ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

DESAFIOS DOS 18 ANOS O Estatuto da Cidade e a Outorga Onerosa do Direito de Construir em São José dos Campos SP

Autores:
Pedro Ribeiro Moreira Neto - Universidade do Vale do Paraíba UNIVAP - pedroribeiro@univap.br
Soraya de Paula Rosário - Universidade de São Paulo USP - sorayarosario.eng@gmail.com

Resumo:

As leis de uma sociedade revelam sua cultura e história, fatos e recortes que demandam análises complexas. Assim, a proximidade dos 18 anos do Estatuto da Cidade confrontada ao momento político atual exige profundas e justificadas reflexões. Com uma sociedade tão díspar como a brasileira, não há nada que se aplique de forma homogênea ao seu conjunto onde lei e planos repercutem de forma diferente a cada caso. Este artigo pretende discutir a aplicação da OODC em São José dos Campos, cidade que se relaciona a um processo mais amplo, encontrado em diferentes cidades do país. Além da pesquisa bibliográfica e documental, o artigo traz a experiência de seus autores, vivida na prática do trabalho cotidiano com o planejamento urbano nas instituições de governo, nas discussões e reuniões com entidades locais e movimentos populares na tentativa de implantação naquele município de uma legislação urbanística coerente com a regulamentação constitucional e os objetivos do Estatuto da Cidade.

DESAFIOS DOS 18 ANOS

O Estatuto da Cidade e a Outorga Onerosa do Direito de Construir em São José dos Campos SP

INTRODUÇÃO

A proximidade do dia 10 de julho de 2019 marca um momento propício a reflexões sobre o tema da questão urbana no Brasil. Poderia ser motivo de grandes comemorações, afinal a data assinala os dezoito anos da entrada em vigor do arcabouço jurídico expresso no Estatuto da Cidade, lei maior na definição da política urbana do país. Se levada à analogia à experiência de vida dos cidadãos, o momento significaria o final de uma etapa de amadurecimento para a passagem à vida adulta ou, voltando-se aos temas jurídicos, à maioridade. No entanto, as leis de uma sociedade revelam sua cultura e história, fatos e recortes temporais que demandam análises mais complexas. Assim, a regulamentação da política urbana delineada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que definiam os instrumentos para "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", confrontada ao momento político em que se encontra o conjunto da sociedade brasileira exige mais profundas e justificadas reflexões.

O fato é que a sociedade brasileira é muito díspar. Talvez, à exceção da língua portuguesa, não há nada que se aplique de forma homogênea ao conjunto da nação. Portanto, seja no processo de sua formação histórica, na composição social e econômica, na ocupação e organização do espaço ou na sua relação com o meio ambiente propostas de procedimentos, como o Estatuto da Cidade e seus Planos Diretores, repercutem de forma muito diferente a depender de onde se pretende suas aplicações.

Um exemplo dessas disparidades pode ser observado entre algumas cidades do Estado de São Paulo. Este artigo pretende discutir as variações nas aplicações de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade em um caso específico, São José dos Campos, cidade que por suas relações com a região em que se encontra e sua sociedade, pode estar relacionada a um processo mais amplo, encontrado em diferentes regiões e cidades brasileiras.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, comum a estudos desse tema, o artigo traz a experiência de seus autores, vivida na prática do trabalho cotidiano com o planejamento urbano nas instituições de governo, nas discussões e reuniões com entidades locais e movimentos populares na tentativa de implantação naquele município de uma legislação

urbanística coerente com a regulamentação constitucional e os objetivos do Estatuto da Cidade. O artigo apresenta inicialmente reflexões dobre a cidade em evidência em sua evolução histórica relacionada aos fatos que plasmaram sua sociedade, com as características sociais e políticas que vem conduzindo o planejamento urbano praticado pelos órgãos públicos. Num segundo momento apresenta os cálculos para a contabilizar os valores que poderiam ser destinados aos cofres do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, pela aplicação da OODC, no entanto, preteridos por um conjunto de fatores conforme serão analisados.

AOS 10 ANOS

Quando do XIV ENANPUR, realizado Rio de Janeiro em 2011, ano em que o "Estatuto" completava sua primeira década – e que teve como tema "quem planeja o território" - muito foi discutido sobre o modo como seus instrumentos vinham sendo aplicados pelas mais diversas administrações municipais. As conclusões dos vários debates daquele encontro não chegaram a surpreender os presentes: os instrumentos de maior aplicação eram sempre aqueles que melhor respondiam aos interesses do capital imobiliário, o grupo de "empresários e profissionais que congrega loteadores, incorporadores, construtores, e inclusive grandes proprietários fundiários" conforme arrola em conhecido texto Ermínia Maricato (MARICATO, 1994, p. 313-314). Não por acaso o instrumento urbanístico de maior visibilidade, tanto pelas notícias nos órgãos de imprensa como propriamente em obras físicas, concretas, era o caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

Expressões como Águas Espraiadas, Água Branca e Porto Maravilha, criticadas por seu maior ou menor sucesso, são bastante conhecidas. No entanto, existe um outro instrumento que se assemelha à OUC, porém, muito mais eficiente no que tange a destinação de recursos públicos e se aproxima de melhor forma na distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Contudo, a OODC toca um ponto bastante sensível aos defensores do direito à propriedade privada, nicho ao qual se acomoda o já citado "capital imobiliário" e que tem sua origem na incerta contradição e dubiedade da própria Constituição Federal. Apesar de estar longe deste artigo a pretensão de discutir conceitos jurídicos, para que se conduza com maior clareza seu tema se faz necessária a citação de parte da Carta Magna, a saber, seu TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS, que em seu Artigo 3º diz que "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Portanto, a redução das desigualdades sociais consta dos PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS da Constituição. Porém, mais à frente, seu TÍTULO II – DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS, CAPÍTULO I - DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS lista em seu Artigo 5º que "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade

atenderá a sua função social". Tais questões desenvolvidas no Estatuto da Cidade – apesar de seu objetivo específico da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição – continuam a suscitar intensas disputas entre diferentes segmentos da sociedade.

