

**URBANIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ:
SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO DO SOLO E OS DESAFIOS
NA APLICABILIDADE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Cíntia Franco Alvarenga Abdo
Universidade Vale do Paraíba – UNIVAP
cintia.abdo@gmail.com¹

Pedro Ribeiro Moreira Neto
Universidade Vale do Paraíba – UNIVAP
pedroribeiro@univap.br

RESUMO:

Este trabalho tem como objetivo apresentar breve estudo sobre a urbanização do município de Jacareí, a evolução da legislação municipal urbanística, a partir da década de 1970, e suas propostas de controle sobre o ordenamento e ocupação do território, até o recente marco legal que disciplina a regularização fundiária urbana e rural, Lei Federal nº 13.465/2017. Esta Lei atribuiu aos municípios brasileiros a formulação de políticas públicas para a promoção da regularização de núcleos informais consolidados, por meio de um conjunto de ações de ordem técnica, ambiental e social, sem observar o ordenamento do território. A partir do que a nova lei disciplina, são apresentadas as lacunas que surgiram no processo de regularização fundiária, no município de Jacareí, para que o núcleo informal consolidado atenda as demais leis sobre o uso e ocupação do solo municipal e os desafios em colocá-la em prática.

GT 09 – “Metrópole, metropolização e dinâmica espacial contemporânea”

¹ Coorientadora desta pesquisa: Professora Doutora Sandra Maria Fonseca da Costa, UNIVAP.

INTRODUÇÃO

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

Muito deste processo se relacionou às políticas desenvolvimentistas, influenciadas pela CEPAL² (MELLO E SOUZA, 2012). A partir desta realidade, há a formação do pensamento nacional pela modernização que envolve meios de produção e a densa espacialidade. “Enfim, modernização implicava no caso brasileiro necessariamente valorização do espaço” (MORAES, 2002, p.96).

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

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

² Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948, pela ONU.

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

Pode-se, desse modo, falar em uma metropolização contemporânea da “desmetropolização”, fenômenos que se dão simultaneamente. O perfil urbano se torna complexo, com tendência à onipresença da metrópole, através de múltiplos fluxos de informação que se sobrepõe aos fluxos de matéria e são o novo arcabouço de sistemas urbanos (SANTOS, 2008, p.10).

Pelas novas forças de irradiação ou desconcentração, para todo o território nacional, temos uma redefinição do sistema urbano nacional, através da formação de novas aglomerações urbanas e metropolitanas, do fortalecimento das cidades médias (GOMES, OLIVEIRA, 2010, p. 43). A transição pós-metropolitana de São Paulo ocorreu de forma linear em relação ao Vale do Paraíba, em direção ao interior paulista, ocasionando a urbanização regional e uma mudança paradigmática na verdadeira natureza do processo de urbanização sinalizando a transformação da urbanização metropolitana para a regional (SOJA, 2013, 150 apud LENCIONI, 2015, p.10). A estrutura regional do Vale do Paraíba, privilegiado pelas cidades situadas às margens da rodovia Presidente Dutra, teve essa configuração da urbanização regional reforçada pela ocupação das indústrias em terrenos situados às margens da estrada. Há que se reconhecer os riscos da excessiva concentração urbana no conjunto São José dos Campos - Jacareí, como consequência direta das forças de mercado que organizam as economias de aglomeração, carregando marcas da total ausência de programas regionais relacionados à organização do território no período de intensificação destas ocupações (MOREIRA NETO, MELLO, 2010, p.83), o que limitou os municípios a elaborarem leis para o uso do solo e deixou evidentes marcas de periferação do território. Com os municípios brasileiros acompanhando a evolução dos processos de urbanização, iniciaram as políticas voltadas ao melhor ordenamento do território.

Apesar da cidade ser “vista como um produto social” e para entendê-la busca-se “relacionar o processo de reprodução do capital ao de produção do urbano” (LENCIONI, 2017,

p.79), as cidades se transformaram em espaços caóticos, que careciam de regulação, de políticas públicas para amenizar os problemas advindos de políticas econômicas, desconectadas da realidade social do país. Neste contexto, entender o desenvolvimento das cidades, acompanhando a evolução das leis que regem as ocupações do território, possibilita compreender como as políticas públicas, voltadas para melhoria no planejamento e ordenamento do solo, têm buscado ganhos de qualidade de vida e bem-estar, para o morar e viver da população.

