UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

SORAYA DE PAULA ROSARIO

**Potencialidades e limites da outorga onerosa do direito de construir: o caso de
São José dos Campos (SP)**

São Paulo
2018

SORAYA DE PAULA ROSARIO

**Potencialidades e limites da outorga onerosa do direito de construir: o caso de
São José dos Campos (SP)**

Versão Original

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção de título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Jorge Bassani

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Rosário, Soraya de Paula
Potencialidades e limites da outorga onerosa do
direito de construir: o caso de São José dos Campos
/ Soraya de Paula Rosário; orientador Jorge Bassani.
- São Paulo, 2018.
122.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura
e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de
concentração: Planejamento Urbano e Regional

1. Outorga Onerosa do Direito de Construir. 2.
Estatuto da Cidade. 3. Planejamento Territorial
Urbano. 4. Políticas Públicas. I. Bassani, Jorge,
orient. II. Título.

ROSÁRIO, S. de P. **Potencialidades e limites da outorga onerosa do direito de construir:** o caso de São José dos Campos (SP). Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jorge Bassani

Instituição: FAU-USP

Julgamento: _____

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento: _____

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento: _____

À minha mãe, *Nadir*, que se faz luz na minha vida.

Ao meu filho *Heitor* e sobrinha *Gabriela*, fontes de inspiração, com todo o meu amor.

Aos meus irmãos *Renata* e *Rafael*, esteios do meu equilíbrio e força.

AGRADECIMENTOS

Tenho muito a agradecer a todos que se fizeram presentes durante este processo de imensurável aprendizado.

A iniciar pelo arquiteto e amigo, Prof. Dr. *Emmanuel Antônio dos Santos (In memoriam)*, que foi o grande responsável por me inserir no mundo dos urbanistas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. *Jorge Bassani*, por me aceitar como orientada, por me guiar nesta jornada, por toda lucidez e conhecimento transmitido, além da paciência, cuidado e pela credibilidade em meu trabalho.

Ao Prof. Dr. *Eduardo Alberto Cusce Nobre* e Profa. Dra. *Camila D'Ottaviano* pela sensibilidade na condução da minha qualificação e assertividade nas proposituras sugeridas.

Ao amigo e Prof. Dr. *Pedro Ribeiro Moreira Neto*, por toda disponibilidade em repassar seus profundos conhecimentos sobre a nossa cidade de São José dos Campos, sobre o Vale do Paraíba e sobre todas as questões de cidades que pudemos conversar.

Aos demais **professores** da FAU que muito me inspiraram e me motivaram a seguir adiante. Aos colegas de trabalho que contribuíram com este feito. Aos familiares e amigos que implacavelmente foram solidários.

Gratidão.

EPÍGRAFE

“A compreensão do processo de produção do espaço urbano no qual virtualmente todos vivemos é um dos primeiros passos mais importantes para a emancipação do homem-cidadão contemporâneo”.

Roberto Luís Monte-Mór (2005)

RESUMO

ROSÁRIO, S. de P. Potencialidades e limites da outorga onerosa do direito de construir: o caso de São José dos Campos (SP). 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

O Estatuto da Cidade, lei federal N. 10.257/01, reconhecido como marco regulatório de promoção da reforma urbana, passados mais de quinze anos de sua aprovação, têm sido deveras debatido quanto à sua real eficácia, em razão da inoperância de aplicabilidade de seus instrumentos urbanísticos. Esta dissertação tem como objetivo geral demonstrar, a partir de um estudo de caso, quais são os entraves enfrentados na aplicabilidade de um instrumento, para além da condição rasa da dificuldade política. Neste sentido, a narrativa revela como transcorreram as questões técnicas que permearam a implementação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, desencadeadas durante o processo de desenvolvimento do projeto de lei de regulação do uso do solo na cidade de São José dos Campos. A partir da leitura de documentos, disponibilizados em endereço eletrônico da prefeitura na época, ou de materiais elaborados e desenvolvidos como consequência da atividade enquanto técnica da gestão pública, foram descritas algumas etapas administrativas e legais, referente ao processo deste projeto de lei. A pesquisa descortina os interesses diversos nas condutas das relações intersetoriais dos atores representativos da sociedade e os caminhos adotados na busca de consensos. Ao final intenciona-se evidenciar a potencialidade de o instrumento e antagonicamente suas limitações de implementação, e fundamentalmente, contribuir na reflexão para a busca de estratégias de reversão do cenário atual.

Palavras-chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir. Estatuto da Cidade. Planejamento Territorial Urbano. Políticas Públicas.

ABSTRACT

ROSÁRIO, S. de P. **Potentialities and limits of the onerous granting of the right to build**: the case of São José dos Campos (SP). 2018. 122 f. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) - Faculty of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The City Statute, Federal Law N. 10.257 / 01, recognized as a regulatory framework for the promotion of urban reform, more than fifteen years after its approval, has been seriously debated as to its real effectiveness, due to the inoperability of its applicability. urban tools. This dissertation aims to demonstrate, from a case study, what are the obstacles faced in the applicability of an instrument, beyond the shallow condition of political difficulty. In this sense, the narrative reveals how the technical issues that permeated the implementation of the Onerous Right of Building instrument, triggered during the development process of the land use regulation project in the city of São José dos Campos, From the reading of documents, made available at the city's electronic address at the time, or materials developed and developed as a consequence of the activity as a public management technique, some administrative and legal steps were described regarding the process of this bill. The research reveals the diverse interests in the conduct of the intersectoral relations of the representative actors of society and the paths adopted in the search for consensus. In the end, it is intended to highlight the potentiality of the instrument and, in an antagonistic way, its limitations of implementation, and fundamentally, to contribute to the reflection for the search of strategies of reversion of the current scenario.

Keywords: Granting the right to build Costly. The city's status. Urban Land Planning. Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	As articulações dos instrumentos entre si	31
Figura 2 -	Solo criado	32
Figura 3 -	Esquema de composição do valor da terra	41
Figura 4 -	Possibilidade de ocupação de um lote a partir do mesmo CA básico	46
Figura 5 -	Mapa de localização de São José dos Campos	48
Figura 6 -	Região Metropolitana do vale do Paraíba e Litoral Norte	49
Figura 7 -	Evolução dos limites da zona urbana	60
Figura 8 -	Densidade em São José dos Campos	66
Figura 9 -	Mapa de verticalização	66
Figura 10 -	Legislação vigente no município no período da pesquisa	71
Figura 11 -	Mapa 02 – Anexo 03 – Plano diretor LC 306/06	73
Figura 12 -	Regiões geográficas na Zona Urbana conforme a Lei Complementar nº 428/10	74
Figura 13 -	Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAM permitido na LC 165/97	76
Figura 14 -	Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAM permitido na LC 428/10	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de empreendimentos aprovados no período de 2007 a 2014	72
Tabela 2 –	Área estimada de cada região geográfica conforme legislação Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) dos projetos de	74
Tabela 3 –	empreendimentos residenciais multifamiliar e comercial por região geográfica no período de 2007 a 2014	75
Tabela 4 -	Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAM permitido na LC 165/97 por região geográfica	78
Tabela 5 -	Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAM permitido na LC 428/10 por região geográfica	79
Tabela 6 –	Valores estimados de área de solo criado, em m ² , total por ano e por região, período de 2007 a 2014	80
Tabela 7 –	Estimativa de percentual de oferta de solo criado e de solo criado, em km ² , no período de 2007 a 2014	83
Tabela 8 –	Valor preponderante dos terrenos por região na cidade de São José dos Campos – Referência data-base 2015	83
Tabela 9 –	Valores estimados de solo criado, em R\$, total por região, no período de 2007 a 2014	84
Tabela 10 –	Valores de investimentos realizados na cidade de São José dos Campos, no período de 2007 a 2014	86
Tabela 11 –	Quadro comparativo dos investimentos realizados na cidade e o solo criado preterido, no período de 2007 a 2014	87
Tabela 12 –	Quadro comparativo das receitas e despesas no Ano de 2014 e o solo criado preterido no período de 2007 a 2014	87
Tabela 13 –	Quadro com as despesas no Ano de 2014 por órgão e função	88
Tabela 14 –	Coeficientes de aproveitamento básico na consulta pública e no projeto de lei de uso e ocupação do solo no ano de 2015 Coeficientes de aproveitamento básico transitório e de	102
Tabela 15 –	aproveitamento máximo na consulta pública e projeto de lei de uso e ocupação do solo no ano de 2015	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Valores estimados de área de solo criado, em m ² , total por ano e por região, período de 2007 a 2014	80
Gráfico 2 –	Valores estimados de área de solo criado, em m ² , total no período de 2007 a 2014, por região	81
Gráfico 3 –	Valores estimados de área de solo criado, em m ² , total por ano e por região no período de 2007 a 2014	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Trajetória do desenvolvimento do projeto de lei de uso e ocupação do solo	92
Quadro 2 –	Críticas à LC Nº 428/10 e sugestões para construção da nova lei	95
Quadro 3 –	Críticas à LC Nº 428/10 e sugestões para construção da nova lei	96
Quadro 4 –	Críticas à LC Nº 428/10 e sugestões para construção da nova lei	99
Quadro 5 –	Fator redutor estratégico apresentado no texto da consulta pública e do projeto de lei de uso e ocupação do solo no ano de 2015	104
Quadro 6 –	Regras para implementação da OODC no texto da consulta pública do projeto de lei e no texto do projeto de lei nº 10/2015	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACONVAP	Associação das Construtoras do Vale do Paraíba
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEA	Associação de Engenheiros e Arquitetos
ASSEIVAP	Associação das Empresas Imobiliárias do Vale do Paraíba e Litoral Norte
AT	Área do Terreno
ATL	Assessoria Técnica Legislativa
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAB	Coeficiente Básico de Terrenos
CAM	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CNAE	Comissão Nacional de Atividades Espaciais
CNPU	Conselho Nacional de Política Urbana
CPEU	Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
CTA	Centro Técnico da Aeronáutica
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhaça
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EPCA	Estoque de Potencial Construtivo Adicional
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FR _e	Fator Redutor estratégico
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LC	Lei Complementar
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDE	Plano Diretor Estratégico
PEU	Plano de Estruturação Urbana
PIB	Produto Interno Bruto
PMSJC	Prefeitura Municipal de São José dos Campos

RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RMVPL	Região Metropolitana do vale do Paraíba e Litoral Norte
SPU	Secretaria de Planejamento Urbano
UNESP	Universidade Estadual Paulista
Vp	Valor preponderante
ZC	Zona Central
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPA	Zona Especial de Proteção Ambiental
ZEPH	Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico
ZM	Zona Mista
ZQA	Zona de Qualificação
ZR	Zona Residencial
ZUC	Zona Urbana Controlada
ZUD	Zona de Uso Diversificado
ZUPI	Zona de Uso Predominantemente Industrial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: a construção de um direito	21
1.1 O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos	26
1.2 As bases conceituais no solo criado	32
1.3 O instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir	38
1.4 Comentários sobre o direito de propriedade, o direito de construir e o coeficiente de aproveitamento	44
2 O PLANEJAMENTO URBANO E A DINÂMICA IMOBILIÁRIA EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	48
2.1 Caracterização do Município	48
2.2 São José dos Campos: cidade e sociedade	50
2.3 Planejamento urbano e dinâmica imobiliária	56
2.4 Potencialidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade	67
2.4.1 O valor estimado do solo criado no período de 2007 a 2014	71
2.4.2 Os investimentos na cidade no período de 2007 a 2014	85
2.4.3 Inferência	88
3 O PROJETO DE LEI DE 2015	91
3.1 O processo de elaboração do Projeto de Lei n. 10/2015	91
3.2 Os atores sociais e suas intervenções	94
3.3 A OODC no projeto de lei	99
3.4 A repercussão da OODC	106
3.5 A tramitação do projeto de lei na casa legislativa	108
4 CONCLUSÕES	113
REFERÊNCIAS	116

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação foi construída a partir de uma experiência prática na gestão pública, que por meio da aplicação metodológica de ferramentas acadêmicas, resultou em pesquisa. Cabe apontar que o trabalho propõe contribuir com respostas à indagação de muitos pesquisadores no Brasil a respeito da inoperância dos instrumentos urbanísticos na reconfiguração das cidades brasileiras. E esta contribuição apoia-se nesta experiência prática vivenciada na Prefeitura Municipal de São José dos Campos, com a oportunidade de participação na elaboração de um projeto de lei de regulação urbanística. Alude-se a este fato, preliminarmente, com o intuito de esclarecer e trazer luz ao roteiro do objeto estudado e sua problemática destacada.

A cidade, sob sua configuração geográfica e espacial, fisicamente distribuída sobre um território, espaço sensível aos olhos, retrata-se modesta, quando comparada à complexidade das relações sociais as quais é submetida, relações intrínsecas à formação deste espaço construído. A cidade toma-se de vida ao ser acionada por seu princípio ativo, conforme delineado por Santos (2014, p. 12) que “são os processos sociais representativos de uma sociedade”. E ao tomar-se de vida, acionada por seu princípio ativo, a cidade assume matizes diversos e sistêmicos, oriundos de sua formação histórica e social, dentro do seu contexto local e regional, o que constitui, assim a sua biografia e sua individualidade.

A pesquisa mais aprofundada revelou o grau desta complexidade nas relações sociais que envolvem o entendimento das práticas administrativas e legislativas do poder público, além da própria leitura dos contextos possíveis quando se está na atividade prática. O avanço da pesquisa conduziu à elucidação das teorias da produção do ambiente urbano, e como num laboratório presencial, pode-se vivenciar as tensões geradas pelos atores deste espaço construído e suas relações de interdependência: a cidade e o capital na sua concepção concreta, como base física de infraestrutura; a cidade e o capital imobiliário, objeto claro de lucro; a cidade e o trabalhador, na busca incessante do direito à moradia; a cidade e o Estado, no limiar da proximidade e do afastamento desta relação tão necessária do ponto de vista de justiça social, porém tão contraditória pelos atos regulatórios.

Nesta perspectiva a dissertação se ampara nas questões técnicas que permearam as dificuldades de implementação do instrumento urbanístico Outorga

Onerosa do Direito de Construir (OODC), desencadeadas durante o processo de desenvolvimento do projeto de lei de regulação de uso do solo. A OODC é um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, que pretende propiciar a indução de desenvolvimento urbano e de financiamento da política urbana, sendo reconhecido, também, como ferramenta de recuperação de mais valia, que tem como diretriz o aferimento da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos do poder público.

Embora parte do ambiente acadêmico designe que os infortúnios da implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade sejam de origem política, o que de fato são, convém à investigação no *status raso* desta constatação acompanhar mais de perto como se dão os embates políticos nos processos de aplicação dos instrumentos. Ao colocar em prática esta estratégia foi possível elucidar quais são os entraves, a partir da revelação de procedimentos administrativos, dados técnicos e, conseqüentemente, das simulações financeiras. Esta vivência fundamentada no estudo de caso propicia uma compreensão necessária à elaboração de futuras possibilidades de estratégias de reversão da realidade ora apresentada. Conforme a colocação de Almeida (2015, p. 15):

O Estatuto longe de poder apresentar-se como um instrumento acabado e pronto a ser aplicado deve necessariamente passar por um novo processo de estudo e detalhamento tanto para sua revisão como para uma melhor definição para onde ele e conseqüentemente nossas cidades irão de fato caminhar.

Atualmente muitos pesquisadores questionam a validade dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, tendo em vista que passados um pouco mais de quinze anos da vigência da lei federal, é evidente a dificuldade de implementação pelos municípios. Seja pela observação de que os instrumentos presentes no Estatuto, cumprem meramente a formalidade de estarem somente previstos nos planos diretores; seja pela lógica das parcerias público privadas associadas aos instrumentos urbanísticos, não garantindo a desconstrução de rentabilidade, o direito à cidade e à moradia; seja pelo desconhecimento do documento normativo, o Estatuto da Cidade propriamente, pela maioria da população e até mesmo por juristas (ALMEIDA, 2015; SANTORO, 2015; CARVALHO; RODRIGUES, 2016).

No entanto, este trabalho busca desvendar os entraves, descortinando os interesses políticos pulverizados, apresentando as minúcias de procedimentos

administrativos e trâmites públicos, bem como, revelar as condutas das relações intersetoriais dos atores representativos da sociedade, e fórmulas adotadas para obtenção de consensos. Os debates oriundos da especificidade do município foram fatores limitantes da dissertação, afinal cada município tem sua dinâmica e performance, e a partir de um universo de informações, a pesquisa apresentada procurou evidenciar as questões mais significativas do ponto de vista técnico e conceitual sob a ótica da pesquisadora.

A fundamentação teórica da dissertação é apresentada no primeiro capítulo, o qual apresenta desde início do processo de urbanização brasileiro e suas desigualdades sociais patentes, como uma construção histórica, sucede-se o Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos em decorrência dos movimentos das lutas sociais e da Constituição Federal de 1988. Apresentam-se, posteriormente os conceitos do solo criado, berço originário da outorga onerosa do direito de construir e seus principais aspectos. Fundamentam-se, principalmente as variáveis e condicionantes do instrumento da OODC, tais como, o direito de propriedade e direito de construir, além do coeficiente de aproveitamento. Também, foram discutidos neste capítulo, os princípios de aplicabilidade na implementação do instrumento determinados pela legislação federal. Intenciona-se com este conteúdo demonstrar o quanto a promulgação da lei federal do Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, seus instrumentos urbanísticos, foram respostas a todo um longo processo decorrente de desigualdades sociais, oriundas de uma ordem de urbanização que projeta as características patrimonialistas da sociedade brasileira. E, assim, é um equívoco cogitar que, em razão das dificuldades de implementação das premissas do Estatuto da Cidade, esta estrutura legal possa ser descartada pela sociedade ou pela academia.

No segundo capítulo, como um prólogo ao estudo de caso que virá *a posteriori*, a cidade de São José dos Campos é apresentada, tendo como fundo suas características geográficas e territoriais, afora considerações sobre sua formação histórica como sociedade e importância regional. Objetiva-se demonstrar, neste capítulo, as potencialidades da cidade a partir de sua estrutura e dinâmica imobiliária, muito relacionada à trajetória de incentivos praticados em seu planejamento urbano e territorial. E para demonstrar a potencialidade da OODC na cidade, apresenta-se, no item 2.4., pesquisa que fora elaborada no ano de 2015, para conclusão de um curso de Pós Graduação *Lato Sensu em Gerente de Cidades*,

Faculdade de Administração, área de conhecimento em Ciências Sociais, Negócios e Direito, monografia intitulada “O solo criado preterido de São José dos Campos” (ROSÁRIO, 2015). O texto desta pesquisa sofreu algumas complementações nesta dissertação, no entanto, mantem-se o cerne principal, que fora mensurar o quanto o Município, no período de 2007 a 2014 poderia ter arrecadado caso a OODC tivesse sido implementada. Entende-se que, a partir da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei Complementar - LC Nº 306/06, o município de São José dos Campos poderia, desde que tivesse elaborado uma lei específica, outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, em conformidade com o Estatuto da Cidade. Por essa razão foi determinado, o ano de 2007, como o início da temporalidade desta pesquisa, estendendo-a até o fim do ano de 2014. E para referenciar os valores apurados, encerra-se este capítulo com considerações sobre a receita de investimentos no mesmo período estudado.

O terceiro e último capítulo apresenta o estudo de caso vivenciado, a elaboração do projeto de lei de uso e ocupação do solo na cidade. Por meio de uma descrição narrativa de todo o processo, a partir da leitura de documentos, disponibilizados em endereço eletrônico da Prefeitura, na época, ou de materiais desenvolvidos e elaborados a partir da atividade enquanto técnica da gestão pública, foi traçado um percurso administrativo e legal, para este projeto de lei. Dados fornecidos pelas secretarias e autarquias da Prefeitura foram fontes de referência, assim como as legislações municipais. Procurou-se, neste conteúdo, evidenciar, principalmente as discussões e posicionamentos referentes à OODC e assim, justificar os limites de implantação do instrumento na cidade, título proposto nesta dissertação. As diversas situações aqui relatadas foram vivenciadas, principalmente percurso das diversas objeções à implementação da OODC e suas respectivas arguições.

Explicitamente o objetivo principal deste trabalho foi revelar os entraves ocorridos na implementação da OODC, vivenciados no Município de São José dos Campos, e destarte contribuir como objeto de estudo de aprofundamento na busca de possibilidades de ajustes para obtenção de êxito mais favorável aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: a construção de um direito

A origem do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) remonta à década de 1960, quando segmentos da sociedade brasileira viam como fundamental a discussão da estrutura fundiária do País, em especial, a reforma agrária constante das “reformas de base” propostas pelo governo do presidente João Goulart. Neste contexto, surgem, também, as primeiras preocupações com a reforma urbana, incentivada particularmente pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, atentos à desigualdade da questão habitacional e da qualidade ambiental, conforme afirmação de Saule Júnior e Uzzo (2010). No entanto, devido ao golpe de estado que em, 1º de abril de 1964, derrubou o presidente Goulart e ao regime militar que se seguiu, tal processo foi bruscamente interrompido e somente retomado, já na passagem das décadas de 1970 para 1980. A decadência daquele regime já se mostrava inevitável e abriu caminho para os debates que se encaminhariam para a Assembleia Constituinte responsável pela atual Constituição do Brasil. As principais reivindicações daquele movimento eram:

[...] apresentadas como direitos, com o objetivo de reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 259).

Aquelas mesmas desigualdades sociais, essência das lutas do MNRU, estão nos motivos do *caput* dos artigos 182 e 183 que introduziram na Constituição, o tema da política urbana. Contudo, a regulamentação de tais artigos constitucionais teria que aguardar, ainda, treze longos anos para que viesse à luz, com o chamado Estatuto da Cidade, nos termos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Seu conteúdo é bastante amplo no detalhamento de seus diversos instrumentos urbanísticos desenvolvidos para que se atingisse, de acordo com as características de cada município, objetivos e resultados de cidades mais justas e inclusivas.

Para o presente estudo vale considerar, em particular, da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento fundamentado no pagamento de valores compensativos pela utilização de índices urbanísticos, cuja arrecadação obtida pode ser revertida para o conjunto dos itens de desenvolvimento urbano do

município. Esta particularidade, teoricamente, possibilita à OODC a constituição de um instrumento verdadeiramente democrático e de real inserção social na escala do espaço e do desenvolvimento urbano. É por este motivo que a análise dos processos e inclusão deste Instrumento nos planos diretores municipais e de sua aplicação, tanto legal como prática, se justificam como objetivo desta pesquisa.

Debater acerca de a instituição legal do instrumento urbanístico OODC em solo brasileiro, leva ao encontro de questões fundamentais na formação do ambiente construído, que são inerentes aos antigos conflitos existentes na sociedade, ainda não superados. Neste sentido, Maricato (2013, p. 150) é bastante enfática:

Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira [...] também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.

A prevalência de os interesses imobiliários, interesses, estes, fortalecidos pelo engajamento político de sua classe representativa, sobre os direitos sociais da grande massa da sociedade é antigo e, ainda, recorrente no Brasil. Esse antagonismo característico da formação do espaço urbano brasileiro, que foi o catalisador do início dos movimentos de lutas pelo impasse da cidade política urbana, mantém-se vivo e atuante. Embora se tenha a partir da Constituição de 1988, um Capítulo destinado à política urbana e, a partir de 2001, o Estatuto da Cidade, um dos marcos resultantes de pelo menos três décadas de um amplo processo de lutas sociais pelas reformas urbanas e, que, conseqüentemente, proporcionaram reformas jurídicas no Brasil, mantém-se, ainda, o emblema de uma sociedade excludente e submetida aos domínios do capital e do acúmulo de riquezas.

Esta nova ordem jurídica urbanística federal, que instrumentaliza os poderes públicos locais e visa estabelecer regras para mitigar a desigualdade socioeconômica no espaço físico de convívio social, tem se deparado com inúmeras dificuldades para se estabilizar e promover a desejada gestão democrática das cidades. O comportamento da sociedade brasileira evidenciado pelos diversos atores que compõem a classe dominante, fundamentalmente, continua sendo aquele que, ao longo do tempo e da história constituiu os pilares concentradores das disputas sociais, a formação social de origem colonial e patrimonialista.

O Brasil, historicamente, é marcado por episódios que circundam a luta pela conquista da terra, tão bem explicitado por Baldez (2012), ao destacar que duas vertentes, neste processo, devem ser consideradas, a luta pela conquista do campo, na figura da reforma agrária, projeto democrático derrotado em 1964; e a luta pela conquista da cidade, iniciada ainda no século XIX, nos primórdios da industrialização.

Rodrigues e Barbosa (2010, p. 25) afirmam que o que impede o avanço da reforma urbana no Brasil “é a enorme concentração da terra urbana e a força que a propriedade privada possui num modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens”. O sistema brasileiro fundiu-se e expandiu-se sobre estruturas internas arcaicas, “marcado pela dominação pessoal e a troca de favores, e não na generalização do trabalho assalariado nos moldes do capitalismo central”, como relata Ferreira (2003, p. 2) e que ainda complementa:

Em relação à posse de terra, com o fim do tráfico negreiro em 1850, a Lei de Terras institui a propriedade das terras devolutas apenas mediante compra e venda, dando-lhes um valor que não tinham até então, e afastando a possibilidade de tornar proprietários de terra imigrantes e escravos.

“O legado da desigualdade” recorrente no Brasil predominantemente agrário, permaneceu no Brasil urbanizado, assegura Vitte (2010, p. 83), “e a sua marca na cidade é a crescente segregação socioespacial”, onde as classes mais ricas se aglomeram e se posicionam no território quanto mais distantes “das áreas socialmente mais problemáticas”. Com o processo de industrialização, como sequência da acumulação advinda do modelo agroexportador anterior, o país aprofundava e intensificava a divisão social do trabalho desigual, no modelo industrial e urbano que se apresentava, como discorre Ferreira (2003, s.p.):

Com o forte crescimento industrial, ao qual não correspondia um desenvolvimento urbano socialmente digno, estava colocada a situação para o surgimento de uma dinâmica urbana conflituosa, parametrizada pela luta de classe.

