



PARCELAMENTO DO SOLO, EXPANSÃO URBANA E OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM CIDADES MÉDIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – 2000-2022

Estado, políticas públicas e desenvolvimento regional

RESUMO

Este trabalho apresenta dados preliminares de pesquisa de Mestrado que tem como objeto de análise os processos de expansão urbana e os respectivos parcelamentos do solo que resultaram na celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) mediados pelo Ministério Público em duas cidades médias do estado de São Paulo, Bauru e Marília, no período de 2000 a 2020. A pesquisa objetiva analisar se o TAC é um instrumento eficaz de mediação entre os interesses dos agentes do mercado imobiliário e o município na contrapartida de investimentos de políticas públicas. A pesquisa tem como procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica; caracterização urbanística e legislativa de Bauru e Marília; e levantamento quantitativo, territorial e urbanístico dos TACs. Como resultado, pretende-se demonstrar a atuação dos atores envolvidos (Poder Executivo, Ministério Público e mercado imobiliário), analisar a relevância e a incidência das contrapartidas em investimentos de políticas públicas.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta; parcelamento do solo; desenvolvimento urbano.

ASPECTOS ANALÍTICOS E METODOLÓGICOS

O desenvolvimento urbano ao longo do século XX, com o avanço da industrialização, transformou o Brasil rural em urbano (31,3% para 81,2% de taxa de urbanização). Além das grandes concentrações nas capitais e seu entorno, ocorreu a desconcentração econômica e demográfica para as cidades médias (IBGE, Censo 2010). Esse fenômeno de interiorização do desenvolvimento foi especialmente impactante no interior paulista (Cano, 1988; Tavares, 2018) transferindo problemas urbanos dos grandes centros, capitais e regiões metropolitanas (Negri, 1996). O espaço urbano, isento de controle e regulamentação, cresceu de forma desordenada, ensejando um cenário escasso em infraestrutura urbana, desigualdades sociais e violações ambientais. A primeira legislação específica sobre o parcelamento do solo ocorreu com a Lei Federal nº 6766/79 e só houve avanço na ordem urbanística com a Constituição Federal de 1988, garantindo a função social da cidade e da propriedade, princípio confirmado e regulamentado pela Lei Federal nº 10257/01 (Estatuto da Cidade). A proteção legal urbanística progrediu, no entanto, verifica-se que tem sido sistematicamente descumprida por agentes do mercado imobiliário e pelos municípios, os quais têm a competência pela fiscalização nas demandas de parcelamento de solo. Paralelamente, compete ao Ministério Público o



dever de fiscalizar a lei e, para tanto, este tem utilizado amplamente, como meio de solução extrajudicial de conflitos urbanísticos, o Termo de Ajustamento de Conduta (Nery, 2012).

A metodologia utilizada para a identificação e análise dos TACs em fiscalização das cidades médias do interior do estado de São Paulo referente ao parcelamento, uso e ocupação do solo, no período de 2000 a 2022, foi dividida em três etapas: 1. Planejamento; 2. Coleta e Triagem dos dados e 3. Definição dos parâmetros e análise dos dados (Kitchenham, 2004).

O levantamento preliminar foi realizado com base nos dados do *site* do Ministério Público do Estado de São Paulo (<https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTac>) para selecionar os TACs no recorte temporal de vinte e dois anos (2000-2022), tendo sido utilizadas as palavras-chave “parcelamento de solo” e “habitação e urbanismo” no campo assunto, mediante duas triagens: na primeira foram identificados 95 documentos, ou seja, a consulta resultou em 95 TACs realizados em todas as cidades do estado de São Paulo e na segunda, obteve-se um total de 27 documentos nas cidades médias (Tabela 1).