Ao invés de ser uma questão técnica cuja resposta é de ser encontrada dentro dos limites do universo jurídico, a produção da legislação urbana constitui um processo político, já que é uma dimensão do mesmo conflito social que se encontra na raiz da produção da cidade (FERNANDES, 2000, p.208).

Dentre os instrumentos urbanísticos do planejamento urbano desenvolvidos na legislação brasileira, pode ser citado o zoneamento, difundido no Brasil a partir do século XX. Este instrumento é caracterizado pela aplicação de um sistema legislativo, normalmente em nível municipal, que regula o uso e ocupação do solo urbano por parte dos agentes de produção do espaço urbano, tais como as construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis e o próprio Estado. A maioria das cidades brasileiras adota o zoneamento de uso do solo como um instrumento determinante de planejamento urbano. “O zoneamento pode ser entendido com um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares” (SILVA, 1995, apud FERNANDES, 2000, p.219).

Assim, no campo da legislação urbana brasileira, o Direito tem sido instrumento de uma disputa por um modelo de cidade: de um lado serviu aos interesses capitalistas que configuraram uma cidade excludente e segregadora e, mais recentemente, tem servido de ferramenta a movimentos sociais e setores interessados na mudança dessa cidade a fim de transformá-la em um território mais efeito à justiça social, inclusive disputando o sentido ético desse conceito.

Segundo Villaça (1999), o zoneamento é a legislação urbanística que varia no espaço urbano. No Brasil, o zoneamento tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século passado. A principal característica do direito urbanístico refere-se ao fato de

ser um instrumento normativo, a partir do qual o poder público atua no meio social e no domínio privado para ordenar o espaço no interesse coletivo.

Assim, o direito urbanístico constitui-se num conjunto de normas urbanísticas que objetivam organizar os espaços urbanos, promovendo melhores condições de vida e justiça social à sociedade (SAULE JR, 1997, apud FERNANDES, 2000, p.130).

Esta realidade também pode ser verificada no município de Jacareí. É possível observar que essa preocupação sobre o planejamento urbano visava proporcionar melhor qualidade a quem vivia e se servia da cidade, entretanto, a atuação do legislador municipal esbarra na conjunção de diferentes legislações, o que causa um embrolho jurídico e traz dificuldades para o processo de regularização fundiária. Considerando estes aspectos, contextualizar a evolução das leis municipais, a partir da década de 1970 até as novas regras da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 de regularização fundiária urbana e rural possibilita demonstrar seus reflexos no planejamento urbano, analisando suas inovações e os desafios da adequação da nova norma voltadas às correções do descontrole de ocupações do território frente as limitações encontradas na esfera municipal em relação as regras de ordenamento de seu território.

Neste sentido, este estudo tem como objetivo contribuir para a análise da relação entre a ocupação territorial da cidade média de Jacareí, como resultado do fenômeno da desconcentração de cidades maiores e a relação desta evolução da cidade com as leis de uso e parcelamento do solo ao longo do tempo, suas regras e formas de contenção de irregularidades. Localizada no interior do estado de São Paulo, a cidade integra a região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e divide seus limites com o município de São José dos Campos no eixo da rodovia Presidente Dutra no sentido Rio de Janeiro. Para esse estudo foram analisadas as principais leis municipais do ordenamento urbano de Jacareí; a partir da década de 1970, a eficácia ou não destas normas nas ocupações de seu território e os desafios propostos pela recente lei nacional de regularização fundiária, com as limitações encontradas na esfera municipal em sua aplicabilidade sobre as regras de ordenamento do território.

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental. A partir da análise das Leis municipais de ordenamento urbano, dados demográficos, do IBGE e

disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Jacareí³ foram utilizados na sua construção, assim como mapas sobre a localização do município de Jacareí e localização dos loteamentos em processo de regularização fundiária, também fornecidos pela Prefeitura Municipal.