O processo de industrialização brasileiro, a partir de 1950, volta-se à produção de bens de consumo duráveis e bens de produção, inserido no modelo fordista, o que criou uma dependência de decisões externas e distanciou cada vez mais das necessidades internas do País, segundo Furtado (1995 *apud* MARICATO, 2013). Esta situação, que corresponde ao surgimento de uma classe operária

numericamente importante em certas regiões do país só vem a ocorrer, como consequência das ações do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Data desse período o crescimento urbano de regiões como o chamado ABC Paulista com extravasamento inclusive para o vale do Paraíba.

A classe trabalhadora que mantinha esta industrialização à custa de baixos salários “correspondeu a uma urbanização com baixos salários” (MARICATO, 2015, p. 26) passou a praticar a autoconstrução em áreas de não-cidade (ROLNICK, 2013). Este modelo de produção de cidade fundamentou o processo de acumulação capitalista nacional e internacional, afirma Maricato (2015, p. 27), pois “se aplicou perfeitamente à produção das cidades que receberam a indústria automobilística a partir de 1950 – Volkswagen, Chrysler, Mercedes Benz – e se aplica hoje nas cidades globais”.

A questão habitacional para atendimento popular, por sua vez, foi tratada pelo governo federal a partir do golpe de 1964, como necessidade de estratégias de poder, conforme discorre Fix (2011). O Banco Nacional de Habitação (BNH) ao drenar os recursos do Fundo de Garantia do Trabalhador (FGTS) para a iniciativa privada alimenta o mecanismo da acumulação e concentração de renda, ao promover a produção imobiliária para as classes médias e, de conjuntos habitacionais públicos, nas periferias com padrões fora das normas para o proletariado (ROLNICK, 2013).

A periferia das cidades se constituía e se expandia no território sem uma preocupação e fiscalização governamentais, pois, o Brasil como um todo, ainda, era profundamente inexperiente nas questões relacionadas ao planejamento urbano. A então recente experiência de Brasília, ao aplicar os princípios da Carta de Atenas, a qual consagrava um urbanismo formal e desprezava as formações urbanas periféricas aos grandes centros. Planejamento que resultou, posteriormente, em “uma urbanização de baixíssima qualidade, se alastrando fora dos limites do Distrito Federal” (VILAÇA, 2000, p. 1). Portanto, apesar de algumas tentativas de avanço neste campo, o golpe de Estado de abril de 1964, interrompeu qualquer processo de evolução nas questões urbanas e que só foi retomado durante o processo de redemocratização durante a década de 1980.

Com a retomada do processo democrático, a partir da década de 1980, a presença dos movimentos de moradia no cenário das lutas sociais no Brasil tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana, atuando no desenvolvimento de propostas e de reivindicações junto

ao poder público, em ações diretas de ocupação de imóveis, na resistência a despejos e reintegrações de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas habitacionais (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 23).

Ferreira (2003, p.3-4) fez um relato, com propriedade, do papel dos movimentos populares na reforma urbana no Brasil, desde os idos da década de 1960 até a aprovação do Estatuto da Cidade:

[...] é fácil entender que as desigualdades geradas pelos processos de industrialização e de urbanização geraram rapidamente insatisfações sociais significativas. Já em 1963, o Seminário Nacional de habitação e Reforma Urbana tentou refletir parâmetros para balizar o crescimento das cidades que começava a se delinear. A ditadura militar desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático. [...] Nos anos 70, os excluídos do "milagre brasileiro" começam a mobilizar-se em torno da questão urbana, reivindicando a regularização dos loteamentos clandestinos, a construção de equipamentos de educação e saúde, a implantação de infraestrutura nas favelas, etc. Uma primeira vitória ocorre em 1979, com a aprovação da Lei 6766, regulando o parcelamento do solo e criminalizando o loteador irregular. Na Constituinte de 1988, 130.000 eleitores subscrevem a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, e com isso conseguem inserir na Constituição os artigos 181 e 182, que introduzem o princípio da função social da propriedade urbana. Porém, a regulamentação desses artigos só viria ocorrer 11 anos depois, com a aprovação definitiva do capítulo da reforma urbana da nossa constituição que contou com a pressão constante do Fórum Nacional da reforma Urbana, e que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade.

No entanto, asseguram Freitas e Moreira Neto (2011, p. 4), "[...] após uma década da vigência da Lei Federal, nota-se uma paulatina desarticulação das forças sociais envolvidas no seu processo de elaboração e consolidação". E, acrescentam a inquietação de que a dispersão destas forças ocorreria "justamente no momento em que o desenvolvimento econômico e social é superior àquelas observadas ao longo das décadas anteriores". Ou seja, com o crescimento econômico acontecido, no Brasil, a partir de 2003, intensificara-se a ocupação do espaço, porém, não atendia aos moldes que contidos nas orientações do Estatuto.

Logo, o Estatuto da Cidade se propunha a corrigir os desvios de anos na construção de um estado de direitos, centrados no acesso à terra e em sua função social, pautados por um amplo processo de mobilização de movimentos sociais e populares, que clamavam por reformas urbanas.

1.1 O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos

Criado em 2001, o Estatuto da Cidade, oferece tal como um cardápio, diversos instrumentos urbanísticos, que pretendem promover, sobretudo, o direito à cidade, a defesa das funções sociais da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2004). No entanto, o cenário de atuação para aplicabilidade destes instrumentos, embasa-se na estrutura constituinte da sociedade, concentrada como já citado anteriormente, nos pilares de dominação do capital e do acúmulo de riquezas. Eis o grande desafio do Estatuto da Cidade, vencer esta perdurável e sedimentada característica brasileira.

Rolnik e Klink (2011) reforçam, assim, a dificuldade de aplicação do Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros:

Do ponto de vista da gestão territorial, embora desde 2001 tenha sido aprovado um novo marco regulatório – o Estatuto da Cidade – que, em tese, dotaria os municípios de maior poder sobre o processo de urbanização, as formas predominantes de regulação – o parcelamento do solo e o zoneamento – foram pouco modificadas, e uma pactuação política em torno da função social da propriedade não ocorreu (ROLNICK; KLINK, 2011, p. 14 *sic*).

Ainda que existam conquistas a comemorar, com o advento do Estatuto da Cidade, no sentido da ampliação da participação popular, Bassul (2011, p. 5) afirma que "também se impõe o reconhecimento de que ainda nos falta muito para reduzir a distância entre as promessas e as realizações, entre a intenção e o gesto". Complementa e enfatiza que, o Brasil ainda é "um país profundamente desigual, e a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional". Porém, Nobre e Bassani (2015) ao analisar as intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina, demonstram que a desigualdade social e a fragmentação territorial avançam limites e, também se fazem presentes, e em razão do "capitalismo periférico". Eles esclarecem:

Contudo, no contexto do capitalismo periférico, o descompasso entre o discurso e a prática se torna mais evidente, pois as cidades se estruturaram historicamente de maneira fragmentada, concentrando investimentos nas áreas mais ricas, com enormes diferenciações espaciais e déficits sociais, os quais as políticas urbanas nunca chegaram a resolver. Dessa forma, os impactos sociais das grandes intervenções urbanas tendem a ser mais fortes e mais graves. Assim sendo, parece ser extremamente importante avaliar a prática dessas intervenções urbanas tomando como balizador a

contribuição para a promoção de cidades menos ou mais fragmentadas e desiguais no contexto latino americano (NOBRE; BASSANI, 2015, p. 7-8).

Portanto, os instrumentos urbanísticos ofertados no Estatuto, para aplicabilidade da execução política urbana buscam estabelecer o regramento da ordem pública e o interesse social no uso da propriedade urbana (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2004, p. 17). E como diretriz geral, o Estatuto da Cidade, estabelece que:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Para superar a distância entre “a intenção e o gesto” existem os instrumentos urbanísticos no Estatuto da Cidade, no entanto, a realidade demonstra que, após mais de quinze anos de vigência da lei, muito pouco das pretensões de efetiva reforma urbana almejada pelos municípios têm ocorrido.

Os instrumentos, ofertados na sua diversidade e na formalidade do texto da lei, são catalogados como Institutos jurídicos políticos, além de tributários e financeiros. Também são elencados como instrumentos, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, além do planejamento das regiões metropolitanas e do planejamento municipal (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2004). O *menu* de ofertas de instrumentos considera tanto aqueles que já haviam sido adotados por alguns municípios, anteriormente à vigência do Estatuto da Cidade, quanto alguns inovadores, elaborados num processo de renovação no campo da política e do planejamento, durante um período de mais de uma década de negociações¹.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade (INSTITUTO POLIS, 2002, p. 37).

¹ O Projeto de Lei nº 5.788/90, que se tornou o Estatuto da Cidade aprovado em julho de 2001, foi elaborado para atender à exigência constitucional de lei específica de abrangência nacional para implementação dos princípios e instrumentos enunciado na Constituição de 1988.

Os instrumentos voltados para a indução do desenvolvimento urbano, “oferecem ao poder público maior capacidade de intervir [...] o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, realizando a função social da cidade e da propriedade”. (INSTITUTO POLIS, 2002, p. 62). Estes instrumentos destacam-se pela intenção de refrear a especulação imobiliária, instigar a ocupação de áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos e, assim, ampliar o acesso à terra urbanizada. Visam, também, promover a destinação adequada do imóvel, seja com o parcelamento ou edificação compulsórios.

Outro grande grupo de instrumentos, e este merece destaque aqui, por ser o objeto deste estudo, é o grupo de financiamento da política urbana. São instrumentos que por meio de parcerias entre o poder público e os empreendedores privados viabilizam “a produção de infraestrutura, equipamentos, espaços públicos e moradia de interesse social, em geral totalmente financiados pelo poder público” (INSTITUTO POLIS, 2002, p. 141). Neste grupo, os instrumentos atuam de forma integrada com os de indução do desenvolvimento urbano. Pois, por meio de parcerias do poder público com o privado, viabilizam-se transformações urbanas de grande escala, promovem a preservação de imóveis ou de áreas de importância histórica ou ambiental, e facilitam a aquisição pelo, poder público de áreas com potencial para projetos específicos. Outra finalidade significativa deste grupo é a separação do direito de propriedade de um imóvel urbano do direito de edificação, o que impulsiona a capacidade de o poder público intervir no mercado imobiliário.

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010 p. 96).

A estratégia de desenvolvimento urbano de cada município deverá ser escolhida e idealizada por meio de processo participativo social, cujo fio condutor das reflexões se baseia na cidade desejada. Para tanto, o instrumento básico da política urbana, que proporcionará o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade, e garantirá o bem-estar da população, é o Plano Diretor (PD)

(BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade por meio de seus instrumentos urbanísticos, possibilita que cada município, a partir da elaboração de seu Plano Diretor, tenha um conjunto de princípios e regras que orientarão as ações a serem tomadas, para se chegar ao ideal de cidade definido por meio de processo participativo. Portanto, os instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade serão, necessariamente, previstos no Plano Diretor de modo a criar estratégias de intervenção urbana.

Pode-se afirmar, então, que por meio do instrumento básico de política urbana, o Plano Diretor, os demais instrumentos com suas ações específicas de indução de desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana, serão os agentes propulsores destas transformações. Assim, o Plano Diretor, considerado a estrutura básica para implementação dos diversos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, a própria Lei 10.257, reforça e evidencia a importância deste Instrumento (BRASIL, 1988).

Os instrumentos urbanísticos por meio de uma ação integrada poderão promover a transformação urbana pretendida, pois, entre si, eles possibilitam uma permeabilidade de aplicação. Os grupos de instrumentos de indução do desenvolvimento e o de financiamento da política urbana, por exemplo, agem de maneira muito integrada e complementar, pois, enquanto o primeiro visa combater a especulação imobiliária e ampliar o acesso à terras urbanizadas, o segundo grupo viabiliza parcerias para favorecer as ações do poder público local.

Temos então que os instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento urbano tentam estabelecer, no cenário brasileiro, uma perspectiva de uma nova presença do Estado na regulamentação, indução e controle dos processos de produção da cidade (FERREIRA, 2003, p. 8).

Busca-se, portanto, com estes instrumentos urbanísticos, proporcionar a intervenção do Estado na modificação das condições urbanas que caracteriza as nossas cidades, "um urbanismo condenado a um modelo excludente: as poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda" (SAULE JR.; ROLNIK, 2001, p. 6).

Os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), das operações urbanas consorciadas e do direito de preempção, todos inseridos no grupo de financiamento das políticas urbanas e de indução do desenvolvimento

urbano, quando implementados, beneficiam, cada qual com sua potencialidade e especificidade as ações voltadas à regularização fundiária, tais como: viabilização de equipamentos públicos e comunitários, programas habitacionais de interesse social, reserva de imóveis para futuras aquisições destinadas à população de baixa renda, entre outros. É o caso da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento de regularização fundiária e, também de financiamento da política urbana, que ao ser executado possibilita ao poder público, por meio deste, encontrar mecanismos para intervir diretamente sobre o mercado imobiliário e exercer seu papel de regularização, para minimizar a exclusão da sociedade marginalizada, a qual, fatalmente, representa uma fração expressiva da sociedade brasileira.

De acordo com o Programa das Nações Unidas (ONU) para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT²), dados do ano de 2008, cerca de 117 milhões de pessoas vivem em assentamentos irregulares na América Latina e no Caribe, o que representa 27% de toda a população urbana daquela região. E o Brasil se sobressai como um dos países em que mais se concentram residentes urbanos em assentamentos irregulares, com cerca de 45 milhões de habitantes, seguido pelo México com 12 milhões de habitantes vivendo nestas condições de precariedade (AZEVEDO, 2001).

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano visam, em essência, refrear o processo especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade urbana, punindo o mau proprietário, buscam permitir um maior controle do Estado sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandem uma maior democratização (FERREIRA, 2003, p. 9).

No que se refere aos instrumentos urbanísticos de democratização da gestão urbana, é possível afirmar seu papel universal de integração e a total permeabilidade com os demais grupos. Trata-se da institucionalização de processos de participação, discussão, reflexão, tomada de decisão a partir de conferências, audiências, e consultas públicas. São estes os instrumentos que devem ser aplicados e adotados nas instâncias de implementação dos demais, pois, promovem a indução do

² O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) se estabeleceu em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976. Com sede na cidade de Nairóbi, no Quênia, a organização é a encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países com políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos. Disponível em: www.habitat.org.br/ acessado em 01/10/2017

desenvolvimento, o financiamento das políticas urbanas, e a regularização fundiária; inclusive exercem um papel fundamental de conscientização social no processo de implementação dos demais instrumentos, conforme ilustra a Figura 1. O sentido destes instrumentos

[...] é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, que assim vai deixando de ser um assunto restrito aos especialistas e passando a ser um patrimônio de toda a sociedade (INSTITUTO POLIS, 2002, p. 193).

Figura 1 – As articulações dos instrumentos entre si.

Fonte: elaborado pela Autora (em 2016) a partir do Instituto Polis (2002)

Teoricamente a partir da promulgação deste Diploma legal, a princípio, tão bem arquitetado na forma do Estatuto da Cidade, ter-se-ia como sociedade a garantia de que os problemas urbanos que assolam as cidades brasileiras seriam resolvidos a partir de sua efetiva aplicabilidade. No entanto, constata-se que a

efetividade de sua aplicação tem sido difícil e desigual nos vários planos diretores construídos nos últimos quinze anos. A principal questão, atualmente, levantada por urbanistas, acadêmicos e pesquisadores é compreender as razões pelas quais municípios e sociedade consequentemente, não se beneficiam efetivamente dos resultados prometidos pela aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos disponibilizados (NOBRE, 2004).

Nobre (2004, p. 8) ao analisar os limites e as potencialidades dos instrumentos urbanísticos, no contexto do município paulistano, concluiu que a efetividade na aplicabilidade “depende da vontade política do Poder Público, da articulação dos agentes sociais envolvidos e da interação entre esses agentes e a própria municipalidade”. Fernandes (2013, p. 232), por sua vez, numa abordagem jurídica defende a necessidade de “um trabalho intensivo de informação e sensibilização dos operadores do Direito, juízes, promotores e registradores, bem como dos planejadores e gestores públicos”, acerca de a nova ordem jurídica estabelecida com o Estatuto da Cidade.

1.2 As bases conceituais no solo criado

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) remete-se aos princípios do solo criado que surge no início da década de 1970, a partir de discussões acerca de novas alternativas aos efeitos negativos da urbanização, já presentes naquela época na Europa e, também, aqui no Brasil (Figura 2).

Figura 2 - Solo criado

Fonte: CJ Arquitetura (1977)

Tais efeitos, por vezes, perversos foram e são recorrentes principalmente pela intensidade da evolução do desenvolvimento crescente das cidades, conforme constatado por Deák e Schiffer (2010, p. 11) ao citar que: "em pouco mais de uma geração a partir de meados de um século, o Brasil, um país predominantemente agrário, transformou-se em um país virtualmente urbanizado". De fato, em 1950 a população no Brasil, somava aproximadamente 19 milhões de habitantes que viviam em áreas urbanas enquanto 33 milhões residiam, ainda, em áreas rurais, ou seja, quase o dobro da população urbana. Já em 2010, sempre de acordo com os dados do IBGE³, a população urbana saltou para aproximadamente 161 milhões, isto é, aumentou em quase 8,5 vezes sua participação enquanto aquela das áreas rurais decaiu para cerca de 30 milhões, ou seja, praticamente se manteve estável em uma baixa de 10%. É possível, então, afirmar que todo acréscimo populacional foi direcionado para as áreas urbanas.

O geógrafo Langenbuch (1970) falou sobre a urbanização na cidade de São Paulo e enfatizou a intensidade deste processo, no período de 1874 a 1920, ao citar que: "A evolução da cidade, de pequeno burgo de vinte mil habitantes a um aglomerado apreciável de meio milhão, em menos de cinquenta anos, constitui fenômeno deveras notável" (LANGENBUCH, 1970, p. 77). Porém, este fenômeno notável na cidade de São Paulo, reverteu-se em "uma típica metrópole brasileira e latino-americana", que traz consigo características de desigualdade, fragmentação e segregação espacial, onde há o prevalecimento da ocupação das áreas centrais e daquelas dotadas de infraestrutura, acessibilidade, empregos e serviços para os grupos de maior renda, enquanto que "a população de baixa renda foi expulsa para as regiões periféricas, com enormes déficits e escassez", segundo Nobre, Bassani e D'Ottaviano (2017, pp. 138-9):

This metropolis grew very quickly the twentieth century, in a peripheral capitalism context (Nobre, 2008). From the second half of the nineteenth century up to 1930, the Brazilian economy was based on coffee exportation from São Paulo State. Capital accumulation was then invested in the newly emerging industries. From the 1930s to the 1950s, the region was consolidated as the biggest industrial centre in Brazil. In the 1950s, the establishment of heavy industry, especially from transnational automobile companies, resulted in an even higher concentration of national production and blue-collar jobs until the 1970s. Since the late 1970s, a

³ Informação disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao.html>, acessado em 02/12/2017.
<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?t=3&z=t&o=25&u1=1&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u6=1>>. Acessado em: 28 fev.2015.

desindustrialisation process has taken place, with industry moving towards the hinterland of São Paulo State and other regions of Brazil, causing an increase in the proportion of the tertiary sector in the SPMR economic base.

From the urbanization point of view, this process has resulted in a typical Brazilian and Latin American metropolis: extremely uneven, fragmented and segregated, with the higher-income groups occupying the central areas, which are better endowed with infrastructure, accessibility, jobs and services, while low-income population was 'kicked out' to the peripheral regions, with huge deficits and shortages⁴.

Neste contexto, Bassul (2010, p. 71) fez a seguinte observação:

A aglomeração demográfica em núcleos urbanos passou a caracterizar o Brasil a partir da crise mundial de 1929 e o processo de urbanização tornou-se especialmente agudo entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970, no chamado "período desenvolvimentista". Ao longo desses anos, caracterizados por elevadas taxas de crescimento demográfico, a população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades cada vez maiores, que adquiriram um perfil metropolitano.

O incremento populacional nas áreas urbanas implicou na necessidade da busca de instrumentos que protagonizassem um maior controle sobre a terra urbana, para resolução dos diversos problemas oriundos deste intenso processo de urbanização no Brasil. Fernandes (2010, p. 56) afirma que: "a rápida urbanização gerou e continua gerando uma profunda crise urbana caracterizada pela combinação de segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia".

Motta (2001, p. 37) comenta que:

A partir da década de 1970, uma das principais características da dinâmica do crescimento intra-urbano no Brasil foi a distribuição espacial da população pobre. Houve uma significativa periferização dessa população em cidades de grande e médio porte, durante a última década, devido, entre outros fatores, às dificuldades das famílias de baixa renda em ter acesso à terra urbana. Isso resultou em acentuada proliferação de assentamentos humanos informais (favelas, mocambos, alagados e loteamentos clandestinos).

⁴ Esta metrópole cresceu muito rapidamente ao longo do século XX, em um contexto de capitalismo periférico (Nobre, 2008). A partir da segunda metade do século XIX até 1930, a economia brasileira foi baseada na exportação de café do Estado de São Paulo. A acumulação de capital foi, então, investida nas novas indústrias emergentes. Desde a década de 1930 até a década de 1950, a região foi consolidada como o maior centro industrial do Brasil. Na década de 1950, o estabelecimento da indústria pesada, especialmente das empresas automobilísticas transnacionais, resultou em uma concentração, ainda, maior da produção nacional e empregos de colarinho azul até a década de 1970. Desde o fim da década de 1970 ocorreu um processo de desindustrialização, com a indústria voltada para o interior do Estado de São Paulo e outras regiões do Brasil, causando um aumento na produção do setor terciário na base econômica da Região Metropolitana de São Paulo (SPMR). Do ponto de vista da urbanização, este processo resultou em uma típica metrópole brasileira e latino-americana: extremamente desigual, fragmentada e segregada, com os grupos de maior renda ocupados nas áreas centrais, que estão melhor dotadas de infraestrutura, acessibilidade, empregos e serviços, com enormes déficits e escassez. (Tradução elaborada pela autora, 2018).

No entanto, Ferreira (2003, p. 1) assegura que "o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras [...] são resultantes não da natureza da aglomeração urbana", mas também provocado pela urbanização desigual, que reflete de forma espacial e territorialmente, "os graves desajustes históricos e culturais da nossa sociedade". Portanto, não somente a questão física territorial, que no processo intenso de urbanização provocou uma aglomeração urbana, é responsável pela desigualdade social estabelecida em no espaço urbano construído, mas, também os efeitos da estrutura constituinte desta sociedade, calcados nas origens coloniais patrimonialistas e coronelistas.

O zoneamento surge no Brasil, nas últimas décadas do século XIX, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, com deliberações acerca de licenças para construção de cortiços. Segundo Vilaça (2010, p. 178), o zoneamento "surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica" e "sem a influência do pensamento estrangeiro", afinal naquela época, na Alemanha e nos Estados Unidos, o zoneamento "mal ensaiava os primeiros passos". O autor, portanto, enfatiza que, o zoneamento no Brasil, surge visando a atender a interesses e soluções da elite brasileira: "Nos seus quase cem anos de existência entre nós, quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda".

Maricato (2013) endossa a ausência de participação intelectual sobre este tema, ao afirmar que, durante os anos 1970 e 1980, o Brasil urbano crescia sem a interferência da produção acadêmica, que fazia oposição ao regime militar, enquanto se preocupava com o que se passava nos estados Unidos e na Europa.

Os debates dos urbanistas que se opunham ao regime ditatorial concentravam-se na discussão técnica dos instrumentos urbanísticos e o "solo criado" ganhava destaque especial, como proposta com o qual se esperava captar a valorização imobiliária decorrente das atividades especulativas, para que o poder público promovesse a urbanização para todos (MARICATO, 2013, p. 143).

O solo criado surge, portanto, no início dos anos 70, como ferramenta urbanística para promover a regulação pública do uso do solo e mitigar os efeitos negativos da urbanização presentes na Europa. Especialistas em planejamento urbano, na Itália, começaram a defender a ideia de que o direito de construção deveria passar à coletividade e ser permitido à particulares por concessão ou autorização administrativa. Foi o início de uma importante discussão que, ainda,

permeia conceitualmente o instituto do solo criado e, conseqüentemente, o instrumento da OODC, no qual o direito de construir deve, portanto, pertencer à coletividade e não ao indivíduo.

Conforme Rezende (2009, p. 52) comenta:

[...] em 1971 na Itália, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas, e especialistas em políticas de habitação, construção e planejamento urbano, defendem em documento a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir.

O solo criado será sempre um acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei: acima desse coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona (OLIVEIRA, 2005, p. 105).

Mas, também, nos Estados Unidos, em 1973, segundo Rezende (2009), instrumentos de política urbana e preservação de imóveis são regulamentados em um Plano para a Cidade de Chicago, onde a critério do poder legal, seria permitido tanto a transferência do potencial construtivo, onde houvessem edifícios de interesse histórico para outro local; quanto a edificação com coeficientes de aproveitamento de solo maiores, desde que com contrapartida de melhoria ou equipamento. No entanto, conforme afirmação de Rodrigues (2010, p. 130), foram as experiências implantadas na França e na Itália que contribuíram com o modelo de regulamentação no Brasil. Na França, o solo criado teve como objetivo "equalizar os preços dos terrenos entre as diferentes regiões do país, corrigindo distorções especulativas", e a experiência italiana estabelecia que "o direito de construir importava a aquisição de um direito não compulsório, desvinculado da propriedade do bem".

As experiências mais significativas - e que serviram de modelo à regulação urbanística brasileira, consubstanciada no Estatuto da Cidade - referem-se às experiências implantadas na França e na Itália, ao longo dos anos 1970 (RODRIGUES, 2010, p. 129).

