



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



MARCELO JOSÉ DE SOUZA

**A INFLUÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO PROCESSO DE
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA DA PERIFERIA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2013

MARCELO JOSÉ DE SOUZA

**A INFLUÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO PROCESSO DE
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA DA PERIFERIA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus Curitiba.

Orientador(a): Prof^ª. Ana Paula Myszczyk

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

**CURITIBA
2013**



TERMO DE APROVAÇÃO

A influência do planejamento urbano no processo de especulação imobiliária da periferia de
São José dos Campos

Por

Marcelo José de Souza

Esta monografia foi apresentada às 15:00 h do dia **9 de dezembro de 2013** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em **Gestão Pública Municipal**, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O (a) candidato (a) foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Profa. Dra. Ana Paula Myszczyk
UTFPR – Campus Curitiba
(orientador)

Prof Dr. Thiago Cavalcante Nascimento
UTFPR – Câmpus Curitiba

Prof *M.Sc.* Professor Moisés Francisco Farah Junior
UTFPR – Câmpus Curitiba

Dedico este trabalho ao povo joseense,
trabalhador por herança e convicção, vítima da
avidez e agressividade do Mercado

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

Aos meus pais, pela orientação, dedicação e incentivo nessa fase do curso de pós-graduação e durante toda minha vida.

À minha orientadora professora Ana Paula Myszcuk, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Ensino de Ciências, professores da UTFPR, *Campus* Curitiba.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“Do rio que tudo arrasta, diz-se que é violento. Mas ninguém chama violentas às margens que o comprimem.”

(BERTOLT BRECHT)

RESUMO

SOUZA, Marcelo José de. A influência do planejamento urbano no processo de especulação imobiliária na periferia de São José Dos Campos. 2013. 45 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

São José dos Campos é a cidade mais importante do Vale do Paraíba. Centro de excelências (tecnológica, educacional e administrativa), atrai para si habitantes, que buscam moradias dignas e acessíveis. Tal procura gerou forte especulação imobiliária. A especulação imobiliária pode ser entendida como um forte aumento no preço dos imóveis de certo município, estado ou país, cujas causas possuem diversas explicações e os efeitos são sentidos por toda a sociedade. Tais efeitos vão desde a dificuldade para a aquisição dos imóveis até o desequilíbrio econômico que sobrevém quando da cessação da demanda, reação automática do mercado em resposta à escalada de preços. A especulação imobiliária é prejudicial ao município e ao próprio Poder Público, que se vê responsável pela execução do rescaldo após a catástrofe. O Poder Público Municipal, como o grande regulamentador da vida do município, tem papel importante na organização e disciplinamento do uso do espaço urbano, e o faz através de mecanismos legais constitucionais e infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. Estas leis possibilitam o planejamento urbano e possuem mecanismos que podem inibir a especulação imobiliária. O objetivo desta obra é verificar se o planejamento urbano influencia a especulação imobiliária na periferia de São José dos Campos, confrontando a situação atual do município com os dispositivos legais que determinam o planejamento urbano, suas diretrizes e suas prioridades, levando em conta a prevalência da função social dos imóveis em relação ao direito individual da propriedade.

Palavras-chave: planejamento urbano, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, especulação imobiliária

ABSTRACT

SOUZA, Marcelo José de. The influence of urban planning in the process of real estate speculation in the outskirts of Sao José dos Campos. 2013. 45 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

São José dos Campos is the most important city of the Vale do Paraíba. Center of excellence (in technological , educational, and administrative affairs) , attracts people who seek decent and affordable housing . This search has generated strong real estate speculation . The speculation can be understood as a strong increase in the price of houses in a certain town, state or country, whose causes may be explained by various means and the effects are felt throughout society . These effects range from difficulties in acquiring a house to economic turmoil that comes with the cease of demand , a instinctive market reaction in response to escalating prices . This kind of speculation is harmful to the municipality and the government itself , which is responsible for manage the damage done . The municipal government , as the major regulator of the life of the city , has an important role in disciplining of the use of urban space , through constitutional and legal mechanisms as the “Estatuto da Cidade” and the “Plano Diretor”. These laws allow urban planning having mechanisms that would mitigate real estate speculation . The objective of this work is to verify if the urban planning influences the real estate speculation on the outskirts of São José dos Campos , comparing the current situation of the municipality with the legal provisions that determine urban planning , its guidelines and priorities , taking into account the prevalence of social function of property in relation to individual property rights .

Keywords : urban planning , Master Planning , the City Statute , real estate speculation

SUMÁRIO

CAPÍTULO I.....	10
1.1 INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO II.....	12
2.1. CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	12
2.2. SOBRE A RESPONSABILIDADE DE LEGISLAR	13
2.3. FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL URBANO	14
2.4. ESTATUTO DA CIDADE.....	18
2.5. PLANO DIRETOR	22
2.6. AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS	27
CAPÍTULO III	28
3.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
3.2. TIPO DE ESTUDO	28
3.3. DESENVOLVIMENTO.....	28
3.3.1 Aspecto histórico do município.....	28
3.3.2 Aspecto territorial do município.....	30
3.3.3 Evolução das ferramentas legais de ordenamento urbano.....	34
3.3.4 O papel do Poder Público delimitado pelo PDDI.....	36
CAPÍTULO IV	39
4.1. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	39
CAPÍTULO V	41
5.1. CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

CAPÍTULO I

1.1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia digna é reconhecido internacionalmente como um dos mais básicos direitos humanos. Presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em nossa Constituição é obrigação do Estado garantir ao cidadão este direito através de políticas públicas diretas e indiretas. O direito à moradia digna, entretanto, não é uma realidade consolidada em nosso país. Vive-se no Brasil um regime pleno de economia de mercado. Nesse ambiente, quase todas as atividades sociais são regidas pelas leis básicas da oferta e da procura. Tais leis determinam preços para bens e serviços. Segundo o mercado, quase tudo pode ser negociado como bem: materiais básicos, equipamentos, ferramentas, imóveis e o próprio capital. Esse mercado tem natureza excludente, e afasta os indivíduos com menos poder econômico do acesso a bens essenciais à vida, como a casa própria.

Esse afastamento é efetivado pelo fenômeno da especulação imobiliária. A especulação imobiliária destaca o preço do valor, inflacionando o mercado. Com preços elevados, aquisição de áreas via compra ou desapropriações tornam-se difíceis ou mesmo impossíveis, impedindo assim qualquer política pública habitacional. Essa é a percepção empírica da realidade do mercado imobiliário de São José dos Campos, estado de São Paulo. A essa observação preocupante pode-se adicionar outra, não menos importante.

O Estado, representado pela municipalidade, deve garantir os direitos dos cidadãos descritos nos leis. Para isso, vale-se de ferramentas jurídicas e do poder delegado pelo povo. A ação estatal terá por finalidade garantir o equilíbrio de forças dentro do espaço a que tem jurisdição, ao mesmo tempo em que proporciona segurança para a operação e expansão do mercado. Essa também é outra percepção empírica do papel do Poder Público.

Propõe-se agora a reflexão. O direito à propriedade territorial, tal qual descrito na Constituição é condicionado à sua função social. Logo, pode-se intuir que o direito da coletividade é mais forte que o direito individual. Entende-se na reflexão proposta, todavia, que o direito coletivo não substitui ou anula o direito individual, que é garantido pelo Estado. Logo, o Estado não pode agir em favor de uma parte em prejuízo da outra. Ato contínuo, o Estado não regulamenta rigidamente o mercado imobiliário; logo, não pode fixar a relação preço – valor. Vale comentar que o valor é definido pelo Estado através de mecanismos como

o Valor Venal, e o preço é a cifra praticada pelo mercado, considerando a avaliação objetiva do imóvel e subjetiva da oferta e procura.

Chega-se assim à questão central deste trabalho: O Poder Público municipal de São José dos Campos pode influenciar a especulação imobiliária de imóveis urbanos? Faz-se necessário pontuar que influenciar não é interferir. A influência pode ser entendida como a construção das características ambientais que propiciam uma ação dos atores sociais, enquanto a interferência é a tomada de parte ativa no desenvolvimento das ações de maneira direta e inequívoca.

A construção da resposta depende do alcance dos seguintes objetivos: entender o processo de ocupação do espaço urbano e conhecer os mecanismos estatais de interferência no mercado imobiliário no município de São José dos Campos.

Para tanto, deve-se estudar a evolução legal do conceito de propriedade e da função social da propriedade. Deve-se estudar também a evolução das ferramentas legais voltadas à organização e ordenamento do espaço urbano e deve-se entender o processo de formação do valor e do preço do imóvel.

O trabalho ora exposto será composto de cinco partes. A introdução apresenta a cidade, sua evolução, seu objeto de estudo, objetivos, a forma do estudo e encaminha para a segunda, que é o referencial teórico, essencial para que o texto seja melhor compreendido e os objetivos alcançados. A terceira parte desenvolve o tema, confrontando dados históricos com o que a bibliografia oferece como subsídio para o desenvolvimento de uma possível resposta à pergunta central da obra; a quarta parte traz ao leitor os resultados práticos da discussão proposta no capítulo anterior; reúne, revisa e organiza os argumentos para a exposição sintética da conclusão, que fecha a obra.

CAPÍTULO II

2.1. CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 é, conforme Mascarenhas (2010, p. 19) formal, escrita, dogmática, promulgada, rígida e analítica. É formal por que “consubstancia-se em um conteúdo normativo expresso, estabelecido pelo poder constituinte originário em um documento solene que contém um conjunto de regras jurídicas estruturais e organizadoras dos órgãos supremos”.