O MUNICÍPIO DE JACAREÍ E AS LEIS DE ORDENAMENTO URBANO – DE 1970 A 2019

O município de Jacareí (Figura 1) se configura como um importante eixo econômico São Paulo – Rio de Janeiro, sendo cortado pela Rodovia Presidente Dutra – BR 116. Sua população total, em 2010, era de 211.214 habitantes com estimativas do IBGE, para 2019, de 233.662 habitantes⁴ num território de 464,27km². A população urbana correspondia, no Censo de 2010, a 98% da população total.

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

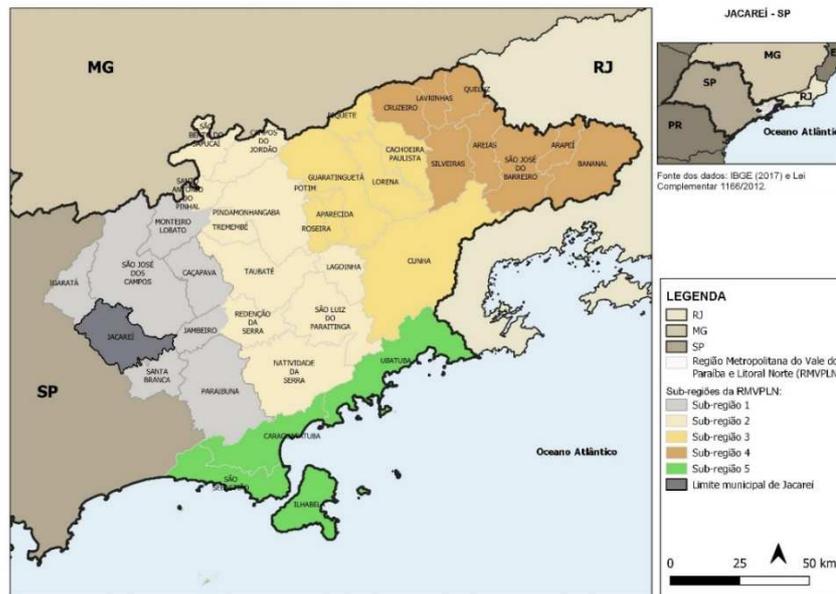
Essa prática foi seguida por boa parte dos municípios brasileiros, movimentados pelas capitais dos estados, que passaram a elaborar seus Planos Diretores seguindo a orientação da forma de organização das cidades internacionais planejadas por urbanistas. Segundo Filgueiras Gomes (2009, p.219), o debate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

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

³ Caderno de Leitura Técnica produzido pela Prefeitura Municipal de Jacareí – Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020.

⁴ Ibidem Caderno de Leitura Técnica – Diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020.

Figura 1 – Localização do município de Jacareí na RMVPLN



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí

A partir deste primeiro Plano Diretor, o município de Jacareí passou a ter o seu zoneamento dividido em diferentes usos: residencial, comercial, industrial e uso especial voltado para os serviços públicos, disciplinando a formas de ocupação do território, tipos de ocupações e atividades permitidas por regiões da cidade, medidas de mitigação para indústrias já estabelecidas em zoneamento residencial, densidade e áreas de expansão urbana.

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

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

uma vida social equilibrada à sua população (moradia, trabalho, circulação e lazer), e buscando, também, sua consolidação como centro industrial, comercial, agrícola e pecuário na região de influência do eixo São Paulo – Rio de Janeiro.

A primeira lei municipal de uso do solo antecedeu a norma federal – Lei nº 6.766/79, sobre o parcelamento do solo urbano nacional e aprimorou zoneamento da cidade em tipos de zonas residenciais, comerciais, industrial, circulação de transporte, usos especiais, turismo e lazer e proteção ecológica. Esse zoneamento proposto era um conceito híbrido, ora se referia a um macrozoneamento, ora a um zoneamento comum, porém linear e não por zonas de atividades.

