DOI: 10.5418/RA2016.1217.0009

PLANEJAMENTO E ZONEAMENTO URBANO: EVOLUÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

URBANISMO Y ZONIFICACIÓN: EVOLUCIÓN DEL USO Y OCUPACIÓN DE TIERRAS EN SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

PLANNING AND ZONING: EVOLUTION OF THE USE AND OCCUPATION OF LAND IN SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

Regina Tortorella Reani

Tecnologista em Desastres Naturais do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN/Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação). Estrada Dr. Altino Bondensan, 500 - Coqueiro, São José dos Campos - SP, 12247-016, Brasil.
E.mail: eginareani@gmail.com>

RESUMO

O presente artigo analisa as leis de zoneamento urbano de São José dos Campos-SP com objetivo de avaliar a continuidade nas políticas de uso e ocupação do solo, bem como o ordenamento do espaço e planejamento urbano no município. São José dos Campos éuma cidade de grande porte, com alto desenvolvimento tecnológico e que teve fortes intervenções do Estado em seu território. Observou-se que a delimitação de zonas industriais e o incentivo ao setor econômico foram prioritáriosno planejamento do município, muitas vezes se sobrepondo ao social e ao ambiental. Existemvários conflitos de uso do solo entre uma legislação e outra, e entre a lei e a prática. Adicionalmente, a proliferação de loteamentos clandestinos favorece o crescimento espraiado da cidade, evidenciando a falta de fiscalização e de um planejamento que se aplique de forma efetiva em todo o município.

Palavras Chave: política urbana, legislação, planejamento e zoneamento urbano.

RESÚMEN

Este artículo analizalasleyes de zonificación de São José dos Campos-SP para evaluarlacontinuidaddelas políticas de uso y ocupacióndelsuelo, elordenamiento territorial y el urbanismo enlaciudad. São José dos Campos es una granciudadcon alto desarrollo tecnológico y tenía una fuerteintervencióndel Estado ensuterritorio. Se observó que ladefinición de zonas industriales y el fomento del sector económico eran más importantes para laplanificaciónenlaciudad y que a menudo se superponen a losinteresessociales y ambientales. Hayvariosconflictos de uso de latierra entre una ley y otra, así como entre laley y lapráctica. Además de laproliferación de asentamientosilegales, lo que favorece elcrecimiento desordenado enexpansión dentro de laciudad, caracterizando falta de ficalización y de una planificaciónefectiva que sea aplicada em todo elmunicipio.

Palabras clave: política urbana, lalegislación, laplanificación y zonificación urbana.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

ABSTRACT

This article analyzes the zoning laws of the city of Sao Jose dos Campos-SP with the intention of evaluating the policies continuity of use and occupation of the land , and also the spatial planning and urban planning in the city. São José dos Campos is a large city, with high technological development and had strong state intervention in its territory. It was observed that the industrial zones delimitation and the incentives to the economic sector were more important to the city planning, frequently overlapping the social and environmental sectors. There are several conflicts of land use between one law and another, and between the law and the practice. Additionally, the proliferation of illegal settlements benefits the disordered growth of the city, evidencing the lack of supervision and of a planning applied effectively throughout the city.

Keywords: urban policy, legislation, planning and zoning.

INTRODUÇÃO

O planejamento urbano é uma forma de fazer uso consciente e ordenado do espaço, e assim, propiciar maior bem estar e melhores condições de vida para aqueles que vivem na cidade.A política de zoneamento urbano tem sido um dos principais instrumentos para o planejamento das cidades brasileiras nas últimas décadas. Villaça (1995, p. 45) o define como: "a legislação urbanística que varia no espaço urbano". Em sua forma mais completa, toda a área urbana e de expansão urbana é dividida em zonas, sendo que para cada uma a lei define: o coeficiente máximo de aproveitamento dos terrenos (relação entre a área total construída e a área do terreno); a taxa máxima de ocupação dos terrenos (relação entre área ocupada por edificações e a área do terreno); e finalmente, os usos (atividades que vão ser desenvolvidas no terreno ou na edificação) permitidos e proibidos na zona.

No entanto, como aponta Villaça (1995), o zoneamento urbano que se desenvolve no Brasil corresponde a interesses e soluções específicas das elites brasileiras, se tornou um instrumento de grande relevância para o planejamento urbano. Porém, o planejamento não se esgota nesse recurso. No Brasil, grande parte do planejamento urbano já realizado, se pauta somente neste instrumento.

O zoneamento urbano se coloca como uma das principais políticas urbanas. São José dos Campos, como a maioria das cidades brasileiras, adota o zoneamento funcional, segundo os princípios do urbanismo moderno. Muitas vezes, esse zoneamento é desigual e segregacionista.

A cidade de São José, área de estudo deste trabalho, se desenvolveu a partir de sanatórios para atender os doentes de tuberculose. Em 1935 recebeu o título de Estância

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Climatérica e Hidromineral, e com isso orçamentos e infraestrutura do governo, que mais tarde favoreceu o seu desenvolvimento industrial.

A ação do Estado sempre esteve presente, de maneira bastante forte, no município de São José dos Campos. A construção do Centro Técnico Aeroespacial (CTA) associado à Rodovia Dutra (BR-116), por volta de 1950, marcou uma grande transformação na configuração do espaço joseense, rompendo com a cidade sanatorial. Deste modo, observa-se que São José dos Campos é um município que teve planejamento urbano, apoiado em investimentos do Estado, favorecendo o seu desenvolvimento econômico.

São José dos Campos possui população de 627.544 habitantes (IBGE, 2010), esta próxima da capital São Paulo (89Km), é cortada por importantes Rodovias e faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Lei 1.166/12), que compreende 39 municípios. São José dos possui alto desenvolvimento econômico e industrialização, recebendo o título de "Polo Tecnológico" nos setores bélico, eletrônico e aeroespacial.

Face ao desenvolvimento tecnológico e econômico existente na cidade de São José dos Campos, bem como ao acelerado crescimento populacional e expansão urbana, e a grande influencia do Estadoem seu território, torna-se relevante estudar as práticas de planejamento urbano no município.O objetivo deste trabalho é analisar as leis de zoneamento e avaliar a evolução do uso e ocupação do solo do município de São José dos Campos procurando destacar a continuidade e/ou a falta de continuidade entre as leis, bem como, as alterações e conflitos nas zonas de uso do solo, e a influencia das leis zoneamento urbano em relação ao ordenamento e planejamento da cidade.

AS PRIMEIRAS LEIS DE ZONEAMENTO URBANO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Podemos afirmar que o Planejamento Urbano no Brasil foi pouco desenvolvido, no entanto, São José dos Campos apresenta uma realidade diferente. Andando pela cidade pode-se ver as diversas formas de intervenção e atuação do Estado. A começar pela presença da Rodovia Federal Presidente Dutra, que atravessa a cidade, ligando as duas maiores cidades do Brasil: São Paulo e Rio de Janeiro, o Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a EMBRAER, os antigos sanatórios, as ruas largas e arborizadas.

A história de São José dos Campos, hoje no centro de uma das áreas mais industrializadas e urbanizadas do país, mostra que os principais agentes das transformações urbanas e regionais são o Estado, o capital nacional e internacional atuando por meio do uso do instrumental do Planejamento Territorial (LESSA, 2001). Vê-se em São José dos Campos a forte presença da intervenção estatal.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Em 1932, São José dos Campos já possuía política de zoneamento, estipulada pelo Ato nº110 (Lessa, 2008; Oliveira, 1999), que dividia a cidade em três zonas: sanatorial, residencial, comercial. Essa política foi revista em 1936, e a cidade ganhou uma nova zona: a zona industrial. No entanto, esse zoneamento foi consolidado somente em 1954, quando é implementado o Código de Obras do Município, através da lei nº 281, em 11 de janeiro. Tal legislação tinha, entre seus objetivos, ordenar o espaço urbano, proteger a população dos enfermos contaminados pela tuberculose, como também dos danos causados pelas indústrias que se instalavam no município. A Zona Urbana é dividida em: zona residencial, zona comercial, zona industrial, zona sanatorial e zona aeronáutica, sendo que esta última está diretamente ligada ao CTA. Na Zona Industrial, é determinado que as indústrias perigosas fossem localizadas na área rural. Neste sentido, vê-se preocupação quanto ao ordenamento da cidade e a separação das indústrias poluidoras da área residencial.

O Plano Diretor de 1961 estipulou o "zoneamento de massa" e propôs uma nova divisão do município em zona residencial, zona industrial e áreas verdes. Cabe destacar o fim da zona sanatorial, a não diferenciação entre a zona comercial e residencial, e do ponto de vista ambiental, um grande passo é a incorporação de áreas verdes, esta política urbana segue os princípios do urbanismo moderno,presentes na Carta de Atenas: Habitar, Circular, Trabalhar e Recrear. Essas ideias foram difundidas em diferentes partes do mundo e incorporadas em diversos planos urbanísticos. Assim, o urbanismo moderno preconizava a cidade funcional, o desenho urbano, de modo a garantir um ordenamento, uma cidade salubre, uma espacialização das atividades de trabalho, de lazer, de habitação e a circulação de maneira a se alcançar um ordenamento do seu espaço.

A LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE 1971(LEI MUNICIPAL Nº1.606 DE 1971)

A Lei nº 1606 de 13 de setembro de 1971 é considerada a primeira lei de zoneamento urbano do município de São José dos Campos, sendo elaborada concomitantemente com o Plano Diretor, Lei nº1623 de 1971. O Plano Diretor foi elaborado pela empresa SERETE S.A., cujos estudos preliminares se iniciaram em 1968 e serviram de base para a elaboração da lei de zoneamento, que foi aprovada dois meses antes da Lei do Plano Diretor. É importante destacar que tanto o Plano Diretor, quanto a Lei de Zoneamento foram desenvolvidos e promulgados no auge da ditadura militar, um período de fechamento político, práticas antidemocráticas e grande repressão.