Ainda conforme Mascarenhas (2010, p. 19) possui a característica de ser “codificada e sistematizada em um único documento para fixar-se a organização fundamental”. Também é dogmática por ser “apresentada de forma escrita e sistematizada, por um órgão constituinte, a partir de princípios e idéias fundamentais da teoria política e do direito dominante em uma determinada sociedade”. A Constituição é do tipo promulgado por ser, nas palavras de Mascarenhas (2010, p. 20), “fruto do trabalho de uma Assembléia Nacional Constituinte, eleita pelo povo com a finalidade da sua elaboração”. Ela é do tipo rígido por poder “ser alterada através de um processo legislativo mais solene e com maior grau de dificuldade do que aquele normalmente utilizado em outras espécies normativas”. Alexandre de Moraes apud Mascarenhas (2010, p. 20) entende que a Constituição brasileira de 1988 é super-rígida, porque “em regra poderá ser alterada por um processo legislativo diferenciado, mas, excepcionalmente, em alguns pontos é imutável (CF, art. 60, §4o – cláusulas pétreas)”. Por fim, Mascarenhas classifica a Constituição como analítica por que “examina e regulamenta todos os assuntos relevantes à formação, destinação e funcionamento do Estado”. Tal visão é complementada pela idéia de Canotilho apud Moraes (2001, p. 50), que “aponta a grande problemática em se definirem os limites de uma constituição-dirigente, sendo núcleo principal de estudo ‘o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais’ ”.

A Constituição, como garantidora dos direitos e obrigações só é efetiva quando aplicada e operada de forma integral e fiel às ordenações dos que a promulgaram. Logo, é essencial entender quem opera a Constituição; quem emenda e aperfeiçoa, e quais os limites que estes operadores estão sujeitos.

2.2. SOBRE A RESPONSABILIDADE DE LEGISLAR

A constituição federal define e delinea as liberdades negativas dos membros da Federação no ato de legislar. E quanto à competência de legislar, Moraes (2003, p. 299) identifica três tipos de competência, a saber: remanescente ou reservada (CF, art. 25, § 1.º); delegada pela União (CF, art. 22, parágrafo único) e concorrente-suplementar (CF, art. 24). Das competências identificadas pelo autor, a primeira possui a seguinte definição:

A regra prevista em relação à competência administrativa dos Estados-membros tem plena aplicabilidade, uma vez que são reservadas aos Estados às competências legislativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Assim, os Estados-membros poderão legislar sobre todas as matérias que não lhes estiverem vedadas implícita ou explicitamente. (MORAES, 2003, p. 299/300)

Por último, a conceituação da terceira competência identificada no texto:

Por fim, o Estado-membro possui competência concorrente-suplementar já analisada anteriormente e que engloba a possibilidade de o Estado-membro atuar de forma complementar ou supletiva no tocante à União, nas matérias discriminadas no art. 24 da Constituição Federal. (MORAES, 2003, p. 299/300)

Quanto à competência específica do município em legislar, pode-se tirar proveito do seguinte trecho da obra:

A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de se auto-organizar através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior; que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal (...)(MORAES, 2003, p. 299/300)

Faz-se necessário complementar as informações até agora apresentadas com a visão de Palermo (2000) sobre a interação entre os poderes no ato de legislar:

As visões que dominaram o debate interpretativo até pouco tempo atrás têm em comum a suposta prevalência de um padrão conflitivo na interação dos Poderes. Uma visão, acadêmica, interpreta como conflitiva a combinação de uma série de traços institucionais básicos, que se traduziriam em ingovernabilidade, entendida como a extrema dificuldade para a produção de decisões e mudanças. Em uma visão complementar, arraigada nos meios de comunicação e na opinião pública (Sarney, quando da aprovação da Constituição de 1988, havia predito que esta tornaria o país ingovernável), pairam as noções de um presidente modernizador que quer reformas e um Congresso conservador que as impede; e de um presidente que defende o interesse geral versus um Congresso onde se entrincheiram interesses setoriais, locais e particularistas, que o limitam. (PALERMO, 2000, p. 4)

Segundo o autor, o conflito trazido pela nova realidade constitucional abalou o equilíbrio de poder, e a governabilidade desejada torna-se ficção jurídica, como se entende:

A conseqüência de tudo isso é que a estrutura de poder nacional é fragmentada. As preferências políticas agregam-se mais em termos estaduais e municipais e se produz um aglutinamento de grupos políticos (que atravessa os partidos) em prol de interesses estaduais. (MORAES, 2001, p. 50)

A fragmentação da estrutura de poder, somada à difícil governabilidade, que prejudica e deforma o conceito de coalizão e a relativa juventude das instituições impedem muitas iniciativas populares democráticas de fato, e o permanente jogo político se reflete, negativamente, entre outras áreas, na criação e na garantia dos direitos. E dentre os direitos mais urgentes, está o direito à moradia digna. O direito à moradia exige que se encare as propriedades imobiliárias como recipientes de funções inegáveis, reconhecíveis como sociais. E é sob este ponto de vista que faz-se necessário avançar para o próximo tópico do estudo.

2.3. FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL URBANO

Matéria de estudo e tema constante de debates acadêmicos, o assunto “Função Social do Imóvel Urbano” é item indispensável em qualquer obra que trate de urbanismo. O Artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos cita a habitação como direito fundamental à pessoa. O Brasil como signatário de diversos tratados internacionais deve garantir este direito.

Alcântara (2010, p.6) diz que “A legislação é o parâmetro para uma maior atuação do Poder Público e da sociedade organizada em meio ao tecido urbano”. Beltrão afirma em sua obra que a questão do direito de propriedade no Brasil é antiga, e mesmo a questão da função social vem desde a formação do Estado independente, como se pode ler abaixo:

A carta constitucional de 1824 possuía referência expressa ao direito de propriedade, sendo consignado no Art. 179, XXIII do texto imperial a garantia da propriedade em toda sua plenitude, com ressalva única para bem considerado público, garantindo apenas o reconhecimento de ser devidamente indenizado. Apesar de indicar considerações sobre interesse público, ali não se extrai as ponderações sobre a condição de funcionamento. (BELTRÃO, 2008, p.1)

O reconhecimento de tal direito é o primeiro movimento na luta pela garantia desse direito. A função social da propriedade territorial é reconhecida no Brasil desde o tempo do império. Apesar de contemplada como direito desde a Constituição de 1824, sofreu evoluções através da consolidação e crescimento do país, como se pode entender no texto:

No Brasil, a formação do direito de propriedade privada surge com a primeira Lei de Terras, de 1850, que transfere a terra do domínio do estado particular. (...) O condicionamento ao cumprimento da função social da propriedade só vem aparecer na Constituição Federal de 1934, em seu Art. 34, quando o modelo alemão de Weimar, já exercia grande influência em todo o mundo. (OBERTO, 2008, p.2)

Analisando a influência da Constituição de Weimar sobre a Constituição brasileira de 1934, torna-se oportuno reproduzir a citação que Paulsen (2007, p.8) integra à sua obra: “a Constituição garante a propriedade. O seu conteúdo e os seus limites resultam de lei. (...) A propriedade obriga e o seu uso e exercício devem, ao mesmo tempo, representar uma função no interesse social”.

A Constituição de 1946 dá a seguinte redação para a questão da função social do imóvel:

“Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. (BRASIL, ..., 1946)

O Item III do Artigo 160 da Constituição de 1967 cita a função social da propriedade como princípio para a ordem econômica e social. Deve-se grifar o fato de que a função social da propriedade, citada como princípio, não especifica a natureza da propriedade territorial, se é urbana ou rural: o princípio, também encontrado no Artigo 157, também não é esmiuçado.

Ferreira (apud Braz, 2007, p.1) possui visão crítica do processo evolutivo da especulação territorial urbana. Segundo a autora, a Lei das Terras de 1850 transformou a terra em produto, impondo um novo mercado, que nasce desigual, pois a mercadoria – o território repousava nas mãos de poucos, beneficiados e do Estado, que passou a leiloar os quinhões que lhe pertenciam.

Avançando na história e usando o texto de Braz por base, constata-se que as grandes mudanças sociais e políticas do fim do século XIX e início do século XX afetaram diretamente o ordenamento urbano e as políticas que a regiam. Segundo Braz (2007, p.1), a abolição da escravatura deslocou do meio rural para as cidades multidões de pessoas desprovidas do capital, despejados de suas moradias que buscavam nas periferias uma alternativa suportável de subsistência.

Tal condicionamento da propriedade à função social descrita pela autora é detalhado em legislação complementar ao código constante na Constituição de 1988; tal constatação pode ser feita ao se ler atentamente as condições que atestam o desempenho da função social de um imóvel rural:

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.

Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

(...) Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
 - II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
 - III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
 - IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.(...)
- (BRASIL, ..., 1993)

Ao observar o trecho da lei selecionado, pode-se perceber que os itens I a IV podem ser aplicados aos imóveis urbanos. Pode-se entender que “aproveitamento racional e adequado” é a ocupação do terreno urbano efetivada mediante construção de edificação técnica e legalmente perfeita, onde se estabeleça domicílio ou ambiente de trabalho, concorra para o desenvolvimento econômico e social local e contribua para a redução das desigualdades regionais.

