 311.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RECH, A. U.; GULLO, M. C.; SCUR, L. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2019. 129 p.

RIO DE JANEIRO. Estado. **Planta geral da estrada de ferro central do Brasil e dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais com a indicação da zona de 100 quilômetros atribuída a Estrada de Ferro Central mandada organizar pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Artes Gráficas, 1980. 1 mapa, color., 65 x 91 cm. Escala 1: 1.000.000.

SANTOS, F. G. D. Participação democrática e gestão urbana. *In: MEDUAR, O. et al. Direito Urbanístico - Estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 153-164.

SANTOS, M. Territórios e dinheiro. **GEOgraphia**, v. 1, n. 1, p. 1-7, 1999.

SANTOS, M. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? *In: SANTOS, M. Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SÃO PAULO. Estado. Lei complementar nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012. Cria a região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas. **Assessoria Técnico-legislativa**, São Paulo, 2012.

SÃO PAULO. Estado. **Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989**. São Paulo: Constituição do Estado de São Paulo, 1989.

SÃO PAULO. Estado. Lei Complementar nº 1.258/2015, de 12 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, altera dispositivo da Lei Complementar nº 1.166, de 2012, e dá providências correlatas, **Assessoria Técnico-Legislativa**, São Paulo, 2015.

SÃO PAULO. Estado. **Memórias consolidadas do processo participativo do PDUI**. São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/CADERNO-DE-MEMORIAS-CONSOLIDADAS-2.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

SÃO PAULO. **Reunião Conselho de desenvolvimento Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. 2022b. Disponível em: [https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/PPT-RMVPLN\\_CD\\_02.12.2022.pdf](https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/PPT-RMVPLN_CD_02.12.2022.pdf). Acesso em: 7 dez. 2022.

SAULE JUNIOR, N.; BRUNO, F. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. [S.l.]: Instituto Pólis, 2008.

SAULE JUNIOR., N. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. *In: Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-65.

SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, L. A. A. O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial. *In: ALMEIDA, F. G. D.; SOAREA, L. A. A. Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Berttrand Brasil, 2009. p. 61-83.

SOTTO, D. A Participação popular e a aderência ao Plano Diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: Breves reflexões sobre a teoria das

fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. *In:* (COORD.), D. C. L. **Direito Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: FORUM, 2020. p. 19-34.

SOUZA, L. C. G. **Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos: o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana**. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA, M. L. D. **Mudar a Cidade: uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, M. E. B. A Urbanização Pré-Capitalista. *In:* SPOSITO, M. E. B. A. **Capitalismo e Urbanização**. [S.l.]: Geografia Contexto, 2000.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: glocalization and the politics of scale. *In:* COX, K. (edit.). (1997). *Spaces of globalization: reasserting the power of local*. New York; London: the Guilford press, 1997, p. 137–166.

TAVARES, H. M. Estratégias de Desenvolvimento Regional: Abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes. *In:* RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M.; **Política e Planejamento Regional: uma coletânea**. Brasília: Gráfica Movimento, 2013. p. 224.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 344-367, 2018.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, 31, n. 3, p. 443-466, set/dez 2005.

ULTRAMARI, C. Significados do urbanismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, 16, n. 25, p. 166-184, junho 2009.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano *In:* MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 75-104.

VICHI, B. D. S. **Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 231 p.

VIEIRA, E. T. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional: o Vale do Paraíba Paulista na segunda metade do século XX**. São Paulo: Tese (Doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: doi:10.11606/T.8.2009.tde-03022010-143611. Acesso em: 27 dez. 2022.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. D. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, 8, n. 2, mai-ago 2012. 344-369.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em perspectiva**, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999. p. 170-243.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [s.n], 2005. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO\\_DO\\_PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf). Acesso em: 13 set. 2022.