A origem desta discussão é bastante antiga e se remete ao conceito de "solo criado" desenvolvido no Brasil especialmente por estudos do Centro de Pesquisas da Administração Municipal CEPAM em São Paulo. Surgido na década de 1970 a partir de experiências europeias, principalmente da França, o "solo criado" provocava novas concepções e instrumentos de regulação na legislação urbanística. Foi daí que estabeleceram-se os conceitos do *Transfer du Plafond Légal de Densité (TPLD)* e das *Zones d'Amenagement Concerté (ZAC)* (SUBILEAU, 1980) que, no Brasil, estão respectivamente na origem da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e das Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

A principal razão de tal disputa está no conflito de interesses entre a visão patrimonialista defendida pelos setores capital imobiliário, que insiste na interpretação que tende a compreender o direito à propriedade, relativa ao terreno, como instância una que se confunde com o direito à construção. Oposta a esta concepção, o Estatuto da Cidade em seu Artigo 28 subdivide o direito à construção em duas variantes. De um lado está o direito expresso por um Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) definido por lei, associado à propriedade privada do terreno e extensivo a todos que tenham sua propriedade ou posse e por qual o poder público não cobrará qualquer contrapartida pela construção dentro desse limite. De outro lado, há o direito de construir além do CAB, desde que respeitados os parâmetros do Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) igualmente definido por lei, exercido no espaço adicional ao CAB, ou seja, o solo criado, considerado como produção – e propriedade – pública, razão pela qual para sua utilização compete ao poder público instituir a cobrança de uma contrapartida, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Este procedimento se apoia nos conceitos inspirados por Henri Lefebvre na medida em que entende a produção do espaço como construção coletiva e pública (LEFEBVRE, 1969). Neste caso a OODC não seria mais do que a cobrança e o retorno aos cofres públicos da mais-valia agregada pela valorização do espaço publicamente construído.

Mas, afinal qual seria, ao se pensar na efetiva contribuição de cada instrumento para uma política pública de justiça social, os elementos que diferenciariam a OODC da OUC? Apesar de importantes, deixando-se de lado detalhes específicos de cada caso relativos às etapas de planejamento, implementação, regulamentação e financiamento, entre outros, onde reside a principal diferença entre ambas as propostas?

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) se caracteriza pela venda de potencial construtivo, geralmente, mas não exclusivamente, a partir da definição de um coeficiente de aproveitamento básico (CAB) e um coeficiente de aproveitamento máximo (CAM), aplicados ao conjunto urbano do município. Ainda que estabelecidas em cálculos sobre a situação do mercado tratam-se de valores e regras definidas pelo poder público. Desta maneira, os valores arrecadados em áreas de maior demanda e valorização imobiliária podem ser investidos, por exemplo, em regiões carentes de infraestrutura, de regularização fundiária ou de projetos habitacionais populares, depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento

Urbano e gerido pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Sua característica, sob a ótica da política econômica é a busca de maior equidade na aplicação de recursos públicos. Pode ser, portanto, um importante instrumento de política pública de justiça social. Enfim, a OODC não é apenas mais um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade voltado à indução do desenvolvimento urbano e de financiamento da política urbana. Trata-se principalmente de uma ferramenta de recuperação de mais-valia como objetivo de aferimento da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos do poder público. No entanto, sob o aspecto espacial, a prática da OODC ocorre de maneira dispersa, já que se estende ao conjunto urbano do município, fato que restringe a visibilidade de sua aplicação.

Já as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são fundamentadas em princípios diversos: a) Tratam-se de Parcerias Público Privadas entre o poder público municipal e empresas do setor privado, ou seja, o próprio capital imobiliário; b) Invés da metragem de construção vendida pelo instrumento anterior, desta vez a variação, ou flexibilização, dos índices urbanísticos são realizadas, na maioria das experiências, pela venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) dispostos à aquisição em leilões cujos valore são, portanto, definidos pelo mercado; c) Sua ação é definida pela aplicação dos valores arrecadados na área específica definida pelo perímetro da OUC ou em variações desta, porém não se estendendo de forma generalizada às demais regiões do município. Em outras palavras, convergem as ações pretendidas à zona da operação, fato que tende a reforçar, a depender dos planos da OUC, à valorização diferenciada de diversas áreas da cidade. Com a concentração de investimentos privados em novas edificações, urbanização ou renovação urbana de novas áreas, com a presença pública geralmente é direcionada à oferta suplementar de infraestrutura. Assim, as OUC acabam por configurar novos espaços, com projetos de arquitetura e design urbano sofisticados, criando novos ambientes alinhados com as pretensões das cidades idealizadas pelo pensamento e a estética liberal. Estes, pela própria necessidade de divulgação nos meios de comunicação, afinal sua venda depende de operações de marketing no meio imobiliário, constituem a razão da maior visibilidade e publicidade das OUC face às OODC. Evidentemente, a exposição aqui resumida não pretende esgotar as diferentes possibilidades dos instrumentos em análise, objeto de outros estudos.

