

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A CRIAÇÃO DE UM SENSO DE TERRITORIALIDADE

AUTORES

Jéssica Cristina Figueira de ALVARENGA
Patrícia Barros FERREIRA

Discentes do curso de Mestrado em Políticas Públicas na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC)

Luci Mendes de Melo BONINI

Docente no Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC)

RESUMO

Estuda-se o Plano Diretor e a regularização fundiária no município de Mogi das Cruzes e sua elaboração em 2006, no município. Mostra também onde estão localizadas as Zonas de interesse social, tanto da regularização fundiária como para a implantação de habitações de interesse social. Considera-se a importância da constante revisão da Lei de Ordenamento e do Uso do Solo e também do Plano Diretor.

PALAVRAS - CHAVE

Plano Diretor. Regularização Fundiária. Mogi das Cruzes.

1. INTRODUÇÃO

De Souza (2010) diz que o território é onde as pessoas estão e onde as relações entre elas se desenvolvem e que esses são os principais fatores de ordenamento territorial, já que este movimento determinará as funções de cada espaço dentro de cada município.

O processo de formação das cidades, segundo Loureiro (2017), consolida-se em uma desigualdade sócio-política-econômica de seus habitantes, e como fruto da desigualdade, as cidades refletem as deformidades gravadas em seu povo e que fica cada vez mais claro, nos grandes conglomerados urbanos.

Loureiro (2017) ainda acrescenta que a má distribuição de renda na sociedade e a omissão do Poder Público na regulamentação do crescimento harmônico e organizado dos centros urbanos fez com que aparecessem as rotuladas “mazelas urbanas”, tais como: a “favelização” e os loteamentos e condomínios clandestinos e irregulares.

E na esperança de atender à função da propriedade e de garantir uma moradia digna ao indivíduo, surge, no ordenamento jurídico, e atendendo aos valores estabelecidos na Constituição Federal, a regularização fundiária.

A Regularização Fundiária no Brasil foi um tema amplamente discutido para a implementação da Lei nº 11.977/2009, que estabeleceu o seu conceito de acordo com o art. 46 desse diploma:

Art. 46. A Regularização Fundiária 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. (BRASIL, 2009)

Ou seja, com base no conceito legal o objetivo principal de uma Regularização Fundiária está pautado em garantir o acesso à moradia adequada, a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica, por meio de incentivos ao setor da construção civil.

A regularização fundiária de interesse específico não possui aquele caráter de interesse social referido pelo inc. VII do art. 47 da Lei nº 11.977, destina-se à regularização de parcelamentos irregulares ocorridos, já sob a vigência da atual lei de parcelamento do solo, devendo observar a execução de projeto específico de regularização fundiária, elaborado de acordo com as diretrizes fixadas pelos artigos. 51 e 62 da Lei nº 11.977/2009, devidamente aprovado pelo Município, o qual deverá observar, também, as disposições da Lei nº 6.766/1979, conforme dispôs o art. 64 da Lei nº 11.977/2009, e com as mitigações autorizadas por seu art. 52.

O Decreto Federal nº 7.499/2011, editado posteriormente como regulamentação da lei de regularização, veio a estabelecer o seguinte:

Art. 21. Na regularização jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, o registro do parcelamento será procedido mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis, acompanhado dos seguintes documentos: I – certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento; II – planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização; III – documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade do procedimento de regularização, observados

os requisitos de implantação e integração à cidade do parcelamento; e IV – cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional legalmente habilitado responsável pela regularização. (BRASIL, 2011)

Assim, a edição de normas, pelos Municípios (autorizadas pelo que dispõe o art. 49 da Lei nº 11.977/2009), regulando a concessão da certificação referida pelo § 2º do art. 71. Essa regulamentação em nível municipal envolve matéria técnica quanto às plantas, desenhos, memoriais, vistorias a realizar e outros documentos exigíveis, já que essa situação deve conformar-se, na medida do possível, ao previsto pelo Plano Diretor e pela legislação de parcelamento, vigentes no Município.

2. TERRITÓRIO, REGIÃO E O PLANO DIRETOR

Para Silveira (2010), o espaço geográfico contém materialidade por esse motivo é mais do que um espaço social e inclui a ação, desse modo é mais do que um espaço meramente físico, ele é ao mesmo tempo uma concepção teórica e uma realidade ontológica.