No Brasil, o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – (CEPAM), órgão vinculado à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo propôs, publicamente, o Instituto do Solo Criado, em setembro de 1975. O debate teórico e conceitual, no entanto, ocorreu apenas pontualmente em dezembro de 1976, na chamada Carta do Embu, documento originário e aprovado no seminário realizado naquela cidade. Marques Neto (2010, p. 228) reconheceu a importância dos

urbanistas Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Clementina de Ambrosis, como “autores do documento que fora o ponto de partida para as diversas discussões e seminários promovidos pelo CEPAM e que originaram posteriormente a Carta do Embu”.

[...] a Carta do Embu definia expressamente que "o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo criado adicional". Vê-se, portanto um forte componente de uma visão compensatória e reparadora do instituto, segundo a qual a possibilidade de exploração do imóvel urbano mediante a multiplicação do seu espaço explorável implicaria oneração a toda coletividade e, portanto, o dever de repará-la (ou compensá-la) por tais ônus (MARQUES NETO, 2010, p. 229).

A Carta do Embu, datada de 11 de dezembro de 1976, foi escrita por eminentes urbanistas e juristas, que consideraram, entre os principais aspectos, as questões dos diferentes tipos de atividades urbanas no território das cidades, a elevação do preço dos terrenos pela competição dos lugares, a densidade provocando sobrecarga na infraestrutura urbana e o desejo de multiplicar a utilização de maior demanda permitindo assim a criação do solo novo (GRAU, 1983, p. 54). O referido documento tratava da constitucionalidade da fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos e da exigência, na forma de lei municipal, como condição de criação de solo, a entrega de áreas proporcionais sendo admissível sua substituição pelo equivalente econômico, conforme descrição abaixo:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
 - 1.1. A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diferentes de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
 - 1.2. Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo quer a de subsolo. (GRAU, 1976, p. 169).

Conforme citado anteriormente, a partir de o surgimento do solo criado, uma importante discussão emergiu e permeou, conceitualmente, sobre o direito de propriedade e o direito de construir, regrado pelo Código Civil. Este assunto será discutido com profundidade mais adiante, pelo entendimento de que se trata de um dos pilares estruturantes da OODC.

Ainda sobre a proximidade dos dois instrumentos, solo criado e OODC, segundo Marques Neto (2010, p. 234), não há confusão entre o solo criado e a

OODC. "A onerosidade da outorga é, na verdade, uma consequência do estabelecimento do instituto do solo criado". Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p. 21) ensinam que "o solo criado é o conceito, necessariamente apoiado no coeficiente de aproveitamento básico", e que OODC, "é o mecanismo que instrumenta o conceito, ao possibilitar a cobrança de contrapartidas dos beneficiários de legislações urbanísticas [...]".

Conforme Borges (2011, p. 6), os objetivos da adoção do solo criado são determinados pelo artigo 31 do Estatuto da Cidade e remetidos aos incisos, I ao VIII, do artigo 26 do mesmo diploma, cuja finalidade é:

[...] para a regularização fundiária, elaboração de projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, para ordenar e direcionar a expansão urbana, para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e para proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico.

Saule Jr. e Rolnik (2001, p. 6) asseguram que o "Estatuto consagra a ideia do Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir", onde "separa-se um direito básico, que todos os lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana". Ela menciona ainda que durante o processo de tramitação, "tentaram caracterizar estes instrumentos como mais um imposto ou confisco de um direito privado", discurso este, segundo a urbanista que, "procura inverter o que realmente ocorre em nossas cidades - a apropriação privada (e na mão de poucos) da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos".

1.3 O instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir

Regulamentada através dos artigos 28 a 31, do Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), é "tratado como objeto de regulação pública" e tomou "como pressuposto o conceito de Solo Criado, definido na Carta de Embu " (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2005, p. 21).

De acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 107), as diretrizes relacionadas à:

[...] 'justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização' e a 'recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos' (incisos IX e XI do artigo 4º), somadas à separação do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade, sustentam o argumento da legitimidade de o Poder Público recuperar para a coletividade o efeito da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos.

Instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, a OODC permite ao poder público, arrecadar recursos que advêm com a valorização imobiliária por meio dos investimentos municipais, enquadra-se, também como um instrumento de financiamento da política urbana. Os recursos auferidos, com a adoção deste instrumento, devem ser aplicados, conforme descrito no artigo 31, para atender às finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do Estatuto da Cidade. São elas: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2004, p. 29).

O que orienta a aplicação dos recursos obtidos com a OODC é a subordinação da justa distribuição ao objetivo maior da política urbana. Conforme asseguram Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p. 22):

A vinculação da diretriz da justa distribuição à OODC, por sua vez, subordina o instrumento ao objetivo primordial da política urbana, definido no Estatuto da Cidade como 'ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana'.

Entretanto, o caráter da OODC, "não seria suficiente para proporcionar uma compensação às áreas e populações mais carentes das cidades, historicamente excluídas dos benefícios da urbanização", relatam os autores e se justificam:

Para que isto ocorra, conferindo real caráter redistributivo à OODC, é necessário também que os recursos auferidos com a implementação sejam aplicados em infraestrutura e equipamentos urbanos naquelas áreas desassistidas pelos processos tradicionais de urbanização (FURTADO, BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 22-23).

Estas áreas desassistidas pelos processos tradicionais de urbanização, que são consideradas por Maricato (2013, p. 122) como "exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na

representação da cidade oficial". A autora define como cidade "não oficial" aquela que:

[...] não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista, não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, não cabe, ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e são desconhecidos também pelos órgãos municipais de aprovação de projetos e controle urbanístico, além de ficarem ausentes nas representações cartográficas (MARICATO, 2013, p. 122).

O artigo 28 do Estatuto da Cidade determina em seu *caput*, que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico do município, desde que as áreas de abrangência deste Instrumento, tenham sido previstas no Plano Diretor e, também, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Da mesma forma, ao dar continuidade, os artigos 29 e 30 mencionam, respectivamente que, o Plano Diretor poderá definir áreas onde se permitirá alteração de uso do solo, mediante contrapartida financeira; e por meio de lei específica, o Município dará regramento à fórmula de cobrança da contrapartida e os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2004, p. 29).

O mecanismo deste instrumento compreende a cobrança de outorga, pelo Município, da área construída acima do coeficiente de aproveitamento básico previsto no Plano Diretor. Assim se estabelece a diferenciação entre o direito de propriedade e o direito de construir, uma vez que este, a partir do Estatuto da Cidade, passa a ser regulado pelo Estado. Ou seja, o direito de construir do proprietário é limitado ao coeficiente de aproveitamento básico, e, caso haja interesse em edificar acima deste coeficiente, será permitido até o limite do coeficiente máximo previsto no Plano Diretor e mediante pagamento de contrapartida financeira ao Município.

Vale ressaltar que o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no Plano Diretor, de acordo com o § 3º do artigo 28, deverá ser definido considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperada em cada área urbanizada, evitando assim sobrecarga desta infraestrutura (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2004, p. 29). Portanto, o instrumento objetiva-se a incentivar o adensamento e fazer melhor proveito da infraestrutura instalada, além de garantir o retorno à coletividade da valorização imobiliária gerada por investimentos e ações públicas. Sobre o coeficiente de aproveitamento, este será

melhor discutido mais adiante nesta dissertação, pela importância do assunto mediante o instrumento da OODC.

Piza, Santoro e Cymbalista (2005, p. 21) garantem que a OODC "pode ser considerada um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária". Isto porque o instrumento se baseia na "justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura".

De acordo com Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p. 22), a valorização da terra está condicionada para além do “esforço” do proprietário, esforço entendido aqui como a aquisição do bem propriamente dito. Portanto a mais valia fundiária se refere à valorização da terra que ocorre ao longo de todo o processo de urbanização sendo este um produto resultante de incrementos acumulados decorrentes da ação e de investimentos públicos, conforme demonstrado na Figura 3, e assim sendo, justifica-se a recuperação em benefício da coletividade:

São os incrementos de valor da terra que se acumulam sobre os terrenos urbanos, sem a intervenção de seus proprietários e se não forem recuperados pelo poder público em benefício da coletividade, são apropriados privadamente pelos proprietários (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 22).

Figura 3 - Esquema de composição do valor da terra.

Fonte: Furtado; Biasotto; Maleronka, 2012.

Somekh (1997, p. 112) acrescenta valor ao preço da terra ao definir que: "O espaço é um produto social e seu valor é produzido pelas atividades da sociedade. O preço da terra urbana é uma criação social. A lei do valor no espaço é estruturada, manipulada pela classe capitalista e suas relações sociais". Ela afirma, também, que o preço da terra é influenciado pela infraestrutura urbana e cita o caso da cidade de São Paulo, onde:

[...] a presença do Estado, no sentido de valorizar o espaço da cidade por meio de intervenções maciças no sistema viário (Plano de Avenidas), favoreceu a estratégia de acumulação do setor imobiliário (SOMEKH, 1997 p. 158).

Ribeiro e Cardoso (1992, p. 377) asseguram que a terra, "terá seu preço regulado pelas condições de competição entre os vários capitais e pelas possibilidades diferenciadas de lucratividade propiciada pelas diversas localizações no espaço urbano". Assim sendo, esta interação entre o mercado fundiário e imobiliário, faz com que o preço da terra fique "em função das possibilidades de transformação de uso oferecidas pelas suas localizações e não em função das suas características". Concluem, portanto que "os preços fundiários são, em muitos casos, determinados não pelo seu uso atual, mas pelo uso potencial, [...] seja pelas possibilidades de transformação de uso, [...] seja pela possibilidade de densificação".

O mecanismo de instrumento da OODC não é novidade no Brasil, pois já foi utilizado em algumas cidades antes mesmo de o Estatuto da Cidade, inclusive em São Paulo, na década de 80, pelas chamadas operações interligadas. Operações estas que "concediam exceções à lei de zoneamento como forma de obtenção de recursos para a construção de unidades habitacionais de interesse social", no entanto, permitiram "que empreendedores e proprietários explorassem ainda mais a apropriação exclusivista e patrimonialista da propriedade privada", afirma Montandon (2009 apud Furtado, Biasotto e Maleronka, p. 21), pelo fato de que "as propostas de operações interligadas concentraram-se no centro expandido da cidade, enquanto que as contrapartidas, em conjuntos de habitação de interesse social, localizaram-se nas regiões periféricas da cidade".

Os autores destacaram, ainda, que: a primeira experiência de Solo Criado em São Paulo por meio das Interligadas distorceu o conceito original de se promover uma urbanização justa, racional e sustentável; do contrário, o mecanismo utilizado

nas operações interligadas “inverteu completamente os princípios éticos que norteiam as ideias de justiça e legalidade, quais sejam, a universalidade e a equidade”.

As chamadas operações interligadas, Lei 10.209/86 e alterada pela Lei 11.773/95, “possibilitava que a iniciativa privada doasse à Prefeitura um certo número de Habitações de Interesse Social em troca de modificações dos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade” (NOBRE, 2004, p. 4). No entanto, conforme afirma Fix (2000, p. 2), “seu alcance restrito ao lote resolvia o problema de um investimento isolado, [...] mas não era suficiente para criar novas zonas planejadas nas quais investissem maciçamente diversos agentes privados, a chamada “renovação urbana”. Em pouco menos de uma década, precisamente em 1998, “o mecanismo das interligadas foi suspenso e posteriormente proibido, em 2000, devido à ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, por estar em desacordo com a lei de zoneamento” CMSP, (2002 *apud* FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 21).

Embora o instrumento não seja recente na sua aplicabilidade na cidade de São Paulo, pois, já foi utilizado nas operações interligadas e nas operações urbanas, a OODC só foi regulamentada em toda a cidade com Plano Diretor Estratégico (PDE), em 2002. Nobre (2015, p. 15), no entanto, afirma que passados tantos anos, quarenta de discussões e trinta de implementação de instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, parece que “poderão ter um retorno social maior do que tiveram até hoje, cumprindo com a função para qual eles foram criados”. Isto porque o Plano Diretor aprovado, em 2014, determina um coeficiente básico e com valor de um (1) para toda a cidade e os valores dos terrenos foram adequados a uma realidade mais próxima do mercado. “Com isso, existe uma expectativa de que os recursos arrecadados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) quadrupliquem, e se aproximem dos valores arrecadados pelos CEPAC nas operações urbanas”, considera o autor.

1.4 Comentários sobre o direito de propriedade, o direito de construir e o coeficiente de aproveitamento

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), “instituto usualmente conhecido como solo criado se assenta, de fato, numa disjunção entre direito de propriedade e direito de construir”, de acordo com a afirmação de Rodrigues (2010, p. 129). Importa, portanto, falar sobre o direito de propriedade e o direito de construir, de modo a desvendar um dos pilares básicos da OODC, que é a diferenciação entre estes dois direitos, que são tão próximos e intrínsecos e, no entanto, deveras distintos para compreensão e implementação do instrumento.

Segundo Rezende (2009, p. 65) "a separação do direito de propriedade e do direito de construir aparece pela primeira vez em nível nacional em 1977", por meio da primeira versão do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR), onde formalmente se trata a questão da propriedade privada de maneira urbanística. Eis aqui a grande diferenciação, dos direitos de propriedade e de construir, a partir a regulação urbanística. É “o direito urbanístico, no campo do Direito em si”, quem regulamenta e disciplina o uso e a ocupação do solo, de acordo com Marques Neto (2010, p. 224). Ele afirmou, ainda que: o direito urbanístico envolve, por definição, condicionamentos e restrições do direito de propriedade que, implica na superação da ideia da propriedade como um direito absoluto do indivíduo.

Fernandes (2006, p. 12) expôs alguns dos princípios do direito urbanístico, entre eles, o da função pública e não apenas estatal, o qual trata da supremacia do direito público sobre o privado e da conformidade do direito de propriedade às regras urbanísticas. Ele também mencionou, como outro princípio fundamental da legislação urbanística, a "separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, que está na base de institutos como o solo criado e o da transferência do direito de construir". Pois bem, na prática, “a supremacia do direito público sobre o direito privado” significa nada mais do que a limitação do direito de propriedade do cidadão sobre o seu imóvel, estando este, também, sob as condições de direitos pelo poder público. E, isto, na prática, gera muitos debates e percepções distorcidos, principalmente quando da implementação de um instrumento urbanístico que requer, total distinção da abrangência de cada um destes direitos.

[...] há limitações ao direito de propriedade decorrente de lei e impostos pela autoridade pública. Deve, de outro lado, atender as restrições igualmente impostas pelo Código Civil, em respeito aos direitos da vizinhança. [...] Vê-se, pois que não se cuida de direito absoluto e oponível contra todos, mas de direito que deve ser exercido em consonância com as normas de polícia edilícia, decorrente das normas urbanísticas, ao lado das restrições decorrentes do direito de vizinhança (OLIVEIRA, 2005, p. 104).

De acordo com Marques Neto (2010, p. 224), o direito de propriedade, tendo como suas origens o Direito romano, encontrava relativização somente com o direito de vizinhança, "que se punha em face do direito subjetivo dos demais particulares" e não à condicionantes do poder público. Ainda na tradição romana, continua o autor, a doutrina mais aproximada do direito civil, levantou questionamentos de inconstitucionalidade, pois, segundo sua linha de pensamento o "direito de propriedade implicaria a plenitude do direito de construir, sendo este inerente aos atributos de fruição e gozo do bem integrante do domínio privado".

A Constituição de 1988, em decorrência destas discussões sobre a cidade, traz um capítulo específico sobre política urbana, e quando estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social, ela provoca um "abrandamento formal na concepção e no caráter da propriedade privada" segundo Baldez (1991 *apud* REZENDE, 2009, p. 66). Surge então a propriedade urbanística, como denomina Lira (1986 *apud* REZENDE, 2009, p. 66), que "está condicionada à sua função social e tem origem na administração pública como agente do processo de produção da cidade". A propriedade urbanística associada à sua função social promove a reforma urbana, conforme Fernandes (2010, p. 58) discorre:

[...] até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas iniciais para a promoção da reforma urbana.

Ao finalizar o embate jurídico acerca de as questões do direito de propriedade e do direito de construir, seguem as reflexões de Fernandes (2006, p. 14):

[...] o jurista brasileiro deve fazer um esforço de "arrancar" o tratamento de direito de propriedade do Código Civil, do Direito Civil, e inserir a discussão sobre direito de propriedade no Direito Público, no Direito Urbanístico. [...] É fundamental "arrancar" o direito de propriedade daquele contexto dos direitos individuais, no qual historicamente sempre se abrigou, para interpretá-lo à luz dos direitos coletivos reconhecidos.

A regulamentação da OODC tem como elemento fundamental, o coeficiente de aproveitamento básico (CA), conforme possibilidade de ocupação ilustrado na Figura 4. "Seu papel e sua definição na política urbana municipal precisam ser bem entendidos para que a OODC e outros instrumentos possam ser implementados de forma adequada e harmônica" (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 29).

Figura 4 - Possibilidade de ocupação de um lote a partir do mesmo CA básico.

Fonte: Furtado; Biasotto; Maleronka (2012).

Marques Neto (2010, p. 238) conceitua o coeficiente de aproveitamento básico, como "aquele potencialmente explorável pelo particular independente de outorga do Poder Público" e, também, instruiu quanto aos parâmetros a serem observados na definição do coeficiente de aproveitamento básico, em cada Município, pelo Plano Diretor:

O primeiro é ditado pelo princípio da impessoalidade, de modo a interditar o estabelecimento de coeficientes básicos que onerem ou desonerem, imotivadamente, indivíduos específicos ou situações particulares. O segundo, decorrente do princípio da finalidade, traduz-se na adstrição dos critérios para estabelecimento do ou dos coeficientes básicos de aproveitamento a partir das razões urbanísticas balizadoras do plano diretor. Por fim, há que se ter em conta que a fixação do coeficiente básico não poderá ser tal que sirva para desnaturar o direito de propriedade, condicionando toda a edificação à obtenção de OODC pelo proprietário (MARQUES NETO, 2010, p. 239).

A carta de Embu dispõe sobre a constitucionalidade da fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

Furtado *et al* (2011, p. 6) defende que "o argumento para o coeficiente único e igual a um centrava-se na noção de que abaixo desse valor não se configuraria o Solo Criado". E continua explicando que "esse entendimento atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, assim como ao objetivo urbanístico de garantia de qualidade de vida e de aproveitamento racional da infraestrutura urbana". Acima deste coeficiente, a criação de solos interferiria com o interesse da comunidade, por esta razão, deve ser regulada pelo poder público.

A taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento (também denominados índice de ocupação e índice de utilização, respectivamente) são dois instrumentos básicos para definir uma distribuição equitativa e funcional de densidades (edilícia e populacional) compatíveis com a infraestrutura e equipamentos de cada área considerada. Pelo primeiro desses índices urbanísticos, estabelecem-se os limites de ocupação do terreno, isto é, define-se a área do terreno que será ocupada pela edificação. Equivale, pois, à superfície de terreno edificável. Pelo segundo, define-se o grau de aproveitamento do terreno, isto é, fixa-se a quantidade de edificação, em metros quadrados, que pode ser construída na superfície edificável do terreno (SILVA, 2012, p. 250).

Segundo Oliveira (2005, p. 107), o Estatuto da Cidade define o coeficiente de aproveitamento como: "a relação entre a área edificável e a área do terreno" e que o plano diretor "poderá fixar coeficiente de aproveitamento único para toda zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana", conforme estabelece o § 2º do art. 28. E, ainda, que o mesmo plano diretor deverá definir "os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado para cada área", de acordo com o § 3º do art. 28.

2 O PLANEJAMENTO URBANO E A DINÂMICA IMOBILIÁRIA EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

2.1 Caracterização do município

De localização privilegiada, o Município está situado a Leste do Estado de São Paulo, no médio vale do Paraíba, sendo cortado no sentido Leste-Oeste pela rodovia Presidente Dutra, ao longo do eixo estruturante Rio-São Paulo. Estrategicamente a cidade dista cerca de 97 km da capital do Estado e de 340 km do Rio de Janeiro, conforme ilustra a Figura 5

Figura 5 - Mapa de localização de São José dos Campos

Fonte: PMSJC, 2014

A cidade está inserida na recém-criada Região Metropolitana do vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), que se caracteriza por ser a região metropolitana mais extensa em área territorial, conforme Figura 6, o que corresponde a 6,5% do Estado, e a terceira maior região em número de habitantes, cerca de 5,5% da população estadual. E dentro deste contexto regional, a cidade de São José dos

Campos, com seus 695⁵ mil habitantes, representa 28% da população da RMVPLN, além de registrar, no ano de 2014, um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 30 milhões, correspondendo a 32% da RMVPLN.

"O município ocupa posição de destaque entre os municípios do estado com a maior arrecadação e desenvolvimento, possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) 0,807" (PMSJC, 2014, p. 30).

O IDH-M de São José dos Campos é elevado em razão dos indicadores de longevidade, índice de 0,855, em seguida pelo indicador de renda e educação, valores de 0,804 e 0,764 respectivamente, o que garantiu a 12ª posição no ranking do IDH-M dos municípios paulistas (PMSJC, 2016, p. 56). Estes números apontam a importância e expressividade em sua região e como cidade mediana brasileira.

Figura 6 – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

Fonte: Emplasa, 2016

O Município totaliza, aproximadamente, 1.100 km² de área territorial, dos quais 30% atualmente compreendem a zona urbana, em que 98% da população está concentrada. "Com uma densidade média de 57,3 habitantes por hectare, a

⁵ Disponível em : <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN> acessado em 03/10/2017

população joseense se distribui de forma bastante irregular pelo território", afirma a Divisão de Pesquisas da Secretaria de Planejamento Urbano Municipal (PMSJC, 2013, p. 9). Os demais 70% do território compreendem a zona rural e as áreas de proteção ambiental instituídas seja por lei municipal, estadual ou federal.

2.2 São José dos Campos: cidade e sociedade

Se na contemporaneidade, São José dos Campos tem se firmado no cenário nacional como “cidade da tecnologia”, tal se deve a fatores que marcaram historicamente a construção do seu desenvolvimento. Apesar de sua origem se remeter à antiga fazenda jesuítica estabelecida, por volta de 1570, ao lado de um agrupamento de índios Guaianazes nas proximidades do Rio Comprido, afluente do Rio Paraíba do Sul, sua consolidação como vila acontece tardiamente, apenas em 1767. Enquanto outros centros como Taubaté, Guaratinguetá ou Jacareí a precederam em cerca de um século, e inseriram a região no processo de descoberta e suprimento das minas de além Mantiqueira, ao qual imprimiram o modelo de ocupação e as bases da rede urbana regional, o desenvolvimento de São José foi inócuo. Mesmo quando elevada à categoria de vila, São José do Paraíba, como era então chamada, “continuava enfrentando sua principal dificuldade, o fato de que a Estrada Real passava por fora de seus domínios, fator este determinante para o desenvolvimento local na época” (PMSJC, 2012, p. 9).

O processo de ocupação do extremo leste do Estado de São Paulo teve início ainda no século XVI com o estabelecimento dos primeiros povoados costeiros, que deram origem a São Sebastião e Ubatuba. Contudo, foi no século XVII que a região adquiriu sua primeira organização urbana representada pelos novos centros, estabelecidos já no interior, na porção média do curso do rio Paraíba do Sul. Durante as fases subsequentes de seu desenvolvimento econômico e social foram estes centros urbanos, localizados na calha do vale, que imprimiram a dinâmica de sua urbanização (RIBEIRO-MOREIRA; MELLO, 2010, p. 1).

Até mesmo durante a fase cafeeira do vale do Paraíba, em meados do século XIX, quando esta região respondia pela quase totalidade do setor agroexportador brasileiro, São José se mantinha como uma cidadezinha modesta, inserida no grupo daquelas "consideradas inexpressivas e sem nenhum tipo de atratividade ou importância", e que merecia o "lacônico registro de não oferecer nada de notável"

como cita Vitor Chuster ao comentar o relato de viajantes estrangeiros que visitaram a região, ainda, no século XIX (CHUSTER, 2011, p. 80).

No entanto, a entrada tardia de São José dos Campos no processo da urbanização do vale do Paraíba acabou por trazer a esta cidade, consequências que ao longo do tempo mostrariam seu lado positivo. Excluída, Taubaté, dentre as cidades citadas, às quais se somam quase a totalidade das vilas coloniais brasileiras, a urbe joseense cresce livre dessas formações urbanas típicas, principalmente do Sudeste, descritas por Holanda (2000) como obra de “semeadores”, mais afeitas aos modelos do arruamento “espontâneo” das vilas medievais europeias do que à formação geométrica da grade clássica, das cidades greco-romanas evidenciadas nas cidades da América hispânica com a “Lei das Índias”, obra de “ladrilhadores” (HOLANDA, 2000, p. 96).

Foi essa grade geométrica, como um tabuleiro dos jogos de xadrez, que viria a caracterizar as cidades brasileiras e, principalmente, as paulistas - fundadas a partir do final do século XIX, as quais vão ordenar o início da formação urbana dos núcleos desta época.

Em outros termos, São José dos Campos se desenvolve nos modelos de cidades de um outro tempo, modernas, inseridas a padrões do início do processo de industrialização e assim se projetaria ao longo do século XX. Naquele momento, a urbanização tardia lançava a cidade à vanguarda ao imprimir marcas de certa modernidade que ao mesmo tempo em que a caracterizava igualmente a diferenciava dos demais centros urbanos da região (HOLANDA, 2000).