Desigualdades e injustiças notadas através da história do Brasil. O excerto a seguir demonstra um ponto de vista compatível com a afirmação:

“A história do país nos mostra a política predatória e cruel em prol da acumulação de uma minoria. Desde a Lei de Terras de 1850, só pra exemplificar a questão da propriedade, a terra ganhou conotação de reserva de valor e desde o princípio esteve concentrada na mão de poucos poderosos. Na cidade, onde hoje vive a imensa maioria da população brasileira, a terra se constitui como recurso básico para a sobrevivência das pessoas”. (ALCÂNTARA, 2010, p. 5)

Quando se fala em reserva de valor, acaba-se refletindo sobre a especulação. Segundo o dicionário Michaelis, especular é atividade humana que envolve, em última análise, o logro sobre alguém em vantagem de outrem.¹

Faz-se necessário ainda observar a opinião de Paulsen (2007, p.8), quando trata do assunto “Função Social da Propriedade”, que afirma que, diferentemente da propriedade rural, há de se levar em conta que a propriedade urbana está submetida aos ditames dos planos diretores de seus respectivos municípios e aos direitos de vizinhança. Assim nos diz o autor:

Se, de um lado, é marcante, na propriedade predial urbana, a função individual, também se pode falar na sua funcionalização em favor do interesse social à vista da observância dos parâmetros estabelecidos no plano diretor e que dizem com a preservação do meio ambiente, do patrimônio cultural, histórico, artístico,

¹ O dicionário explica, literalmente: “v. 1. Tr. dir. Estudar com atenção e minúcia sob o ponto de vista teórico. 2. Intr. Meditar, raciocinar: Deixemos de especular vagamente, ajamos. 3. Tr. ind. Colher informações minuciosas acerca de alguma coisa. 4. Tr. ind. Jogar na bolsa de valores ou de mercadorias. 5. Tr. ind. Lançar mão de recursos especiais para iludir alguém em proveito próprio”.

paisagístico e arqueológico, da estruturação para um desenvolvimento que preserve a organização do meio urbano e viabilize o crescimento para as futuras gerações. (GRAU apud PAULSEN, 2007, p.34)

O conceito exposto acima é plenamente compatível com o artigo 1º, parágrafo 1º do Estatuto da Cidade que 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”.

Em resumo, pode-se concordar com a seguinte conclusão:

(...) que o Estatuto da Cidade deixa inequívoca a necessidade de previsão para que se evite a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental. (PAULSEN, 2007, p.35)

Dessa forma, pode-se afirmar que o imóvel urbano possui função social, e que esta é imprescindível quando se busca a justiça social através do ordenamento das cidades, e esse ordenamento é desejável e influente na valorização do imóvel.

O Estatuto da Cidade provê o poder Público de meios para fazer valer a função social dos imóveis urbanos, como se pode ler a seguir:

No primeiro conjunto – dos novos instrumentos urbanísticos – a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. (ROLNIK, 2001, p.1)

Vale salientar que o poder público municipal pode efetivamente agir sobre a organização do mercado imobiliário, no que se refere à sua área de atribuição:

No processo de alteração espacial, o Estado possui um papel fundamental. Ele atua, entre outros, no provimento da infra-estrutura, na política de incentivos para a realocação dos investimentos produtivos, na legislação e na fiscalização. Quanto maior a infraestrutura engendrada pelo Estado, maior o processo de concentração espacial do desenvolvimento. (GONÇALVES E REYDON, 2003, p. 5)

Logo, o Estado, representado pelo poder público municipal, dispõe dos meios legais para fazer valer seu papel na organização espacial citada pelos autores. Conforme os autores, o município deve possuir meios para as seguintes atividades:

- a) Direito de desapropriação e precedência na compra de terras;
- b) Regulamentação do uso do solo;

- c) Controle e limitação dos preços de terras;
- d) Limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
- e) Impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização;
- f) Taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano;
- g) Mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço;
- h) Investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infra-estrutura;
- i) Organização de mecanismos de crédito à habitação; e
- j) Pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material (CORRÊA apud GONÇALVES E REYDON, 2003, p. 5 e 6).

Ao utilizar estes meios, o poder público disciplina e direciona a ocupação espacial, podendo mitigar ou mesmo eliminar problemas oriundos da concentração desproporcional de população e imóveis, como se pode entender nos itens III a VI da LC 428/10:

(...)

III - distribuir de maneira equilibrada as habitações e as atividades comerciais, industriais

e prestadoras de serviços, considerando a capacidade da infraestrutura;

IV - preservar a qualidade de vida dos bairros a partir do controle de atividades incômodas, da manutenção da permeabilidade do solo e do atendimento do índice mínimo de área verde;

V - integrar as funções de moradia e trabalho evitando grandes deslocamentos de pessoas e veículos pela Cidade;

VI - preservar os valores naturais, culturais, paisagísticos, arquitetônicos, históricos e arqueológicos. (...) (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ..., 2010)

A legislação assentada no papel visa por em prática através do poder públicos os preceitos definidos no Estatuto da Cidade, compêndio construído com a finalidade de regulamentar dois artigos da Constituição de 1988 que tratam de temas como a propriedade urbana e sua função social, além de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento social entre outros.

2.4. ESTATUTO DA CIDADE

Ao se discutir o ordenamento urbano e as diretrizes que os gestores devem criar e implementar torna-se necessário entender a gênese da formação dos municípios no Brasil. De forma sintética, pode-se aceitar que

O conceito de urbano e rural vem do Decreto-Lei n. 311 de 1938 que transformou em cidades todas as sedes municipais independentemente de suas características estruturais e funcionais e do impacto que geram no ecossistema. Por isso, contabiliza como urbana toda a população de povoados, vilarejos e até aldeias indígenas situadas dentro do perímetro urbano dos municípios. (PINHEIRO, 2010, p. 17)

Segundo a autora, a ordenação obtida através do Decreto-Lei não eliminou da realidade político-social brasileira duas características fortes dos municípios, a saber: a diversidade e a desigualdade. Quanto à diversidade, Pinheiro (2010, p.17) afirma que “diversidade é expressa de várias formas, a saber: no número de habitantes, nas dimensões territoriais, na localização, na configuração espacial e na riqueza natural; nas diferenças culturais e de formação histórica”. Quanto à desigualdade, Pinheiro diz que “desigualdade entre eles que é expressa no dinamismo da sua economia, no ritmo de desenvolvimento e, principalmente, na qualidade de vida e acesso dos seus habitantes aos serviços básicos e ao direito à cidade”.

A combinação destes dois fatores às mudanças que o Estado brasileiro sofreu durante o século XX gerou uma busca consciente por mecanismos que garantissem um nivelamento mínimo entre os municípios e que esse nivelamento garantisse desenvolvimento. Esse foi um dos indutores da criação do Estatuto da Cidade.

Antes do advento do Estatuto da Cidade, a tarefa do planejamento sistemático das cidades estava circunscrito às legislações estaduais. Tomando-se como exemplo o estado de São Paulo, pode-se inferir a intenção do legislador em prover o Poder Público de meios legais para planejar e dirigir o desenvolvimento municipal quando se lê no *caput* do Artigo 79, Capítulo VI, da Lei 9.842 de 1967, reproduzido a seguir: “o Município elaborará o seu plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), considerando em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos”. A citada lei previa punição ao município, sob a forma pecuniária², caso não fosse elaborado tal Plano.

Cabe salientar que as legislações estaduais foram criadas no contexto da década de 1960, refletindo em si a realidade política e social do período. O Estatuto da Cidade, fruto da Constituição Cidadã de 1988, deu nova ênfase ao planejamento, levando em consideração os aspectos sociais do tema. Também tornou obrigatória a implantação de planos diretores nos municípios de todo o país que possam ser enquadrados nas exigências da lei³, reproduzidas a seguir:

“Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes;
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

² “Parágrafo único - Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado, após 3 (três) anos de vigência desta lei”. Fonte: Lei 9842/67. O texto completo da lei, bem como das leis complementares que a seguem encontra-se disponível no portal da Assembleia Legislativa de São Paulo, em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1967/lei%20n.9.842,%20de%2019.09.1967.htm>.

³ Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 25/08/2013.

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1o No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.” (BRASIL, ..., 2001)

É importante ressaltar que a necessidade da utilização da propriedade torna-se urgente quando se constata o fenômeno da migração.

Uma das conseqüências mais importantes da desigualdade regional tem sido o fluxo contínuo de migrantes em direção às áreas urbanas. (...)A infraestrutura urbana não foi capaz de atender às demandas sociais geradas por esses aumentos populacionais. A migração em massa de famílias em situação de miséria produziu um desequilíbrio no uso e na ocupação do espaço, que se manifestou na proliferação de moradias irregulares nas periferias das grandes cidades. (OLIVEIRA, 2011, p. 29)

A origem direta do Estatuto da Cidade é a Constituição de 1988: segundo publicação do Instituto Polis (2002), durante os trabalhos, um movimento multissetorial de alcance nacional pressionou pela inclusão de mecanismos legais que atribuíssem aos municípios termos como função social da cidade e da propriedade na construção e ordenamento municipais.

A constituição federal, nos artigos 182 e 183, dispõe a respeito da política urbana (...) Nesse sentido, o Estatuto da Cidade passou a determinar as formas de ordenar o desenvolvimento urbano em atendimento às funções sociais da cidade. (CARBONARI, 2007, p. 40)

A necessidade de um mecanismo legal da envergadura da A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida popularmente por “Estatuto da Cidade” vem da natureza predominantemente urbana do Brasil: segundo Rolnik (2002, p. 13), “mais de 80% da população brasileira e a maior parte de nossas atividades econômicas estão em áreas urbanas”.⁴ A urgência de uma ação estatal a respeito do tema torna-se flagrante quando se reflete no seguinte pensamento afixado no texto:

“A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade.” (ROLNIK, 2002, p. 23)

⁴ Fonte: ESTATUTO DA CIDADE - guia para implementação pelos municípios e cidadãos; página 13

Esta lei tem por finalidade, conforme Oliveira (2001) “representar o encontro do país com sua face urbana, com um futuro que esperamos, irá transformar a herança do passado.” Saulte Júnior e Rolnik (2001, p.23) explicam que a finalidade do Estatuto é regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Ainda segundo o autor, tal lei delega aos municípios, entre outras responsabilidades, a tarefa de definir o que é função social da cidade e da propriedade de território.

Os Artigos 182 e 183 da Constituição, todavia, exigem legislação complementar para que seja aplicável a nível nacional, sempre conforme Rolnik (2002, p.11). A autora ainda frisa que foram necessários muitos anos de negociações, com avanços e recuos, para que o diploma legal fosse enfim materializado.

A complexidade das negociações e a dificuldade de se chegar a um texto que fosse aceito por todos os atores sociais é consequência direta da abrangência que os legisladores decidiram dar ao instrumento legal; além disso, conforme a autora,

O Estatuto da Cidade ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.. (ROLNIK, 2002, p. 11)

Graças ao Estatuto da Cidade, definiu-se a obrigatoriedade da elaboração e cumprimento de Planos Diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes, por exemplo. Ao tratar de Plano Diretor, faz-se necessário estudo preliminar sobre este importante tema, vital para o desenvolvimento dos municípios e para a busca pela justiça social.

A autora destaca uma característica importante do Estatuto da Cidade: seu alto nível de inovação. Após anos de avanços e recuos, nota-se que

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; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (ROLNIK, 2001, p. 1)

A autora considera ainda que

(...) pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (...) (ROLNIK, 2001, p. 1)

Nota-se que o Plano Diretor sob a égide do Estatuto da Cidade prevê, diferentemente dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, prevê a necessidade da inclusão da participação social no processo, conforme o seguinte trecho:

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.

Assim, fica evidente que o Estatuto da Cidade foi um divisor de águas, ao se configurar como elemento indutor do desenvolvimento urbano que demanda participação popular, sensibilidade social e consciência ambiental; mecanismo inovador e desafiador, que possibilita ao gestor público o crescimento ordenado e o desenvolvimento econômico e social dos mais de cinco mil municípios brasileiros.

Com o Estatuto da Cidade, o poder público municipal passa a ter a responsabilidade de escrever, discutir, aprovar, implementar e aperfeiçoar planos diretores. Estes planos, mais que obrigações, são verdadeiros tratados sociais, cuja importância e abrangência podem ser conhecidas a seguir.

2.5. PLANO DIRETOR

Ao se considerar o crescimento, o ordenamento e o desenvolvimento de um município, seja ele de qualquer porte deve-se procurar aprofundar o conhecimento sobre o Plano Diretor. Uma apresentação sobre o assunto pode ser obtida com o seguinte conceito:

O Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRAGA, 2001, p. 95)

É muito conveniente a conceituação de Villaça a respeito do assunto:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1995, p. 1)

O citado autor também possui uma definição mais restrita sobre o assunto que, apesar de limitar-se aos aspectos meramente físicos, serve como auxílio para se compreender a conceituação anterior:

Outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físico territoriais do município. Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria todos os aspectos da realidade urbana, municipal e mesmo regional, mas as propostas referir se iam apenas aos aspectos físicos territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal. (VILLAÇA, 1995, p. 1)

Uma abordagem mais técnica e legal sobre o assunto pode ser obtida em publicação da Editora Polis. Segundo a obra consultada, pode-se entender que,

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos (INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 2)

O aspecto universalista da lei busca diminuir as graves diferenças regionais, e proporcionar meios para o desenvolvimento mais igualitário. Observadas as exigências, entende-se, baseado em dados oficiais⁵, que um considerável número de municípios brasileiros possui Plano Diretor: aproximadamente 50% dos municípios já o possuem; cerca de 15% ainda estão em estágio de elaboração e, dos que já possuem, cerca de 30% estão em estágio de revisão.

Cunha (2010, p. 65) relata que “com a aceleração do processo de urbanização (...) nos países em desenvolvimento, a separação da população no espaço (...) é um fato que requer maior atenção principalmente por parte dos planejadores e das políticas públicas”. Em São José dos Campos, o primeiro esforço de organização do espaço urbano vem de 1954, através da Lei número 281, que institui o Código de Obras; conforme se lê nos artigos 1º, 3º e 4º da referida lei, os legisladores preocuparam-se em estabelecer regras que abrangessem, de forma indiscriminada, o feitiço das construções e seu agrupamento espacial:

Art. 1º A Prefeitura da Estância de São José dos Campos adota o presente Código de Obras, para regulamentar todas as disposições sobre construções, demolições, aberturas de ruas e loteamentos.(...)

Art. 3º Dentro dos perímetros urbanos da Cidade e das sedes dos distritos, salvo os casos previstos no artigo 4º não será permitido construir, reformar, ampliar, sem prévia autorização da Prefeitura.

Art. 4º Não dependem de autorização:

- a) os serviços de limpeza, pintura, consertos e reparações no interior dos edifícios, que não impliquem em alteração de parte essencial;
- b) a construção de Cômodos provisórios destinados à guarda ou depósito de materiais para as obras devidamente autorizadas.

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros 2012. Disponível em

c) a reconstrução de muros, desde que não estejam sujeitos a modificações no alinhamento.

(...) (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ..., 1954)

O zoneamento era apresentado da seguinte forma:

CAPÍTULO VIII - DAS ZONAS, BAIRROS E NÚCLEOS

Art. 162. O Município será subdividido em zonas urbanas e suburbana e rural.

Art. 163. As zonas urbanas e suburbana da cidade, serão subdivididas em:

Zona Industrial
Zona Comercial
Zona Residencial
Zona Sanatorial
Zona Aeronáutica

Art. 164. Em nenhuma das Zonas Industrial, Comercial ou Residencial, será permitida a instalação de sanatórios, pensões sanatoriais e congêneres destinadas a manter pessoas de moléstia contagiosa.

Art. 165. Os perímetros das zonas e dos bairros serão fixados por Lei e revistos periodicamente. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ..., 1954)

A Lei número 1606 de 1971 possui texto mais completo, e trata de maneira separada a regulamentação das construções do uso e ocupação do solo. Destaque para os quatro primeiros artigos da lei:

Art. 1º O Município de São José dos Campos, para efeito de uso do solo e edificações, fica dividido em:

I - área urbana, assim considerada aquela que possuir os equipamentos mínimos exigidos pela legislação federal de modo que a afetem à destinação urbana.

II - área de expansão urbana, aquela que continuada à área urbana ofereça tendência e condições de ocupação às atividades urbanas,

III - área rural, assim considerada aquela que, por sua natureza e pelos equipamentos oferecidos ou propostos, se destine às atividades tipicamente rurais, nos termos da legislação federal.

Parágrafo único. A delimitação dos perímetros das áreas a que se refere este artigo será fixada por Lei Municipal, observadas suas respectivas peculiaridades.

Art. 2º Considera-se zoneamento, para os fins desta Lei, a divisão em zonas das áreas urbanas e de expansão urbana, segundo sua destinação urbanística predominante.

Parágrafo único. As linhas divisórias das zonas serão fixadas por Decreto Executivo.

Art. 3º As zonas serão sempre delimitadas por frentes de vias e logradouros públicos, cabendo à Prefeitura:

I - indicar a solução adequada para as vias limítrofes e para imóveis localizados em mais de uma zona;

II - regulamentar e rever, periodicamente, as divisas de cada zona, atualizando as plantas e normal de zoneamento, que deverão ser amplamente divulgadas.

Art. 4º A área urbana e de expansão urbana fica classificada inicialmente nas seguintes zonas:

I - Zona de Predominância comercial (ZpC);

- II - Zona de Predominância Habitacional (ZpH);
- III - Zona de Predominância Recreacional (ZpR);
- IV - Zona de Predominância Industrial (Zpl);
- V - Zona Industrial (ZI);
- VI - Zona Especial (ZE);
- VII - Zona de Expansão Urbana (ZeU);
- VIII - Reserva de áreas livres nas zonas de expansão;
- IX - Zona Central (ZC). (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ..., 1971)

A Lei 2263, de 1980, revoga a lei de 1971 e trata pela primeira vez sobre proporções de aproveitamento do terreno⁶. Após a Constituição de 1988 e antes da vigência do Estatuto da Cidade, foi promulgada a Lei número 3721 de 1990, revogada pela Lei Complementar número 165 de 1997; Esta última lei traz enunciado alinhado com a realidade política e social do momento:

Art. 1º Constituem objetivos desta Lei Complementar:

- I - Promover a prevalência do interesse coletivo sobre o particular em benefício de todos;
- II - Respeito às diretrizes urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI);
- III - Proporcionar maior produtividade na aplicação dos recursos financeiros públicos em obras, serviços ou investimentos de interesse ou utilidade pública, mediante urbanização mais compacta e contínua;
- IV - Estimular e facilitar a geração de novos empregos e renda através da flexibilização das possibilidades de utilização e diversificação das atividades;
- V - Preservar e fomentar o uso misto residencial e não residencial no âmbito urbano de modo a reduzir as distâncias e deslocamentos entre os locais de moradia, de trabalho e lazer;
- VI - Promover a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais em benefício da população;
- VII - Proteger, preservar e recuperar a boa qualidade do meio ambiente natural;
- VIII - Promover e orientar o desenvolvimento sócio-econômico na zona rural do Município, privilegiando a utilização racional e o manejo sustentado dos recursos naturais;
- IX - Assegurar e fomentar a participação da comunidade no processo de planejamento do desenvolvimento sócio-econômico, urbano e ambiental no Município;
- X - Revitalizar a área central da cidade;
- XI - Simplificar a linguagem, permitindo a democratização e acesso da legislação à população. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ..., 1980)

Segundo o enunciado do Artigo 1º da LC 165/97, o poder público municipal deseja efetivamente agir na organização do espaço público, promovendo o interesse público sob a

⁶ Trata-se, resumidamente, da área máxima permitida a ser construída sobre determinado terreno. São considerados dois cálculos: a taxa de ocupação máxima e coeficiente de aproveitamento máximo. Segue descrição extraída do Artigo 1º da referida lei:

XVIII - taxa de ocupação máxima é o fator pelo qual a área do Lote deve ser multiplicada para se obter a máxima área de projeção horizontal da edificação, excluindo-se a projeção das marquises e beirais;

XX - coeficiente de aproveitamento máximo é o fator pelo qual a área do Lote deve ser multiplicada para se obter a área total de edificação máxima permitida nesse mesmo Lote;

égide da legislação regulamentadora. A referida lei foi sucedida pela LC 428/10, publicada em 9 de agosto de 2010. Faz-se necessário citar o primeiro artigo desta lei:

Art. 1º. Esta lei complementar estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos, aprovado e instituído pela Lei Complementar nº 306, de 17 de novembro de 2006, mediante o atendimento dos seguintes objetivos:

I - promover o ordenamento da Cidade, respeitando as diretrizes urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - elevar a qualidade urbanística da Cidade e estender padrões para as áreas em processo de ocupação, respeitando as limitações e potencialidades do meio físico;

III - distribuir de maneira equilibrada as habitações e as atividades comerciais, industriais

e prestadoras de serviços, considerando a capacidade da infraestrutura;

IV - preservar a qualidade de vida dos bairros a partir do controle de atividades incômodas, da manutenção da permeabilidade do solo e do atendimento do índice mínimo de área verde;

V - integrar as funções de moradia e trabalho evitando grandes deslocamentos de pessoas e veículos pela Cidade;

VI - preservar os valores naturais, culturais, paisagísticos, arquitetônicos, históricos e arqueológicos. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ..., 2010)

Nota-se que os objetivos foram simplificados, e o tecnicismo, representado pelos termos técnicos e pela preocupação corporativa pela qualidade dominam o texto. Objetivos sociais não são sequer citados, e a vigência da lei é discutida anos após sua promulgação.

Por fim, existem as vozes críticas quanto à filosofia e a efetividade dos Planos Diretores; Villaça (2005) não crê que planos diretores miram exclusivamente o ordenamento e o bem comum; para ele, “o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical”. Para o autor, “todos os seus pressupostos devem ser questionados”. Por outro lado, publicação do CEPAM (2001, p. 41), provoca a reflexão ao apontar que os planos diretores convencionais, auto delimitados em seus aspectos físicos já não apresentam respostas às pressões econômico-sociais da atualidade.

Quanto à relação preço versus valor, faz-se necessário procurar entender como, por que e por quem é feita a avaliação dos imóveis. A avaliação de preço de um imóvel pode afetar o mercado regional e subseqüentemente influenciar a oscilação do mercado imobiliário. O próximo tópico apresenta o ofício da avaliação, quem é habilitado legalmente a realizá-la e quando se faz necessária tal atividade profissional.

2.6. AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS

Para que se tenha a noção mais realista possível do real valor de um imóvel urbano, é necessária a avaliação técnica, realizada por profissional habilitado. A atribuição e a responsabilidade de avaliar imóveis são regulamentadas pelos conselhos federais de engenharia e de corretores de imóveis.

A Resolução número 218 de 29 de junho de 1973, fundamentada pela Lei número 5.194/66 atribui ao profissional de engenharia e arquitetura a responsabilidade pela avaliação de imóveis urbanos e/ou rurais. A atividade 6, constante no Artigo 1º dá a seguinte redação: “Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico”. O Artigo 2º define a competência e restringe a atuação de avaliação a cada ramo das engenharias.

Tal atividade é corroborada e melhor definida pela Resolução número 345, de 27 de julho de 1990. Segundo a citada resolução, “Avaliação é a atividade que envolve a determinação técnica do valor qualitativo ou monetário de um bem, de um direito ou de um empreendimento”. A atividade de avaliador de imóveis, todavia, é franqueada também aos profissionais de nível superior, formados em Gestão Imobiliária e possuidores de especialização em Avaliação Imobiliária, conforme Resolução COFECI⁷ número 1066 de 29 de novembro de 2007.

O ato de avaliar bens imóveis exige, além da habilitação específica descrita anteriormente, de normatização técnica. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) editou em sua Norma Brasileira (NBR) de número 14653 de 2004, capítulo dedicado à avaliação de imóveis urbanos.

⁷ COFECI: Conselho Federal de Corretores de Imóveis; “normatiza e fiscaliza uma profissão de grande relevância para o desenvolvimento da nação, e congrega com base na lei 6.530, de 12 de maio de 1978, cerca de 280 mil profissionais e 40 mil empresas de intermediação de negócios imobiliários, proporcionando uma movimentação nesse mercado que viabiliza a cadeia produtiva da construção civil, a qual representa cerca de 18% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, além de representar a profissão que proporciona através de seu trabalho, a realização do sonho maior de cada brasileiro: o sonho da casa própria.” – fonte: portal do Conselho. Disponível em http://www.cofeci.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=82

CAPÍTULO III

3.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi construído a partir da pesquisa bibliográfica básica, que se constitui na fonte primária dos dados. Por se tratar de consulta e leitura, foi necessária a busca intensiva de material que servisse à composição da pesquisa. A partir deste acervo inicial foi possível a busca por subsídios para o aprofundamento dos temas, conseguidos com a leitura sistemática das fontes disponíveis.

3.2. TIPO DE ESTUDO

Trata de pesquisa bibliográfica, apoiada no material existente, acrescido de pesquisa complementar de veículos de comunicação comerciais e estatais. O referencial teórico foi desenvolvido a partir de pelo menos três tipos de publicações: livros, de autores reconhecidos no meio acadêmico, publicações governamentais e a legislação pertinente. O estudo da situação foi elaborado a partir da análise de periódicos regionais de grande tiragem, e consultas ao Arquivo Público Municipal.

3.3. DESENVOLVIMENTO

A bibliografia básica foi selecionada após processo de leitura e pesquisa preliminar. As obras selecionadas foram integradas ao trabalho por conterem subsídios teóricos suficientes para a construção desta obra. Por tratar-se de trabalho estritamente bibliográfico, a pesquisa restringe-se à leitura e apresentação de informações, complementadas pelas análises pontuais que são permitidas pelo escopo do assunto.

3.3.1 Aspecto histórico do município

O município de São José dos Campos está localizado no Vale do Paraíba paulista, extensa região que liga, como um corredor, as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro. Integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, é sede da primeira

sub-região, integrada por Caçapava, Monteiro Lobato, Igaratá, Jacareí, Santa Branca, Jambeiro e Paraibuna⁸.

Fundado no século XVIII, o crescimento do município foi vegetativo por quase um século⁹: experimentou o desenvolvimento econômico e social em três momentos distintos de sua história: cafeicultura do século XIX, referência sanatorial da década de 20 a 50 do século XX e a industrialização, iniciada na década de 60 do século passado.

A regulamentação do espaço urbano foi buscada pelo poder público municipal desde a metade do século XIX¹⁰. Durante a fase sanatorial de São José dos Campos, a legislação instituiu no planejamento urbano áreas dedicadas à instalação de asilos, hospitais, hotéis e pensões de uso específico para o tratamento da tuberculose pulmonar¹¹.

As primeiras indústrias de São José dos Campos não eram consumidoras de tecnologia de ponta, e necessitavam de grande massa de operários não especializados para funcionarem. Cerâmicas e tecelagens, instaladas no eixo da ferrovia Central do Brasil, incentivaram a migração interestadual e a ocupação e desenvolvimento urbano da então “área industrial”. A construção da indústria aeroespacial brasileira teve em São José dos Campos seu território mais fértil; com sua instalação, ainda em 1950, dezenas de fábricas de tecnologia avançada foram criadas ou se transferiram para a cidade, instalando-se preferencialmente no eixo da rodovia Presidente Dutra, criando conseqüentemente novos pontos de aglomeração urbana.

A evolução apresentada foi vital para o desenvolvimento da cidade: a necessidade de qualificação de mão de obra fez surgirem escolas técnicas, públicas e privadas: a necessidade de líderes e criadores fez surgirem instituições de ensino superior, das ciências exatas¹²,

⁸ Almanaque São José em Dados 2012, página 11 e 12.

⁹ A elevação da vila de São José do Paraíba foi conseqüência da política econômica da metrópole, que visava o aumento da arrecadação de impostos, que só podiam ser cobrados de vilas e freguesias. Sem jazidas ou solo excepcionalmente fértil, a vila sobreviveu de agricultura por décadas. (Almanaque São José em Dados 2012, página 10).

¹⁰ INSTITUTO TECNOLÓGICO DE AERONÁUTICA: Marcos Referenciais sobre legislação para o controle do uso e da ocupação do solo no espaço urbano.

¹¹ Cidade sanatorial, cidade industrial: espaço urbano e política de saúde em São José dos Campos, São Paulo, Brasil.

¹² A primeira instituição pública de ensino superior a se instalar em São José dos Campos foi o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), em meados da década de 1940. Para mais informações visite <http://www.prograd.ita.br/criacao.php>. Acesso em 17/08/2013.

humanas¹³ e biológicas: novos habitantes, atraídos pelas oportunidades de trabalho e melhores condições de vida, traduzidas como salário, serviços públicos, segurança e moradia, transferiram-se de modo intenso e rápido para São José dos Campos.

Animados pelo afluxo de dinheiro e embalados pelas boas perspectivas da cidade¹⁴, empresas do setor imobiliário se instalam na cidade, adquirindo extensas glebas de terreno para projetos urbanísticos inéditos na região. Tais empreendimentos, uma vez erigidos e consolidados, tornaram-se núcleos de desenvolvimento, estimulando a ocupação de áreas contíguas, todavia com propostas mais modestas.

Ato contínuo, áreas cada vez mais periféricas foram comercializadas, muitas delas, senão todas, sem infraestrutura básica e sem equipamentos públicos: edificações permanentemente inacabadas, escassez ou inexistência de arborização nas ruas, arruamentos apenas improvisados entre outras precariedades tornam-se realidade que contradiz o desenvolvimento urbanístico e social do núcleo consolidado do município.

3.3.2 Aspecto territorial do município

O território do município de São José dos Campos é grande, mas possui peculiaridades que limitam a expansão de sua mancha urbana. Com área de 1.099,6 m² é dividido em três distritos: Sede, São Francisco Xavier ao norte e Eugênio de Melo a leste.

O município faz parte do da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e é sede da sub-região de São José dos Campos. Faz divisas com Monteiro Lobato ao nordeste, Caçapava a Leste, Jambeiro ao sul, Jacareí a oeste e Igaratá a noroeste; ao norte, divisa interestadual com Camanducaia, em Minas Gerais. Por conta de sua localização, seus extremos tocam duas serras: a Mantiqueira ao norte e os contrafortes da serra do Mar ao sul. Por conta disso, aproximadamente dois terços da área do município estão inscritos em zona rural e / ou áreas de preservação permanente. A zona rural encontra-se majoritariamente na região norte; o restante se encontra nas regiões sul, sudeste e leste.

¹³ A Fundação Valeparaibana de Ensino (FVE) foi instituída em 1963, e seu primeiro curso foi de Direito. Para mais informações, visite <http://faculdadeunivap.blogspot.com.br/2013/06/fve-fundacao-valeparaibana-de-ensino.html>.

¹⁴ A década de 70 trouxe a São José um rápido desenvolvimento econômico, e à época não se via no horizonte as grandes conseqüências das crises do petróleo, que contribuíram para lançar o país em uma década perdida. Referências em Almanaque São José em Dados 2012, página 12.



Ilustração 1: O território de São José dos Campos
Fonte: Almanaque São José em Dados, 2012. Adaptado pelo autor.

Essas regiões são protegidas por lei, sob a forma de Áreas de Proteção Permanente e Áreas de Proteção Ambiental. Quase dois terços do território joseense estão, dessa forma, excluídos de qualquer possibilidade de expansão urbana da forma que se observa no resto do território. A Tabela 1: Distribuição da área pelas zonas do município apresenta a proporção em números absolutos e percentuais das áreas do município:

Tabela 1: Distribuição da área pelas zonas do município
Fonte: PMSJC. Adaptado pelo autor

Descrição	Área em quilômetros quadrados	Percentual do Território
Zona Urbana	353,90	32,18%
Zona Rural	169,95	15,46%
Áreas de Preservação Permanente	575,75	52,36%
Total	1.099,60	100,00%

O confinamento das regiões possíveis de serem ocupadas restringe-se, obrigatoriamente, à porção central e meridional do território. Como descrito anteriormente, o município mudou seu eixo de desenvolvimento a partir da construção da Rodovia Presidente Dutra; esta mudança foi intensa e rápida: no espaço de trinta anos a cidade praticamente estancou sua expansão rumo norte e passou a demandar espaço em locais primariamente rurais, criando novas regiões no processo. Para efeito de comparação, a ferrovia estimulou o desenvolvimento da região central e norte da cidade de maneira muito mais singela durante os

setenta anos precedentes. A imagem a seguir apresenta as divisões administrativas do município e destaca as principais rodovias e a ferrovia que corta o município.

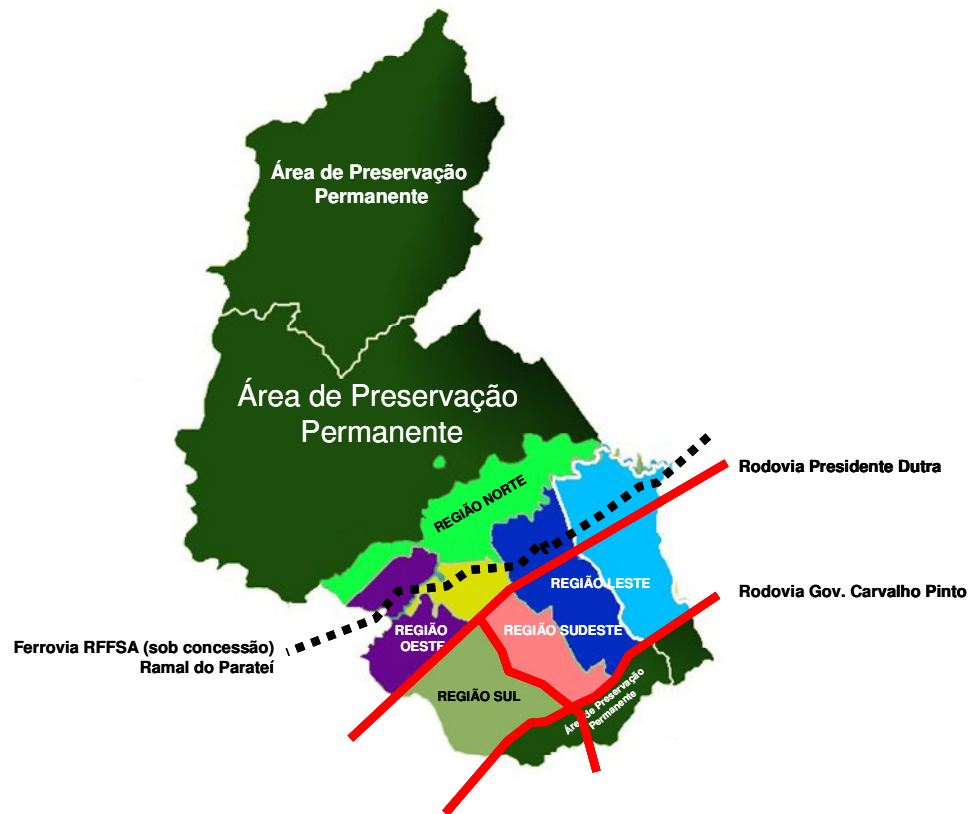


Ilustração 2: Divisão geográfica de São José dos Campos, com os apontamentos e pontos de interesse.
Fonte: Almanaque São José em Dados 2012. Adaptado pelo autor.

Ao observar a ilustração, percebe-se também que as regiões possuem tamanho muito diferente entre si, como se pode constatar na Tabela 3:

Tabela 2: Total de área por região da cidade
Fonte: Portal São José dos Campos. Adaptado pelo autor

Região	Área em quilômetros quadrados (km ²)
Sul	56,716
Norte (exclui o distrito de São Francisco Xavier)	56,546
Leste (inclui o distrito de Eugênio de Melo)	136,099
Oeste	44,195
Sudeste	34,741
Distrito de São Francisco Xavier	6,99
Centro	18,613
Total	353,9

Os mais de 600 mil habitantes¹⁵ da cidade literalmente lutam por espaço. Hoje são aproximadamente 1900 habitantes por quilômetro quadrado, ou cerca de 500 metros quadrados por habitante. O território não foi ocupado de maneira balanceada: dados oficiais¹⁶ distribuem a população da seguinte maneira:

Tabela 3: Distribuição dos habitantes por região da cidade
Fonte: portal PMSJC. Adaptado pelo autor

Região	Pessoas residentes	(%) da População	Imóveis ocupados
Oeste	41163	6,70%	13490
Sudeste	45800	7,45%	12680
Norte	61142	9,95%	18079
Centro	72115	11,73%	24690
Leste	160990	26,19%	46829
Sul	233536	37,99%	69198
TOTAL	614746	100,00%	184966

Conforme a Tabela 3, entre três e quatro joseenses ocupam um imóvel residencial. Outro dado importante é a proporção de habitantes por divisão da cidade. A distribuição espacial da cidade também é desigual, como se pode observar na Tabela 2:

Para efeito de comparação, a região sul da cidade, com seus 56 quilômetros quadrados abriga mais de 230 mil habitantes, numa taxa de mais de 4000 hab./km², enquanto a região norte, com quase a mesma área, abriga seus cerca de 60 mil habitantes a uma taxa de apenas 1089 hab./km².

A face visível dessa distribuição desigual é a existência de vazios urbanos. Estes são compostos por grandes áreas desocupadas entre bairros e regiões da cidade e que não possuem acidentes geográficos ou áreas de preservação que impeçam seu parcelamento, comercialização e ocupação. Além disso, deve-se levar em consideração um outro aspecto, de natureza logística: a existência de uma periferia extensa e muito afastada do núcleo consolidado da cidade implica em problemas de transporte público e segurança: tais regiões tendem a ser mais problemáticas no que tange à violência e desenvolvimento social.

¹⁵ Fonte: Série Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=354990&search=sao-paulosao-jose-dos-campos>. Acesso em 10/11/2013.

¹⁶ Fonte: Prefeitura do Município de São José dos Campos (PMSJC) – Dados da cidade. Disponível no portal http://www.sjc.sp.gov.br/sao_jose/dados_da_cidade.aspx. Acesso em 10/11/2013.

3.3.3 Evolução das ferramentas legais de ordenamento urbano

O poder público de São José dos Campos acompanhou a evolução da cidade através de seus papéis legislativo e executivo. Do ponto de vista legal, a cidade foi recebendo legislações específicas para a ocupação e o uso dos imóveis. A primeira, de 1935, organiza o município em zonas - daí o termo zoneamento - residencial, comercial e sanatorial. A partir da década de 1950, a municipalidade passa a regular a forma como se constroem os imóveis, através da Lei número 281 de 1954. É importante informar que à época o eixo de desenvolvimento começava a se deslocar para as margens da Rodovia Presidente Dutra, o que transforma o padrão de ocupação do município.

A lei de 1954 instrui acerca das construções e da ocupação do solo conforme a zona do município e disciplina também os loteamentos (Capítulo IX), regulamentando a oferta do produto “terreno”. Neste ponto se observa o esforço da municipalidade em organizar não só a ocupação e aproveitamento do território como também o mercado imobiliário como um todo.

O caráter universalista do diploma legal da década de 1950 demonstra, em um segundo momento, a inexistência de um Plano Diretor na legislação municipal. A municipalidade procurou desenvolver um Plano Diretor a partir de 1970, através da Lei número 1534, que cria e institui uma Assessoria de Coordenação e Planejamento Municipal, que entre outras atribuições, tem a responsabilidade de criar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos (PDDI) foi sancionado em 30 de novembro de 1971, através da Lei número 1623/71. O Artigo 2º do referido diploma legal define os objetivos visados, que são basicamente a racionalização do uso do espaço municipal, organização do sistema viário, estímulo da economia local, planejamento de instalação de serviços públicos e, principalmente, o estabelecimento de diretrizes para a expansão urbana e seu adensamento.

Durante mais de vinte anos esta foi a ferramenta mais importante que o poder público municipal pôde contar para administrar o território joseense. As décadas de 70 e 80 foram de intenso crescimento populacional no município: a cidade se expandiu para suas periferias mais a sul e leste em velocidade maior que o poder público podia acompanhar. A disparidade

entre a capacidade de orientar e fiscalizar e a abertura de novas áreas causaram os problemas que o PDDI de 1971 tentava extinguir ou pelo menos mitigar: a expansão desigual das manchas urbanas e os problemas de infraestrutura e serviços públicos.

Logo, tornou-se imperativa a redação de um novo PDDI. Em 1995, após sete anos da vigência da atual Constituição foi sancionado um novo PDDI. Nota-se, pela redação e pelas intenções implícitas a preocupação social do Plano Diretor. A Seção III do Artigo 3º, em seu inciso X, traz destaque à busca da função social dos imóveis, sugerindo a prevalência de tal função sobre o direito individual à propriedade. O PDDI de 1995 possui o mecanismo de Parcelamento ou Edificação compulsória (Art. 22 – Seção VI – dos dispositivos de intervenção urbana). Tal mecanismo é respaldado pelos artigos 156 § 1º e 182 § 4º inciso I da Constituição Federal e dos artigos 197 § 1º e artigo 254 inciso I da Lei Orgânica do Município. Apesar da previsão legal, não há registros de que tal ferramenta tenha sido efetivamente aplicada.

Cabe aqui uma reflexão. Analisado pelo prisma da responsabilidade social, o texto do PDDI de 1995 é extremamente avançado no que diz respeito ao uso do espaço urbano; sancionado seis anos antes do Estatuto da Cidade, prevê ferramentas com potencial de contenção de especulação imobiliária, como os supracitados parcelamentos e edificações compulsórias. Tendo sido efetivamente aplicadas, questões como a dos vazios urbanos e parcelamentos clandestinos poderiam ter sido equacionadas.

A partir da vigência do Estatuto da Cidade, o município deve revisar seus Planos Diretores a cada dez anos; incorre em impropriedade administrativa o gestor que não proceder às revisões no período esperado. Logo, São José dos Campos, com seu PDDI de 1995 começariam os trabalhos de revisão. A fase econômica favorável verificada a partir da virada do século XXI estimulou todos os setores da economia: com um ambiente econômico mais estável, a prosperidade trouxe consigo consumidores de imóveis, amplamente financiados e disponíveis em toda a cidade. A pressão imobiliária e a necessidade de se corrigir as discrepâncias acumuladas com o tempo estimularam a composição de um novo PDDI. O atual Plano Diretor foi sancionado em 2006 e reforça a busca pelo planejamento viário, fundiário e logístico do município. O PDDI de 2006 difere de seu antecessor em muitos aspectos, mas chama à atenção a parcimônia do apelo à socialização das diretrizes fixadas no texto: essa economia não se restringe à retórica, e essa característica será discutida mais adiante.

3.3.4 O papel do Poder Público delimitado pelo PDDI

Assim diz o inciso IV do Artigo 4º do PDDI de 2006, no que concerne ao acesso às terras urbanas e habitações em seus objetivos gerais: “democratizar o acesso a terra e à habitação, estimulando os mercados acessíveis às faixas de menor renda;”. Tal objetivo torna-se difuso quando se verifica no texto que não se prevê nenhum mecanismo constante no Estatuto da Cidade.

Quando se compara o PDDI de 2006 ao de 1995, verifica-se que este, em detrimento àquele, possui mecanismos que efetivamente proporcionariam a democratização do acesso à terra, seja pelo Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, seja pelo Parcelamento e Edificação compulsórios (Artigo 21, Subseção I - Dos Programas e Projetos da Ocupação Urbana, itens c,d, e). Não se pode dizer, lendo-se estritamente o texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006, que tais mecanismos estão implícitos no diploma legal. O Poder Público, valendo-se do princípio da liberdade negativa (não fazer o que não estiver na lei; não deixar de cumprir o que exige a lei) acaba não tratando efetivamente do tema.

Para que se possa elucidar o assunto, o Estatuto da Cidade, que obriga a criação de Planos Diretores para municípios maiores de vinte mil habitantes, possibilita os legisladores implantar os seguintes dispositivos legais para o disciplinamento, incentivo e efetivo uso dos imóveis, que podem ser adotados separados ou em conjunto:

- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo – reajustes da alíquota do imposto sucessivos até o limite de 15% do valor venal do imóvel.
- Parcelamento e Edificação compulsórios – obrigação do proprietário a parcelar uma gleba de terras urbanas ou construir no terreno.
- Desapropriação com pagamento com em títulos da dívida – decorrido o prazo de cinco anos sem que o proprietário tenha parcelado, construído ou utilizado o imóvel, o poder público poderá desapropriar tal imóvel, pagando por ele com títulos da dívida pública.
- Usucapião especial de imóvel urbano – a concessão do domínio a quem mantiver a posse de imóvel urbano até duzentos e cinquenta metros quadrados durante cinco anos de forma ininterrupta e sem oposição.

- Direito de preempção - reserva à municipalidade a prioridade para compra de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares.
- Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso – direito de construir em determinadas regiões da cidade além do limite estabelecido pelo Plano Diretor mediante contrapartida a ser combinada com o beneficiário.
- Operações urbanas consorciadas - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental¹⁷.
- Transferência do direito de construir – permutas de imóveis quando um imóvel específico for considerado necessário para fins de implantação de serviços públicos, regularização fundiária e outros.
- Estudo de impacto de vizinhança – estudo técnico exigível do proprietário para a construção e / ou implantação de atividade que tenha potencial risco à vizinhança.

O PDDI de 2006 prevê apenas alguns destes dispositivos (preempção, outorga onerosa, operações urbanas, transferência do direito de construir e estudo de impacto de vizinhança), que de certa forma estimulam as ações do mercado imobiliário, deixando os mecanismos de efetivo controle de especulação, como os três primeiros itens da lista acima.

Uma vez que não se pode “forçar” o efetivo uso de determinada propriedade, permite-se, ainda que tacitamente, sua reserva com vistas à valorização futura. E essa valorização inviabiliza a aquisição de áreas para fins de habitação social. Pode-se constatar o fato ao analisar o mapa do zoneamento atual de São José dos Campos. Conforme o mapa do Anexo XI da Lei Complementar número 428 de 2010, existem poucas áreas determinadas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), e destas, mais da metade se constitui de bairros irregulares ou ocupações clandestinas; a proporção de áreas livres para edificações é muito pequena.

Sem ferramentas mais ostensivas para o controle da especulação imobiliária disponíveis com o advento do Estatuto da Cidade, o município recorre a paliativos. Tais

¹⁷ Texto integral do Parágrafo 1º do Artigo 32 da lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade)

paliativos consistem, no caso de São José dos Campos das alíquotas diferenciadas para o IPTU.

Outro mecanismo que não pode ser encarado como paliativo, mas que influencia no valor cobrado do IPTU é a Planta Genérica de Valores. Conforme a Lei Orgânica de São José dos Campos, em seu Artigo 198, Parágrafo 4º a administração municipal deve atualizar sua ferramenta legal conhecida como Planta Genérica de Valores com o intuito de corrigir a base de cálculo do IPTU, ao mesmo tempo em que possibilita reduções de desigualdades fiscais entre propriedades e regiões. Ao corrigir tal tabela, os valores venais dos imóveis sofrem correção, e como o IPTU é calculado com base no valor venal do imóvel, este passa a ser corrigido como consequência.

A especulação imobiliária é um fenômeno relacionado a mais elementar das leis do mercado: a Lei da Oferta e Demanda. A oferta de imóveis depende da disposição dos proprietários em negociar seus bens, e sem a obrigação por parte do Poder Público de se efetivamente utilizar o imóvel, não há urgência de negocia-los. Com a diminuição artificial da oferta e busca incrementada pela situação econômica propícia e pela boa condição econômico-tecnológica-social do município, a tendência natural do preço é aumentar enquanto a demanda fornecer o combustível.

CAPÍTULO IV

4.1. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Estatuto da Cidade é a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. Determina a criação de Planos Diretores para cidades com população superior a vinte mil habitantes e define diretrizes para que o município cumpra sua função social. Com seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 2006, São José dos Campos conta com a maioria das ferramentas para determinação do uso do espaço urbano.

São José dos Campos, polo estratégico, centro de excelência tecnológica, maior cidade da Região Metropolitana do Vale do Paraíba é a opção prioritária a quem demanda residência, seja pela busca por trabalho, seja pelos serviços públicos disponíveis. A busca por imóveis é intensa, e o mercado imobiliário é forte. Dados os fatores, é natural a conclusão de que os preços de propriedades urbanas sejam altos. Todavia, a formação dos preços extrapola a relação procura *versus* oferta e atinge patamares artificialmente elevados. A elevação artificial dos preços é conseguida pelo represamento da oferta; numa situação duradoura, tem-se instalada a especulação imobiliária.

A especulação imobiliária é danosa para o município, pois impossibilita às camadas mais baixas da população o acesso à habitação digna, indo de encontro com o que estabelece como objetivo o PDDI vigente. Contudo, o próprio diploma legal não procura garantir a democratização do acesso à terra no município. O PDDI de 2006 não prevê a instituição de nenhuma ferramenta coercitiva de especulação imobiliária prevista no Estatuto da Cidade. Sem os “freios” que tais ferramentas proporcionam, mesmo que o Poder Público se movesse no sentido de combater as causas e / ou mitigar os efeitos da sobrevalorização, este não possuiria as ferramentas legais necessárias para agir.