A região entende-se, de acordo com Silveira (2010), quer como uma entidade autônoma da dinâmica nacional, quer como um panorama de ação praticamente inerte, elas desempenham um papel de controle sobre a sociedade no geral.

Silveira (2010) conclui dizendo que a constante mutação dos processos sociais contemporâneos requer que a região seja vista como um conceito dinâmico e não como uma categoria que fixa questões do passado, e também que ela deveria ser entendida como uma categoria que anda lado a lado com a história do presente, pois, se não, nos afastaremos da percepção do nosso tempo e de atingir o êxito político. (SILVEIRA, 2010)

É possível partir de uma constatação aparentemente banal: sem dúvida o homem nasce com o território, e vice-versa, o território nasce com a civilização. Os homens, ao tomarem consciência do espaço em que se inserem (visão mais subjetiva) e ao se apropriarem ou, em outras palavras, cercarem este espaço (visão mais objetiva), constroem e, de alguma forma, passam a ser construídos pelo território. (HAESBAERT, 2007, p.42)

Na Europa, a Carta Europeia de Ordenação do Território, do Conselho da Europa (1988), diz que o ordenamento territorial é o reflexo espacial das políticas sociais, econômicas, culturais e ecológicas da sociedade e que ele deve ter em consideração a existências de vários poderes de decisão.

No Brasil, o Plano Diretor é uma lei municipal que é norteado por princípios que estão contidos no Estatuto da Cidade, é obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes e deve ser o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana. Deverá ser debatido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Prefeito de cada município.

A solução, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do acordo consolidado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo (BRASIL, 2004).

Assim se expressa a Constituição Federal:

ART. 182 A política de desenvolvimento urbano, executado 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. (BRASIL, 1988)

Braga (1995) diz que, o plano diretor deve estabelecer diretrizes, metas e programas de atuação do poder público nas diversas áreas alusivas à sua alçada, e os projetos e leis decorrentes de tais diretrizes virão depois. Segue diagrama das metas do Plano Diretor na Figura 1.

Figura 1. Plano Diretor



Fonte: Silva Júnior, 2006, p.9

O Estatuto da Cidade, de acordo com Reis Filho (2014), objetiva o amplo envolvimento a comunidade nos debates, considera, também, o município como unidade de planejamento do seu espaço territorial, passando a ser negociado e aprovado em audiências públicas.

A sociedade civil, por meio de suas entidades representativas, como associações de moradores, universidades, juntamente com os agentes da administração local deverão ter uma participação efetiva na elaboração do Plano Diretor, para que se possa elaborar uma política pública efetiva, a fim de que todos os cidadãos possam participar do planejamento de sua cidade e também podem intervir na realidade de seu município. (BRASIL, 2004).

O Plano Diretor não deve ser visto, de acordo com Silva Júnior (2006), como um plano de governo, que estampa a visão do prefeito, ele deve representar os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal. O principal objetivo do Plano Diretor (BRASIL, 2004), é estabelecer como a propriedade desempenhará sua função social, de forma a assegurar o acesso à terra urbanizada e regularizada e, também, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

O Plano Diretor é um importante instrumento para o pleno desenvolvimento do município e para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais. Em todos os casos, obrigados pelo Estatuto da Cidade, ou não, é desejável que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades. Elaborar e aprovar o Plano Diretor sempre será providência indispensável para implementar a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2004, p. 17)

Para que o Plano Diretor deixe de ser só um mero mecanismo de controle do uso e ocupação do solo e se tornar um mecanismo de desenvolvimento sustentável, nele deve-se prever e garantir locais adequados para a provisão de novas habitações sociais que atenda a demanda da população de baixa renda; deve-se prever, também, condições atraentes para micro e pequenas empresas, que são muito importantes para que haja um crescimento urbano equilibrado; entre outros.

3. PLANO DIRETOR NA CIDADE DE MOGI DAS CRUZES E AS ZONAS DE INTERESSE SOCIAL

Em 17 de novembro de 2006 foi instituído, na cidade de Mogi das Cruzes, o Plano Diretor pela Lei Complementar nº 46, ao qual estabelece procedimentos normativos para uma política de desenvolvimento urbano e rural do município, como determinado pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e os artigos 77 e 156 da Lei Orgânica do Município. (MOGI DAS CRUZES, 2006)

A Lei Complementar nº 46, trata da conceituação, da finalidade e da abrangência do Plano Diretor que juntamente com a Lei nº7.200/2016 de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (MOGI DAS CRUZES, 2016), que foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 16.225/2016 (MOGI DAS CRUZES,2016), estimulam o desenvolvimento urbano e rural da cidade de Mogi das Cruzes.

O Plano Diretor da Cidade de Mogi das Cruzes está dividido em 12 mapas, sendo eles de: Divisão Administrativa em Distritos; Áreas de Proteção Ambiental; Área Urbana e Rural; Corredores Estruturais; Macrozoneamento; Perímetros COEF; ZEIS 1; ZEIS 2; Zona Especial de Desenvolvimento Econômico; ZEIA; Zona Especial de Interesse Urbanístico; e Áreas para aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Trataremos a seguir apenas dos mapas que nos interessam para a discussão desse artigo.

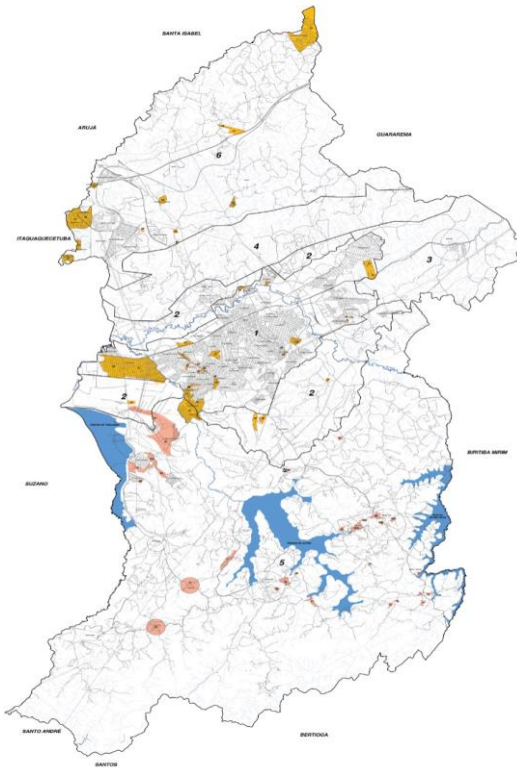
O mapa 05 (figura 2) mostra o macrozoneamento, a área verde mostra a macrozona de qualificação Urbana – Rural do Taboão do Paratei; a rosa mostra a macrozona Urbana de proteção ambiental da Serra do Itapeti; as laranjas mostram a macrozona urbano – rural de ocupação não consolidada; a roxa mostra a macrozona urbana consolidada da conurbação principal; e a amarela mostra a macrozona multifuncional de proteção e recuperação dos mananciais; e a rosa escuro mostra a macrozona urbana – rural de ocupação controlada de Sabaúna.

Figura 2: Mapa: Macrozoneamento – Mogi das Cruzes



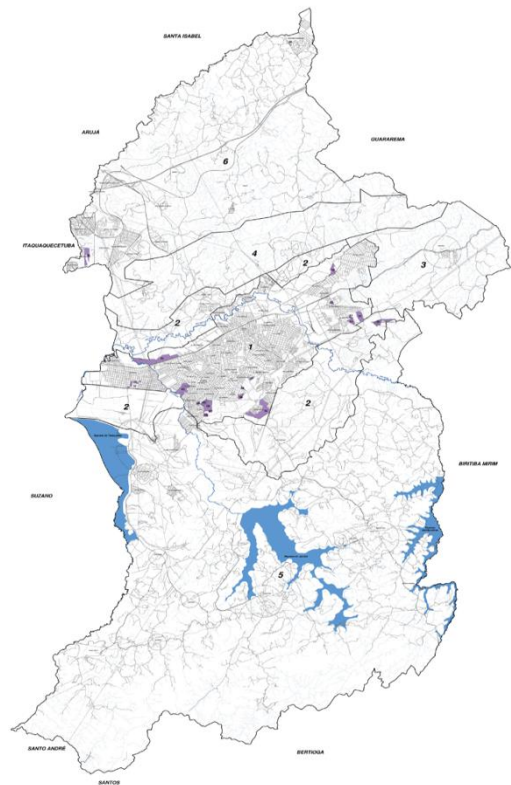
O mapa 07 (figura 3) mostra as áreas para fins de regularização fundiária – ZEIS-1. A ZEIS-1A, representados em amarelo, são áreas para fins de regularização fundiária (43 áreas), já as ZEIS-1B, representada em rosa são áreas para fins de regularização fundiária na APM (23 áreas). No mapa 08 (figura está representado as áreas, em roxo, para fins de provisão de habitação de interesse social.

Figura 3. Zonas Especiais de Interesse Social de Mogi das Cruzes – para fins de regularização fundiária (ZEIS 1A e ZEIS 1B)



Fonte Mapa 7, Mogi das Cruzes

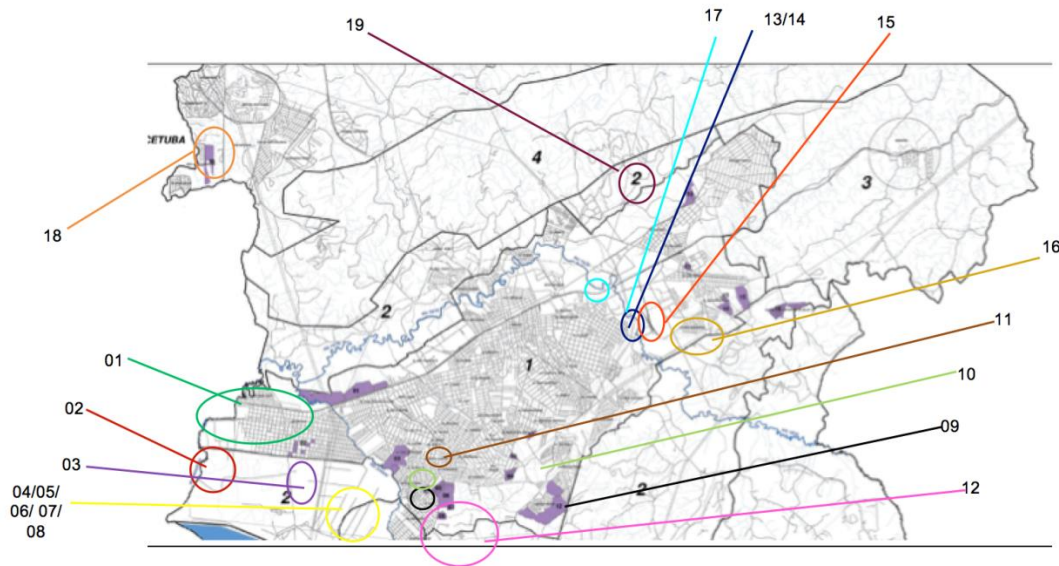
Figura 4. Zonas Especiais de Interesse Social – provisão de habitação de interesse social.



Fonte: Mapa 08, Mogi das Cruzes

O mapa ampliado das áreas de provisão de habitação de interesse social, apresentado a seguir (figura 5), podemos observar que as zonas são divididas em 20 provisões, sendo elas localizadas em Braz Cubas (01); Jundiapéba (02); Conjunto do Bosque (03); Jardins dos Amarais I e II (04 e 05); Japão I, II e III (06, 07 e 08); Alvorada (09); Perimetral (10); Caputera I e II (11 e 12); Vila Aparecida I e II (13 e 14); Cezar de Souza (15); Conjunto Jefferson da Silva (16); Bela Vista (17); Nova Horizonte (18); Mogi 5000 (19); e Chácara Guanabara, que não está representado no mapa.

Figura 5. Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2)



Fonte:

Mogi das Cruzes, 2006, mapa 08, editado pelas autoras

Como se pode perceber, as áreas destinadas a provisões de habitações de interesse social são localadas na periferia da cidade, muitas vezes com difícil e/ou limitado acesso a escolas, hospitais e locais de trabalho, mesmo que essas áreas estejam na região da macrozona urbana consolidada, como podemos ver na figura 1.

Em Mogi das Cruzes temos a Lei de Ordenamento do Uso do Solo que é dividida em vários artigos referentes a: Ordenação do uso e da ocupação do solo (Arts. 1º a 18); Zoneamento Territorial (Arts. 19 a 51); Zoneamento Municipal (Arts. 52 a 100); Eixos de Dinamização Urbana – EDUs (Arts. 101 a 110); Uso do Solo (Arts. 111 a 139); Ocupação do Solo (Arts. 140 a 157); regularizados e irregularidades e das conformidades e não conformidades no Uso e Ocupação do Solo (Arts. 158 a 171); procedimentos administrativos e fiscais para o Uso e Ocupação do Solo (Arts. 172 a 188); e das disposições finais e transitórias (Arts. 189 a 198). (MOGI DAS CRUZES, 2016)

Por meio de consultas públicas a Lei de Uso e Ordenamento do Uso do Solo é continuamente atualizada, a fim de fazer com que a cidade seja mais dinâmica e atenda a toda a população de forma adequada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade propiciou a criação da Lei Fundiária que levou a criação do Plano Diretor em cidades com mais de 20 mil habitantes.

Ao mesmo tempo o Plano Diretor, a leis de regularização fundiária e a Lei de Ordenamento do Uso do Solo, na cidade de Mogi das Cruzes, são instrumentos de lei que são significativos para o crescimento organizado da cidade, mas também é importante salientar que os mesmos devem ser continuamente revisados, como diz Silveira (2010), a regionalização deveria ser entendida como um conceito que deve andar junto com a história da atualidade para que se possa fazer políticas eficazes.

É de suma importância a contínua atualização da Lei de Ordenamento e Uso do solo e também a atualização do Plano Diretor da cidade com a participação popular, para que os usos da região urbana não fiquem defasado conforme a mudança social, que é contínua. A regularização fundiária, com base no conceito legal está pautada em garantir acesso à moradia adequada, a melhoria de qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível da atividade econômica por meios de incentivos a construção civil.

Todas essas leis juntas propiciam a criação de um senso de territorialidade nos indivíduos, elas também funcionam para que a gestão urbana seja feita de forma justa para todos.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento, Presidente Prudente**, v. 1, n. 1, p. 15-20, 1995.

BRASIL. **Decreto-lei 9.760**, de 05 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de9760.htm> Acesso 23 de maio de 2017.

_____. **Lei 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm> Acesso 31 de maio 2017

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso 23 de maio de 2017

_____. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso 23 de maio de 2017

_____. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso 23 de maio de 2017

_____. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso 23 de maio de 2017

_____. Ministério das cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundiar/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elaboracao%20pelo%20munic%20C3%ADpio%20e%20os%20cidad%C3%A3os.pdf>. Acessado em 12.09.2017.

CONSELHO DA EUROPA. Carta Europeia do Ordenamento do Território. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do Território, 1988.

DE SOUZA, Ana Paula C. A. Ordenamento territorial: uma análise do macrozoneamento de Ipirá. UESB. 2010. Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/asempa/article/viewFile/3637/3324>. Acessado em: 12.09.2017

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Revista do Departamento de Geografia, UERJ, RJ**, n. 5, p. 7-19, 2007.

LOUREIRO, Luiz G. **Registros públicos**: teoria e prática. 8ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

MOGI DAS CRUZES. Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes. **Plano Diretor**. Mogi das Cruzes. 2006. Disponível em < <http://www.mogidascruzes.sp.gov.br/pagina/secretaria-de-planejamento-e-urbanismo/plano-diretor>> acesso 3 de maio de 2017

_____. Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes. **Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS)**. Lei nº 7.200/2016. MOGI das Cruzes. 2016. Disponível em <<http://pmmc2.pmmc.com.br/public/site/doc/2017010913140758738c9f3024e.pdf>> acesso em 3 de maio de 2017

_____. Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes. **Decreto Municipal nº 16.225/2016**. Mogi das Cruzes. 2016. Disponível em <<http://ged.pmmc.com.br/weblink7/DocView.aspx?id=641317>> acesso em 3 de maio de 2017

PAIVA, João Pedro L. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. 1ª. Ed. São Paulo: publicado na Coleção Cadernos IRIB nº 5, 2012

REIS FILHO, Antonio A.; MOURA, Ana Clara. Contribuição do geoprocessamento para o estatuto da cidade como ferramenta para o planejamento e gestão urbana. In: **VI Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, junio 2014**. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2014.

SILVA JÚNIOR, Jeconias R.; PASSOS, Luciana A. **O negócio é participar**: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília DF: CNM, SEBRAE, v. 32, 2006.

SILVEIRA, Maria Laura. Região e globalização: pensando um esquema de análise. **Redes**, v. 15, n. 1, p. 74-88, 2010.

.