Contudo, o grande elemento diferenciador de São José dos Campos em relação às outras cidades foi seu clima, ou melhor, as qualidades atribuídas a este, ao considerá-lo propício a tratamentos de saúde e, em especial, a tuberculose. Assim, a cidade emerge de seu anonimato regional a partir do início do século XX como opção ao tratamento de epidemias enfrentadas por diversas cidades naquela época:

A cidade de São Jose dos Campos, no início do século XX, começou a receber um grande fluxo migratório de tuberculosos vindos de cidades como São Paulo, Santos e Rio de Janeiro, atraídos pelo clima que se dizia milagroso. Esta crença era principalmente fundamentada em uma ideia muito difundida pela medicina do século XIX que acreditava nos efeitos terapêuticos do clima sobre algumas doenças (ZANETTI, 2012, p. 16).

Mais uma vez, seu crescimento tardio viria a se constituir como fator diferenciador e modernizador para São José dos Campos. Desta vez, contudo, essa incidência não se daria apenas na organização do seu espaço urbano, mas, sobretudo, na própria constituição de sua sociedade como explica Vianna (2010, p. 67):

Na ausência de uma oligarquia cafeeira e de atrativos para a indústria, em um tempo em que a medicina e a saúde pública eram legítimos agentes organizadores do espaço público, os joseenses, entorpecidos pelos ideais europeus de modernidade - tão contrastantes com a crueza da cidade no início do século XX - acolheram a tuberculose e os tuberculosos como um motriz de desenvolvimento.

Assim iniciava-se a “fase sanatorial” de São José dos Campos, oficialmente constituída por decreto do Governo do Estado de São Paulo em 1935, ao classificá-la como Estância Climatérica e Hidromineral (QUADRO, 2010, p. 279), fase esta que perduraria até meados da década de 1960. Do ponto de vista econômico e social, este período foi de suma importância. Primeiramente pelo cenário regional da economia na época, decadente após o traslado da cultura cafeeira para outras regiões, assentada sobre o trabalho assalariado como modo de produção, assim como pela incipiente industrialização têxtil e ceramista pulverizada na cidade.

A tuberculose foi uma questão pública, em que os governos federal e estadual intervinham com verbas e serviços especializados para combate da moléstia, além das mudanças físicas na esfera higiênica nos espaços urbanos que consequentemente aconteceram (BELCULFINÉ, 2010, p. 46). A cidade foi influenciada pela forte movimentação orbital do tratamento dos tuberculosos, que gerou novas economias para a cidade, com a oferta de serviços de saúde e enfermagem e tantos outros relacionados como alimentação, hospedagem, locomoção, infraestrutura e construção civil (FRAGA, ROQUE; 2010, p. 217). Se por um lado a cidade era invadida por uma população, em sua maioria carente, que vinha na esperança da cura da tísica, por outro lado, passou a receber, alguns para tratar e outros para serem tratados, médicos, intelectuais, enfim, profissionais que se diferenciavam do conjunto cultural da população valeparaibana. Assim, chegaram, se estabeleceram, se agregaram à sociedade joseense e, alguns se encaminharam para as esferas do governo e da política.

Tal situação contribuiu para novos conceitos na cidade, inclusive nos planos de ocupação do espaço. As necessidades introduzidas pelos conceitos higienistas

impostos pela condição de Estância Climática voltada ao tratamento específico da doença de Koch exigia, em função da presumida necessidade de afastamento dos enfermos em relação aos demais cidadãos, novos padrões de parcelamento, com recuos mais generosos e avenidas mais largas que as usuais em outras cidades. A defesa da higienização e da salubridade do ar passava, então, a justificar inclusive a desapropriação de áreas como a orla do banhado, acusada de favorecer a contaminação por suas características de habitação e modo de vida (FRAGA; ROQUE, 2010); (CHUSTER, 2010).

Neste contexto surge, em 1932, um “zoneamento sanatorial” estabelecido por iniciativa do governo municipal, por meio o ATO Nº 110 (CHUSTER, 2010, p. 143). Tratava-se, como dito, de medida de proteção aos cidadãos, segregando as atividades de tratamento da tuberculose das áreas destinadas às residências e comércio. Reafirmava-se, assim, a opção do Município que se dispôs, por um lado, a conviver com uma ameaça, mas que, por outro, se mostrava como promissora e dinâmica opção de atividade econômica.

As quase três décadas desta fase deixaram cicatrizes, mas, trouxeram uma nova identidade à cidade e à sociedade local. Esta não era provida de casarões e dos “barões do café”, apologias ao latifúndio, mas sim, de sanatórios e colégios, que dariam respaldo àquela classe médica, política e intelectual, uma elite destacada e, principalmente descolada da terra, uma nova classe média, mais tipicamente urbana. Essa nova camada social e cultural foi fundamental para o próximo passo no processo de desenvolvimento joseense, conforme expõe ZANETTI (2012, p. 202).

Concluimos que São José dos Campos se constitui como uma cidade de forasteiros. Essa é sua identificação. O projeto hegemônico se baseou justamente na atração dos forasteiros. A primeira intenção foi a de atrair os doentes da tuberculose; entretanto, a maioria desses cidadãos em potencial foi eliminado pela pequena percentagem de cura. Outros tantos, curados, retornaram para suas cidades de origem. Uma pequena parcela, já estabilizada, manteve-se fiel à cidade que a acolheu. A segunda tentativa foi com a gestão do projeto industrial que, entretanto, pelas leis do mercado, dinamizava uma renovação pessoal, reforçando o caráter transitório e flutuante dos habitantes, impedindo mais uma vez, a sólida fixação da população local.

Ainda, no início da década de 1940, o Governo Federal já dava os primeiros sinais de seu projeto de modernização da economia brasileira ao implantar, na seção fluminense do vale do Paraíba, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Logo, as vantagens locacionais de São José dos Campos começaram a influir na

decisão de novos investimentos governamentais: sua localização no eixo São Paulo-Rio de Janeiro; o projeto da nova rodovia que viria a unir essas duas metrópoles; a proximidade com o porto de São Sebastião, em construção naquele momento; mas, principalmente, a disponibilidade de terrenos e a doação, por parte do governo municipal, de uma imensa área para implantação de uma base militar da Aeronáutica associada a um instituto de pesquisa (SOUZA; COSTA, 2010).

A doação da área que viria a abrigar o então Centro Técnico da Aeronáutica (CTA) e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), provavelmente não teria chance de prosperar nas outras cidades da região, onde as elites dominantes tinham a origem de sua fortuna na posse da terra, típica do século XIX, e não no setor do comércio e, principalmente dos serviços como em São José dos Campos. Destaca-se, ainda, o fato de que a implantação do complexo aeronáutico ocorreu no fim da década de 1940, ou seja, quando o desenvolvimento dos novos tratamentos de saúde, a base de antibióticos, decretou de modo simbólico e prático, em todo o mundo, o fim da fase sanatorial (SOUZA; COSTA, 2010).

A implantação do CTA e do ITA coincidiu com uma relativa modernização nos setores industriais de transição entre as indústrias tradicionais (transformação em produtos do campo) e, aquelas, mais propriamente modernas (metal/mecânica, eletro/eletrônica, química) que vieram a se somar, na década de 1950, a um novo programa governamental, o Plano de Metas do governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (SOUZA; COSTA, 2010). Ao ter como uma das suas metas a abertura da industrialização de bens de consumo duráveis ao capital internacional, as novas unidades, típicas das grandes plantas do modo fordista, encontraram em São José dos Campos uma grande oferta de terrenos apropriados a tais finalidades e uma política de incentivos por meio de isenções fiscais. Junto com as novas empresas vieram novos técnicos, engenheiros e demais profissionais que, mais uma vez, diferenciaram, ainda, mais a sociedade e o quadro cultural de São José:

[...] é no contexto da industrialização promovida pelo governo federal e de uma ação planejada do poder público estadual e municipal que a cidade de São José dos Campos torna-se uma alternativa para a descentralização industrial a partir da cidade de São Paulo, e passa a dispor de infraestruturas e normas para acolher as novas empresas e grandes levas de novos habitantes. Sob estas determinações, a cidade cresce e se reconfigura com a implantação de grandes unidades industriais e de desenvolvimento tecnológico e com ampliação de núcleos residenciais e dos comércios e serviços de apoio à sua base produtiva e à vida da população habitante (OLIVEIRA, GOMES, 2010, p. 61).

É desta época a implantação de indústrias como a Rhodia – Companhia Rhodosá de Rayon (1946), Johnson & Johnson do Brasil S/A (1954), Ericsson do Brasil Comércio e Indústria S/A (1954), Kanebo - Fiação e Tecelagem Kanebo do Brasil S/A (1956), General Motors do Brasil S/A (1957), Eaton S.A. Indústria de Peças e Acessórios (1957), Bendix Home Appliances do Brasil S/A (1961), empresas que com operários, técnicos, engenheiros e demais trabalhadores imprimiram definitivamente uma nova paisagem social e a marca de “cidade industrial” a São José dos Campos. Tal configuração se afirmou, ainda mais nas décadas seguintes com implantações de novas indústrias. Ainda nos anos sessenta vieram a São Paulo Alpargatas (1961), Kodak do Brasil (1969) e Embraer (1970). (SANTOS, 2006).

Entre outras, mas, sem dúvida, aquela que teve importância cabal foi a fundação da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), empresa que se constitui, hoje, na terceira maior fabricante mundial de aviões. Somadas às atividades da antiga Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE), de 1963 e que, em 1971, foi extinta para se transformar no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), estava, então completo o quadro para a inserção de São José dos Campos – e do Brasil - no seleto grupo de países que operam tecnologias dessa natureza (SOUZA; COSTA, 2010, p. 104).

A breve sequência de acontecimentos apresentados demonstra que apesar do senso comum creditar tais fatos à “vocação” de São José dos Campos para atividades científicas e tecnológicas, a análise histórica aponta para uma construção elaborada durante mais de meio século. Iniciada pela percepção de um grupo de comerciantes que conduziram à alternativa econômica da Estância Climática, que implicou na vinda de novos moradores e uma nova cultura, que se agregou à sociedade joseense que, por sua vez, graças ao desapego à renda fundiária soube aproveitar a disponibilidade de terrenos que, aí sim, possibilitou o início das atividades aeroespaciais que somente cerca de trinta anos depois a levaria à situação e status em que se encontra (SOUZA; COSTA, 2010).

É evidente a importância da economia industrial desenvolvida na cidade conforme aqui exposto, porém, a partir de 1990, o setor terciário, também, começou a se despontar. Se os setores industriais foram responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento econômico de São José dos Campos é, no setor de comércio e, principalmente de serviços, que se assentaram as novas bases pretendidas para

esta continuidade, desta vez alinhadas com os setores mais dinâmicos do mundo pós-industrial. E em 2009, de modo a solidificar a concentração de conhecimentos na região dos setores aeroespacial e de defesa, foi concebido o Parque Tecnológico Municipal, voltado à promoção e continuidade de todo um processo de desenvolvimento para a inovação em pesquisa e qualificação de mão-de-obra na região (PMSJC, 2016).

2.3 Planejamento urbano e dinâmica imobiliária

A sociedade urbana, entendida aqui como a sociedade que deixou de ser rural, requer uma planificação orientada, ou seja, um regramento para atendimento das necessidades sociais, a qual, indispensavelmente deve ser operada pelo Estado.

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais que meios) é igualmente indispensável (LEFEBVRE, 2001, p. 138).

A citação acima se encontra no final da obra de Lefebvre (2001) “O Direito à Cidade”, em teses sobre o urbanismo, em que o autor afirma que “as questões relativas à Cidade e à realidade urbana não são plenamente conhecidas e reconhecidas” e numa abordagem crítica, objetiva enfatizar que estes problemas urbanos devem entrar na consciência e nos programas políticos. Esta planificação orientada pode ser entendida como as regulações urbanísticas promovidas pelo Estado por meio de um conjunto de peças legais, onde se inserem os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, entre outros, que constituem o planejamento urbano de uma cidade.

De acordo com Vilaça (2010, p. 173) “aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado planejamento urbano (e que nas décadas de 1930 e 1940 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”. E compreender como se deu a produção do espaço urbano na cidade de São José dos Campos, a partir das permissões e incentivos, bem como das premissas e diretrizes de suas peças legais urbanísticas, remete a uma melhor caracterização do objeto proposto aqui a se dissertar.

Costa (2016) analisou o processo de verticalização de São José dos Campos e suas correlações com a legislação urbanística. Este trabalho, teve como fio condutor a relação do espaço social urbano e a segregação socioespacial, no qual se buscou compreender o papel do mercado imobiliário nos diferentes contextos políticos e econômicos da cidade. O autor afirma que “a verticalização em São José dos Campos foi estimulada desde seus primórdios por representar e ser o símbolo do seu crescimento econômico” (COSTA, 2016, p. 214) e, ao final de seu trabalho, conclui que:

A análise do processo de desenvolvimento urbano e da verticalização de São José dos Campos e, provavelmente, nas cidades brasileiras em geral, demonstra que a materialização do espaço urbano dá-se através da regulação e dos desígnios do capital, muitas vezes, sem a busca da urbanidade e que dependem a sociedade (COSTA, 2016, p. 215).

A regulação do espaço urbano para atendimento dos desígnios do capital, na cidade de São José dos Campos, com ausência da busca da urbanidade, também foi retratado por Prado (2013) ao afirmar, o quanto foi fundamental a atuação do governo local, por meio das legislações urbanísticas, em facilitar a expansão e o fortalecimento do setor financeiro-imobiliário, o qual promoveu melhorias urbanas articuladas com a reprodução dos capitais mundializados, a ampliação da oferta de produtos imobiliários, porém, em detrimento de o conjunto da sociedade, pois não procuravam atender às necessidades de moradia da população.

A partir de 1950, sob o argumento de tentar disciplinar o crescimento urbano e industrial joseense, foram elaboradas diversas leis que permitiam transformar o planejamento municipal numa ferramenta voltada à promoção da cidade [...] de forma a adequá-la à nova realidade econômica. Afinal, não se pode esquecer que do mesmo modo que as novas leis impõem restrições, elas também abrem novas possibilidades para realização do capital, sobretudo quando são criados novos vetores de crescimento para a cidade, tanto para a atividade industrial quanto para atividade imobiliária residencial (PRADO, 2013, p. 91).

Com o intuito de esclarecer as principais regulações urbanísticas do Município que implicaram no uso e ocupação do solo urbano, e a partir delas compreender o espaço produzido na cidade e sua dinâmica imobiliária serão destacados na sequência do texto os seguintes temas: o início da verticalização, os Planos Diretores, bem como as Leis de Uso e Ocupação do Solo, aqui denominadas, simplesmente de Leis de Zoneamento como são usualmente conhecidas.

Pode-se afirmar que o processo de verticalização na cidade, tem como marco inicial o ano de 1954, quando as edificações passaram a ser reguladas por meio do

Primeiro Código de Obras Municipal, fato importante, afinal a partir daquele momento o Estado passou a intervir e controlar as questões edilícias. A verticalização tem início na área central da cidade, numa época em que foram promulgadas as primeiras leis urbanísticas de incentivo para atração de indústrias têxteis e de cerâmica (COSTA, 2016). Este período, também, foi marcado pela inversão da predominância da população rural joseense, que a partir de 1950 se movimentou para estabelecer residência na área urbana (PMSJC, 2014). O deslocamento da população rural na cidade justificou-se tanto pelo advento da penicilina que resultava na diminuição do temor à atividade sanatorial quanto pela implantação de novos estabelecimentos industriais que proporcionavam uma diversidade de empregos urbanos com a introdução simultânea de atividades novas e variadas.

É importante que se retrate em números este acelerado processo de urbanização, e as razões que contribuíram para que, a cidade concentrasse tão expressivo incremento populacional. Segundo informações da PMSJC (2016), na década de 50, a taxa anual média de crescimento da população no Município era de aproximadamente 6%, portanto, o dobro da média anual do País e do Estado de São Paulo, que se situava em apenas 3%. Nas duas décadas seguintes essa tendência continuou acelerada e, praticamente a duplicou essa taxa que somente a partir de 1980, gradativamente passou a declinar aproximou-se do que acontecia de modo generalizado, no Brasil e em São Paulo. Esse crescimento expressivo da população urbana foi, também resultado do chamado processo de desconcentração da atividade industrial da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ocorrida a partir de 1978, devido às restrições normativas de limitação para instalação, na RMSP, de indústrias que não tivessem vinculação explícita à metrópole de São Paulo. De acordo com Prado (2013, p. 94):

Dentre os 39 municípios⁶ pertencentes à RASJC⁷, São José dos Campos será o principal beneficiado com o processo de desconcentração industrial da RMSP, devido às vantagens oferecidas pelos dirigentes locais às industriais que buscavam expandir suas atividades na cidade.

⁶ Os municípios pertencentes à RASJC são: Aparecida, Arapeí, Areias, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveira, Bananal, Taubaté, Tremembé e Ubatuba.

⁷ RASJC - Região Administrativa de São José dos Campos

O Primeiro Plano Diretor teve início, em 1958, quando a cidade foi contemplada com um convênio, de iniciativa do governo do Estado de São Paulo, para o planejamento territorial de municípios considerados como estância hidromineral. A política de planejamento adotada pelo governo da época visava o interesse público dos benefícios que a ordenação territorial poderia trazer para o próprio Estado (PRADO, 2013).

O estudo para elaboração daquele Plano Diretor fora realizado por intermédio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e, também do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), coordenado por Luiz Inácio de Anhaia Melo, o qual se justificava em função do acelerado processo de desenvolvimento desordenado que o Município de São José dos Campos apresentava. Buscava-se com este plano, coibir a especulação imobiliária que já era intensa na cidade, em razão da implantação de importantes indústrias, como a GM, Eaton e Johnson, além do CTA. Naquele momento era fundamental promover um descolamento da imagem de estância vinculada à doença e, conseqüentemente ao estigma de cidade sanatorial. Durante o desenvolvimento desse estudo, a cidade, já iniciava uma trajetória urbanística para disciplinar os loteamentos e o uso e ocupação do solo no território por meio de decretos e leis.

Segundo Bologna (2000, p. 70) deve-se render ao comentário exaltado do Dr. Hely Lopes Meireles, publicado na coluna da Folha de São Paulo em janeiro de 1961, era “digna de imitação a legislação urbanística de São José dos Campos”. Dentre os comentários feitos na sua publicação o célebre jurista listava: a organização da equipe de planejadores locais com a participação de todas as classes sociais; a preservação da zona habitacional dos efeitos molestos das indústrias; as medidas preventivas de poluição ao rio Paraíba; a distinção exata da área urbana e área rural a qual estabelece e orienta suas funcionalidades; e a aplicação de coeficientes de aproveitamento dos lotes e a fixação de gabaritos de altura. Embora o Município fosse identificado como pioneiro na modernização da estrutura urbana, o Plano Diretor quando finalizado, em meados de 1961, não foi aprovado naquela época, pois, “dificuldades políticas impediram o encaminhamento do Plano à Câmara dos Vereadores” segundo o Arquiteto Cyrino Nogueira (1961 *apud* BOLOGNA, 2000, p. 63) e, desse modo não se promulgou a lei. No entanto, o Município não deixou de colher bons frutos em razão do estudo elaborado, principalmente no que se refere à matéria de saneamento básico:

As medidas mais efetivas resultantes do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI estavam centradas principalmente na legislação de parcelamento do solo, que procurou disciplinar a expansão dos loteamentos que invadiam a zona rural, no zoneamento de massa, com objetivo de segregar as atividades industriais poluentes das zonas residenciais e da área de manancial de abastecimento, assim como as relacionadas com o saneamento básico. Isso resultou, em 1963, na inauguração da primeira lagoa de oxidação de tratamento de esgoto do país (SJC EM DADOS, 2012, p. 72).

Os Planos Diretores que se sucederam na cidade a partir deste primeiro estudo e foram implementados pela promulgação de lei local foram três: o PDDI de 1971 (Lei 1623/71), o de 1995 (Lei 121/95) e o de 2006 (Lei 306/06). As leis de Zoneamento promulgadas a partir destes planos diretores foram cinco: 1971 (Lei 1606/71), 1980 (Lei 2263/80), 1990 (Lei 3721/90), 1997 (Lei 165/97) e 2010 (Lei 428/10). Durante este período, a variação mais significativa notada foi a alteração progressiva do perímetro urbano. A figura 7 demonstra a evolução dos limites da zona urbana até os dias atuais sinalizadas pela indicação das respectivas regulações urbanísticas.

Figura 7 – Evolução dos limites da zona urbana

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Analisando-se a projeção da zona urbana ao longo do tempo, percebe-se que mesmo a cidade tendo sido pioneira no ordenamento e limitações de seu território, ação considerada nos anos da década de 1950 benéfica à sociedade em geral, as regulamentações urbanísticas que se sucederam não impediram o espraiamento urbano e seus inevitáveis e consequentes problemas sociais fato que contradiz as expectativas que teriam motivado sua origem.

O que deve ser considerado, neste caso, é que na década de 1950 o planejamento urbano – e aqui deve ser considerado em suas diferenças em relação ao urbanismo modernista em voga na época - dava ainda seus primeiros passos. Mais especificamente, vinha de uma urbanização pré-industrial, em que estas atividades, bem ou mal, se inseriam na malha urbana tradicional enquanto o programa de industrialização catalisado, principalmente pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek introduzira na produção do espaço brasileiro a figura das grandes plantas industriais, características das aglomerações fordistas (RIBEIRO-MOREIRA; MELLO, 2010, p. 69). A outra face deste modelo foi, no caso brasileiro, o surgimento da periferia urbana como é conhecida hoje e para a qual aquele planejamento nascente, dado a complexidade do problema não tinha ainda resposta.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971 inicia seu processo de elaboração a partir de 1964, ano marcado pelo início da ditadura militar. Este segundo Plano Diretor, portanto, fora elaborado por equipe de consultoria externa, SERETE S.A. e coordenado pelo Arquiteto Jorge Wilhelm (BOLOGNA, 2000, p.101). Este plano se inseria no contexto histórico caracterizado por uma gestão embasada em um modelo autoritário e centralizador, estritamente técnico, sem qualquer nível de participação social, ao contrário do que buscariam os planos pós-ditadura, fundamentados em preceitos que, ainda que não tenham sido regulamentados, já eram anunciados no processo de elaboração da Constituição de 1988.

O plano desenvolvido durante a fase econômica conhecida como “milagre brasileiro” teve como um de seus principais objetivos tornar a cidade eficiente para receber o capital industrial, e para tanto, o Município deveria que dispor terrenos, recursos humanos e ambiente propício para esta promoção. O território já se mostrava com baixa densidade demográfica, com expansão de bairros periféricos, descontinuidade da trama urbana que, junto com a ocupação de grandes indústrias

formavam vazios urbanos, que interrompiam as estruturas viárias e demandavam frequentes acréscimos e adaptações aos sistemas existentes (BOLOGNA, 2000, p. 106).

Consequentemente, já despontavam os problemas oriundos desta desordenada e intensa ocupação horizontal, gradativamente durante a vigência deste Plano Diretor, tais como o isolamento social, o aumento do custo em deslocamentos e a insuficiência de equipamentos públicos. A premissa do plano que era incentivar a verticalização e o adensamento para que não ocorresse a expansão urbana, na sua totalidade não foi efetiva, pois, afinal a expansão ocorreu, principalmente na década de 1980. A contenção da expansão territorial, associada à política de construção de conjuntos habitacionais, somente para classes de renda, que se enquadravam dentro dos critérios de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação, demonstra que o PPDI não considerou a parcela da população de mais baixa renda, dentro da política habitacional (BOLOGNA, 2000, p. 150).

A partir da ausência de uma política habitacional que reprimisse a demanda anunciada pelo incremento populacional consequente à pretendida oferta de empregos para atender as indústrias estabelecidas, ocorreu a partir de 1980, um grande acréscimo no número de loteamentos aprovados. A euforia de implementação de loteamentos se deu pela significativa possibilidade de expansão da trama urbana, por meio das permissões incluídas em uma nova lei de parcelamento de solo. Sem que o poder público tivesse condições efetivas de fiscalização, os loteamentos se consolidaram nos anos seguintes, sem as obras de infraestrutura exigidas pela Lei 6766/79, situação agravada, também, pelo cenário econômico do País, que vivia a chamada “década perdida”, a qual dificultou a reversão deste quadro (BOLOGNA, 2000, p. 161).

A partir de 1984 começou a inevitável ocupação de áreas que até, então, eram dirigidas à atividades características, ditas rurais, por população de baixa renda. Tinham como origem os loteamentos de chácaras de recreio, que foram gradativamente diminuindo o tamanho de seus lotes enquanto aumentavam as áreas de parcelamento e transformavam o espaço antes preservado, num grande espaço a ser ocupado, cada vez mais, por loteamentos irregulares. Somente a partir de 1990, o poder público por meio de uma nova lei de parcelamento do solo, adotou medidas efetivas de incentivo à produção de lotes populares e, permitiu unidades de 125 m², o que amenizou as exigências de infraestrutura a ser instalada pelo empreendedor (BOLOGNA, 2000). No entanto, estas medidas não foram satisfatórias para se reverter o cenário posto, uma vez que até em dias atuais, a

cidade convive com a realidade de possuir em seu território mais de 160 loteamentos clandestinos e irregulares.

No período de 1970 a 1990 três leis de zoneamento, também, foram promulgadas. A primeira lei de zoneamento em 1971, conforme mencionada por Chuster (2000, p. 192), tinha características norte-americanas com a adoção do zoneamento funcional sem que o tecido urbano tivesse sido pensado em função da vida coletiva. O autor tratou, também das duas outras leis de zoneamento; a segunda lei de 1980, que diferentemente de sua antecessora não teve sua origem vinculada a um plano diretor e “mostrou-se uma grande cópia da legislação paulistana da década de 70, [...] com algumas poucas e as vezes péssimas adaptações”, produto resultante de uma contratação de consultoria externa elaborada em moldes fechados sem interação com a equipe técnica municipal e que destoou das especificidades da cidade.