As questões acima expostas, como a aplicação dos muitos instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade, se apresentam em diferentes roupagens nas mais variadas cidades brasileiras. Em artigo publicado pouco após o citado XIVENANPUR, Raquel Rolnik, reforça a disputa em que os setores populares e movimentos sociais que defendem o papel central do acesso à terra e sua função social se opõem aos associados ao “projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças” (ROLNIK, 2012). Ocorre que, por razões específicas, essa relação de forças não se conforma de modo homogêneo nos mais diversos recônditos da nação. Por vezes, nem mesmo municípios integrantes de uma mesma região que, pelos cânones internacionais do Planejamento Urbano e Regional deveriam se apresentar por ações minimamente coordenadas, conseguem manter alguma coerência na aplicação de seus programas de ações e instrumentos expressos em discrepantes planos diretores.

PARTICULARIDADES INTRA-REGIONAIS

Neste contexto torna-se bastante expressivo o caso de São José dos Campos e sua relação com o planejamento territorial praticado no Vale do Paraíba paulista. Considerada como polo de desenvolvimento tecnológico, a cidade guarda, contudo, contradições em seu processo histórico. Neste se contrapõem, por um lado, sua experiência construída durante certo período como referência no planejamento urbano da região, consequência de fases de desenvolvimento processadas por estímulos exógenos, responsáveis *de facto* por sua posição de relevo. Contudo, por outro lado esta posição é ofuscada pelo conservadorismo expresso pela maioria da sociedade local, que celebra sua aura enquanto polo de desenvolvimento, enquanto não contribui para esta realização e, pior, se opõe à sua concretização de forma mais ampla.

De certa forma, o processo histórico da inserção se São José dos Campos no conjunto regional explica em parte a situação que se configura no presente. O extremo leste paulista, que hoje constitui a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVale) é herdeiro de uma formação marcada pela ocupação progressiva de seu espaço. Foram cidades fundadas ao modo paulista, pela "mobilidade horizontal dos caçadores de escravos e ouro, dos fundadores de fazendas de criar nos sertões e dos missionários" (FREIRE, 2003, p.126). À exceção de Taubaté, cidade planejada e fundada como ponta de lança para a ocupação da região, demais centros urbanos nasceram das necessidades de apoio às expedições ao interior, nos pontos de travessia do rio Paraíba do Sul ou do cruzamento de rotas entre o litoral e o sertão, constituindo verdadeiras obras de semeadores como na célebre análise de Sérgio Buarque de Holanda (2000). Assim foram criadas vilas e cidades marcadas pela índole competitiva, ensimesmadas e desprovidas da percepção de pertencimento ao conjunto. Em tal ambiente não causa espanto a permanente concorrência intermunicipal ao contrário do espírito de colaboração encontrado em outras regiões.

Pois, mesmo entre essas cidades, diferenças revelam-se de forma instigante como em São José dos Campos. Este caso tem provocado estudos, como os de Simone Lessa, que buscam compreender o processo histórico que levou à transformação de uma aldeia de choças deslocada no tempo e espaço, onde não vivia mais que uma pequena população de nativos, estabelecida completamente à margem dos fatos que moviam o processo de integração econômica e social da região a transformar-se em seu principal polo de atividades (LESSA, 2008). Sua origem e desenvolvimento foram tardios em relação às demais cidades da calha do vale. Enquanto a maioria dos centros do médio Paraíba se tornaram vilas no período da ocupação da região ainda no século XVII, a então São José do Paraíba só se estabeleceria em igual categoria um século depois, em 1767. Mesmo assim, tal fato ocorre sem que o povoado preenchesse os requisitos formais adotados pela administração da colônia. São José não tinha uma população expressiva, nem economia autônoma que a sustentasse, sequer casas de câmara e cadeia. Sua motivação foi a necessidade de Lisboa incrementar o empreendimento dos portugueses na Colônia do Sacramento com o reforço das tropas que enfrentavam as forças de Espanha na Bacia do Prata. Tal situação obrigava a administração da Capitania de São Paulo a um maior controle, registro e condução de seu contingente

populacional, recrutado à força para a região dos conflitos, situação que era facilitada pela elevação, ainda que forçada, do povoado à categoria de vila. (ZANETTI, 2010, p. 76).

O exemplo de sua origem como vila corrobora o fato de que ao longo de sua história São José dos Campos construirá sua qualificação, em inúmeras situações, de "cidade laboratório, feita de estímulos externos" como assinala Ademir Pereira dos Santos (SANTOS, 1996, p. 25). De fato, observada a evolução das fases econômicas desenvolvidas pela cidade, a constatação de Santos se mostra cada vez mais clara.