A existência de normas regrado o planejamento e a ocupação do solo, entretanto, não barraram as aglomerações e ocupações irregulares, sobretudo em áreas mais periféricas da cidade. Data do final da década de 1970, um dos primeiros e maiores assentamentos informais da cidade de Jacareí. Localizado na região norte da cidade, o Jardim Rio Comprido é uma ocupação informal que teve início nos idos de 1977 e somente no ano de 2015 passou pelos primeiros atos de regularização, segundo informações colhidas em Ação Civil Pública promovida pelo Município de Jacareí para a regularidade do local (2004)⁵. Atualmente, o núcleo informal abriga cerca de 1.300 famílias e segue o rito da regularização fundiária da Lei nº 13.465/2017, em uma parceria de trabalho que envolve o proprietário da área e a prefeitura municipal.

Fato é, mesmo dispondo de um conjunto de normas que regem a ocupação de seu território, os municípios encontram dificuldades de aplicabilidade destas leis, o que gera falhas na gestão urbana da cidade. Fernandes (2000, p.131) explica que, de modo geral, o poder público local conta com uma incipiente organização técnica para efetivar as regras urbanísticas estabelecidas e resulta na dificuldade de entendimento dos objetivos do conjunto de normas urbanísticas, na dificuldade de monitoramento do crescimento urbano de acordo com essas normas e na debilidade em fiscalizar sua aplicação, situação essa que se verifica também em Jacareí. Uma nova lei de uso e ocupação do solo passou a vigor no ano de 1982, Lei nº 2.066, que simplificou o zoneamento da cidade em seis classificações: residenciais, comerciais e de

⁵ Dados da Prefeitura Municipal de Jacareí extraídos do processo judicial – ACP nº 0003089-92.2004.8.26.0292 e do processo administrativo de regularização fundiária nº 8233/2019.

serviços, industriais, áreas verdes, equipamentos sociais e usos especiais, seguida por uma nova atualização do zoneamento através da Lei nº 2.381/1986.

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

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

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

Nas últimas duas décadas, as leis municipais passaram a disciplinar o processo de planejamento e gestão urbana do município, integrando ações de diferentes setores do Poder Executivo Municipal. A finalidade expressa é melhorar a qualidade de vida de seus moradores, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas, resguardar e recuperar o meio

ambiente, de modo a permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana⁶.

O Plano Diretor de Ordenamento do Território reflete as regras do Estatuto da Cidade⁷, que a partir de sua vigência se tornou mais amplo que a lei de parcelamento do solo (Lei nº 6.766/79), regrando o planejamento urbano sobre o exercício de construir e zoneamento, sistematizando e inovando as regras urbanísticas até então vigentes (CARDOSO, 2009, p.77). Dentre os instrumentos para desenvolvimento da política urbana, o Estatuto fixa, em seus objetivos, o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana e a regularização fundiária.

Ainda assim, é possível apontar que as legislações que regulam questões referentes à produção, uso e apropriação do território urbano não, necessariamente, estavam vinculadas aos planos municipais, pois estavam embasadas em uma concepção estática do processo urbano, em que o desenho da cidade é previamente definido e transposto para a realidade sob a forma de parâmetros rígidos (FERNANDES, 2000, p.152). Neste sentido, a inovação do Plano Diretor de Jacaré sobre o ordenamento do solo veio com a subdivisão do território municipal em macrozonas de forma a permitir: a identificação e exploração dos seus potenciais; a preservação do patrimônio natural, artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a contenção do espraiamento da área urbana e a minimização dos custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais⁸. O território foi dividido em: Macrozona de Destinação Urbana, Macrozona de Destinação Rural, Macrozona de Destinação Industrial, Macrozona de Mineração e Macrozona de Interesse Ambiental.

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

⁶ Artigo 2º do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – Lei Complementar nº 49/2003.

⁷ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

⁸ Art. 8º da LC nº 49/2003.

determinados locais da cidade, especialmente na área mais adensada e em outros para contenção da urbanização em locais mais distantes dos equipamentos públicos existentes.