A lei de zoneamento urbano avança em relação à legislação existente, criando um novo padrão de organização territorial e colocando novos rumos para o crescimento urbano de São José dos Campos.O município é dividido em área urbana, área de expansão

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

urbana e área rural conforme o Artigo 1º. A inclusão da área de expansão urbana no planejamento urbano de São José dos Campos é muito positiva, no sentido de orientar o crescimento da cidade e produzir a melhor organização do espaço, porém o seu estudo foi mal dimensionado, a população acabou crescendo mais do que era previsto. No mais, a legislação considerou a várzea do Rio Paraíba do Sul como área de expansão, o que felizmente acabou não acontecendo.

A área urbanapassa a ter uma maior divisão no número de zonas do que nas políticas anteriores, deixando mais delimitados e especificados, os diferentes usos do solo no espaço urbano. A Zona de Predominância Habitacional (ZpH) se subdivide em ZpHA e ZpHB, e estas se diferenciam pelo tamanho do lote, sendo que a ZpHA possui lotes maiores, destinada à classe média e alta, e a ZpHB, são lotes menores. Pela primeira vezdiferenciou-se uma zona residencial, e esta segregação prevalece até os dias atuais. Na ZpH, é permitido o uso de atividades comerciais e serviços, como consultórios, salão de beleza, teatros, cinemas etc. Assim, vê-se que o zoneamento proposto não apresenta zona de uso exclusivo residencial, rompendo de certa forma com a ideia do zoneamento funcionalista.

As Zonas Especiais (ZE) são áreas de instalação de edifícios públicos ou serviços especiais. A concha do Banhado[1] (área verde), é também, classificada como Zona Especial, passando a ser protegida. Assim, a lei nº 1.606/71 teve o mérito de impedir ações que pudessem descaracterizar essa região, o que veio a se tornar uma das áreas mais significativas para a população de São José dos Campos.

Por meio da distribuição das zonas de uso, vê-se que mais da metade do município, 65%, é considerado zona industrial. Fica evidente a sua vocação industrial e o planejamento voltado principalmente para o setor econômico. O Estado intervém de modo a criar um polo industrial.

A lei de zoneamento prevê ainda a criação da Zona de Predominância Recreacional (ZpR), e também, a Reserva de Áreas Livres nas Zonas de Expansão, estipulando assim, áreas verdes que deverão ser mantidas no território, com fins recreacional e paisagístico. Todavia, estas zonas não aparecem delimitadas, apenas são mencionadas.

A lei de zoneamento visava coibir a expansão horizontal, direcionar o crescimento da cidade e incentivar a ocupação dos vazios urbanos.Neste sentido, a lei trouxe grandes

[1] O Banhado é uma Área de Proteção Ambiental em São José dos Campos, de grande beleza paisagística, uma extensa planície cortada pelo Rio Paraíba do Sul. O Banhado é assim denominado, pois nos períodos de cheia do Rio Paraíba, esta grande planície era inundada pelas águas do rio, mas com a construção das Represas de Santa Branca e de Paraibuna nos anos de 1940, as vazantes do Rio Paraíba ficaram mais controladas, e a área não é mais inundada. O Banhado compõe um cenário único integrado à paisagem joseense.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

avanços do ponto de vista do planejamento urbano e organização do espaço, porém, muitas das diretrizes e normas apontadas no zoneamento urbano do município não foram acatadas pela população e/ou fiscalizadas pelo poder público. A cidade continuou apresentando um crescimento espraiado, com inúmeros vazios urbanos. As várias restrições, regras e normas colocadas na lei de zoneamento quanto à abertura de novos loteamentos acabou propiciando a expansão dos loteamentos clandestinos no município. Neste período, já surgem as primeiras leis municipais que vão tratar de construções clandestinas.

A LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE 1980(LEI MUNICIPAL Nº 2.263 DE 1980)

Passados quase 10 anos, São José dos Campos ganha uma nova lei de zoneamento urbano, mais atualizada e abrangente. A atualização da legislação se fez importante, face ao vertiginoso crescimento e transformações no espaço urbano do município.

Diferentemente da lei anterior, esta não tem origem vinculada a um novo Plano Diretor. Fora contratada pelo poder público, a empresa Lucio Grinover Arquitetos Associados S.A. (empresa com sede na capital São Paulo), que tinha como objetivo não só elaborar a nova lei de zoneamento do município, como também dar assessoria no âmbito do planejamento urbano e desenho urbano, arquitetura, comunicação visual e desenho de produtos (Costa, 2007).

A legislação de zoneamento urbano de São José dos Campos teve muita influência da lei de zoneamento urbano da capital São Paulo (Lei nº 7905/72) e possui vários pontos em comum, até mesmo idênticos, com a referida lei. Conforme Costa (2007), essa semelhança pode ser constatada quando as leis definem seus objetivos - os textos são idênticos.

Chuster (2000) faz uma análise comparativa entre a legislação de São Paulo e de São José dos Campos e constata a existência de inúmeros trechos copiados e/ou adaptados, destacando alguns pontos críticos, como no final do texto da lei 2.263/80 de São José dos Campos, que segundo Chusterop.cit., encontra-se o mais polêmico dos artigos, pois conferia ao prefeito o poder de decidir, permitindo ou não, aprovando ou não, qualquer caso omisso ou que não se enquadrasse nos termos dessa lei. "[...] A lei 2.263/80 sem dúvida nenhuma, mais do que basear-se na lei 7.805/72 de São Paulo, pode ser considerada como uma grande cópia, com alguma poucas e as vezes péssimas adaptações" (Chuster, 2000 p.103). De 47 artigos, 13 são cópias fiéis do texto paulistano, 24 são cópias com pequenas alterações e 10 não guardam qualquer semelhança à legislação de São Paulo (Chuster, 2000).

No entanto, a legislação foi aprovada e promulgada. Nota-se que esta legislação é posterior à Lei Lehman, nº 6766/79, que regulamenta o parcelamento do solo urbano no nível federal, coloca requisitos urbanísticos mínimos, como reserva obrigatória de faixa

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

não edificante e a proibição do parcelamento em terrenos com declividade superior a 30%. A nova legislação de São José dos Campos, ao menos na teoria, cumpriu apenas parte do que a legislação Federal prevê, pois não determina a reserva de faixas não edificantes.

Comparando a lei 2.263/80 com a sua antecessora, vê-se que houve um aumento no número de artigos, sendo que antes eram 25 e agora são 47, ou seja, quase dobrou o número de artigos. O número de zonas de uso passou de 8 para 22, ou seja, quase triplicou, e foram criados 17 corredores, que na legislação anterior não existiam.

O Artigo 26 da legislação de zoneamento apresenta as zonas em que o território do município foi dividido. Pode-se observar que houve uma grande divisão e subdivisão das zonas de uso. Há delimitação de zonas de uso exclusivo residencial, separado de comércio e serviços, prevalecendo o zoneamento funcional. A porcentagem de zona residencial se torna maior que a de zona industrial, ao contrário da lei de 1971. Porém, um pouco mais de um quarto do território joseense (27,2%) é destinado às indústrias. As áreas verdes recebem pouca atenção, sendo apenas delimitadas algumas zonas específicas como a ZE-1: área de fundo de vale e ZE-3: área do Banhado, enfatizando a pouca atenção dada às questões ambientais.

Há uma subdivisão nas zonas industriais, com o objetivo da oferta de distritos industriais. As zonas industriais são classificadas, conforme o grau de poluição das indústrias, em ZI-3 com potencial poluidor médio-baixo, e ZI-4, com potencial poluidor médio-alto, cabendo aos órgãos competentes a fiscalização da poluição. Houve uma grande discussão na câmara dos vereadores e Associação de Engenheiros e Arquitetos de São José dos Campos (AEASJC), sendo eliminada do texto da lei a zona de uso ZI-5, que abrigaria as indústrias de alto potencial poluidor, restringindo as indústrias poluidoras na cidade, sendo um grande ganho ambiental para o município, que teve a qualidade do ar afetada após a instalação da Refinaria de Petróleo Henrique Lage (REVAP) no final da década de 1970.

Vê-se que o zoneamento nesta nova legislação é bem mais específicoe detalhado que nas leis anteriores. São criados corredores e inseridas novas zonas residenciais, comerciais e de uso misto, dispersando o comércio de pequeno porte em vários pontos da cidade. Porém, a ideia do zoneamento funcionalista ainda persiste, a cidade é segmentada em usos cada vez mais específicos.

Comparando a legislação anterior (1.606/71) com a legislação 2.263/80, vê-se que houve uma grande expansão urbana do município. A área do perímetro urbano em 1971 era de aproximadamente 123 km^2 e em 1980 o perímetro urbano passa para área aproximada de 150 km^2, ou seja, houve um aumento de 27 km^2 na zona urbana do município, representando

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

um acréscimo de 22%. Comparando-se com o crescimento populacional, tem-se em 1970 uma população de 150.884 habitantes, e em 1980 essa população passa para 287.513 habitantes, ou seja, a população teve um crescimento de 90,05% em 10 anos.

Por meio desta nova legislação, houve um aumento nas áreas de uso residencial e comercial, que passam a representar 45% da área urbana, já a área de uso industrial diminui pela metade; a área do Banhado protegida praticamente dobra de tamanho.