Com a descoberta das minas d'além Mantiqueira, ainda naquele século XVIII, ocorre o primeiro surto de desenvolvimento mais complexo na região valeparaibana, então constituindo, por sua posição estratégica, a principal fornecedora de víveres e mercadorias para as regiões produtoras. De modo análogo, seu espaço regional também se tornava mais complexo, como atesta Paul Singer, para quem "o primeiro impacto da exploração das minas na economia de subsistência 'paulista' foi tão considerável pelo fato de que o único acesso conhecido para as Minas Gerais pelo Sul saía de São Paulo, passando por Taubaté e transpondo a Mantiqueira pela Garganta do Embaú" (SINGER, 1977. p. 23). Para São José, no entanto, aquele momento de dinamismo não teria nenhum significado uma vez que se manteria, como no passado, o velho arruado de choças, apesar de agora considerado "vila".

Como demonstra ampla literatura, a abertura do chamado "caminho novo", ligando diretamente as regiões mineiras ao Rio de Janeiro iria infringir um golpe mortal à economia valeparaibana. Sem outra opção de atividade, seria obrigada a retroceder à fase anterior, do cultivo e criação destinados exclusivamente à subsistência de sua população, situação que se prolongaria até o primeiro quartel do século XIX quando, vindo das terras fluminenses adentra em território paulista a cultura cafeeira. A introdução do cultivo da rubiácea, produto de exportação ao mercado internacional iria atingir de forma radical o ambiente natural, o modo de produção e a própria estrutura social da região. Entretanto, apesar desta fase se prolongar praticamente até o termo final do modo de produção escravocrata ao conjunto da região, em São José dos Campos, assim como nas fases anteriores pouco acrescentaria. O município só teria expressiva produção cafeeira na passagem dos séculos XIX para XX, já com sua produção apoiada no cultivo de exploração familiar das pequenas propriedades, contrapostas ao latifúndio das grandes fazendas e escravos do tempo do império.

Com a chegada da ferrovia, na década de 1870, as cidades valeparaibanas se integram ao novo espaço nacional que se fortalecia no eixo São Paulo – Rio de Janeiro. Eram então desenvolvidas atividades mais típicas do setor terciário urbano como funções administrativas e burocráticas, casas de crédito, hospitais, estabelecimentos de ensino e atividades culturais (MÜLLER, 1969, p. 55-56). Assim, São José dos Campos também se desenvolve como centro de comércio e serviços. Contudo, enquanto as primeiras indústrias da região se estabeleceram por volta de 1880 em Jacareí, Taubaté e Guaratinguetá, no caso joseense estas só chegariam a partir de dos primeiros anos do século seguinte (RICCI, 2001, p. 9-10). Por volta de 1934 a urbe joseense, com apenas 8.659 vidas, conforme assinala Nice Lecocq Müller (1969), ainda ocupava o quinto posto da região, atrás de Taubaté (21.840), Guaratinguetá (15.169), Cruzeiro (11.701) e Jacareí (10.922) (MÜLLER, 1969, p. 69).

Mas, é justamente no ano seguinte, 1935, que se confirma o principal diferencial entre São José dos Campos e os demais centros da região. Devido à aludida capacidade do clima joseense no tratamento e provável cura da tuberculose a cidade é declarada "Estância Climática". Nesta fase, que vai se prolongar até meados dos anos 1950, os cofres municipais seriam reforçados com aportes vindos do governo estadual de São Paulo. O novo quadro econômico e as perspectivas da "indústria da tuberculose" trouxeram também novos elementos à paisagem social da cidade. Médicos e profissionais ligados à saúde e ao higienismo, com formação e experiências acumuladas em outras cidades e países, assim como enfermos em tratamento passaram a integrar progressivamente a sociedade local. Logo, alguns desses cidadãos se interessariam pela política chegando aos postos de vereador e prefeito, fato que propõe novos padrões culturais no ambiente urbano e novas posturas nas relações da política joseense. Data de 1935 a primeira ação de planejamento urbano na cidade, uma Lei de Zoneamento de orientação higienista, voltada para os cuidados com o controle e proliferação da tuberculose que, portanto, dividia a área urbana em zona industrial, zona residencial comercial e zona sanatorial. A partir dessas ações a cidade passa a organizar seu espaço com a formação de grandes avenidas, lotes e recuos mais generosos que em outros centros da região e principalmente com a desapropriação e demolição de todo o lado direito da avenida São José que passa assim a descortinar o panorama do Banhado, o "cartão postal" de São José dos Campos que ao mesmo tempo diferencia e caracteriza a cidade.

Foi nesse ambiente que a cidade recebeu em 1950 o Centro Técnico de Aeronáutica - CTA (atual Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial DCTA) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA para quais, em ato da Câmara Municipal, cedeu o terreno que hoje abriga essas instituições. Particularidade a ser considerada, tal doação de tamanha área, situada às margens da Rodovia Presidente Dutra, que também se inaugurava naquele ano, dificilmente seria considerada por outras cidades da região, posto que nestas a origem do capital se encontrava ainda na propriedade rural enquanto, em São José dos Campos já vinha da acumulação de atividades urbanas, principalmente os serviços entre quais aqueles ligados à área da saúde. Essas transformações então ocorridas foram fundamentais para a próxima fase econômica da cidade de São José, a inserção na industrialização fordista consequente à política de industrialização contida no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek.

Como em muitas cidades brasileiras, principalmente na proximidade de São Paulo, as décadas de 1950 a 1970 representaram um período de grande crescimento urbano. No caso de São José dos Campos a situação de Estância Climática, para além das verbas recebidas do governo estadual, inseria também uma contrapartida considerada incômoda: seus prefeitos eram nomeados pelo governo estadual! Dentre os dezesseis "prefeitos sanitários" que exerceram seu poder quase absoluto entre 1935 e 1959, a maioria era composto por médicos sanitaristas, mas, havia também profissionais formados em outras áreas além da medicina como engenheiros sanitaristas responsáveis por significativas transformações no urbanismo praticado na cidade.