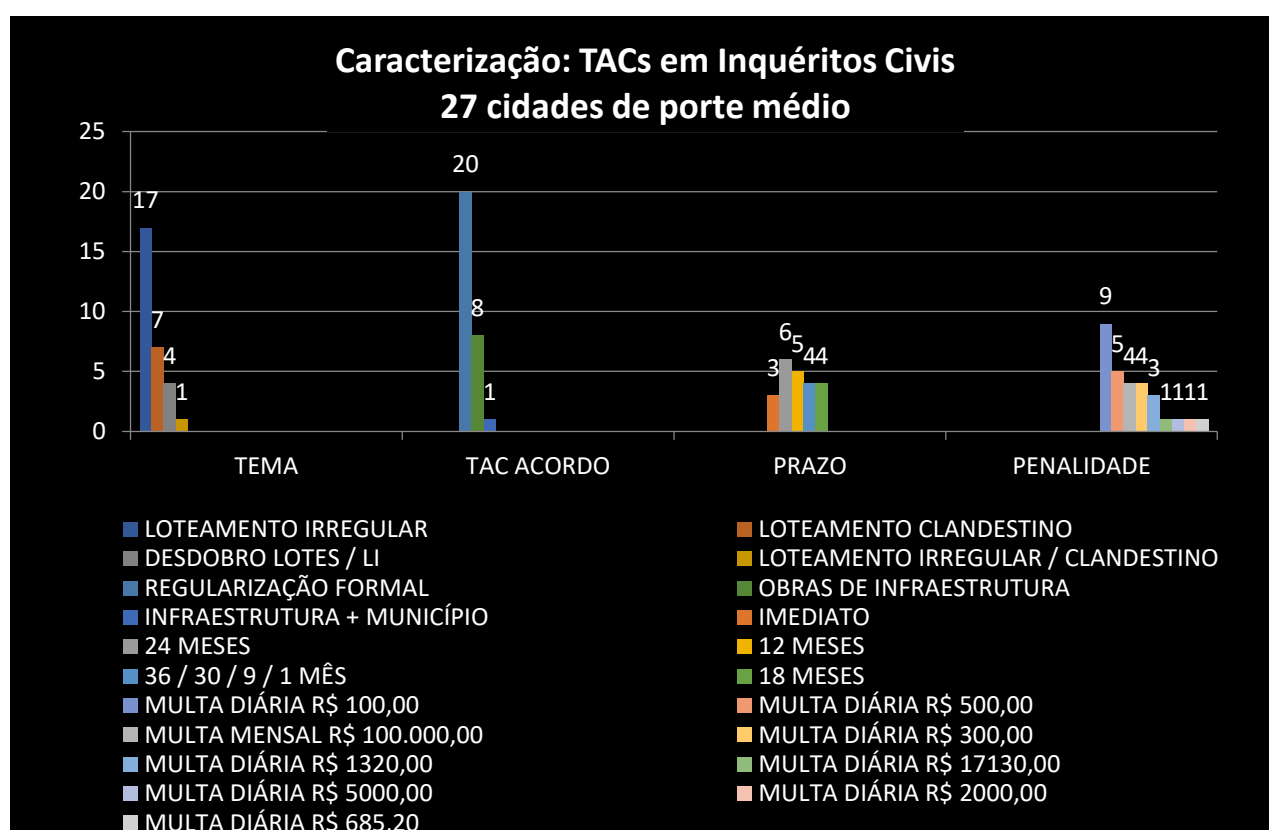
Tabela 1: Sistematização da pesquisa de documentos (TACs)

Site	Filtros			Nº de documentos
Ministério Público do Estado de São Paulo	Dados de entrada	Palavras-chave	Habitação e Urbanismo Parcelamento de solo	
		Ano de fiscalização	2000-2022	
	Triagem (1)	Tipo de documento	TAC	95
	Triagem (2)	Porte da cidade	MÉDIA	27
	TOTAL			27

Fonte: elaboração própria, com base em dados do *site* do Ministério Público do Estado de São Paulo.

A complexidade do assunto exigiu duas fases para definição dos parâmetros e análise dos dados: na primeira, em planilha do Excel, adotou-se como parâmetros: tipo e número do documento, palavra-chave, área de atuação, tema, assunto, cidade, objeto, partes, TAC, prazo, penalidade, *site*, situação; na segunda fase, em tabela do Word, foram adotados como parâmetros: tipo e número do documento, cidade, assunto, TAC, prazo e penalidade, obtendo-se a caracterização dos resultados da análise da pesquisa (Gráfico 1).

Gráfico 1: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs)