Após a promulgação da lei de zoneamento em janeiro de 1980, esta passa por mais de 90 alterações e modificações, as principais mudanças eram alterar o zoneamento de uma determinada área ou região, a fim de permitir uma determinada atividade outrora não permitida, criar zonas de uso com parâmetros de uso e ocupação específicos, restringir a verticalização em determinados bairros, reduzir parâmetros de ocupação solo, e em outros incrementar a taxa de ocupação máxima ou o coeficiente de aproveitamento (Costa, 2007).

A maioria dessas mudanças na legislação ocorre por força da especulação imobiliária. O processo de verticalização invadia áreas de uso residencial unifamiliar e causava confrontos e conflitos. Como aponta (Costa et al., 2008, p. 105), "o total de edifícios construídos no período de 1973 a 1988 saltou de 40 para 170 respectivamente, ou seja, num período de 15 anos, o número de edifícios construídos na cidade aumentou 425%".

Ocorreu também a competição pelo espaço entre a indústria e o setor imobiliário, que transformava áreas industriais em áreas de urbanização residencial ou o contrário, áreas residenciais onde eram instaladas indústrias. Essa mudança no uso do solo representou a substituição do capital industrial pelo capital imobiliário de incorporações (Costa, 2007). Este conflito de usos residencial e industrial é muito presente até hoje, principalmente na Região Leste do Município.

A lei de zoneamento urbano 2.263/80 ainda apresenta retração no perímetro urbano, no intuito de ocupar os vazios urbanos e reduzir as áreas disponíveis para o parcelamento do solo, evitando que as áreas distantes e sem infraestrutura sejam ocupadas, diminuindo o ônus da Prefeitura.No entanto, tais políticas levaram a uma explosão no número de loteamentos clandestinos no município na década de 1980, e acabaram agravando o crescimento do município e trazendo ainda mais gastos ao Poder Público. Estes loteamentos vão ocupar áreas destinadas ao uso industrial, áreas de preservação ambiental, como encostas de morro, margens de rios e córregos, trazendo grandes danos ambientais, além de propiciar o crescimento desordenado e espraiado do território, sem o devido planejamento urbano e ordenamento do espaço.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

No período de 1980 a 1989, no qual a referida lei esteve em vigência, foram promulgadas 21 leis municipais que dispunham sobre a regularização dos loteamentos clandestinos, sem contar os decretos. Neste sentido, a cidade passa a crescer sem o cumprimento de parte das políticas urbanas, o que leva à proliferação da cidade ilegal, à expansão real da área urbana de forma desordenada, ao aumento dos vazios urbanos, a periferização, à falta de infraestrutura nas novas áreas loteadas, ao aumento no número de moradias precárias, à construção de casas em áreas de proteção e de preservação ambiental e à falta de ordenamento do território; todos esses fatores vão ocasionar inúmeros problemas urbanos, sociais e ambientais, que passam a ser vividos pelo município, muitos deles até hoje sem resolução.

A LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE 1990(LEI MUNICIPAL Nº 3.721 DE 1990)

Passados 10 anos da elaboração da última lei de zoneamento, esta é substituída pela Lei nº 3721, aprovada em 25 de janeiro de 1990. A nova Lei de Zoneamento começou a ser formulada em 1987 por diversos técnicos da prefeitura. A sua elaboração visava regulamentar as inúmeras alterações feitas na lei anterior, e também, tornar a lei mais acessível à população.

O projeto de lei de zoneamento formulado pela equipe técnica da prefeitura foi objeto de cerca de 90 emendas apresentadas pelos vereadores. A lei de zoneamento, embora seja fundamental para organização espacial e desenvolvimento da cidade, teve pouca repercussão na mídia e quase nenhuma participação da sociedade.

A lei foi dividida em oito capítulos com 212 artigos, a legislação anterior de 1980 tinha 69 artigos e a lei de 1970 tinha somente 33 artigos. Neste sentido, fica claro que tal legislação se impõe no propósito de reafirmar todas as alterações ocorridas na lei anterior, durante a década de 1980.

A nova lei de zoneamento divide a cidade em mais de 30 zonas de uso do solo e vários corredores especiais. O número de zonas aumentou ainda mais de 1980 para 1990, e os corredores mais que quadruplicaram, sendo que antes eram 17 e agora passam de 70. Assim, esta lei, que pretendia ser mais acessível à população com um entendimento mais simples sobre o zoneamento da cidade, não atinge esse objetivo.Impõe-se um zoneamento extremamente funcionalista.

Do ponto de vista ambiental, pode-se destacar a criação de cinco zonas de Área de Proteção Ambiental (APA), como previsto no Artigo 88. A preservação do meio ambiente por meio de criação de Área de Proteção Ambiental (APA) surge no município pela primeira vez em 1984, quando o Banhado passa a ser caracterizado como Área de Proteção

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Ambiental através da Lei Estadual 2.792/84. A Lei de zoneamento de 1990 vai contra muitos dos princípios e diretrizes previstas para a APA do Banhado. A lei 3.721/90 dividi a APA do Banhado em APA1, 2, 3, 4, e 5, sendo que na APA 1 e 2 passa a ser permitido o uso residencial de baixa densidade. Na APA 1 o lote mínimo é de 1.000m^2, na APA 2 é de 3.000 m^2, e nas demais, o lote mínimo é de 5.000 m^2. Neste sentido, a APA do Banhado é recortada por diferentes classes de uso, sendo que, usos antes não permitidos passam a ter menor restrição, em certas áreas.

Na Zona de Domínio dos Cursos D'água (ZDCA), é permitido o uso residencial (R1) de baixa densidade. A Zona de Uso de Proteção de Mananciais (ZPM), que, conforme o Código Florestal, é considerada Área de Preservação Permanente (APP), é mencionada na lei, mas não é delimitada no mapa de zoneamento.

Pode-se destacar a criação de mais uma zona de importância para o ordenamento do espaço: "XXVIII - ZVU - Zona de Vazio Urbano - Zona de uso compreendida por glebas de médio e grande porte, não ocupadas, constituindo vazios no perímetro urbano, necessitando de planejamento específico para sua ocupação". A ocupação da ZVU é fundamental para garantir a função social da propriedade urbana e planejamento da cidade, através de políticas de ocupação dessas áreas, evitando a expansão urbana e gastos com infraestrutura, aproveitando as já existentes.

A nova legislação é mais criteriosa e exigente quanto ao parcelamento do solo, há um perceptível aumento na preocupação com as questões ambientais, sendo que agora os loteamentos devem apresentar em seus projetos áreas verdes, áreas institucionais, localização dos cursos d'água na planta do loteamento, cuidados com as técnicas de terraplanagem, evitando assim a erosão do solo. Para o parcelamento do solo, deverá ser apresentado uma série de projetos na prefeitura: projeto de jardinagem, projeto de águas pluviais, projeto de esgotamento, projeto do sistema de coleta e outros. A Lei Municipal nº 3.721/90 apresenta rígidos e diversificados parâmetros de distribuição de usos, recuos, frentes mínimas, coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação máxima.

A reserva de faixa "non edificandi" ao longo dos cursos d'água, e também ao longo de rodovias e ferrovias, é prevista nesta lei. Porém, agora as faixas ao longo das vias podem ser utilizadas no sistema viário, e as faixas ao longo dos cursos d'água poderão ser destinadas às áreas verdes.

Estabelecendo uma comparação entre a Lei 3.721/90 com a sua antecessora, a Lei 2.263/80, pode-se observar que houve um aumento quanto às áreas com zoneamento definido, que passa de 150km^2 para 215km^2, ou seja, apresenta um crescimento de 23,3%.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Ao se comparar com o crescimento populacional neste período, tem-se que, em 1980, São José dos Campos possuía 287.513 habitantes, e em 1990, a população aumenta para 442.370 habitantes. A população aumentou em quase dois terços o seu tamanho e teve um crescimento de 540% em 10 anos. Neste período, tem-se um intenso processo de verticalização da cidade e proliferação dos loteamentos clandestinos.

Observa-se que por meio da Lei nº 3.721/90, há aumento nas zonas de uso predominante residencial, que se caracterizam principalmente pela moradia de classe média e alta. As zonas de uso misto também aumentaram. A área de proteção ambiental do Banhado sofre diminuição da sua área, em 1980 ocupava 19,5% do perímetro urbano e agora, com a nova legislação, ocupa apenas 13,6%. Desta forma, houve diminuição nas restrições à ocupação de áreas de proteção, passa a ser permitido o uso residencial unifamiliar em várias partes da APA do Banhado.

Observa-se que esta lei de zoneamento é posterior à Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.6938/81).A Política Nacional de Meio Ambiente foi um grande avanço em relação à política ambiental brasileira, sendo respaldada por importantes instrumentos, como o Zoneamento Ambiental, o Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, Avaliação de Impacto Ambiental (Resolução Conama 001/86), criação de espaços territoriais protegidos, como as áreas de proteção ambiental. Neste contexto, o município de São José dos Campos estabelece áreas de proteção ambiental que visam proteger o meio ambiente. Em 1984, é criada a APA do Banhado, e se nota a partir deste momento uma maior preocupação quanto a delimitação das áreas de proteção ambiental, pelo menos em lei, porém na prática, as áreas de proteção ambiental acabam sendo alvos da especulação imobiliária, sendo ocupadas, sem um controle mais rígido e fiscalização pelo poder público.