Passados dez anos, foi promulgada uma nova lei, a terceira lei de 1990, elaborada integralmente pelo corpo técnico municipal em decorrência do conhecimento teórico acumulado a partir da criação, em 1981, da Secretaria de Planejamento Urbano. Característica comum a estas três peças de regulação urbanística são os altos índices de coeficiente de aproveitamento, o que valida a premissa do plano vigente no período de incentivar a verticalização (CHUSTER, 2000).

No ano de 1995, um novo Plano Diretor foi aprovado pela Lei Complementar 121/95 (3º Plano Diretor), chamado de “Um Plano de Cidade para a Cidadania”, pois, adiantando-se ao Estatuto da Cidade, que só seria promulgado, em 2001, continha diretrizes que integravam as propostas do MNRU, principalmente, no que se referia à participação popular. Estas visavam, finalmente, dirimir os efeitos negativos provenientes do acelerado processo de urbanização, que já se mostravam presentes no Município, porém, eram ocultados das legislações urbanísticas e, conseqüentemente, ignorados pelo Estado (BOLOGNA, 2000). O grande diferencial foi o fato de que este plano foi elaborado pós Constituição Federal de 1988, em que os planos diretores passaram a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal. E dentro deste contexto de importância institucional, o PD de 1995 transcorreu de forma que governo local demonstrou o interesse em que sua implementação fosse a partir de uma participação social, com abrangência de todos os segmentos da sociedade (BOLOGNA, 2000). O trabalho teve a assessoria

da Universidade Estadual Paulista – UNESP de Rio Claro por meio de um convênio firmado com a prefeitura (COSTA, 2016). Este plano visava entre tantos assuntos, discutir a ampliação dos limites da expansão urbana, para tentar solucionar as questões fundiárias de os loteamentos clandestinos da área rural que se intensificavam, bem como abordar de maneira mais efetiva as áreas de proteção ambiental.

Surge o interesse pela busca de parcerias público-privadas em razão da ausência de financiamento dos investimentos urbanos, fruto da crise fiscal do Estado capitalista. Devido ao grande número de desempregados existente, o plano buscou promover uma política de desenvolvimento econômico mais autônomo para a cidade, voltado às pequenas e médias empresas, para não ficar tão refém dos grandes investimentos estatais direcionados à indústria de médio e grande porte.

É pertinente mencionar que a proposta do PDDI de 1995, em um capítulo denominado da Ocupação do Solo contemplava alguns instrumentos de política urbana, tais como: solo criado, operações urbanas interligadas e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Estes instrumentos objetivavam destinar fundos para promover o financiamento da cidade, e uma redução das desigualdades sociais. No entanto, uma forte resistência por parte do mercado imobiliário e da construção civil impediram que o plano reconhecido como Plano Cidadania exercesse seu principal papel.

Durante o processo de discussão com o Legislativo, os agentes privados, ligados ao mercado imobiliário e à construção civil, fizeram gestões para que os instrumentos de política urbana, mais especificamente IPTU Progressivo no Tempo, o Parcelamento/Edificação Compulsórios e Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, não fossem aplicados imediatamente após a aprovação do Plano. A alegação pautou-se na falta de regulamentação do Parágrafo 4º, do Artigo 185, da Constituição Federal que trata sobre a matéria (BOLOGNA, 2000, p. 204).

Após a promulgação do Plano Diretor em 1995, iniciaram-se as discussões da nova lei de zoneamento com base nas diretrizes recém-estabelecidas. Debates intensos calcados nos instrumentos urbanísticos citados voltaram à tona e, novamente, provocaram uma forte resistência por parte dos agentes privados, o que inviabilizou a aprovação do projeto, que intencionava fixar um coeficiente único na cidade e implantar a outorga onerosa sobre o índice excedente.

A primeira proposta de regularização do PDDI de 1995 teve como objetivos principal diminuir as iniquidades sociais. Buscou-se tal objetivo por meio de

um zoneamento elaborado em seus princípios pela articulação das ações dos agentes públicos e privados e, também, por meio de parcerias para se obter recursos para financiamento de equipamentos e infraestrutura urbana. No entanto em 1997, uma nova administração assumiu a prefeitura e esta proposta foi abandonada (COSTA, 2016, p. 165).

A lei de zoneamento de 1997, a quarta lei de zoneamento da cidade, veio para regulamentar o PDDI de 1995 e, tinha como um de seus principais objetivos, alavancar a economia que estava deveras comprometida e abalada após a crise industrial da década de 1980, que se prolongara para a década seguinte. Como característica, ela transforma a cidade numa grande área mista e, em muito, flexibiliza o uso e ocupação do solo, com a prática de coeficiente de aproveitamento alto na sua área urbana (COSTA, 2016). Desde 1997 até os dias atuais, Costa (2016, p. 172) afirma que se trata do período “mais intenso da verticalização em São José dos Campos e de grandes incentivos da legislação que proporcionaram um crescimento ascendente”.

Embora a quinta e última lei de zoneamento da cidade, portanto, ainda vigente em 2017, Lei Nº 428/10, tenha imposto um controle da altura dos gabaritos dos edifícios de acordo com COSTA (2016, p.181), “com a justificativa de que a preservação da paisagem urbana iria trazer, como consequência, a melhoria da qualidade de vida da população”, designada como cidade pujante na dinâmica imobiliária, mas cuja intensa verticalização por anos, incentivada pela legislação não garantiu a construção de uma cidade compacta, densa e integrada. Ao se observar o mapa de densidades de São José dos Campos, verifica-se que as regiões mais densas, são de predominância horizontal, conforme demonstrado no mapa das verticalizações, na Figura 8.

Figura 8 – Densidade em São José dos Campos

Fonte: IBGE e Secretaria de Planejamento Urbano (PMSJ, 2014).

Figura 9 – Mapa de verticalização

Fonte: COSTA (2016, p. 177)

Em 2005, a Secretaria de Planejamento Urbano Municipal iniciou estudos para elaboração do mais recente Plano Diretor, que foi aprovado em 2006 e é válido nos dias atuais. Neste plano foi instituído o Plano de Estruturação Urbana (PEU), que pretendia ordenar o desenvolvimento físico-territorial da cidade, estabelecer um conjunto de diretrizes e projetos relativos às áreas de meio ambiente, transporte público, saneamento ambiental, estruturação viária, macrodrenagem urbana, sistema de áreas verdes e de lazer e o ordenamento do parcelamento, uso e ocupação do solo e, ainda incluir os aspectos relativos aos instrumentos de política urbana (PMSJC, 2006). De certa forma pode-se dizer que as premissas de recuperação das zonas de cursos d'água implantação de parques lineares e os incentivos para ocupação das áreas encravadas no tecido urbano foram atendidos. Porém, quanto aos instrumentos de política urbana, aqueles previstos no Plano, como a outorga onerosa do direito de construir; a transferência do direito de construir; o direito de preempção; as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a concessão de incentivo para implantação de habitação de interesse social; as operações urbanas consorciadas; o estudo de impacto de vizinhança (EIV) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, fizeram-se presentes somente no corpo da lei sem efetividade prática no território (PMSJC, 2006). Menos que um Plano Diretor propriamente dito, o documento mais se remetia a uma “carta de intenções”.

2.4 Potencialidades da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade

São José dos Campos, segundo alguns critérios, é considerada em fase de transição entre as cidades médias brasileiras e aquelas que caminham para a extravasão de seu espaço no sentido da metrópole, ou seja, aquelas que situam seu contingente populacional na faixa de 500 mil a um milhão de habitantes (BAENINGER 2010).

Sua a população de 629.921 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE em 2010), com estimativa de 688.597 habitantes para 2015⁸ e compondo um mercado imobiliário ativo e dinâmico, possui elementos suficientes para relevância de efetividade da outorga onerosa do direito de construir (OODC).

⁸ Informação obtida em publicação própria da Municipalidade, "São José em Dados", elaborada pela equipe da Secretaria de Planejamento Urbano em 2016.

Em pesquisa recente, elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a coordenação da professora Rosana Denaldi esta declaração é reforçada pela afirmação de que "não caberia aplicar todos os instrumentos da caixa de ferramentas⁹, como é o caso do PEUC¹⁰ ou da OODC, em municípios localizados em espaços rurais e com baixo dinamismo". Este estudo enfatiza as dificuldades de aplicação do instrumento OODC e comprova a continuidade de um comportamento evidenciado a partir do Estatuto da Cidade, onde na maioria dos municípios de médio e grande porte, cuja aplicação do PEUC e seus sucedâneos faz-se necessária, mas não é observada (DENALDI, 2015, p. 73).

Outra pesquisa que corrobora a presença da OODC nos planos diretores sem, contudo, atingir sua aplicação efetiva é o trabalho de Santos Júnior e Daniel Todtmann Montandon (2011) cujo teor faz um balanço crítico e as perspectivas dos Planos Diretores Municipais após o Estatuto da Cidade, que "poucos municípios regulamentaram a OODC de maneira a garantir sua aplicação, embora o instrumento esteja presente em muitos planos brasileiros" (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 84).

Como mencionado anteriormente no capítulo que discorre sobre o instrumento urbanístico em si, um dos grandes desafios da OODC, como instrumento de regulação da ocupação e do uso do solo urbano, por meio de contrapartida financeira, é estabelecer um equilíbrio nas distorções resultantes da valorização diferenciada de os imóveis em razão do aporte de infraestrutura implementada pelo poder público.

O Município de São José dos Campos até os dias atuais, não empregou a OODC, embora o instrumento estivesse previsto no seu último Plano Diretor, aprovado em novembro de 2006. Neste contexto cabe a narrativa de Vilaça (2012, p. 189) sobre o Plano Diretor inócuo, aquele que é constituído de princípios gerais e elaborado para cumprir protocolos, caso típico da cidade de São José dos Campos e seu plano "carta de intenções":

⁹ Refere-se a todos os instrumentos urbanísticos previsto no Estatuto da Cidade.

¹⁰ PEUC- Parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios. A Constituição de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001) conferiram aos municípios, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, o poder-dever de determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

A elite econômica brasileira - no caso, representada pelos interesses imobiliários - não quer saber de Plano Diretor, pois representa uma oportunidade para debater os ditos "problemas urbanos" da maioria, que ela prefere ignorar, embora procure aparentar o contrário (VILAÇA, 2012, p. 189).

Ao procurar fortalecer as potencialidades da cidade para emprego da OODC em 2015 fora elaborada uma pesquisa, objeto de monografia intitulada "O solo criado preterido de São José dos Campos" para conclusão de um curso de Pós Graduação *Lato Sensu* em Gerente de Cidades pela autora desta dissertação. Esta pesquisa buscou estimar em valores de moeda corrente, o quanto de recurso o município deixou de arrecadar em razão do não emprego de tal Instrumento urbanístico. O texto que segue considera esta pesquisa e denomina em alguns momentos o não emprego da OODC, como o solo criado preterido da cidade. Considera-se que o Estatuto da Cidade determina que a destinação de os recursos auferidos com a OODC, devem ser empregados em: obras de regularização fundiária, programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, entre outros; a reflexão se dá em torno da mensuração das perdas em um município, como o de São José dos Campos, com um dinâmico e ativo mercado imobiliário, ao de conceder solo criado sem o emprego de outorga (ROSÁRIO, 2015).

Cymbalista et al. (2007, p. 87) afirmam que:

Ainda que uma série de municípios de menor população venha experimentando a OODC, percebemos que a sua implementação tem se dado de forma mais significativa nos mais populosos. Tal informação pode significar que o instrumento só é efetivamente relevante em situações de mercado imobiliário mais ativo e dinâmico. Por outro lado, talvez esteja sendo perdida a possibilidade de aplicação preventiva do instrumento – ou seja, perda da chance de antecipação em relação ao dinamismo do mercado imobiliário, resultando em dificuldades de ganhos coletivos futuros.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi aprovado e instituído em 17/11/2006, Lei Complementar - LC Nº 306/06, e através de seus artigos 71 e 72, determinou que o Município adotaria alguns instrumentos previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade e que seriam regulamentados a partir de lei específica:

Art. 71. Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município adotará os instrumentos descritos neste Capítulo, previstos no artigo 4º da Lei Federal nº 10.257, de

10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, sem prejuízo de outros instrumentos da política urbana.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos neste Capítulo serão regulamentados por legislação específica ou naquela que tratar do uso, ocupação, controle e parcelamento do solo do Município (PMSJC, 2006, p. 23).

Art. 72. O Município poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, conforme disposições dos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e de acordo com os critérios e procedimentos definidos em lei específica.

Parágrafo único. As áreas sujeitas à aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir serão estabelecidas na revisão da legislação que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo, a partir das informações constantes do Perfil Socioeconômico e Perfil da Estrutura Urbana, partes integrantes do documento Diagnóstico Preliminar do Plano Diretor de São José dos Campos - 2006 (PMSJC, 2006, p. 23).

Quanto à legislação nas versões em vigência durante o período estudado, que determinaram os parâmetros e índices urbanísticos do Município: as leis de uso e ocupação do solo, LC nº 165/97 e LC nº 428/2010, e a LC nº 306/06 do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, conforme destacado na figura 1. Quanto à regulação do solo, as duas leis complementares, tiveram objetivos bastantes antagônicos uma da outra, enquanto a quarta Lei de Zoneamento, LC 165/97, elaborada a partir das diretrizes do PDDI de 1995, estabelecia fortalecimento do Parque Industrial e flexibilização do uso e ocupação do solo; a quinta Lei de Zoneamento do Município, a LC nº 428, adotou parâmetros rígidos quanto à recuos, coeficientes de aproveitamento e controle de gabarito de altura. Ressalta-se, também, um fato relativamente raro na história dos planos diretores em geral, uma retração ocorrida na zona urbana do município, a partir de 2010, pela LC Nº 428, mantida até o momento presente, demonstrado também na Figura 10.

Figura 10 – Legislação vigente no município no período da pesquisa.

Fonte: elaborado pela autora (2017).

2.4.1 O valor estimado do solo criado no período de 2007 a 2014

A fórmula adotada para se chegar ao valor estimado do solo criado, em São José dos Campos, no período de 2007 a 2014 baseou-se nos estudos que a Secretaria de Planejamento Urbano (SPU) desenvolveu, a partir de 2014, para adotar o instrumento da OODC na cidade. Desde o início do ano de 2014, a Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano (SPU) debruçou-se na elaboração de uma proposta de revisão na lei de parcelamento, uso e ocupação do solo em que considerava a implantação deste instrumento urbanístico.

A estimativa do solo criado baseou-se na quantificação da produção imobiliária pretendida no Município, por meio de projetos aprovados, além da consideração dos valores associados à planta genérica setorizada municipal,

juntamente com os coeficientes de aproveitamento da edificação. Para encontrar o valor estimado do solo criado para o período de 2007 a 2014, foi utilizada a seguinte fórmula: $OODC = CA \times AT \times Vp \times 0,70$, sendo OODC o valor da outorga, em reais (R\$), CA o coeficiente de aproveitamento, AT a área do terreno em metros quadrados, Vp o valor preponderante em reais por metro quadrado e 0,70 o valor do fator redutor correspondente ao solo criado.

Todos os empreendimentos residenciais multifamiliar e comerciais que foram aprovados a partir de 2007 até o ano de 2014, foram relacionados em uma tabela e subdivididos por localização segundo as zonas geográficas do Município. Ao todo, foram elencados 550 empreendimentos, conforme Tabela 1, aprovados neste período e caracterizados como empreendimentos de grande porte, acima de 600 m² de área construída.

Tabela 1 – Número de empreendimentos aprovados no período de 2007 a 2014

Região Geográfica	Ano								Subtotal
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Centro	17	16	12	39	10	15	12	13	134
Norte	3	1	3	3	1	0	0	0	11
Sul	24	25	25	44	21	17	12	15	183
Leste	6	8	9	22	10	2	0	6	63
Oeste	23	20	17	34	9	10	7	6	126
Sudeste	0	2	3	12	3	4	5	4	33
Subtotal	73	72	69	154	54	48	36	44	550

Fonte: elaborado pela autora, (2017).

As zonas geográficas consideradas são aquelas definidas no Plano Diretor de 2006, Mapa 02, Anexo 03, (PMSJC, 2006, p. 67), parte integrante da lei complementar, demonstrado aqui na Figura 11. O Município foi subdividido em sete regiões geográficas: centro, leste, norte, oeste, sudeste, sul e região São Francisco Xavier.

Figura 11 – Mapa 02 – Anexo 03 – Plano Diretor LC 306/06.

Fonte: PMJC adaptado pela autora (2017)

Em 2010, por meio da Lei Complementar Municipal 428, a zona urbana sofre uma pequena retração, conforme mencionado anteriormente, cerca de 10%, que atingiu somente o perímetro da zona norte. Esta nova configuração territorial urbana é demonstrada na Figura 12 e os resultados na estimativa das áreas de cada região geográfica na Tabela 2.

Tabela 2 – Área estimada de cada região geográfica conforme legislação.

Região	LC Nº 306/06 Área (km ²)	LC Nº 428/10 Área (km ²)
Centro	19	19
Leste	135	135
Norte	71	64
Oeste	44	44
Sudeste	35	35
Sul	57	57

Fonte: PMJC elaborado pela autora, (2017)

Figura 12 – Regiões geográficas na Zona Urbana conforme a Lei Complementar Nº 428/10

Fonte: adaptado pela autora, (2017).

Para se chegar ao coeficiente de aproveitamento sujeito à outorga, o CA, partiu-se do pressuposto de que o coeficiente básico dos terrenos (CAB), teriam o valor de 1,0. Ou seja, para efeito da estimativa do solo criado, adotou-se a prática que diversos municípios que já têm o instrumento regulamentado empregam, em considerar que, a área referente a uma vez a área do terreno, não seria outorgado. Portanto, para determinação do coeficiente de aproveitamento máximo, o CAM, a área construída computável de cada empreendimento foi dividida pela área do terreno e subtraído o valor de 1,0 para resultar no coeficiente de aproveitamento sujeito à outorga, no caso o CA citado na fórmula.

Da relação dos empreendimentos aprovados, foi extraído o CAM médio ocorrido em cada região geográfica por cada ano do período estudado, conforme demonstrado na Tabela 3, além do CAM médio de cada região no período estudado.

Tabela 3 – Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM dos projetos de empreendimentos residenciais multifamiliar e comercial por região geográfica no período de 2007 a 2014

Coeficiente De Aproveitamento Máximo Aprovado - CAM									
Região Geográfica	Ano								Média
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Centro	2,72	2,71	2,59	2,63	2,37	2,39	2,15	2,37	2,49
Leste	2,51	1,88	1,78	2,06	1,71	3,75	-	1,51	1,90
Norte	2,47	1,82	1,72	2,00	1,62	-	-	-	1,20
Oeste	2,85	2,78	2,77	2,75	1,92	2,50	2,62	1,98	2,52
Sudeste	-	2,34	2,05	1,70	2,17	1,13	2,20	2,47	1,76
Sul	2,51	2,40	2,50	2,44	2,12	2,19	2,47	2,08	2,34

Fonte: elaborado pela autora, (2017)

A Figura 13 demonstra o CAM permitido na LC 165/97, que vigorou no período de 2007 ao 2010, espacializadas nas regiões geográficas, que tinham uma variação de 1,3 a 4. Nesta Lei especificamente, o uso residencial multifamiliar e comercial foi permitido na Zona Central (ZC), na Zona Residencial 2 (ZR2), nas Zona Mista 2, 3 e 4, respectivamente, ZM-2, ZM-3 e ZM-4 e por fim na Zona Especial de Proteção Ambiental 2 (ZEPA2). A variação do CAM pela LC 428 é de 1,3 a 3,0 conforme demonstrado na Figura 13, ou seja, há uma retração no índice maior

permitido como coeficiente de aproveitamento máximo, em relação LC 165/97, e os empreendimentos com o uso residencial multifamiliar e comercial são permitidos nas seguintes zonas: Zona Residencial 3 (ZR3), Zona de Urbanização Controlada 3, 4,5,6,7 e 8 – ZUC 3, ZUC 4, ZUC5, ZUC6, ZUC7 e ZUC8 respectivamente; Zona de Uso de Diversificado (ZUD), Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI), Zona de Qualificação (ZQA) e Zona de Urbanização Específica.

Figura 13 – Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM permitido na LC 165/97.

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Embora tenha ocorrido uma retração do coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 para 3,0 nas legislações, ao analisar as Figuras 13 e 14, têm se a impressão de que a oferta de coeficiente de aproveitamento tenha sido superior a partir de 2010, mas, o que houve foi uma maior abrangência de permissão de uso para empreendimentos residenciais multifamiliar e comerciais, principalmente na zona leste e sudeste.

Figura 14 – Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM permitido na LC 428/10.

Fonte: elaborado pela autora (2017)

Ao analisar as ofertas de coeficiente de aproveitamento das legislações de 1997 e de 2010, percebe-se uma significativa redução. O território urbano a partir da LC 165/97 ofertava por meio do CAM, cerca de 124% de aproveitamento máximo,

que potencializou, principalmente a região Sul, cuja oferta chegava a 405% em relação ao território daquela região, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM ofertados na LC Nº 165/97 por região geográfica.

Região Geográfica	Área (km ²)	LC 165/97					
		Área (km ²) CAM				Oferta	
		2,0	2,5	3,0	4,0	(km ²)	Percentual (%)
Centro	19			6	1	22	118
Oeste	44	4	3	2		20	46
Sul	57	46		46		230	405
Norte	71	14		2		34	48
Leste	135	41		11		115	85
Sudeste	35	9		3		26	74
TOTAL	360	114	3	69	1	446	124

Fonte: PMSJC, (2010, p. 177 a 180) elaborado pela autora (2017)

Em 2010, no entanto, embora com expressiva abrangência de usos nas regiões Leste e Sudeste conforme citado anteriormente, a LC Nº 428/10, passa a ofertar 81% de seu território urbano por meio do coeficiente máximo. A Tabela 5, demonstra inclusive, que apesar da abrangência de usos nas regiões Leste e Sudeste, a retração da oferta das demais regiões foi preponderante ao estabelecer um total inferior ao ofertado na legislação anterior. Também conseguiu se extrair destas duas tabelas outros números relevantes, tais como, os 114 km² ofertados, somatória de todas as regiões de CAM 2 que pela LC Nº 165/97, foram transformados em 30 km² a partir de 2010.

Tabela 5 – Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM ofertados na LC Nº 428/10 por região geográfica

Região Geográfica	Área (km ²)	LC 428/10				
		Área (km ²) CAM			Oferta	
		2,0	2,5	3,0	(km ²)	Percentual (%)
Centro	19	2	1	1	7	39
Oeste	44	0,1		7	22	50
Sul	57	8	6	14	73	129
Norte	64	3		1	8	13
Leste	135	11	6	32	132	98
Sudeste	35	7		10	42	122
TOTAL	352	30	13	64	285	81

Fonte: PMSJC, (2010, p. 177 a 180) elaborado pela autora (2017)

A partir do levantamento do Controle Gerencial da Secretaria de Planejamento Urbano e da Divisão de Projetos Particulares da Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, obteve-se a área referente ao solo criado por ano na cidade e desmembrado por zonas geográficas. Ressalta-se que o ano de 2010 foi um ano atípico no período estudado, porque ocorreu a transição da Lei 165/97 para a atual 428/10. Por conta da retração de coeficiente de aproveitamento da nova legislação, conforme demonstrado aqui, além de outros parâmetros urbanísticos mais rígidos de uso e ocupação do solo, o município lançou uma Lei de Transição, a LC 430/10 o que provocou uma corrida na aprovação de projetos. Os empreendedores, claro, buscavam se favorecer de os índices urbanísticos mais interessantes do ponto de vista de melhor aproveitamento edílico. Por este motivo, o volume de projetos expressos na Tabela 6 e no Gráfico 1, no ano de 2010, foi mais significativo do que nos outros anos do período estudado.

Tabela 6 - Valores estimados de área de solo criado, em m², total por ano e por região, período de 2007 a 2014

SOLO CRIADO (m ²)									
Regiões geográficas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total de 2007 A 2014
Centro	136.651	76.071	58.590	193.426	17.453	52.203	31.812	33.723	599.931
Norte	25.117	1.214	5.990	46.836	1.954	0	0	0	81.112
Sul	53.590	56.480	65.771	161.940	37.190	20.409	34.517	101.884	531.780
Leste	8.793	59.892	10.432	54.824	28.323	4.708	0	23.626	190.599
Oeste	175.582	166.748	117.737	183.000	21.879	186.352	21.884	6.268	879.449
Sudeste	0	6.852	3.302	37.159	13.680	1.212	16.257	41.335	119.798
Subtotal	399.734	367.257	261.823	677.184	120.479	264.886	104.471	206.836	2.402.669

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Gráfico 1 - Valores estimados de área de solo criado, em m², total por ano, no período de 2007 a 2014

Fonte: ROSÁRIO (2015)

A região Oeste se sobressaiu dentre as regiões geográficas do Município, como a região que mais produziu solo criado no período estudado, seguido da região Centro, e a região Norte, a que menos produziu solo criado. Os Gráficos 2 e 3 detalham a produção do solo criado por ano e por região.

Gráfico 2 - Valores estimados de área de solo criado, em m², total no período de 2007 a 2014, por região

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Gráfico 3 - Valores estimados de área de solo criado, em m², total por ano e por região no período de 2007 a 2014

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Ao analisar a oferta de território urbano, ou seja, oferta de solo para edificação por meio de coeficientes de aproveitamento no período estudado e o quanto de solo criado fora previsto por meio de projetos aprovados, chega-se a um percentual médio de 0,10%. Isso significa que, o solo criado previsto na aprovação dos projetos de empreendimentos de grande porte, acima de 600 m², representaram modestos 0,10% de todo o território urbano ofertado para edificação. Ou seja, é um valor muito baixo de produção de solo criado, que representa uma ausência de intensificação de construção ou a não utilização dos coeficientes máximos permitidos. A Tabela 7 demonstra a estimativa por ano, no período estudado, desta relação de oferta de solo e de solo criado.