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

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PRÁTICA E OS DESAFIOS AO ZONEAMENTO URBANO MUNICIPAL

O cenário das cidades brasileiras não está em consonância com o que a Lei 6.766/1979 determina sobre o parcelamento do solo urbano. Passados mais de quarenta anos, desde sua promulgação, o crescimento das cidades continua tendo como causa a superconcentração do capital demandado pela industrialização, promovendo aumento crescente de população que, quando não está empregada, se “aloja” e não “habita” as cidades, manifestando uma série de problemas urbanos (SPÓSITO, 1998, p.85).

A consequência do ritmo acentuado do crescimento populacional urbano, associado a ausência do poder público, deu margem a irregularidades na ocupação do solo, sem a observância da norma, o que impediu a concretização do direito social à moradia e produziu reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública⁹. A invasão de terras, espontânea ou organizada, é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão de habitação no Brasil (MARICATO, 2002, p.82).

O planejamento urbano aparece, então, como atividade que organiza e operacionaliza as contradições do desenvolvimento desigual e combinado, fruto da divisão social do espaço.

⁹ Exposição de motivos à Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017 - EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades MP CCPR.

Atividade organizadora e operacionalizadora que é, o planejamento baseia-se numa racionalidade técnica deduzida de premissas ideais, mas encontra pela frente uma realidade complexa e, sobretudo, contraditória, poucas vezes passível de tratamentos técnico-rationais (CAMARGO, LAMPARELLI, GEORGE, 2007, p.13).

A Lei Federal nº 13.465/2017 está vigente no território nacional com o intuito de dar o cumprimento adequado do comando constitucional pertinente e que por vezes vinha sendo mitigado por leis que pouco disciplinavam sobre a regularização fundiária urbana e rural. A iniciativa governamental tem como finalidade legalizar a situação da propriedade e das ocupações de milhares de núcleos familiares que há décadas aguardam solução à sua situação precária, conferindo segurança jurídica à moradia¹⁰. Inúmeras são as críticas que o planejamento urbano – e as políticas e práticas urbanas daí decorrentes – recebeu, recentemente, sobre o tratamento que dispensou às cidades, neste século, no que diz respeito ao zoneamento e às legislações de segregação de usos (FERNANDES, 2000, p. 205). Entretanto, a lei de regularização fundiária¹¹, em termos de ordenamento jurídico, teve a finalidade de reorganizar os espaços urbanos a partir de um instrumento corretivo para que o local irregular seja recepcionado pelo ordenamento urbano da cidade e este é o desafio que encontramos na prática.

Neste sentido, seguindo a norma federal, o município de Jacareí aprovou a Lei nº 6.270/2019, a qual repetiu as regras sobre a regularização fundiária e regulamentou esta norma por meio do Decreto nº 789/2009, disciplinando as competências de análise e aprovação dos projetos de regularização entre os órgãos da administração municipal. As formas de regularização fundiária são tratadas a partir da classificação social dos ocupantes dos núcleos informais em duas modalidades:

- a) REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social: voltadas para ocupantes de aglomerados subnormais de baixa renda¹², e;
- b) REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico: voltadas para ocupantes de núcleos informais que não se enquadrem na categoria social.

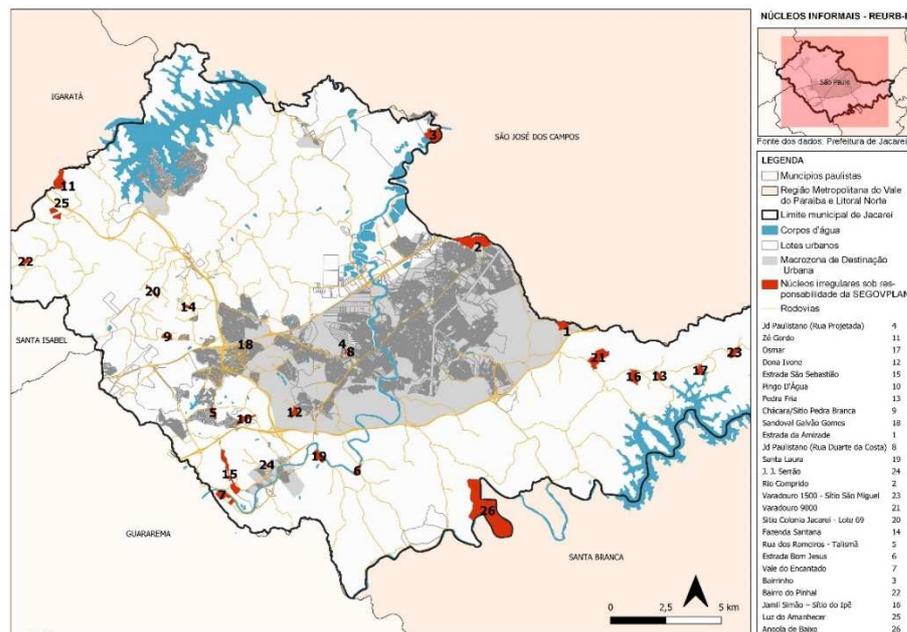
¹⁰ Ibidem EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades MP CCPR.