A Lei de nº 3.721 de 1990, que tinha como objetivo tornar o zoneamento mais acessível e simples para a população, acaba se tornando extremamente detalhista e criteriosa. As exigências com relação ao parcelamento do solo se tornam ainda maiores, o problema dos loteamentos clandestinos e do crescimento desordenado não consegue ser resolvido, a especulação imobiliária e o rápido crescimento urbano, aliados à falta de fiscalização no cumprimento das leis urbanísticas e ambientais, geram a expansão urbana do município sem o planejamento urbano adequado. Vê-se assim, o crescimento da cidade ilegal perante a cidade legal.

Os loteamentos clandestinos têm ganhado grandes proporções no município. O poder público pouco atuou na fiscalização do cumprimento das leis; a cidade ilegal cresce sem regras. Foram mais de quinze Leis Complementares na década de 1990 que visavam

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

a regulação de loteamentos clandestinos, sendo que ocorreram, segundo Costa (2007) e Chuster (2000), mais de 90 alterações na Lei nº 3721/90, para beneficiar interesses pontuais que não favoreciam sociedade como um todo, mas sim interesses particulares.

A nova lei de zoneamento avançou do ponto de vista legislativo, promulgando novos requisitos urbanísticos e ambientais, trouxe em anexo a lei, mapas, tabelas e quadros que disciplinavam o parcelamento do solo, com o objetivo de promover o melhor ordenamento e organização do espaço, porém, na prática, a lei não atinge seus objetivos. Ela não é objetiva e clara como pretendia ser; a lei de zoneamento não é aplicada com rigor em todo o município. A cidade ilegal cresce sem leis.

A LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE 1997(LEI COMPLEMENTAR Nº 165 DE 1997)

A Lei nº 3721/90 sofre uma série de alterações e passa por uma nova revisão, agora incorporando os princípios e diretrizes previstos no Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da cidade, Lei nº 121/95.

A nova lei de zoneamento urbano nº 165 de 15 de dezembro de 1997, incorporando os princípios e diretrizes previstos no Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da cidade, Lei nº 121/95.Neste sentido, a política de zoneamento passa a caminhar junto com o Plano Diretor, sendo beneficiada por estudos mais aprofundados sobre o território e sua dinâmica espacial, entre eles o estudo das Cartas das Unidades Territoriais desenvolvido pelo INPE e IPT, e que dividiu a cidade em sete unidades, com base na análise das características físicas e antrópicas do território.

Destacam-se aqui alguns dos objetivos dessa nova legislação de zoneamento urbano, principalmente no que se refere a problemas já apontados nas leis de zoneamento anteriores, como descreve o Artigo 1º: "[...] promover a prevalência do interesse coletivo sobre o particular em benefício de todos; respeitar as diretrizes urbanísticas estabelecidas no PDDI de 1995; proteger, preservar e recuperar a boa qualidade do meio ambiente natural; simplificar a linguagem, permitindo a democratização e acesso da legislação à população [...]".

No intuito de coibir o parcelamento do solo na área rural e evitar a especulação imobiliária e a proliferação dos loteamentos clandestinos, são promulgados os seguintes artigos:

> Art. 4º Fica proibido o parcelamento do solo para fins urbanos na zona rural do Município.
>
> Art. 5º O parcelamento para fins de Chácara de Recreio não se enquadra no conceito de imóvel rural, ficando sua aprovação subordinada às normas de loteamento para fins urbanos.
>
> Art. 6º O projeto de loteamento para fins de Chácara de Recreio somente poderá ser aprovado em zona urbana ou de expansão urbana.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

A maior parte dos loteamentos clandestinos em São José dos Campos é de classe baixa, com moradias precárias e pouca qualidade de vida, mas uma parte desses loteamentos clandestinos se caracteriza como chácaras de lazer, sendo uma segunda residência, usada para descanso nos fins de semana. No entanto, essas chácaras de recreio muitas vezes são construídas em áreas de relevância paisagística e ambiental, áreas de proteção e preservação ambiental, trazendo danos ao meio ambiente, como o assoreamento de cursos d'água, desmatamento e erosão.

Estabelecendo uma comparação entre a Lei nº165/97 com a sua antecessora, a Lei nº 3.721/90, podemos observar que houve um aumento na área com zoneamento definido, que passou de 215km² para 366 km², ou seja, apresentou um crescimento de 70%.Quanto às zonas, há uma redução em seu número. Em 1990, existiam 34 zonas, e em 1997, esse número é reduzido para 22 zonas. Há uma maior predominância das zonas mistas, para fomentar setores de comércio e serviço e reduzir deslocamentos na cidade. O novo zoneamento vai ao encontro do PDDI-1995, que divide a cidade em macrozona urbana e zona de expansão urbana I e II.

É possível observar que das 22 zonas de uso em que foi dividido o território nesta nova legislação de zoneamento urbano, quase metade delas estão relacionadas à proteção domeio ambiente. No entanto, o aumento no número de zonas de proteção não representa um avanço nas questões ambientais, pelo contrário. A APA IV promulgada pelo PDDI -1995, que deveria ter uso apenas agrícola e recreacional, é divida pela Lei de Zoneamento de 1997 em ZEPA 1, ZEPA2, ZEPA 3 e ZEPA 4, e , passa a ser permitida a ocupação de baixa densidade, com exceção da ZEPA 3, que ainda permite apenas o uso agrícola e recreacional. Nas Zonas de Especial Proteção Ambiental, que são criadas em meio à APA IV (PDDI-1995),e que deveriam ser ambientalmente protegidas,vão ser ocupadas por condomínios fechados de alto padrão.

Com a Lei de Zoneamento nº165/97, houve um grande aumento na área de zona mista. A área definida como zona industrial também sofre um grande aumento, praticamente dobra de tamanho em relação à lei de 1990. A Zona de Vazio Urbano (ZVU) aparece novamente, como sendo algo importante a ser pensado para o planejamento da cidade, porém tanto no PDDI de 1995 como na lei de zoneamento, não são colocadas medidas efetivas para a ocupação dessas áreas. As áreas de vazio urbano passam a ser reconhecidas e delimitadas, mas na prática pouco é feito para ocupação dessas áreas, o que acaba levando à expansão da área urbana sobre a área rural e proteção ambiental.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Nesta nova legislação de zoneamento urbano vê-se um avanço nas questões ambientais do ponto de vista legislativo, lembrando que esta legislação é posterior ao Código Florestal, à Lei Lehman e à Política Nacional de Meio Ambiente. Porém, não são tomadas medidas efetivas para solucionar os problemas enfrentados pelo município, o parcelamento irregular do solo continua existindo, as áreas rurais e de proteção ambiental são ocupadas pela expansão urbana desordenada, os loteamentos clandestinos continuam se proliferando no município.

A LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE 2010(LEI COMPLEMENTAR Nº 428 DE 2010)

A Lei nº 165 de 1997 sofreu mais de 100 alterações, desde a sua criação (PMSJC, 2010). Diante desta realidade, torna-se cada vez mais importante regulamentar a legislação do município, visando a um melhor ordenamento do espaço urbano. Assim, após 13 anos, São José dos Campos passa a contar com uma nova legislação de uso e ocupação do solo. A nova lei nº 428/2010 avançou em relação às leis anteriores, tanto pela sua elaboração, que contou com a realização de audiências públicas, como pelas diretrizes e políticas previstas.

A equipe técnica da Secretaria de Planejamento Urbano elaborou um caderno diagnóstico, com 66 páginas, que discutia os temas: organização territorial do Plano Diretor de 2006, ocupação do espaço urbano de 1997 a 2008, desenvolvimento urbano e ambiental de 1997 a 2008 e valores para o ordenamento da cidade. O Caderno Diagnóstico apresentava os principais problemas enfrentados pela cidade e direcionava a atenção para os pontos mais graves, um trabalho bem feito e de fácil entendimento para a população.

A partir deste Caderno Diagnóstico, foram elaboradas cartilhas e uma apresentação com o resumo dos principais pontos a serem analisados na elaboração da nova lei de zoneamento. Este material foi apresentado em 13 audiências. Segundo a PMSJC (2010), foram dadas 700 sugestões pela população, sendo que destas, 250 foram acolhidas pela proposta de Lei.

Após a elaboração da proposta de lei, foi realizada nova audiência no mês de março do ano de 2010. Porém, nesta fase, surgiram vários atritos, uma vez que durante a apresentação da proposta de lei, não foram colocadas as principais alterações promulgadas na nova lei, além de haver pouco tempo para análise por parte da população desta nova legislação antes de sua aprovação, e ainda, foram aprovadas 27 emendas com 150 mudanças[2] no último momento "às escuras", sem o conhecimento da sociedade. Diante destes eventos, a Justiça de São José dos Campos concedeu liminar suspendendo os trâmites da nova Lei de

[2] Informação extraída de entrevista da Vereadora Amélia (PT) ao jornal da BAND Cidade em 08/07/2010. (http://www.youtube.com/watch?v=Zwcw6UdGQ8k)

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Zoneamento, em seis de julho de 2010. No entanto, mesmo sem a transparência necessária, a nova lei acabou sendo aprovada em 09 de agosto de 2010.

Tais acontecimentos demonstram que a gestão participativa e democrática da cidade, como previsto pelo Estatuto da Cidade, ocorre parcialmente, segundo interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos. Nas audiências públicas, não há a transparência necessária, a aprovação final da lei não passa pela análise da população, fica restrita aos políticos.

Através da análise do Caderno Diagnóstico elaborado pela PMSJC (2010), foi possível conhecer os principais problemas que atingiam o município e que foram analisados para a elaboração da nova legislação de parcelamento e zoneamento urbano.