Tabela 7 – Estimativa de percentual de oferta de solo e de solo criado, em Km², no período de 2007 a 2014

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oferta (km ²)	446			285				
Solo criado (km ²)	0,4	0,4	0,3	0,7	0,1	0,3	0,1	0,4
Percentual	0,09%	0,09%	0,06%	0,15%	0,24%	0,04%	0,09%	0,14%
Média	0,10%							

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Uma vez quantificada a área de solo criado por região na cidade, a pesquisa buscou especificar os valores preponderantes dos terrenos, para se chegar ao objetivo final de valorar a produção de solo criado no período estudado. O valor preponderante dos terrenos da cidade foi extraído da planta genérica de valores da Prefeitura Municipal, tendo como referência o valor venal, em moeda corrente para o ano de 2015. A Tabela 8 relaciona por zona geográfica da cidade, o valor venal preponderante, que é aquele que tem maior frequência de valor por metro quadrado de terreno.

Tabela 8 - Valor preponderante dos terrenos por região na cidade de São José dos Campos - Referência data-base 2015.

Valores Preponderantes dos Terrenos			
Zona Geográfica	Valor Venal - R\$/m ²		
	Menor Valor	Maior Valor	Valor Preponderante Vp
Centro	R\$ 163,75	R\$ 1.618,00	R\$ 567,00
Norte	R\$ 113,00	R\$ 260,00	R\$ 178,00
Sul	R\$ 122,00	R\$ 1.618,00	R\$ 398,00
Leste	R\$ 98,00	R\$ 324,00	R\$ 292,00
Oeste	R\$ 116,00	R\$ 614,59	R\$ 324,00
Sudeste	R\$ 112,00	R\$ 357,00	R\$ 208,00

Fonte: PMSJC (2015) - adaptado pela autora.

E, para complementar a informação, a referida Tabela 8, também, apresenta por zona geográfica da cidade, o menor e o maior valor de terreno.

Não foram considerados, neste estudo, os empreendimentos que tiveram como CAM o valor inferior a 1,50 com a justificativa de se trabalhar com valores seguros de possibilidade de capitalização de OODC.

Uma vez encontrados os valores referentes às áreas de solo criado, produzidos por região do Município, e estabelecidos os valores preponderantes dos terrenos de cada região, pode-se estimar o valor de solo criado no período de 2007 a 2014 na cidade de São José dos Campos. A Tabela 9 apresenta os valores de solo criado por região, considerando a fórmula citada anteriormente ($OODC = CA \times AT \times Vp \times 0,70$) para o cálculo da OODC.

Tabela 9 - Valores estimados de solo criado, em R\$, total por região, no período de 2007 a 2014

Zona Geográfica	Valor Preponderante	Área de Solo Criado	Solo Criado (OODC)
	Vp (R\$/m ²)	CA x AT (m ²)	Vp x CA x AT X 0,70 R\$
Centro	R\$ 567,00	599.931	340.160.761
Norte	R\$ 178,00	81.112	14.437.925
Sul	R\$ 398,00	531.780	211.648.598
Leste	R\$ 292,00	190.599	55.655.010
Oeste	R\$ 324,00	879.449	284.941.389
Sudeste	R\$ 208,00	119.798	24.917.924
Total de Solo Criado (OODC) no período de 2007 a 2014			R\$ 931.761.606

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Chega-se ao valor de R\$ 931.761.606 (novecentos e trinta e um milhões, setecentos e sessenta e um mil e seiscentos e seis reais), valor este em moeda atualizada para o ano de 2015. Este valor considerou a área total de 2.402.669 m² (dois milhões, quatrocentos e dois mil, seiscentos e sessenta e nove mil metros quadrados) de solo criado. Tem-se deste resultado um valor médio de R\$ 387,80 (trezentos e oitenta e sete reais e oitenta centavos) do metro quadrado de solo criado, o que atesta a veracidade dos números aqui apresentados, pois, o que se quer com esta pesquisa é trazer a realidade do quanto o Município deixou de arrecadar pelo fato de o instrumento da OODC, ainda, não ter sido implementado.

2.4.2 Os investimentos na cidade no período de 2007 a 2014

Para se chegar aos valores correspondentes aos investimentos realizados pela municipalidade no período estudado, de 2007 a 2014, foram utilizados dados disponibilizados no site da Prefeitura, no Portal da Transparência¹¹. Em consulta às prestações de contas públicas municipais, para atendimento à Lei nº 101/00 de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado, estão disponibilizados no site, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, entre várias outras informações referentes às receitas e despesas municipais.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária apresenta as informações de receita, subdividas em receitas correntes e de capital; e as informações de despesas, subdividas em despesas correntes, de capital e de contingência. Os investimentos realizados pelo Município enquadram-se na categoria de despesas de capital, assim como as inversões financeiras e amortização de dívidas, sendo estas não aplicáveis ao referido estudo. Foram considerados os valores, efetivamente realizados, nestes relatórios, para se chegar ao montante de investimentos na cidade, no período de 2007 a 2014.

Incorporados às despesas de capital, na categoria dos investimentos estão:

- as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, como contribuições e auxílios;
- as aplicações diretas, como obras e instalações, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis, sentenças judiciais, despesas de exercícios anteriores, indenizações e restituições.

¹¹ Informação disponível em:

http://www.sjc.sp.gov.br/servicos/portal_da_transparencia.aspx - Acessado em 15 jun 2015.

Tabela 10 - Valores de Investimentos realizados na cidade de São José dos Campos no período de 2007 a 2014.

Ano	Investimentos - Valores (R\$)		
	No exercício	Corrigido para o Ano de 2015	Varição IGPM - Período de correção
2007	67.396.626,27	102.143.623,01	30/12/07 a 02/01/15
2008	78.449.637,79	106.266.939,53	30/12/08 a 02/01/15
2009	68.465.103,56	94.234.847,60	30/12/09 a 02/01/15
2010	95.015.696,94	118.596.952,81	30/12/10 a 02/01/15
2011	83.498.925,67	98.368.909,44	30/12/11 a 02/01/15
2012	89.990.542,40	99.122.374,92	30/12/12 a 02/01/15
2013	101.486.086,99	105.846.874,94	30/12/13 a 02/01/15
2014	91.128.821,97	91.693.820,67	30/12/14 a 02/01/15
Total no período (R\$)	675.431.441,59	816.274.342,92	

Fonte: PMSJC (2015), adaptado pela autora

Dos valores apresentados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária no exercício de cada ano do período estudado, chegou-se a um montante de R\$ 675.431.441 (seiscentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos e trinta e um mil e quatrocentos e quarenta e um reais), que quando corrigido para o ano de 2015, resultou em R\$ 816.274.342 (oitocentos e dezesseis milhões, duzentos e setenta e quatro mil, trezentos e quarenta e dois reais).

Por conseguinte, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos, no período de 2007 a 2014, investiu no Município o equivalente a R\$ 817 milhões, em transferências a instituições privadas e aplicações diretas como obras, equipamentos e instalações. Conforme demonstrado, anteriormente, o valor estimado de produção de solo criado, no mesmo período citado, foi de R\$ 932 milhões um valor muito próximo e, ainda maior se comparado ao valor de investimento no mesmo período. Ao correlacionar o valor do solo criado com o valor do investimento no Município, chegou-se a um percentual de 114% (Tabela 11), isto significa, que caso o Município tivesse auferido a OODC, ele teria um pouco mais

que o dobro de recursos para aplicar em investimentos, em oposição ao que na realidade aconteceu.

Tabela 11 - Quadro comparativo dos investimentos realizados na cidade e o solo criado preterido, no período de 2007 a 2014

Comparativo Investimentos e solo criado		
Investimentos Realizados	Estimativa de Solo Criado	Percentual
R\$ 816.274.343	R\$ 931.761.606	114%

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Ainda, com o propósito de compreender melhor o quanto significa este valor estimado de solo criado preterido no Município, a pesquisa, também, relacionou o montante de R\$ 932 milhões com as categorias de receitas e despesas no exercício do ano de 2014 conforme demonstrado a Tabela 12. Chegou-se à seguinte conclusão, o valor estimado de solo criado preterido, no período de 2007 a 2014, representou 43% e 45% do total das receitas e das despesas, respectivamente do ano de 2014.

Tabela 12 - Quadro comparativo das receitas e despesas no Ano de 2014 e o solo criado preterido no período de 2007 a 2014

Comparativo Receitas e Despesas no Ano de 2014 e Solo Criado Preterido			
Categoria	Ano de 2014	Estimativa de Solo Criado	Percentual
Total de Receitas	R\$ 2.179.794.000	R\$ 931.761.606	43%
Total de Despesas	R\$ 2.048.707.000		45%

Fonte: ROSÁRIO (2015)

Ao investigar um pouco mais estes números e especificar os valores, conforme a Tabela 13, demonstra no total de despesas do ano de 2014, o quanto foi disponibilizado para as Secretarias de Obras, de Habitação e de Regularização Fundiária, chegou-se ao montante de R\$ 76.435.000 (setenta e seis milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil reais). Ao dividir o valor do solo criado preterido por oito anos, o qual representa o período de 2007 a 2014, chegou-se a um valor hipotético anual de R\$ 116. Ao se comparar este valor com o valor destinado às despesas das secretarias chegou-se a um percentual de 152%. Ou seja, isto representa que o Município poderia, aumentar suas despesas com obras e investimentos destinados a programas de regularização fundiária e de habitação de interesse social, bem como de planejamento de ordenamento territorial, implantação de equipamentos públicos e de lazer, e o que mais couber nas determinações do Estatuto da Cidade, pelo menos em uma vez e meia,

Tabela 13 - Quadro com as Despesas no Ano de 2014 por órgão e função

DESPESAS POR ÓRGÃO E FUNÇÃO	
Descrição	Exercício de 2014 (R\$)
Secretaria de Obras	29.481.000
Secretaria de Habitação	17.061.000
Secretaria de Planejamento Urbano	24.344.000
Secretaria de Regularização Fundiária	5.549.000
Total de despesas destas secretarias (R\$)	76.435.000

Fonte: Criado pela autora, 2017

2.4.3 Inferência

O Município de São José dos Campos não empregou a OODC, ainda que o instrumento urbanístico estivesse previsto no seu último Plano Diretor, aprovado em novembro de 2006. O Plano Diretor de São José dos Campos, somente estabeleceu que, o Município poderia outorgar o direito de construir mediante contrapartida financeira, de acordo com o Estatuto da Cidade e que as áreas sujeitas à aplicação

de tal instrumento seriam estabelecidas na revisão da legislação que trata do uso e ocupação do solo.

No entanto, o poder público não desenvolveu proposta de lei específica, na sequência da aprovação do Plano Diretor para estabelecer as condições a serem observadas na implementação da OODC, desde o início do ano de 2007. Caberiam disposições, nesta lei específica, tais como, definição da fórmula de cálculo para a cobrança, determinação dos casos de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário, conforme estabelece a legislação federal.

Ocorre que, em 2010, a municipalidade elaborou uma revisão da legislação de uso e ocupação do solo, por meio da Lei 428/10, no entanto, desconsiderou o que estava preestabelecido no Plano Diretor, pois, não aplicou as disposições necessárias para implantação da OODC. A referida lei dispõe, em seu capítulo VIII, da aplicação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, na seção I, dos instrumentos da política urbana, regramento somente para regulamentação do direito de preempção, de operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança e zonas especiais de interesse social.

Conclui-se que, a partir da aprovação do Plano Diretor, em novembro de 2006, como o instrumento da OODC fora previsto naquela legislação, que o poder público deveria ter estabelecido na sequência, ou seja, em meados do início do ano de 2007, o regramento para o referido instrumento por meio de lei específica. Ainda que o Plano Diretor estabelecesse que na revisão da lei do uso e ocupação do solo do Município seria implantado regramento para a implantação da OODC, tal diretriz não teve efeito. Na aprovação da Lei Nº 428 em 2010, não houve ação efetiva da municipalidade para implantação deste Instrumento.

Os recursos auferidos com a OODC, mencionados no artigo 31 do Estatuto da Cidade, devem, de acordo com a lei, ser destinados para as áreas de regularização fundiária, programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e área verde, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Resguardadas as devidas proporções, convém ressaltar a importância deste artigo 31, da destinação dos recursos da OODC, no que se refere à capacidade de recursos a serem obtidos pelo poder público, para proporcionar na

cidade as necessárias transformações urbanas a partir de arrecadação e de recuperação da valorização fundiária.

É apropriado afirmar que a importância dos resultados obtidos do valor estimado de solo criado preterido no Município, no período de 2007 a 2014, afinal ele representa 114% do valor de investimentos realizados pelo poder público no mesmo período. Isto significa que, a cidade poderia ter recebido de investimentos, um pouco mais que o dobro do que fora realizado como retribuição da mais valia, agregada aos imóveis que obtiveram o benefício de construir acima do coeficiente básico. Como não ser significativo o valor estimado de solo criado preterido, no período pesquisado, representar 43% do total de receitas do ano de 2014?

Como não considerar significativo o valor de R\$ 931.761.606 de estimativa de solo criado preterido no período estudado, num município que acumula cerca de 160 aglomerações urbanas irregulares? Vale mencionar que, o Município de São José dos Campos, a partir de 2013, com a criação da Secretaria de Regularização Fundiária, ao longo de 30 meses, conseguiu regularizar 13 loteamentos clandestinos¹², o que totalizou a entrega de cerca de 2.627 títulos de posse de lotes. O poder público investiu nestas áreas, com obras de infraestrutura, tais como regularização viária, rede coletora de esgoto, drenagem de águas pluviais, asfalto, que são obras básicas, mas que estão longe de suprir toda a demanda destas comunidades.

Em todo o Município, a secretaria de regularização fundiária acredita que nestas 160 áreas de aglomerações urbanas irregulares, estejam concentradas de 40 a 50 mil pessoas que, impreterivelmente, necessitam da destinação dos recursos auferidos da implementação de um instrumento como da OODC.

No que tange à aplicação deste instrumento, o poder público foi omissos e, possivelmente subestimou a importância do mesmo para promover as transformações urbanísticas no Município, pretendidas pelo Estatuto da Cidade, associadas ao cumprimento da tão almejada função social da propriedade, fruto de uma nova e prometida era democrática que, mais uma vez era postergada!

¹² Informação disponível em:

http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/regularizacao_fundiaria.aspx - acessado em 24 de junho de 2015.

3 O PROJETO DE LEI DE 2015

3.1 O processo de elaboração do Projeto de Lei nº 10/2015

O prefeito de São José dos Campos, Sr. Carlinhos Almeida, cujo mandato se iniciou em 2013, teve como um dos principais desafios o desenvolvimento de uma nova lei de uso e ocupação do solo para a cidade. Em um evento promovido pelos três maiores shoppings centers estabelecidos no Município, que visava discutir os rumos futuros da cidade, intitulado “São José 2030”, o próprio prefeito anunciou, que pretendia “elaborar uma nova Lei de Zoneamento para estimular o desenvolvimento de novos empreendimentos, desde que atrelado à qualidade de vida”. Este seminário ocorrido em Novembro de 2013, contou com a participação de empresários e autoridades da cidade, tendo como idealizador do evento o engenheiro Ozires Silva, fundador da Embraer, e que naquele dia, também, atuou como um dos palestrantes. Outros formadores de opinião, também, tiveram a palavra no evento, entre eles: os arquitetos Sérgio Dias, ex-secretário de Urbanismo da cidade do Rio de Janeiro e Ruy Ohtake, Sr. Bruno Caetano, superintendente do Sebrae de São Paulo e o empresário Sr. José Bonifácio Oliveira Sobrinho, presidente da TV Vanguarda, afiliada da Rede Globo estabelecida na cidade (OVALE, 2013, p. 6).

Conforme anunciado pela imprensa local, o objetivo do encontro “São José 2030” foi debater ideias que pudessem contribuir para o desenvolvimento de São José dos Campos. Foi também destacado, na mesma matéria, o posicionamento da Associação das Construtoras do Vale do Paraíba (ACONVAP), quanto à legislação restritiva vigente na cidade: “A lei atual limita muito a atuação das empresas na cidade” (OVALE, 2013, p. 6). Neste evento, o prefeito se pronunciou sobre as audiências públicas a serem iniciadas para o processo de elaboração da lei e a sua intenção de enviar o Projeto de Lei à Câmara Municipal para votação e implementação, logo, no ano de 2014.

O projeto de lei, no entanto, não foi enviado à Câmara Municipal no ano de 2014, conforme pretensões do prefeito, fato que só ocorreu em Outubro de 2015. Somaram-se, portanto, 36 meses, desde os estudos preliminares do diagnóstico da legislação atual, que dariam embasamento aos estudos da nova proposta, até o fim

do processo que culminou com a rejeição do projeto de lei enviado para Câmara Municipal, trajetória esta destacada no Quadro 1.

Quadro 1 – Trajetória do desenvolvimento do projeto de lei de uso e ocupação do solo.

Item	Etapas	ANO / MÊS																																			
		2013		2014										2015										2016													
		11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Diagnóstico preliminar da legislação atual																																				
2	Audiências preparatórias																																				
3	Estudos para elaboração da proposta de lei																																				
4	Reuniões e discussões com grupos setoriais																																				
5	Consulta pública do texto da proposta de lei																																				
6	Audiências públicas para apresentação da proposta de lei																																				
7	Envio do Projeto de lei à Câmara Municipal																																				
8	Tramitação na casa legislativa																																				
9	Rejeição do projeto de lei pela Câmara Municipal																																				

Fonte: Elaborado pela Autora (2017) a partir de PMSJ (2014)

O prefeito reunido com as entidades representativas da sociedade civil no Paço Municipal, no início do mês de Dezembro de 2013, deu continuidade ao anúncio realizado, e comunicou que a Secretaria de Planejamento Urbano iniciou os estudos, pesquisas e análises os quais visavam à construção da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e que essa construção se daria com a participação da sociedade civil por meio das entidades organizadas e da população em geral.

Nesta ocasião foi disponibilizada uma cópia digital com o texto da lei vigente até então, e que assim se mantém até o presente - a LC nº 428/10. Oficialmente fez-se um convite para que todas as entidades representativas, de forma aberta e franca, elaborassem uma análise crítica da atual lei, além de sugestões para a elaboração da lei pretendida (OFICIO PMSJC, 2013).

As audiências públicas preparatórias para elaboração da nova lei de zoneamento foram realizadas nos meses de Fevereiro a Março de 2014, num total de 20 audiências realizadas nas diversas regiões da cidade (OVALE, 2014, p. 3). O secretário de Planejamento Urbano Municipal, arquiteto urbanista Dr. Emmanuel

Antônio dos Santos buscou ressaltar nos veículos de comunicação, durante a divulgação do calendário das audiências, a intenção desta etapa do processo:

[...] informar a sociedade como será construída a nova lei, quais os princípios e objetivos que buscamos e de que forma a população pode colaborar para termos uma legislação mais justa e equilibrada para São José. (REVISTA URBANOVA, 2014, p. 14).

Nesta primeira fase de preparação para elaboração da nova lei a Secretaria de Planejamento Urbano (SPU) contabilizou cerca de 1.500 (hum mil e quinhentos) participantes, onde foram recebidas, nas audiências ou por meio de registro no portal eletrônico da Prefeitura, 540 (quinhentos e quarenta) sugestões. Dessas sugestões, somente 240 (duzentos e quarenta) eram pertinentes à implantação da lei de parcelamento e uso do solo, as demais consideradas como assuntos recorrentes da administração pública. O texto da lei elaborado e, posteriormente, apresentado nas audiências públicas, em Setembro de 2014, consideraram aproximadamente 60% das sugestões colhidas durante o processo de preparação.

Não se discute que este fora o processo mais participativo ocorrido na cidade, desde então. Foram realizadas diversas reuniões setoriais e debates internos com as demais secretarias, fundações e autarquias, comandadas pela equipe da Secretaria de Planejamento Urbano, publicamente reconhecidas pelas entidades representativas da sociedade. Porém, também há de se reconhecer, que tamanhas foram as adversidades e enfrentamentos diante de questões pontuais, sendo a mais polêmica delas, a implementação da OODC e seus componentes, coeficientes de aproveitamento e fator de redução.

É importante refletir um pouco sobre o enfoque mais político que permeou todo o processo de desenvolvimento da elaboração da lei, em função da ruptura da maioria dos vereadores da Câmara Municipal com o prefeito, ocorrido no fim do ano de 2014. Com a perda do apoio da maioria dos vereadores e isolado para a promoção de mudanças pertinentes não somente às questões da nova lei de uso e ocupação do solo tanto o prefeito como os demais setores da administração pública, muitas ações ficaram estagnadas e ou colocadas fora de um contexto de governabilidade.

Este fato é perceptível ao se analisar o tempo transcorrido entre o protocolo do Projeto de Lei na Câmara Municipal e o findar do processo, tempo este de um

ano, em que diversos questionamentos foram realizados acerca de a proposta apresentada, por parte da casa legislativa em relação ao poder executivo.

O detalhamento da tramitação na casa legislativa e o registro dos questionamentos, descritos ao final deste capítulo, demonstram a desconexão dos poderes atuantes e o descompasso no entendimento de um projeto de cidade e para a cidade. Situação não inédita nas relações entre os poderes atuantes numa cidade, afinal o consenso nem sempre reina, e quando isto ocorre, qualquer produto por melhor que tenha sido idealizado, torna-se um subproduto, alvo de intensa crítica e distorções.

3.2 Os atores sociais e suas intervenções

Os atores sociais que participaram de todo o processo de elaboração da nova lei foram identificados e setorizados por segmentos. Uma síntese de suas manifestações demonstra o que cada segmento almejava e buscava nesta oportunidade de construção de uma nova legislação, conforme Quadros 2, 3 e 4 ilustram. Buscou-se, nestes cinco segmentos, inserir todas as entidades representativas participantes e atuantes deste processo. As manifestações destes atores sociais, conforme mencionado, anteriormente, aconteceram por meio de ofícios encaminhados à prefeitura, por meio de correspondência eletrônica, por meio de participação nas audiências ou por consulta pública. Buscou-se também sintetizar estas manifestações e selecionar os assuntos pertinentes à matéria.

Ficou evidente o quanto a sociedade é segmentada e num processo como este, o quanto entram em campo as disputas por interesses próprios divergentes. Estranho seria se, por exemplo, os ambientalistas não se pronunciassem sobre as questões ambientais e perdessem a oportunidade de solicitar incentivos à práticas sustentáveis. Assim como, também, causaria espanto, se o setor que representa o comércio da cidade não se manifestasse em favor da ampliação de usos mistos, mais vagas de estacionamento foram reivindicadas pelos bancos e o setor comercial, enquanto os setores da construção e as categorias profissionais, arquitetos e engenheiros, solicitaram para que as vagas de estacionamento deixassem de ser obrigatórias. Encontrar o consenso coletivo no meio de todo o dissenso individual, eis o grande desafio para o universo sistêmico das cidades.

Quadro 2 – Críticas à LC Nº 428/10 e sugestões para construção da nova lei

Segmento da Sociedade Civil Organizada	Críticas à LC nº 428/10 e Sugestões
Construção	Lei de zoneamento válida por no máximo 36 meses e revisada a cada 12 meses.
	Redução da quantidade de zonas de uso.
	Solicitações de alterações de zonas de usos específicas.
	Alteração no critério de área construída computável.
	Diminuição das vagas de estacionamento e implantação de estacionamento rotativo.
	Incentivos para implantação de projetos habitacionais em corredores.
	Incentivar a construção de "Villagios".
	Revisão nas taxas de permeabilidade dos lotes.
	Permissão de correção das áreas com declividades superiores a 30%.
	Desmembramentos de chácaras em lotes de 150 e 200 m ² de área.
	Erradicação das favelas no entorno da região central.
	Adoção de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade que poderão alavancar o desenvolvimento de alguns vazios urbanos.
	Estudar os locais onde a infraestrutura comporta acréscimo populacional para considerar a outorga onerosa.
	Retirada da limitação de pavimentos.
Ambientalistas	Revisão nas áreas de proteção ambiental.
	Criação de parques e planos de manejo.
	Criação de reservas ambientais nos entornos dos parques municipais.
	Incentivos por meio de descontos de impostos à empreendimentos sustentáveis.

Fonte: Elaborado pela Autora (2017) a partir de PMSJ (2014)

Quadro 3 – Críticas à LC N° 428/10 e sugestões para construção da nova lei

Segmento da Sociedade Civil Organizada	Críticas à LC nº 428/10 e Sugestões
Comércio	Nova lei deve ser mais simples, objetiva e de fácil entendimento.
	Aumentar as áreas para zonas mistas.
	Programa específico de incentivos para o centro da cidade.
	Considerar a relação 1/50m ² de ACC para vagas de estacionamento.
	Maior exigência de vagas de estacionamentos para os bancos.
	Maior número de vagas de estacionamentos para visitantes nos condomínios.
	Fator redutor de numero de vagas no caso de estacionamento compartilhado com horários diferenciados.
	Excluir da área construída computável as áreas comuns e técnicas dos imóveis comerciais.
	Permitir sacadas nos edifícios comerciais como área não computável.
	Aumentar o gabarito de 15 pavimentos para 20 pavimentos.
	Alterar a altura do gabarito de pavimento de 8,70m para 9,60m.
Profissionais - Arquitetos e Engenheiros	Manter e fortalecer o CMDU.
	Simplificar o número de zonas de uso.
	Abolir a prática de lei de anistias.
	Incentivar o adensamento urbano, a ocupação em conjuntos habitacionais e o uso misto.
	Rediscutir a lei de fechamento de loteamentos em forma de condomínios.
	Os corredores devem favorecer as atividades comerciais e residenciais
	Mesclar densidades de ocupações no tecido urbano.
	Estacionamentos não devem ser obrigatórios.
	Direito de preempção na Orla do banhado e no entorno do Parque da Cidade.
	Ampliar as discussões sobre planejamento e desenho urbano ao nível da Região Metropolitana.
	Desenvolver uma política de incentivos à construções modernas, tecnológicas e sustentáveis.
	Atentar ao zoneamento rural.
	Coibir o espraiamento da urbanização.
	Gabarito de altura em função de projetos bem dimensionados e coeficientes equilibrados.
	Colocar em prática mecanismos de operações urbanas e outorga onerosa.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMSJC (2014)

Quanto ao Estatuto da Cidade e a implementação de seus instrumentos urbanísticos era de se esperar que a categoria de profissionais, engenheiros e arquitetos o fizessem, como o fizeram, pois, solicitaram que a municipalidade colocassem em prática os mecanismos da operação urbana e OODC. Pedido este incorporado pelo setor da construção, ao mencionar a adoção de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade que pudessem alavancar o desenvolvimento de alguns vazios urbanos, além de estudos para consideração de aplicação da OODC.