¹¹ Neste artigo, consideramos regularização fundiária como “o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação” (ALFONSIN APUD FERNANDES, 2000, p. 216).

¹² Compreende a avaliação da renda familiar, que pode ser de no máximo cinco salários mínimos nacional – Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020.

O município de Jacaré possui, atualmente, 43 núcleos informais em seu território¹³, sendo 17 núcleos aptos à aplicação da regularização fundiária de interesse social - REURB-S, e 26 aptos à aplicação de regularização fundiária de interesse específico - REURB-E (figura 2), compostos por assentamentos com uso e características urbanas, unidades imobiliárias informais ou clandestinas, irregulares ou na qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes. Tendo em evidência a regularização fundiária de interesse específico, a lei coloca como possível sua aplicação nos locais onde se inserem edificações irregulares de ocupantes predominantemente com renda e condições sociais de vida melhores que àqueles enquadrados como de interesse social, mas que igualmente não possuem o imóvel regularizado. A previsão da regularização de núcleos irregulares consolidados excluídos da classificação de baixa renda foi uma novidade trazida pela lei de regularização fundiária, inserindo no rol de beneficiários a população com capacidade econômica para a promoção e custeio da regularização.

Figura 2 – Localização dos Núcleos Informais do Município de Jacaré



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacaré

Nestes casos, o ônus da regularização fica ao encargo dos ocupantes dos núcleos de interesse específico e para os núcleos sociais o custeio é do município. A lei de regularização

¹³ Ibidem Caderno de Leitura Técnica – Diagnóstico de Jacaré de 2003 a 2020.

fundiária integra o exercício do direito à cidade, reconhecendo a dimensão do cotidiano, a desalienação da sociedade e, em última instância, a revisão da democracia representativa, uma vez que até mesmo a concepção de cidade e do exercício da política estaria atrelada aos seus espaços públicos (BALBIM, 2018).

É importante observar que os núcleos de interesse específico, monitorados no território municipal e passíveis da regularização fundiária (REURB-E), em sua maioria tem vocação para segunda residência, como chácaras de recreio, localizadas fora da área urbana de Jacareí. O mapa da Figura 2 demonstra essa realidade. Ao observarmos o território do município, os polígonos vermelhos do mapa demonstram 26 núcleos classificados como interesse específico e apenas 6 deles estão localizados no perímetro urbano, estando os demais em outras áreas em que o zoneamento não regula a urbanização por residências. Esse é o primeiro desafio que o município de Jacareí enfrenta ao regularizar loteamentos que fatalmente não atenderão ao zoneamento do território.

Os núcleos de interesse social, embora não se enquadrem às regras municipais, podem ser posteriormente classificados como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, de acordo com previsão expressa do Plano Diretor da cidade. Portanto análise aqui apresentada se aterá aos núcleos informais consolidados classificados, como interesse específico, inovação da lei federal, pois são nestes locais que se encontram os maiores desafios para adequação à legislação urbanística municipal.

A regularização fundiária, como instrumento da política urbana, deve ser entendida como o processo através do qual se estabelece um legítimo vínculo jurídico entre um bem imóvel e o respectivo titular do direito de propriedade ou de outro direito real¹⁴. Consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.10 da Lei nº 13.465/2017).