A inação do Poder Público, limitado pela liberdade negativa (não fazer o que a lei não permitir... não deixar de fazer o que a lei exige) permite a escalada dos preços e força a expansão da cidade rumo às periferias; o crescimento da cidade nos últimos quarenta anos na direção sul – leste, as carências crônicas e os vazios urbanos verificáveis através dos dados fornecidos anteriormente por sua vez perpetuam o ciclo, pois as novas áreas, ao se

consolidarem e rarearem, passam a ser mais disputadas e os vazios urbanos passam a se prestarem ao papel de “poupança” de terrenos.

A chegada de novos moradores realimenta a demanda. O represamento da oferta possibilitado pela ausência de mecanismos coercitivos inflaciona os preços, que estimula a entrada de novos especuladores. No processo de avaliação dos imóveis são considerados fatores objetivos e subjetivos. Os fatores objetivos, regulamentados pelas normas técnicas vigentes e dizem respeito às características intrínsecas ao imóvel, como estado de conservação, técnica construtiva, materiais utilizados e projeto arquitetônico. Os fatores subjetivos dizem respeito a características ambientais, sociais, infraestrutura existente e a própria lógica do mercado. Os fatores subjetivos encontram apoio em ações públicas nas áreas de infraestrutura, como as vistas em operações urbanas, nas mudanças de uso possíveis com as alterações pontuais no zoneamento e até mesmo nas mudanças de trânsito locais ou regionais.

A sobrevalorização e a falta de ferramentas desencorajadoras de especulação imobiliária causam pelo menos duas situações: a escassez de áreas disponíveis para programas de habitação social e a precarização das políticas públicas para o setor. A escassez de áreas pode ser constatada pela indisponibilidade material e pela realidade proporcionada pelo zoneamento: sem regiões disponíveis onde há demanda, o poder público acaba por implantar projetos em lugares distantes, fragmentando a mancha urbana. O zoneamento influencia por predestinar usos e tipos de ocupação, direcionando o crescimento regional. Dadas as informações e elaboradas as relações necessárias, torna-se clara a influência do planejamento urbano, materializado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no processo de especulação imobiliária, que atinge com igual potência não somente a periferia, como a totalidade do território municipal.

CAPÍTULO V

5.1. CONCLUSÃO

O presente estudo foi dedicado à pesquisa de um assunto caro aos joseenses: a habitação e a moradia digna. Direito do cidadão e dever do Estado, a política habitacional deve ser diretriz de todo e qualquer PDDI que se institua no município, e é dever do município garantir a efetividade desse direito, através dos dispositivos que o Estatuto da Cidade fornece.

Ao estudar a questão da propriedade, desde a concepção legal do termo, passando pela questão da organização do espaço urbano e da evolução urbanística da cidade, entende-se que, não diminuindo a importância do direito individual à propriedade, o interesse coletivo deve prevalecer e é papel do Estado procurar equalizar o conflito, através de ações positivas e efetiva participação popular nas decisões.

Diante do confronto direto entre O Estatuto da Cidade e o PDDI de São José dos Campos de 2006 observa-se que não estão implementadas ferramentas de poder coercitivo, que poderiam efetivamente conter os fatores que levam à especulação imobiliária. E quando se compara o PDDI de 2006 ao PDDI de 1995, verifica-se que o município chegou a possuir o amparo legal para a aplicação no passado, e que tal amparo não é visível no Plano Diretor vigente.

Com isso, torna-se muito mais difícil realizar procedimentos como desapropriações com fins de programas de habitação social, consolidação de regiões urbanas e a efetiva democratização do acesso à propriedade.

À luz do estudo desenvolvido, pode-se afirmar que falta ao Plano Diretor joseense as ferramentas coercitivas instituídas no Estatuto da Cidade. A escolha do Poder Público de não inclui-las impossibilita qualquer ação efetiva contra proprietários que mantém imóveis urbanos vazios, não construídos ou não utilizados, formando uma espécie de “poupança”. E torna-se verdadeira a afirmação que o planejamento urbano influencia a especulação imobiliária não somente na periferia, mas em toda a cidade de São José dos Campos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Danilo Marcondes de. **Do direito à propriedade à função social da terra na cidade: o IPTU progressivo no tempo em Londrina**. XVI Encontro Nacional dos Geógrafos. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre - RS, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 14653-2: avaliação de bens parte 2: imóveis urbanos.

BAHIA, Maria Dolores Pereira. Política de intervenção urbana

BELTRÃO, Irapuã. **Função Social da propriedade, evolução histórica-constitucional e política urbana**.

Disponível em: http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/funcao_social_da_propriedade_evolucao_historica_constitucional_e_politica_urbana.pdf.

BEZERRA, Márcia Maria de O. et al. **Formação, sustentação ou implosão de uma bolha imobiliária? A dinâmica de preços no mercado de imóveis de natal no período 2005-2010**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto Da Cidade: Guia Para Implantação Pelos Municípios E Cidadãos, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. . Disponível em <https://www.planalto.gov.br/>

BRAZ, Danielle Cristina. **A efetividade da função social da propriedade nas propriedades urbanas**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 109, fev 2013. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12785 Acesso em ago 2013.

CALDAS, Nisimar Martinez Péres. **Os novos instrumentos da política urbana - alcance e limitação das ZEIS**. São Paulo, UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2009.

CARBONARI, Silvia Regina de Assumpção. **A função social da propriedade territorial urbana e a concretização do direito de moradia digna: o novo papel do direito de superfície**. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007

CUNHA, José Marcos Pinto da. In: **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais** / Rosana Baeninger (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

DE OLIVEIRA, Jimmy Lima. **Desigualdade urbana, segregação socioespacial ea presença de crianças de rua nas grandes cidades.** Boletim regional, urbano e ambiental. p. 29, 2011.

DE MORAES, Alexandre. **Direito constitucional.** Editora Atlas, São Paulo, 2003.

GENZ, Karin Sohne. **O Plano Diretor como instrumento de política urbana.** Artigo disponível em <http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>. Acesso em 11/12/2013.

GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos.** XI Congresso Brasileiro de Sociologia 1 a 5 de setembro de 2003, UNICAMP, Campinas, SP

INSTITUTO PÓLIS. **Plano Diretor: participar é um direito.** Editora Instituto Polis, 2005.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros

MASCARENHAS, Paulo. **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL.** Salvador, 2010.

MORAES, Filomeno. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte.** *São Paulo Perspec.* [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 45-52

NETO, Alcides Ferrari et al. **Avaliação: o que é e como contratar.** IBAPE / SP. São Paulo, 2007

OBERTO, Paula Baptista. **Direito Agrário: função social da propriedade; sua evolução e história.** Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/função-social-da-propriedade-sua-evolução-e-história> em 03 fev. 2008.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues da. **A perspectiva mercadofila do planejamento urbano: um estudo sobre a promoção da especulação imobiliária pelo poder público municipal - o caso de Ponta Grossa/PR.** Dissertação (Mestrado em Geografia - Gestão do Território). Universidade Estadual de Ponta Grossa. 2012

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto Da Cidade; Para Compreender.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil?: O debate sobre instituições políticas e gestão de governo.** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

PAULSEN, Leandro. **A normatividade jurídico-positiva da função social da propriedade.** Revista AJUFERGS, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza.** SAULE JR., Nelson: ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana,** São Paulo: Caderno Pólis, v. 4, p. 5, 2001.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. Lei nº 281 de 11 de janeiro de 1954. Dispõe sobre a adoção, pela Prefeitura da Estância de São José dos Campos, de Código de Obras, para regulamentar todas as disposições sobre construções, demolições, aberturas de ruas e loteamentos. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1954/L0281.htm>.

_____. Lei nº 1.534 de 06 de janeiro de 1970. Cria a Assessoria de Coordenação e Planejamento Municipal ACEPLAM, como órgão de caráter técnico, diretamente subordinado ao Prefeito. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1970/L1534.htm>.

_____. Lei nº 1.606 de 13 de setembro de 1971. Estabelece as zonas em que ficam divididas o Município de São José dos Campos, para efeito de uso do solo e edificações, e dá outras providências. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1971/L1606.htm>.

_____. Lei nº 1.623 de 30 de novembro de 1971. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos, e dá outras providências. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1971/L1623.htm>.

Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos, e dá outras providências.

_____. Lei nº 2.263 de 4 de janeiro de 1980. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município e dá outras providências. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1980/L2263.htm>.

_____. Lei nº 3.721 de 25 de janeiro de 1990. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São José dos Campos e dá outras providências.. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1990/L3721.htm>.

_____. Lei Complementar nº 121 de 27 de abril de 1995. Dispõe sobre a Política Territorial e Urbana do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Cidade de São José dos Campos, e dá outras providências. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1995/Lc0121.htm>.

_____. Lei Complementar nº 165 de 15 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do território mediante controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo no Município de São José dos Campos. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1997/Lc0165.htm>.

_____. Lei Complementar nº 306 de 17 de novembro de 2006. 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. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/2006/Lc0306.htm>.

_____. Lei Complementar nº 428, de 8 de agosto de 2010. Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos, e dá outras providências. Disponível em <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/2010/Lc0428.htm>.

_____. **São José Em Dados 2012: informações sobre a cidade de São José Dos Campos.** São José dos Campos, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a Reforma Urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4)

VIANNA, Paula Vilhena Carnevale. ELIAS, Paulo Eduardo M. **Cidade sanatorial, cidade industrial: espaço urbano e política de saúde em São José dos Campos, São Paulo, Brasil**. Espaço Urbano E Política De Saúde. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(6):1295-1308, jun, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. In: FELDMAN, Sarah. **As ilusões do plano diretor**. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 19, p. 260-262, 2006.

_____. **Dilemas do plano diretor**. 2010. Artigo disponível em <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>. Acesso em 14/09/2013.