Ao buscar a documentação referente à esta manifestação específica, encontrou-se um ofício encaminhado ao prefeito, datado de 21 de janeiro de 2014, que tinha como referência, sugestões da Associação das Construtoras do Vale do Paraíba (ACONVAP), do Sindicato da Construção (SINDUSCON), Sindicato da Habitação (SECOVI), Associação dos Engenheiros e Arquitetos de São José dos Campos (AEA) e Associação da Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (AELO). O documento inicia-se com uma saudação à iniciativa do governo municipal na elaboração de uma nova lei que visa destravar o crescimento da cidade, visto que nos últimos anos uma legislação equivocada trouxe prejuízo ao desenvolvimento da mesma. Na sequência há uma menção do “Conceito Primordial do Estatuto da Cidade”, como premissa para apresentação das sugestões estudadas, exposto com a seguinte redação:

De todos os conceitos definidos no Estatuto da Cidade, um resume o espírito de todos os outros, a função social da terra, e nós, empresários e profissionais da área da construção civil, vivemos de um mercado que tem como matéria prima inicial a terra e temos todo o interesse em preservá-lo saudável visando o bem da sociedade como um todo (ACONVAP, 2014, p. 2)

Este documento, portanto, demonstra claramente o quanto os preceitos conceituais do Estatuto da Cidade são desconhecidos e, intencionalmente distorcidos. Afinal, a instituição afirma que, vive de um mercado cuja matéria prima seja terra, e baseia-se no espírito que resume os conceitos do Estatuto da Cidade, que é a função social da terra, os profissionais e empresários da construção civil têm interesse na preservação saudável da mesma e visa o bem-estar da sociedade. Tal afirmação, além de confusa, é deveras íncisa diante do arranjo argumentativo que apresenta o restante do documento, principalmente no que concerne ao tema OODC.

Neste documento foram apresentadas sugestões quanto ao gabarito de altura dos edifícios, sobre os estacionamentos rotativos, sobre as zonas de uso e corredores e, finalmente sobre o Estatuto da Cidade e especificamente sobre a OODC. Num primeiro momento, as entidades foram explícitas quanto a serem favoráveis à implantação de instrumentos urbanísticos na cidade, em algumas zonas específicas, tais como, Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH), Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA) e Zona Especial de Urbanização. Nestas localidades, os mecanismos de transferência do direito de construir e a OODC poderiam alavancar o desenvolvimento destas zonas, tendo em vista a falta de interesse do mercado em investimentos no local. Enfatizam a preocupação das entidades, com o fato de que estes instrumentos não sejam aplicados com o intuito arrecadatório e, sim, que sua aplicabilidade seja para alavancar um novo período de crescimento que todos almejam.

Num segundo momento e no que se refere a matéria da OODC, as entidades entendem que os coeficientes existentes, hoje, na cidade são baixos e restritivos e por esta razão seria inadmissível a redução de qualquer parâmetro urbanístico já empregado. Diante disto, fica evidente, portanto, que o termo “arrecadatório” está atrelado a qualquer intenção da nova proposta de lei de estabelecer um coeficiente de aproveitamento básico na cidade e outorgar acima deste. Além de ficar esclarecido também que, “alavancar um novo período de crescimento que todos almejam”, significa aumentar os coeficientes de aproveitamento máximos já estabelecidos na cidade, obviamente para potencialização deste segmento. O documento é concluído com a sugestão de que sejam realizados estudos para identificar os locais em que a infraestrutura comportaria um acréscimo populacional e nestes casos, seria permitido extrapolar os índices atuais mediante compensação financeira. Ouso evidenciar as premissas do documento que menciona a função social da terra e, também, ousar interpretar que as instituições distorcem, intencionalmente o conceito de função social, da propriedade e da cidade, que visa, claramente, que sejam potencializados seu promissor mercado imobiliário, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Críticas à LC Nº 428/10 e sugestões para construção da nova lei

Segmento da Sociedade Civil Organizada	Críticas à LC nº 428/10 e Sugestões
Associação de Bairros / Cidadãos	Criar instrumentos legais para que a lei de zoneamento não sofra contínuas emendas e sugere que a revisão seja feita a cada 10 anos
	Preservação das características originais do bairro.
	Preservação das áreas ambientais.
	Criação de parques, e preservação e aumento de áreas verdes.
	Coibir loteamentos irregulares.
	Implantação de áreas e equipamentos públicos nos loteamentos irregulares, bem como infraestrutura básica.
	Criação de Conselho de Regularização Fundiária.
	Alteração de recuos para lotes de esquina e de padrão popular.
	Possibilidade de construir edícula com 3 pavimentos.
	Solicitação de usos mistos, residencial e comercial.
	Consulta aos moradores quando houver empreendimentos no bairro.
	Implantação de ciclovias e integração entre as ciclovias dos bairros com o centro.
	Construção de Equipamentos Públicos diversos: unidades de saúde, academia ao ar livre, poliestpotivos, creches, escolas, lazer e cultura.
	Pavimentação, rede de distribuição de água e rede coletora de esgoto.
	Melhoria de iluminação pública.
	Imóveis vazios que geram insegurança.
	Fomentar desenvolvimento rural.
	Melhorias na zona rural com permissão de mais atividades comerciais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMSJC (2014)

3.3 A OODC no projeto de lei

A administração pública local empenhada em desenvolver nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo para o Município, considerou finalmente a partir de 2013, implantar a OODC e trazer seu devido regramento no texto proposto no projeto de lei. Assim que ocorreram as primeiras reuniões setoriais da equipe da Secretaria de Planejamento Urbano municipal com as entidades representativas da sociedade civil e com o poder legislativo municipal, para explanação da proposta do Projeto de Lei, ficou evidente o quanto a cidade de São José dos Campos, a exemplo de tantas outras, é território mercantilizado. Ainda, que o Município tenha

localização geográfica privilegiada, afinal está inserido num dos Estados mais importantes do País, no eixo estruturante de uma das principais rodovias federais, entre as suas duas maiores metrópoles, cenário indubitavelmente de desenvolvimento promissor. Apesar de todos estes fatores positivos assim, o processo de elaboração da lei e das discussões sobre a implementação da OODC demonstrou o quão retóricos e despreparados estão a cidade e seus representantes para propostas que remetem aos preceitos da função social da propriedade e da cidade.

Apesar de o Município ser reconhecido mundialmente como de vanguarda, um polo desenvolvimentista de tecnologia e precursor em muitos aspectos econômicos e industriais de reconhecimento regional, ainda assim, a casa legislativa, da cidade conhecida também como a Capital do vale do Paraíba, estranhou e indagou as razões pelos quais o poder executivo local decidiu apresentar esta tal “OODC”.

Ora, transcorridos mais de uma década de uma Lei federal que propôs a implantação de instrumentos urbanísticos, os quais visam promover uma reforma urbana que busque minimizar as desigualdades da produção do espaço, à administração pública, a qual atua como o agente regulador deste processo de produção da cidade, não cabe um posicionamento que não seja fundamentalmente embasado em questões técnicas.

Ou seja, o poder legislativo não poderia tratar deste assunto, senão, de forma técnica e com ações que representassem minimamente um aprofundamento de conhecimentos, caso fosse evidenciado a ausência de domínio sobre a matéria. No entanto, o caminho tomado, aquele que permeou as discussões, foi o de uma verdadeira guerra fiscal e jurídica, pois, o índice urbanístico do coeficiente de aproveitamento foi tratado como moeda de valor. Moeda tão valiosa, que os urbanistas, gestores públicos e técnicos municipais que defendiam a proposta de implementação da OODC e suas especificidades conceituais de implementação, deixaram de ser os especialistas no assunto perante aqueles que tinham o poder do “voto”.

O direito urbanístico tornou-se matéria irrelevante diante do direito absoluto, posicionamento intrínseco e verbalizado por aqueles que durante o processo de elaboração da lei, defenderam e argumentaram acirradamente que, o coeficiente de aproveitamento estabelecido na cidade é um direito adquirido. Portanto não caberia

ao poder público municipal propor um coeficiente de aproveitamento básico diferente, ou seja, menor do que o coeficiente de aproveitamento máximo anteriormente estabelecido na cidade.

Este assunto tomou tal proporção junto aos representantes da produção imobiliária da cidade, que tornou o restante do conteúdo da lei sem importância. Assim, os novos parâmetros urbanísticos como a taxa de ocupação, cujo propósito era potencializar os empreendimentos; os incentivos aplicados ao uso misto de atividades de modo a diminuir deslocamentos; objetividade em definições de polos geradores de tráfego; novas propostas de parcelamento buscando promover uma melhor conformação de cidade, propostas estas desenvolvidas para a mesma lei, passaram despercebidos. Tornou-se a definição de o valor do coeficiente básico para o aferimento da contrapartida financeira, além, claro, de os fatores de redução para possível viabilização do instrumento.

O projeto de Lei Nº 10 protocolado junto à Câmara Municipal em Outubro de 2015, no Título IV, dos instrumentos da política urbana, em seu capítulo II, da outorga onerosa do direito de construir, instituiu que a contrapartida financeira correspondente à OODC, seria calculada pela seguinte equação: $Cf = At \times Dc \times Vn \times FRe$. Portanto, a contrapartida ficaria em função da área total do terreno (At) em metros quadrados, da diferença entre o coeficiente de aproveitamento pretendido e o coeficiente de aproveitamento básico (Dc), do valor unitário (Vn) em R\$ (reais) por metro quadrado do imóvel, e do fator redutor estratégico (FRe) (PMSJC, 2015, p. 45).

Do texto disponibilizado à consulta pública para o texto final do Projeto de Lei, houve alguns ajustes para amenizar a implantação do instrumento e assim possibilitar uma melhor aceitação daqueles que se sentiam prejudicados pela proposta apresentada, no caso, os representantes do segmento da produção imobiliária. Esta classe representativa durante as reuniões setoriais, já havia se posicionado formalmente favorável ao emprego da OODC, desde que, tal instrumento não apresentasse um objetivo arrecadatário. Neste cenário, os coeficientes de aproveitamento deveriam ser incrementados, porém, inadmissível qualquer redução de parâmetros urbanísticos já estabelecidos. Desta forma o segmento da produção imobiliária teria condições de alavancar o almejado crescimento esperado por todos e, assim, promover o desenvolvimento da cidade.

Durante o processo de elaboração da proposta, o foco foi muito direcionado para os valores dos coeficientes de aproveitamento, seja o básico ou isto é, o valor da contrapartida máximo. Quanto ao coeficiente básico, as pressões eram para que ele tivesse o valor do coeficiente máximo, já estabelecido na legislação atual, o óbvio quanto ao novo coeficiente máximo, que este fosse aumentado.

O poder público, ao apresentar a proposta na consulta junto à população não admitiu ceder às pressões do segmento da produção imobiliária, e estabeleceu o coeficiente básico com o valor de 1,0, porém, na busca de acordos para um consenso, a municipalidade propôs períodos de transição para os coeficientes, além de escalonamentos de descontos para os quais utilizou o fator redutor estratégico.

A Tabela 14 demonstra os valores a serem considerados para o coeficiente de aproveitamento básico, nas zonas de uso criadas, e o período de transição para a aplicação de seus valores. O CAB 1,0 no texto da consulta pública seria aplicado a partir de 2017, no entanto, as pressões fizeram com que este período fosse postergado, e no texto do Projeto de Lei, a aplicação ocorreria a partir de 2021.

Tabela 14 – Coeficientes de aproveitamento básico na consulta pública e no projeto de lei de uso e ocupação do solo no ano de 2015

Zonas de Uso	Consulta Pública 28/08/2015		Projeto de Lei 13/10/2015	
	Até 2016	A partir de 2017	Até 2020	A partir de 2021
ZM2	2,60	1,00	2,60	1,00
ZM3	2,30	1,00	2,30	1,00
ZEC	2,50	1,00	2,50	1,00
ZUPI	2,80	1,00	2,80	1,00
ZEPA2	1,40	1,00	1,40	1,00
ZUS	2,30	1,00	2,30	1,00
ZEPTEC1	2,80	1,00	2,80	1,00
ZEPTEC2	2,80	1,00	2,80	1,00
ZEPTEC3	2,80	1,00	2,80	1,00

Fonte: Elaborado pela Autora (2017) a partir de PMSJ (2014)

Vale mencionar que, a equipe técnica da Secretaria de Planejamento Urbano para chegar ao CAB, o transitório, proposto na consulta pública e no próprio projeto de lei, elaborou um estudo dos coeficientes máximos estabelecidos na cidade pela legislação vigente. Como as novas zonas de uso eram sugeridas na revisão da lei se sobrepunham às zonas estabelecidas com coeficientes próprios e diferenciados, buscou-se encontrar por meio de uma média ponderada, o valor do coeficiente máximo existente que foi designado como o CAB transitório no projeto de lei. Estas novas zonas de uso, tiveram, também, um novo valor para o coeficiente máximo na cidade, conforme demonstrado na Tabela 15, que informa o valor do CAB transitório nas citadas novas zonas de uso.

Tabela 15 – Coeficientes de aproveitamento básico transitório e de aproveitamento máximo na consulta pública e projeto de lei de uso e ocupação do solo no ano de 2015

Coeficientes de Aproveitamento Máximo (CAM)			
Zonas de Uso	CAB	CAM	
ZM2	2,60	3,50	
ZM3	2,30	3,00	
ZEC	2,50	4,00	
ZUPI	2,80	3,50	2,50
ZEPA2	1,40	2,00	
ZUS	2,30	3,00	
ZEPTEC1	2,80	3,50	
ZEPTEC2	2,80	3,50	
ZEPTEC3	2,80	3,50	

Fonte: Elaborado pela Autora (2017) a partir de PMSJ (2014)

O Quadro 5 traz um resumo das considerações quanto ao fator redutor estratégico, as isenções cedidas a alguns usos e atividades e as formas de pagamento da contrapartida, para o texto da proposta de lei, na consulta pública e no projeto de lei. A mais significativa das isenções foi a não aplicação do instrumento em edificações de pequeno porte, pretendia-se desta forma direcionar a OODC para os considerados grandes empreendimentos, construções acima de 600 m², que representam cerca de 10% da produção imobiliária anual no Município.

As atividades religiosas de qualquer culto, também, ficaram isentas, independente de os limites de áreas.

Quadro 5 – Fator redutor estratégico apresentado no texto da consulta pública e do projeto de lei de uso e ocupação do solo no ano de 2015

Item	Consulta Pública	Projeto de Lei
	28/08/2015	13/10/2015
Fator Redutor Estratégico	Para as atividades e usos de edificações hospitalares, educacionais e de assistência social desconto: 90% em 2015, 2016 e 2017; 80% em 2018 e 2019; 70% a partir de 2020.	Para as atividades e usos de edificações hospitalares, educacionais e de assistência social desconto de 70% a partir da aprovação da lei.
	Para as demais atividades e usos: 90% de desconto em 2015 e 2016; 80% em 2017; 70% em 2018; 60% em 2019; 50% de desconto a partir de 2020.	Para demais atividades e usos desconto de 50% a partir da aprovação da lei.
Isenção	As habitações de interesse social classificadas como ZEIS; as edificações de uso residencial unifamiliar, as de industrial; todos os empreendimentos de qualquer categoria de uso com AC até 600m ² .	As edificações de uso residencial unifamiliar, as de industrial; todos os empreendimentos de qualquer categoria de uso com AC até 600m ² e as edificações destinadas às organizações religiosas de qualquer culto.
Contrapartida	Com pagamento no ato da aprovação do projeto, com o valor à vista em até seis parcelas mensais e consecutivas.	Pagamento à vista ou parceladamente até a solicitação do Habite-se.

Fonte: Elaborado a partir de PMSJC (2015)

Conforme mencionado, anteriormente, o poder público resistiu às pressões da categoria representativa da construção civil e não cedeu, aplicou o valor de 1,0 para o CAB, por entendimentos conceituais da aplicação do instrumento da OODC. Porém, na busca de um consenso, a proposta apresentou um período de transição para os coeficientes, além de escalonamentos de descontos para os quais o utilizou o fator redutor estratégico. Percebe-se que as estratégias adotadas visam preservar os interesses diversos e os resultados obtidos a partir daqueles ajustes durante o processo de elaboração para se chegar a um consenso.

O Quadro 6 apresenta um exemplo de estimativa de contrapartida de um imóvel hipotético com área de terreno de 2.000 m², localizado na ZM3, com área construída acima de 600 m², com os respectivos valores de CAB, CAM e FRe, no texto do projeto de lei apresentado na consulta pública e no texto final do projeto de lei. O Vn adotado, foi de acordo com a Tabela 8, pois, se considerou que este terreno hipotético estivesse localizado na região Oeste da cidade, com o valor de R\$

324,00 (trezentos e vinte e quatro reais) o metro quadrado, o qual foi o valor de referência com data base de 2015.

Ao analisar os resultados das contrapartidas nos períodos estipulados nas duas situações, primeiramente no texto do projeto de lei da consulta pública e, depois, no texto final do projeto de lei, conclui-se que o poder público foi generoso e condescendente quanto ao período de transição proposto, conforme o Quadro 6. Afinal, a prefeitura considerava a possibilidade de a lei ser aprovada em 2015 e somente a partir de 2021 o CAB com valor de 1,0 seria finalmente efetivado para o cálculo da contrapartida financeira, o que demonstra uma forte flexibilidade por parte daqueles que buscavam uma possível aceitação e futura implementação da outorga.

Quadro 6 – Regras para implementação da OODC no texto da consulta pública do projeto de lei e no texto do projeto de lei Nº 10/2015

NO TEXTO DA CONSULTA PÚBLICA DO PROJETO DE LEI							
TRANSIÇÃO	At	CAM	CAB	Dc	Vn	Fre	Valor da OODC
	(m2)				R\$		
ATÉ ANO 2016	2.000	3	2,3	0,7	324,00	90%	R\$408.240,00
ANO DE 2017	2.000	3	1	2	324,00	80%	R\$1.036.800,00
NO TEXTO DO PROJETO DE LEI Nº 10/2015							
TRANSIÇÃO	At	CAM	CAB	Dc	Vn	Fre	Valor da OODC
	(m2)				R\$		
ATÉ ANO 2020	2.000	3	2,3	0,7	324,00	50%	R\$226.800,00
ANO DE 2021	2.000	3	1	2	324,00	50%	R\$648.000,00

Fonte: Elaborado a partir de PMSJC (2014)

Vale, ainda, ressaltar que, acrescido a todo este plano a longo prazo de implementação do instrumento, houve um bom incremento dado ao coeficiente de aproveitamento máximo no território urbanizado, conforme apresentado na Tabela 15. Todas as zonas de uso propostas tiveram aumento dos coeficientes de aproveitamento máximo quando comparados aos índices estabelecidos na legislação vigente, iniciativas estas para atender às solicitações daqueles que clamavam por alavancar um novo período de crescimento na cidade, ou seja, o segmento da produção imobiliária.

3.4 A repercussão da OODC

O processo de elaboração da Lei fora acompanhado pelos meios de comunicação, entrevistas em rádios e televisão, além de os jornais de circulação na cidade. O período em que ocorreu a divulgação do texto da lei em consulta pública pela Internet, 28/08/15, até o protocolo do projeto de lei junto à Câmara Municipal, 13/10/15, muitas reportagens foram veiculadas sobre o assunto da nova lei de zoneamento. Apresenta-se aqui o recorte de algumas matérias veiculadas, neste período especificado, no jornal de maior circulação do Município, O Vale, e que trouxeram o assunto da outorga onerosa em destaque.

Em 01/09/15, o jornal divulgou que “o prefeito busca apoio da AEA e do Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI ao novo zoneamento” com o objetivo de “reduzir resistências ao texto antes de que seja encaminhada à câmara”. A reportagem informa que a proposta do novo zoneamento, também, prevê a adoção da outorga onerosa: “Trata-se de um mecanismo consolidado pelo Estatuto das Cidades. Nele, o empreendedor tem a possibilidade de pagar para construir acima do limite de aproveitamento básico”. A matéria traz uma figura que ilustra a definição do coeficiente básico e máximo, além de esclarecer que a outorga será possível até o limite do coeficiente máximo de cada região, e que os recursos arrecadados serão direcionados para um fundo municipal e utilizados na implantação de melhorias na cidade (ALVES, 2015, p. 3).

Dois dias depois, o jornal divulgou que a Associação das Empresas Imobiliárias do Vale do Paraíba e Litoral Norte (ASSEIVAP), por meio de seu vice-presidente avaliou que “falta clareza na nova lei de zoneamento sobre como serão aplicados os recursos da outorga onerosa que ele classifica como desnecessária para São José”. E a declaração se estendeu: “Não acredito que a outorga seja benéfica para a sociedade. Abre caminho grande para beneficiar pessoas mais próximas da gestão, de cobrar em cima de vantagens. A regra tem que ser a mesma e servir para todos”. Novamente o jornal ilustrou a figura explicou o instrumento, a partir dos coeficientes e contrapartida; no entanto, o jornalista, ao responder sobre do que se tratava a outorga onerosa sintetizou-a dizendo que o instrumento “dá ao empreendedor a possibilidade de pagar para construir acima do limite permitido por lei”.

A prefeitura por meio de nota pode defender a inclusão da outorga onerosa na lei e descarta quaisquer irregularidades, pois o projeto respeita as regras de aplicação dos recursos em conformidade com o artigo 26 do Estatuto da Cidade. Mas, a conotação de que a outorga proporcionaria ao empreendedor o pagamento de contrapartida para construir acima do limite permitido por lei, ficou gravado e, por vezes, foi repetido nas audiências públicas que se sucederam, como se o poder público local estivesse liberando toda e qualquer verticalização por meio deste projeto de lei da outorga onerosa (O VALE, 2015, p. 5).

Em 09/09/2015, o vice-presidente da ACONVAP teve um artigo publicado no editorial do jornal, cuja iniciativa foi compartilhada com a AEA, AELO, SECOVI, ASSEIVAP e CRECI. Naquele artigo o autor afirmou que a nova lei traz avanços, como abertura de várias regiões da cidade, mas que não eram utilizados em virtude de uma aplicação equivocada do instrumento outorga onerosa. “[...] da maneira como está sendo apresentada a outorga [...] acarretará em um aumento até 2020 entre 12 a 18% do custo da construção, tornando-se não um instrumento de política urbana mas, sim arrecadatário em toda cidade”. Como consequência, os empreendimentos serão inviáveis, o que acarretará em demissões “em toda cadeia da indústria da construção civil” de modo a agravar a crise já existente no Município. Ao final, ele afirma que a prefeitura “sob a alegação de solo criado, está retirando do proprietário do terreno o direito de construir e cobrando novamente o valor deste através da outorga onerosa, o que nos parece um confisco”. As entidades encerram o artigo, e defendem que continuarão a propor soluções que promovam o desenvolvimento da cidade de maneira sustentável. No artigo fica evidente o quanto a categoria, em razão de seus interesses, busca distorcer o instrumento ao desconceituar suas bases e, assim, enfraquecer, perante a sociedade, de a importância de implementação de políticas urbanas (SABONGE, 2015, p. 2).

Em 02/10/2015, o jornal trouxe uma matéria, a qual informava que a AEA protocolou carta ao prefeito, em que manifestou repúdio ao projeto da lei de zoneamento, e detalhou 80 itens a serem discutidos pela entidade (O VALE, 2015, p. 4). Resumidamente, a AEA afirmou que a lei era generalista e permissiva, e suas principais críticas “estão relacionadas à outorga onerosa, taxa para construir acima do limite permitido e aos possíveis impactos gerados pela verticalização sem limites de altura na cidade”.

A Prefeitura teve espaço na reportagem para responder e o Secretário de Planejamento Urbano rebateu e informou que a outorga poderia ser revisada, de modo a atender “em partes às demandas de diversos setores”. Ao analisar a referida carta encaminhada ao prefeito, na data de 28/09/15, em que a AEA apresentou seu relatório de análise de toda a lei de zoneamento, constatou-se no que refere à outorga onerosa, foram poucas as pontuações da entidade e não condizentes ao artigo publicado no jornal na data de 09/09/15 conforme mencionado pela ACONVAP. A AEA pede esclarecimentos quanto ao anexo que traz informações sobre o Estoque de Potencial Construtivo Adicional (EPCA) e se posiciona contrária à isenção de outorga onerosa para os empreendimentos abaixo de 600m² de construção, ao alegar que algumas atividades inseridas, neste contexto, podem impactar na infraestrutura instalada e, por conseguinte, devem arcar com a contrapartida. “Há que se ter equidade de tratamento, para não se tornar um instrumento aplicável a apenas alguns segmentos”, refere-se ao item 20 daquela carta. Por suposto, há entendimentos de que a AEA não se opõe à implementação da outorga conforme divulgado pelo artigo da ACONVAP.

Nas repercussões que permearam as notícias de o Jornal O Vale, sobre a outorga onerosa, estavam ausentes de qualquer conteúdo voltado aos objetivos a serem alcançados por meio da aplicabilidade de um instrumento que visa, auferir recursos advindos de valorização imobiliária para a coletividade. A mídia forneceu espaço para que os opositores do instrumento pudessem descaracterizar a função social embutida nas bases conceituais da proposta de aplicabilidade da outorga, e a municipalidade, por sua vez, não foi efetiva ao rebater e defender o que se pretendia com a inclusão de o instrumento no Projeto de Lei.