¹⁴ Direito real é um conjunto de princípios e regras que disciplina uma relação jurídica entre pessoas tendo em relação a bens (propriedade, superfície, servidão, usufruto, uso, habitação, direito do promitente comprador do imóvel, penhor, hipoteca, anticrese, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, laje – art. 1.225 do Código Civil).

O primeiro problema encontrado na lei federal com aplicação geral aos municípios foi a simplificação de regras para aprovação da regularização fundiária, dispensando que o local irregular observe a lei de parcelamento do solo, exigindo apenas a instalação de infraestrutura considerada essencial: saneamento básico, compreendido por abastecimento de água e sistema de coleta e afastamento de esgoto sanitário; iluminação pública; e, drenagem urbana, quando necessária¹⁵, independentemente de onde esteja localizado o núcleo informal, seja na área urbana ou rural. Com isso, a lei delegou aos municípios a competência de avaliar as questões de infraestrutura dos locais a regularizar, com o critério de exigir ou dispensar infraestrutura que em princípio não seja necessária para sua regularização (área pública para futuros equipamentos, área de lazer, área verde, largura mínima de vias, asfalto, calçadas, arborização e todas as demais exigências na aprovação regular de um loteamento).

Essa nova regra traz ônus aos municípios, se preocupando apenas com a promoção da regularização fundiária, ainda que os núcleos informais deixem de atender requisitos mínimos das leis municipais de ordenamento urbano, uso e ocupação do solo, macrozoneamento, zoneamento e regras edilícias. Ou seja, considerando que muitas vezes os municípios possuem problemas de orçamento, a dispensa de infraestrutura na regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) pode significar a oneração futura do ente público para concretizar a regularidade completa destes locais.

O segundo problema enfrentado pelos municípios ao promover a regularização fundiária à margem das suas leis de planejamento urbano reside na aplicação das regras de zoneamento para os referidos núcleos, justamente pela ausência de atendimento às regras municipais. Ou seja, mesmos regularizados tais locais não se enquadram no zoneamento municipal. Em outras palavras, a regularização simula uma situação que não regulariza de fato às normas municipais na medida em que não se integra a estas.

Embora a legislação fundiária tenha inovado em vários procedimentos, simplificando as regras para inserir de forma legal estes núcleos no território, passando de irregulares para regulares, ao término do procedimento de regularização fundiária o local ainda permanecerá estranho ao zoneamento da cidade, sendo um desafio atender plenamente as funções sociais da propriedade.

¹⁵ Art. 36, § 1º.

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

A regularização traz à tona a necessidade da definição de novas regras para os locais antes informais e agora regularizados, devendo se estabelecer novos instrumentos urbanísticos que possibilitem a adequação dos núcleos regularizados ao ordenamento urbano da cidade. Pensar e planejar a cidade exige propor formas de eliminar a segregação de assentamentos, núcleos, loteamentos irregulares e clandestinos às regras municipais, para que a partir da finalização de sua regularização o local possa então se enquadrar nas leis de uso e ocupação do solo. Deverá o município prever mais um tipo de zoneamento após a regularização fundiária, para assim solucionar possíveis conflitos entre os parâmetros urbanísticos existentes e a realidade adotada para a regularização (menos restritiva)? São questões que demandam ao município análise e planejamento para solução dos conflitos das áreas em processo de regularização fundiária, sobretudo aos núcleos de interesses específico (REURB-E), frente ao ordenamento urbano da cidade, de forma a viabilizar a concreta adequação destes locais informais às regras de uso do solo do município de Jacareí.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando as leis citadas, voltadas ao controle das ocupações do território, é possível verificar que a propriedade e uso da terra, as formas e controle do planejamento e ordenamento do uso do solo, são exemplos da forma de adequação da cidade à sua população. A regularização de núcleos urbanos informais tem a finalidade de trazer segurança e dignidade aos seus

moradores, possibilitar qualidade de vida à comunidade e possibilitar ao poder público a correta gestão do espaço urbano, inserindo áreas antes segregadas ao ordenamento da cidade.