Ao fim da condição de Estância Climática e depois de uma breve pausa de eleições democráticas, para o executivo e legislativo, entre 1959 e 1970, volta São José ao estado de

exceção com sua passagem para a classificação de "área de segurança nacional". Novamente com prefeitos nomeados, agora pelo regime militar e não mais por profissionais da saúde, mas, por representantes da área militar do CTA e do ITA. Somente em 1978 os mandatários municipais voltariam a ser eleitos pelo voto universal que se mantém até os dias de hoje. São essas relações estabelecidas entre os poderes executivo e legislativo municipais que serão analisadas a seguir.

ENTRE O PROVINCIANISMO E O COSMOPOLITISMO

O período do regime militar no Brasil foi se dando aos poucos, com conquistas políticas que levaram os dois últimos governos ao que eles mesmo chamavam "distensão lenta, gradual e segura". Algumas conquistas, como a anistia aos perseguidos pelo regime militar, se anteciparam ao final daqueles governos ocorrido apenas em 1985. Assim também se chegou, em 1978, ao fim da classificação de São José dos Campos como "área de segurança nacional" situação que desde 1970 retirava da sociedade joseense a escolha de seus mandatários. Afastados os governantes nomeados, entre tantos que ascenderam ao cargo pela via da intervenção externa à sociedade local, teve esta última a tarefa se se organizar politicamente, se fazer representar e eleger seus principais representantes. No entanto, como citado anteriormente, seus antecessores, em sua maioria, vinham de outras cidades e diferentes experiências, vividas em espaços urbanos desenvolvidos sobre outras premissas, diferentes das formas generalizadas no Brasil, mas, especialmente em São José dos Campos.

A entrada de São José na modernidade industrial fordista havia trazido não apenas novas unidades produtoras, mas, igualmente dirigentes de empresas das mais diversas áreas de atuação cuja vinculação maior situava-se a outras cidades ou mesmo países. Tal situação se agravava quando observada a distribuição espacial dessa população que, longe do tecido urbano, se afastava igualmente do contexto social da cidade. Desses casos, o CTA e seu conjunto habitacional destinado aos militares e ao quadro acadêmico do ITA, com projeto de Oscar Niemeyer de 1947, era de tal modo direcionado exclusivamente a seus moradores que apenas em raras ocasiões participavam de acontecimentos de interesse da coletividade. Com a direção das principais indústrias e conglomerados comerciais a situação não seria diferente.

A relativa exclusão da sociedade local das principais decisões que impactaram a cidade, contudo, dificilmente foram percebidas como elemento constante da estrutura social bipartida entre "estrangeiros" e "joseenses". Em análise mais detida, como já indicada anteriormente, os primeiros representam os estímulos externos responsáveis pelos impulsos da "cidade laboratório" que, em um processo consistente a levaram à qualificação de polo científico e tecnológico, assentado especialmente sobre as atividades da indústria aeronáutica e de institutos de pesquisa como o ITA e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), além de inúmeras instituições de ensino superior que completam este quadro. Compõem este conjunto muitos "joseenses" apenas de passagem para um posto melhor qualificado, integrantes de uma parcela social, o extrato cultural e social que tem experiência e compreensão do mundo pós-moderno e complexo em que se inserem, mas, enquanto elite econômica e intelectual, não se envolve com os temas locais. Já os segundos, compõem os

grupos de joseenses natos ou oriundos de outras cidades, porém, assimilados ao conjunto. São estes os representantes de segmentos médios da sociedade que tendem a ver os problemas urbanos sob um prisma simplista como lei de causa e efeito, voltado à resolução de problemas pessoais e imediatos como a prosperidade econômica, muitos vinculados a comunidades de orientação religiosa, portanto, aceitos como iguais. Como esperado, juntam-se a estes um número expressivo de empresários locais. É nesse meio, bem mais numeroso e que permeia em maior profundidade o conjunto social, que se forma a maioria dos políticos locais. Evidentemente, existe ainda um outro grupo social, aqueles recém-chegados em busca de trabalho ou outros tão antigos quantos a população da região espalhada pela decadência do campo na diáspora pós-abolição da escravatura. Essa população, que em São José dos Campos é proporcionalmente maior que nas demais cidades valeparaibanas simplesmente são forçadas para os recônditos escondidos da cidade, muitas vezes retiradas à força de formações urbanas irregulares, nascidas da falta de opção por outra possibilidade de conseguir lar, teto e cidade.

A cidade assim partida não consegue, portanto, conjugar um ponto de equilíbrio entre o cosmopolitismo do primeiro grupo, o provincianismo do segundo e a inclusão social do terceiro. Relegada a relações particularizadas a líderes locais, cujo eleitorado se concentra em favores e conhecimento de pequenos comerciantes de bairro, ministros de congregações religiosas sem tradição que se aliam a grupos econômicos locais, inclusive aqueles pertencentes ao capital imobiliário, a aplicação dos instrumentos legais do Estatuto da Cidade torna-se uma tarefa difícil, dependente das organizações sociais de menor representatividade e dos raros representantes do poder público que, tendo em vista a função social da propriedade urbana, se arvoram a defender uma sociedade mais justa.

