UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – UNESP/FRANCA

JULIANE DE CÁSSIA SILVEIRA CAMARGO

UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS DIFICULDADES PARA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ITAPEVA/SP

FRANCA
2023

JULIANE DE CÁSSIA SILVEIRA CAMARGO

UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS DIFICULDADES PARA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ITAPEVA/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós – Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" como pré – requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de concentração: Desenvolvimento Social.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento urbano, rural, regional e ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Ferreira

FRANCA
2023

C172i

Camargo, Juliane de Cássia Silveira

Uma investigação sobre as dificuldades para execução dos programas de regularização fundiária no município de Itapeva/SP / Juliane de Cássia Silveira Camargo. -- Franca, 2023

144 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

1. Regularização fundiária. 2. Processo de regularização fundiária. 3. Legislação fundiária. 4. Política urbana. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade deCiências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JULIANE DE CÁSSIA SILVEIRA CAMARGO

UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS DIFICULDADES PARA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ITAPEVA/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós – Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de concentração: Desenvolvimento Social.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento urbano, rural, regional e ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Ferreira

BANCA EXAMINADORA:

_____

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Mauro Ferreira
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

_____

1º Membro Titular: Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

_____

2º Membro Titular: Prof. Dr. Eduardo Meireles
Universidade do Estado de Minas Gerais

Franca, 06 de março de 2023.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Doutor Mauro Ferreira, meu mentor nessa jornada, sem sua contribuição nada disso seria possível, muito obrigada por sua dedicação e paciência e por compartilhar comigo seus conhecimentos, obrigada por não me deixar esmorecer ao longo do caminho e sempre me trazer à tona nos momentos de fraqueza.

À minha mãe Professora Lúcia Helena, que dedicou sua vida à família e a Educação, meu exemplo de dignidade, honradez e profissionalismo, obrigada por sempre estar ao meu lado e por nunca me deixar desistir dos meus sonhos.

À minha irmã Maria Emília, minha inspiração, exemplo de dedicação acadêmica, minha mentora, amiga, companheira, comadre, obrigada por sempre exigir o melhor de mim, nada menos do que o melhor.

À minha irmã Silvia Letícia, que mesmo distante, com sua sabedoria sempre me conduziu a paragens tranquilas, obrigada por sua sensatez, carinho e praticidade, especialmente nos meus momentos de desatino.

À minha filha Maria Beatriz, a minha motivação para continuar a cada dia, obrigada pela paciência e por compreender minha ausência mesmo tão perto. Obrigada por apoiar a mamãe e por ser essa menina tão especial, meu raio de sol.

E, por fim, um agradecimento aos meus amigos sinceros que contribuíram para a realização desse trabalho, que tiveram paciência e se solidarizaram com meu sonho.

“É muito difícil você vencer a injustiça secular, que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos”. Ariano Suassuna

RESUMO

O estudo das razões que dificultam a execução dos processos de regularização fundiária no Município de Itapeva/SP é de grande relevância, especialmente em função do grande número de assentamentos informais localizados na cidade, tanto na zona rural como urbana. A informalidade da comercialização de lotes em Itapeva tornou-se um costume arraigado que traz inúmeros prejuízos para a administração e é um dos fatores primordiais que contribuem para o crescimento desordenado da cidade. A partir da análise documental e realização de entrevistas com os atores envolvidos é possível traçar um panorama da situação fática e identificar os gargalos que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária, especialmente aqueles que estão sendo desenvolvidos a partir dos convênios celebrados com o governo estadual, como o Programa Cidade Legal e o ITESP. A pesquisa, a partir da construção do marco teórico, visa compreender o conceito e a origem da política de desenvolvimento urbano no Brasil e o papel dos processos de regularização fundiária na sua aplicação. Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizada a metodologia de análise exploratória, sendo realizado o estudo de caso tendo como objeto os processos selecionados de regularização fundiária urbana em trâmite no município de Itapeva. A partir dos resultados obtidos foi possível identificar quais os fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária na cidade de Itapeva, sendo esses fatores diretamente relacionados a falta de planejamento estratégico. O Município não faz uso de nenhuma ferramenta de gestão, tampouco, há indicadores que permitam mensurar a qualidade e efetividade da política urbana implementada pelo gestor. Dessa forma conclui-se que é fundamental que sejam adotadas ferramentas de gestão que podem ser utilizadas pela administração municipal, como uso do *brainstorming*, do diagrama de causa e efeito, também conhecido como Diagrama de Yshikawa, do método 5W2H e por fim o fluxograma, a fim de tornar o serviço público mais eficiente, notadamente nas questões fundiárias.

Palavras – chave: Regularização Fundiária. Processo de Regularização Fundiária. Legislação Fundiária. Política Urbana.

ABSTRACT

The study of the reasons that hinder the execution of land regularization processes in the Municipality of Itapeva/SP is of great relevance, especially due to the large number of informal settlements located in the city, both in rural and urban areas. The informality of the sale of lots in Itapeva has become an ingrained custom that causes numerous losses to the administration and is one of the main factors that contribute to the disorderly growth of the city. Based on document analysis and interviews with the actors involved, it is possible to draw an overview of the factual situation and identify the bottlenecks that prevent or delay the progress of land regularization processes, especially those that are being developed from the agreements entered into with the state government, such as the Legal City Program and ITESP. The research, based on the construction of the theoretical framework, aims to understand the concept and origin of urban development policy in Brazil and the role of land regularization processes in its application. For the development of the research, the methodology of exploratory analysis was used, with the case study being carried out having as object the selected processes of urban land regularization in progress in the municipality of Itapeva. From the results obtained, it was possible to identify which factors prevent or delay the progress of land regularization processes in the city of Itapeva, these factors being directly related to the lack of strategic planning, the Municipality of Itapeva does not use any management tool , nor are there indicators that allow measuring the quality and effectiveness of the urban policy implemented by the manager. Thus, it is concluded that it is essential to adopt management tools that can be used by the municipal administration, such as the use of brainstorming, the cause and effect diagram, also known as Yshikawa Diagram, the 5W2H method and finally the flowchart, in order to make the public service more efficient, notably in land issues.

Key words: Land Regularization. Land Regularization Process. Land Law. Urban Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP Área de Preservação Permanente

ART Anotação de Responsabilidade Técnica

BNH Banco Nacional de Habitação

BIC Boletim de Informações Cadastrais

CAU Conselho de Arquitetura e Urbanismo

CEP Código de Endereçamento Postal

CETESB Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CTM Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM)

CREA Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

COFOPRI *Organismo de Formalización de la Propriedad Informal*

CONAM Consultoria em Administração Municipal

CRI Cartório de Registro de Imóveis

DAEE Departamento de Águas e Energia Elétrica

FONAVI Fundo Nacional de Habitação

GNSS (Global Navigation Satellite System)

GOV Governador

GRAPROHAB Grupo de Aprovação e Análise de Projetos Habitacionais

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC Inquérito Civil

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

INRA Instituto Nacional de Reforma Agrária

IPT Instituto de Pesquisas Tecnológicas

IPTU Imposto Predial Territorial Urbano

ITESP Instituto de Terras do Estado de São Paulo

JK Juscelino Kubitschek

JNV Conselho Nacional de Habitação (*Junta Nacional de La Vivienda*)

MP Ministério Público

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PROCASHA *Fundación de Promoción para el Cambio Social Habitacional*

RENASEH *Red Nacional de Asentamientos Humanos*

REURB Regularização Fundiária Urbana

REURB -S Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

REURB -E Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico

RRT Registro de Responsabilidade Técnica

SABESB Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SHRU Seminário de Habitação e Reforma Urbana

SERFHAU Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SE Secretaria Executiva

SICONV Sistema de Gestão de Convênios e Repasses

SIG Sistema de Informação

TAC Termo de Ajuste de Conduta

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

Sumário

1 INTRODUÇÃO 13

2 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL 19

2.1 A Lei de Terras de 1850 20

2.2 O Processo de Urbanização das Cidades Brasileiras 25

2.3 Legislação Urbanística do Rio de Janeiro no Início do Século XX 27

2.4 Leis Municipais de São Paulo 29

2.5 A Necessidade do Controle do Arruamento Municipal em São Paulo 32

2.6 As Primeiras Regulamentações sobre Loteamentos no Brasil 34

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMÉRICA DO SUL 40

3.1 As Características da Política Habitacional Adotada no Peru 41

3.2 Críticas ao Programa de Escrituração do Peru 43

3.3 A Regularização Fundiária na Bolívia 44

4 O NASCIMENTO DA CIDADE DE ITAPEVA 48

4.1 Itapeva na Atualidade 49

4.2 Caracterização dos Loteamentos Irregulares do Município de Itapeva/SP 50

5 ESTATUTO DA CIDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA 75

5.1 O Desenvolvimento das Cidades e a Mercantilização da Terra Urbana 75

5.2 O Estatuto da Cidade e os seus Reflexos na Organização do Espaço Urbano no Município de Itapeva -SP 78

5.3 A Ausência da Autoaplicabilidade e Efetividade do Plano Diretor do Município de Itapeva - SP 81

5.4 - Os programas de regularização fundiária urbana empregados em Itapeva - SP: Programa Cidade Legal e Programa de Regularização Fundiária da Fundação Itesp 83

5.5 - Programa de Regularização Fundiária Promovido pela Fundação Itesp em Itapeva -SP 86

5.5.1 Segunda Fase 89

5.5.2 Terceira Fase....90
5.5.3 Quarta Fase....91
6. DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS....93
7 -IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES QUE RETARDAM O ANDAMENTO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E PROPOSTA DE MELHORIAS....98
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS....103
REFERÊNCIAS....106
APÊNDICES....116

1 INTRODUÇÃO

O objetivo dessa dissertação é analisar os processos de regularização fundiária urbana em trâmite no município de Itapeva -SP, a fim compreender os fatores que impedem ou retardam o andamento célere dos procedimentos administrativos e a partir desse diagnóstico propor a adoção de medidas administrativas capazes de melhorar o fluxo dos processos de regularização fundiária, tornando assim, a política urbana efetiva. O conceito de Regularização Fundiária Urbana – Reurb, está definido no artigo 9º da Lei Federal nº 13.465/2017, que define o conceito da Reurb como um conjunto de normas gerais e procedimentais que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas a incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A regularização fundiária é um dos instrumentos utilizados pelo Estado para a implementação da política urbana, conforme consta no artigo 2º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

O processo de Redemocratização do Brasil na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 deram margem a uma reflexão mais aprofundada acerca da importância da integração social e espacial das camadas populacionais mais carentes. Observando-se o contexto da distribuição da propriedade urbana, vê-se que os problemas que ocorreram no campo e que induziram o êxodo rural, se repetiram nas cidades e fizeram eclodir, na grande maioria dos municípios brasileiros, habitações em situações precárias, especialmente a formação de favelas[1], hoje denominadas comunidades.

A Constituição Federal de 1988, atribuiu aos municípios brasileiros a função de promover a política de desenvolvimento urbano, conforme consta no seu artigo 182. Diante desse quadro, nos últimos anos, surgiu uma preocupação do legislador em buscar uma regularização possível para essas áreas, por intermédio de institutos jurídicos diversos. A regularização fundiária realizada pelos Municípios, tem por finalidade regularizar a propriedade nos loteamentos clandestinos. O fim precípuo da regularização é justamente a urbanização do

[1] De acordo com o IBGE, favelas são espécies do gênero assentamento subnormal. "Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia - públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros" (Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 06.jan.2023).

loteamento, dispensando-se assim a necessidade de remoção dos moradores para outras áreas. A efetividade dos processos de regularização fundiária atenderá não só as necessidades da Administração Pública, mas também se destinará ao cumprimento dos preceitos constitucionais. Ao analisar as normas mencionadas, compreende-se que o processo de regularização fundiária, além da função legal, tem também uma função social muito importante, uma vez que o seu resultado refletirá diretamente no bem-estar e na pacificação social das comunidades atingidas.

Os programas de regularização visam a promover, ao mesmo tempo, segurança jurídica da posse dos moradores e integração socioespacial das áreas e comunidades, portanto é imprescindível que o processo de regularização seja eficaz e alcance a sua finalidade.

Para facilitar a compreensão das origens do processo de mercantilização da terra no Brasil e as consequências da ausência de uma política urbana na construção das cidades brasileiras durante os séculos XIX e início do século XX, é apresentado no capítulo inicial breve histórico da legislação fundiária, a partir da promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como a Lei de Terras, elaborada num contexto social, político e econômico bastante complexo. O governo brasileiro viu a necessidade de adotar uma lei que regulamentasse tanto o acesso à propriedade, como também representasse o fim do trabalho escravo e a implantação do novo sistema de trabalho livre. Era necessário que o Império brasileiro conseguisse de fato exercer o controle sobre as terras públicas, haja vista que após a abolição do regime de sesmarias, as terras devolutas estavam sendo ocupadas por posseiros de forma livre e desordenada.

Foi entre os anos de 1822 e 1850 que se deu o processo de consolidação do latifúndio brasileiro, por intermédio da ocupação descontrolada das terras devolutas, corroborada pela expulsão dos pequenos posseiros pelos grandes proprietários rurais[2]. Já o início da consolidação da urbanização da sociedade brasileira ocorreu nas primeiras décadas do século XX, em razão do fim da escravidão, pela presença de imigrantes, pela República e pelo surgimento da indústria voltada para o mercado interno e vinculada às atividades do ciclo do café[3].

A partir do ano de 1904, com a promulgação de Decretos que dispunham acerca da organização da cidade do Rio de Janeiro, iniciou-se formalmente o controle administrativo do

[2] MARICATO, E. **Habitação e cidade, São Paulo**: Atual Editora, 1997

[3] LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/en.php> Acesso em: 01.mar. 2022.

processo urbanístico[4]. Em 1931, Pereira da Silva apresentou no I Congresso de Habitação de São Paulo, o histórico sobre a legislação de arruamentos em São Paulo com o objetivo de demonstrar a necessidade de uma regulamentação mais efetiva, voltada a conter o avanço dos loteamentos clandestinos na Capital.

O crescimento urbano que movimentava freneticamente a economia na década de 1930, e que também se voltava para o atendimento das demandas dos setores médios e empobrecidos, fez com que os especuladores enxergassem outra maneira de lucrar com o mercado imobiliário. O foco dos especuladores voltou-se para as necessidades da população de baixa renda, e a saída encontrada para driblar o baixo preço dos terrenos mais distantes do centro, foi diminuir ao máximo as dimensões dos lotes comercializados e incentivar o pagamento a prestações. Os lotes com menor dimensão permitiam o alcance de uma maior margem de lucro, considerando que havia o lançamento de uma grande quantidade de lotes simultaneamente[5].

Os autores que tratam da regulamentação do parcelamento do solo no Brasil, reconhecem o Decreto Lei nº 58/37 como sendo a primeira regulação sobre a matéria, sendo a Lei Federal nº 6.766/79 considerada como sendo o segundo momento da regulamentação do parcelamento do solo no país.

O loteamento surgiu como uma solução para habitação na década de 1930, houve uma grande proliferação de loteamentos e a abertura de novas áreas de expansão, e isso ocorreu em função da necessidade de acomodar a população que estava migrando para às cidades em busca de melhores condições de trabalho[6].

Para ajudar na compreensão do processo de regularização fundiária brasileiro é importante traçar um paralelo entre o sistema regulatório que foi adotado nos países andinos como a Bolívia e o Peru, um paradigma que justifica as origens das políticas urbanas e o cenário que hoje vislumbramos nos países da América do Sul.

O Peru é um dos países da América do Sul que possui uma abordagem de regularização mais conhecida, consubstanciada na legalização por meio da emissão de escrituras de propriedade, o que tem um papel de destaque nas políticas de investimento privado em

---

[4] LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/en.php> Acesso em: 01.mar. 2022.

[5] BORIN, M. F. ST 7 Arruamentos e loteamentos em São Paulo na passagem do Império para a República: legislação e agentes. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/1928/1907> Acesso em: 24. abr. 2022

[6] BONDUKI, N., KOURY, A. P. GT4-369 Das Reformas de Base ao BNH. **Anais ENANPUR**, v. 12, n. 1, 2007. Disponível em: https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236/1219. Acesso em 12. abril.2022.

habitação, especialmente por favorecer o acesso ao crédito oficial e mercados, o que em tese contribui para a redução da pobreza[7].

A escrituração formal é baseada em unidades, direitos de propriedade e operações do mercado livre individuais, porém, desconsidera o contexto social e suas consequências. Não há nesse programa preocupação com menção de redes de segurança e bem-estar, ou de cooperativas e bens públicos. A política habitacional no Peru não restringe a ação dos incorporadores, que possuem total liberdade para controlar os mercados fundiários, sem a existência real de instrumentos de gestão fundiária[8].

Quanto à política fundiária adotada na Bolívia a partir de 1985, os governos que se seguiram no comando do país foram marcados especialmente pela implementação de um sistema econômico neoliberal, cujas reformas políticas contribuíram sobremaneira para aumentar a segregação social, bem como para fomentar o processo migratório da população do campo para a cidade. Em que pese os esforços para construção de uma política urbana que atenda os anseios da população marginalizada, não há na Bolívia um planejamento urbano adequado que possibilite a construção local e concentrada de políticas de autorização fundiária de forma afastada dos mecanismos de especulação imobiliária, de forma a beneficiar as famílias de baixa renda. Os assentamentos informais são implantados pelos loteadores, comerciantes de terras que fazem uso de ferramentas legais e ilegais para comercializar a terra urbana. Terrenos são vendidos por intermédio de documentos simples, como atas de transação e outros procedimentos legais, que todavia, não incluem registro ou registros de propriedades[9].

A análise histórica das leis urbanísticas no Brasil e a comparação entre as políticas urbanas adotadas nos países andinos, como o Peru e a Bolívia, são os passos iniciais para o processo de compreensão da política urbana adotada a nível local, mais precisamente no município de Itapeva/SP, objeto dessa pesquisa.

---

[7] FERNANDES, E. Experiências com a regularização: os casos do Peru e do Brasil. **Regularização e assentamentos informais na América Latina. Lincoln institute of Land Policy**. Disponível em: <https://edisciplinas. usp. br/pluginfile. php/4114241/mod_resource/content/1/Os% 20casos% 20do% 20Peru% 20e% 20do% 20Brasil> Acesso em: 16.abr. 2022.

[8] COCKBURN, C. J. Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015). **Territ.**, Bogotá , n. 40, p. 201-226, June 2019 . Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182019000100201&lng=en&nrm=iso>. Disponível em: < https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6608> Acesso em 19. abr. 2022.

[9] PIOLETTI, M. D. O. R. L., CRESPO, P. U. El acceso al suelo ya la vivienda: una prospectiva técnico-jurídica sobre la tenencia urbana en Brasil y Bolivia. **Pensar a América Latina e o Caribe**, p. 79
, 2019. Disponível em: < https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2021/01/LIVRO-II_VOL_I_DIREITOS.pdf#page=80> Acesso em 10. maio. 2022

O município de Itapeva possui atualmente uma extensão territorial de 1.826.258 km², e uma população estimada de 94,241 habitantes, com densidade demográfica de 48,05 hab/km². O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM do município é de 0,732, conforme levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no último censo realizado no ano de 2010 . A cidade de Itapeva, apresenta 84.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 66.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 24.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, ou seja, que dispõem de equipamentos urbanos, tais como, rede de drenagem de águas pluviais, calçada, pavimentação e meio-fio[10].

No entanto, a expansão urbana do município de Itapeva é marcada pelo crescimento desordenado e pela baixa efetividade de planejamento urbanístico. O município possui cerca de oitenta bairros implantados na área urbana e rural, sendo identificada de forma extraoficial a existência de ao menos trinta loteamentos informais, conforme informações coletadas junto ao Setor de Fiscalização Municipal da Secretaria Municipal de Obras e Serviços. São analisados na pesquisa oito processos administrativos que estão em trâmite na Secretaria Municipal de Obras e Serviços e que tem por objeto a regularização fundiária urbana de assentamentos informais implantados entre as décadas de 1950 e 2000, denominados popularmente como: Jardim Brasil, Vila São Benedito, Jardim Santa Rosa, Bairro de Cima I, Vila Boava, Vila Bom Jesus, Jardim Primavera e Jardim Bonfiglioli.

A fim de promover a regularização fundiária dos assentamentos informais do município, o governo local firmou convênios nos últimos dez anos com a Secretaria Estadual de Habitação do Estado de São Paulo, para adesão ao Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana – Cidade Legal e como a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP. Foram abordadas a regulamentação e características das abordagens de cada um desses programas de regularização fundiária urbana, para que se possa compreender o fluxo do processo e identificar os gargalos dos processos administrativos, os fatores críticos que retardam o andamento dos processos administrativos.

A partir dos resultados dessa pesquisa exploratória, quali-quantitativa, que consiste num estudo de caso, será possível traçar uma estratégia para otimizar o fluxo dos processos administrativos cujo objeto seja a regularização fundiária urbana de assentamentos informais,

[10] IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Biblioteca: Catálogo. 2022 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=31810&view=detalhes > Acesso em 27.mar. 2022

não só no município de Itapeva, mas os resultados também poderão ser replicados para outros municípios.

2 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A divisão das terras e o parcelamento de solo no Brasil da forma como hoje se encontram teve início a partir de dois aspectos que estão intimamente relacionados: a possibilidade de mercantilização da terra e a necessidade de se adquirir lotes urbanos, especialmente a partir do processo de urbanização. Importante ressaltar que essa questão da mercantilização de lotes é de certa forma recente, pois essa modalidade de negociação comercial tornou-se possível a pouco mais de um século. O avanço e consolidação do processo de urbanização no Brasil ocorreu posteriormente, assim, a propriedade privada e a urbanização são elementos que se complementam (LEONELLI, 2010).

Em função da colonização das terras brasileiras pelo Império português, o processo de reconhecimento do território nacional foi iniciado por Portugal e os primeiros instrumentos legais que regulamentaram a utilização da terra no Brasil são oriundos do direito português, sendo as sesmarias o primeiro instituto a ser utilizado. (SILVA, MAIA, 2019). No entanto, ao longo da história da dominação territorial no Brasil são identificados três formas distintas de concepção de propriedade da terra, sendo elas: a sesmaria ou forma concessionária, a propriedade plena que foi introduzida no ordenamento legal a partir da promulgação da Lei de Terras em 1850, e finalmente o conceito de função social da terra introduzido na Constituição de 1946, princípio que foi aperfeiçoado a partir da autorização legal da realização de desapropriação da propriedade para uso social (SILVA, 2015).

A sesmaria foi o regime jurídico de distribuição de terra, adotado pela Coroa Portuguesa para a colonização brasileira no período de 1530 a 1822 (LEONELLI, 2010). O regime de concessão de sesmarias que foi trazido da metrópole para a colônia, consistia na doação gratuita de terras àqueles que possuíssem os meios para cultivá-la (SILVA, 2015).

Ressalte-se que no regime sesmarial a terra não integrava totalmente a propriedade dos donatários, apenas parte dela, considerando que a outra parte deveria ser destinada à colonização. O domínio das terras distribuídas aos donatários permanecia com a Coroa Portuguesa, o que era cedido de fato era o seu usufruto (LEONELLI, 2010). O regime de sesmarias tinha por objetivo o cultivo de monoculturas, especialmente a produção do açúcar colonial que seria exportado para os mercados europeus. As sesmarias foram idealizadas no século XIV, no reino português, como instrumento legal para solucionar a crise agrária que assolava o Império. Assim, a princípio a intenção do instituto era garantir a utilização produtiva da terra. No entanto, ao ser empregada em terras brasileiras, esse passou a favorecer a constituição da grande propriedade (SILVA, 2015). No sistema sesmarial havia uma cláusula

de condicionalidade da doação que estava vinculada ao cultivo da terra, essa condicionante impunha ao sesmeiro, àquele que recebia a terra, a obrigação de tornar esta produtiva no prazo máximo de cinco anos. Se acaso, não o fizesse no prazo legal estabelecido pela Coroa, a terra voltaria ao domínio do Império.

Esse processo de retomada das terras improdutivas pela coroa portuguesa deu sentido inicial ao termo terras devolutas, que eram as terras concedidas e não aproveitadas que retornavam ao doador (SILVA, 2015). Ao longo do tempo as cartas de doação passaram a denominar qualquer terra desocupada e não aproveitada como terra devoluta e, assim, foi integrado ao vocabulário pátrio oficial e extraoficial a expressão devoluta, com o mesmo significado de vago. Posteriormente, o termo passou a integrar o vocabulário jurídico brasileiro com o sentido de terra vaga, não apropriada, e por fim, terra pública.

A partir do século XVIII, verifica-se uma profunda transformação no Brasil colonial, houve um notável aumento populacional e fortalecimento econômico, além do processo de expansão territorial. No entanto, quando o sistema sesmarial foi extinto em 1822, uma porção ínfima do território nacional estava apropriada, e a maior parte do território era constituída por terras devolutas. Os procedimentos exigidos aos donatários pelo Império Português, como a demarcação de terras, controle de seus usos, e fiscalização não eram regularmente atendidos pelos donatários. Assim, houve o fortalecimento do processo de apropriação de terras, por intermédio da posse pura e simples, no entanto, isso ocorreu de modo espontâneo e desordenado, o que inviabilizava o controle das autoridades (LEONELLI, 2010).

2.1 A Lei de Terras de 1850

Até o início do século XIX, as terras brasileiras eram concedidas pela Coroa Portuguesa por meio do instituto jurídico das sesmarias, ou eram simplesmente ocupadas, o que configurava a posse. Os municípios no Brasil colonial possuíam os Rossios, terreno largo, de utilização comum pelo povo, terras essas onde eram edificadas as casas e implantadas pequenas áreas de produção, e não havia nenhum custo para isso. Nesse período, a terra ainda não possuía valor comercial mas já se destacava o poder de uma classe social dotada de privilégios (FERREIRA, 2005).

Com a independência do Brasil, essa classe social privilegiada teve um papel fundamental no processo legislativo de aprovação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, que ficou conhecida como a “Lei de Terras”, a primeira legislação brasileira a regulamentar a estrutura fundiária, e que estava diretamente ligada à imigração europeia. Esse dispositivo legal

foi aprovado durante o Segundo Reinado, período em que a economia cafeeira já era hegemônica no Vale do Paraíba, no Estado do Rio de Janeiro. Importante ressaltar que também já se iniciava a expansão do café nas terras do interior do Estado de São Paulo (CRISTILLINO, 2017).

A Lei de Terras de 1850 foi elaborada num contexto social, político e econômico bastante complexo. Na primeira metade do século XIX, a Europa passava por transformações significativas nos campos econômico e político. Houve consequentemente uma alteração no relacionamento entre as ex-colônias ibéricas e o Reino da Inglaterra, reconhecido como a potência europeia mais desenvolvida naquele período. A Inglaterra enfrentava a transição entre a fase caracterizada pela acumulação primitiva para o capitalismo desenvolvido, e passou a combater e condenar o tráfico internacional de escravos. No entanto, o Brasil era totalmente dependente economicamente dessa prática. Em 1850, o Brasil não teve alternativa, senão ceder aos interesses da política inglesa, até mesmo, para que pudesse dar continuidade ao processo de formação do Estado, aprovando a Lei nº 581 de 04 de setembro de 1850, conhecida como Lei "Eusébio de Queiroz", proibindo o tráfico de escravos em território nacional. Esse momento de destaque da economia cafeeira no Centro – Sul, e o enrijecimento da base sociopolítica do regime monárquico, composta majoritariamente pelo Partido Conservador, permitiram a continuidade do processo de consolidação do Estado nacional. Em função desses acontecimentos, o governo brasileiro viu a necessidade de adotar uma lei de terras que regulamentasse, tanto o acesso à propriedade, como também representasse o fim do trabalho escravo e a implantação do novo sistema de trabalho livre. Era necessário, que o Império brasileiro conseguisse de fato exercer o controle sobre as terras públicas, haja vista que após a abolição do regime de sesmarias, as terras devolutas estavam sendo ocupadas por posseiros de forma livre e desordenada (DA SILVA, 2017).

Em 1850, a questão da demarcação das terras devolutas era um dos principais focos da política imperial no Brasil, considerando que esse era um dos elementos fundamentais para a implantação, e desenvolvimento do projeto de colonização que deveria financiar a vinda dos trabalhadores imigrantes para as fazendas brasileiras, e assim, mitigar os problemas decorrentes da falta de mão -de-obra escrava em função da proibição do tráfico de escravos (SILVA, 2015).

De acordo com Ermínia Maricato (1997) foi entre os anos de 1822 e 1850, que se deu o processo de consolidação do latifúndio brasileiro, por intermédio da ocupação descontrolada das terras devolutas, corroborada pela expulsão dos pequenos posseiros pelos grandes proprietários rurais. A falta de estabelecimento de regras pelo Estado contribuiu para esse processo de apropriação e constituição de grandes propriedades no Brasil. A inércia do Estado

se deu também em razão dos conflitos políticos entre os próprios detentores do poder naquela época. Ainda segundo a autora, o atraso na tramitação do projeto de lei, que tinha por objeto estabelecer regras para a comercialização e aquisição da propriedade da terra, se deu em função do temor que os grandes latifundiários tinham de que suas terras não fossem confirmadas. Com isso o projeto liberal de financiamento da colonização das terras brasileiras, por intermédio da venda de pequenas frações de terras públicas aos colonos brancos europeus, foi inviabilizado. O projeto de colonização idealizado inicialmente foi substituído pela demarcação das terras ocupadas pelos grandes latifundiários, que inclusive, conseguiram incorporar ao seu patrimônio as terras públicas. Assim, atribuiu-se nova função aos colonos imigrantes europeus, que passaram a trabalhar nos grandes latifúndios substituindo a mão -de-obra escrava.

A transição do regime de posse, para o de compra e venda, não foi pacífica, tampouco célere. Até a primeira década do século XIX eram empregados no Brasil colonial concomitantemente processos de concessão de terra, de aforamento e de posse, além da inovada possibilidade da compra e venda de terra. Com a implantação do novo regime de aquisição fundiária, a demarcação tornou-se um elemento fundamental no processo. A venda de terras só poderia ocorrer se estas tivessem sido delimitadas, marcadas, descritas. No entanto, essas condições não foram acatadas pelos posseiros, que se negavam a cumprir as determinações legais impostas pelo Império. Assim, ao longo do século XIX, as terras devolutas continuaram a ser apropriadas por intermédio da posse. (LEONELLI, 2010).

Outra mudança significativa ocasionada pela Lei de Terras, foi a transferência da competência para legitimação da propriedade da terra, que passou a ser do Estado e não mais da Igreja. Outra inovação trazida pela Lei de 1850, foi a criação da oportunidade de negócio a partir da possibilidade da venda de lotes a serem ofertados (LEONELLI, 2010). Nesse período, as terras devolutas só deveriam ser adquiridas por intermédio da compra, sendo proibidas novas posses e concessões. Ademais, foi incluído no ordenamento jurídico a previsão de diversas sanções que poderiam ser infligidas aos posseiros, tais como processos de embargo, despejo, multa e até mesmo a prisão. No entanto, foram mantidas algumas brechas fundiárias que, consequentemente, favoreciam os posseiros. Foi garantido o domínio de titulares de sesmarias e terras possuídas até o ano de publicação da Lei de Terras, desde que atendesse aos requisitos legais preestabelecidos (DAROSSI, 2020).

A promulgação da Lei de Terras ocasionou uma mudança significativa no sistema fundiário brasileiro. As principais alterações foram notadamente as seguintes: a) o fim do monopólio estatal, que detinha exclusividade no fornecimento de terras aos interessados; b) o surgimento da figura do loteador e do lote demarcado devidamente definido, bem como

distinguido da área pública; c) a implementação do processo de divisão da terra para a venda, estabelecendo-se critérios espaciais para organização do processo, bem como, a adoção de medidas destinadas a obtenção de lucro com a venda da terra; d) a mudança da configuração dos aglomerados urbanos em função da instituição da figura da propriedade da terra, bem como da possibilidade de sua comercialização. Porém, importante ressaltar que o maior impacto da Lei de Terras recaiu sobre as transações realizadas no comércio das terras rurais (LEONELLI, 2010).

Com a aprovação da Lei de Terras surge a figura do loteador, considerado um empreendedor imobiliário e sua função consiste em fracionar uma gleba de terras e após, efetuar a venda da terra loteada. O loteador que foi incluído em uma nova categoria, após a aprovação da Lei de 1850, passa de loteiro, concessionário, posseiro, ou ocupante eventual e precário, à figura de proprietário da terra, podendo ser tanto o ente particular como o próprio Estado. Dessa forma, não surgiu apenas o loteador, mas também o loteamento no Brasil. No entanto, o objetivo inicial da referida Lei era regulamentar a forma de aquisição da propriedade. Não se tratava de uma lei de loteamento, porém, sua aprovação acabou por acarretar a inclusão da prática de parcelar o solo no Brasil em terras urbanas e rurais (LEONELLI, 2010).

A Lei de Terras de 1850 também desencadeou outras relações espaciais em relação à terra, especialmente em relação aos loteamentos realizados em núcleos urbanos. O loteamento não se restringia apenas a demarcar, definir e precisar a área a ser adquirida. Com a possibilidade de mercantilização da terra, surge a necessidade de se estabelecer critérios para fracionamento das glebas e venda dos lotes com a maior margem de lucro possível para os loteadores. Assim, buscando-se maior aproveitamento da terra, os lotes eram geralmente demarcados de forma retangular. O segundo aspecto que passa a ser considerado pelos loteadores é a localização do lote com a consequente valorização da sua frente e testada. E, por fim, o terceiro aspecto que passa a ter relevância no processo de loteamento é a relação do lote individual com o seu conjunto (LEONELLI, 2010). A Lei de Terras, ao longo de vários anos, embasou à adoção dos parâmetros utilizados nos processos de regularização da propriedade da terra, bem como balizou a constituição da moderna propriedade territorial, e é inegável a influência da legislação em análise, na constituição da figura dos grandes latifúndios (SILVA, 2015).

Considerando que a administração das terras brasileiras ficava a cargo da Igreja, os paroquiais de terras, constituem as fontes que mais elementos possuem acerca da estrutura fundiária de meados do século XIX. São registros criados em função da promulgação da Lei de Terras de 1850. Os párocos eram os responsáveis pelas declarações e todos os possuidores de

terras oriundas de concessão ou posse tinham a obrigação de declará-las, sob pena de multa. Os documentos coletados nesses registros eram encaminhados à Repartição Especial de Terras Públicas de cada Província e numa segunda etapa, os proprietários deveriam iniciar o processo de legitimação e revalidação das terras em domínio privado. Somente a partir de então, seriam medidas e demarcadas as terras públicas conforme previa o Decreto nº 1.318 de 20 de janeiro de 1854, que regulamentava a Lei de Terras. Embora, a minoria dos artigos do Regulamento de 1854 tenham sido de fato aplicados, as regras impostas por este instrumento legal representavam uma ameaça aos interesses dos fazendeiros (CRISTILLINO, 2017)

Outros fatos históricos determinantes, que alteraram substancialmente a ordem política e administrativa da questão urbana no Brasil, foram a Proclamação da República que ocorreu em 1889 e a promulgação da primeira Constituição do Brasil em 1891. A partir de então foi estabelecida a tripartição dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, sistema que perdura até os tempos atuais. A figura do Imperador foi substituída pela do Presidente da República e os projetos de lei tanto poderiam ser propostos pela Câmara como pelo Senado. Outra mudança trazida pela Constituição de 1891 refere-se à dissociação do Estado e a Igreja, tanto nos aspectos institucionais, como também nos relativos às suas funções (LEONELLI, 2010).

Durante o período colonial era da competência da igreja efetuar o repasse da terra, por intermédio da doação ou aforamento. Esta prática começou a mudar a partir da promulgação da Lei de Terras, momento em que se dá início às relações de compra e venda. Porém, a partir da Proclamação de República e promulgação da Constituição, as atribuições do Estado e da Igreja foram separadas e tornou-se pacífico que a administração do espaço urbano era uma incumbência do Estado e não mais da Igreja.

Com a realização de loteamentos, passa a integrar o rol de preocupações dos Municípios questões como a existência de arruamento, alinhamento, e nivelamento de vias. Consequentemente, isso contribuiu para a organização espacial dos lotes (LEONELLI, 2010).

Com a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados na Constituição de 1891, foi transferido para o Estado o poder decisório acerca de duas políticas: terra e mão – de – obra. A medida contou com o apoio majoritário dos eleitos para a Assembleia Constituinte e esse fenômeno foi interpretado como um processo natural decorrente do federalismo, considerando-se ainda, que os ideais propostos eram apoiados desde o início pelos Republicanos. Com a implantação do federalismo, as oligarquias teriam o controle sobre o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado e de regularização da situação da propriedade territorial (SILVA, 2015).

O processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado estava vinculado a um fenômeno típico da Primeira República, o Coronelismo. O Coronelismo controlava a vida municipal, valendo-se de medidas que iam do paternalismo à violência. Os coronéis eram extremamente fiéis às oligarquias que dominavam a política estadual e em função disso tiveram um papel fundamental na maneira pela qual as terras devolutas foram incorporadas ao patrimônio privado. A violência empregada no campo, em função da ocupação da terra naquele período, se verifica até os dias atuais, notadamente naquelas regiões que ainda possuem grandes extensões de terras devolutas. Os atos de violência retratados recaíram especialmente sobre a população pobre do campo, pequenos posseiros, ex-escravos e indígenas. A condição essencial para um posseiro se tornar proprietário era manter-se por longo tempo na terra que pretendia legalizar. Porém, manter-se sobre as terras não significava necessariamente cultivá-la mas também mantê-la segura de outros invasores ou tentar evitar a expulsão por autoridades municipais, e estaduais que tinham a função de cuidar do patrimônio público, mas que agiam de forma parcial no cumprimento de suas funções. Para se manterem nas terras devolutas os posseiros – fazendeiros contratavam serviços de segurança (jagunços armados) e procuravam manter um relacionamento mais estreito com as autoridades estaduais, a fim de obter favores quando necessário (SILVA, 2015).

Em que pese a intenção dos legisladores do Império, a Lei de Terras não foi suficiente para garantir que o seu objetivo inicial se tornasse realidade e, atribui-se parte
do fracasso do sistema ao fato de que a norma tinha por objetivo primário a demarcação de terras devolutas, e somente após a conclusão desta etapa, ocorreria a demarcação das terras particulares. Os posseiros, em sua maioria, não manifestaram interesse em demarcar as suas terras e legalizar os seus títulos, este fato inviabilizou a organização de um cadastro de terras, sendo que este era um elemento primordial para a implementação do projeto imperial de colonização com a pequena propriedade. As demarcações das terras devolutas contrariavam os interesses dos colonizadores, considerando que as medições abarcariam grande parte das terras griladas pelos loteadores de terras coloniais (SILVA, 2015).

2.2 O Processo de Urbanização das Cidades Brasileiras

A partir do advento da Lei de Terras em 1850 e da Constituição Republicana o Estado passou a exercer o controle sobre a prática de loteamentos. Além das terras rurais, iniciou-se também o comércio das terras urbanas, o que fez com que surgisse a necessidade do estabelecimento de meios de controle para o desenvolvimento dessa atividade. Passou a ser

então objeto da administração municipal o exercício da fiscalização sobre os lotes, visando assegurar a organização espacial mínima, por intermédio da demarcação das áreas públicas e comum a todos. As regras definidas pelo Estado para a organização do espaço público concernentes aos arruamentos, alinhamentos, nivelamentos de vias, largos e jardins, também teve influência direta sobre a organização dos espaços privados, uma vez que eram regras que definiam como o espaço deveria ser organizado para compor o espaço urbano (LEONELLI, 2010).

As mudanças mais significativas no processo de urbanização do Brasil ocorreram a partir da década de 1920, durante o período colonial até o fim do século XIX não se verifica a ocorrência de variações consideráveis no índice de urbanização brasileiro. Porém, entre os anos de 1890 a 1920, a alteração do índice inicia um processo que perdura até hoje. Passa de 6,8% para 10,7% e entre as décadas de 1920 a 1940, este índice triplicou e a taxa de urbanização brasileira chegou em torno de 32%. O início da consolidação da urbanização da sociedade brasileira ocorreu nas primeiras décadas do século XX em razão do fim da escravidão, pela presença de imigrantes e na República pelo surgimento da indústria voltada para o mercado interno e vinculada às atividades do ciclo do café (LEONELLI, 2010).

As dinâmicas de urbanização da cidade demonstravam claramente no início do século passado o processo de valorização fundiária e imobiliária que viria constituir um modelo de segregação que perdura até os tempos atuais, e que se fortalece a cada nova fase de nosso desenvolvimento socioeconômico (FERREIRA, 2005).

A legislação urbana regula o desenvolvimento das cidades, e tem o condão de funcionar como uma linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder, além de definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas. A legislação atua como um importante modelo político – cultural, mesmo que não obtenha sucesso na função de determinar a configuração final da cidade. De acordo com Raquel Rolnik (1999), a cidade real é um produto originado a partir da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários. A legalidade urbana organiza e classifica os territórios urbanos, dando a estes significados e legitimidade para o modo de vida, e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais (ROLNIK, 1999, p. 1).

Ao se definir formas proibidas e permitidas de produção do espaço, a legislação urbanística estabelece territórios dentro e fora da lei. Esses limites legais estabelecidos, têm importantes reflexos políticos na administração das cidades, considerando que pertencer a um território fora da lei pode ser tido como sinônimo de cidadania limitada. Esses territórios não reconhecidos nos termos da legislação urbanística, são tidos como invisíveis do ponto de vista

burocrático ou para a administração da cidade, o Estado não reconhece as prerrogativas desses cidadãos que estão à margem da lei (ROLNIK, 1999).

Em 1900, a cidade do Rio de Janeiro já tinha aproximadamente 700.000 habitantes e São Paulo por volta de 240.000. Eram as capitais brasileiras mais populosas e já no início do século XX dispunham de legislações a respeito dos arruamentos e loteamentos, as quais foram sendo aperfeiçoadas nas décadas seguintes (LEONELLI, 2010).

Considerando a relevância dessas capitais do ponto de vista urbanístico, é importante detalhar um pouco mais acerca das principais legislações promulgadas no final do século XIX e início do século XX que disciplinavam o processo de loteamento e organização dos espaços públicos.

Na recém instituída República ou no Brasil industrial o acesso à cidade urbanizada só foi possível para aqueles que dispunham de recursos econômicos suficientes, ou para aqueles que detinham alguma espécie de influência sobre a máquina pública. As relações de poder que se estabeleciam no âmbito urbano estavam evidenciadas nos privilégios dado às elites, no direcionamento dos recursos públicos, na construção dos bairros de elite e no escancarado processo de exclusão, a princípio da população urbana mais pobre, e posteriormente a exclusão dos proletários. De outro norte, entre esses dois extremos situava-se a classe média que, em momentos históricos diversos, acabava sendo beneficiada por uma ou outra política pública, financiadas com os resquícios de ciclos de crescimento econômico (FERREIRA, 2005).

2.3 Legislação Urbanística do Rio de Janeiro no Início do Século XX

Na tabela 01, estão listados os principais Decretos - Lei promulgados pelo Governo do Rio de Janeiro entre os anos de 1904 até 1931 que estabeleceram normas de arruamento, nivelamento, implantação de infraestrutura, loteamentos, bem como definiram as características dos lotes produzidos neste período (LEONELLI, 2010).

Tabela 01 Principais Decretos e Leis Urbanísticas do Rios de Janeiro de 1904 até 1903

Decreto Lei	Assunto
480/1904	Exigia o calçamento de praças, ruas e vias públicas para serem aceitas pela prefeitura carioca, além da canalização de água, gás e esgoto.
1.594/1914	Proibia a edificação de prédios que não tivessem acesso direto por logradouros públicos, estes só seriam considerados públicos se tivessem sido aceitos pela prefeitura.
2.258/1920	Autorizava a solicitação de edificações em ruas particulares, mediante prévia aprovação da planta de arruamento pela prefeitura e pagamento das taxas relativas à abertura de ruas.
2.087/1925	Exigia que a planta de divisão em lotes fosse submetida a aprovação prévia da prefeitura carioca
3.549/1931	Dispunha sobre a abertura de ruas e divisão de lotes, exigindo apresentação à prefeitura do Rio de Janeiro o projeto de abertura de vias e divisão de lotes, proibia o loteamento de áreas impróprias para habitação.

Fonte: (LEONELLI, 2010)

A partir do ano de 1904, com a promulgação dos Decretos que dispunham acerca da organização da cidade do Rio de Janeiro, iniciou-se formalmente o controle administrativo do processo urbanístico. Todavia, as normas editadas até então, não estavam todas direcionadas no mesmo sentido (PENNA, 1932, apud LEONELLI, 2010).

No Rio de Janeiro, o Decreto nº 3.549 de 15 de junho de 1931 se destaca dos demais decretos que o antecederam porque consolidou as normas administrativas e urbanísticas daquela que seria considerada posteriormente lei municipal de loteamento. Foi a partir deste decreto que a aprovação da produção de lotes é nitidamente colocada como um processo administrativo de atribuição municipal, passando a ser utilizados os termos “divisão em lotes” e “loteamento”, bem como “planta de remodelação” e “planta de divisão de lotes”. O referido decreto também definiu os procedimentos administrativos para a aprovação do projeto de loteamento e estabeleceu um rol de informações mínimas necessárias a serem apresentadas para essa finalidade. Verifica-se que as exigências fundamentais urbanísticas de uma lei de loteamento já estavam estabelecidas, tais como: a garantia de acesso à infraestrutura, o tamanho mínimo dos lotes, a doação de áreas públicas, o dimensionamento de vias. Com esta regulamentação, os processos de venda, locação e publicidade acerca da comercialização de lotes passou a ser vinculada à aprovação prévia da administração municipal (LEONELLI, 2010).

2.4 Leis Municipais de São Paulo

Na história da cidade de São Paulo e de sua legislação urbanística sempre foi uma constante a ocorrência de conflito entre legalidade e ilegalidade dos espaços, extremamente regulados onde há alta concentração de renda e nos espaços populares, desprovidos de regularização ou ocupados em desacordo com a lei. Esse conflito reflete o movimento do mercado imobiliário cuja rentabilidade e ritmo de valorização são definidos por uma dupla lógica, quais sejam: a lucratividade nos agenciamentos espaciais capazes de gerar as maiores densidades e intensidades de ocupação, e por outro lado, a valorização dos espaços altamente diferenciados e exclusivos. Nos locais onde impera a ilegalidade é garantida a ocupação indiscriminada. Dessa forma, a terra pode ser subdividida infinitamente com apenas uma condição, que não haja contaminação da vizinhança. (ROLNIK, 1999)

Em 1931, Pereira da Silva apresentou no I Congresso de Habitação de São Paulo o histórico sobre a legislação de arruamentos em São Paulo com o objetivo de demonstrar a necessidade de uma regulamentação mais efetiva, voltada a conter o avanço dos loteamentos clandestinos na Capital (LEONELLI, 2010).

É datada de 1808, a primeira regulamentação do Município de São Paulo referente à abertura de ruas e que também disciplinava as dimensões de lotes e quarteirões para povoações futuras. Em 1886, o Código de Posturas definiu a largura de 16 metros para todas as ruas a serem abertas, e tornou obrigatória a autorização da Câmara Municipal para a realização de alinhamento e nivelamento para as novas ruas e terrenos. No caso de ruas que tivessem o traçado irregular, a correção deveria ser custeada pelo proprietário da gleba. Para que as ruas se tornassem oficiais bastava que o arruador encaminhasse um ofício à Câmara, oferecendo as novas ruas abertas para serem incorporadas ao patrimônio do Município (SILVA, 1931, apud, LEONELLI, 2010). Os Códigos de Postura de São Paulo e do Rio de Janeiro determinavam recuos para as construções, que só podiam ser aplicados em lotes de grande área, restringindo assim por meio da lei, a ocorrência de terrenos pequenos e mais baratos (FERREIRA, 2005).

O Decreto Estadual nº 233/1894, que estabeleceu o Código Sanitário do Estado de São Paulo, fixou o dimensionamento mínimo para ruas e avenidas, além de soluções de drenagem e iluminação pública para as vias mencionadas. Já no início do século XX, é promulgada a Lei nº 862, de 16 de novembro de 1905, que estabeleceu a proibição ao aceite pela prefeitura ou pela Câmara de ruas abertas que fossem destinadas a produção de terrenos, sem que estas tivessem sido previamente aterradas, niveladas e que tivessem sido implantados bueiros.

Ademais, deveria ser apresentada soluções para as águas correntes e as ruas deveriam estar adequadas para receber melhorias do município (LEONELLI, 2010).

A preocupação inicial da administração municipal era com a abertura de ruas com o seu nivelamento, no entanto, notava-se uma mudança de perspectiva passando-se a um estágio de preocupação com a infraestrutura. Porém, a atenção principal ainda era voltada para as vias ao invés dos lotes. Nesse período cabia ao arruador preparar o terreno para a implantação das melhorias, no entanto, não era imposto a ele a obrigação com o custeio das obras (LEONELLI, 2010).

Com a promulgação da Lei nº 1.193, de 09 de março de 1909, foi estabelecido o controle sobre o excesso de abertura de ruas na cidade de São Paulo, o arruador particular passou a ter que pagar, previamente, o equivalente a metade dos custos para a execução das obras de calçamento entre as vias. Essa foi a condição estabelecida pelo Poder Público para o aceite das novas ruas que viessem a ser abertas por particulares. No entanto, essa condição funcionou como um incentivo para a abertura de ruas clandestinas, uma vez que os arruadores não executavam o pagamento dos valores devidos à administração e a norma perdurou por apenas quatro anos.

A Lei nº 1.193/1909 foi revogada pela Lei 1.666/1913 e a nova Lei trouxe em seu bojo avanços em termos urbanísticos e administrativos. Foram estabelecidos novos padrões de arruamento com a imposição de novas medidas de larguras, cruzamento, traçados das vias e o dimensionamento dos quarteirões. Quanto a questão administrativa, a Lei nova trouxe a figura da licença para arruar, bem como fixou os procedimentos para sua solicitação ao prefeito municipal. Por fim, a lei também previa a possibilidade de fechamento da rua que não fosse executada em conformidade com as regras preestabelecidas, sendo prevista uma sanção para os arruamentos ilegais (LEONELLI, 2010). São evidentes os avanços em relação ao Código de 1886, pois a Lei nº 1.666/1913, considerada um marco da legislação urbanística paulistana, exigia conforme disposto no seu artigo 2º, § 1º, que os arruadores apresentassem previamente plantas, contendo os perfis necessários com seções transversais e longitudinais, que indicassem o movimento de terra e o declive máximo dos arruamentos. A aprovação dessas plantas era uma das condicionantes para a aprovação do loteamento pelo Prefeito. Embora não houvesse previsão legal expressa era intrínseca a obrigatoriedade da apresentação de um projeto técnico junto à Prefeitura para a implementação de arruamentos na cidade de São Paulo. Ainda que a abertura de ruas fosse uma atividade comum para particulares e proprietários de chácaras, essa ação passou a ser submetida ao crivo de profissionais técnicos, como engenheiros, arquitetos e urbanistas (SILVA, 2018).

Ao dispor sobre a largura das avenidas, ruas e praças a lei refletiu a preocupação da administração com a necessidade de vias adequadas ao fluxo intenso que se estabelecia no interior da cidade na década de 1920. Foi promulgada a primeira lei que dispunha acerca do arruamento e dos loteamentos de forma integrada, a Lei nº 2.611, de 20 de julho de 1923, foi o marco na consolidação de uma política de ocupação do solo urbano na cidade de São Paulo. Ressalte-se ainda o fato de que essa consolidação ocorreu somente após a explosão demográfica na cidade (BORIN, 2017).

A Lei nº 2.611/1923, proibiu a abertura de vias de comunicação sem a prévia licença da prefeitura reforçando as exigências já existentes desde 1913. A norma também regulamentou indiretamente a produção de lotes derivados dos arruamentos ao exigir a apresentação pelo interessado, do plano de arruamento, plano de retalhamento e divisão em terrenos (LEONELLI, 2010).

Foram várias as inovações trazidas pela Lei nº 2.611/1923: a obrigatoriedade de autorização da prefeitura para abertura de qualquer rua no município, tanto no perímetro urbano como na zona rural; passou-se a exigir a apresentação de títulos de domínio da área a ser arruada e plantas da mesma subscritas por engenheiro responsável. Além disso, deveria ser demonstrada a conexão do arruamento com as ruas públicas já existentes e com as áreas vizinhas (LEONELLI, 2010).

A Lei nº 2.611/1923 também deixou a cargo da prefeitura a responsabilidade de traçar as vias principais e os espaços livres que julgasse necessário a partir da área apresentada pelo loteador. A adoção desse procedimento possibilitou à administração o estabelecimento das áreas públicas, e o melhor traçado das vias considerando a cidade como um todo (LEONELLI, 2010).

Posteriormente, o arruador deveria desenvolver um plano de arruamento, indicando os detalhes nas plantas de nivelamento, topografia e sistema de escoamento de esgotos, bem como o memorial descritivo. A Lei nº 2. 611/1923, também estabeleceu algumas restrições para conceder a autorização de arruamento, não permitindo em terrenos baixos, alagadiços e sujeitos a inundações sem que antes fossem tomadas as medidas necessárias que garantissem o escoamento das águas (LEONELLI, 2010).

No entanto, as exigências legais não foram suficientes para impedir que surgissem muitos arruamentos precários dispersos na Capital, com plantas que não correspondiam à realidade topográfica do terreno. Quando o município de fato precisou realizar a integração dos arruamentos à malha urbana oficial da cidade, foi necessário despender elevados recursos para adequá-los e padronizá-los (BORIN, 2017). Outro fato que merece destaque, é que a criação de

loteamentos a partir de arruamentos levou a criação de duas categorias de lotes, os que serviriam para a expansão física da cidade, e portanto, já seriam ocupados imediatamente, e os que serviriam para a comercialização da terra, e esses terrenos levariam muitos anos para serem de fato ocupados. Esse paradigma adotado, levou a uma expansão irreal da cidade, com a abertura de ruas em terrenos vazios. Assim, o arruamento se estabeleceu como uma forma de extração de renda por meio da comercialização da terra por seus proprietários, negócio que demandava o dispêndio de pequenas quantias para ser efetivado (BORIN, 2017).

A Lei nº 2.611/1923, também estabeleceu a reserva de percentual de áreas públicas, ficando estipulado que nas áreas urbanas deveria ser destinada 5% da área da gleba para áreas públicas. Nas áreas suburbanas este percentual era elevado para 7%. E nas áreas rurais foi estabelecido que 10% da área total deveria ser reservada para o domínio público, visando a construção de praças e jardins nos espaços livres (LEONELLI, 2010).

Foi também estabelecido que nas glebas a partir de 40.000 m², seria destinado o mínimo de 20% da área total, para a construção de vias de acesso. Além disso, foram classificados cinco tipologias de ruas, de acordo com sua função e dimensionamento, sendo vedado o uso comercial e industrial em ruas de interesse local que fossem exclusivamente residenciais. O uso do solo urbano passou a ser regulamentado a partir do seu dimensionamento viário, o que já configurava a existência de um zoneamento (LEONELLI, 2010).

Quanto ao dimensionamento do lote, o tamanho mínimo foi estabelecido em 300 m², com testada mínima de 10 metros e fundos de 24 metros. A taxa de ocupação máxima do edifício principal do terreno não poderia ser superior a um quarto da área do lote, devendo ser observado os recuos frontais e laterais. Nesse período foi dada uma atenção especial ao dimensionamento, desenho e classificação do sistema viário, tanto na área urbana como rural, tendo como objetivo assegurar a circulação de pessoas e dos veículos, uma vez que o tráfego de automóveis começava a se avolumar (LEONELLI, 2010).

O ponto controvertido da Lei nº 2.611/1923 foi o fato de estabelecer a criação de ruas oficiais e particulares. As ruas oficiais estavam submetidas às regras urbanísticas previstas na própria lei, todavia as ruas particulares que seriam mantidas pelos próprios loteadores não estavam sujeitas às regras urbanísticas. Dessa forma a lei deixava uma brecha para o não cumprimento das normas urbanísticas (LEONELLI, 2010).

2.5 A Necessidade do Controle do Arruamento Municipal em São Paulo

Em 1931, foi realizado na cidade de São Paulo, o I Congresso de Habitação promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo. Nesse evento, o então prefeito de São Paulo, Anhaia

Melo reconheceu que a cidade clandestina já era maior que as regiões legalizadas na Capital. No referido evento mereceu destaque o trabalho apresentado pelo engenheiro civil Lysandro Pereira da Silva, posteriormente publicado nos Anais do Congresso, onde defendia a necessidade de controle sob a abertura de novas vias, bem como, a necessidade de autorização municipal para a abertura de vias de comunicação como ruas, praças, avenidas e loteamentos, como já ocorria no Rio de Janeiro. O engenheiro também defendia a aplicação de penalidade a quem efetuasse ou facilitasse transações com terrenos arruados clandestinamente, a abertura de ruas não deveria ser permitida a particulares, uma vez que essa deveria ser uma atribuição exclusiva do poder público. Quanto as despesas decorrentes das obras de arruamento, essas deveriam ser custeadas a partir do estabelecimento de uma taxa de melhoria, somente com a instituição de taxas seria possível garantir que as ruas fossem beneficiadas com água, esgoto, iluminação, segurança e demais serviços públicos (LEONELLI, 2010).

O crescimento urbano que movimentava freneticamente a economia na década de 1930, e que também se voltava para o atendimento das demandas dos setores médios e empobrecidos, fez com que os especuladores vissem outra forma de lucrar com o mercado imobiliário. O foco dos especuladores estava dirigido para as necessidades da população de baixa renda e a saída encontrada para driblar o baixo preço dos terrenos mais distantes do centro foi diminuir ao máximo as dimensões dos lotes comercializados e incentivar o pagamento a prestações. Os lotes com menor dimensão permitiam o alcance de uma maior margem de lucro, considerando que havia o lançamento de uma grande quantidade de lotes simultaneamente (BORIN, 2017). Finalmente, Lysandro defendeu em seu trabalho, a necessidade de combate à clandestinidade a partir do controle efetivo sobre os terrenos. Além das vias para ele deveria ser extinta a categoria de ruas particulares e ruas públicas, todas as vias deveriam ser classificadas como públicas, o que impediria que as normas legais fossem dribladas pelos particulares (LEONELLI, 2010).

Na tabela 02, estão listados os principais Decretos - Lei promulgados pelo Governo de São Paulo entre os anos de 1886 até 1923, e que estabeleceram normas de arruamento, nivelamento, implantação de infraestrutura, loteamentos, bem como definiram as características dos lotes produzidos neste período (LEONELLI, 2010).

Tabela 02 – Decretos e Leis Urbanísticas da Cidade de São Paulo entre os anos de 1886 até 1923

Leis	Assuntos
Código de Postura de 1886	Proibiu a instalação de cortiços na zona central da cidade de São Paulo; definição da largura de ruas
Decreto 233/1894 (Código Sanitário Estadual)	Versava sobre ruas e praças públicas, estabeleceu dimensionamento mínimo para ruas e avenidas; exigia soluções de drenagem e iluminação pública
Lei nº 862/1905	Proibia o aceite pela prefeitura ou Câmara Municipal de ruas abertas para produção de terrenos sem que fossem aterradas, niveladas, com bueiros e com soluções para águas correntes
Lei 1193/1909	Obrigava o arruador particular a pagar previamente a metade do custo para as obras de calçamento entre as vias. Custos compartilhados entre arruador e prefeitura
Lei 1666/1913	Revogou Lei 1193/1909, estabeleceu padrões de arruamento; criou a figura da licença para arruar e estabeleceu o procedimento para a realização do requerimento dirigido ao prefeito
Lei 2611/1923	Proibiu a abertura de vias de comunicação sem a prévia licença da prefeitura; plano de arruamento, de retalhamento, divisão em terrenos; determinação das áreas públicas e melhor traçado das vias

Fonte: (LEONELLI, 2010)

2.6 As Primeiras Regulamentações sobre Loteamentos no Brasil

O Decreto Lei nº 58/37 é considerado um marco da regulamentação federal sobre a compra e venda de lotes no Brasil, no final da década de 1930. Com sua promulgação foi da visibilidade à necessidade de se exigir atenção especial aos aspectos urbanísticos na aprovação dos projetos de loteamento (LEONELLI, 2010).

Os autores que tratam da regulamentação do parcelamento do solo no Brasil, reconhecem o Decreto Lei 58/37 como sendo a primeira regulação sobre a matéria, sendo a Lei Federal nº 6.766/79 considerada como sendo o segundo momento importante da regulamentação do parcelamento do solo no país. Importante ressaltar que, após a promulgação do Decreto Lei 58/37, somente quarenta anos depois foi criada uma nova legislação a fim de sanar as impropriedades da norma anterior deixando a administração pública a reboque da realidade para mitigar os inúmeros problemas urbanos nas cidades brasileiras durante esse

período. De acordo com Bonduki (2007), é provável que os governos vissem nos loteamentos informais uma solução para o grave problema da falta de moradia popular urbana e um meio para garantir o acesso à pequena propriedade. Dessa forma, justifica-se a falta de interesse em tomar medidas que dificultassem o loteamento clandestino, ainda que fossem classificados como assentamentos precários e ilegais.

O loteamento surge como uma solução para habitação na década de 1930. Ocorreu grande proliferação de loteamentos e a abertura de novas áreas de expansão nas cidades e isso ocorreu em função da necessidade de acomodar a população que estava migrando para as cidades em busca de melhores condições de trabalho (LEONELLI, 2010).

Na década de 1930 as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro passavam por um processo de concentração urbana desordenada e o poder público não dispunha de recursos suficientes para gerenciar essa situação. Foi também nesse período, que teve início um novo ciclo de institucionalização do urbanismo e do planejamento do Brasil. De acordo com Sarah Feldman (2005), no final dos anos de 1940 a cidade de São Paulo possuía dois milhões de habitantes e a ocupação do solo era caracterizada por um duplo movimento, representado pela verticalização da cidade nas áreas mais centrais, e a ocupação de loteamentos incrustados em bairros já implantados. Outro fator que contribuiu para a expansão da área urbana paulistana foi a ocupação periférica impulsionada pela necessidade de oferta de moradia a população de baixa renda. Essa expansão urbana era direcionada pela indústria, ultrapassando as fronteiras do município, conforme descrito por Feldman:

> "Intensificação da verticalização, expansão periférica e reestruturação da centralidade são parte de um processo de mudanças na constituição espacial de São Paulo que se potencializam num contexto de boom imobiliário que atinge as grandes cidades brasileiras, em geral. Melo (1992) situa entre 1935 e 1947 um período de transformações urbanas de caráter estrutural, que representam a abertura de um novo ciclo de transformações espaciais nas cidades que sucede ao ciclo de desconstrução da cidade colonial, anterior à primeira Guerra Mundial. O novo ciclo corresponde, segundo o autor, à implantação de uma modernidade metropolitana." (FELDMAN, 2005, p. 15)

As mudanças no setor de urbanismo de 1925 a 1936 refletem o ideário defendido pelos técnicos da prefeitura da cidade de São Paulo e presentes em estudos e planos, desde a proposta para reurbanização do Vale do Anhangabaú elaborada por Freire em 1910 até o Plano de Avenidas de Prestes Maia em 1930, passando pelos estudos de Ulhoa Cintra e Maia. Nesse período houve a institucionalização das concepções e ações introduzidas por engenheiros atuantes nos quadros da administração (FELDMAN, 2005).

A questão da expansão urbana estava começando a ser debatida pelos urbanistas além das fronteiras do Rio do Janeiro e de São Paulo. O tema começava a ser visto como um problema a ser resolvido por intermédio do conhecimento técnico – administrativo. Pleiteava-se a elaboração de um código urbanístico nacional quando em 1933 foram regulamentadas as profissões de engenheiro e arquiteto, marcando um momento de priorização do conhecimento técnico científico no Estado. Já estava incluída na pauta de discussões da administração pública a questão do condicionamento da aprovação de loteamentos a um plano municipal que orientasse as diretrizes da expansão urbana (LEONELLI, 2010).

Durante o período de 1930 a 1945, o Brasil esteve sob a presidência de Getúlio Vargas, após bem-sucedido golpe que colocou fim à chamada "República Velha". Vargas logo adotou medidas centralizadoras, assumindo tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo e por fim desmontou o Congresso Nacional. Em 1934, foi promulgada uma nova Constituição que assegurava o voto secreto e direto, mas em 1937 Vargas instaurou uma ditadura militar implantando o chamado Estado Novo. Durante o Estado Novo foi criada e implantada uma política trabalhista com leis de proteção ao trabalhador (LEONELLI, 2010). As mudanças políticas que ocorreram na década de 1930, a partir da regulamentação do trabalho urbano (que não se estenderam ao campo), bem como o apoio à industrialização, a implantação da infraestrutura industrial entre outras diversas ações, contribuíram significativamente para o processo migratório campo – cidade (MARICATO, 2003).

Em 1945 ocorreu novo golpe militar e com a interrupção da Era Vargas, iniciou-se um período democrático. Foi instituída novamente a eleição direta para a escolha do Presidente da República. Vargas foi novamente eleito em 1950 permanecendo no cargo até 1954, quando acabou cometendo suicídio. Na década de 1950 ocorreu a inauguração de Brasília sob a presidência de Juscelino Kubitschek, com a ocorrência de grandes investimentos em desenvolvimento e incentivo a industrialização, visando incrementar o progresso econômico do país. Os anos do governo de JK foram considerados de estabilidade política, uma época caracterizada pelo otimismo e pelos altos índices de crescimento econômico, um reflexo direto das metas do governo representado pela propaganda "cinquenta anos em cinco" (LEONELLI, 2010).

Em 1964, houve nova interrupção do período democrático, os militares assumiram o comando do país por intermédio de um golpe de Estado, sendo então instaurado um regime autoritário que perdurou até a década de 1980.

Muitas foram as transformações pelas quais passou o Brasil no período de 1945 a 1980, especialmente a elevada taxa de crescimento econômico e demográfico, além da mudança de

uma sociedade rural para urbano industrial. Durante esse processo algumas regiões tiveram um desenvolvimento mais acentuado e outras passaram por um período de estagnação, o que foi fomentado pela intensa migração do campo para a cidade, além do movimento populacional para as regiões mais atrativas economicamente (LEONELLI, 2010).

A década de 1960, caracterizada pela alta natalidade e baixa taxa de mortalidade, além da intensa urbanização, foi o período em que a população urbana ultrapassou a do campo. A base da economia brasileira se deslocou da produção agrícola para produção industrial, dando origem a uma sociedade de consumo caracterizada pela existência de uma grande massa de trabalhadores pobres, marginalizados, ocupando espaços nas periferias urbanas, realçando o modelo brasileiro de desenvolvimento por exclusão. Em meados da década de 1960, segmentos progressistas da sociedade brasileira deram início ao movimento, impondo demandas por reformas estruturais na questão fundiária, apoiando-se nos ideais propostos na Reforma Agrária, que estava inserida nas denominadas reformas de base no governo do Presidente João Goulart (CUNHA, JULIÃO, OLIVEIRA, 2020).

Foi no Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963 que as demandas relativas à questão fundiária foram discutidas. As propostas orientaram no sentido de que fosse iniciada uma reforma urbana no país, devendo ser realizadas ações voltadas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e habitação. No entanto, em função da implantação da ditadura militar no Brasil em 1964, não foi possível levar a termo a maior parte das propostas. O projeto inicial só foi retomado na década de 1980, durante o período de redemocratização, por intermédio do Movimento Nacional da Reforma Urbana, em conjunto com a Constituinte de 1988 e à criação do Ministério das Cidades em 2003 (CUNHA, JULIÃO, OLIVEIRA, 2020).

Apesar do autoritarismo intrínseco ao regime militar, algumas orientações provenientes do SHRU foram implementadas. Merece destaque a criação do Banco Nacional de Habitação, e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). De forma contraditória a transformação imposta à força pelos militares proporcionou a reformulação da ação habitacional no país, exigindo implantar um novo quadro institucional. O cenário político do período pré-64 era um obstáculo para a realização de transformações mais profundas que já tinham sido tentadas em outras momentos da história. É um fato de notória contradição, mas a intensa mudança imposta à força pelos militares acabou de maneira controversa criando um ambiente favorável à implantação de algumas propostas surgidas no Seminário do IAB, como a criação do BNH e do SERFHAU (SANTORO, LEMOS, BONDUK, 2010).

O período de 1969 a 1977, foi marcado pelas discussões, debates e propostas dos mais diversos segmentos da sociedade referente à necessidade da criação de uma lei federal de parcelamento do solo. A realização de eventos nacionais nessa época, impulsionaram o debate sobre o Projeto de Lei nº 18, de autoria do Senador Otto Cyrilo Lehman, que havia sido apresentado a Câmara Federal no dia 11/02/1977. O projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e submetido a análise do Banco Nacional da Habitação – BNH. Após a avaliação do projeto de lei pelo BNH, em meados do ano de 1977, o Poder Executivo propôs outro projeto de lei substituindo o proposto por Lehman. O BNH recomendou na ocasião que o projeto analisado fosse inserido no conjunto de instrumentos urbanísticos da política urbana que buscava-se implantar no Brasil, objetivando estabelecer um modo integrado de atuação, por intermédio da união dos distintos objetos de interesse. O parecer do BNH também sugeriu a redução dos padrões urbanísticos propostos no projeto de lei nº 18/1977. Foram alvos de questionamentos a dimensão do lote mínimo, o limite estabelecido como faixa não edificável ao longo de águas correntes e dormentes e a redução do percentual a ser destinado à áreas públicas. Quanto ao capítulo que dispunha sobre as diretrizes urbanísticas, o BNH foi contrário ao projeto inicial que não previa a exigência de infraestrutura prévia nos loteamentos como condição para comercialização dos lotes. As disposições penais constantes no projeto de lei foram reconhecidas como um elemento de suma relevância, especialmente pelo caráter de proteção ao loteador.

Outra mudança significativa que constou no Projeto de Lei apresentado pelo Executivo foi a inclusão do governo estadual na aprovação do loteamento nas hipóteses de loteamentos localizados em áreas de interesse especial, entre dois ou mais municípios e em regiões metropolitanas. No Projeto de Lei nº 18, a função atribuída aos Estados era promover o exame e aprovação dos loteamentos, porém, no Projeto substitutivo, o governo estadual somente expediria anuência prévia sobre os projetos. A indicação do BNH para que fosse exigida a infraestrutura prévia não foi acatada (LEONELLI, 2010).

Em 26/04/1979 foi encerrada a discussão do Projeto de Lei nº 18, após a inserção de algumas emendas no projeto que tiveram o efeito de pequenas correções e em 19/12/1979 o presidente João Figueiredo sancionou a lei a Lei Federal nº 6.766/79, passando a existir uma legislação regulamentando o parcelamento do solo para fins urbanos em todo o território nacional. Foi ainda previsto que os Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam estabelecer normas complementares atinentes ao parcelamento do solo municipal, para adaptação desta lei às características regionais e locais. Foi dada legitimidade aos municípios para regular o parcelamento do solo de forma complementar. A Lei Lehman definiu o papel da prefeitura e

estabeleceu os procedimentos que a administração municipal deveria adotar para a aprovação de parcelamentos do solo urbano. Anteriormente à elaboração do projeto, cabe ao loteador solicitar à prefeitura municipal as diretrizes do uso do solo, do traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas para equipamento urbano e comunitário. Foi atribuída à gestão municipal o papel de condutor do desenvolvimento urbano, com o objetivo de evitar o crescimento da expansão urbana conforme o interesse de cada loteador. Diante desse contexto, entende-se que a maior contribuição decorrente da aprovação da Lei Lehman foram a atribuição de maiores garantias ao comprador de lotes e a criminalização do loteador clandestino (LEONELLI, 2010).

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMÉRICA DO SUL

Para ajudar na compreensão do processo de regularização fundiária brasileiro é importante traçar um paralelo entre o sistema regulatório que foi adotado nos países andinos como a Bolívia e o Peru, um paradigma que justifica as origens das políticas urbanas e o cenário que hoje vislumbramos nos países da América do Sul.

O processo de urbanização das cidades da América Latina tem historicamente combinado processos de exclusão social e segregação espacial. Estima-se que ao menos um em cada quatro cidadãos latino-americanos somente tem acesso à terra urbanizada e moradia mediante a utilização de meios informais. A produção informal da cidade latino – americana tornou-se a regra, não se tratando mais de uma simples característica de um modelo de desenvolvimento econômico e crescimento urbano, ou de uma distorção esporádica do modelo oficial. Trata-se na realidade do paradigma implementado pelas cidades latino – americanas de construção do espaço urbano às margens da lei, o que implica no não atendimento dos padrões e critérios fixados pela legislação civil e urbanística (FERNANDES, 2007).

Nos países latinos identifica-se uma grande variedade de informalidades, relativas a situações existentes em cada cidade ou mesmo no interior de cada assentamento. Há necessidades fundiárias heterogêneas identificadas em cada localidade e, em função disso, os países da América Latina utilizam diferentes instrumentos a fim de promover a regularização fundiária conforme os variados contextos e objetivos das autoridades públicas. No entanto, há dois modelos principais: o primeiro modelo está relacionado à legalização formal da propriedade, por intermédio da emissão de escrituras que tem por objetivo atrair o investimento privado em habitação, além de possibilitar o acesso ao crédito e mercados oficiais, acarretando a redução da pobreza. O segundo modelo é mais abrangente e voltado para a consolidação da segurança jurídica da escritura, conjuntamente com a realização de intervenções socioespaciais integradas, que estabelecem um elo entre a posse da terra e a melhoria dos serviços públicos (FERNANDES, 2011).

As atuais políticas públicas de habitação divergem em aspectos substanciais, especialmente se compararmos os países de terceiro mundo, com os países em desenvolvimento. O sucesso de uma política urbana, não pode ser explicado unicamente pelo fator riqueza do país analisado, a efetividade dessas políticas está vinculada também, ao poder decisório das elites políticas, a sua capacidade de autonomia, além das questões ideológicas e do discurso que embasa a política (COCKBURN, 2019).

3.1 As Características da Política Habitacional Adotada no Peru

O Peru é um dos países da América do Sul que possui uma abordagem de regularização mais conhecida, consubstanciada na legalização por meio da emissão de escrituras de propriedade, o que tem papel de destaque nas políticas de investimento privado em habitação, especialmente por favorecer o acesso ao crédito oficial e mercados, o que em tese contribui para a redução da pobreza (FERNANDES, 2014).

Em meados do século XX, a política habitacional no Peru era caracterizada pela utilização de dois procedimentos formais e informais. Para a classe média era ofertada moradia por intermédio da implantação de conjuntos habitacionais e para os pobres eram destinados as favelas alugadas. Não há registros de intervenções públicas no âmbito urbanístico até a década de 1920, sendo a partir desse período que os governos municipais começaram a estabelecer uma série de regulamentações, enfrentando a oposição das incorporadoras imobiliárias. Foi a partir de 1948, que as políticas públicas de habitação começaram a ser desenvolvidas, norteadas pelo planejamento urbano moderno, ainda que tardiamente.

Verifica-se que naquele período a oferta de conjuntos habitacionais privados ampliava a oferta de terrenos em áreas agrícolas para a classe média, enquanto as famílias pobres que vinham do campo só tinham acesso a terras públicas invadidas e com isso formavam-se as favelas (COCKBURN, 2019).

Não havia muito interesse público em ofertar habitação para a população nesse período, o governo liberal que estava à frente do poder entre 1956 e 1962 não via a habitação como uma obrigação do setor público.

O sistema habitacional peruano se resumia na oferta de terras privadas para a classe média e de terras públicas para os pobres. Além disso, foram criadas a partir de 1928, muitas instituições financeiras, tais como sociedades mútuas de habitação, Banco de Habitação e Banco Central de Hipoteca. O Conselho Nacional de Habitação - JNV foi instituído em 1962. Ao mesmo tempo, foi negligenciada pelo governo a questão da gestão do solo urbano, uma vez que a política urbana adotada deixava esse mecanismo a cargo do mercado (COCKBURN, 2019).

Não só na América Latina, mas nos demais países do globo, verifica-se que nos últimos vinte anos o processo de regularização da terra baseou-se especialmente na legalização da posse de lotes individuais, procedimento também conhecido como escrituração ou formalização, assumindo os aspectos de um programa independente. O Peru adotou essa política de

regularização fundiária, sendo este paradigma influenciado pelas ideias do economista peruano Hernando de Soto (FERNANDES, 2011). Para Soto, nos países onde o capitalismo se desenvolveu, a propriedade tem um segundo sentido, além daquele que se configura no mundo físico. Já nos países de Terceiro Mundo, a propriedade tem um papel apenas físico, representados por casas, terrenos e mercadorias (MALHEIROS, 2018).

Para Soto, a propriedade tem uma função econômica imprescindível, conforme seu pensamento abaixo transcrito:

> "O direito de propriedade tem inegavelmente uma importante função econômica, função surgida no início do século XX, quando a propriedade abandonou a ideia de utilização exclusiva para uma visão funcional, inserida como peça fundamental para o desenvolvimento econômico. A partir de então, o direito de propriedade passou a ser considerado a própria base sobre a qual é erigida a economia de mercado, porquanto permite a geração e a circulação de riquezas fundamentais ao desenvolvimento econômico." (SOTO, 2001, p. 63 apud, MALHEIROS, 2018, p.140)

As ideias do economista Hernando de Soto têm se propagado amplamente, sendo predominante nas discussões acerca da regularização de terras. Não obstante, as diretrizes propostas por Soto se refletem nas políticas de legalização. Pode-se citar países como El Salvador, Peru, Camboja e Vietnã, como nações que se valeram de programas de escrituração em grande escala. Os programas implementados têm alterado a ordem jurídica nacional por meio da criação de um aparelho institucional centralizado, além do grande investimento em recursos, tais como coleta e armazenamento de dados, mapeamento e cadastros. Essas ações têm possibilitado a escrituração dos imóveis, até então caracterizados como assentamentos informais, os residentes dessas localidades têm recebido escrituras individuais (FERNANDES, 2011).

No Peru, desde 1990 o livre mercado tem sido a opção adotada na política habitacional pelos governos neoliberais, esse modelo foi responsável pelo estabelecimento de uma economia extrativista primária e, após a reforma econômica de 1990, foi dada sequência a diversas privatizações bem como a extinção em 1992 do Ministério da Habitação, do Banco Central de Hipoteca, do Banco de Habitação do Peru, do Fundo Nacional de Habitação (FONAVI), do sistema Mutual. ″A política neoliberal em geral, e a habitação em particular, assumiu um discurso ideológico privado, anti-estatal e de livre mercado que, por sua intensidade, pode ser comparado ao chileno" (COCKBURN, 2019).

Para o economista de Soto, uma das razões para o fracasso do sistema capitalista nos países de Terceiro Mundo é a existência de um quantitativo excessivo de capital morto, que é composto por bens que existem materialmente, tais como móveis, imóveis, que não possuem

registro formal. Esses bens sem registro não existem juridicamente, dessa forma, não são computados como ativos na economia formal (VIEIRA, KEMPFER, 2021).

3.2 Críticas ao Programa de Escrituração do Peru

Mesmo diante dos números positivos relativos à emissão de escrituras de bens imóveis alcançados pelo programa, críticos afirmam que o foco único na formalização dos assentamentos abandonou a tradição anterior, que tinha por escopo, além da regularização a melhoria das políticas e de outros programas socioeconômicos de promoção da integração socioespacial das áreas e comunidades informais. A escrituração formal é baseada em unidades, direitos de propriedade e operações do mercado livre individuais. No entanto, desconsidera o contexto social e suas consequências. Não há nesse programa preocupação com menção de redes de segurança, e bem-estar ou de cooperativas e bens públicos. Outro fato objeto de crítica aos sistema de escrituração adotado no Peru, recai sobre a utilização do registro universal à moda antiga, sendo considerado a utilização do registro de terras mais adequado (FERNANDES, 2011).

Em que pese a escala de regularização ter atingido patamares que certamente merecem o devido reconhecimento, há fortes críticas ao modelo peruano de regularização, notadamente em função da visão restritiva que recai sobre a questão da de titulação da terra urbana em detrimento da implantação de políticas públicas voltadas à urbanização de áreas precárias e sua plena integração à cidade (BRASIL, 2016).

A regularização jurídica dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos somente surtirá os efeitos positivos se for também acompanhada por ações do Poder Público voltadas a atender os aspectos sociais, urbanísticos e ambientais da regularização. Nas hipóteses em que só ocorre a regularização jurídica do loteamento irregular e dos imóveis nele situados a repercussão socioeconômica será irrelevante (VIEIRA, KEMPFER, 2021).

Quanto aos aspectos legais, o paradigma da escrituração também é criticado porque desconsidera as relações sociais de propriedade, e de outras formas de direitos coletivos, de uso restrito e temporário que podem trazer benefícios à sociedade. Além disso, muitas questões não são respondidas satisfatoriamente acerca da implementação dessa política, como a quem deve ser concedida a escritura pública? Transgressores da lei podem receber a escritura? Há distinção entre assentamentos implantados em terras públicas e privadas e entre os direitos de propriedade e habitação? Para responder a esses questionamentos é fundamental que haja uma

definição mais abrangente do direito de propriedade, a fim de esclarecer os pontos controvertidos (FERNANDES, 2011).

As taxas de crescimento informal são ainda mais insignificantes do que as taxas de crescimento da pobreza social e isso torna necessário uma atenção especial no momento da formulação de políticas públicas de regularização dos assentamentos informais (FERNANDES, 2007).

De acordo com Julio Calderón (2014) o programa de regularização fundiária fundamentado na titulação de propriedade não tem grande influência na questão concernente a obtenção de crédito junto aos bancos privados, pelo contrário, a renda fixa e o trabalho estável são os elementos facilitadores para o acesso ao crédito formal.

Há variados fatores que podem justificar o fracasso da política habitacional, no entanto, é pacífico que o aumento dos preços dos terrenos urbanos decorrente do grande crescimento da construção civil entre 2006 e 2012 é um dos fatores principais. A política habitacional no Peru não restringe a ação dos incorporadores, que possuem total liberdade para controlar os mercados fundiários, sem a existência real de instrumentos de gestão fundiária (COCKBURN, 2019).

3.3 A Regularização Fundiária na Bolívia

A partir de 1985, os governos que se seguiram no comando da Bolívia foram marcados especialmente pela implementação de um sistema econômico neoliberal. As reformas políticas implantadas no país a partir desse período contribuíram sobremaneira para aumentar a segregação social, bem como para fomentar o processo migratório da população do campo para a cidade. Ocorreram duas Reformas Agrárias na Bolívia, a primeira em 1953 após a revolução campesino-sindical ocorrida em 1952, a segunda em 1996 com a promulgação da Lei INRA, do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Em 1952, ocorreu a Revolução Nacional na Bolívia, a da qual ocorreu a realização da Reforma Urbana por intermédio do Decreto Lei nº 3.819 de 1954. O cenário em que se desenvolveu essa reforma, incluía o elevado preço dos aluguéis que estavam sendo cobrados dos cidadãos bolivianos que não possuíam um imóvel próprio para morar. Dessa forma, os bolivianos se vendo sem opção, passaram a alugar pequenos espaços e cômodos, onde famílias numerosas eram obrigadas a suportar grandes lotações, vivendo em um ambiente insalubre A Reforma Urbana tinha por escopo enfrentar o poder dos proprietários garantindo uma maior oferta de solo urbano, e para isso, foi estabelecida a desapropriação da terra do raio urbano superior a 10.000 m² que não possuía edificações. No entanto, quando o chão ultrapassasse essa metragem, era facultado ao proprietário escolher a parte que melhor lhe

satisfizesse, sendo a parte restante desapropriada em favor do município. Posteriormente esses imóveis seriam vendidos aos trabalhadores e cidadãos membros da classe média que não possuíssem imóveis urbanos. Essa política perdurou até a década de 1960, quando os proprietários conseguiram restabelecer o seu poder sobre o mercado imobiliário (PIOLETTI, DE OLIVEIRA, CRESPO, 2019).

Porém, mesmo com as revoluções aludidas, não foram implementadas ações efetivas voltadas à terra urbanizável. Foram poucas as inovações em termos de legislação urbanística e essas só ocorreram de forma complementar à administração da terra agrícola. Na década de 1990, a Lei de Participação Popular trouxe um novo entendimento acerca da distribuição e administração territorial descentralizada. Foram criadas Organizações Territoriais de Base no âmbito dos distritos municipais, atribuindo novas atribuições aos municípios, especialmente quanto ao planejamento do seu território. O maior benefício trazido por essa legislação foi a descentralização e maior autonomia dos municípios, o que acarretou no preenchimento das lacunas legislativas referentes à questão urbana, especialmente pela implementação de normas que passaram a dispor acerca da administração do solo, ainda que de forma compartimentada e não integrada (MAMANI, 2009).

A legitimidade da propriedade informal periurbana e do coletivo que a valida encontra-se em processo de construção, a ocupação informal da terra requer a recriação constante da autoridade do coletivo (CIELO, 2010).

As batalhas travadas em prol do direito à moradia, do acesso seguro à terra e pelo desenvolvimento de políticas voltadas à obtenção de uma melhor qualidade de vida na importante cidade de Cochabamba foram assumidas em diferentes prismas. Destaca-se nessa luta até o ano de 2005, a Comunidade Maria Auxiliadora que buscava alcançar o reconhecimento da propriedade coletiva da terra e da moradia, em conjunto com as cooperativas de habitação por ajuda mútua com apoio da Fundação Pró - Habitat e Procasha. Além dessas organizações, profissionais liberais e grupos de voluntários engajados na causa da habitação, estimulados pelo Habitat para a Humanidade em união com as famílias necessitadas de habitação, contribuíram para o desenvolvimento de uma consciência crítica sobre a realidade sócio habitacional no contexto urbano (MAMANI, 2009).

De acordo com o último Censo realizado na Bolívia em 2012, estima-se que 58% da população que vive na área urbana trabalha no setor informal nas áreas metropolitanas, que abrangem as cidades de Cochabamba, La Paz – El Alto e Santa Cruz de La Sierra, que abrigam metade da população boliviana. Os dados indicam que de seis em cada dez trabalhadores recebem um salário superior ao salário mínimo, no entanto, é importante ressaltar que as

condições de trabalho não são adequadas. Os dados estatísticos informam que apenas dois em cada dez trabalhadores possuem um salário e condições de trabalho adequadas (PIOLETTI, DE OLIVEIRA, CRESPO, 2019).

Figura 01 -Mapa Político da Bolívia

Fonte: https://bo.reyqui.com/2012/10/mapa-politico-de-bolivia.html

Em que pese os esforços eivados para construção de uma política urbana que atenda os anseios da população marginalizada, não há na Bolívia um planejamento urbano adequado que possibilite a construção local e concentrada de políticas de autorização fundiária afastada dos mecanismos de especulação imobiliária, de forma a beneficiar as famílias de baixa renda. Nota-se que os fenômenos especulativos ganharam notoriedade nas três regiões metropolitanas e dessa forma os municípios investem mais recursos nas áreas mais valorizadas, agregando ainda mais valor à região. Essa prática, no entanto, acentua a exclusão e segregação e a ausência de planejamento estimula o padrão já empregado de autogestão, o que fatalmente implica na consolidação dos assentamentos informais.

O governo boliviano em todas as esferas não tem uma administração institucionalizada de suas propriedades fiscais. Tampouco há um banco de terrenos que possam ser utilizados para planejar projetos destinados à habitação social. Desse fato depreende-se que boa parte dos territórios municipais são de propriedade privada, com exceção de alguns espaços reservados a áreas públicas. No entanto, infraestrutura e equipamentos públicos urbanos tem pouca presença em La Paz e El Alto (PIOLETTI, DE OLIVEIRA, CRESPO, 2019).

Os assentamentos informais são implantados pelos loteadores, comerciantes de terras que fazem uso de ferramentas legais e ilegais para comercializar a terra, vendida por intermédio de documentos simples como atas de transação e outros procedimentos legais que não incluem registros de propriedades. Essa prática muito usual resulta na alienação de um lote que fatalmente poderá ter mais de um proprietário, visto que se trata de uma negociação desprovida de segurança jurídica. Essa ausência de planejamento urbano municipal que se verifica no território boliviano ocasiona um crescimento fragmentado e de baixa densidade, com a ocorrência de um fenômeno intitulado "lotes de engorda" que são adquiridos principalmente nas áreas periféricas e nas bordas da extensão urbana. Essas áreas são desprovidas de infraestrutura, aonde os serviços urbanos ainda não chegaram e por estarem fora do tecido urbano consolidado, tendem a ser vendidas a preços mais acessíveis. Há casos em que os proprietários negligenciam a guarda desses imóveis, porque esperam a chegada da infraestrutura e esses imóveis acabam sendo invadidos por indivíduos que ou falsificam documentos de propriedade ou ajuízam ação de usucapião alegando falsamente a posse de longa data da área invadida (PIOLETTI, DE OLIVEIRA, CRESPO, 2019).

Com a promulgação da Lei nº 247/2012 que dispõe acerca da Regularização de Direitos de Propriedade sobre imóveis urbanos destinados à habitação, foi retomada a discussão acerca dos direitos de propriedade na área urbana das cidades bolivianas. Esse instrumento legal foi dirigido a cidadãos que estivessem na posse contínua, pública e de boa fé de imóveis que estavam destinados à habitação e localizados no raio ou na zona urbana. A Lei nº 247/2012 não teve uma aplicação muito eficaz, em virtude da insuficiência da abordagem legal, logo modificado pela Lei nº 803/2016.

Os problemas decorrentes da falta de acesso ao solo servido, à moradia adequada e à gestão institucional clientelista, excludente da cidade e a normativa urbana dispersa deram lugar ao desenvolvimento de longos debates, transformando a questão da implementação das políticas urbanas em um tema extremamente controvertido no país. Ademais, ao comparar-se os problemas diagnosticados nas cidades brasileiras decorrentes da ausência do planejamento urbanístico, do déficit habitacional e da não inclusão da questão da regularidade fundiária na agenda governamental, é possível notar que as causas e efeitos da ocupação ilegal do solo urbano são replicadas tanto nos países andinos como no território brasileiro.

4 O NASCIMENTO DA CIDADE DE ITAPEVA

A cidade de Itapeva/SP está localizada na região sul do Estado de São Paulo, tendo surgido no início do século XVIII como um bairro rural de Sorocaba. Inicialmente, essa povoação estava localizada na Vila Velha, bairro que atualmente pertence ao município de Taquarivaí/SP. A princípio, Itapeva era chamada de Vila da Faxina e seu povoamento teve início a partir da instalação de um pouso de tropeiros. As vilas eram polos culturais, políticos e comerciais em solo colonial, sendo localidades onde a vida era considerada mais segura (BUENO, 2009).

A fundação oficial do atual município de Itapeva como Vila da Faxina ocorreu em por volta de 1769, porém não há documento legal comprovando a data exata, somente o relato de historiadores. A Vila da Faxina foi desmembrada do termo da antiga Vila de Sorocaba. No princípio, a economia da vila era baseada na agricultura de subsistência e conforme novas famílias foram se instalando no local foi possível o desenvolvimento de outras atividades. O crescimento da vila foi lento, apenas em meados do ano de 1861 o governo elevou a Vila de Faxina à categoria de cidade, ato oficializado pela Lei Provincial nº 13 de 20 de julho de 1861 (IBGE, 2020). Após a primeira mudança em seu nome, a cidade passou a denominar-se Itapeva da Faxina. O nome Itapeva vem do Tupi, e significa pedra achatada. Em 06 de abril de 1872, foi criada a comarca de Itapeva da Faxina, desmembrada da comarca de Botucatu, a qual havia sido integrada desde 1866. Em 1910, houve nova alteração no nome da cidade, e Itapeva passou a ser chamada de Faxina, o que perdurou até o ano de 1938, quando então, o nome do município foi mudado para a atual Itapeva (VEIGA, 2014).

No século XIX, a cidade de Itapeva já se apresentava como um polo regional e nas décadas de 1930 e 1940 deixou de ser predominantemente agrária, pois o comércio urbano começou a destacar-se na economia local. Nesse mesmo período, a cidade passou a receber imigrantes japoneses, árabes, italianos, alemães, cujas culturas passaram a influenciar outros aspectos da vida local, quando surgiram também os primeiros movimentos para industrialização do município (VEIGA, 2014). Nesse período as atividades econômicas desenvolvidas na região de Itapeva, como o plantio do algodão e seu beneficiamento, a criação e venda de suínos, extração vegetal e mineração, proporcionaram certa estabilidade e crescimento não só à cidade, mas também aos demais núcleos urbanos da região (ARAÚJO, 2012).

4.1 Itapeva na Atualidade

O município de Itapeva/SP possui atualmente uma extensão territorial de 1.826.258 km², e uma população estimada de 94.241 habitantes, com densidade demográfica de 48,05 hab/km². O Indíce de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM do município é de 0,732, conforme levantamento realizado durante o Censo de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2010).

A cidade de Itapeva/SP apresenta 84.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 66.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 24.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, ou seja, que dispõem de equipamentos urbanos, tais como, rede de drenagem de águas pluviais, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2010).

A expansão urbana do município de Itapeva é marcada pelo crescimento desordenado e pela baixa efetividade de planejamento urbanístico. O município possui cerca de oitenta bairros implantados na área urbana e rural, sendo identificada a existência de ao menos trinta loteamentos informais de forma extraoficial, conforme informações coletadas junto ao Setor de Fiscalização Municipal da Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

O objeto desse estudo recai sobre os processos de regularização fundiária urbana instaurados no município entre os anos de 2012 e 2022 em trâmite na Secretaria Municipal de Obras e Serviços. Serão analisados oito processos, conforme listados na tabela 03. Os processos selecionados referem-se a loteamentos informais implantados em áreas urbanas do município localizados na Secretaria Municipal de Obras e Serviços e que foram devidamente autuados, ainda que estejam tramitando de forma lenta e inconclusa.

Os processos registrados sob o nº 4451/2018; 4450/2018; 4448/2018 foram instaurados nos termos do convênio estadual celebrado entre o município e a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo em adesão ao Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana – Cidade Legal. Ao analisar os referidos processos, foi constatado que esses não foram movimentados desde o ano de 2018, fato este verificado no sistema interno de protocolo (Sistema CONAM) da Secretaria Municipal de Obras e Serviços. No entanto, a pesquisadora teve acesso na Secretaria Municipal de Obras e Serviços ao levantamento cadastral realizado pela equipe técnica do Programa Cidade Legal nos loteamentos informais objeto dos processos acima indicados, constatando que os documentos não estão encartados aos respectivos processos administrativos, estando arquivados em separado no Departamento de Regularização

Fundiária, Cadastro e Plano Diretor, organismo pertencente à estrutura da Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

O processo 1506/2022, foi protocolado em março de 2022, mas apenas 18 moradores legitimados do loteamento informal Jardim Brasil estão requerendo regularização pela Reurb - S, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, sendo que o loteamento possui 479 imóveis cadastrados, dos quais 12 já foram objeto de usucapião. Ao todo, o número de imóveis a serem regularizados nesses processos remontam a 2.660 unidades, num universo de 36.103 imóveis cadastrados no Departamento de Cadastro Imobiliário, conforme informações do sistema interno de dados da Secretaria Municipal de Obras e Serviços e que recebem cobrança de IPTU pelo município.

Tabela 03 – Lista de Processos de Regularização Fundiária

Processo	**Loteamento**	**Programa de Regularização**	**N° de imóveis a serem imóveis a serem regularizados**
1 - 1506/2022	Jardim Brasil	REURB	479
2 - 4451/2018	Vila São Benedito	Cidade Legal	519
3 – IC 2851/2012	Jardim Santa Rosa	Cidade Legal	145
4 - 4450/2018	Bairro de Cima I	Cidade Legal	417
5 - 4448/2018	Vila Boava	Cidade Legal	202
6 - 4336/2019	Vila Bom Jesus	ITESP	838
7 -0002309-28.2021.8.26.0270	Jardim Primavera	REURB	53
8 – IC 14.0263.0002684-2012-9	Jardim Bonfigliolli	ITESP	7

Fonte: Pesquisa da autora

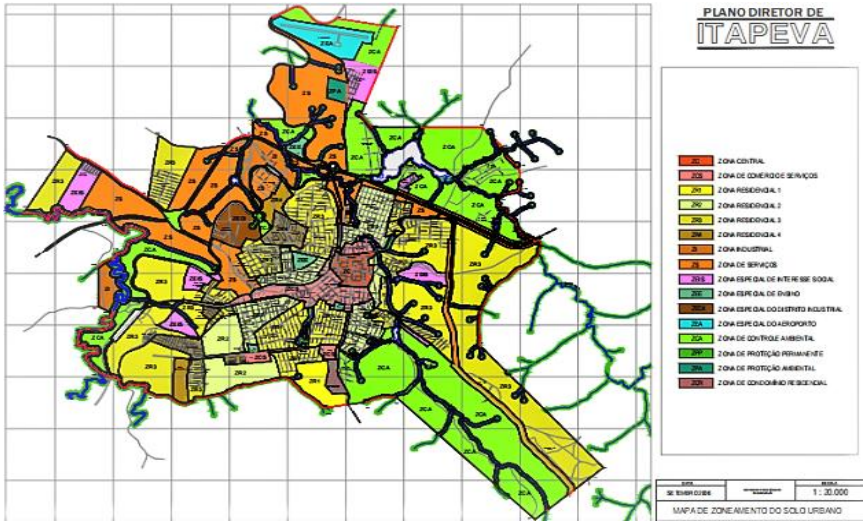
4.2 Caracterização dos Loteamentos Irregulares do Município de Itapeva/SP

Os loteamentos informais pesquisados no município de Itapeva/SP foram implantados entre as décadas de 1950 a 1990. Mesmo após o advento da Lei 6.766/79, regulamentando o parcelamento do solo urbano em âmbito nacional, a compra e venda de lotes em áreas desprovidas de equipamentos públicos e infraestrutura básica é um costume enraizado, uma

prática vista como normal pela população local e pelos loteadores que são incentivados a promover esse comércio irregular contando com a impunidade e ausência de fiscalização efetiva do Município.

Em relação à legislação urbanística local, o Código de Obras da cidade de Itapeva data de 1969 (Lei Municipal nº 74/69), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi promulgada na década de 1990 (Lei Municipal nº 537/1991), o Plano Diretor do Município no ano de 2006 (Lei Municipal 2499/2006) e até o presente não foi renovado, embora o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) exija sua revisão no máximo em dez anos. O Código de Posturas Municipal, foi promulgado em 2007 (Lei Municipal 2.651/2007), a Lei de Zoneamento data do mesmo período (Lei 2.520/2007). Na figura 01, consta o mapa de zoneamento da cidade de Itapeva.

Figura 02 – Mapa de Zoneamento de Itapeva (Plano Diretor, Lei nº2499/2006)



Fonte: Prefeitura Municipal de Itapeva.

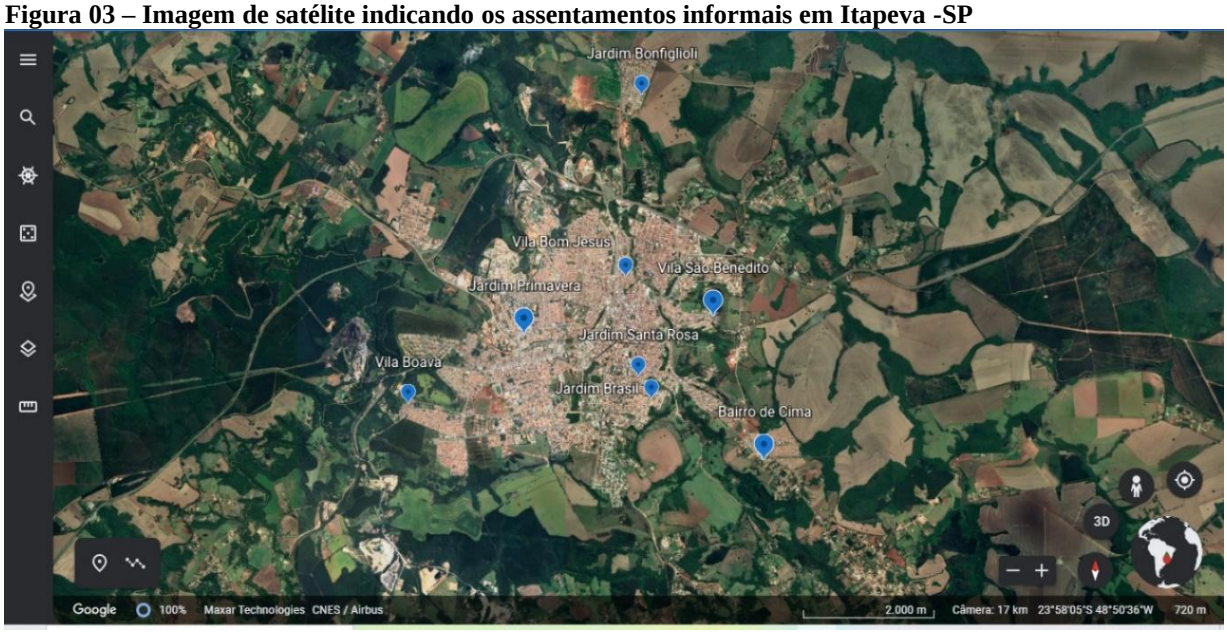
A norma mais recente editada no Município versando acerca do parcelamento de solo é a Lei Municipal nº 4.446/2020, que dispõe sobre o parcelamento do solo para formação de sítios e chácaras de recreio.

Mesmo diante da vasta legislação proibindo o parcelamento ilegal de solo, essa é uma prática contumaz no município de Itapeva diante da ausência de uma política habitacional no município. O Município tem ignorado as ocupações ilegais, optando por remediar os males decorrentes do crescimento desordenado da cidade investindo de forma gradativa e não planejada os recursos públicos em ocupações informais, especialmente quando provocado pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

Essa política pública adotada pelo Município de Itapeva tem sido inequivocamente um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas, uma vez que os habitantes dessas ocupações informais ficam sujeitos aos favores concedidos especialmente pelos políticos que possuem o poder decisório (ROLNIK, 2006).

Na figura 03, a imagem de satélite mostra a área urbana do município de Itapeva/ SP, indicando a localização dos assentamentos informais pesquisados.

Figura 03 – Imagem de satélite indicando os assentamentos informais em Itapeva -SP



Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Os loteamentos objeto do estudo estão assim relacionados:

a – **Jardim Brasil (nomenclatura não oficial)**.

O loteamento irregular conhecido como Jardim Brasil, tinha a princípio um projeto que foi aprovado pelo Município em 1993 conforme consta no certificado GRAPROHAB nº 176/94. No entanto, o processo administrativo de aprovação do loteamento que tramitou no município não foi localizado, há apenas fragmentos soltos de documentos que estão arquivados na Secretaria Municipal de Obras e Serviços. Todavia, o loteamento não foi registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis – CRI da cidade, tendo como consequência direta para os moradores a ausência de titulação dos imóveis ocupados.

Verifica-se nos fragmentos do processo que o loteador é o responsável pela implantação de toda a infraestrutura no bairro, como rede de água e esgotamento sanitário, pavimentação asfáltica, iluminação, arruamento. Foi reservada ao Município no projeto de loteamento área institucional e definida a área verde, todas as diretrizes urbanísticas foram seguidas pelo

loteador, porém, a finalização do processo não ocorreu e os lotes foram vendidos antes do registro do loteamento. Atualmente o bairro possui 479 imóveis cadastrados junto ao Departamento de Cadastro Imobiliário do Município (informação que não está disponível ao público, somente no sistema interno do Departamento de Cadastro). Incide sobre esses imóveis a cobrança de IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano, o bairro está incluído na Planta Genérica de Valores do município, conforme a Lei Municipal nº 11.101/1997 e suas alterações. Todas as ruas do bairro possuem denominação conforme as Leis Municipais nº 981/1997, 1319/1999, 2179/04, 3326/11, 3492/13, 3808/2015 e 4327/19. Há registro de ocupação ilegal em área institucional do Município que está em litígio, conforme consta nos autos do Processo Judicial nº 1005355-08.2021.8.26.0270, em trâmite na comarca de Itapeva -SP.

Foi apresentada ao município a proposta de regularização fundiária pelos requerentes legitimados nos termos da Lei Federal nº 13. 465/2017 – REURB, através do processo administrativo nº 1506/2022. No entanto, apenas dezoito possuidores apresentaram o pedido de regularização fundiária. Consta na matrícula da gleba total do Jardim Brasil registrada sob o nº 27.019, que apenas 12 imóveis foram usucapidos. Ou seja, há 467 imóveis a serem regularizados que são ocupados informalmente, adquiridos por meio de contratos de compra e venda, também conhecidos como “contratos de gaveta”.

As figuras 04 e 05, abaixo, mostram que o “Jardim Brasil” não obedece em sua maior parte a legislação urbanística municipal, especialmente quanto ao arruamento, dimensões do passeio público, recuo dos imóveis edificados, entre outras normas. A execução das obras para construção das casas no assentamento informal não sofre qualquer restrição do município, contrariando expressamente o Código de Postura municipal.

Figura 04 – Loteamento Informal -Jardim Brasil (nome popular)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 05 – Loteamento Informal – Jardim Brasil (nome popular)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

b – Vila São Benedito (nomenclatura não oficial)

O bairro conhecido popularmente como Vila São Benedito é um assentamento irregular cujo início da ocupação, segundo relatos dos fiscais municipais, se deu a partir da década de 1950. O loteamento possui em torno de 519 imóveis registrados no Departamento de Cadastro Imobiliário do município de Itapeva e não há registros oficiais que comprovem a data do início da ocupação. O local é objeto do Inquérito Civil nº 005/1994, ou seja, o Inquérito Civil já está em trâmite no Ministério Público Estadual faz vinte e oito anos. Neste loteamento irregular Vila São Benedito há edificações construídas sobre área de proteção permanente (APP) e área de risco. O Ministério Público pede que sejam tomadas as providências relativas à regularização da área, bem como a remoção das famílias que se encontram em área de risco e APP. O loteamento irregular Vila São Benedito, também foi inserido no Programa Cidade Legal, e o processo administrativo de regularização fundiária é o de nº 4451/2018. Após quatro anos da instauração do processo de regularização fundiária urbana pela Prefeitura, nenhuma providência foi adotada de fato para concluir o procedimento. O loteamento informal possui infraestrutura implantada pelo Município, tais como esgotamento sanitário, rede de iluminação pública, pavimentação asfáltica e lajota, posto de saúde e escola. As figuras 06 e 07, mostram duas vias públicas do loteamento informal conhecido como “Vila São Benedito”, destacando-se as larguras das ruas bastante estreitas que não permitem sequer a passagem de dois veículos ao mesmo tempo, além do passeio público de dimensão ínfima, não atendendo aos princípios e normas legais da acessibilidade.

Figura 06 - Rua Santo Antônio de Categero, loteamento “São Benedito”

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 07 - Rua João Gonçalves – Loteamento “São Benedito” (nome informal)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

A ocupação irregular do bairro Vila São Benedito é reconhecida pelo governo municipal, que já implantou equipamentos urbanos e infraestrutura naquela localidade, negligenciando ao longo de todo o tempo a necessidade de titulação dos imóveis localizados naquela área. Outro fato que foi observado é que a construção de prédios públicos naquela localidade foram executadas sem qualquer preocupação com a legitimidade da área em que estavam sendo edificados, tais como a edificação do Posto de Saúde, conforme se verifica nas Figura 08, haja vista que a área em que está localizado não possui matrícula, conforme informações levantadas junto à Secretaria Municipal de Obras e Serviços do Município. Na figura 09, consta imagem da creche construída pelo município no loteamento informal, nas

proximidades de área classificada como de risco pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), no entanto, esse imóvel possui matrícula, informações essas também levantadas junto a Secretaria Municipal de Obras e Serviços de Itapeva.

Figura 08 - Posto de Saúde da Vila São Benedito

Fonte: Página do Google Earth, 2022

Figura 09 - Imagem da Creche São Benedito "Prof.ª Marlene Marchetti Gabriel Vaz"

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

c- Loteamento Informal Jardim Santa Rosa (ocupação ilegal parcial)

A ocupação irregular conhecida popularmente como "Jardim Santa Rosa", na verdade trata-se de assentamento informal consolidado em área contígua ao loteamento Jardim Santa Rosa que é devidamente legalizado. A ocupação ilegal é confundida com o loteamento registrado e acabou por receber popularmente a mesma denominação daquele. A área sob análise possui o registro de 149 imóveis no cadastro imobiliário do município e o parcelamento

irregular do solo acarretou a instauração do Inquérito Civil nº 2851/2012 pelo Ministério Público Estadual, cujo objeto é a regularização fundiária do assentamento informal e a implantação de infraestrutura pelo município na área clandestina. A ocupação irregular na área contígua ao Jardim Santa Rosa foi objeto do IC nº 2851/2012 por mais de 10 anos, procedimento extrajudicial que tramitou sem solução.

No ano de 2017, o município de Itapeva, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, apresentou proposta para adesão ao Programa Papel Passado, promovido pelo extinto Ministério das Cidades, que foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. O objeto do convênio nº 847188, Proposta SICONV nº 25566/2017, é a implementação de medidas técnicas, administrativas e jurídicas necessárias à efetivação da regularização fundiária de núcleos urbanos informais no município de Itapeva/SP, sendo contemplado o assentamento informal Jardim Santa Rosa. O valor do repasse previsto é de R$ 98.200,00 (noventa e oito mil e duzentos reais). No entanto, constata-se que até o mês de agosto/2022 a Prefeitura não conseguira finalizar o processo licitatório para a contratação da empresa que irá realizar o serviço técnico para obtenção de imagem de alta definição da área urbanizada (georreferenciamento), além da compra de equipamentos topográficos.

No ano de 2018, o município realizou o processo licitatório nº 2936/2018, Pregão nº 58/2018, sendo celebrado o Contrato nº 182/2018, que no entanto, não foi aceito pela Caixa Econômica Federal, responsável pelo repasse financeiro, visto que a contratação não atendeu às disposições da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações). Ao invés do município fazer a licitação para contratação de serviço especializado, licitou a contratação de serviço de georreferenciamento como se fosse um serviço comum, além de outras discrepâncias que foram diagnosticadas como insanáveis pelo órgão gestor. Por fim, constatou-se que o Contrato nº 182/2018 já teve o seu prazo de vigência expirado e o município agora aguarda deferimento para prorrogação do termo de convênio para que possa realizar novo processo licitatório oportunamente.

Ou seja, mesmo com o recurso financeiro sendo disponibilizado pelo Governo Federal o município não obteve êxito em promover a regularização fundiária do assentamento informal Jardim Santa Rosa, a princípio por não conseguir realizar o processo licitatório adequado nos termos do plano de trabalho proposto.

Diante da inércia do Município, em 18 de junho de 2020 foi celebrado Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nº 14.0263.0002684-2012-9, entre o Poder Executivo Municipal e o Ministério Público do Estado de São Paulo visando regularizar o assentamento. O documento

foi subscrito pelo promotor de justiça, pelo prefeito municipal e pelos secretários municipais de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, atual Secretaria de Obras e Serviços e Secretaria de Governo e Negócios Jurídicos.

No entanto, dado o inadimplemento da municipalidade o referido TAC foi executado conforme consta nos autos do processo judicial nº 1003690-20.2022.8.26.0270. A princípio, o prazo assinalado para o cumprimento das obrigações assumidas era de 120 dias, que incluíam promover a implantação de infraestrutura no assentamento informal (implantação de rede de esgotamento sanitário, pavimentação das vias públicas, rede de drenagem de águas pluviais). Na cláusula sétima do TAC consta o compromisso do município em dar continuidade ao convênio firmado com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (ou órgão ou instituição que lhe suceder, ou até mesmo através do Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana Cidade Legal), para a regularização fundiária do Bairro Jardim Santa Rosa, devendo o Município adotar as providências úteis e necessárias para o regular andamento dos trabalhos e final regularização.

Na cláusula nona do TAC, o município se comprometeu a fazer o devido registro dos recursos financeiros utilizados para a regularização e implantação da infraestrutura urbana necessária e promover a devida responsabilização dos loteadores, inclusive pelas vias judiciais caso necessário, nos termos do art. 40, § 1º e 2º e art. 47 da Lei Federal nº 6.766/79.

No âmbito administrativo foi instaurado o processo nº 260/2021, em 14 de janeiro de 2021, a fim de promover a responsabilização do loteador irregular e levantar os valores despendidos pela municipalidade para implantação da infraestrutura e regularização fundiária do assentamento informal Jardim Santa Rosa. Compulsando os autos na sede da Secretaria de Obras e Serviços no mês de agosto/2022, foi constatado que nenhuma providência foi adotada após a autuação do processo, que conta com 11 páginas, tendo sido juntado aos autos tão somente o pedido de instauração do procedimento subscrito pelo Secretário da pasta na época, cópia reprográfica do Ofício nº 1775/20 - MNGS - 2ª PJ de Itapeva, expedido pelo Ministério Público, pedindo a adoção de providências e a cópia de um instrumento particular de promessa de venda e compra de imóvel urbano, indicando quem teria sido o responsável pela comercialização de um dos lotes clandestinos, no assentamento informal conhecido como Jardim Santa Rosa.

Nas figuras 10, 11 e 12, constam imagens do assentamento informal Jardim Santa Rosa, demonstrando que as obras continuam em andamento no local, mesmo diante do embargo geral, além do fato de não possuírem projeto de construção aprovado pelo Município, em total afronta a Lei Municipal nº 2.651/2007 (Código de Postura Municipal), que preconiza em seus artigos

36 e 37 a vedação ao início de construção, reconstrução, reforma ou demolição sem aprovação prévia da autoridade municipal, conforme abaixo transcrito.

> ART. 36 - Nenhuma construção, reconstrução, reforma ou demolição, poderá ser iniciada sem a aprovação prévia da autoridade municipal, que após a análise de cada caso, se aprovado expedirá o competente Alvará.
> PARÁGRAFO ÚNICO - Todo Alvará será concedido a tí-tulo precário, podendo ser suspenso ou cassado a qualquer tempo pela autoridade municipal, uma vez verificado o desvirtuamento de suas finalidades ou o descumprimento do projeto aprovado, o que não gerará ônus de qualquer espécie para os cofres municipais. infração: leve
>
> ART. 37 - As obras em execução não licenciadas, serão embargadas e seus responsáveis autuados na forma desta lei.
> PARÁGRAFO ÚNICO - O desrespeito a ordem de embargo, ensejará ações policiais e judiciais cabíveis (ITAPEVA, 2007)

Mesmo com a previsão de embargo das obras em execução não licenciadas, nenhuma medida efetiva foi tomada pelo município para coibir a prática.

Figura 10 - Imagem Jardim Santa Rosa

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 11 - Imagem Jardim Santa Rosa

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 12 - Imagem Jardim Santa Rosa

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Mesmo com a judicialização da questão da ocupação ilegal contígua ao bairro Jardim Santa Rosa, até o mês de agosto/2022, o Município não tomou nenhuma providência a fim de promover a regularização fundiária do assentamento informal Jardim Santa Rosa.

d) Loteamento Informal "Bairro de Cima I" (nome popular)

O loteamento informal conhecido como bairro de Cima I está localizado na zona urbana do município, possui 417 imóveis cadastrados conforme os registros do Departamento de Cadastro Imobiliário do município. A implantação do loteamento informal era objeto do Inquérito Civil nº 29.0001.0017835.2021-59. O município celebrou em junho de 2021, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público. No entanto, dado o inadimplemento pelo Poder Executivo, o ajuste foi executado através do Processo Judicial nº 1003304-87.2022.8.26.0270, em trâmite na comarca de Itapeva/SP.

Anteriormente ao ajuizamento da ação judicial, o município havia se comprometido a realizar a regularização fundiária do assentamento informal no período de 24 meses, a contar da data da homologação do TAC, o que ocorreu em 14 de janeiro de 2021. Também se comprometeu a implantar a infraestrutura necessária (pavimentação das vias públicas, implantação de rede de esgotamento sanitário, rede de iluminação pública, rede de água, rede de drenagem de águas pluviais).

Ato contínuo, o loteamento clandestino Bairro de Cima I foi embargado em sua integralidade pela fiscalização municipal, por intermédio de fixação de placas informativas na área, sendo dada publicidade do ato. Porém, de acordo com o relato dos fiscais de obras, os moradores do loteamento não acataram as decisões das autoridades municipais e ignoram as notificações de embargo das construções irregulares. Consultando a legislação municipal e verificando a iniciativa dos projetos de lei, pode-se afirmar que há certa conivência/incentivo do Poder Legislativo com a informalidade, uma vez que as leis de denominação de vias públicas dos assentamentos informais são em sua maioria de iniciativa do legislativo. Os vereadores, mesmo quando informados pela fiscalização municipal ao ser solicitado parecer técnico que o projeto de lei refere-se a parcelamento ilegal de solo, não hesitam em aprovar as normas que denominam as ruas dos loteamentos irregulares, sem se preocuparem com os desdobramentos finais dessa clandestinidade.

Ao consultar o site oficial da Câmara Municipal de Itapeva, foi possível identificar que foram promulgadas leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo, desde o ano de 2004 atribuindo denominação às vias públicas abertas no assentamento informal bairro de Cima I. Ou seja, faz dezoito anos que o município reconhece a ilegalidade do loteamento, porém não tomou nenhuma medida judicial ou administrativa a fim de coibir efetivamente a expansão da ocupação, excetuando o período em que foi provocado pelo Ministério Público. No entanto, as ações realizadas no tocante ao exercício do poder de polícia não se mostraram eficazes, uma vez que a ocupação ilegal continua em franca expansão. A fiscalização de obras municipais via de regra, somente atua se houver provocação de órgãos de controle externo, a inércia justifica-se sob o pretexto de que não há servidores suficientes contratados pelo município para o exercício da função de fiscal. Esse argumento foi apresentado ao Ministério Público como justificativa nos diversos pedidos de providências apresentados ao Município durante o curso do Inquérito Civil aludido.

Na tabela nº 04, consta a relação de leis municipais denominando as vias públicas do loteamento irregular conhecido como bairro de Cima I. Nota-se, no entanto, que a Lei Municipal nº 4648/2022 citada na tabela faz menção ao Bairro de Cima II, o que demonstra a

expansão da ocupação ilegal ao arrepio da lei, contando com a conivência do Poder Legislativo Municipal.

Tabela 04 – Leis Municipais que denominam Ruas do Loteamento Informal "Bairro de Cima"

Lei Municipal nº	Logradouro
2080/2004	Dispõe sobre a denominação de vias públicas no bairro de Cima. Travessa 2 Rua Moisés de Almeida Travessa 3 Rua 3 Severino Alves Rodrigues Oliveira (Vereador Tarzã).
2088/2004	Dispõe sobre a denominação de vias públicas no bairro de Cima, Rua Alcindo Pereira de Oliveira - Travessa 09 da rua que dá acesso a caixa d'água - Estrada Vicinal Gov. Mario Covas.
3298/2011	Dispõe sobre denominação de Estrada Municipal Eurides Antônio Galvão - Bairro de Cima.
3314/2011	Dispõe sobre denominação de Estrada Vicinal que se inicia no bairro de Cima. Avelino Nicolett.
3542/2013	Dispõe sobre alteração de denominação de vias públicas, Júlio Vieira de Araújo e Joaquim Domingues de Oliveira, no bairro de Cima.
3707/2014	Dispõe sobre denominação de via pública José Antonio Vasco no bairro de Cima.
3708/2014	Dispõe sobre denominação de via pública Noel Anastácio da Silva no Bairro de Cima.
3869/2016	Dispõe sobre denominação de via pública Vicente Pascoal Domingues de Oliveira, no bairro de Cima.
3901/2016	Dispõe sobre denominação de via Maurisa Leme Pinheiro, no bairro de Cima.
3936/2016	Dispõe sobre denominação da via pública Conceição Rodrigues Monteiro, no bairro de Cima.
4295/2019	Dispõe sobre a denominação de via pública José Pereira de Araújo Netto, no bairro de Cima.
4595/2021	Dispõe sobre denominação de Rua José Maria Proença de Oliveira, a travessa da Rua Salvador Domingues de Oliveira, Bairro de Cima I.
4648/2022	Dispõe sobre denominação de Rua Tereza Prado Camargo, a travessa do Anel Viário Mario Covas, localizado no bairro de Cima II.

4655/2022	Dispõe sobre denominação de Rua Sidnei Santo Casagrande, no bairro de Cima, a travessa da Rua Lucrécio de Almeida Leite, próximo ao número 875.
4671/2022	Dispõe sobre denominação de Rua José Gomes de Souza, no bairro de Cima.
4674/2022	Dispõe sobre denominação de via pública Leonil Domingues de Oliveira, no bairro de Cima.
4712/2022	Dispõe sobre denominação de rua Sr. Nelson Franco da Silva, localizada no Anel Viário Mario Covas, altura do nº 5570, bairro de Cima.

Fonte: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/>

O loteamento informal bairro de Cima I está incluído no Programa Cidade Legal, conforme consta nos autos do processo administrativo nº 4450/2018. Todavia, não há registro atual de movimentação do processo, mesmo com a fixação do prazo para efetivação da regularização fundiária conforme estabelecido no TAC que já é objeto de execução judicial. Observa-se na pesquisa documental que não há muito empenho da Administração no cumprimento das obrigações pactuadas, tampouco há reserva de recursos orçamentários para o cumprimento das medidas, uma vez que a regularização fundiária e a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos no bairro de Cima I, não está incluído no Plano Plurianual do Município elaborada no exercício de 2021.

A figura 07 mostra as residências rústicas edificadas às margens do Rodoanel Mário Covas, principal via de circulação do bairro e a figura 08 mostra o comércio de chácaras no mesmo loteamento por intermédio de imobiliária, mesmo se tratando de loteamento informal já embargado pelo município e sendo vedada a comercialização de imóveis naquela localidade até que se conclua o processo de regularização. Não obstante, comparando as imagens podemos observar que há uma grande disparidade entre os padrões dos imóveis e poder aquisitivo dos moradores do loteamento “Bairro de Cima I”, há imóveis sendo comercializados por quase um milhão de reais conforme se verifica na figura 07 no anúncio disponível no site de uma imobiliária de Itapeva, enquanto há imóveis que no mesmo local não dispõem de acesso a água, esgotamento sanitário e energia elétrica, principalmente àqueles para os quais o município se recusa a conceder a certidão de numeração. A certidão de numeração é um documento expedido pelo município exigido pelas concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica tais como Sabesp e Elektro, para que efetuem a disponibilização dos serviços aos consumidores.

Figura 13- Rodoanel Mário Covas – Loteamento Bairro de Cima I

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 14 - Venda de imóveis no loteamento "Bairro de Cima" (nome popular)

Fonte: https://www.degrauimoveis.com. Acesso em 08. maio. 2022.

Ao consultar o Departamento Municipal de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, responsável pelo acompanhamento do Programa de Regularização Cidade Legal, foi constatado que não há previsão para início das ações voltadas a regularização do assentamento informal. Não há um critério objetivo para seleção do loteamento informal a ser regularizado, o Chefe do Poder Executivo tem exercido o seu poder discricionário para eleição do bairro clandestino a ser regularizado, independentemente da existência de instrumentos de coerção judiciais ou extrajudiciais, tais como TACs ou sentenças condenatórias.

e) Loteamento Informal “Vila Boava” (denominação popular)

O loteamento informal conhecido popularmente como “Vila Boava” foi implantado no perímetro urbano do município em 1984, através da Lei Municipal nº 041/84. Possui 202 imóveis cadastrados no Departamento de Cadastro Imobiliário, é um loteamento não reconhecido formalmente, mas que dispõe de infraestrutura como pavimentação asfáltica, rede de drenagem, iluminação pública, rede de água, esgotamento sanitário. Porém, os habitantes daquela localidade não possuem o título de propriedade dos imóveis em que residem. É um assentamento informal onde são visíveis os reflexos da autoconstrução, onde não foram seguidas as diretrizes do Código de Obras e da Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Não é obedecido o dimensionamento mínimo para execução das calçadas, a rede de drenagem no bairro é insuficiente, inclusive há um processo judicial instaurado em face do Município em virtude do processo erosivo ocasionado em área particular nesse local em função da drenagem insuficiente do loteamento, de acordo com o processo judicial nº 1002345-24.2019.8.26.0270.

As figuras 09 e 10 demonstram a ausência de padrão urbanístico no assentamento informal bem como os efeitos da autoconstrução, como ausência de passeio público e edificações construídas sem acompanhamento técnico que podem colocar em risco a segurança das pessoas.

Figura15 – Rua Itatiba – Loteamento Informal "Vila Boava" - Itapeva/SP

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 16 – Rua Chile – Loteamento Informal "Vila Boava" (nome popular)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

f) Loteamento Informal – Vila Bom Jesus (nome popular)

O loteamento informal que recebeu o nome popular de "Vila Bom Jesus", segundo o relato de moradores locais e servidores da prefeitura foi implantado a partir da década de 1950. Trata-se de uma área pública pertencente ao Município de Itapeva, inserida na Transcrição nº 1.315 registrada no Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, Civil de Pessoa Jurídica da Comarca de Itapeva. O loteamento "Vila Bom Jesus", Gleba A, já está sendo legalizado pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo. O loteamento possui em sua integralidade 838 imóveis cadastrados no Departamento de Cadastro Imobiliário e o processo de regularização do loteamento está registrado sob o número 4336/2019. O município dividiu

o loteamento em Gleba A e B usando como parâmetro as condições socioeconômicas dos habitantes daquela localidade. De acordo com o ITESP, a gleba há foi classificada como REURB–S, nos termos da Lei nº 13.465/2017 e a Gleba B, classificada como REURB-E, de interesse específico e portanto, os beneficiados terão que arcar com os custos do processo de legalização. As figuras 11 e 12 mostram duas realidades da "Vila Bom Jesus", os imóveis mais periféricos no loteamento informal estão localizados em área de APP e áreas de risco. O Município deverá promover a remoção das famílias que estão residindo nessas áreas e remanejá-las para outros locais nos termos do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o município e o Ministério Público Estadual nos autos do Inquérito Civil nº 388/2019,

Figura 17 – Loteamento Informal "Vila Bom Jesus" (denominação popular)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Figura 18 – Loteamento Informal "Vila Bom Jesus" (denominação popular)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

g) Loteamento Informal – Jardim Primavera

O loteamento informal denominado popularmente como "Jardim Primavera" foi implantado em meados da década de 1980 no perímetro urbano do município, de forma irregular. O núcleo urbano informal possui atualmente 53 imóveis cadastrados no Departamento de Tributos Imobiliários. No ano de 2003, foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual uma Ação Civil Pública conforme consta nos autos do processo judicial nº 0002682-89. 2003.8.26.0270. A referida ação foi promovida em face do loteador e do município de Itapeva/SP e tinha por objeto a condenação de ambos em virtude da realização do parcelamento ilegal do solo. O Ministério Público Estadual pediu a condenação do município, pois esse teria se omitido e deixado de exercer o seu poder de polícia, a fim de coibir o parcelamento ilegal de solo. O loteador e o município de Itapeva foram condenados em 04/12/2018 (data do trânsito em julgado da sentença), a promover a regularização fundiária do loteamento e em função dos danos urbanísticos foi imposto aos condenados o pagamento de multa no valor de R $ 2. 350.000, 00 (dois milhões, trezentos e cinquenta mil reais). Ocorre que, passados quatro anos da data da condenação definitiva, o município ainda não foi capaz de finalizar o processo de regularização fundiária urbana instaurado a pedido do Espólio do loteador, através do processo administrativo nº 1953/2020. O loteamento possui infraestrutura básica como rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de esgotamento sanitário, rede de água e coleta de lixo, a exceção é a rede de drenagem pluvial. Todas as vias públicas possuem denominação legal, possui também CEP – código de endereçamento postal, está incluído na Planta Genérica de Valores do município conforme a Lei Municipal nº 11.101/1997. A infraestrutura contida no

bairro foi disponibilizada pelo município ao longo do tempo sem qualquer custo para o loteador. Chama atenção o bom padrão das construções no local, pois os imóveis foram edificados sem qualquer controle do Município. Novas construções continuam sendo executadas, o que demonstra que não há uma fiscalização efetiva. As imagens 13 e 14 abaixo, demonstram o estado atual do loteamento informal.

Figura 19 – Via pública do loteamento informal – Jardim Primavera

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

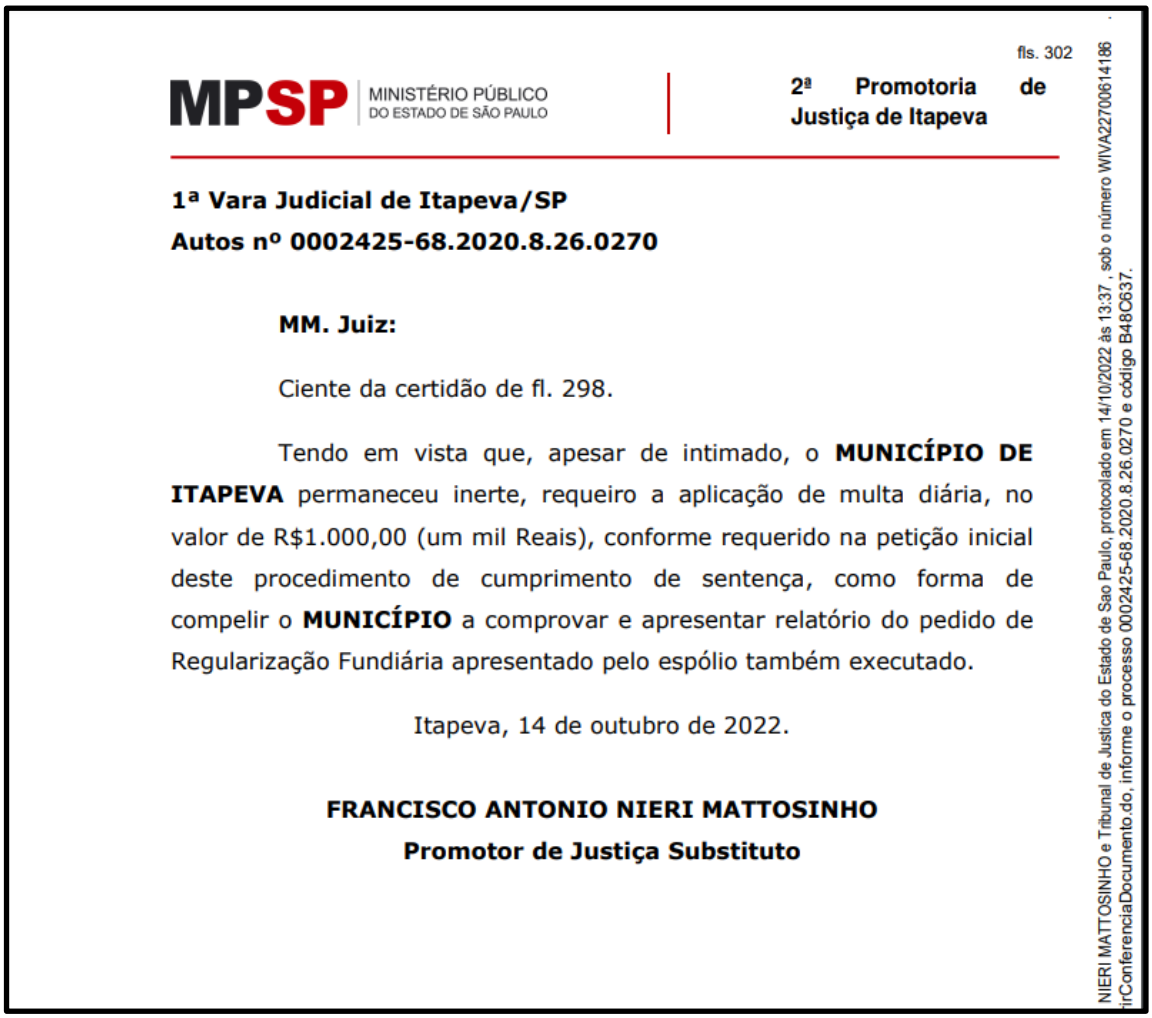
Figura 20 – Via pública no loteamento informal Jardim Primavera

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

Na figura 21, consta o despacho do Ministério Público nos autos do processo judicial nº 0002425-68.2020.8.26.0270, requerendo a aplicação de multa diária no valor de R$ 1.000,00 (um mil reais), visto que o Município de Itapeva, condenado em 04/12/2018, até o mês de outubro de 2022 ainda não havia se manifestado quanto ao andamento do processo administrativo nº 1953/2020 de regularização fundiária em andamento no Departamento de

Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, onde o Espólio integrante do polo passivo da ação pediu a regularização fundiária do assentamento informal Jardim Primavera.

Figura 21- Manifestação do Ministério Público de Itapeva no Processo Judicial



fls. 302

MPSP MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO | 2ª Promotoria de Justiça de Itapeva

1ª Vara Judicial de Itapeva/SP
Autos nº 0002425-68.2020.8.26.0270

MM. Juiz:

Ciente da certidão de fl. 298.

Tendo em vista que, apesar de intimado, o **MUNICÍPIO DE ITAPEVA** permaneceu inerte, requeiro a aplicação de multa diária, no valor de R$1.000,00 (um mil Reais), conforme requerido na petição inicial deste procedimento de cumprimento de sentença, como forma de compelir o **MUNICÍPIO** a comprovar e apresentar relatório do pedido de Regularização Fundiária apresentado pelo espólio também executado.

Itapeva, 14 de outubro de 2022.

FRANCISCO ANTONIO NIERI MATTOSINHO
Promotor de Justiça Substituto

NIERI MATTOSINHO e Tribunal de Justica do Estado de Sao Paulo, protocolado em 14/10/2022 às 13:37 , sob o número WIVA22700614186
irConferenciaDocumento.do, informe o processo 0002425-68.2020.8.26.0270 e código B48C637.

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

h – Loteamento Informal – Jardim Bonfiglioli (nome informal)

A ocupação do assentamento informal Jardim Bonfiglioli teve início no ano 2000 e o loteamento está localizado dentro do perímetro urbano do Município. No entanto, está cercado exclusivamente por propriedades rurais, conforme pode ser observado na figura 22.

No ano de 2004, foi promulgada a Lei Municipal nº 2.154/2004, autorizando o Poder Executivo a implantar um loteamento popular dotado de infraestrutura numa gleba de terras com área de 253.712,20 m² de propriedade da municipalidade, localizada na Vila Santa Maria. No entanto, na ementa da Lei referida consta que o loteamento seria no Jardim Bonfiglioli.

Nos termos do artigo 2º da Lei Municipal nº 2.154/2004, os lotes do terreno que integrassem o loteamento seriam doados aos munícipes que preenchessem alguns requisitos, tais como: ter renda familiar não superior a três salários mínimos; não possuir propriedade imóvel; comprometer-se a edificar só nas condições e segundo projeto aprovado e fornecido gratuitamente pela Prefeitura Municipal.

Verificou-se que o município promoveu a implantação da infraestrutura no assentamento informal que conta com a presença de rede de água e esgotamento sanitário, pavimentação asfáltica, rede de iluminação pública, rede elétrica, além de equipamentos públicos, escolas municipais, posto de saúde. Porém, o que se constata é que o município promoveu e fomentou a ocupação de área pública sem que fossem atendidos os requisitos da Lei Federal nº 6.766/79.

Os interessados ocuparam a área pública com a conivência do Poder Público, as disposições da Lei Municipal nº 2.154/2004 não foram atendidas e ocorreu o processo de autoconstrução no local. Os imóveis edificados naquela localidade são todos irregulares, não possuem projeto aprovado, contrariando as disposições da Lei de Parcelamento de Solo e do Código de Postura municipal.

O município desapropriou uma área privada, pertencente na época à Fazenda Ocran Agropecuária Ltda, com o intuito de implantar um loteamento popular, mas não há registro na Secretaria Municipal de Obras e Serviços de processo administrativo instaurado para esse fim. O que ocorreu de fato é que os agentes políticos autorizaram a ocupação ilegal de uma área pública, deliberadamente, ignorando a legislação em vigor. A política urbana adotada em Itapeva, nesse caso específico, consistiu em permitir a ocupação ilegal, para posteriormente implantar infraestrutura e equipamentos públicos, a partir do momento em que houvesse alguma espécie de pressão popular ou até mesmo judicial. Não há registros de que tenha havido

qualquer espécie de fiscalização quando se deu a ocupação da área, não houve o efetivo cumprimento da Lei Municipal nº 2.154/2004.

Após 17 anos, o município deu início a pavimentação do assentamento informal Jardim Bonfiglioli, ocupação que continua em franca expansão. No primeiro semestre de 2022 foram promovidas duas ações fiscalizatórias pelo município com a ajuda da polícia militar, com o intuito de remover as estacas que demarcavam novos lotes a serem ocupados e as construções que ainda estavam no início, nas áreas remanescentes do assentamento informal.

O Município justificou a desocupação da área invadida sob a alegação de que se tratava de área uma área reservada, classificada como área verde, mas não foi localizado nenhum registro ou documento formal que comprove que tal área se trata de fato de uma área afetada.

Não há na Prefeitura Municipal de Itapeva um banco de dados que permita a obtenção de informações precisas acerca da titularidade dos imóveis, não há sequer um inventário dos imóveis públicos. Observa-se que o trabalho desenvolvido na Secretaria Municipal de Obras e Serviços quanto a regularização fundiária baseia-se no apoio às ações de órgãos externos, como o ITESP. O município não possui condições operacionais de promover qualquer medida voltada a regularização fundiária urbana, considerando a ausência de corpo técnico destinado a essa ação.

Figura 22 – Loteamento Informal Jardim Bonfiglioli (nome popular)

Fonte: Página do Google Earth, 2022.

No ano de 2013, o governo municipal solicitou ao governo estadual a celebração de convênio com o Programa Cidade Legal, para promover a regularização fundiária de 100 unidades habitacionais localizadas no Jardim Bonfiglioli.

O assentamento, apesar de suas peculiaridades, não está inserido em zona especial de interesse social. A ocupação foi classificada pelo município como área habitada

predominantemente por população de baixa renda, nos termos do Decreto Estadual nº 56.909 de 05 de abril de 2011, para que pudesse ser admitido nos termos do Programa Estadual Cidade Legal. Quanto a esse fato, foi verificado que o governo municipal celebrou convênio com o ITESP para regularização do Jardim Bonfiglioli e também solicitou a celebração de convênio com o Programa Cidade Legal para o mesmo objeto.

Mesmo diante das irregularidades apontadas e não sendo o loteamento registrado nos termos legais, o Poder Legislativo atribuiu denominação às vias públicas do Jardim Bonfiglioli, conforme consta nas Leis municipais nº 4.646/2022, 4.438/2020, 3.448/2012, 3.449/2012, 3.450/2012.

As vias públicas do assentamento informal mencionado receberam denominação a partir do ano de 2012, de acordo com as leis que foram promulgadas dispondo sobre essa matéria. A infraestrutura urbana só foi disponibilizada para os moradores daquela área muito tempo depois. Na figura 23, há um trecho de uma reportagem institucional, vinculada pela prefeitura municipal de Itapeva, demonstrando que as obras de pavimentação no Jardim Bonfiglioli tiveram início apenas no ano de 2021.

Figura 23 – Notícia acerca da pavimentação das vias públicas do Jardim Bonfiglioli

Fonte: Site oficial prefeitura municipal de Itapeva

Diante da inércia do Poder Executivo que permitiu a ocupação de uma área pública e a consequente consolidação do assentamento informal, no ano de 2012 foi instaurado pelo Ministério Público Estadual o Inquérito Civil 14.0295.0002684/2012-9. O MP recomendou ao município que promovesse a urbanização da área ocupada, implantasse infraestrutura e equipamentos públicos, efetuasse a regularização fundiária dos lotes ocupados e remoção das famílias que estivessem ocupando a área verde ou que fosse realizada compensação ambiental

para que essas famílias fossem mantidas na área de preservação permanente eventualmente ocupada.

No ano de 2020, tendo em vista que o município não foi capaz de atender a todas as solicitações do MP, no IC instaurado em 201, foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), onde o município se comprometeu a fazer o projeto urbanístico, implantar infraestrutura e promover a regularização fundiária do Jardim Bonfiglioli, além de promover a recuperação da área verde do loteamento. Até o mês de agosto de 2022, nenhuma providência havia sido tomada em relação a execução do processo de regularização fundiária.

5 ESTATUTO DA CIDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

5.1 O Desenvolvimento das Cidades e a Mercantilização da Terra Urbana

Considerando que o objeto dessa pesquisa recai sobre os processos de regularização fundiária na cidade de Itapeva -SP, é importante compreender quais os instrumentos da política urbana previstos na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), foram de fato implantados pelo Poder Executivo Municipal. Para tanto, é necessário compreender o processo de urbanização brasileiro e as mazelas decorrentes do crescimento caótico e desordenado das cidades. De acordo com Milton Santos (1993), durante muitos séculos o Brasil foi um país agrário. Os primeiros territórios que vivenciarem um exponencial processo de urbanização foram o Recôncavo Baiano e a Zona da Mata no Nordeste. A região da cidade de Salvador é reconhecida como a primeira rede urbana das Américas, abrangendo Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré. Mas foi a partir do século XVIII que a urbanização se desenvolveu e a casa da cidade do grande latifundiário assumiu um papel de destaque, tornando-se a residência principal dos senhores de engenho ou dos ricos fazendeiros, que só se viam obrigados a retornar ao campo no período de colheita ou moenda da cana de açúcar. Mas para o pleno desenvolvimento da urbanização nos moldes que conhecemos hoje, ainda havia um longo trajeto a ser percorrido.

Para Raquel Rolnik (1997), os sobressaltos da economia cafeeira tiveram um papel fundamental na definição de imóveis urbanos como estratégia para diversificação de investimentos. No início do século XX a adoção da política de contenção da expansão das lavouras de café no Brasil, decorrentes dos baixos preços no mercado internacional, contribuíram para o aquecimento do mercado voltado para o investimento em imóveis urbanos.

Corroborando esse entendimento, de acordo com Santos (1993) foi no século XIX, que a urbanização brasileira se ampliou em direção ao processo que consolidou as características que apresentam nos dias atuais.

A aglomeração demográfica em núcleos urbanos passou a ser a característica marcante do Brasil a partir de 1929, com a grande crise que atingiu em cheio o ciclo do café paulista. Com a crise, a população do campo que não mais encontrava emprego na zona rural se viu compelida a migrar para as cidades em busca de trabalho na incipiente industrialização e também melhores condições de vida. O processo de urbanização foi ainda mais impulsionado

entre a segunda metade dos anos de 1950 e a década de 1970 no chamado período desenvolvimentista. Nos anos que se seguiram, que foram marcados pelo intenso crescimento demográfico, a população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades cada vez maiores, que adquiriram um perfil metropolitano (BASSUL, 2010).

Com a ocupação vertiginosa dos espaços urbanos, os municípios foram obrigados a enfrentar uma nova problemática proveniente da urbanização acelerada, porém não dispunham do aparelhamento necessário e suficiente para administrar tal demanda. As administrações municipais não dispunham de recursos econômicos suficientes, tampouco, estrutura e instrumentos legais para nortear as ações voltadas para organização da cidade e atendimento da população que ansiavam por habitação, infraestrutura, emprego, além de outros direitos sociais básicos. Os Municípios seguiam o paradigma imposto pelos setores dominantes na economia urbana, os parcos recursos econômicos eram dirigidos para o atendimento de interesses do setor privado. Os movimentos do capital imobiliário eram quem ditavam as normas e padrões urbanísticos a serem seguidos. Outro fenômeno verificado foi a criação da renda econômica nacional e a chamada "renda urbana" de forma concentrada. Foi nesse momento que as cidades passaram por um processo de segregação, muito marcado pela separação entre detentores de privilégios e os marginalizados, os mais ricos tinham acesso aos benefícios que advinham do desenvolvimento tecnológico e do consumo afluente, enquanto aos pobres pouco ou nenhum benefício público era oferecido (BASSUL, 2010).

Rolnik (1997) explica esse fenômeno da mercantilização da terra como sendo também decorrente da crença comum que se perpetua ao longo dos diversos períodos da história e entre diferentes grupos sociais que consiste na ideia de que o investimento em imóveis neste país é o único investimento verdadeiramente seguro, que nem mesmo as crises ou variações dos planos econômicos podem fazer com que esses bens percam valor de mercado. Essa lógica de pensamento fez com que todas as definições de legislação urbanística que pudessem influenciar na valorização dos terrenos urbanos, acabassem por ter um papel de destaque que suplantava a simples definição de limitações de cunho técnico ou estético.

Assim, para solucionar o problema da desigualdade foram elaboradas teorias sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento, teorias apresentadas como o instrumento que nortearia o processo de correção das desigualdades identificadas entre indivíduos, regiões ou países. O modelo de desenvolvimento proposto nessas teorias tinha como parâmetro o modelo de países já industrializados, e viam no planejamento a ferramenta para se alcançar os fins almejados. Conforme as lições de Milton Santos (2009), o crescimento era o objetivo do planejamento, as teorias do crescimento especificavam necessidades que eram julgadas

essenciais. Todavia, para o geógrafo a própria ideia do planejamento era um fator que contribuiu sobremaneira para prejudicar a investigação sobre as reais causas da pobreza e consequente segregação social. O crescimento era de fato, o objetivo do planejamento e as teorias do crescimento especificavam necessidades que eram julgadas essenciais. No entanto, essa ferramenta era utilizada tão somente para racionalizar as organizações e a aplicação dos recursos, porém, não levavam em consideração as realidades locais. O processo de urbanização brasileiro é marcado pelo crescimento desordenado das cidades. O espaço urbano, considerado como espaço socialmente produzido, não podia ser entendido fora da relação modo de produção / modo de reprodução, nem tão pouco podia ser ignorada a relação rural – urbana. Na América Latina o crescimento urbano, de forma geral, esteve diretamente interligado ao desenvolvimento das funções associadas à economia agrária e apenas numa fase seguintes é que foi verificada a relação com o desenvolvimento capitalista industrial e urbano (SANTOS, 1982). Para Boaventura de Souza Santos, a análise estrutural da propriedade fundiária deveria ser focada no âmbito da renda fundiária, sendo a renda definida como:

> "A renda é a expressão econômica da relação jurídica de apropriação individual da terra e da consequente posição de monopólio do proprietário sobre a decisão de cedência ou não do uso do solo a utilizadores potenciais e concorrentes" (SANTOS, 1982, p. 35).

A terra inutilizada, é desprovida de valor em si e assim, para que seja considerada um capital, precisa organizar por si as relações sociais de produção. No entanto, a propriedade quando proporciona renda ao proprietário, assume uma função que se assemelha ao capital, mas as semelhanças se restringem à exata medida da renda proporcionada pela terra ao respectivo proprietário. Como falso capital, é um valor que se valoriza, sem que haja uma atividade produtiva vinculada. Dessa forma, o valor recai sobre a monopolização do acesso, que indiscutivelmente é uma condição indissociável das atividades produtivas (SANTOS, 1982).

Ainda que seja necessário analisar em conjunto a propriedade fundiária rural e urbana, para compreender as relações que ocorrem entre ambas e com o capital industrial urbano, isso não implica em dizer que serão idênticos o funcionamento da renda fundiária, tanto no solo agrícola, como no solo urbano. Nesse cenário também há uma questão extremamente complexa, que envolve diretamente a renda, qual seja, a conversão do solo agrícola em solo urbano. De acordo com Boaventura, "O solo agrícola é um instrumento de produção, o solo urbano é um simples suporte passivo de meios de produção, de circulação ou de consumo" (SANTOS, 1982, p. 43). O preço do solo urbano, via de regra, era mais elevado nas áreas em que estavam instaladas atividades improdutivas, do setor terciário. De outro norte, tem-se que os produtos

agrícolas são destacáveis do solo e assim, mais facilmente comercializados, enquanto os produtos produzidos a partir do solo urbano, as habitações, continuam atreladas ao solo o que as torna um bem de difícil comercialização e justifica assim, as especificações do mercado imobiliário urbano, sendo ainda um traço marcante do setor a ausência de uniformidade. A impossibilidade de dissociação da relação entre o solo e a habitação, é a razão pela qual sempre houve a contabilização do valor do solo nas transações negociais, como a compra e venda ou o arrendamento da terra. A fixação do preço do solo urbano é um fator social, derivando exclusivamente dos serviços por ele suportáveis, o que define a destinação que será dada ao solo (SANTOS, 1982).

Nesse contexto, as cidades se desenvolvem e se tornam centros aglutinadores de conflitos, além de inúmeras demandas e potencialidades, destacam-se as diferenças nas relações sociais que assumem o papel coadjuvante na geração de contendas. Neste ambiente, sem sombra de dúvida, verifica-se a ocorrência de desafios mais intensos, especialmente qualificados e que influenciam diretamente a vida das pessoas e repercutem sobremaneira nos mais diversos ecossistemas (BODNAR, 2022).

5.2 O Estatuto da Cidade e os seus Reflexos na Organização do Espaço Urbano no Município de Itapeva -SP

A questão da política urbana emerge como matéria de âmbito constitucional pela primeira vez na Carta Magna de 1988, período em que as cidades brasileiras já eram o reduto de 80% da população. No entanto, constituições anteriores já faziam menção à função social da propriedade desde 1934 (BASSUL, 2010).

O Direito à Cidade nos tempos atuais ainda é uma meta a ser alcançada, objetivo de muitos movimentos sociais no Brasil. A Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. No entanto, o referido estatuto já era objeto de debate desde a preparação da Emenda Popular para a Reforma Urbana para o Congresso Constituinte de 1988. O Estatuto da Cidade fixou normas de ordem pública e interesse social que se destinavam a regulamentar o uso da propriedade urbana voltada para o bem coletivo, abrangendo também as questões de segurança e bem-estar dos cidadãos, além da manutenção do equilíbrio ambiental. A maioria da população brasileira vive nas cidades, mas ainda lhes é privado o acesso aos bens e serviços produzidos, a moradia digna, infraestrutura básica e equipamentos e serviços públicos que reforçam as desigualdades sociais (RODRIGUES, 2004).

A princípio, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi atribuído ao Plano Diretor das cidades que tivessem mais de vinte mil habitantes, o papel de garantir o pleno atendimento das premissas voltadas a função social da cidade, conforme previsto nos artigos 182 e 183 da Carta Magna. Porém, foi o Estatuto da Cidade que ampliou a abrangência de atuação do Estado no tocante ao atendimento da função social da cidade e da propriedade. A construção do Estatuto da Cidade contou com a intensa contribuição das ideias dos movimentos sociais da sociedade civil que lutavam pela reforma urbana. Esses movimentos se destacaram justamente pelo questionamento à supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo e das edificações urbanas que se sobressaiam em relação ao direito à vida (RODRIGUES, 2004).

De acordo com Edésio Fernandes, os instrumentos legais disponíveis no Brasil até o final da década de 1970 não eram adequados sob a perspectiva de uma política urbana:

> "A lei principal que vigorou ao longo desse processo de crescimento urbano até o final dos anos 1970 foi o Decreto-Lei 58, de 1937, que visava regular aspectos do processo de loteamento do solo urbano, mas que, em que pese sua importância - especialmente quando a urbanização se dava principalmente de maneira horizontal - era totalmente inadequado da perspectiva de uma política urbana" (FERNANDES, 2021, p. 02) .

Já se passaram mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto não foram muitos os avanços no tocante à efetiva aplicabilidade do princípio da igualdade, especialmente quanto a sua eficiente aplicação no desenvolvimento das políticas urbanas nas cidades. Mesmo sendo esse princípio um dos pilares de um Estado Democrático e Social de Direito, nas cidades brasileiras ainda há um longo caminho a ser percorrido (BONIZZATO, MOULIN, 2022).

De acordo com Edésio Fernandes, o Estatuto da Cidade inovou ao apresentar uma nova visão de planejamento territorial urbano, sob cujo prisma passa a ser determinado o que podia ou não ser feito, bem como foi determinada a função de cada um dos atores envolvidos na política urbana. Por fim, foi regulado os espaços passíveis de ocupação e qual destinação possível de cada um desses espaços, elementos típicos do planejamento regulatório. No âmbito da obrigação de fazer, o Estatuto da Cidade estabeleceu a possibilidade de exigir dos proprietários de imóveis a adoção de certas condutas em atendimento à função social da propriedade. A nova ordem jurídica estabelecida trouxe também em seu bojo o reconhecimento da importância da participação popular na tomada de decisões relativas às políticas urbanas nas cidades. A participação popular passou a ser uma condição para aprovação de planos, leis e

projetos, sob pena de invalidação se acaso não atendida essa formalidade. Outra inovação importante trazida pelo Estatuto da Cidade foi a ideia da recuperação para a comunidade da valorização imobiliária gerada por todos, sendo esse um princípio central da lei federal. Finalmente, a Lei nº 10. 257/2001, foi a primeira em âmbito mundial a reconhecer a ideia do Direito à Cidade (FERNANDES, 2021).

No entanto, em que pese o ideário original do legislador ao promulgar o Estatuto da Cidade em 2001, houve certo desvirtuamento dos princípios originais nos últimos vinte anos que foram constatadas no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana, tais como: o ideário da função social da propriedade foi substituído pelo da liberdade econômica; houve a ascensão do movimento de financeirização da cidade, em detrimento da agenda da reforma urbana e do direito à cidade; ao invés de se buscar a regularização sustentável de assentamentos informais consolidados, o objetivo central passou a ser tão somente a regularização formal dos lotes, fenômeno este influenciado pelas ideias do economista peruano Hernando de Soto; o domínio dos direitos individuais subjugou a proposta de reconhecimento dos direitos coletivos; houve também uma patente inversão de valores ao se substituir a busca de gestão pública democrática pelas estratégias de privatização; também houve o fortalecimento do Direito Privado em relação ao Direito Público; por fim, tem-se a substituição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social pela era pós – Zeis, onde houve a extinção dos gravames anteriormente impostos (FERNANDES, 2021, p. 4).

De acordo com Raquel Rolnik, há uma nova relação do capital com o espaço, sob a hegemonia do capital financeiro e rentista, a terra não é só um meio de produção, mas também é tida como uma reserva de valor. Houve a mercantilização da moradia, caracterizado pelo uso vertiginoso do uso da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetando gravemente o exercício do direito à moradia em âmbito mundial (ROLNIK, 2015).

Não obstante, é notório que a combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico, relegou uma parcela significativa da população dos centros urbanos a uma condição de clandestinidade, também denominada como subcidadania, que se aplica àqueles que ocupam a terra mas não possuem o título de propriedade. Para o poder público, a irregularidade jurídica/urbanística da ocupação é utilizada, via de regra, como justificativa para o abandono dos territórios construídos à margem da lei. Dessa forma, a lei serve como instrumento voltado para aquisição de riqueza e concentração da renda nas cidades, legitimando uma ordem excludente e injusta (ALFONSIN, 2001)

Os instrumentos da política urbana que foram implementados pelo Poder Executivo na esfera do planejamento municipal em Itapeva -SP, nos termos do artigo 4º, da Lei nº

10.257/2001, foram o Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.499, de 14 de novembro de 2006); Lei de Zoneamento, Uso do Solo e Ocupação do Solo no Município (Lei Municipal nº 2.520/2007), a Lei de Regularização Fundiária (Lei Municipal nº 4.701/2022); Código de Postura (Lei nº 2.519/2007); a Lei de Parcelamento do Solo para Formação de Sítios e Chácaras de Recreio (Lei nº 4.446/2020); Conselho Municipal de Moradia Popular (Lei nº 4.560/2021). Tem-se ainda outros dispositivos legais importantes, que são destinados ao atendimento das políticas urbanas, mas que foram promulgados anteriormente ao Estatuto da Cidade, como a Lei de Parcelamento de Solo para Fins Urbanos no Território do Município (Lei Municipal nº 537/1991), o Código de Obras (Lei nº 74/1969) e o Código Tributário Municipal (Lei Municipal nº 1.1012/1997).

Tabela 03 – Lista da Legislação Municipal de Itapeva referente à Política Urbana

Lei Municipal nº	Assunto
74/1969	Código de Obras
537/1991	Parcelamento do Solo para Fins Urbanos
2.499/2006	Plano Diretor
2.519/2007	Código de Postura
2.520/2007	Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo
4446/2020	Parcelamento do solo para Formação de Sítios e Chácaras de Recreio
4560/2021	Cria o Conselho Municipal de Moradia Popular
4.701/2022	Regularização Fundiária Urbana
4727/2022	Serviço de Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a Construção de Habitação de Interesse Social às Famílias de Baixa Renda

Fonte: A Autora

5.3 A Ausência da Autoaplicabilidade e Efetividade do Plano Diretor do Município de Itapeva - SP

Ao analisar a legislação municipal que versa sobre políticas urbanas, constata-se que o Município de Itapeva, ainda possui legislações urbanísticas ultrapassadas, que carecem de atualização, especialmente em face das disposições do Estatuto da Cidade. Como exemplo, pode-se citar o Código de Obras promulgado no final da década de 1960. O Plano Diretor do Município de Itapeva data de 2006 e até o presente não sofreu qualquer atualização. Em seu artigo 33, foi estabelecido como diretriz para a política habitacional que deveria ser promovida a regularização física e fundiária de assentamentos já consolidados e das unidades construídas, garantindo moradia digna às famílias de baixa renda. No inciso VII do artigo 33 consta que deveria ser impedida a ocupação irregular de novas áreas mediante a aplicação de normas e de instrumentos urbanísticos e de fiscalização.

Outro dos objetivos do Plano Diretor referente à política de habitação no Município, contida no mesmo artigo 33, é a promoção de ações voltadas a proibir novas ocupações por assentamentos habitacionais inadequados nas áreas de preservação ambiental e de mananciais, nas remanescentes de desapropriação, nas de uso comum do povo e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada a essas áreas. No entanto, a pesquisa aponta que se verifica generalizada inação da administração municipal para efetiva aplicação do Plano Diretor, manifesta em inadequação ou ausência da regulamentação de instrumentos. Mesmo com a disponibilidade de ferramentas de acesso à terra, a autoaplicabilidade e efetividade dessas ferramentas são comprometidas quanto ao desenvolvimento urbano do município, decorrente de falhas apontadas na regulamentação e implantação do Plano Diretor.

Num dos poucos aspectos relativos ao cumprimento das diretrizes do Plano Diretor que foi objeto de iniciativa de solução a fim de promover a regularização fundiária dos assentamentos informais locais, o município de Itapeva celebrou com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo termo de convênio objetivando a adesão ao Programa Cidade Legal, criado pelo Decreto Estadual nº 52.052 de 13 agosto de 2007, cujo objetivo é auxiliar os Municípios paulistas na regularização dos núcleos habitacionais implantados em desconformidade com a lei. Com a mesma finalidade, Itapeva celebrou convênio com a Fundação do Instituto de Terras do Estado de São Paulo - Fundação Itesp.

De acordo com os documentos analisados na Secretaria Municipal de Obras e Serviços do Município de Itapeva, foi solicitada a celebração de termo de convênio com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo em 09 de maio de 2013, por intermédio do Ofício - PEPD - 027/2013, subscrito pelo então prefeito municipal José Roberto Comeron. Nesse documento foram indicados 13 (treze) núcleos habitacionais para serem regularizados, denominados popularmente como Vila Santa Maria, Vila Bom Jesus, Jardim Bonfiglioli, Vila Nova, Vila São Benedito, Vila Camargo I, Vila Mariana, Vila Dom Bosco, Jardim Marissol, Jardim Santa Marina, Vila São Francisco de Assis, Vila Boava e Jardim Kantian.

Em que pese ter sido aprovada a celebração do termo de convênio entre o município de Itapeva e a Secretaria Municipal de Habitação do Estado de São Paulo, o documento não foi localizado na Secretaria Municipal de Obras e Serviços, no Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, nem processo administrativo devidamente autuado. Os documentos referentes aos núcleos urbanos supramencionados estavam acondicionados em uma única pasta do tipo AZ.

Outro fato que foi constatado durante a análise documental é que não houve o estabelecimento de um critério objetivo pelo Poder Executivo Municipal para estabelecer qual o assentamento informal deveria ser regularizado primeiramente. Os assentamentos informais conhecidos popularmente como Jardim Bonfiglioli, Vila São Benedito, e ocupações em áreas de risco da Vila Bom Jesus são objetos de Inquéritos Civis instaurados pelo Ministério Público. Ainda estão em trâmite no Ministério Público do Estado de São Paulo – MP, o Inquérito Civil (IC) nº 005/1994. Em cujos autos o Ministério Público solicitou que o Executivo Municipal promovesse a regularização fundiária da Vila São Benedito, além de promover a remoção e/ou realocação das famílias que ocupam área de risco naquele sítio urbano. Vinte e oito anos já se passaram, e o IC nº 005/1994 ainda continua em andamento, sem conclusão. O município de Itapeva não conseguiu remover as famílias que vivem na área de risco, tampouco, conseguiu promover a regularização fundiária daquela localidade.

5.4 Os programas de regularização fundiária urbana empregados em Itapeva - SP: Programa Cidade Legal e Programa de Regularização Fundiária da Fundação Itesp

Dentre os processos de regularização fundiária em andamento no município de Itapeva e que são objeto desse trabalho quatro deles estavam sendo executados com o apoio técnico do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal: Vila São Benedito, Jardim Santa Rosa, Bairro de Cima I e Vila Boava. O Programa Cidade Legal é consubstanciado em uma câmara técnica que possui os mesmos moldes do GRAPROHAB, voltada para a regularização fundiária urbana e possui autonomia administrativa. O principal objetivo do Programa Cidade Legal é oferecer orientação e apoio técnico para os municípios, tanto no encaminhamento dos processos, nos planos de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais públicos ou privados, além dos processos de reurbanização de assentamentos subnormais ou degradados, localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana. Seguindo os mesmos moldes do GRAPROHAB, o grupo técnico constituído no âmbito do Programa Cidade Legal também tem formação multissetorial em instância deliberativa, sendo sua principal atribuição representar órgãos públicos e empresas concessionárias atuantes nas deliberações sobre os processos de regularização. Possui um Regimento Interno e uma Secretaria Executiva com funções que muito se assemelham àquelas atribuídas ao GRAPROHAB, além de dispor de um corpo técnico que se destina a ofertar assistência nas ações municipais de regularização do parcelamento do solo (BENTE, 2010).

Os órgãos pertencentes à Administração Pública Estadual que integram o Comitê de Regularização estão elencados no artigo 4º do Decreto Estadual nº 52.052/2007, com poder deliberativo na emissão de pareceres. São os seguintes órgãos públicos que o compõem: Secretaria da Habitação, Secretaria do Meio Ambiente, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE. O Programa Cidade Legal é subordinado à Secretaria de Estado da Habitação. Quanto à constituição do Comitê, além dos cinco representantes dos órgãos públicos mencionados no Decreto nº 52.052/2007, caso necessário que sejam prestados maiores esclarecimentos ou sanadas dúvidas pontuais, poderão ser convidados a participar das reuniões representantes de outros órgãos a fim de prestar orientação técnica aos municípios interessados. E também é facultada a participação de membros representantes dos municípios interessados nas reuniões promovidas pelo Comitê de Regularização (BENTE, 2010).

A formalização do convênio de cooperação técnica entre a Secretaria Executiva do Comitê de Regularização se deu por iniciativa do município de Itapeva, conforme consta na Lei Municipal nº 3.582, de 26 de agosto de 2013, que autorizou o Executivo Municipal a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio de sua Secretaria de Habitação, objetivando a adesão no Programa Cidade Legal.

O Comitê, após proceder a análise dos documentos apresentados, efetuou a autuação do processo administrativo para sua efetiva formalização. Era de responsabilidade do Comitê dar condições aos municípios para o desenvolvimento das atividades técnicas na elaboração dos elementos que viabilizariam a regularização. Ademais, se comprometeram também a garantir o fornecimento de orientação técnica dos municípios na condução das ações e na efetivação dos atos técnicos e legais inerentes aos processos de regularização dos núcleos habitacionais.

A adesão ao Programa Cidade Legal, no entanto, é facultativa para aqueles municípios que possuem gestão plena e assim, não são obrigados a executar o seu plano de regularização sob o comando do Estado, podendo solicitar diretamente aos órgãos estaduais as anuências ou pareceres necessários à regularização dos assentamentos informais. A estratégia de ação do Programa Cidade Legal tem como pressuposto a delimitação das atividades de acordo com as competências preestabelecidas (BENTE, 2010).

As ações do Programa Cidade Legal são desenvolvidas a partir do estabelecimento de um plano em etapas que devem ser cumpridas obedecendo a metodologia que define a organização de todo o processo de regularização fundiária, a saber:

1ª Etapa - consiste no preenchimento dos questionários com informações físicas, jurídicas, institucionais e sociais do município e do núcleo habitacional;

2ª Etapa - Elaboração de peças técnicas iniciais, tais como levantamento cadastral e outras que se fizerem necessárias;

3ª Etapa - A compilação e interpretação dos dados e peças técnicas, a fim de diagnosticar as irregularidades e identificação da situação do núcleo habitacional;

4ª Etapa - Realização de avaliação do diagnóstico pelo corpo técnico da Secretaria Executiva e dos Membros do Comitê;

5ª Etapa - Elaboração de peças técnicas e jurídicas imprescindíveis para o processo de regularização, além da elaboração dos termos de compromisso se for o caso, permitindo a execução de obras ou serviços eventualmente necessários;

6ª Etapa - Realização dos procedimentos para efetiva caracterização ambiental, se for constatada necessidade, devendo indicar os elementos sócio-ambientais de uso e ocupação do solo, identificando os passivos e as fragilidades ambientais, bem como as restrições, potencialidades e as unidades de conservação. Os principais documentos são a carta topográfica em escala compatível indicando a localização exata da poligonal do trabalho; o cadastro de toda a rede hidrográfica presente na gleba trabalhada (nascentes, córregos) canalizados ou não, lagos e lagoas naturais e antrópicas; a demarcação de ocupações irregulares de APP, incluindo sempre marcos cronológicos da ocupação, a fim de facilitar o enquadramento legal da intervenção frente à evolução da legislação florestal no que tange a APP (BENTE, 2010).

Os processos de regularização fundiária que estão sendo promovidos por intermédio do ITESP referentes aos assentamentos informais conhecidos como Vila Bom Jesus e Jardim Bonfiglioli não haviam sido concluídos até agosto de 2022. A regularização fundiária do Jardim Bonfiglioli ainda não foi iniciada de fato, só está prevista no termo de convênio. No entanto, quanto à Vila Bom Jesus, o loteamento clandestino foi dividido em duas glebas - A e B. A gleba A teve o seu zoneamento alterado através da Lei Municipal nº 4.195/2018, modificada pela Lei Municipal nº 4.336/2019, passando a ser classificada como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. A lei mencionada é o mesmo dispositivo legal que autoriza o Poder Executivo a promover a regularização fundiária da área.

De acordo com as informações prestadas pelo Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, há duzentos imóveis para serem regularizados na Gleba A (ZEIS) da Vila Bom Jesus. No entanto, em 28 de dezembro de 2022, o ITESP promoveu a entrega de 74 títulos de propriedade para os moradores daquela área. Porém, é importante ressaltar que não se trata da escritura do imóvel, os títulos serão apresentados ao Cartório de Registro de Imóveis

pelos interessados e estão sujeitos a recusa do registro se constatada alguma irregularidade que não venha a ser sanada pelo interessado. O prazo para análise dos títulos pelo Cartório de Registro de Imóveis no município de Itapeva é de 60 dias. Não foi possível identificar por intermédio do órgão responsável as razões fáticas que motivaram a não entrega do restante dos títulos de propriedade, não há uma justificativa formal, tampouco um cronograma para cumprimento das etapas do trabalho realizado pelos técnicos do ITESP.

Quanto aos processos de regularização fundiária promovidas pelo Programa Cidade Legal, o assentamento informal conhecido como Vila Boava, que conta com 202 lotes ilegais, está em vias de conclusão e as escrituras dos imóveis deverão ser entregues ainda no primeiro semestre do ano de 2023 aos interessados. Também já foi emitida ordem de serviço autorizando o início dos trabalhos de regularização fundiária nos bairros clandestinos Bairro de Cima I e Vila São Benedito.

Em relação aos assentamentos informais conhecidos como Jardim Brasil, Jardim Santa Rosa, Jardim Bonfiglioli e Jardim Primavera, os processos continuam paralisados, sem justificativa, conforme informações levantadas junto a Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

5.5 Programa de Regularização Fundiária Promovido pela Fundação Itesp em Itapeva - SP

O Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP, desenvolveu o Programa de Regularização Fundiária com o escopo de auxiliar os municípios paulistas no cumprimento de sua obrigação constitucional, especialmente em regiões caracterizadas pelo baixo Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH) e em áreas consideradas de interesse social, em cumprimento de sua missão institucional prevista na Lei Estadual nº 10.207/1999. O programa foi oficializado pelo Decreto Estadual nº 55.606/2010 e é voltado para a realização de ações de regularização de parcelamentos ilegais do solo, urbanos ou rurais, em terras públicas e particulares. Para que se possa compreender o funcionamento da parceria entre o ITESP e os municípios paulistas é necessário identificar cada uma das fases do programa de regularização fundiária, desde a formalização da parceria, passando pela metodologia técnica e jurídica empregada, culminando na entrega dos títulos de propriedade (ITESP, 2015).

A seguir são indicadas cada fase do processo de regularização fundiária a partir da parceria entre a Fundação Itesp e os municípios conveniados, compiladas a partir do documento intitulado Regularização Fundiária Urbana - Cartilha de Orientação: Fundação Itesp com os municípios paulistas (ITESP, 2015).

1 - Primeira Fase - A assinatura do Protocolo de Intenções é o primeiro instrumento assinado entre o ITESP e o município interessado, a fim de que seja realizado um diagnóstico fundiário prévio da área do assentamento urbano irregular. No entanto, compete ao município formalizar o pedido de parceria, por intermédio de um ofício subscrito pelo Prefeito Municipal e indicando quais as áreas que serão objeto de regularização.

Após a assinatura do Protocolo de Intenções, tem-se, as seguintes etapas:

a) Coleta de informações e vistoria no local, fase em que são consultados documentos, plantas e demais informações que eventualmente o município possua em seu acervo, principalmente quanto aos aspectos físicos e jurídicos das ocupações e às características socioeconômicas de seus ocupantes. A vistoria tem por escopo o levantamento de dados do parcelamento, tais como a classificação do empreendimento, indicação da data da implantação, detecção da existência de equipamentos urbanos, bem como de infraestrutura, além da seleção por amostragem, obter documentos imobiliários e cadastrais.

b) Reunião com órgãos e entes públicos, subsequente à coleta das informações preliminares. A ITESP promove reuniões com os representantes dos órgãos e entes públicos interessados, como a Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Ministério Público, Cartório de Registro de Imóveis e concessionárias de serviços públicos, além dos órgãos ambientais entre outros. Essas reuniões têm por objetivo trazer à tona o posicionamento dos órgãos interessados no tocante às ocupações ilegais. É fundamental a presença dos procuradores e agentes municipais, das áreas de meio ambiente, planejamento, obras e habitação nessas reuniões. Nessa fase são coletados documentos que indicam a situação dominial, urbanística e ambiental do assentamento informal, com elementos que demonstrem sua eventual incidência sobre áreas que não sejam passíveis de regularização, tais como áreas classificadas como de risco, contaminadas, de preservação ambiental ou unidades de conservação.

c) O diagnóstico fundiário preliminar, após a conclusão das etapas anteriores é realizado com o auxílio do banco de dados da ITESP, sendo elaborado o diagnóstico fundiário preliminar na forma de um relatório técnico e jurídico com informações gerais do parcelamento e de suas irregularidades (urbanísticas, ambientais e jurídicas). Se for constatada que é possível a regularização fundiária, é dada sequência com a celebração do termo de convênio do Programa de Regularização Fundiária (ITESP, 2015).

Reconhecida a viabilidade de se proceder a regularização fundiária da área estudada no Protocolo de Intenções, o município está apto a encaminhar à ITESP documento oficial requerendo a celebração do Convênio. Posteriormente, subsidiado pelas informações contidas no diagnóstico fundiário preliminar, a Fundação ITESP elabora o termo de Proposta Técnica

contendo o cronograma dos trabalhos, bem como indicando a contrapartida de cada um dos participantes do ajuste (município e o ITESP). Em nenhum momento há repasse de recursos financeiros durante a execução do Programa de Regularização Fundiária, todavia, as despesas decorrentes da utilização de recursos materiais e humanos devem ser previstas e pagas por meio de dotação orçamentária própria, a fim de atender às exigências legais. Compete ao município apresentar declaração de disponibilidade de recursos em seu orçamento para garantir o cumprimento das contrapartidas estipuladas, bem como indicar agente municipal como gestor do convênio e interlocutor com a ITESP.

A proposta de convênio deve ser aprovada pelo Conselho Curador e autorizado pela Diretoria Executiva da ITESP, para que o respectivo plano de trabalho e proposta técnica sejam assinados nos termos do Decreto Estadual nº 55.606/2010.

Após a celebração do Termo de Convênio, seguem-se as seguintes etapas:

a) Reunião de gestores e responsável técnico após a formalização do convênio Antes do início dos trabalhos de campo é realizada uma reunião entre os gestores e o responsável técnico a fim de constatar se as obrigações assumidas foram cumpridas pelos partícipes, bem como será definida a localização do escritório de apoio, que consiste no local do município onde será disponibilizado atendimento para à população interessada. Define-se o cronograma de capacitações e ações de mobilização de acordo com a proposta técnica e plano de trabalho. É também nessa reunião que são definidas as diretrizes para a confecção dos materiais técnicos necessários à regularização (plantas, memoriais descritivos, boletins de informação cadastral, entre outros).

b) Capacitação dos agentes municipais. A participação dos agentes municipais é imprescindível e tem por objetivo possibilitar que após o encerramento do convênio o município tenha condições de continuar com as ações de regularização fundiária, mantendo e atualizando permanentemente o banco de dados de seu cadastro imobiliário. São treinados agentes, cadastradores e auxiliares designados pela municipalidade para auxiliar os funcionários da ITESP nos trabalhos de campo (levantamento topográfico e cadastral). Essa capacitação pode abranger outros agentes municipais de setores diversos, tais como jurídico, obras, fiscal, de cadastro e outros que atuarão nas fases seguintes.

d) Pesquisa técnica e jurídica aprofundadas dos documentos e materiais técnicos cedidos pela prefeitura, cartórios e outros órgãos públicos servirão de base para as pesquisas aprofundadas quanto à regularidade da ocupação. Para isso, são consultados os órgãos envolvidos com a questão. Todas as pesquisas devem primar pela oficialidade, tendo em vista a

necessidade de bem instruir o projeto de regularização fundiária e eventuais procedimentos judiciais e extrajudiciais.

Quanto à situação dominial da área e eventual incidência de demandas judiciais, uma equipe comandada por advogados da ITESP faz pesquisas nos cartórios judiciais e extrajudiciais. O Ministério Público também é consultado quanto a existência de inquéritos civis envolvendo o parcelamento ilegal e o loteador que o promoveu. É importante também promover a pesquisa jurídica acerca da legislação incidente sobre a área no âmbito federal, estadual e municipal. A legislação municipal deve ser consultada exaustivamente, especialmente nas questões relacionadas ao zoneamento, às obras previstas, ao plano diretor, às vias oficiais, às normas ambientais e ao licenciamento.

e) Reuniões de mobilização. Nesta etapa prioriza-se a participação popular, sendo realizadas reuniões de mobilização anteriormente ao início dos trabalhos de campo. Tem por objetivo informar aos moradores as providências que estão sendo tomadas e para qual finalidade, é o momento para sanar as dúvidas da comunidade bem como promover um trabalho de sensibilização para que todos compreendam a importância da colaboração para o desenvolvimento dos trabalhos de levantamento topográfico e cadastral, considerando que será necessário o ingresso dos técnicos nos imóveis, bem como a coleta de dados pessoais. Por fim, esse também será o momento para ouvir a população acerca dos problemas decorrentes da irregularidade fundiária.

Para convocar a população podem ser utilizados diversos sistemas de comunicação como carro de som, televisão, rádio, associação de bairro e/ou panfletagem, informando o objetivo dos trabalhos, bem como deve ser disponibilizado telefone e endereço para esclarecimento de dúvidas. As reuniões de mobilização, definidas entre os gestores do convênio e o responsável técnico devem seguir o cronograma de trabalhos de campo previstos na segunda fase.

5.5.1 Segunda Fase

a) É realizado levantamento topográfico (físico) das ocupações irregulares (lotes, logradouros, áreas livres e com destinação específica, etc), por intermédio de estação total. As coordenadas de pontos são coletadas por intermédio da utilização de equipamento de precisão GNSS (*Global Navigation Satellite System*) com o objetivo de georreferenciar o levantamento executado. Podem ainda ser utilizadas outras técnicas de levantamento, tais como o aerofotogramétrico, por veículos aéreos não tripulados ou drones, imagens de satélite, etc. É obrigatório que todo trabalho desenvolvido pelo responsável técnico do projeto tenha a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)

ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

Se acaso for verificada a necessidade de intervenções urbanísticas, como desocupação de área de risco, abertura de vias, construção de saneamento básico ou ambientais, como intervenções em área de preservação permanente, o levantamento deve ser planialtimétrico, tendo em vista os projetos a serem desenvolvidos e licenciados. Nos levantamentos de áreas urbanas podem constar construções e identificação dos equipamentos públicos, como rede de água potável, de energia elétrica, de esgotos, guias, sarjetas e outros.

b) O levantamento cadastral é realizado posteriormente ao levantamento topográfico. Tem início com o cadastro individualizado de cada unidade imobiliária, assim entendida como ocupação. É necessário a conclusão do levantamento topográfico e o desenho preliminar por quadra primeiramente, ao menos com as testadas das unidades imobiliárias a serem cadastradas, para que assim o cadastrador tenha condições de se orientar no local. Nessa fase de coleta de dados, o ITESP utiliza um formulário denominado Boletim de Informações Cadastrais (BIC), com questões específicas para aferir os critérios legais de regularização fundiária. Normalmente o BIC possui campos para preenchimento de informações pessoais dos ocupantes e a qualificação dos mesmos. Todavia, com o objetivo de comprovar o interesse social e enriquecer o cadastro imobiliário municipal com informações necessárias à gestão e ao planejamento municipal, o formulário poderá conter dados sociais e econômicos dos habitantes dos imóveis a serem regularizados.

A documentação referente ao imóvel deve permanecer junto ao BIC aplicado para análise individual da equipe jurídica que, caso necessário pode realizar novas pesquisas nos cartórios judiciais e extrajudiciais para definir a situação jurídica/dominial de cada ocupação (unidade imobiliária).

5.5.2 Terceira Fase

A edição de materiais técnicos, após a realização do levantamento topográfico (planialtimétrico se for necessário). Devem ser produzidos os materiais técnicos necessários à instrução do laudo fundiário e consequente projeto de regularização fundiária, de acordo com o plano de trabalho e diretrizes acordadas.

A planta geral do parcelamento ou da parte que será regularizada (caso não seja possível regularizar totalmente) deve ser realizada em escala adequada, com medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores

de seus limites, número de matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados, subdivisões de quadras, dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, de acordo com a legislação, acompanhada de memorial descritivo do perímetro.

De acordo com os instrumentos a serem utilizados para regularização e as necessidades de licenciamento ambiental e urbanístico, também são confeccionadas plantas temáticas, com os registros imobiliários sobrepostos, o zoneamento existente e as áreas de risco e ambientalmente protegidas.

a) O laudo fundiário consiste na consolidação em um único documento de todas as informações colhidas e os materiais técnicos produzidos nas fases anteriores, com o objetivo de demonstrar as situações físico e jurídicas existentes na área e de instruir a elaboração do projeto de regularização fundiária.

5.5.3 Quarta Fase

a) Consiste na elaboração de Lei de Regularização e outros atos normativos. Na hipótese de ainda não existir uma lei municipal dispondo acerca do procedimento de regularização fundiária, poderá ser elaborado projeto de lei que disponha sobre o procedimento de regularização fundiária, em atendimento às disposições da Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Lei de Parcelamento do Solo, Plano Diretor, Lei Orgânica Municipal e demais leis que tratem da matéria. Essa legislação é importante para dar publicidade aos procedimentos administrativos, definir responsabilidade dos órgãos municipais envolvidos e prever, caso conveniente, a formação de uma Comissão Municipal, com membros da população, sociedade civil organizada e órgãos públicos, para analisar os processos administrativos pertinentes. Outros atos normativos também poderão ser editados para viabilizar a regularização, tais como decretos de desapropriação, leis que declarem a área de interesse social ou de expansão urbana e tracem padrões urbanísticos para o bairro em consonância com o projeto de regularização fundiária. E ainda leis para desafetar a área, caso seja bem público destinado.

b) O Projeto de Regularização Fundiária será elaborado de acordo com o laudo fundiário e a necessidade de regularização, uma vez que essa pode ser implementada em etapas.

Ao pesquisar as Leis Municipais de Itapeva, foi localizada a Lei nº 4.195/2018, alterada pela Lei Municipal nº 4.336/2019 que autorizava o Poder Executivo a efetuar a regularização fundiária do loteamento denominado popularmente como Vila Bom Jesus. O referido dispositivo legal prevê as exigências a serem cumpridas pelos ocupantes dos lotes caracterizados nos processos individuais, cujo trabalho técnico foi efetuado pela Fundação Instituto de Terras do

Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.

Compulsando os documentos disponibilizados na sede da Secretaria Municipal de Obras e Serviços relativos a regularização fundiária da Vila Bom Jesus (acondicionados em uma pasta AZ), foi constatado que o levantamento planimétrico cadastral das Áreas de Preservação Permanente - APP 01, APP 02, APP 03 e APP 04, e o levantamento planimétrico cadastral com a Planta de Sobreposição foram concluídos em 31/07/2018 pelo Grupo Técnico de Campo de Capão Bonito. Porém, não foi possível ter acesso ao laudo fundiário.

De acordo com o relato do Diretor do Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, a Fundação ITESP solicitou o recadastramento dos moradores quatro vezes desde o início da vigência do convênio.

Em que pese haver a previsão da regularização fundiária de outros assentamentos informais a serem realizados pelo ITESP em Itapeva, tais como o Jardim Bonfiglioli, não há previsão para o início dos trabalhos nesse último loteamento citado. Pelo teor dos documentos analisados, verifica-se que não há uma ordem preestabelecida para o início dos trabalhos de regularização, a opção pelo assentamento A ou B fica a cargo do gestor público. Atualmente somente os trabalhos na Gleba A do loteamento conhecido como Vila Bom Jesus está em andamento, sendo que foram expedidos títulos de propriedade para 74 famílias, no segundo semestre do ano de 2022, de um total de duzentos lotes clandestinos localizados na ZEIS. Para os lotes localizados na Gleba B da Vila Bom Jesus, ainda não há previsão para expedição dos títulos de propriedade,

6. DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Para conclusão deste trabalho e cumprimento da Etapa nº 04 do percurso metodológico, foram realizadas durante os meses de julho e dezembro de 2022, seis entrevistas semiestruturadas com servidores da Prefeitura envolvidos no tema, de acordo com os modelos 1 e 2 e apresentadas no Apêndice A. Os roteiros foram aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da UNESP, Câmpus de Franca/SP em julho de 2022

Participaram das entrevistas 01 (um) Diretor do Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, 01 (um) Procurador Municipal e 05 (cinco) servidores lotados nos departamentos/divisões responsáveis pelo acompanhamento dos processos de regularização fundiária urbana, lotados na Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

As entrevistas foram realizadas de forma presencial e individualmente, sendo que os entrevistados se dispuseram a participar por livre e espontânea vontade. A duração de cada entrevista foi em média 35 minutos.

Para identificação do perfil dos entrevistados, estes responderam as questões relativas aos dados biográficos, sendo obtidas as respostas sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 01 – Perfil dos Entrevistados

	Entrevistado 01	**Entrevistado 02**	**Entrevistado 03**	**Entrevistado 04 04**	**Entrevistado 05**	**Entrevistado 06**	**Entrevistado 07**
Ocupante de cargo efetivo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ocupante de cargo em comissão	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Escolaridade	Superior Completo	Superior Completo	Nível Médio	Superior Completo	Fundamental	Nível Médio	Superior Completo
Idade	52	44	60	30	71	Feminino	29
Sexo	Feminino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Feminino
Tempo de atuação no serviço público	18 anos	06 anos	04 anos	04 meses	25 anos	03 anos	01 ano e 03 meses
Tempo de atuação na área de regularização fundiária	09 anos	01 ano	04 anos	04 meses	25 anos	03 anos	01 ano e 03 meses
Recebeu treinamento prévio para trabalhar no departamento?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Recebe treinamentos para o desempenho de suas atividades no departamento?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Se sim, para a questão anterior como são organizados os cursos?							

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Os servidores entrevistados são todos concursados, sendo que apenas um deles foi designado para ocupar cargo de livre nomeação e exoneração. O servidor com maior tempo de serviço público municipal está na função há 25 (vinte e cinco) anos, enquanto o que possui menor tempo de serviço público estava ocupando o cargo há 04 (quatro) meses.

No tocante ao tempo de serviço dedicado à área de regularização fundiária, apenas 01 (um) dos entrevistados se dedicava desde o seu ingresso no serviço público 03 (três) anos atrás.

Pelo teor das respostas apresentadas, verificou-se que nenhum servidor recebeu treinamento prévio para iniciar o desempenho de suas funções no serviço público, assim como declararam que nunca receberam nenhuma espécie de treinamento específico relativo à regularização fundiária após o ingresso na função pública.

Quanto às questões do Roteiro de Entrevista - Modelo 1, constante do anexo A, foram elaboradas com o objetivo de constatar se a Secretaria Municipal de Obras e Serviços, onde está alocada a responsabilidade por essa política pública, possui infraestrutura para coordenar e planejar a instrução dos processos de regularização fundiária urbana, bem como se são empregadas ferramentas para propiciar maior celeridade ao procedimento.

O Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor é o responsável pela tramitação dos processos de regularização fundiária. No entanto, o referido departamento conta com apenas dois servidores, 01 (um) Diretor, 01 (um) técnico em edificações e ainda (01) um estagiário do curso técnico de edificações, que exerce funções administrativas. As atribuições do Departamento de Cadastro Regularização Fundiária e Plano Diretor não estão definidas em um organograma, o cargo de diretor é o único de livre provimento e exoneração.

Os servidores entrevistados não são designados para atuarem exclusivamente na área de regularização fundiária urbana, acumulam outras atribuições referente aos setores onde estão lotados, especialmente os fiscais de obras e o único engenheiro civil concursado lotado na Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

Entre os servidores lotados no Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, somente o diretor possui nível superior completo, sendo sua área de formação Administração de Empresas, o servidor operacional possui nível médio (técnico em edificações).

O diretor do departamento de regularização fundiária afirmou que não tem formação jurídica, no entanto, é o responsável pela elaboração das leis municipais e decretos que dispõem acerca do tema regularização fundiária, visto que são temas relacionadas ao seu departamento, bem como declarou que não recebe orientações da procuradoria jurídica do município. Afirmou que em função da grande demanda de trabalho, se vê obrigado a concluir suas atividades fora

do horário regular de sua jornada e assim costuma levar os processos para casa para concluir em prazo razoável as suas funções. Declarou que atualmente está formulando a lei que irá regulamentar a regularização fundiária urbana - Reurb no município, bem como está elaborando sozinho a revisão do Plano Diretor.

Os entrevistados informaram também que não é comum a ocorrência de ações espontâneas do gestor público relativas à abertura de processos de regularização fundiária urbana das áreas ocupadas irregularmente no município. Geralmente as ações do governo só ocorrem após ordem emanada do Poder Judiciário ou recomendação do Ministério Público. Segundo relato dos entrevistados, é comum também a provocação do poder público pelos próprios moradores das áreas irregulares, uma vez que os loteadores dificilmente implantam infraestrutura nos loteamentos ocupados irregularmente. Nesses casos, os ocupantes dos loteamentos clandestinos comunicam a situação irregular ao Ministério Público ou recorrem aos membros do Poder Legislativo para conseguirem forçar o município a promover a urbanização dos loteamentos clandestinos.

Quanto a existência de ferramentas para otimizar o fluxo dos processo de regularização fundiária urbana, os entrevistados mencionaram que houve a contratação de uma empresa pelo município em 2022, que está fazendo o serviço de georreferenciamento das áreas urbanas, e que será implantado no município o sistema de informação SIG com o cadastro técnico multifinalitário (CTM), ferramentas que fazem parte de um processo de georreferenciamento onde estão sendo levantadas as áreas irregulares para posterior regularização fundiária. Ainda de acordo com os servidores entrevistados, o fluxo dos processos está sendo definido em lei municipal, já aprovada pela Câmara Municipal (Lei Municipal 4.701/2022 – Reurb)

Os entrevistados entendem que nunca existiram anteriormente processos de regularização fundiária no município, entendem que há uma grande demanda reprimida que está sendo trabalhada agora em função do advento da Lei Federal nº 13.465/2017 e a Reurb municipal.

Em relação a quantidade de processos de regularização fundiária em andamento no município atualmente, os servidores afirmam que estão em trâmite ao menos 10 (dez) processos para regularização dos seguintes assentamentos informais: Vila Bom Jesus, Vila Santa Maria, Jardim Kantian, Vila São Francisco, Jardim Primavera, Jardim Brasil, Vila Boava, Vila São Benedito, Vila Mariana, Jardim Bonfiglioli. Foi solicitada ainda autorização ao Chefe do Executivo para dar início ao processo de regularização de mais 03 assentamentos informais, sendo esses conhecidos como Vila Rica, Taquariguaçu e Jardim Esperança.

Quanto às principais dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento dos processos de regularização fundiária, foi apontado pelos entrevistados o fato de que o município não dispõe de uma equipe técnica mínima necessária. O entrevistado que ocupa o cargo de engenheiro civil relatou que não atua na área de regularização fundiária na Secretaria Municipal de Obras e Serviços, que não há uma estrutura organizacional bem definida na secretaria e as atribuições se sobrepõem.

Os entrevistados lotados no setor de fiscalização disseram que auxiliam o Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, mas que o número de servidores fiscais não é suficiente. Afirmaram ainda que quando aplicam notificações em face de munícipes que são flagrados construindo em loteamentos clandestinos, não costumam dar andamento aos processos até a efetiva punição e aplicação de multas, haja vista que não há servidores suficientes e tempo hábil para o desempenho de todas as atividades necessárias. Os entrevistados relataram ainda que mesmo que haja pedidos do Ministério Público para instauração de processo administrativo cujo objeto sejam assentamentos informais não conseguem atender as determinações legais em virtude da falta de pessoal.

O Procurador Municipal relatou que o seu tempo de experiência profissional, atuando na área de regularização fundiária era de um ano e três meses, que os maiores desafios enfrentados no desempenho de suas atividades consistiam nas falhas cadastrais e na falta de pessoal técnico, porém afirmou que atua ativamente nos processos de regularização fundiária e que acompanha os convênios celebrados com o governo estadual (ITESP e Cidade Legal). O Procurador também declarou que as reuniões do Grupo Técnico de Regularização Fundiária não são produtivas e que há falta de pessoal técnico capacitado. Declarou também que não recebeu qualquer treinamento ou formação quando foi contratado.

7 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES QUE RETARDAM O ANDAMENTO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E PROPOSTA DE MELHORIAS

Ao analisar os procedimentos adotados pelo Departamento de Regularização Fundiária, Cadastro e Plano Diretor, órgão da Secretaria Municipal de Obras e Serviços de Itapeva, verifica-se que não é adotada pela administração municipal nenhuma ferramenta de qualidade voltada ao controle dos processos, tampouco são estabelecidos indicadores com o objetivo de aferir a qualidade e efetividade dos serviços ofertados à população. A administração municipal não tem como mensurar o tempo despendido para realizar as atividades atinentes à regularização fundiária, não há definição da equipe envolvida no desenvolvimento da política urbana, não há um sistema informatizado para cadastro e controle dos processos de regularização fundiária urbana. A procuradoria municipal, órgão que deveria atuar diretamente orientando o trâmite dos processos de regularização não é atuante, a elaboração das normas municipais fica a cargo de servidores sem formação jurídica.

É importante que sejam adotadas ferramentas de qualidade que possam ser utilizadas no processo de regularização fundiária urbana, o processo de implantação de uma nova metodologia de trabalho, deve ter início com o "Brainstorming[11]", mas para tanto é necessário que seja formada uma equipe de trabalho. O próximo passo consiste na elaboração de um fluxograma, que tem por escopo demonstrar com racionalidade, lógica e objetividade os procedimentos que estão sendo efetuados no órgão público e o que poderá ser aperfeiçoado, melhorado.

A próxima etapa sugerida, consiste na elaboração de um diagrama de causa e efeito, com o objetivo de estabelecer a relação entre o efeito e todas as causas de um processo, e consequentemente, com isso pode ser identificado no diagrama, as causas que aparentemente possuem maior influência sobre o problema. Sugere-se nesse caso a utilização do 5W2H[12], que

[11] Brainstorming - significa "tempestade cerebral" ou "tempestade de ideias" e o objetivo dessa atividade é explorar a capacidade de criação dos indivíduos. A técnica de brainstorming foi desenvolvida por um publicitário norte americano chamado Alex Osborn e consiste na reunião de um conjunto de pessoas que oferecerão sugestões e ideias a respeito de determinada situação. Pretende-se com isso, facilitar a criação de soluções inovadoras e criativas para a resolução de problemas específico (SOUZA, 2015, p.130)

[12] O 5W2H tem como objetivo principal auxiliar no planejamento de ações, pois ele ajuda a esclarecer questionamentos, sanar dúvidas sobre um problema ou tomar decisões. Assim, seu uso traz benefícios, como facilidade na compreensão de fatos e um melhor aproveitamento de informações. Isso acontece pois o 5W2H ajuda a obter respostas que clareiam cenários e ajudam a organizar e sistematizar ideias. Disponível em: https://ferramentasdaqualidade.org/5w2h/. Acesso em: 11.jan. 2023.

se destina a elaborar planos de ação, bem como estabelecer procedimentos vinculados aos indicadores que venham a ser criados.

A primeira ferramenta sugerida foi o fluxograma, pelo fato de que os servidores têm a possibilidade de tomar conhecimento do fluxo do processo de titulação, sendo eles os responsáveis por cada etapa do procedimento a ser desenvolvido no âmbito da Secretaria Municipal de Obras e Serviços. Atualmente, não há documento algum que represente este fluxo para os novos servidores eventualmente contratados pela Administração, isto equivale a dizer que todo conhecimento é adquirido e transmitido por meio da prática. É de suma importância que o órgão dirigente defina o fluxograma a ser adotado.

Essas medidas sugeridas permitem a melhor visualização do processo, mas para tanto é imprescindível que o Departamento de Regularização, Cadastro e Plano Diretor seja reestruturado, devendo ser prevista em sua composição uma equipe técnica mínima necessária voltada exclusivamente para as ações relativas à regularização fundiária.

Para demonstrar as etapas do processo de regularização fundiária e identificar os pontos onde estão localizados os gargalos, os fatores que retardam ou impedem o andamento dos processos pode ser utilizado o diagrama de Ishikawa (Causa e Efeito) e a ferramenta de gestão 5W2H.

A implementação dessas ferramentas de gestão nos projetos de regularização fundiária urbana é um procedimento relativamente simples, e exige apenas que os gestores responsáveis elaborem uma tabela e discutam as questões primordiais.

Quadro 02 – Formulário 5W2H

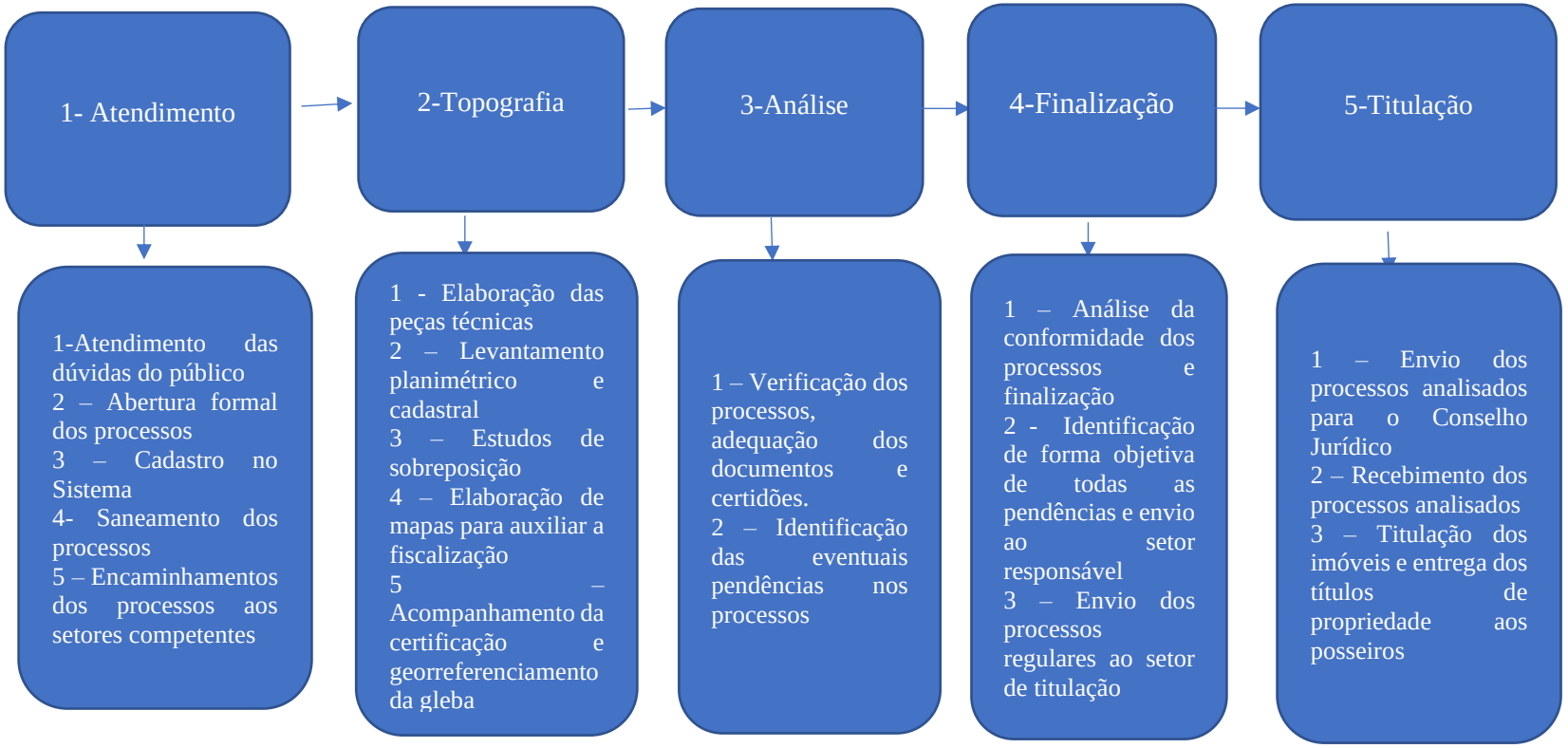
5W					2H	
What (O quê?)	**Where (Onde?)**	**Why (Por quê?)**	**Who (Quem?)**	**When (Quando?)**	**How (Como?)**	**How Much (Quanto?)**
Que tarefa deve ser executada?	Qual o local onde a tarefa deve ser executada?	Por que motivo essa tarefa é necessária?	Quem deverá executar a tarefa? Qual o Departamento Responsável?	Quando a tarefa deve ser executada? Há um cronograma?	Qual o método utilizado para realizar a tarefa?	Qual o valor agregado a realização da tarefa?

Fonte: Elaborado pela autora

A utilização do formulário do método 5W2H, poderá ser de grande valia para o Município para adequação dos processos administrativos de regularização fundiária, em trâmite

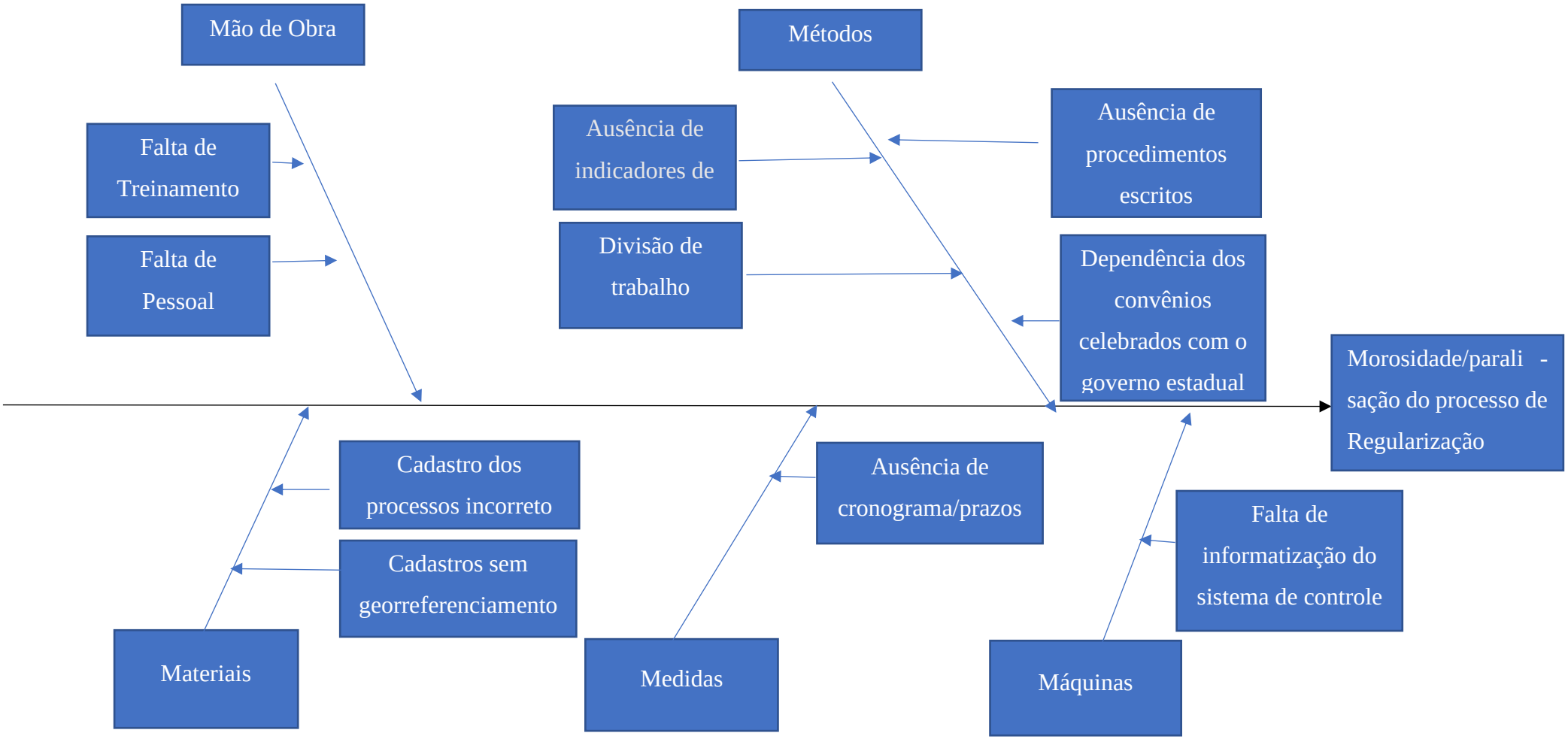
na Secretaria Municipal de Obras e Serviços, especialmente para os futuros procedimentos a serem instaurados.

Figura 24 - Fluxo Sugerido para os Processos de Regularização Fundiária



Fonte – A própria autora

Figura 25: Diagrama de Ishikawa – Causa e Efeito da Morosidade/Paralisação dos Processos de Regularização Fundiária Urbana



Fonte: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/processo-regularizacao-fundiaria-orgao-publico

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É de suma importância compreender os fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva/SP. A obtenção de um diagnóstico da situação possibilita a adoção de medidas administrativas capazes de melhorar o fluxo dos processos de regularização fundiária, tornando assim, a política urbana efetiva.

A Regularização Fundiária Urbana – Reurb, consiste em um conjunto de normas gerais e procedimentais que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas a incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A Reurb é um dos instrumentos utilizados pelo Estado para implementação da política urbana, conforme preconizado no Estatuto da Cidade. A efetividade dos processos de regularização fundiária tem por escopo atender não só as necessidades da Administração Pública, mas também se destina ao cumprimento dos preceitos constitucionais. Além da função legal, a Reurb tem também uma função social muito importante, uma vez que o seu resultado refletirá diretamente no bem-estar e na pacificação social das comunidades beneficiadas

Os programas de regularização visam a promover, ao mesmo tempo, segurança jurídica da posse dos moradores e integração socioespacial das áreas e comunidades, portanto, é imprescindível que o processo de regularização seja eficaz e alcance a sua finalidade.

São incontáveis os problemas causados à população e ao meio ambiente em decorrência da falta de planejamento urbano, notadamente pela expansão desordenada das cidades que se dá por meio da implantação de loteamentos clandestinos ou irregulares. Tornar o procedimento de regularização fundiária mais célere e mais eficiente é uma necessidade premente, porém, os elementos que retardam a atividade produtiva, muitas vezes passam despercebidos ao agente público. Dessa forma, é fundamental a identificação de tais fatores mediante uma investigação minuciosa, e posteriormente deverão ser realizadas intervenções suficientes para eliminação dos entraves encontrados na fase investigativa.

Durante a análise dos processos de regularização fundiária urbana em Itapeva, foi constatado que a administração municipal não tem qualquer controle sobre a definição do fluxo dos processos administrativos, não existe um regramento, cronograma, ordem sequencial. As etapas dos processos são definidas e executadas pela equipe técnica disponibilizada por intermédio dos convênios celebrados com o governo estadual (ITESP e Programa Cidade Legal). A única etapa atribuída ao município consiste na autuação do processo de regularização fundiária urbana, ou seja, este recebe uma capa, um número de ordem, o que é uma exigência

do Programa Cidade Legal, nos processos compulsados consta apenas um ofício pedindo o início dos trabalhos de regularização fundiária ao órgão estadual competente. As etapas seguintes, como levantamento planimétrico, cadastral, identificação e conscientização dos núcleos familiares, pesquisas junto ao Cartório de Registro de Imóveis, acerca da titularidade das áreas a serem regularizadas e demais serviços necessários, ficam a cargo dos agentes públicos estaduais. O Município assume uma posição passiva aguardando o término do procedimento sem poder intervir nas ações que estão sendo desenvolvidas no curso do processo de regularização fundiária, exceto quando provocado.

Outro elemento importante, utilizado no curso da pesquisa como meio para analisar os processos de Reurb, refere-se à adequação dos procedimentos adotados pelo município em relação aos institutos legais em vigor, tais como a Lei Federal nº 13.465/2017, o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana – Cidade Legal, instituído pelo Decreto Estadual nº 52.052/2007, o Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257/2001, a Lei Federal nº 6.766/79, e demais legislação infraconstitucional esparsa. A partir da análise da aplicação da lei ao caso concreto, especialmente nos processos administrativos de Reurb, instaurados a partir de requisição do Ministério Público e do Poder Judiciário, constata-se que a administração pública municipal não consegue cumprir as determinações legais, tampouco, exerce o seu poder de polícia. Tal situação acarreta a condenação do Município na esfera judicial e a aplicação de inúmeras multas, pelo descumprimento das ordens judiciais, pelo inadimplemento dos TACs, além das penalidades aplicadas pelos órgãos de controle ambiental como a CETESB, penalidades pecuniárias que sequer são contabilizadas pelo município, não há um efetivo controle dos prejuízos causados ao erário. A procuradoria municipal não possui uma estimativa do número de processos nos quais o município figura como réu em função da implantação de loteamentos clandestinos em seu território, notadamente em função de ser atribuída ao ente da federação a responsabilidade solidária pela prática do ilícito.

O Poder Legislativo municipal, que deveria atuar também como fiscal do cumprimento da legislação em vigor, ignora suas atribuições e contribui para a prática usual de parcelamento ilegal do solo urbano ao pressionar o Poder Executivo a implantar infraestrutura em assentamentos informais. Verifica-se que foram promulgadas leis municipais, denominando vias públicas abertas sem atendimento as diretrizes da lei municipal de loteamentos e parcelamento do solo urbano. Os assentamentos informais recebem denominação mesmo não tendo registro público, as vias de circulação nem sempre atendem à demanda do adensamento populacional.

Outro fenômeno que se observa é que a regularização fundiária dos assentamentos informais do município de Itapeva, não implica na regularização da infraestrutura, questões como saneamento, abastecimento de água potável, implantação de rede de drenagem de águas pluviais, pavimentação, iluminação pública não caminham juntas à questão da titulação dos lotes clandestinos, o que se vê é a legalização da precariedade e a expressa violação ao direito à cidade.

A análise dos dados coletados permitiu que fossem identificados os fatores críticos que impedem ou retardam o andamento célere dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva. São eles a ausência de planejamento estratégico na formulação de políticas urbanas, os gestores públicos não seguem um fluxo predefinido na instrumentalização dos processos, não há o estabelecimento de uma ordem de prioridades na seleção dos assentamentos informais que demandam maiores investimentos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, 2001.

ARAÚJO, S. A. C. **Conhecer para preservar: Arqueologia e inclusão social na bacia do Paranapanema superior**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/71/71131/tde-19062012-141802/en.php> Acesso em: 04. maio. 2022.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. O Estatuto da Cidade: comentado, p. 71-90, 2010

BENTE. R.H. Regularização Fundiária de Interesse Social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró - Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf> Acesso em: 16. dez. 2022.

BODNAR, Z. Autonomia e Importância do Direito a Cidade. Revista de Direito da Cidade. 2022. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rdc/a/6gNN4tGMgXNYYFQMxxQNSjb/?lang=pt#> Acesso em: 03. Dez. 2022.

BONIZZATO, MOULIN, L., ESTEVES. I.O advento e criação de planos urbanísticos e a (des)igualdade urbanística no brasil: realidades, desdobramentos e consequências jurídico-sociais após décadas e anos da chegada da constituição e de demais icônicas legislações urbanísticas. 2022. **Revista de Direito da Cidade**. Disponível em:

BRASIL. Não tinha teto, não tinha nada : porque os instrumentos de regularização fundiária 47 (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016. 142 p. : il. color. – (Série pensando o direito ; 60)Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD _60_Aricia_web-3.pdf. Acesso em: 20. dez. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007. Institui o programa estadual de regularização de núcleos habitacionais: Cidade legal, no âmbito da secretaria da habitação. Diário Oficial. Poder Executivo. São Paulo, SP, 14 ago.2007, p.1. Disponível em: <htpp://www.al.sp.gov.br/norma/73500>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, DF, 11 jul.2001, Seção 1 - Eletrônico, p. 1.

BONDUKI, N., KOURY, A. P. GT4-369 Das Reformas de Base ao BNH. **Anais ENANPUR**, v. 12, n. 1, 2007. Disponível em: https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236/1219. Acesso em 12. abril.2022.

BORIN, M. F. ST 7 Arruamentos e loteamentos em São Paulo na passagem do Império para a República: legislação e agentes. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/1928/1907> Acesso em: 24. abr. 2022.

BUENO, B. P. S. Dilatação dos confins: caminhos, vilas e cidades na formação da Capitania de São Paulo (1532 -1822). **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/5522/7052. Acesso em: 20.mar. 2022.

CALDERON, J. Official Registration (Formalization) of Property in Peru (1996-2000). Copy of with informality and
illegality in human settlements in developing cities ESF N AERUS International Workshop. Disponível em: <http://www. ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_infrastructure/pdf_land%20tenure/NAERUS_ESF_Calderon_propie-
dad_Peru.pdf.> Acesso em: 22 dez 2014.

CALDERON, C. J. Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015). **Territ.**, Bogotá , n. 40, p. 201-226, June 2019 . Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182019000100201&lng=en&nrm=iso>. Disponível em: < https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6608> Acesso em 19. abr. 2022.

CIELO, C. Informalidades e legitimidades das periferias bolivianas (Cochabamba). **Tempo Social**, v. 22, p. 101-121, 2010.. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/ts/a/z8qxvgCNGJ855hNjqZxzSgb/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 17. abr. 2022.

CHRISTILLINO, C. L. A Lei de Terras de 1850 e os arquivos: uma janela para o mundo rural do Oitocentos. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia; Vol. 12,**

No 1 (2017), v. 24, n. 2. Disponível em: < https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pbcib/article/view/34638> Acesso em 10. abr. 2022.

CUNHA, E. M. P., JULIÃO, R. P, OLIVEIRA, F. H. A política urbana no Brasil e em Portugal. Contexto e evolução histórica. **Cidades. Comunidades e Territórios**, n. 40, 2020. Disponível em < https://journals.openedition.org/cidades/2427> Acesso em: 10. abr. 2022.

DA SILVA C. M, TAVARES, R. L. G. A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E COLÔMBIA. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 3, n. 2, p. 34-55, 2017. Disponível em: < https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2356 > Acesso em 17. abr. 2022.

DAROSSI, F. P. A Guerra do Contestado e a Lei de Terras imperial: um estudo de caso da Fazenda Figueiredo (Lages, 1855-1917). **Maracanan**. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/maracanan/article/view/44120/32010>. Acesso em: 09.mar. 2022.

DERNTL, M. F. Cidades imprevisíveis: a construção de núcleos urbanos na Capitania de São Paulo, 1765-1775. **Politeia-História e Sociedade**, v. 9, n. 1, 2009. Disponível em: < https://periodicos2.uesb.br/index.php/politeia/article/view/3825> Acesso em: 09. mar. 2022.

DE OLIVEIRA, M. L, REIS, É. V. B. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2017. Disponível em:< https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40428> Acesso em: 07. maio. 2022.

FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972**. Edusp, 2005.

FERNANDES, E. Direito Urbanístico: objetivos, desafios e relação com a Arquitetura e o Urbanismo : Reflexões à luz do Estatuto da Cidade. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, *[S. l.]*, v. 19, p. 1-9, 2021. DOI: 10.11606/1984-4506.risco.2021.192010. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/192010. Acesso em: 3 dez. 2022.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaios**, n. 6, p. 48-57, 2006. Disponível em: < https://www.redalyc.org/pdf/3517/351732198004.pdf> Acesso em: 10. abr. 2022.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681> Acesso em: 06. maio. 2022.

FERNANDES, E. Experiências com a regularização: os casos do Peru e do Brasil. **Regularização e assentamentos informais na América Latina. Lincoln institute of Land Policy**. Disponível em: <https://edisciplinas. usp. br/pluginfile.

php/4114241/mod_resource/content/1/Os% 20casos% 20do% 20Peru% 20e% 20do% 20Brasil> Acesso em: 16.abr. 2022.

FERNANDES, E. Políticas de regularizaçao fundiaria: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. In: **XV Congresso Internacional de Direito Registral, Espanha**. 2007. p. 597-616. Disponível em: <http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Fernandes.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2022.

GUEDES, C. J. **A ideia de cidade: a fundação da Vila de Sorocaba e seus primeiros desmembramentos no século XVIII, Itapeva, Itapetininga , Apiaí**. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/1098> Acesso em: 26.mar. 2022.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vxrCPxH/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 07. maio. 2022.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Biblioteca: Catálogo. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=31810&view=detalhes > Acesso em 27.mar. 2022

ITAPEVA. **Lei nº 74, de 25 de novembro de 1969**. Estabelece o Código de Obras da Prefeitura Municipal de Itapeva. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itapeva/lei-ordinaria/1969/8/74/lei-ordinaria-n-74-1969-estabelece-o-codigo-de-obras?q=74%2F1969>. Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 537, de 04 de novembro de 1991**. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no território do Município de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2006]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2413/>. Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.080, de 29 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a denominação de vias públicas no bairro de Cima. Travessa 2 Rua 2 Moisés de Almeida Travessa 3 Rua 3 Severino Alves Rodr. Oliv.(Ver. Tarzã). Itapeva: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/902/> Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei n 2.088, de 01 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre a denominação de vias públicas no Bairro de Cima. Rua Alcindo Pereira de Oliveira - Travessa 09 da rua que dá acesso a caixa d'água -Estrada Vicinal Gov. Mario Covas. Itapeva: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/907/ > Acesso em: 10. abr. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.499, de 18 de novembro de 2006**. Institui o plano diretor municipal e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento no município de Itapeva. Itapeva:

Câmara Municipal, [2006]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1496/>. Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.519, de 27 de janeiro de 2007**. Institui o código de postura de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1542/>. Acesso em: 10. jan.2023.

ITAPEVA. **Lei nº 2.520, de 13 de janeiro de 2007**. DISPÕE sobre o Zoneamento, Uso do Solo e Ocupação do Solo do Município de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1530/> Acesso em 10. abr. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.651, de 08 de outubro de 2007**. Institui o Código de Posturas de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1654/>. Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 3298, de 16 de novembro de 2011**. Dispõe sobre denominação de estrada municipal Eurides Antonio Galvão - Bairro de Cima. Itapeva: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2356/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.314, de 30 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre denominação da Estrada Vicinal que se inicia no Bairro de Cima. Avelino Nicolett. Itapeva: Câmara Municipal, [2011]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2371/ >. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.542, de 21 de junho de 2013**. Dispõe sobre alteração de denominação de vias públicas, Júlio Vieira de Araújo e Joaquim Domingues de Oliveira, no Bairro de Cima. Itapeva: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2371/ >. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.707, de 23 de junho de 2014**. Dispõe sobre denominação de via pública José Antonio Vasco no Bairro de Cima. Itapeva: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2371/ >. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.708, de 23 de junho de 2014**. Dispõe sobre denominação de via pública Noel Anastácio da Silva no Bairro de Cima. Itapeva: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em:<https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2795/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.869, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre denominação de via pública Vicente Pascoal Domingues de Oliveira, no Bairro de Cima. Itapeva: Câmara

Municipal, [2016]. Disponível em:< https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2958/ >. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.901, de 25 de abril de 2016**. Dispõe sobre denominação de via pública Maurisa Leme Pinheiro, no Bairro de Cima.: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em:< https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2990/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 3.936, de 12 de setembro de 2016**. Dispõe sobre denominação da via pública Conceição Rodrigues Monteiro, no Bairro de Cima: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em:<https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3025/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.295, de 18 de setembro de 2016**. Dispõe sobre denominação de via pública José Pereira de Araujo Netto, no Bairro de Cima: Câmara Municipal, [2016]. Disponívelem:<https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3393/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.446, de 10 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o parcelamento do solo para formação de sítios e chácaras de recreio, e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3543/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.560, de 02 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Moradia Popular e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3711/> Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.595, de 07 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre denominação de Rua José Maria Proença de Oliveira, a travessa da Rua Salvador Domingues de Oliveira, no Bairro de Cima I: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3773/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.648, de 20 de abril de 2022**. Dispõe sobre a denominação de Rua Tereza Prado Camargo, a travessa do Anel Viário Mario Covas, localizada no Bairro de Cima II: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3773/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.655, de 20 de abril de 2022**. Dispõe sobre denominação de Rua Sidnei Santo Casagrande, no Bairro de Cima, a travessa da Rua Lucrécio de Almeida Leite, próximo ao número 875: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3812/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.671, de 02 de junho de 2022**. Dispõe sobre denominação de Rua José Gomes de Souza, no Bairro de Cima: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <

https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3838/>. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.674, de 02 de junho de 2022**. Dispõe sobre denominação de via pública LEONIL DOMINGUES DE OLIVEIRA, no Bairro de Cima: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3835/ >. Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.701, de 29 de junho de 2022**. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana-Reurb e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: < https://<https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3860/> Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.712, de 29 de junho de 2022**. Dispõe sobre denominação de rua Sr. Nelson Franco da Silva, localizada no Anel Viário Mario Covas, altura do n° 5570, bairro de Cima: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: < https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3873/> Acesso em: 10. jan. 2023.

ITAPEVA. **Lei nº 4.727, de 11 de agosto de 2022**. Dispõe sobre o serviço de assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social às famílias de baixa renda e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/3884/> Acesso em: 10. jan. 2023.

Regularização fundiária: cartilha de orientação: Fundação Itesp com os municípios paulistas/organizado por GOBBO, Thiago Francisco Neves – São Paulo: Fundação Itesp, 2015. 40p.: II - Disponível em: https://www.itesp.sp.gov.br/?page_id=4919. Acesso em: 19.dez.2022.

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/en.php> Acesso em: 01.mar. 2022.

MALHEIROS, R. T., DUARTE, C. S. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1093-1115, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452>. Acesso em: 09 abr. 2022. doi:https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.441.

MALHEIROS, R. T. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 12, n. 2, p. 136-152, 2018. Disponível em: < https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/956>. Acesso em:

MAMANI, U. R. O Caminho do Direito à Cidade na Bolívia. **DPH**. 2009. Disponível em: <https://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8586.html> Acesso em: 22.dez. 2022.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Editora Hucitec, 1996. Disponível em: < http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf> Acesso em: 07. Maio. 2022.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. **Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Arte**, p. 78-96, 2003. Disponível em: < http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf > Acesso em: 07. maio. 2022.

MARICATO, E. **Habitação e cidade, São Paulo**: Atual Editora, 1997.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 09.Abr.2022.

PIOLETTI, M. D. O. R. L., CRESPO, P. U. El acceso al suelo ya la vivienda: una prospectiva técnico-jurídica sobre la tenencia urbana en Brasil y Bolivia. **Pensar a América Latina e o Caribe**, p. 79
, 2019. Disponível em: < https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2021/01/LIVRO-II_VOL_I_DIREITOS.pdf#page=80> Acesso em 10. maio. 2022.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade: alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópoles**, 2004. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528 Acesso em: 03. Dez.2022.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Cadernos ipea: Políticas Sociais-acompanhamento e análise**, v. 12, p. 199-210, 2006. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507 > Acesso em: 10. abr. 2022.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). **Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos**, p. 129-157, 1999. Disponível em: < https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf> Acesso em: 22. abr. 2022.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo. Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANTIN, R., COMINAN, R. Direito urbanístico e regularização fundiária. **RDC**, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014> Acesso em: 12.mar. 2022.

SANTORO, P. F., LEMOS, P. N., BONDUKI, N. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metrópole**, v.

12, n. 24, p. 417-440, 2010. Disponível: <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837809005.pdf> Acesso em: 12.mar. 2022.

SILVA, C. A. A LEI E A RUA: Transformações urbanas e legislação de arruamentos na cidade de São Paulo (1886 – 1923), UNIFESP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/xmlui/bitstream/handle/11600/49722/A%20lei%20e%20a%20rua%20-%20transforma%C3%A7%C3%B5es%20urbanas%20e%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20de%20arruamentos%20na%20cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%201886-1923.pdf?sequence=1> Acesso em: 23. abr. 2022.

SILVA, K. K. R., MAIA, C. L. Latifúndio: uma análise a partir do arcabouço normativo do regime de sesmarias no brasil. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 5, n. 1, p. 1-17, 2019. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Agra-Amb_v.5_n.1.pdf#page=2 > Acesso em 01. mar. 2022.

SILVA, L. O. Políticas de Terras e Fronteira. **Anais do I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras**, p. 212, 2016. Disponível em: <https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Anais2015.pdf#page=212 > Acesso em: 02.mar. 2022.

SUNDFELD, C. A., et al. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal**, v. 10, n. 2, 2001. Disponível em: < https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67802859/035.estatutocidade-libre.pdf?1624976125=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_Estatuto_da_Cidade_e_suas_Diretrizes_G.pdf&Expires=1674772699&Signature=CDY9Z5jtMEFjWKJMyj9PoIcCM6fmEz1r72V5zWd4aHPgZqLu5R27x3vGFM~sTWc3A9hOHMftN-hgL8RISYGqc~u~7KNOEVPlcSsxw6OS9hwKykVPZEu5nRgB6dCrPUn-pbJoWN8mzR0sDojYVu7t2efm4YzvqiB-t2L0YWnxZbzFaDsu1jMtHQhpfntt6206qc1z04NIlycIRMPTJQuhQn9PO3eYbtH9lVHNbAQKGkne3SbgZJheKayOEXB7wzR00~Dx-xL7lJVGNIpCp57I2Kj2-z7aV277PjOkzG7Kn8Dh0qVDEP7TB1zBtD2uBQ-vVyH~kygeuX0AEY4UnfUJAA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA> Acesso: 02.mar. 2022.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, 2018. Disponível em: < https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800> Acesso em: 07. maio. 2022.

TAVARES, J., FANTIN, M. E. S., ALMEIDA. D. Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto? **Cadernos Metrópole** [online]. 2021, v. 23, n. 50 [Acessado 13 Novembro 2022] , pp. 155-176. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5006>. Epub 07 Dez 2020. ISSN 2236-9996. https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5006. Acesso em: 13.nov.2022.

WHITAKER, J. S. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: **Publicado em Anais do Simposio "Interfaces das representaçoes urbanas em tempos de globalizaçao", UNESP Bauru e SESC Bauru**. 2004. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdf> Acesso em: 10. Abr. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE:

DATA DE NASCIMENTO: __/__/__. IDADE:____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO:_Nº_____SEXO: M ( ) F ( ) ENDEREÇO: _____ BAIRRO:___CIDADE:_____ESTADO: _____ CEP:_FONE:_____.

Eu,___, declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **Uma investigação sobre as dificuldades para execução dos programas de regularização fundiária no município de Itapeva/SP.** O projeto de pesquisa será conduzido por **Juliane de Cássia Silveira Camargo,** do Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Análise de Políticas Públicas,** orientado pelo Prof. Dr. Mauro Ferreira**,** pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/C.Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: dissertação, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. O objetivo geral dessa pesquisa consiste em identificar quais são as dificuldades do Município de Itapeva –SP para implantação das medidas necessárias para alterar a estrutura administrativa e por consequência o processamento dos atos relativos à regularização fundiária**.** Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Franca,de de .

_____

Assinatura do participante

_____

(assinatura) Pesquisador Responsável

Nome Juliane de Cássia Silveira Camargo

Endereço: Rua Mário Prandini, nº 1290, Jardim Ferrari, Itapeva/SP

Tel: (15) 99781-8938

E-mail: jucamargo92@gmail.com

_____

(assinatura)

Orientador Prof. Dr. Mauro Ferreira

Endereço:Rua ouvidor Freire, nº 405 - Jardim Consolação, Franca/SP

Tel: (16) 98185-8710 E-mail: mauroferreira52@yahoo.com.br

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

A pesquisa tem por objetivo geral “Identificar os fatores críticos que impedem ou retardam a célere conclusão dos processos de Regularização Fundiária no Município de Itapeva/SP”.

As respostas são confidenciais e o formulário não identifica o entrevistado. A entrevista terá duração média prevista de 35 minutos e deverão refletir o mais fielmente possível a situação ou a sua percepção sobre o que está sendo perguntado ao entrevistado.

Antes de iniciar a entrevista solicito a permissão para gravação da conversa, para posterior análise e transcrição. No caso de concordância da gravação será dada continuidade a entrevista, em caso de negativa, o gravador será desligado e todas as respostas serão minuciosamente anotadas.

Roteiro Entrevista Semiestruturada

Dados biográficos:

Cargo efetivo: _____

Cargo em comissão/função de confiança: _____

Secretaria Municipal: _____

Setor de lotação: _____

Escolaridade: _____

Idade: _____ Sexo: F ( ) M ( )

Tempo de trabalho no serviço público: _____

Tempo de atuação na área de regularização fundiária: _____

Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim ( ) Não

Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim ( ) Não

Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

a - Qual o órgão municipal responsável pela tramitação dos processos de regularização fundiária?

Objetivo - identificar o órgão específico responsável pela instauração, andamento, Saneamento e conclusão dos processos de regularização fundiária

b - Quantos servidores estão lotados no órgão responsável pelos processos de regularização fundiária?

Objetivo - Saber como está estruturado o órgão responsável pelos processos de regularização fundiária

c- Qual o cargo ocupado por cada um dos funcionários lotados no órgão?

Objetivo - saber se a estrutura, organograma do órgão público possui todos os cargos necessários para garantir o andamento dos processos de regularização fundiária.

d - Qual o vínculo institucional dos servidores lotados no órgão responsável pelos processos de regularização fundiária, comissionado ou efetivo?

Objetivo - Detectar se há algum nível de interferência política nas decisões tomadas pelo órgão, servidores comissionados têm autonomia para decidir ou são subordinados inteiramente à autoridade que os nomeou?

e - Qual a formação técnica de cada um desses profissionais lotados no órgão responsável pelos processos de regularização fundiária?

Objetivo - Conhecer o perfil dos profissionais envolvidos no processo de regularização fundiária.

f - Os servidores se dedicam integralmente a esses processos de regularização, ou tratam de outras demandas do Município?