Ao promover a regularização fundiária, o município efetiva o direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, dando segurança aos ocupantes. A regularização fundiária guarda como preceito mitigar ilegalidades da ocupação irregular e garantir aos seus moradores cidadania, direito à cidade, e assegura aos municípios brasileiros o exercício da função social do espaço urbano, melhorando a qualidade de vida da sua população.

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

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

Por fim, mas não encerrando a pauta, demasiadamente aberta ainda, leis como essa, com o fim de tornar regular locais que surgiram à margem da lei comum, se mostram como soluções de atendimento a regularizar uma cidade ilegal e, de certo modo incentivam uma velha prática, da cultura e da espera da regularização, ao arrepio da lei, enquanto se aguarda uma anistia. A ineficiência dos sistemas de fiscalização das administrações municipais corrobora as

situações de ilegalidades frente às normas urbanísticas, levando as prefeituras a uma prática corrente de implementação de programas de regularização, de anistias e a proliferação de instrumentos corretivos (FERNANDES, 2000, p. 133).

Atualmente, a nova lei possibilita essa regularização fundiária mediante processo comum, permanecendo o desafio para não só para o município de Jacareí, mas para todos os municípios brasileiros, em ponderar um instrumento jurídico e urbanístico que permita conduzir tais práticas tanto para o bem como para o mal.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. *a Nova Agenda Urbana E a Geopolítica Das Cidades. A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação*, p. 13–28, 2018.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: palácio do Planalto, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 25 de março de 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: palácio do Planalto, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 de março de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: palácio do Planalto, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 25 de março de 2022.

CAMARGO, Azael; LAMPARELLI, Celso Monteiro; GEORGE, Pedro Conceição Silva. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: "o urbano". ETC, Espaço, tempo e Crítica. 1(1): 1-39. 2007.

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

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

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

GOMES, Cilene; OLIVEIRA, José Oswaldo Soares. **São José dos Campos, História e Cidade**. Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos. Introdução à urbanização contemporânea: espaços e paisagens na região do Vale do Paraíba (SP). Intergraf: 2010, v. 5, p.33-66.

GOMES, Marco Aurélio Filgueiras. **Urbanismo na América do Sul: circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960**. Scielo – EDUFBA, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Censo demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais: informações territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 de junho de 2021.

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

JACAREÍ. Lei nº 1.458, de 04 de junho de 1971. Dispõe sobre as construções e loteamentos em geral no Município. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 1971. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L14581971.html>. Acesso em: 16 de maio de 2022.

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

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

JACAREÍ. Lei nº 2.381, de 29 de dezembro de 1986. Institui o Zoneamento e Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 1986. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L23811986.html>. Acesso em: 26 de março de 2022.

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

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

JACAREÍ. Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003. Institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 2003. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.jacarei.sp.gov.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F02%2FPLANO-DIRETOR-LEI-COMP.-49.pdf&clen=982217&chunk=true>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

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

JACAREÍ. Lei nº 5.867, de 01 de julho de 2014. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí, SP: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L58672014.html>. Acesso em: 25 de março de 2022.

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

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

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

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

LENCIONI, Sandra. **Metropolização**. GEOgraphia. Niterói, Universidade Federal Fluminense. Vol. 22, nº 48, 2020, p. 173-178.

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

MELLO, Leonardo Freire; MOREIRA NETO, Pedro Ribeiro. **São José dos Campos, História e Cidade**. Dinâmica regional e industrialização: Diversificação e concentração espacial do Vale do Paraíba. Intergraf: 2010, v. 5, p.67-86.

MELLO E SOUZA, Nelson. **O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas**. Rev. Adm. Pública, 46(6), pp.1671-1720, 2012.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. v. 3ª ed., p. 13-133, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. 2008, Edusp. Recuperado em 05 de maio de 2022, de <https://books.google.com.br>

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. Núcleos urbanos na história. Revolução Industrial e Urbanização. A cidade moderna: para onde, 1988. Recuperado em 25 de maio de 2021, de <https://avea.univap.br>

VILLAÇA, Flávio. **O processo de urbanização no Brasil** - Capítulo 6: Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. O processo de urbanização no Brasil, p. 170-243, 1999.