LIMITES E CONTRADIÇÕES

São José dos Campos aprovou ainda em 1995, portanto, adiantando-se ao Estatuto da Cidade, o denominado “Plano de Cidade para a Cidadania” em alusão à ainda recente “Constituição Cidadã”. Tratava-se de uma experiência ímpar na medida em que no ímpeto daquele momento, quando as forças da redemocratização mostravam suas primeiras conquistas, a cidade confirmava seu papel de protagonista no planejamento urbano ao propor um plano diretor que contemplava várias diretrizes e procedimentos integrantes das propostas do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). Entre elas, principalmente, o processo de participação popular desenvolvido durante toda a sua elaboração (KOJIO, 2008). A proposta de 1995, no capítulo da Ocupação do Solo contemplava alguns instrumentos tais como o solo criado, as operações urbanas interligadas e também o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Estes instrumentos pretendiam angariar fundos o financiamento da cidade e a redução das desigualdades sociais. No entanto, uma forte resistência por parte do capital imobiliário se interpôs nas discussões com a Câmara Municipal impedindo que o “Plano Cidadania”, exercesse seu principal papel.

Após a promulgação daquele plano, ainda que acrescentadas emendas que desvirtuavam seu conjunto, passou-se às discussões da nova Lei de Zoneamento, como ali são

conhecidas as leis de Uso e Ocupação do Solo. Voltaram então à tona debates intensos calcados nos instrumentos urbanísticos citados, fatos que, provocaram intensa resistência por parte dos agentes privados. Seu resultado inviabilizou, entre outros, a aprovação do projeto que pretendia fixar um coeficiente de aproveitamento único para a cidade e implantar a outorga onerosa sobre o índice excedente. Aquela experiência marcava quão frágil eram as pretensões das administrações marcantemente progressistas no enfrentamento com os interesses dominantes do mercado. Apesar do processo de redemocratização que ocorria no cenário nacional pós-constituinte, as diretrizes do MNRU seriam abertamente combatidas pelas camadas hegemônicas do mercado imobiliário joseense. Iria a esperada promulgação do Estatuto da Cidade, esclarecer tais interesses e viabilizar a implementação de políticas públicas voltada a dirimir o aferimento da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos pelo poder público no município?

Com a promulgação do Estatuto da Cidade esperava-se que as cidades que se enquadravam entre aquelas onde a elaboração do Plano Diretor era exigência acorressem à sua execução o quanto antes possível do prazo de outubro de 2006. Não que fossem as administrações municipais zelosas no aferimento da justa distribuição dos benefícios da urbanização. Pelo contrário, seu interesse era justificado sobretudo porque a ausência de um planejamento montado em bases científicas se fazia necessário para a organização e disciplinamento do uso do solo na maioria das cidades brasileiras. Afinal, o esclarecimento das regras urbanísticas eram questão requerida por grande parte da sociedade, inclusive dos setores empresarias, que enfrentavam dificuldades para acompanhar o crescimento generalizado que se anunciava a partir dos primeiros anos do presente século XXI.

Para São José dos Campos, no entanto, a questão não parecia tão urgente. Seu histórico era composto de planos considerados bem-sucedidos, se entendidos no contexto do planejamento urbano produzido no período anterior à Constituição de 1988 e principalmente antes do Estatuto da Cidade, marcado pela sucessão quase que única de políticos de alinhamento liberal que relegavam sempre ao capital imobiliário as principais decisões do arranjo territorial. Assim, sua inserção à regra só viria a acontecer no limite do prazo legal de outubro de 2006. Seu plano, entretanto, não passava daquilo que Flávio Villaça classifica de “plano discurso” ou “plano inócuo”:

> 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 (VILLAÇA, 2012, p. 189).

Caracterizado pela listagem de intenções, objetivos sem metas, sem justificativas convincentes, sem prazos nem sanções, este é o Plano Diretor de 2006. Pois, este plano, embora pretencioso e incompleto traz, entre os poucos instrumentos do Estatuto da Cidade a serem implementados, a Outorga Onerosa do Direito de Construir. No entanto, conforme a superficialidade do conjunto do plano, tais instrumentos não avançavam em sua

implementação. Confirmando uma prática já em uso no município, apenas acaba por postergar para uma futura “Lei de Zoneamento” as medidas efetivas para sua prática.

No entanto, a Lei de Uso Ocupação do Solo e Parcelamento, elaborada após o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006, não inseriu em seu corpo tais instrumentos. São José dos Campos é considerada, por determinados estudos, um centro urbano 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). Compõe assim um mercado imobiliário ativo e dinâmico, com elementos suficientes para relevância de efetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na medida em que se insere no rol das cidades em que o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) reforça a aplicação de instrumentos como é o caso do Parcelamento Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) ou da OODC. No entanto, este mesmo 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).