Objetivo - verificar se o tempo de dedicação influência positiva ou negativamente no desempenho dos servidores eferente ao andamento dos processos de regularização fundiária

g - Os profissionais contratados/concursados foram capacitados quando ingressaram no serviço público? ( ) sim (x) não

h - Os profissionais contratados/concursados são capacitados periodicamente a fim de acompanhar a atualização das normas jurídicas relacionadas a regularização fundiária?

Objetivo - verificar se o órgão responsável e seu quadro de servidores, são suficientes para o desempenho das atividades relacionadas a regularização fundiária?

i) De quem é a iniciativa de promover os processos de regularização fundiária, é espontâneo, ou a Administração só atua se houver alguma provocação, como uma ordem judicial, ou pedido do Ministério Público?

Objetivo - Identificar se a regularização fundiária é entendida como uma política pública ou apenas uma obrigação legal.

j) O órgão responsável pelos processos de regularização fundiária faz uso de alguma ferramenta para otimizar o fluxo, existe um mapeamento dos processos de regularização?

Objetivo - Verificar se o órgão adota algum recurso tecnológico/ administrativo para tornar mais célere o trabalho desenvolvido no âmbito dos processos de regularização fundiária em trâmite no Município.

l - Quantos processos de regularização fundiária urbana estão em trâmite atualmente no Município? Quantas unidades, data de início, motivação (Ministério Público ou outra)?

Objetivo - Saber qual a situação atual dos processos em andamento.

APÊNDICE C - TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

Entrevista 01 - 29/07/2022

Dados biográficos

Cargo efetivo: Diretor do Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor

Cargo em comissão/função de confiança: Não

Secretaria Municipal: Secretaria Municipal de Obras e Serviços

Setor de lotação: (não definido)

Escolaridade: Superior

Idade: 52 anos Sexo: F (X) M ( )

Tempo de trabalho no serviço público: 19 anos

Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 09 anos

Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não

Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não

Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Bom dia, conforme conversamos anteriormente e diante da sua concordância em contribuir com a pesquisa acadêmica que estou realizando acerca dos fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva, vamos dar início a entrevista, a primeira pergunta é sobre qual o órgão municipal responsável pela tramitação dos processos de regularização fundiária?

Entrevistado : O órgão responsável é a Secretaria de Obras e Serviços através do Departamento de Cadastro e Regularização Fundiária e Plano Diretor. Além disso temos um colegiado multidisciplinar instituído por Portaria nº 8488/2021, denominada Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária, aliado ao Departamento de Engenharia que faz a análise técnica do processo posteriormente as deliberações do departamento e do grupo.

Entrevistador: Quantos servidores estão lotados no órgão responsável pelos processos de regularização fundiária?

Entrevistado: Temos dois funcionários e um estagiário

Entrevistador: Qual o cargo ocupado por cada um dos funcionários lotados no órgão?

Entrevistado: Os funcionários lotados no departamento ocupam os cargos de Diretor, tem também um técnico de edificações e um estagiário.

Entrevistador: Qual o vínculo institucional dos servidores lotados no órgão responsável pelos processos de regularização fundiária, comissionado ou efetivo?

Entrevistado: Os servidores são efetivos, o cargo de diretor é comissionado, mas só pode ser ocupado por servidor que também seja do quadro efetivo.

Entrevistador: Qual a formação técnica de cada um desses profissionais lotados no órgão responsável pelos processos de regularização fundiária?

Entrevistado: Eu diretora sou graduanda em administração de empresas, graduanda em engenharia civil, estou no 8º semestre, tenho também formação complementar na área de regularização fundiária, fazendo especialização em cidades inteligentes, gestão pública municipal e planejamento urbano. A outra funcionária é técnica em edificações e também está cursando engenharia civil e a estagiária é do curso técnico de edificações.

Entrevistador: Os servidores se dedicam integralmente a esses processos de regularização, ou tratam de outras demandas do Município?

Entrevistado: Todos os funcionários tratam de outras demandas, a carga de trabalho é muito grande e não permite dedicação exclusiva. Há diversas ações como planejamento e regulamentação jurídica realizadas fora do horário de trabalho, durante a noite e final de semana. Por exemplo, agora estou cuidando da redação das leis da revisão do plano diretor e da lei da reurb.

Entrevistador: Os profissionais contratados/concursados foram capacitados quando ingressaram no serviço público, os profissionais contratados/concursados são capacitados periodicamente a fim de acompanhar a atualização das normas jurídicas relacionadas a regularização fundiária?

Entrevistado: O município nunca ofereceu capacitação aos servidores que trabalham com regularização fundiária, a capacitação que obtive foi por iniciativa própria

Entrevistador: De quem é a iniciativa de promover os processos de regularização fundiária, é espontâneo, ou a Administração só atua se houver alguma provocação, como uma ordem judicial, ou pedido do Ministério Público?

Entrevistado: Há ações espontâneas que estão sendo desenvolvidas como o georreferenciamento com a implantação do sistema de informação geográfica (SIG), o cadastro técnico multifinalitário (CTM) que fazem parte de um processo de georreferenciamento onde estãos sendo levantadas as áreas irregulares para posterior regularização. E há provocação do judiciário e ministério público também, mas geralmente são os moradores dos loteamentos clandestinos que procuram tentar regularizar, o loteador não procura resolver o problema.

Entrevistador: O órgão responsável pelos processos de regularização fundiária faz uso de alguma ferramenta para otimizar o fluxo, existe um mapeamento dos processos de regularização?

Entrevistado: O fluxo dos processos está sendo definido na lei que aguarda promulgação do prefeito, nunca tivemos processos de regularização anteriormente, temos uma demanda reprimida que está sendo trabalhada agora em função do advento da lei 13465/2017 e a Reurb municipal.

Entrevistador: Quantos processos de regularização fundiária urbana estão em trâmite atualmente no Município? Quantas unidades, data de início, motivação (Ministério Público ou outra)?

Entrevistado: Atualmente 10 (dez) processos de regularização estão em trâmite no município, mas há muito mais, foi pedido mais quatro instaurações Bonfiglioli, São Benedito, Vila Mariana, Vila Rica, Taquariguaçu, Jardim Esperança, Jardim Primavera, Jardim Brasil, Vila Boava, Vila São Francisco, Jardim Kantian, Bom Jesus e Santa Maria. O Kantian foi contemplado no convênio Viver Melhor, voltado para melhora da infraestrutura predial dos imóveis que foram regularizados pelo Cidade Legal. Mas o departamento enfrenta muitas dificuldades, falta equipe técnica, são necessários um engenheiro, arquiteto, topógrafo, assistente social, advogado e o município não tem a equipe mínima necessária.

Entrevista 02 - 30/07/2022

Dados biográficos

Cargo efetivo: Técnico de Edificações

Cargo em comissão/função de confiança: Não

Secretaria Municipal: Secretaria Municipal de Obras e Serviços

Setor de lotação: Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor

Escolaridade: Nível Médio

Idade: 37 anos Sexo: F (X) M ( )

Tempo de trabalho no serviço público: 03 anos

Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 03 anos

Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não

Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não

Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Bom dia, conforme conversamos anteriormente e diante da sua concordância em contribuir com a pesquisa acadêmica que estou realizando acerca dos fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de

Itapeva, vamos dar início a entrevista, a primeira pergunta é sobre qual o órgão municipal em que está lotada?

Entrevistado : Estou lotada no departamento de cadastro, regularização fundiária e plano diretor

Entrevistador: Qual a sua formação técnica?

Entrevistado: Sou técnica em edificações

Entrevistadora: Qual a sua função no Departamento de Regularização Fundiária?

Entrevistado: Eu faço pesquisas documentais, formalizo os pedidos de ligação de água e luz para os prédios públicos

Entrevistadora: Quais as principais dificuldades que observa no seu departamento?

Entrevistado: As principais dificuldades se referem ao tempo de devolutiva do Cartório de Registro de Imóveis, e o método de pesquisa, geralmente exigem quadra e lote o que não é possível identificar ou dificulta muito o trabalho.

Entrevistadora: Como são as tratativas do Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor com os responsáveis pelos assentamentos informais?

Entrevistado: não é praxe o departamento de regularização entrar em contato com o loteador, geralmente esse é um trabalho feito pela fiscalização municipal.

Entrevistadora: Há um cadastro formal dos loteamentos clandestinos no município?

Entrevistado: Não há um cadastro formal dos loteamentos clandestinos no município, inclusive há registro de construção de prédios públicos em loteamentos clandestinos, as ocupações ilegais não encontram dificuldade para obter acesso a ligação de água e luz, as concessionárias não costumam pedir informações sobre a titularidade do imóvel ou se refere-se a loteamento aprovado ou não.

Entrevistadora: Como responsável pelo levantamento da documentação dos assentamentos informais, sabe informar qual a origem da nomenclatura desses loteamentos já que todos possuem nomes reconhecidos pelo município?

Entrevistado: Não sabe informar quanto a nomenclatura dos bairros clandestinos, a origem.

Entrevista 03 - 29/07/2022

Dados biográficos

Cargo efetivo: Engenheiro Civil

Cargo em comissão/função de confiança: Não

Secretaria Municipal: Secretaria Municipal de Obras e Serviços

Setor de lotação: Departamento de Obras Civis

Escolaridade: Superior

Idade: 44 anos Sexo: F ( ) M (X)

Tempo de trabalho no serviço público: 06 anos

Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 1 ano

Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não

Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não

Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Bom dia, conforme conversamos anteriormente e diante da sua concordância em contribuir com a pesquisa acadêmica que estou realizando acerca dos fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva, vamos dar início a entrevista, a primeira pergunta é apesar de você não estar lotado no Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, você acompanha os processos de regularização fundiária em trâmite no Município?

Entrevistado: Não faço parte do órgão de regularização fundiária, nunca cuidei de nenhum processo de regularização fundiária aqui.

Entrevistadora: Entende que deveria atuar junto ao Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor?

Entrevistado: Entendo que deveria estar participando do órgão de regularização fundiária visto que sou o único engenheiro civil concursado do município com atribuição na área.

Entrevistadora: Qual a sua formação técnica e você tem experiência anterior em regularização fundiária?

Entrevistado: Sou engenheiro civil e tenho experiência anterior em regularização fundiária

Entrevistadora: Quais são as suas atribuições atualmente na Secretaria Municipal de Obras e Serviços?

Entrevistado: as atribuições que me foram passadas são referentes apenas a cuidar da parte da infraestrutura

Entrevistadora: Você entende que os departamentos da Secretaria de Obras e Serviços estão integrados, trabalham em conjunto?

Entrevistado: para mim não há um organograma bem definido na secretaria, as funções, atribuições estão misturadas.

Entrevistadora: O município lhe ofertou alguma formação/capacitação quando ingressou no serviço público?

Entrevistado: Não recebi nenhuma capacitação quando ingressei no serviço público

Entrevista 04 - 29/07/2022

Dados biográficos

Cargo efetivo: Fiscal Municipal

Cargo em comissão/função de confiança: Não

Secretaria Municipal: Secretaria Municipal de Obras e Serviços

Setor de lotação: (não definido)

Escolaridade: Nível Médio

Idade: 60 Sexo: F ( ) M (X)

Tempo de trabalho no serviço público: 4 meses

Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 04 anos e 02 meses

Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não

Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não

Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Bom dia, conforme conversamos anteriormente e diante da sua concordância em contribuir com a pesquisa acadêmica que estou realizando acerca dos fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva, vamos dar início a entrevista, a primeira pergunta é em qual órgão público está lotado?

Entrevistado: Estou lotado na secretaria de obras e serviços

Entrevistadora: Atua em conjunto ou auxiliando o Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor?

Entrevistado: Na maioria das vezes não, por exemplo pediram recentemente que eu fizesse uma vistoria no Jardim Brasil, mas essa é uma vistoria pontual.

Entrevistadora: Quantos servidores estão lotados no setor de fiscalização de obras?

Entrevistado: Há três fiscais municipais para fiscalização de obras

Entrevistadora: Os fiscais de obras recebem algum tipo de treinamento/capacitação para o desempenho de suas funções?

Entrevistado: Nunca houve treinamento ou capacitação, o servidor mais experiente treina o mais novo.

Entrevistadora: Como tomam conhecimento acerca da implantação de assentamentos informais no município?

Entrevistado: Normalmente tomamos conhecimento dos loteamentos informais por meio de denúncias, não tem efetivo para fazer vistoria na cidade inteira.

Entrevistadora: Há algum fiscal de obras designado para atuar exclusivamente nos processos de regularização fundiária urbana?

Entrevistado: Ninguém atua com dedicação exclusiva para a regularização fundiária, não conseguimos exercer o poder de polícia, não temos tempo e pessoal para acompanhar o cumprimento das notificações que lavramos, tem muita interferência política na atuação dos fiscais.

Entrevistadora: Durante o período em que trabalha como fiscal de obras, já houve alguma ação do município para conter o crescimento dos loteamentos clandestinos?

Entrevistado: Não, nunca houve uma ação do município sem provocação do Ministério Público ou judicial para conter o crescimento dos loteamentos clandestinos. Há pedido de abertura de processo para ser encaminhado as autoridades, mas não há uma ação efetiva da prefeitura, fiscalização constante, abertura de boletim de ocorrência.

Entrevista 05 - 29/07/2022

Dados biográficos

Cargo efetivo: Fiscal Municipal

Cargo em comissão/função de confiança: Não

Secretaria Municipal: Secretaria Municipal de Obras e Serviços

Setor de lotação: (não definido)

Escolaridade: Superior

Idade: 71 anos Sexo: F ( ) M (X)

Tempo de trabalho no serviço público: 25 anos

Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 25 anos

Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não

Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não

Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Bom dia, conforme conversamos anteriormente e diante da sua concordância em contribuir com a pesquisa acadêmica que estou realizando acerca dos fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva, vamos dar início a entrevista, a primeira pergunta é apesar de você não estar lotado no Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, você como fiscal municipal acompanha os processos de regularização fundiária em trâmite no Município?

Entrevistado: Eu atuo como fiscal municipal faz 25 anos, não faço parte do departamento de regularização fundiária, mas auxílio os técnicos que vem de fora na identificação dos loteamentos clandestinos.

Entrevistadora: Quais são suas atribuições como fical de obras?

Entrevistado: Nos loteamentos clandestinos notifico o loteador e peço que regularize.

Entrevistadora: Tem conhecimento de quais são os assentamentos informais implantados no município?

Entrevistado: tenho conhecimento que o ITESP está regularizando a Santa Maria, Bonfiglioli, Kantian, Jardim Maringá IV, quem tem inclusive invasão de área verde, o Município não demoliu as construções na época em que começaram as invasões e hoje está regularizando tudo. O Kantian, a Vila São Francisco, Bonfiglioli que era parte da Fazenda São Marcos, Vila Boava, foi tudo invasão e o município comprou essas áreas para depois regularizar.

Entrevistadora: Como os fiscais municipais tomam conhecimento das invasões/ocupações de áreas públicas ou particulares no município?

Entrevistado: As informações sobre as invasões chegavam através do Ministério Público. As invasões eram feitas geralmente final de semana, com barracas e não havia manifestação da prefeitura.

Entrevistadora: De acordo com a sua percepção qual o fator que prejudica andamento do trabalho dos fiscais de obras?

Entrevistado: Atualmente não há pessoal suficiente trabalhando

Entrevistadora: Já recebeu algum tipo de treinamento/capacitação para desempenhar suas funções?

Entrevistado: Nunca recebi treinamento/capacitação, aprendi tudo no campo e pesquisando leis.

Entrevista 06 – 29/07/2022

Dados biográficos

Cargo efetivo: Fiscal Municipal

Cargo em comissão/função de confiança: Não

Secretaria Municipal: Secretaria Municipal de Obras e Serviços

Setor de lotação: (não definido)

Escolaridade: Superior

Idade: 30 Sexo: F ( ) M (X)

Tempo de trabalho no serviço público: 4 meses
Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 4 meses
Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não
Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não
Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Boa tarde, conforme conversamos anteriormente e diante da sua concordância em contribuir com a pesquisa acadêmica que estou realizando acerca dos fatores que impedem ou retardam o andamento dos processos de regularização fundiária urbana no município de Itapeva, vamos dar início a entrevista, a primeira pergunta é apesar de você não estar lotado no Departamento de Cadastro, Regularização Fundiária e Plano Diretor, você como fiscal municipal acompanha os processos de regularização fundiária em trâmite no Município?
Entrevistado: Não, eu estou trabalhando a 4 meses, mas não acompanho os processos de regularização fundiária
Entrevistadora: Quais são suas atribuições como fiscal de obras?
Entrevistado: O fiscal municipal fiscaliza o andamento das obras, faz vistorias, para ver se está de acordo com o projeto, notifica e aplica multa aos infratores, localiza os loteamentos clandestinos
Entrevistadora: Tem conhecimento de quais são os assentamentos informais implantados no município?
Entrevistado: conheço alguns, mas não todos, conheço os que os fiscais mais velhos já me falaram ou os quais acompanhei diligências com eles.
Entrevistadora: Como os fiscais municipais tomam conhecimento das invasões/ocupações de áreas públicas ou particulares no município?
Entrevistado: Geralmente por denúncia do Ministério Público
Entrevistadora: De acordo com a sua percepção qual o fator que prejudica andamento do trabalho dos fiscais de obras?
Entrevistado: Há poucos fiscais trabalhando, não conseguimos atender a demanda de trabalho.
Entrevistadora: Já recebeu algum tipo de treinamento/capacitação para desempenhar suas funções?
Entrevistado: Nunca recebi treinamento/capacitação, vou aprendendo o trabalho com os demais colegas que me orientam no dia – a – dia.

Entrevista 07 -15/12/2022

Dados biográficos
Cargo efetivo: Procurador Municipal
Cargo em comissão/função de confiança: Não
Secretaria Municipal: Procuradoria Geral do Município
Setor de lotação: Subprocuradoria administrativa
Escolaridade: Pós graduada
Idade: 29 Sexo: F (x) M ( )
Tempo de trabalho no serviço público: 1 ano e 3 meses
Tempo de atuação na área de regularização fundiária: 1 ano e 3 meses
Recebeu treinamento prévio para trabalhar no setor? ( ) Sim (x) Não
Recebe treinamentos para suas atividades nos setor? ( ) Sim (x) Não
Se sim, como são organizados os cursos? São ofertados de quanto em quanto tempo?

Entrevistadora: Qual o seu cargo, você atua junto ao órgão responsável pela regularização fundiária urbana no Município de Itapeva?

Entrevistado: Procurador Municipal

Entrevistadora: Qual a sua função no Grupo Técnico de Regularização Fundiária Urbana?

Entrevistado: Orientação Jurídica quanto ao procedimento

Entrevistadora: Em média quantos processos de regularização fundiária urbana já foram submetidos à sua apreciação desde que começou a atuar no Grupo Técnico de Regularização Fundiária?

Entrevistado: Não sei informar

Entrevistadora: As reuniões do grupo técnico são frutíferas, em caso negativo, por qual motivo? Sabe quantos processos de regularização fundiária estão em andamento?

Entrevistado: Não, dificuldades burocráticas, legislativas e necessidade de mais servidores técnicos para execução dos processos.

Entrevistadora: O Município já ofertou algum treinamento para os membros do grupo técnico de regularização fundiária?

Entrevistado: Desconheço

Entrevistadora: De acordo com a sua percepção, a regularização fundiária urbana está inserida na agenda governamental, é tratada como uma política urbana prioritária no Município?

Entrevistado: Sim

Entrevistadora: Quais as principais dificuldades que você enfrenta no desempenho das suas atividades em relação aos processos de regularização fundiária urbana?

Entrevistado: Dificuldade de regularização junto ao Cadastro de Registro de Imóveis, cadastros de imóveis falhos, necessidade de mais servidores na área técnica para levantamento das áreas.

Entrevistadora: Os convênios celebrados com o ITESP e Cidade Legal, são acompanhados pelo Grupo Técnico de Regularização Fundiária ou pela Procuradoria Municipal?

Entrevistado: Sim

Entrevistadora: Em relação aos TAC e as ações judiciais promovidas em face do município e que têm por objeto a regularização fundiária de loteamentos clandestinos, qual tem sido a postura adotada pelos agentes públicos, são atendidas as ordens judiciais, o Município prioriza o atendimento a essas ações e aos TACs?

Entrevistado: Parcialmente – encontra-se dificuldades técnicas e orçamentárias na execução.

Entrevistadora: A Procuradoria Municipal tem dados estatísticos de quantas ações judiciais estão em andamento relativas a Regularização Fundiária Urbana?

Entrevistado: Não.

APÊNDICE D – DIRETRIZES PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MUNICÍPIO DE ITAPEVA

DIRETRIZES PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MUNICÍPIO DE ITAPEVA –SP

Juliane de Cássia Silveira Camargo

SUMÁRIO

01 OBJETIVO

02 A IMPORTÂNCIA DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO

03 TEMPESTADE DE IDEIAS

04 DIAGRAMA DE YSHIKAWA

05 PROBLEMAS MAIS COMUNS DETECTADOS NA ADMINISTRAÇÃO

06 MÉTODO 5W2H

07 FLUXOGRAMA

08 ESTUDO DE CASO – CIDADE DE ITAPEVA –SP

1.OBJETIVO

O Objetivo desse manual é orientar os gestores públicos acerca da importância da adoção de ferramentas de qualidade no desenvolvimento dos Programas de Regularização Fundiária Urbana no Município de Itapeva -SP

A morosidade na conclusão dos processos de regularização fundiária contribui para o aumento do crescimento desordenado das cidades, trazendo assim inúmeros prejuízos não só econômicos como também ambientais para as cidades
Os programas de regularização fundiária implementados pelo Governo Estadual via de regra já trazem em seu bojo, a indicação dos instrumentos que deverão ser utilizados, como se fosse um passo, aparentemente é uma missão simples a ser executada, mas na prática vemos que há muitos desafios a serem superados, especialmente em função da ausência de um prévio planejamento das ações a serem desenvolvidas.
Pequenos Municípios que não dispõem de mão de obra especializada em seu quadro de servidores, via de regra têm grande dificuldade em identificar, planejar e executar as ações necessárias para promover a Regularização Fundiária Urbana dos assentamentos informais localizados em seus territórios.

A política urbana tem a função de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme preconizado no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), a Regularização Fundiária, dentre diversos outros previstos na legislação brasileira, é classificada como um instrumentos da política urbana.
Considerando, pois, a importância desse instrumento é fundamental que os gestores públicos conheçam as ferramentas de qualidade que podem ser utilizadas para melhorar o desempenho de suas equipes de trabalho e tornar mais célere o andamento dos processos de regularização fundiária urbana.

2. A IMPORTÂNCIA DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO

As ferramentas de gestão são imprescindíveis para o planejamento estratégico, qualquer projeto empresarial ou público, precisa de planejamento estratégico, organização e avaliação das possibilidades positivas e negativas.

A utilização das ferramentas de qualidade permite definir um plano de ação para as atividades (prazos, responsabilidades, recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e técnicos)

As ideias vagas dos gestores de um órgão público só começam a se concretizar depois que são materializadas, escritas no papel e, por intermédio de um sistema organizado, é possível saber como a ideia será colocada em prática, além de identificar os riscos, vantagens e custos.

3.TEMPESTADE DE IDEIAS

FEERRAMENTAS DE QUALIDADE UTILIZADAS NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

TEMPESTADE DE IDEIAS (*BRAINSTORMING*)

Qual o melhor procedimento para o gestor conseguir fazer o levantamento das causas dos entraves ao andamento dos processos de regularização fundiária?

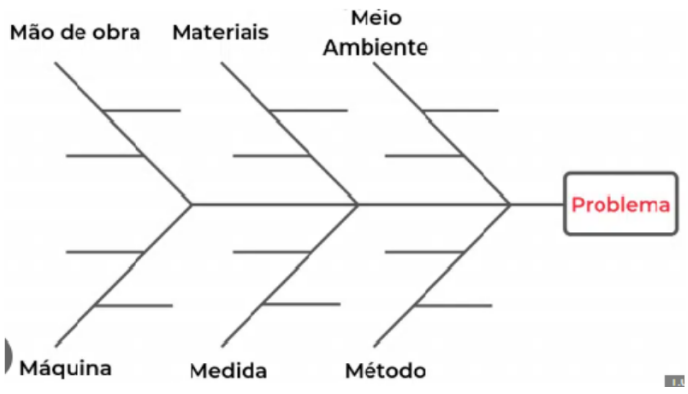
A utilização de uma técnica conhecida como *Brainstorming*, que nada mais é do que uma reunião da equipe envolvida com o processo de regulaização fundiária urbana. Essa reunião tem a função de dar a oportunidade aos membros da equipe de propor variadas ideias de como desenvolver o processo e nessa fase também serão indicados os problemas enfrentados. É o momento de pensar sobre o tema e extrair as melhores ideias da equipe.

4.DIAGRAMA DE YSHIKAWA

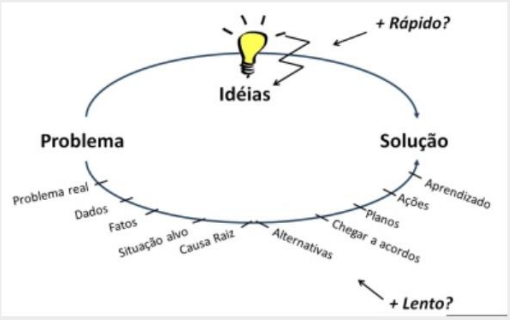
DEFINIÇÃO DAS CAUSAS E EFEITOS

O Diagrama de Yshikawa, Espinha de Peixe, também chamado Diagrama de Causa e Efeito é um diagrama que tem por objetivo estabelecer a relação entre o efeito e todas as causas de um processo. Importante destacar que cada efeito é decorrente de uma categoria de causas. É importante que a equipe envolvida no processo seja a responsável pela elaboração do diagrama, a participação da coletividade contribuirá para que nenhuma causa relevante seja omitida.

FIGURA 1 MODELO DE DIAGRAMA DE CAUSA E EFEITOS

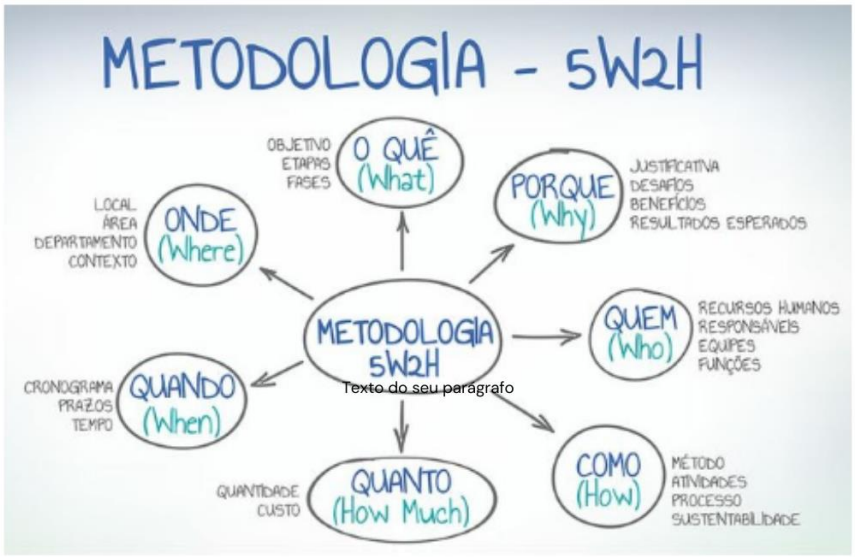


5. PROBLEMAS MAIS COMUNS DETECTADOS NA ADMINISTRAÇÃO



As causas dos problemas nas organizações públicas, relacionados a Regularização Fundiária Urbana, geralmente estão relacionadas a questões que envolvem mão de obra (servidores), materiais (cadastro irregular dos processos ou sem georreferenciamento), máquinas (sistema operacional defasado ou não adequado), medidas (ausência de cronograma, definição de datas para início e término das tarefas), métodos (ausência de indicadores de desempenho, divisão de trabalho inadequada, ausência de procedimentos escritos, dependência dos convênios celebrados com o governo estadual)

6. MÉTODO 5W2H



Texto do seu parágrafo

Fonte:

A utilização da ferramenta 5W2H, poderá ser de grande valia para o Município para adequação dos processos administrativos de regularização fundiária, em trâmite na Secretaria Municipal de Obras e Serviços, especialmente para os futuros procedimentos a serem instaurados.

6.MÉTODO 5W2H

O que é o processo de Regularização Fundiária? Por que razão esse processo deve ser instaurado? Que desafios serão enfrentados e quais os benefícios serão trazidos para a coletividade? Quem são os atores envolvidos no desenvolvimento do processo de regularização? Quais os métodos utilizados para o desenvolvimento do processo, que ferramentas serão utilizadas? Qual o recurso pecuniário a ser despendido pelo município para que essas ações possam ser concretizadas? Qual o prazo estimado para o desenvolvimento do processo? E por fim, qual é o órgão responsável pela instauração, desenvolvimento e finalização do processo de regularização fundiária urbana?

Os questionamentos acima são elementos fundamentais para o planejamento estratégico, sem a devida resposta a esses quesitos fatalmente haverá grandes dificuldades no desenvolvimento da política urbana voltada a regularização fundiária dos assentamentos informais.

7.FLUXOGRAMA

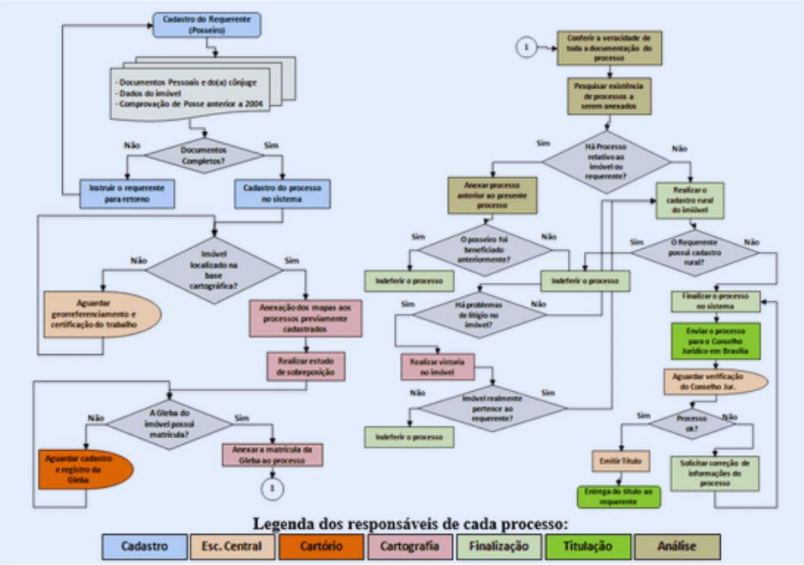
Com a adoção das ferramentas de gestão como o diagrama de Yshikawa e o método 5W2H é possível ao gestor municipal passar para a etapa de definição do fluxo do processo de regularização fundiária urbana , lembrando que as exigências legais devem ser atendidas, no entanto o escopo desse manual não é a descrição da norma, mas sim a instrumentalização do processo de regularização fundiária.

Só o conhecimento da lei não tem se mostrado suficiente para solucionar os problemas administrativos, especialmente quando os servidores não sabem como agir, quais as atividades que devem ser realizadas no curso do processo, em que momento devem ser realizadas, por quem, qual o valor dessas ações, de onde sairá o financiamento dessas ações.

O fluxograma permite a vizualização de todo o processo, todas as suas etapas, e assim, é possível identificar eventuais falhas, gargalos, pontos de estrangulamento que retardam ou impedem o andamento dos processos de regularização fundiária urbana.

7.FLUXOGRAMA

Figura 2 - Modelo de Fluxograma



Fonte:

A figura 02 é um modelo de fluxograma, mas para que a ferramenta seja eficiente é muito importante que as etapas anteriores sejam seguidas, iniciando com o brainstorming (tempestade de ideias), posteriormente que sejam respondidas as questões do método 5W2H e que seja observado o diagnóstico obtido a partir do Diagrama de Causas e Efeitos que deverá indicar o problema final.

8.ESTUDO DE CASO: CIDADE DE ITAPEVA-SP

As informações contidas nesse manual poderão ser empregadas em todos os órgãos públicos responsáveis pela execução dos programas de regularização fundiária urbana. A elaboração desse manual foi fundamentada nas observações relativas ao trabalho desenvolvido no Município de Itapeva-SP, objeto do estudo de caso, realizado para diagnosticar os fatores que impedem ou retardam o andamento célere dos processos de regularização fundiária urbana naquele município.

8.ESTUDO DE CASO: CIDADE DE ITAPEVA-SP

Figura 03 – Imagem de satélite indicando os assentamentos informais em Itapeva - SP

Fonte: (Autora sobre imagem do Google Earth, 2022)

O desenvolvimento urbano do Município de Itapeva é marcado pelo crescimento desordenado, e isso traz inúmeros prejuízos ao erário, além dos problemas jurídicos decorrentes da insegurança jurídica da posse, que recaemespecialmente sobre os cidadãos que ocupam esses assentamentos informais.

Diante dessa problemática é fundamental que os municípios sejam capazes de promover a Regularização Fundiária Urbana de forma eficiente, eficaz e efetiva.