3.5 A tramitação do projeto de lei na casa legislativa

A casa legislativa, nos anos de 2013 a 2016, foi composta por 21 vereadores que politicamente em sua maioria se posicionaram favoráveis ao prefeito eleito somente nos dois primeiros anos de seu mandato, ou seja, o prefeito perdeu apoio político junto ao legislativo no fim do ano de 2014. Naquele período, o projeto de lei de uso e ocupação do solo estava no meio de seu processo de elaboração na Prefeitura, com diversas reuniões setoriais e tratativas técnicas adiantadas. A ruptura da câmara municipal com o governo local, indubitavelmente provocou uma

morosidade no desenrolar do processo de elaboração do projeto de lei e, consecutivamente, no protocolo junto ao poder legislativo e principalmente, na tramitação e condução junto à casa legislativa.

Uma vez protocolado o referido projeto de lei, que ocorreu em 13 de Outubro de 2015, o poder executivo tinha a expectativa de que, naquele findar de ano, ainda, que fosse, em sua última sessão, que o poder legislativo o colocasse em votação. A expectativa neste aspecto de celeridade, por parte do poder executivo, se dava pelo entendimento de que o processo de elaboração do projeto de lei, até então, teria sido muito bem discutido e se ajustado aos diversos interesses locais. Seja pela participação da sociedade em si, proporcionada pelos diversos meios, entre eles: a consulta pública, as audiências públicas e o correio eletrônico, seja pelas reuniões com os diversos segmentos e setores representativos, seja, também, pelas discussões e consensos com a vereança. No entanto, o desenrolar do processo na casa legislativa não foi de nada célere, o projeto de lei foi tratado como de interesse unilateral do poder executivo, o que fez com que o mesmo dispendesse energia desmedida para o desfecho de um processo que já acontecia há mais de dois anos.

O projeto de lei complementar fora encaminhado à casa legislativa pelo próprio prefeito, por meio da Assessoria Técnica Legislativa (ATL) da municipalidade, cujo texto discorre:

Estabelece as normas relativas ao Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em São José dos Campos e altera os dispositivos da Lei Complementar n. 306, de 17 de novembro de 2006, que “Aprova e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI – do Município de São José dos Campos para o próximo decênio e dá outras providências”.

Na carta de encaminhamento do referido projeto de lei, foram destacados os motivos pelos quais o poder executivo ensejou a solicitação de uma nova lei de zoneamento. Além de a proposta apresentar uma “nova” lei que atingisse o objetivo de ser um texto mais simples e, conseqüentemente, mais acessível, voltadas ao desenvolvimento social e econômico da cidade, a proposta também visava eliminar “um vazio legislativo” em razão de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A decisão de inconstitucionalidade de vários artigos da Lei Complementar Nº 428/10, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que ocorreu em Fevereiro de 2015, provocou esta situação de não regramento em diversas localidades no Município. E, conforme a própria decisão judicial, somente com a edição de uma “nova lei regradora da matéria” a

municipalidade poderia retornar aos casos abrangidos pela ação, normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo no Município. Quanto à menção da alteração de dispositivos do Plano Diretor no texto de apresentação do projeto de lei, isso se deve ao fato de que, para disciplinar o instrumento de OODC na nova lei de uso e ocupação do solo, houve necessidade de alterar o texto de alguns artigos do PDDI, para fazer menção do estabelecimento de um coeficiente básico para o município, bem como as localidades onde vigoraria esta condição, para atendimento das exigências do Estatuto da Cidade.

Portanto, os motivos da necessidade de uma nova lei e a intenção de a partir desta nova lei resolver a condição de nulidade da ADIN, foram suficientes para o poder executivo considerar a relevância do assunto e solicitar para que o projeto de lei, ao juízo da casa legislativa, na forma do artigo 74 da Lei Orgânica do Município, pudesse ser aprovado em rito de urgência:

Art. 74. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa considerados relevantes, os quais deverão ser apreciados no prazo de quarenta e cinco dias.

§1º. Decorrido, sem deliberação, o prazo fixado neste artigo, o projeto será obrigatoriamente incluído na ordem do dia, para que se ultime sua votação, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, com exceção do disposto no parágrafo 4º do artigo 78 e artigo 1º “Das Disposições Transitórias”.

§2º. O disposto neste artigo aplica-se, também, aos projetos de autoria de Vereadores subscritos por um terço dos membros da Câmara Municipal.

§3º. O prazo referido neste artigo não corre nos períodos de recesso da Câmara Municipal e não se aplica aos projetos de codificação (LOM, 2017, p. 25).

O rito de urgência solicitado pelo prefeito para tramitação do projeto de lei garantiria a celeridade almejada, prazo de quarenta e cinco dias para o projeto ser apreciado, no entanto, embasado por um parecer jurídico, o presidente da câmara municipal rejeitou a solicitação e determinou em sessão ordinária ocorrida em 15/10/2015 que a tramitação do processo seguiria as regras relativas às matérias codificadas. O regimento interno da câmara municipal por meio de seu artigo 149 define como código “a reunião de dispositivos legais sobre a mesma matéria, de modo orgânico e sistemático” e seus parágrafos especificam que, nos projetos de códigos, os vereadores poderão ter um prazo de trinta dias para apresentar emendas, que serão remetidas às comissões da câmara municipal para emissão de pareceres num prazo de até sessenta dias. Portanto, a expectativa de o poder

executivo de aprovar o projeto de lei ao findar do ano de 2015 não mais se sustentou, ficando o mesmo sob uma condição de análises e de questionamentos, que resultaram, posteriormente, cerca de um ano após o protocolo, numa rejeição do projeto por parte do Poder Legislativo.

As comissões permanentes¹³ às quais o projeto de lei ficou submetido, a pedido do presidente da casa legislativa, foram a Comissão de Justiça e Redação, a Comissão de Planejamento Urbano Habitação e Obras e a Comissão de Transportes e Serviços Públicos. O período de cerca de um ano de análise para emissão de parecer das comissões se deu em razão dos nove ofícios encaminhados à Prefeitura com pedido de informação, em que foram realizados questionamentos sobre o projeto de lei. Em sua grande maioria, os questionamentos eram referentes a assuntos amplamente discutidos nas audiências e reuniões, além de solicitações de estudos que ficaram disponibilizados durante todo o processo de elaboração da lei no endereço eletrônico da Prefeitura.

Chama-se a atenção, inclusive, a um pedido de informação onde foram reunidos todos os questionamentos dos diversos setores representativos da sociedade, ao longo de todo o processo de elaboração da lei, que a prefeitura já havia submetido sua resposta e dado luz ao esclarecimento, mas que novamente respondia agora à câmara municipal. Vale ressaltar que, somente uma pergunta foi direcionada à implementação da OODC, cujo teor se tratava do Estoque de Potencial Construtivo Adicional, previsto no projeto por regiões, para disponibilidade de contrapartidas a quem se interessasse em construir acima do coeficiente básico.

Não houve morosidade por parte da prefeitura nas respostas aos pedidos de informação, realizados num prazo médio de sete a dez dias em sua maioria, evidenciou o quanto a própria Secretaria de Planejamento Urbano manteve-se durante este longo percurso interessada pelo desentranhe e condução do tema na casa legislativa. No entanto, pode-se chegar, subliminarmente, ao entendimento de que o fundamento dos questionamentos visava prolongar o trâmite do projeto de lei, pois, cada pedido de informação formulado pela casa legislativa garantia o não

¹³ As comissões permanentes subsistem através da legislatura e têm como objetivo estudar projetos submetidos ao seu exame e manifestar sobre eles a sua opinião, quer quanto ao aspecto técnico, quer quanto ao mérito. Ao todo, são 8 comissões permanentes compostas de um presidente, um relator e um revisor (exceção feita à Comissão de Ética, composta por um presidente, um revisor e três relatores). Disponível em:

<http://www.camarasjc.sp.gov.br/vereadores/comissoes/detalhe.php?tipo=comissoes-permanentes>. Acessado em 19 de Outubro de 2017

cumprimento de prazo de quinze dias, para emissão do parecer pela comissão, prazo este que ficou interrompido até esclarecimentos por parte do poder executivo, conforme regra estabelecida no regimento interno da Câmara Municipal. O relevante demonstrado, especificamente, nesta descrição é de fato de o quanto um projeto de lei fica atrelado à regras de tramitação e prazos, principalmente, num ir e vir de interesses e de demonstração de poder, pelas partes envolvidas.

Em 14 de outubro de 2016, o presidente da Câmara Municipal encaminhou documento ao prefeito referente à 61ª Sessão Ordinária, onde informou sobre a rejeição pelas comissões do projeto de lei, onde se levou em consideração que o projeto não reunia condições de ser apreciado e consecutivamente aprovado em plenário. A rejeição a um projeto de lei pelo presidente da Câmara Municipal impede que futuramente o mesmo projeto possa ser desarquivado por qualquer razão e seja pauta de uma futura discussão na casa legislativa. Portanto, assim encerra-se a dinastia deste projeto que pretendia entre tantas outras questões, implementar o instrumento da outorga, com avanços de detalhamento de regramento como nunca antes discutido na cidade de São José dos Campos.

4 CONCLUSÃO

Esta dissertação não tem como característica a capacidade de gerar conclusões finais e, sim, impor reflexões contínuas e diversificadas em razão de a grande complexidade das cidades brasileiras. O que sua narrativa demonstra é que, apesar da Constituição Federal de 1988, e do marco regulatório de bases jurídicas, o Estatuto da Cidade, o processo sociopolítico de promoção de uma reforma urbana no Brasil, ainda está em curso, afinal pouco se avançou no combate à segregação sócio espacial e especulação imobiliária nas cidades brasileiras, diante de todas as expectativas depositadas neste tema, principalmente após o Estatuto da Cidade.

O trabalho é otimista quando apresenta os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade como ferramentas capazes de viabilizar recursos financeiros para a promoção de uma gestão urbana mais justa e eficiente e, conseqüentemente mais inclusiva, no entanto, reconhece o quão árduo e difícil tem sido o processo de implementação. As dificuldades do processo de implementação têm sido reveladas por vários autores que apontam, desde a imaturidade de participação da sociedade, incompreensão por parte dos gestores e juristas da natureza da lei, propriamente dita, até mesmo os interesses privados alocados internamente na administração pública. Pois, bem, investigar com profundidade estas questões impeditivas e promover ampla discussão para compreensão dos mecanismos criados para a não efetividade dos instrumentos, pode propiciar, àqueles que buscam êxito na equidade urbana, estratégias de superação destes entraves.

É inaceitável, simplesmente, considerar que, em razão das dificuldades de colocar em prática os instrumentos, passados mais de quinze anos da vigência do Estatuto da Cidade e, conseqüentemente da não transformação urbanística e social prevista, que se tenha um posicionamento, enquanto sociedade e academia, de conformação estática pela não materialização desta nova ordem jurídica urbanística. A busca de soluções para um rompimento com a condição, preexistente e histórica, de sociedade patrimonialista, deve ser contínua e por que não oxigenada por uma renovada mobilização sociopolítica? Defender o Estatuto da Cidade e, principalmente, a implementação efetiva de seus mecanismos é assegurar os direitos resultantes de anos de lutas e disputas sociais. Somente reconhecer o fracasso de implementação e de prática deste processo de transformação social

urbano, está longe de ser suficiente e satisfatório na condição atual. Há que se praticarem ações que protagonizem a valorização desta estrutura legal, disponível à construção de políticas públicas de inclusão socioespacial. Justifica-se por todo o contexto histórico conforme exposto nesta dissertação.

Algumas cidades, por sua vez, obtiveram sucesso na implantação de instrumentos, casos estudados por Rosana Denaldi (2015). Cidades como Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP), Sorocaba (SP) conseguiram avançar com a OODC, com o PEUC e com o IPTU Progressivo no Tempo, cada qual com suas especificidades. Ora, se falido fosse a essência do Estatuto da Cidade, como se explica o progresso em algumas cidades? Ainda que estes avanços sejam de pequena ordem, quando comparado ao universo de cidades com potencial de implementação dos instrumentos. Eis uma das diversas questões a serem desvendadas. Buscou-se, neste trabalho, revelar as minúcias das dificuldades de implantação ocorridas na cidade de São José dos Campos, contextualizar e trazer evidências de suas particularidades como, a formação de sua sociedade e seus atores representativos, seu espaço urbano construído e o histórico de suas regulações urbanísticas. E esta contextualização foi necessária para um entendimento amplo da especificidade desta cidade, em si, que se propaga nos entraves de implementação dos instrumentos.

São conclusivas e enfáticas algumas questões do estudo de caso desta dissertação. A primeira delas é afirmar que a ausência de participação social organizada, de movimentos sociais, propriamente ditos ou de um conselho de cidade, foi evidente e possibilitou que os representantes da produção imobiliária tivessem voz ativa e preponderância durante todo o processo de implementação da OODC. Logo, a disputa estabelecida no processo teve um embate desequilibrado, cujos atores foram o poder público local, o executivo no caso, o qual buscava implementar o instrumento, sem o aporte e a força da sociedade a qual seria beneficiada, e os representantes da produção imobiliária. Venceram aqueles que desconstruíram o conceito do Instrumento em proveito do benefício da categoria. Especificamente, espera-se com a revelação das limitações oriundas do processo de implementação da OODC, na cidade de São José dos Campos, contribuir com o conjunto de cidades brasileiras que na mesma narrativa, buscam se fortalecer como sociedade organizada e empenham-se na efetividade da participação social e da gestão democrática.

Outra questão importante no estudo de caso foi a evidência do aferimento das potencialidades dos instrumentos da OODC, que trouxe números expressivos, valores em moeda corrente, que poderiam ter resultados em receita de investimentos e, indubitavelmente, terem sido destinados ao atendimento da demanda social existente na cidade. A sua produção imobiliária é ativa e dinâmica o que cria uma condição, além de relevante, adequada e favorável à aplicabilidade da OODC, o que demonstra, portanto, a potencialidade do Município. E esta situação expõe o quanto a sociedade, a cidade de São José dos Campos, a exemplo de tantas outras, segue omissa e conivente pela não captura da valorização imobiliária decorrente de ações públicas, na sua grande maioria, em benefício da coletividade.

Conclui-se de forma enfática ao afirmar que não há outros caminhos a se percorrer, senão por meio do Estatuto da Cidade. Isto requer, portanto, desvendar os nós, os entraves, na profundidade por meio de estudos de casos. Os fracassos na sua implementação têm muito a revelar, assim como os casos de sucessos de implementação dos instrumentos. Acompanhar as diversas narrativas de implementação, nos processos dinâmicos e complexos na particularidade de cada cidade, proporcionará estratégias para reversão do cenário atual. A reflexão deve ser contínua.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. F. G. . O Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade: o que ficou, para onde vai? In: XVI Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. Anais do XVI ENANPUR, 2015.

ALVES, X. Associação das imobiliárias ataca nova regra para prédios. **O VALE**, SJCamposm, SP. p. 5, 03/09/2015.

_____. Carlinhos busca apoio da AEA e do Creci ao novo zoneamento. **O VALE**. SJCampos, SP: p. 3, 01/09/2015.

BAENINGER, R. Crescimento das Cidades: metrópole e interior do Brasil. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e Cidades - subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. UNFPA, Campinas, 2010.

BALDEZ, M. L. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios da Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan Editora, 2012.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. O Estatuto da Cidade Comentado. In: **O Estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades. São Paulo, 2010.

BASSUL, J. R. **Avanços e obstáculos para implementação do Estatuto da Cidade**. II Congresso de Direito Ambiental. Porto Alegre, 2011.

_____. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: **O Estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades. São Paulo, 2010.

BELCULFINÉ, D.C. **São José dos Campos na Fase Sanatorial: Humanidade e Determinação**. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume IV - Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

BOLOGNA, S.M.F. **Experiência dos Planos Diretores de São José dos Campos: Instrumentos eficazes de planejamento urbano ou obras de consulta acadêmica**. Dissertação de Mestrado - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD) – Universidade do vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, 2000.

BORGES, A. N. **O Estatuto da cidade e o solo criado**. Disponível em: [www.http://infoecidade.blogspot.com.br/2011/03/estatuto-da-cidade-e-o-solo-criado.html](http://infoecidade.blogspot.com.br/2011/03/estatuto-da-cidade-e-o-solo-criado.html) - acessado em 09/02/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL/SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade**. Secretaria especial de editoração e Publicações. Brasília, 2004.

CARVALHO, C. O.; RODRIGUES, R. A. **O Estatuto da Cidade e seus 15 Anos: opiniões novas na casa velha**. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, v.37, n.131, p.53-65, jul./dez. 2016

CASTILHO, B. Carlinhos promete flexibilizar Lei de Zoneamento de São José. **O VALE**. SJCampos, SP, p. 6, 27/11/2013.

CEPAM. **O Solo Criado/Carta do Embu**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976.

CHUSTER, V. **O Zoneamento em São José dos Campos: 1971 a 1997**. Universidade do Vale do Paraíba. (Tese de Mestrado) São José dos Campos, 2000.

_____. **São José dos Micuins**. Almanaque de curiosidades históricas de São José dos Campos no período sanatorial. Fundação Cultural Cassiano Ricardo. 2011.

_____. **Zoneamento e Urbanização da Cidade de São José dos Campos na Fase Sanatorial**. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume IV - Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

COSTA, P. E. D. **O Edifício e a Lei São José dos Campos**. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Tese de Doutorado. São Paulo, 2016.

CYMBALISTA, R. et al. A OODC após o estatuto da cidade - um panorama de implementação nos municípios brasileiros. Estudos urbanos e regionais V.9 N.2, 2007.

DEÁK, C. O processo de urbanização no Brasil: Falas e façanhas. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

DENALDI, R. (Org.). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Brasília. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFOSIN, B. (Orgs.). **Direito Urbanístico - Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

_____. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?** Revista Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

_____. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: O Estatuto da cidade comentado. Ministério das Cidades. São Paulo, 2010.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal. Brasília, 2003.

FIX, M. **A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro - Cadernos Urbanísticos. Rio de Janeiro, 2000.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil – Tese de Doutorado**, IE Campinas: Unicamp, 2011.

FRAGA, E. K. C.; ROQUE, Z. S. S. **Mosaico de Imagens Construindo Narrativas: As outras faces da cidade Sanatorial**. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume IV - Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

FREITAS, P. M.; RIBEIRO-MOREIRA, P. **Mudanças Ambientais e Urbanização: Dez anos de reflexões sobre o Estatuto da Cidade**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. 2011

FURTADO et al. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais**. 2011. Disponível em: http://infoecidade.blogspot.com.br/2011/04/outorga-onerosa-do-direito-de-construir_20.html - acessado em 08/04/2015.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga onerosa do direito de construir**. Vol. 1. Ministério das Cidades. Programa de Capacitação das Cidades. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação de Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília, 2012.

GRAU, E. R. **Direito urbano. Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. Editora revistas dos Tribunais, São Paulo, 1983.

HOLANDA, S.B. de **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

INSTITUTO POLIS. Estatuto da Cidade: **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

LANGENBUCH, J.R. **A Estruturação da Grande São Paulo**. Guia Levi, Janeiro de 1970.

LEFEBVRE, H. **Direito à Cidade**. 5.ed., São Paulo, Centauro Editora, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: **A cidade do pensamento único - Desmanchos e consensos**. 8. ed. São Paulo: Vozes, 2013.

_____. **Brasil, Cidades. Alternativas para crise urbana**. 7.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARQUES NETO, F. A. M. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). **Estatuto da cidade** - Comentários à lei federal 10.257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MONTE-MÓR, R.L. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (Orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MOTTA, D. M. Proposta de legislação federal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades. In: **Estatuto da Cidade**. CEPAM. São Paulo, 2001.

NOBRE, E. A. C. Do solo criado à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumento de recuperação de valorização fundiária. **XVI ENANPUR**, Belo Horizonte, 2015.

_____. Novos Instrumentos Urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: **IV Seminário Internacional da LARES - Latin America Real Estate Society**, 2004, São Paulo. IV Seminário Internacional da LARES: mercado imobiliário e sua responsabilidade no processo de desenvolvimento urbano. São Paulo: LARES, p.1-8, 2004.

NOBRE, E.A.C.; BASSANI, J. **Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina**. São Paulo: FAUUSP, 2015.

NOBRE, E.A.C.; BASSANI, J.; D'OTTAVIANO, C. São Paulo Sports Mega-Events and the East Zone Local Development. Chapter 8. p. 137-52. IN: NOBRE, E.A.C. **Sports Mega-Events and Urban Legacies: The 2014 FIFA World Cup, Brazil**. São Paulo: Eduardo Alberto Cusce Nobre. 2017. ISBN 978-3-319-44011-8.

O VALE. Em carta a Carlinhos, a AEA diz que a nova Lei de Zoneamento é 'generalista' e 'permissiva'. **O VALE**: Política, p. 4, 02/10/2015.

OLIVEIRA, J. O. S.; GOMES, C. **Introdução à Urbanização Contemporânea: Espaços e Paisagens na Região do Vale do Paraíba (SP)**. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume V. Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos. Organizado por Sandra Maria Fonseca da Costa e Leonardo Freire de Melo. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

OLIVEIRA, R. F. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PIZA; SANTORO; CYMBALISTA. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO; (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. Instituto Polis. São Paulo. 2005.

PMSJC. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Caracterização da População / Aspectos demográficos**. Secretaria de Planejamento Urbano. Divisão de Pesquisas. 2013.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Complementar nº 306/06** de 17 de Novembro de 2006 – Aprova e Institui o Plano de Desenvolvimento Integrado – PDDI do Município de São José dos Campos para o próximo decênio e dá outras providências.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Complementar nº 165/97** de 15 de Dezembro de 1997 – Dispões sobre a ordenação do território mediante controle do parcelamento, uso e da ocupação do solo no Município de São José dos Campos.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Complementar nº 428/10** de 09 de Agosto de 2010 – Estabelece as normas relativas ao parcelamento, ocupação do solo em São José dos Campos e dá outras providências.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável**. 2014.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **São José em Dados 2012**. 2012.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **São José em Dados 2016**. 2016.

PRADO, A. L. M. **As transformações no Setor Imobiliário e a Produção do Espaço: Os Negócios Imobiliários em São José dos Campos**. Universidade de São Paulo. Tese de Mestrado. São Paulo, 2013.

QUADRO, C. E et al. O espírito empreendedor: São José dos Campos vendendo saúde. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume IV - **Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença**. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

REZENDE, V. F. et al. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado - Uma necessária avaliação das matrizes conceituais**. R. B. Estudos Urbanos e Regionais V. 11, N.2, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. **O solo criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana**. Ensaios FEE. Porto Alegre. Disponível em: <[www.http://infoecidade.blogspot.com.br/2011/03/o-solo-criado.html](http://infoecidade.blogspot.com.br/2011/03/o-solo-criado.html)>. Acesso em: 09/02/2018.

RIBEIRO-MOREIRA, P. N.; MELLO, L. F. **Desenvolvimento econômico, população e impactos ambientais: mudanças contemporâneas no extremo leste paulista**. Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu, MG, 2010.

_____. Dinâmica Regional e Industrialização: Diversificação e concentração espacial no Vale do Paraíba. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume V –

Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B. R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: **O Estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades. São Paulo, 2010.

RODRIGUES, F. Cidades e plano diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e Cidades - subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. UNFPA, Campinas, 2010.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. São Paulo: 2013. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

_____. Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. (Orgs.) **Estatuto da Cidade: Novas perspectivas para reforma urbana**. Caderno Pólis 4. São Paulo, Pólis / Centro de Documentação e Informação. 2001.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Porque nossas cidades continuam tão precárias? **XIV Encontro nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

ROSÁRIO, S. de P. **O solo criado preterido de São José dos Campos**. [Pós-graduação] Gerente de Cidades. São José dos Campos, SP: FAAP, 2015.

SABONGE, L.A. Lei de Zoneamento de São José. **O VALE**. São José dos Campos, SP, p. 2, 09/09/2015.

SANTORO, P. F. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia da rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. In: XVI Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR**, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A; MONTANDON, D. T. (Org.) **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatorio das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, A. P. **São José dos Campos Arquitetura Industrial**, São Paulo, Editora Takano, 2006.

SANTOS, M. **Espaço e Métodos**. São Paulo: Edusp, 2014.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNICK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: PÓLIS, 2001 (Cadernos Pólis, 4).

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma Urbana no Brasil. In: Ana SUGRANYES y Charlotte MATHIVET. **Ciudades para tod@s: Por el derecho a la**

ciudad, propuestas y experiencias. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC), 2010.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOMEKH, N. A. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador - São Paulo 1929 - 1939**. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 1997.

SOUZA, A. A. M; COSTA, W. M. Atividades Industriais no Interior do Estado de São Paulo: Uma análise da formação do complexo tecnológico-Industrial-Aeroespacial de São José dos Campos. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume V – **Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos**. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

VIANNA, P. C. A Estância Climatérica de São José dos Campos: condição natural ou construção social? Um resgate pela memória. In: São José dos Campos História e Cidade. Coordenação Geral da Série Maria Aparecida Papali e Valéria Zanetti. Volume IV - **Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença**. Organizado por Valéria Zanetti. Universidade do Vale do Paraíba 2010.

VILAÇA, F. **Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil de Hoje**. Campo Grande, 2000.

_____. **Reflexões sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Nobel, 2012.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

VITTE, C. C. S. **Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para gestão urbana e para o enfrentamento da questão social**. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e Cidades - subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas, SP: UNFPA, 2010.

ZANETTI, V.; **Cidade e Identidade – São José dos campos, do peito e dos ares**. São Paulo: Anablume, 2012.