Com a mudança de governo joseense, a partir de 2013, foram iniciados estudos para a elaboração de uma nova Lei de Uso Ocupação do solo e Parcelamento. A então Secretaria de Planejamento Urbano empenhou-se em desenvolver a implantação da OODC e trazer seu devido regramento no texto proposto. Quando iniciado o processo de elaboração do referido projeto de lei, ficou evidente o quanto a cidade de São José dos Campos, a exemplo de tantas outras, é território dominado pelo mercado. Ainda, que o Município tenha localização estratégica privilegiada, no eixo estruturante da principal ligação rodoviária norte-sul do país, entre as duas maiores metrópoles brasileiras, compondo um cenário indubitável de desenvolvimento promissor, o processo de elaboração da lei e das discussões sobre a implementação da OODC demonstrou quão retóricos e despreparados estão a cidade e seus representantes para propostas que remetam a preceitos como função social da propriedade e da cidade. Em outras palavras, a pretendida “vanguarda” do “polo tecnológico”, precursor em muitos aspectos econômicos e industriais de reconhecimento regional nada significa uma vez que sua casa legislativa estranhou e indagou as razões pelos quais o poder executivo local decidiu apresentar, como no dizer de alguns vereadores, “essa tal de OODC”.

Ora, transcorridos mais de uma década da Lei Federal, a administração pública, que deveria ser o agente regulador deste processo de produção da cidade não aceitava seu posicionamento enquanto política pública. Ou seja, o poder legislativo só trataria o assunto de forma estritamente técnica, no que foi atendido pelo corpo técnico da Secretaria de Planejamento Urbano. No entanto, o caminho tomado, e 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. Em tal situação, urbanistas, gestores públicos e técnicos municipais defensores da proposta de implementação da OODC e suas especificidades conceituais, apesar da extensa argumentação técnica, foram desprezados perante aqueles que tinham o poder do "voto". Em outras palavras, o direito urbanístico tornou-se matéria irrelevante diante do direito absoluto. Com este posicionamento, argumentavam que o coeficiente de aproveitamento estabelecido na cidade é um direito adquirido. Entendiam, portanto, em explícito oportunismo, que não cabia ao poder público municipal a proposição de 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 do capital imobiliário que tornou o restante do conteúdo da lei sem importância. Assim, novos parâmetros urbanísticos como a taxa de ocupação, cujo propósito era potencializar empreendimentos; 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, ou sejam, temas desenvolvidos na mesma lei, passaram despercebidos. Toda a atenção se voltou para a definição do valor do coeficiente básico para o aferimento da contrapartida financeira, além, claro, dos fatores de redução para 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 x Dc x Vn x 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, foram inseridos ainda ajustes para amenizar a implantação do instrumento e assim possibilitar uma melhor aceitação dos que se sentiam prejudicados, os representantes 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 arrecadatório. Neste cenário, os coeficientes de aproveitamento deveriam ser incrementados, porém, seria inadmissível qualquer redução de parâmetros urbanísticos já estabelecidos. Desta forma, segundo o segmento da produção imobiliária, teriam condições de alavancar o crescimento esperado e promover o desenvolvimento da cidade.

Durante a elaboração da proposta, o foco das atenções foi bastante direcionado para os valores dos coeficientes de aproveitamento. Para o coeficiente básico, as pressões eram para que ele tivesse o valor do coeficiente máximo, já estabelecido na legislação vigente e que o novo coeficiente máximo 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.

POTENCIALIDADES DA OODC

Mas, afinal, quais seriam as reais potencialidades do município para implementação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir?

Em 2015, na busca de elementos para este questionamento, foi elaborada uma pesquisa para estimar em valores, em moeda corrente, de quanto o município deixou de arrecadar em razão do não emprego de tal instrumento urbanístico, como um "solo criado preterido". Considerando-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 dinâmico e ativo mercado imobiliário, ao de conceder solo criado sem o emprego de outorga. Neste caso vale a citação do estudo conduzido por Renato Cymbalista ao afirmar 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 (CYMBALISTA ET AL. 2007, P. 87).

O Plano Diretor de São José dos Campos, aprovado em 2006, somente estabelecia 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 chegou a desenvolver a proposta de lei específica para estabelecer as condições a serem observadas na implementação da OODC. Caberiam, nesta lei específica, definições da fórmula de cálculo para a cobrança, dos casos de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário, conforme estabelece a legislação federal. No entanto, em 2010, a municipalidade elaborou uma revisão da legislação de uso e ocupação do solo a qual desconsiderou o que estava preestabelecido no Plano Diretor, pois, não aplicou as disposições necessárias para implantação da OODC. Na aprovação da Lei Nº 428 em 2010, não houve nenhuma ação do governo da época para implantação deste Instrumento.

VALORES PRETERIDOS (2007 – 2014)

A situação descrita provoca uma necessária reflexão sobre os valores preteridos pelo município ao negar a aplicação do referido instrumento urbanístico. 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. A estimativa do solo criado baseou-se na quantificação da produção imobiliária pretendida, por meio de projetos aprovados, além da consideração dos valores associados à Planta Genérica de Valores setorizada juntamente com os coeficientes de aproveitamento de edificação.

Para encontrar o valor estimado do solo criado foi utilizada a seguinte fórmula: OODC = CA x AT x Vp x 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 do modo multifamiliar e comerciais aprovados de 2007 até 2014 foram relacionados em uma tabela e subdivididos por localização segundo as zonas geográficas do Município. Ao todo, foram elencados 550 empreendimentos, subdivididos em suas sete regiões geográficas, aprovados neste período e caracterizados como empreendimentos de grande porte, acima de 600 m^2 de área construída.

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 além do CAM médio de cada região no período estudado.

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 então Lei 165/97 para a presente 428/10. Por conta da retração de coeficiente de aproveitamento da nova legislação, 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 edilício. Por este motivo, o volume de projetos no ano de 2010, foi mais significativo do que nos outros anos do período estudado. 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.

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. 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.