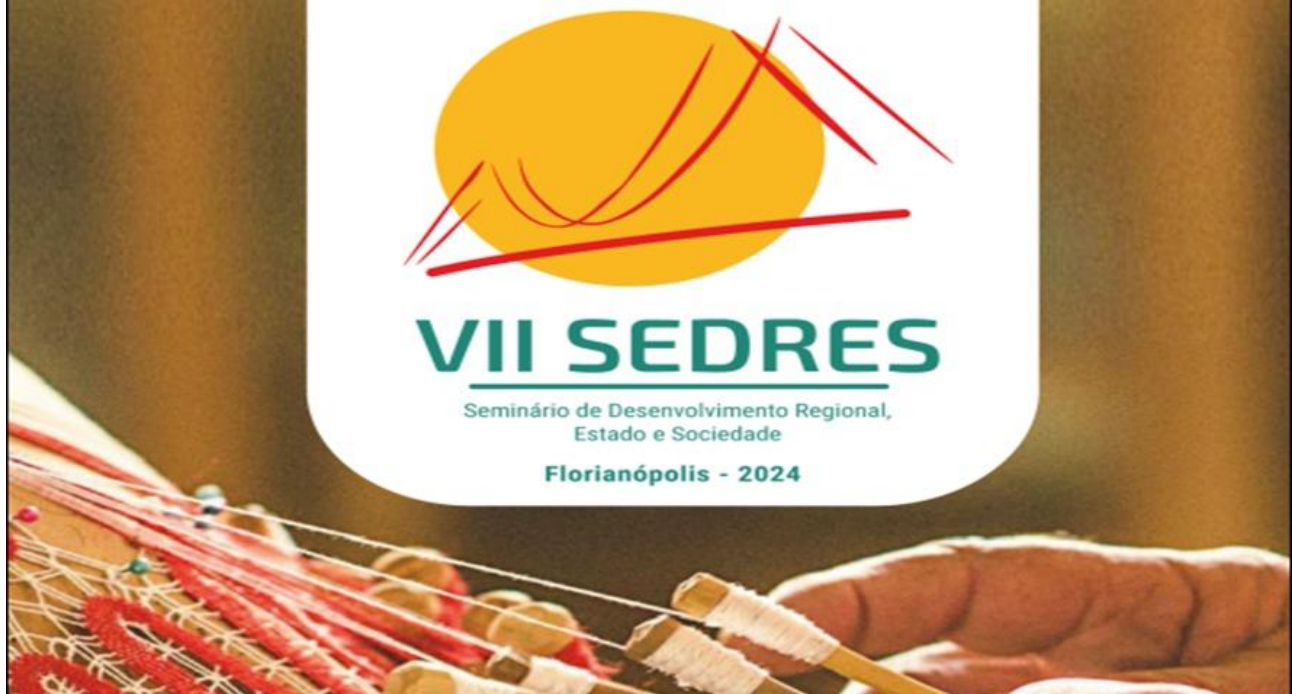


Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES PARCIAIS

O objeto de estudo do trabalho na seleção de TACs reporta-se às cidades médias, tema sobre o qual não há consenso na literatura (Sposito, 2010). Esta pesquisa adota uma dupla caracterização, ou seja, compreender tanto a capacidade de Bauru e Marília como polarização regional de “capitais sub-regionais” quanto à escala populacional. Conforme dados do Censo de 2022 do IBGE, para efeito de uma amostragem mais ampla, podem ser mencionados como municípios com tais características no interior paulista: Americana (243.674 habitantes); Araraquara (250.304 habitantes); Bauru (388.686); Bragança Paulista (181.556 habitantes); Jaú (132.351 habitantes); Marília (238.605 habitantes); Presidente Prudente (226.692 habitantes); Rio Claro (206.950 habitantes); São Carlos (256.898 habitantes) e Taubaté (311.912 habitantes).

O estudo em processo inicial viabiliza demonstrar apenas resultados parciais, pois a análise será estendida aos TACs em Ações Cíveis Públicas limitadas aos municípios de Bauru e Marília. Entre-



tanto, o Gráfico 1 atesta que somente um acordo entre as partes litigantes contempla a contrapartida para investimentos em infraestrutura em obrigatoriedade ao município.

RELAÇÃO COM A SESSÃO TEMÁTICA

O tema se relaciona com a sessão temática na medida em que aborda a participação dos municípios no controle do parcelamento do solo, como responsável pelas políticas de desenvolvimento urbano (conforme estabelece o art. 182 da Constituição Federal), nos termos da Lei Federal nº 6766/76.

REFÊRENCIAS

CANO, Wilson (org.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*. Coleção Economia Paulista, v.1, n.1. São Paulo: Seade, 1988.

KITCHENHAM, B. A.; DYBA, T.; JORGENSEN, M.. *Evidence based software engineering*. In: *Proceedings of the 26th international conference on software engineering*. IEEE Computer Society, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Consulta por Tipo de Procedimento com TAC homologado*. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://sispmpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTac>. Acesso em: 27 abril. 2023

NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: UNICAMP, 1996.

NERY, A. L. A. *Compromisso de Ajustamento de Conduta - Teoria e Análise de Casos Práticos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SPOSITO, B. E. M.. *Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização*. Revista Geografia. v. 35, nº 1, 2010. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/issue/view/849>. Acesso em 25 set.2022

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