No período de 1997 (última lei de zoneamento) até 2009, foram aprovados 53 loteamentos pelo poder público municipal, sendo que a maioria, 80%, pode ser considerada lotes populares, porém se concentraram na periferia da cidade. Segundo a PMSJC (2010), há falta de lotes intermediários na cidade. Existem 101km² de área não ocupada (vazios urbanos) dentro do perímetro urbano, equivalente a 28% do total de área urbanizada, segundo cálculos da Prefeitura; essa área tem um potencial de produção de 131.000 lotes.

O Caderno Diagnóstico também destaca a grande verticalização do município. A Lei Municipal nº165/1997 permitia a verticalização em praticamente toda área urbanizada. Assim, a cidade teve um salto de 359 empreendimentos verticais em 1997 para 665 no ano de 2008, um crescimento de 85%, se considerado os empreendimentos em construção esse número salta para 831 em 2008. Tal fenômeno acaba gerando conflitos em relação à residência horizontal, com a perda de privacidade, problemas de iluminação e circulação (Caderno Diagnóstico Lei de Zoneamento 2010).

Além dos problemas de verticalização e vazios urbanos, são também destacados: a proliferação dos loteamentos clandestinos na zona rural e Várzea do Rio Paraíba do Sul, e a necessidade de regularização fundiária; o grande número de loteamentos fechados na cidade, o que prejudica a circulação; a ocupação de vales que compromete a dinâmica fluvial dos córregos, provocando enchentes e alagamentos; pressão urbana sobre áreas de vegetação nativa; a coleta de esgoto que só atinge 86% da população, sendo que desse montante apenas 45% é tratado (PMSJC, 2010).

Com base no levantamento realizado, estudos técnicos, audiências públicas, Plano Diretor de2006 e trâmites políticos, foi elaborada a nova lei de zoneamento de São José.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

O Capítulo II "Do parcelamento do solo para fins urbanos" determina que o parcelamento do solo para fins urbanos só poderá ocorrer dentro do perímetro urbano, e que quando a área parcelada não for contígua à área urbanizada, o empreendedor deverá executar as obras e serviços de infraestrutura urbana entre a área objeto do parcelamento e a área urbanizada. Desta forma, o poder público passa ao empreendedor os gastos com infraestrutura no loteamento e autoriza a criação de novos loteamentos, desde que sejam dotados de infraestrutura. Neste capítulo, fica ainda determinada a proibição de parcelamento do solo para fins urbanos na zona rural, e também, que os Loteamentos de Chácaras somente serão aprovados na zona urbana.

Neste sentido, a nova legislação busca coibir a criação de loteamentos para fins urbanos na zona rural, e também, o surgimento de loteamentos sem a infraestrutura adequada, como rede de água, esgoto, energia elétrica, ruas pavimentadas etc., pois, como acontece em todo o país, os empreendedores lucram com a venda de lotes sem infraestrutura, que posteriormente passa a ser exigida pela população que ali vive, e recaem sobre o poder público os investimentos em infraestrutura nos loteamentos urbanos, trazendo grandes gastos aos cofres públicos.

Na Seção II "Requisitos urbanísticos e ambientais", a legislação aponta uma série de restrições para o parcelamento urbano, visando à proteção ambiental e social. Assim, fica proibido o parcelamento do solo em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações, terrenos com declividade superior a 30%, terrenos sem condições geológicas favoráveis, terrenos aterrados com materiais nocivos a saúde pública, terrenos onde incidem leis de proteção do meio ambiente e Áreas de Preservação Permanente. A lei ainda prevê uma série de procedimentos para os parcelamentos, que realizarão terraplanagem sobre a cota natural do terreno e projeto de drenagem e macrodrenagem.

Há um grande avanço do ponto de vista social e ambiental, a lei fica mais clara e objetiva quanto ao parcelamento do solo para fins urbanos, colocando restrições ambientais, procurando trazer menos impactos ao meio ambiente, aliado ao crescimento ordenado da cidade.

Quanto ao parcelamento do solo para fins industriais, o empreendimento, após aprovação do anteprojeto pela Secretaria de Planejamento Urbano, deverá apresentar Licença Prévia de Instalação emitida pelo órgão ambiental estadual competente. O parcelamento do solo para implantação de loteamento industrial só será aprovado com os requisitos urbanísticos. Desta forma, exigem-se maiores estudos para a instalação de novas indústrias no município, que deve ser acompanhada de laudo ambiental e reserva de áreas para uso público, permitindo um melhor planejamento do espaço urbano e maior

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

cuidado com o meio ambiente. Há, também, uma maior restrição quanto à classificação das indústrias que podem se instalar no município.

O Art. 193 prevê que a implantação de atividade ou obra causadora de risco ambiental fica sujeita à apresentação do Estudo de Análise de Riscos (EAR), acompanhado do "Mapeamento das Áreas Vulneráveis" (extramuros). O artigo 195 acresce que nos casos em que a atividade também for considerada modificadora de meio ambiente, ou seja, estiver sujeita à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, nos termos da Lei Orgânica do Município e da legislação ambiental vigente, será realizada audiência pública.

A legislação avança também ao colocar normas e diretrizes detalhadas para o licenciamento dos loteamentos, exige uma série de documentos e estudos, principalmente do ponto de vista ambiental, como a localização dos cursos d'água, indicação das APPs, localização e caracterização das fisionomias vegetais nativas, projeto de água e esgoto, laudo geotécnico e hidrogeológico, aprovação da CETESB e do GRAPROHAB, sistema de circulação e pavimentação de vias, calçamento e outros. Desta forma, a nova lei estipula requisitos urbanísticos e ambientais para a criação e aprovação de novos loteamentos, com grande foco na proteção do meio ambiente.

O desmembramento passa a ter normas mais rígidas e a receber mais atenção, para realizar a subdivisão de glebas em lotes, e também, para o desdobro do lote, se exige maior responsabilidade do proprietário. A Seção X aborda a fiscalização e penalidades para tal prática, colocando multa ao infrator e adequação ou demolição da construção.

No Capítulo III "Do zoneamento do território", é proposto um novo Macrozoneamento do Território, alterando oPlano Diretor de 2006 (Lei Complementar nº 306/06), as principais mudanças são a redução do perímetro urbano na região norte, no entorno da SP-050, rodovia que leva a Campos do Jordão, e mudança na área da APA IV, área que vem sendo ocupada por loteamentos fechados de alto padrão.

Estabelecendo comparação entre a Lei Zoneamento nº 428/10 com a sua antecessora, a Lei nº 165/97, pode-se observar que houve uma pequena diminuição quanto a área com zoneamento definido, que passa de 366 km² para 361 km², ou seja, apresenta uma redução de 1,3%. Nesta nova lei vê-se uma redução no número de zonas de uso. Em 1997 eram 22 zonas e na legislação atual são 14. Há uma maior unificação das zonas de uso, o que fica mais claro e de mais fácil entendimento à população como um todo. As zonas são apresentadas de forma generalista no mapa que acompanha a lei, mas o texto da lei apresenta uma divisão mais detalhada para cada zona.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Do ponto de vista social, tem-se a delimitação das Zonas de Interesse Social (ZEIS), possibilitando a regularização fundiária para os assentamentos informais de baixa renda, e também, a delimitação dos loteamentos clandestinos de alto padrão (ZAI), que poderão ser regularizadas e incorporadas às zonas de uso. Na lei nº 165/97, os loteamentos clandestinos ocupavam uma área de 14,54 km², em 2010 esta área aumenta para 20,38 km², representando um crescimento de 40% na área ocupada por loteamentos clandestinos.

A nova lei prevê o fortalecimento dos corredores urbanos, incentivando o setor de comércio e serviços nestas áreas como uma alternativa para evitar grandes deslocamentos e facilitando a mobilidade urbana.

Há maior atenção quanto ao processo de verticalização; estipula-se a categoria residencial multifamiliar vertical, que impõe novos requisitos, como área mínima de lazer e área arborizada. É previsto um mínimo de distância entre um prédio e outro, e entre fachadas. A lei se torna mais rígida quanto à verticalização, restringindo as áreas onde esse processo pode ocorrer e determinando o número máximo de pavimentos.

Desta forma, vê-se que houve avanço na legislação, que passou a ser mais criteriosa e pontual, estabelecendo normas e diretrizes para os problemas diagnosticados pela equipe técnica da prefeitura, mas vemos claramente pontos em que o capital fala mais alto que o ambiental, quando zonas de proteção ambiental se tornam zonas residenciais. O meio ambiente, que é um bem coletivo, de usufruto de todos, passa a ser uso exclusivo de alguns.

ANALISE DA EVOLUÇÃO DAS LEIS DE ZONEAMENTO URBANO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Foi realizada a comparação e analise da evoluçãodas leis de zoneamento urbano da cidade no período de 1960 a 2010. Inicialmente, estabeleceu-se uma classe padrão, agrupando as zonas de uso pelas suas semelhanças, conforme a classificação das zonas nas leis de zoneamento urbano. Assim, chegou-se a uma classe final, como mostra a Figura 1, e a partir desta foi elaborado os mapas ilustrados na Figura 2.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Figura1 – Zoneamento urbano: agrupamento de zonas e classe final

CLASSE FINAL	
ZC	Zona central
ZR	Zona residencial
ZM	Zona mista
ZI	Zona industrial
ZPA	Zona de proteção ambiental
ZCHR	Zona de chácaras
ZEPH	Zona especial de proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural
ZVU	Zona de vazio urbano
ZEIS	Zona de especial interesse social (loteamentos clandestinos de baixo padrão)
ZAI	Zona de assentamento informal (loteamentos clandestinos de alto padrão)
ZEA	Zona especial aeroportuária
NPRF	Núcleos passíveis de regularização fundiária (loteamentos clandestinos não delimitados em lei)

Lei no 428/2010	Lei no 165/1997	Lei no 3.721/1990
ZC = ZC1, 2	ZC = ZC	ZC =ZC1
ZR = ZR1, 2, 3	ZR = ZR1, 2, 3/ ZEPA 2 / ZEPA 4	ZR =ZR 1, 2, 3, 4, 5
ZM= ZUC1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 /ZQA /ZUE1, 2, 3	ZM= ZM1, 2, 3, 4, 5, 6	ZM= ZM1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8/ ZC2, 3, 4
ZI = ZI, ZUPI, ZUD	ZI = ZUPI/ ZETI	ZI = ZUPI 1, 2
ZPA = ZPA1	ZPA = ZEPA 3	ZPA = APA 3, 4, 5/ ZDCA
ZCHR = ZCHR, ZPA 2	ZCHR = ZCHR / ZEPA 1	ZCHR = ZCHR/ APA 1, 2
ZEPH = ZEPH	ZEPH = ZEPH	ZEPH = não se aplica
ZVU = não se aplica	ZVU = ZVU	ZVU = ZVU
ZEIS = ZEIS	ZEIS = ZEIS	ZEIS =não se aplica
ZAI= ZAI	ZAI= não se aplica	ZAI= não se aplica
ZEA= ZEA	ZEA= ZEA	ZEA= CTA (ZE)
NPRF = NPRF	NPRF= não se aplica	NPRF= não se aplica

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Lei no 2.263/1980	Lei no 1606/1971	Zoneamento de Massa - 1961
ZC = ZC1	ZC = Zona central /ZC	ZC = não identificada
ZR = ZR 1, 2, 3	ZR = ZPH	ZR = residencial
ZM = ZC 2, 3, 4/ ZE 1, 2, 6, 7 8, 10, 11, 12	ZM= ZPC	ZM= não se aplica
ZI =ZI 3, 4	ZI = ZPI/ ZI	ZI = industrial
ZPA = ZE 3	ZPA = ZE Banhado	ZPA = áreas verdes
ZCHR = não se aplica	ZCHR = não se aplica	ZCHR = não se aplica
ZEPH = não se aplica	ZEPH = não se aplica	ZEPH = não se aplica
ZVU = não se aplica	ZVU = não se aplica	ZVU = não se aplica
ZEIS = não se aplica	ZEIS = não se aplica	ZEIS = não se aplica
ZAI= não se aplica	ZAI= não se aplica	ZAI= não se aplica
ZEA= CTA- ZE 5	ZEA= CTA	ZEA= CTA
NPRF= não se aplica	NPRF= não se aplica	NPRF= não se aplica

** A área do Distrito de São Francisco Xavier não foi analisada.*

A última lei de zoneamento de 2010 serviu de base para a delimitação das classes, sendo acrescida a zona de vazio urbano (ZVU), que não aparece na lei de 2010, mas aparece nas leis de 1997 e 1990. Buscou-se agrupar as zonas, estabelecendo um número menor de classes e unindo as características comuns entre as zonas. As zonas foram agrupadas com base no texto de lei que as definem. Verificou-se, por exemplo, se a zona permite o uso industrial ou não, se é somente de proteção ambiental ou permite o uso residencial.

A lei de zoneamento nº 428/2010 teve a Zona de Urbanização Controlada (ZUC), a Zona de Qualificação (ZQA) e a Zona de Urbanização Específica (ZUE), que são áreas que permitem o uso misto, residencial, comercial, serviços e industrial, agrupadas e incorporadas à classe final ZM. A Zona de Proteção Ambiental 2 foi agrupada à Zona de Chácara, pois permite a ocupação de baixa densidade e parte dela já vem sendo loteada em condomínios fechados. A Zona de Proteção Ambiental 1 ficou numa classe separada como ZPA, por ser considerada área de proteção ambiental com uso restrito.

Na lei de zoneamento nº 165/1997, tem-se que as Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA) 2 e 4 permitem a ocupação urbana de baixa densidade e são ocupadas por condomínios fechados de alto padrão, e por isso foram incorporadas à zona residencial (ZR) na classe final. Porém, a ZEPA 3 configura-se, conforme a lei, como de grande valor ambiental e paisagísticos, tendo maiores restrições quanto ao seu uso, sendo assim

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

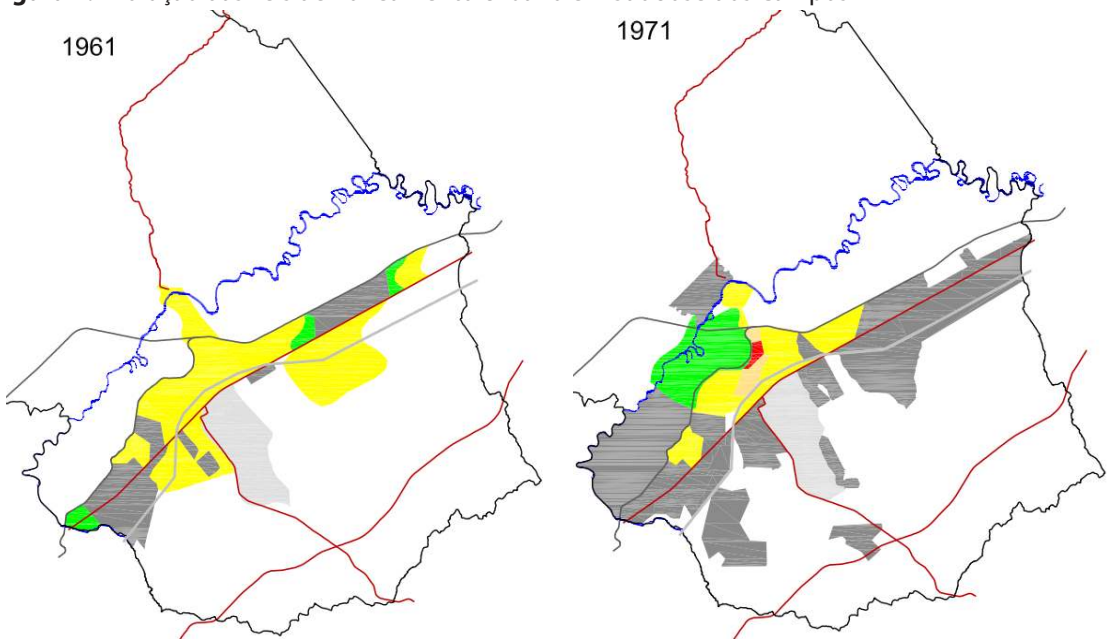
considerada ZPA na classe final. A ZEPA 1 foi incorporada à classe final ZCHR, pois o próprio texto da lei a define como área de chácara de recreio.

O zoneamento urbano de 1990, Lei nº 3.721, teve a Área de Proteção (APA) 1 e 2 incorporadas à classe final ZCHR, uma vez que estas zonas permitiam o uso residencial unifamiliar de baixa densidade e chácara urbana. Na classe final ZPA, foram incorporadas as Zonas de Proteção Ambiental (APA) 3, 4 e 5 e a Zona de Domínio dos Cursos D'água (ZDCA), por apresentarem características semelhantes, com o objetivo de preservação ambiental. A Zona de Proteção de Mananciais (ZPM), mencionada na lei de 1990, não aparece registrada em mapa oficial, ou seja, na prática esta zona não é delimitada e por isso não aparece no mapa final desta tese.

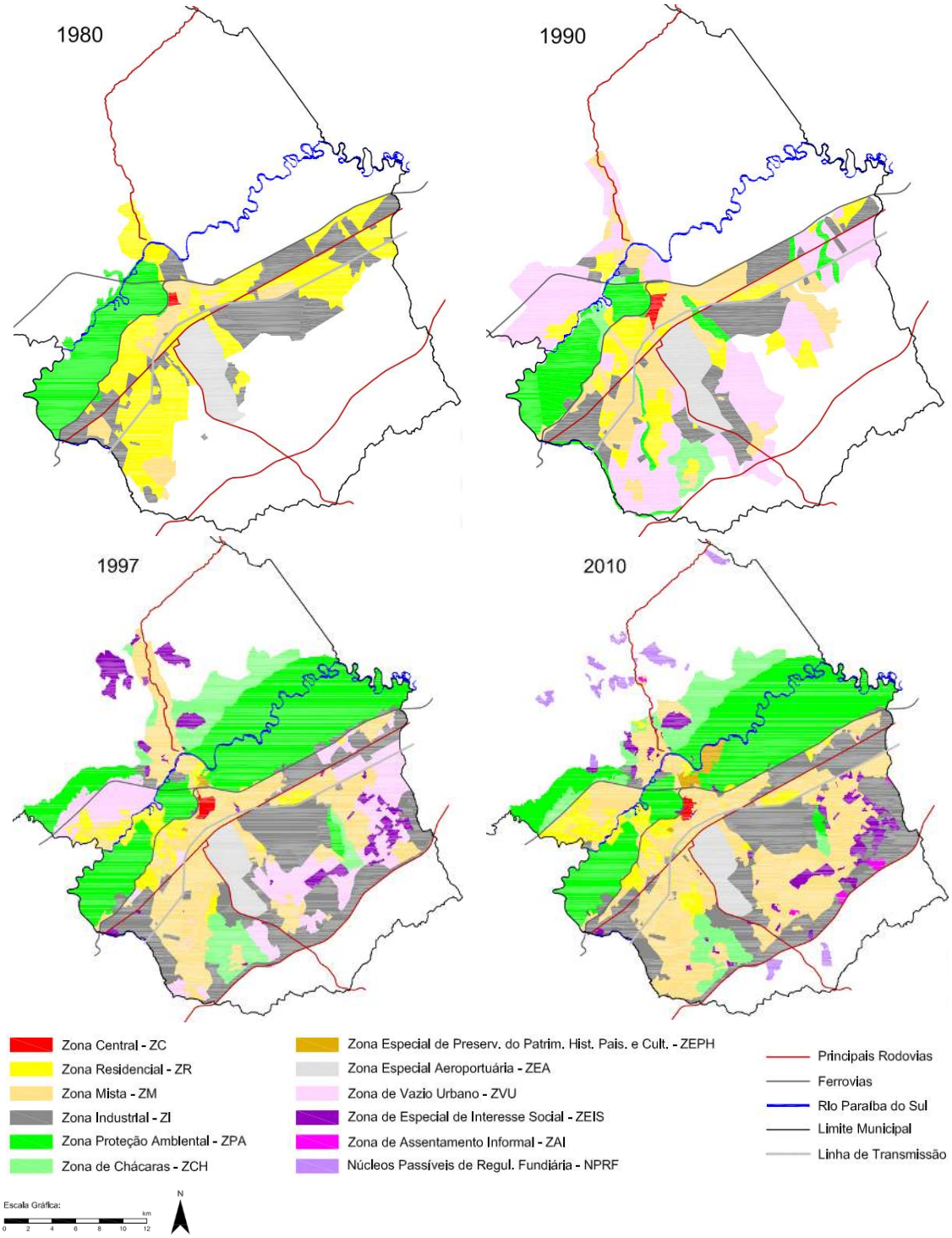
A lei de zoneamento urbano nº 2.263/1980 teve agrupada a Zona Central (ZC) 2, 3 e 4 e a Zona de uso Especial (ZE) 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, e definidas como ZM na classe final, uma vez que são áreas que permitem o uso misto, diversificado. Na lei de zoneamento urbano Lei nº 1.606/1971, não houve modificações nas zonas definidas, apenas a mudança quanto à nomenclatura. A Zona de predominância Recreacional (ZpR) não aparece no mapa final, pois esta foi apenas apontada em lei, porém, a ZpR não foi delimitada e identificada em mapa oficial, na prática ela não foi efetivada. O zoneamento de massa de 1961 tampouco sofreu modificações; apenas alterações na nomenclatura das zonas.

Desta forma, apresenta-se a seguir o conjunto de mapas (Figura 2), que mostra a evolução das leis de zoneamento urbano de São José dos Campos de 1961 a 2010.

Figura 2: Evolução das Leis de Zoneamento Urbano em São José dos Campos



Revista da Anpege
ISSN 1679-768X



Fontes:
Mapa 1961: PMSJ – Plano Preliminar PDDI 1961 (Arquivo da Secretaria de Planjejamento Urbano)
Mapa 1971: Planta da Cidade 1973 (Arquivo Público Municipal – Arq.N.15)
Mapa 1980: PMSJ – Mapa da Lei de Zoneamento de 1980 (Arquivo da Sec de Planejamento Urbano)
Mapa 1990: PMSJC – Mapa da Lei de Zoneamento de 1990 (Arquivo da Sec de Planejamento Urbano)
Mapas 1997 e 2010: PMSJC – Cidade Viva 2011, Secretaria de Planejamento Urbano

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Ao se observar o conjunto de mapas nota-se que as mudanças nas leis de zoneamento urbano são muitas. Praticamente, a cada lei, tem-se uma nova configuração do espaço urbano; falta continuidade entre uma lei e outra; muitas vezes, não houve respeito ao que a lei determinava, observam-se vários pontos de mudanças no uso do solo. Os estudos sobre os mapas da Figura 2foram complementados pelo gráfico apresentado na Figura 3 e pelas Figuras 4 e 5.

Figura 3 – Evolução dos usos nas Leis de Zoneamento de São José dos Campos.

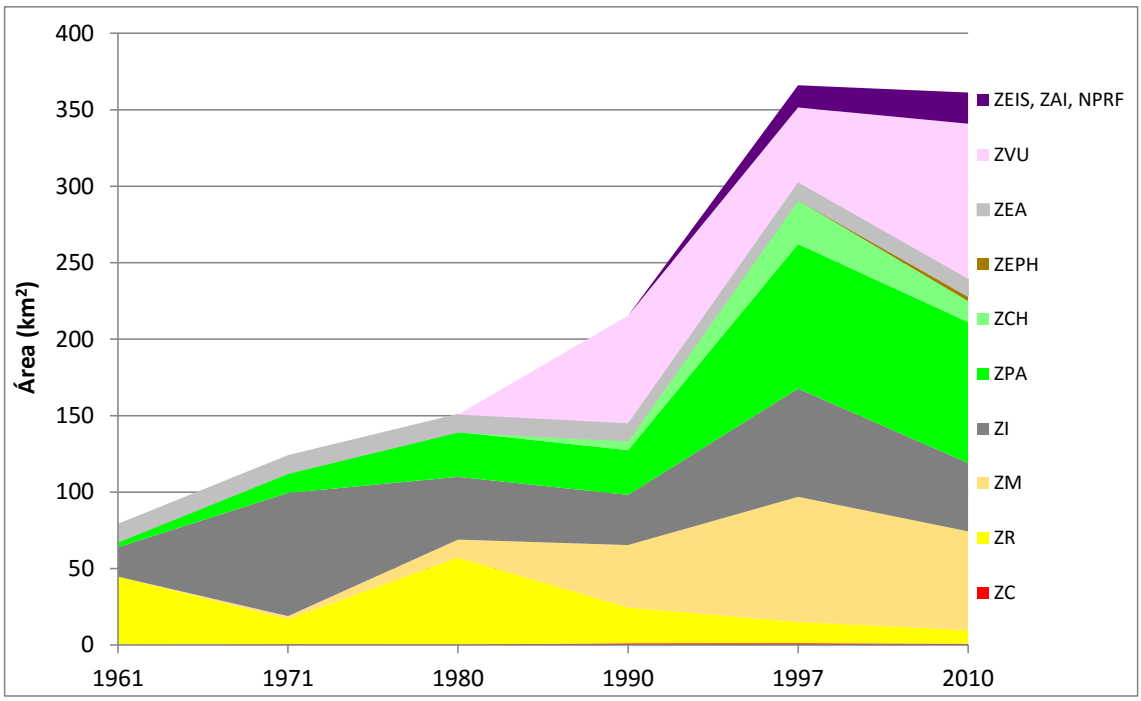


Figura 4 – Evolução dos usos em km² nas Leis de Zoneamento de São José dos Campos.

	Áreas por zona e ano em km²					
	1961	1971	1980	1990	1997	2010*
ZC	---	0.56	0.41	1.16	1.22	0.86
ZR	44.72	16.46	56.85	23.40	13.88	8.96
ZM	---	1.94	11.68	40.83	81.82	64.54
ZI	19.24	80.56	41.04	32.82	70.76	44.68
ZPA	3.52	12.82	29.39	29.23	94.51	92.14
ZCH	---	---	---	6.24	28.54	13.69
ZEPH	---	---	---	---	0.50	3.27
ZEA	11.33	11.33	11.33	11.33	11.33	11.33
ZVU	---	---	---	70.38	48.95	101.42
ZEIS, ZAI, NPRF	---	---	---	---	14.54	20.38
Área Total	**78.81**	**123.67**	**150.70**	**215.38**	**366.05**	**361.27**

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Figura 5 - Evolução das áreas em porcentagem nas Leis de Zoneamento de São José dos Campos.

		Áreas por zona e ano em %					
		1961	1971	1980	1990	1997	2010*
ZC		---	0.5%	0.3%	0.5%	0.3%	0.2%
ZR		56.7%	13.3%	37.7%	10.9%	3.8%	2.5%
ZM		---	1.6%	7.8%	19.0%	22.4%	17.9%
ZI		24.4%	65.1%	27.2%	15.2%	19.3%	12.4%
ZPA		4.5%	10.4%	19.5%	13.6%	25.8%	25.5%
ZCH		---	---	---	2.9%	7.8%	3.8%
ZEPH		---	---	---	---	0.1%	0.9%
ZEA		14.4%	9.2%	7.5%	5.3%	3.1%	3.1%
ZVU		---	---	---	32.7%	13.4%	28.1%
ZEIS, ZAI, NPRF		---	---	---	---	4.0%	5.6%
Área Total		**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Os dados de 2010 foram extraídos da **Erro! Fonte de referência não encontrada. e complementados pelas informações sobre vazios urbanos contidas no Caderno Diagnóstico da Lei de Zoneamento 2010 (p. 24), que mostram os vazios urbanos existentes em São José dos Campos em 2009.*

Como se pode observar no gráfico e tabelas acima, a zona urbana de 1961 aumentou de 78,8km² para 361,27 km² em 2010, ou seja, em 50 anos, o município aumentou o seu perímetro urbano em 358%, porém o crescimento populacional neste mesmo período foi de 709%; aumentou de 77.533 em 1960 para 627.544 habitantes em 2010. O município sofreu um crescimento não só em sua área, mas também, em seu número de habitantes.

No zoneamento de massa de 1961 tem-se uma cidade marcada predominantemente pelo uso residencial. Já em 1971 o uso do solo é marcado pelo predomínio do uso industrial. O uso industrial é permitido às margens do Rio Paraíba do Sul, indo contra as propostas do zoneamento 1961. As áreas de proteção ambiental se concentram em parte do Banhado, e não mais distribuídas pelo território. O uso industrial é permito em meio à área residencial e ocupa 65,1% do perímetro urbano. Este zoneamento é fortemente marcado pela ação do Estado militar, com foco na industrialização e desenvolvimento.

No mapa de 1980, vê-se a expansão da área urbana, indo além dos limites colocado pelo Rio Paraíba do Sul e a ocupação de suas margens. O uso residencial volta a predominar. O Banhado é valorizado e protegido por lei. No mapa de 1990veem-se grandes mudanças. A área urbana tem uma nova expansão. A cidade é marcada pelo uso misto do solo e pelo grande número de vazios urbanos. Uma parte do Banhado é ocupada por chácaras de

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

recreio e pelo uso residencial. Novas áreas de proteção ambiental são criadas em meio à área urbana. A área da APA do Banhado sofre redução.

Em 1997, vê-se a expansão da área urbana, o predomínio do uso misto e o aumento no número de zonas industriais. A área do Banhado diminui em relação à área definida em 1990 e ao Plano Diretor de 1995, devido ao avanço da zona residencial. As demais áreas de proteção ambiental no meio urbano, delimitadas em 1990, praticamente desaparecem. O número de vazios urbanos é bastante significativo. Neste mapa, aparecem as ZEIS, ou seja, as áreas onde os loteamentos clandestinos foram delimitados, sendo que estes se encontram na periferia da cidade.

No mapa de 2010, tem-se a retração do perímetro urbano na região norte. Os vazios urbanos não aparecem no mapa, mas na prática eles ainda existem e correspondem a 28% do perímetro urbano, como mostra a Tabela 3. Das áreas de vazios urbanos, tem-se que 10,2% estão em ZR, 14,4% em ZCH, 46,4% em ZM e 29,1% em ZI (Caderno Diagnóstico Zoneamento 2010, p. 24). Na maior parte da cidade o uso do solo é definido como uso misto, no entanto, há grande presença do uso industrial. Vê-se o aumento no número de ZEIS (loteamentos clandestinos de baixo padrão) e a delimitação da ZAI (loteamentos clandestinos de alto padrão) e dos Núcleos Passíveis de Regularização (NPRF), que são novos loteamentos clandestinos não incorporados às ZEIS, e entre estes, têm-se lotes de baixo e alto padrão.

O município é marcado pelo grande número de vazios urbanos, que poderiam ser mais bem aproveitados, evitando a expansão da área urbana. Nos dois últimos mapas de 1997 e de 2010, vê-se que parte dos loteamentos clandestinos existentes no município são mapeados, estes representam uma grande área, houve um aumento no número e tamanho desses loteamentos de 1997 a 2010, e não se efetivou uma política de fiscalização e regularização desses loteamentos. Neste sentido, faltam políticas públicas mais eficazes de ocupação dos vazios urbanos, controle da expansão urbana e de proteção ambiental, em especial do Banhado.

No Zoneamento de 2010, notam-se modificações no macrozoneamento, sobretudo nas Áreas de Proteção Ambiental. A presença de loteamentos clandestinos é identificada principalmente nas APA III e IV. A APA IV novamente tem sua área diminuída e convertida para zona urbana. Por meio dos mapas da Figura 1 observa-se que a APA IV (do Banhado) definida em 1995, possuía uma área de 105,04km^2, porém, essa mesma APA no zoneamento 2010 possui uma área de 93,73km^2. Desta maneira, a APA IV sofreu uma redução de 10% em sua área total. O Banhado, teve parte de sua área transformada em zona residencial de alto padrão, em condomínios fechados. O meio ambiente, que deveria ser de uso de todos, passa a ser privilégio de poucos.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

CONCLUSÕES

No Brasil, o planejamento urbano teve pouca atuação prática, se pautou basicamente em leis de zoneamento urbano e planos diretores, sem ter participação da população. As políticas públicas urbanas quase sempre são voltadas para os anseios da elite dominante; apenas uma parte da cidade é planejada e recebe as dotações do Estado, a chamada cidade legal; a outra parte da cidade cresce sem planos, sem regras e sem leis, sendo designada por muitos autores como cidade ilegal.

Por meio do estudo das leis de zoneamento urbano de São José dos Campos observa-se que nem sempre há sintonia entre as leis de zoneamento; muitas vezes, há mudanças drásticas no uso do solo entre uma lei e outra. Observam-se conflitos entre o uso residencial e o uso industrial, e também, entre o uso residencial e ambiental. As áreas de proteção ambiental, em especial o Banhado, sofrem uma grande descaracterização pelo avanço do uso residencial, e por outro lado, temos a expansão da área urbana e aumento no número de vazios urbanos. Todas essas mudanças no uso do solo têm relação direta com a qualidade de vida urbana e com o equilíbrio ambiental, trazendo grandes alterações ao ambiente urbano.

Na análise do conjunto de mapas apresentado, observa-se que o município de São José dos Campos apresentou uma grande expansão urbana nas últimas décadas. Houve crescimento das zonas mistas, surgindo novas centralidades ou subcentros, descaracterizando de certa forma o zoneamento funcional e possibilitando um maior dinamismo urbano. As zonas industriais são marcantes no município, evidenciando o forte perfil industrial que a cidade apresenta e ação do Estado.

Constatou-se que houve aumento no número e área dos loteamentos clandestinos, e que em nenhum momento houve retrocesso em sua prática, o que prova que as leis de zoneamento e planos diretores nunca conseguiram barrar o crescimento da cidade ilegal. A maioria dos loteamentos está localizada na periferia da cidade, muitos ocupam a zona rural e áreas de proteção ambiental. Muitos são cortados por córregos e invadem áreas de preservação permanente, como estes loteamentos não possuem infraestrutura mínima, rede de água e esgoto e coleta de lixo, estes córregos ficam sujeitos à poluição. Para a implantação desses loteamentos, não há estudo e respeito as leis, ou seja, crescem a par do planejamento elaborado para "a cidade".

Por meio da comparação do macrozoneamento estabelecido nos últimos quinze anos, é possível identificar a perda de área de proteção ambiental no município. O meio ambiente em vários pontos sofre degradação pela expansão urbana. A área de proteção ambiental,

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

que incide sobre o Banhado vem sendo transformada em moradias de luxo, atraída pela presença de áreas verdes com grande riqueza paisagística, no entanto, estas se tornam menor e menos rica ambientalmente, devido à expansão urbana. A área que deveria ser privilegiada por todos é revertida para satisfação de poucos. Como se vê, a especulação imobiliária e o capital têm grande ação na ocupação do espaço.

BIBLIOGRAFIA

1. CHUSTER, V. (2000). **O zoneamento em São José dos Campos**: 1971 a 1997. Dissertação (mestrado) - Universidade do Vale do Paraíba, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, São José dos Campos, 2000.
2. COSTA, P. E. O. (2007).**Legislação urbanística e crescimento urbano em São José dos Campos.** (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, 2007.
3. COSTA, S. M. F., SOUZA, A. A. M., BARROS, N. e NOVAES JUNIOR, R. (2008). Processo de horizontalizarão e verticalização em São Jose dos Campos de 1950 a 2000. In: PAPALI, M. A. (org.) **Histori(cidade)s**: um olhar multidisciplinar. São José dos Campos: Univap. São Paulo: Annablume, 2008.
4. LESSA, S. N. (2001) São José dos Campos: o planejamento e a construção do polo regional do Vale do Paraíba. (Tese de doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2001.
5. _____ (2008).construção do polo regional do Vale do Paraíba: planejamento regional e ordenamento territorial de São José dos Campos. In: PAPALLI, M.A. e ZANETTI, V. (orgs). **Os Campos da Cidade: São José Revisitada**. São Paulo: Intergraf. Série São José dos Campos: História e Cidade, vol. 1. 2008
6. OLIVEIRA, J. O. S. (1999). **São José dos Campos**: evolução histórica e diretrizes urbanas. São Jose dos Campos, São Paulo: J.O.S. de Oliveira, 1999.
7. PMSJC - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (2011). **Cidade Viva 2011, Banco de dados do Spring**. [CD-ROOM]. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. São José dos Campos. 2011.
8. PMSJC - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.(2010).**Caderno Diagnóstico da Lei de Zoneamento de 2010**. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/planejamento_urbano.aspx>. Acesso em: 08 de jun de 2010.
9. PMSJC - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.(1961). **Plano Preliminar do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado 1961**. Arquivo da Secretaria de Planejamento Urbano de São José dos Campos. Paço Municipal. São José dos Campos. 1961.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

10. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (1971). **Lei Municipal nº 1.606, de 13 de setembro de 1971**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

11. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (1980). **Lei Municipal nº 2.263, de 04 de janeiro de 1980**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

12. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (1990). **Lei Municipal nº 3.721, de 25 de janeiro de 1990**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

13. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (1995). **Lei Complementar nº121, de 27 de abril de 1995**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

14. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (1997). **Lei Complementar nº 165, de 15 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

15. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (2006)..**Lei Complementar nº 306, de 17 de novembro de 2006.** Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

16. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (2010)**. Lei Complementar nº 428, de 9 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/>. Acesso em: 20 jul. 2011.

17. VILLAÇA, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

18. _____. (1995). **A crise do planejamento urbano**. São Paulo em Perspectiva. (9) 2. 1995. Disponível em: <http://201.55.54.204/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf> Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

Artigo recebido em 22 de dezembro de 2015.
Artigo aceito em 20 de abril de 2016.