Com 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 em São José dos campos no período de 2007 a 2014. Chega-se então 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.

INVESTIMENTOS PÚBLICOS (2007 – 2014)

Para se ter noção da importância da aplicação do instrumento da OODC torna-se necessário a percepção dos valores citados quando comparados aos investimentos públicos em igual período. Para se chegar aos valores correspondentes aos investimentos realizados pela municipalidade no período estudado, foram utilizados dados da Prefeitura, no Portal da Transparência. 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, subdivididas 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.

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.

Dos valores apresentados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária no exercício de cada ano do período estudado, chegou-se a um montante aproximado de R$ 675 milhões de reais, que quando corrigido para o ano de 2015, resultou em cerca de R$ 816 milhões de reais.

Por conseguinte, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos, no período estudado, 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%, 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.

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. Chegou-se à conclusão de que o valor estimado de solo criado preterido, no período estudado, representou 43% e 45% do total das receitas e das despesas, respectivamente do ano de 2014.

Ao investigar um pouco mais estes números e especificar os valores no total de despesas do ano de 2014, o quanto foi disponibilizado para as Secretaria de Obras, de Habitação e de Regularização Fundiária, chegou-se ao montante aproximado de R$ 76 milhões de 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 milhões. Ao se comparar este valor com o valor destinado às despesas das secretarias chegou-se a um percentual de 152%. 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.

INFERÊNCIA SOBRE AS POTENCIALIDADES

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 clandestinos 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, 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 instrumentos como da OODC.

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

AOS 18 ANOS - CONCLUSÃO

As reflexões e estudos aqui apresentados mostram como são complexos os desafios enfrentados pela sociedade quando nela se confrontam leis e práticas políticas. Apesar das qualidades inovadoras do Estatuto da Cidade no que toca as políticas públicas do planejamento urbano e regional, estas foram fruto de um momento especial da história quando, ao sair de um governo autocrático imaginava-se adentrar em uma nova sociedade em construção. A evolução dos fatos tem mostrado que tal construção era calcada em parte por certa ingenuidade, presente na época da recém-chegada “nova república” que, inevitavelmente se somava a práticas políticas mais antigas, moldadas ao longo da história das cidades brasileiras.

O exemplo de São José dos Campos demonstrou quão frágil ainda é o sistema representativo da sociedade nas esferas políticas. Hoje, mais que nunca, devem ser questionados este sistema que enquanto distancia determinadas camadas sociais, mais preocupadas com sua inclusão num campo de trabalho superior e supranacional relegam seu extremo a quase total exclusão deste sistema. Como consequência, as decisões na escala do município, são deixadas nas mãos de representantes duvidosos e em geral desqualificados para as posições que alcançam. Os efeitos esperados de leis elaboradas como Estatuto da Cidade, só poderão surtir efeito um novo ambiente, de uma outra cultura e outro modelo de representação política, mais inclusivo e mais justo, utopia da incansável busca dos planejadores urbanos regionais.

REFERÊNCIAS

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

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. São Paulo: COMPANHIA DAS LETRAS, 2000.

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.

DENALDI, Rosana (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.

FREIRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.* 48ª edição. São Paulo: GLOBAL EDITORA, 2003.

KOJIO, Nadia Csoknyai del Monte. *Políticas Públicas de Patrimônio em São José dos Campos* (dissertação de mestrado). PPG Planejamento Urbano e Regional, UNIVERSIDADE DO VALE DO PARAÍBA. São José dos Campos, 2009.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: EDITORA DOCUMENTOS LTDA, 1969.

LESSA, Simone Narciso. A Construção do Polo Regional do Vale do Paraíba: Planejamento Regional e Ordenamento Territorial de São José dos Campos. (117-147). In: Zanetti, Valéria (org.) *Os Campos da Cidade: São José Revisitada*. São José dos Campos: UNIVAP, 2008.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Uma Trajetória Incompleta. (309-325). In: Ribeiro, Luiz Cesar Queiróz (org.). *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MÜLLER, Nice Lecocq. *O fato urbano na bacia do rio Paraíba, Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

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.*

RICCI, Fábio. *Origens e desenvolvimento da indústria têxtil no Vale do Paraíba Paulista*. Taubaté: UNITAU, 2003.

ROLNIK, Raquel. 10 anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. (87-104). In Ribeiro, Ana Clara Rodrigues et al. (Orgs.) *Leituras da Cidade*. Rio de janeiro. ANPUR Letra Capital, 2012.

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.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: CIA EDITORA NACIONAL, 1977.

SUBILEAU, Jean-Louis (org.) *Paris Projet*. 19.20. Paris: ATELIER PARISIEN D'URBANISME, 1980.

SANTOS, Ademir Pereira dos. De Cobaia a Feiticeiro (ou para se ler paisagens urbanas recentes em São José dos Campos). In. Cadernos do CIRC – Centro de Informações e Referências Culturais São José. *A cidade e seu tempo*. Ano I – nº1. São José dos Campos: Fundação Cassiano Ricardo, 1996.

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

ZANETTI, Valéria. A Elevação da Aldeia de São José do Paraíba em 1967: O papel das Vilas e Aldeias paulistas no contexto político do Brasil Colonial. In. Papali, Maria Aparecida (org.). *São José dos Campos: de Aldeia a Cidade*. São José dos Campos: UNIVAP, 2010.

http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html

http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/regularizacao_fundiaria.aspx

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm