

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ANTÔNIO RIBEIRO GUEDES JÚNIOR

**CONTENÇÃO DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA ATRAVÉS DE
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM CIDADES MÉDIAS
BRASILEIRAS E SUA APLICABILIDADE EM SÃO JOSÉ DOS
CAMPOS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

ANTÔNIO RIBEIRO GUEDES JÚNIOR

**CONTENÇÃO DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA ATRAVÉS DE
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM CIDADES MÉDIAS
BRASILEIRAS E SUA APLICABILIDADE EM SÃO JOSÉ DOS
CAMPOS**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientadora: Profa. DRa. Giovanna Pezarico.

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Contenção da Especulação Imobiliária Através de Instrumentos Urbanísticos em Cidades Médias Brasileiras e sua Aplicabilidade em São José dos Campos

Por

ANTONIO RIBEIRO GUEDES JUNIOR

Monografia apresentada às 18:00, do dia 18 de outubro de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Giovanna Pezarico
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Rogério Alon Duenhas
UTFPR - Curitiba

leonardo tonon
UTFPR - Curitiba

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Antônio e Maria pelo amor manifesto durante a vida.

AGRADECIMENTOS

Um muito obrigado à Deus primeiramente, essa Força Maior que através de forças ainda para mim incompreensíveis conduz nossas vidas pelos caminhos retos, nos momentos exatos.

Agradeço ao staff da UTFPR, professores e funcionários, que com seu trabalho viabilizaram a melhoria da vida e da condição educacional de nós alunos, em especial à minha orientadora Prof^a Dra. Giovanna Pezarico.

Aos amigos da Pró=Vida Integração Cósmica pelo suporte filosófico dado ao longo dos anos.

Aos meus amigos e companheiros de trabalho com quem partilho as lutas e vitórias do dia-a-dia, em especial e com relação a este trabalho à Arq. Daniela Buonomo, pelas conversas as vezes técnicas e outras vezes idealistas, e à Arq. Ana Detoni pelo apoio e paciência.

RESUMO

GUEDES JR, Antônio Ribeiro. Contenção da Especulação Imobiliária Através de Instrumentos Urbanísticos em Cidades Médias Brasileiras e sua Aplicabilidade em São José dos Campos. 2018. 59 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

O presente trabalho busca identificar quais são os elementos de formação do território urbano com vista ao aspecto fundiário, quem são os atores que participam desta formação produzindo e consumindo esse espaço. O trabalho procura também identificar qual é a legislação que influencia a formação desse território. O estudo se concentra na gênese e construção do território urbano, em como se dá a especulação imobiliária procurando traçar o mecanismo de como funciona, delimitar o funcionamento de alguns dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e posteriormente como aplica-los para resolver as tensões existente entre o mercado com suas necessidades individuais e o a população em geral com suas necessidades coletivas. O trabalho traz também dados utilizados para correlacionar a retenção e manutenção injustificada de grandes massas de solo urbano sem utilização com a escalada de preços do solo.

Palavras chave: Planejamento Urbano, Instrumentos Urbanísticos, Estatuto da Cidade, Especulação Imobiliária.

ABSTRACT

GUEDES JR, Antônio Ribeiro. Contention of real estate speculation through urbanistic instruments in brazilians cities and their applicability in São José dos Campos. 2018. 59 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

The present paper seeks to identify which are the elements of formation of the urban territory with regard to the land aspect, who are the actors that participate in this formation, producing and consuming this space. The paper also seeks to identify which legislation influences the formation of this territory. The study focuses on the genesis and construction of urban territory, in how real state speculation takes place, in a way to illustrate the mechanism of how it works , delimiting the operation of a few urbanistic instruments from Estatuto da Cidade and then how to apply them to solve tensions between market with its individual needs and population in general with their colective needs. The work also brings data used to correlate the retention and unjustified maintenance of large masses of unused urban land with the escalation of land prices.

Key words: Urban Planning, Urbanistic instruments, Estatuto da Cidade, Real State Speculation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 <i>PROBLEMA DA PESQUISA</i>	11
1.2 <i>JUSTIFICATIVA</i>	11
1.3 <i>OBJETIVOS</i>	11
1.3.1 OBJETIVO GERAL	12
1.3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 <i>ESTUDO DA FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANIZADO</i>	13
2.1.1 FASE PRIMÁRIA, ANTERIOR À NOÇÃO DE SOLO COMO MERCADORIA	14
2.1.2 A INVENÇÃO DO SOLO COMO MERCADORIA	17
2.2 <i>A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO</i>	17
2.2.1 PLANO DIRETOR	21
2.2.2 LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO	22
2.2.3 LEGISLAÇÃO DE USO DO SOLO	25
2.2.4 LEGISLAÇÃO DE EDIFICAÇÕES	26
2.2.5 LEGISLAÇÃO DE CONDOMÍNIOS	26
2.3 <i>AS CARACTERÍSTICAS DO SOLO ENQUANTO MERCADORIA</i>	27
2.3.1 AS CARACTERÍSTICAS INTRÍNSECAS	27
2.3.2 A “PRODUÇÃO” DO SOLO URBANO	28
2.3.3 O USO DO SOLO URBANO	29
2.3.4 A VALORIZAÇÃO	30
2.3.5 A ESPECULAÇÃO	30
2.3.6 OS ATORES ENVOLVIDOS NA PRODUÇÃO E CONSUMO DO ESPAÇO URBANO	31
2.4 <i>DESCRIÇÃO BÁSICA DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ESPECULAÇÃO</i>	31
2.4.1 PARCELAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA (PEUC)	32
2.4.2 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	33
2.4.3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	33
3. PERCURSO METODOLÓGICO	35
3.1 <i>TIPO DE PESQUISA</i>	36
3.2 <i>COLETA DE DADOS</i>	36
3.3 <i>CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDOS</i>	37
3.3.1 ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO	37
3.3.2 ASPECTOS DO SETOR SOCIOECONÔMICO 19 – JARDIM AQUÁRIUS	40
3.3.3 ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DE PRODUÇÃO DO SOLO URBANO	45
3.3.4 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA LEGISLAÇÃO LOCAL	48
4. CAPÍTULO ANALÍTICO	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6. REFERÊNCIAS	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução da população urbana em São José dos campos	41
Tabela 2	Crescimento população urbana por região geográfica	42
Tabela 3	Crescimento Populacional no Setor Socioeconômico 19 por subsetores.	43
Tabela 4	Quantificação de lotes vagos em 2000 e 2010 por loteamento regular	43
Tabela 5	Liberação dos loteamentos do Setor 19 por subsetor	44
Tabela 6	Estimativa de composição das áreas dos Subsetores 19.1 e 19.2	44
Tabela 7	Estimativa de composição das áreas dos Subsetores 19.3 e 19.4	44
Tabela 8	Estimativa de composição das áreas do Setor 19	45
Tabela 9	Estimativa de composição das áreas do Setor 19	46
Tabela 10	Existência de legislação por tipo e ano	47

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho se dispõe a estudar os instrumentos urbanísticos que estão disponíveis para o poder público e verificar se são adequados para conter um ambiente de especulação imobiliária.

Para chegarmos aos instrumentos é necessário entender como se dá a formação do território e quais são seus elementos constituintes, e para isso vamos desenvolver um breve panorama de como se dá a formação de uma cidade ao longo do tempo. Após isso podemos entrar na formação e ocupação do território atualmente. Devemos salientar que pela riqueza do tema, vamos nos limitar a estudar a cidade formal, deixando as interações entre a consolidação do território formal e a consolidação do território informal em um estudo comparado para outra ocasião.

Não é intenção reescrever o urbanismo, mas contribuir com um setor que, ao nosso ver, não é muito desenvolvido: o entendimento e a pesquisa dos processos técnicos que compõe a formação e ocupação do território urbano do ponto de vista da Administração Pública. A formação das cidades e a ocupação do território tem expressões urbanísticas, arquitetônicas, culturais, econômicas, sociológicas e mercadológicas estudadas e aprofundadas, mas faz parte dessa formação o regramento legal e tecnocrático expresso nas diversas legislações que afetam essa formação. Consideramos esse ponto importante por contribuir para o melhor entendimento geral de qual é a função social da propriedade e dos porquês que geram a legislação e o regramento voltado para o parcelamento, uso, ocupação do solo e posteriormente sua edificação.

Esperamos que o estudo possa ajudar também ao leigo, para que esse não encare o trabalho do urbanista e a ação de planejamento urbano em si como uma ciência afastada de sua realidade. Popularizar o conhecimento sem, no entanto, o transformar em algo banal, é um forte instrumento de reforço da democracia.

A atividade humana leva naturalmente à ocupação do território disponível para suprir suas necessidades mais básicas de sobrevivência. O campo é ocupado para a produção dos elementos de sobrevivência, refletindo em matérias primas de extração mineral ou vegetal, cultivos de vegetais e criação de animais. Já o território urbanizado serve de base para as atividades humanas ligadas a habitar, trabalhar, recrear e circular (LE CORBUSIER, 1993). É um princípio interessante e bem simples, sem território nenhuma atividade humana acontece, e a disputa por ocupar espaço é o que gera a maior parte dos antagonismos urbanos que vivemos.

É interessante salientar que existe um momento na história em que a ocupação do território deixa de ser voltada para fixação e exercício de sua posse e passa a ser encarado como produção de “mercadoria”, com a realidade fundiária sendo alterada pouco a pouco. É a partir do momento em que o solo urbano vira mercadoria dentro do modo de produção capitalista que o regramento urbano, tanto de fixação de propriedade quanto de produção desta mercadoria, começam a ganhar maior relevo. Ao se debruçar com maior profundidade no tema verificamos que toda essa legislação e regramento se interpenetram de alguma forma para regular a produção de solo urbanizado, a ocupação desse mesmo solo, o uso que será imprimido ao solo e a transmissão de propriedade.

Temos então a necessidade de revisitar de forma sucinta o histórico de formação do território Brasileiro, com o interesse em formar um capital cultural que servirá de base para o entendimento da transformação do solo em mercadoria. Essa leitura será feita através do segundo capítulo desta obra, onde vamos relatar em primeiro lugar como foi a apropriação do território com finalidade agrícola e, em segundo lugar, definir como o solo vira mercadoria. Por último vamos definir dentro de solo urbanizado, quais são seus elementos, como surgem e suas inter-relações.

A partir do momento que diversos interesses de reprodução do capital concorrem nessa direção, transformando a produção da cidade em mercadoria, passa a ocorrer a divergência de interesses entre os agentes produtores e os agentes consumidores, expresso na legislação que vem se desenvolvendo ao longo desse período, que podemos localizar a partir de 1850 com a criação da Lei de Terras do segundo império.

Como veremos mais adiante a primeira legislação federal de parcelamento do solo surgiu exatamente para regulamentar essa relação mercadológica (BONDUKI apud LEONELLI, 2010). Essa lei visa especialmente o setor de loteamentos por dois motivos: dentro do ciclo de produção desse setor essa é uma atividade primária e essencial dada a característica intrínseca da matéria prima, e também que a aquisição do lote era e ainda é na maioria das cidades o ingresso à habitação própria.

O centro das atenções vai sempre se dar no solo, pois é a célula inicial e a base de sustentação de toda a produção e atividade, sendo por isso a base de análise de nosso trabalho.

A própria regulação da produção feita através de legislação já demonstra que há uma tensão constante entre os produtores do solo urbanizado e os outros atores que participam da produção e utilização das cidades.

1.1. PROBLEMA DA PESQUISA

Existe um antagonismo entre a necessidade coletiva e a necessidade individual dos agentes formadores do território. A necessidade coletiva se traduz em produção do espaço urbano, público e privado, de forma em que resulte em um meio adequado e que possibilite a sua prosperidade e seu desenvolvimento humano. A necessidade individual é encarada neste trabalho como o interesse dos capitais investidos empresarialmente para a produção do espaço. Na correlação de forças entre o anseio coletivo e a necessidade de reprodução do capital, existe um desequilíbrio que gera um atrito entre essas duas forças. A questão de pesquisa se concentra na seguinte indagação: “Como a legislação de planejamento urbano, uso, ocupação e controle do solo podem interagir nesta dinâmica e equilibrar essas forças?”.

1.2. JUSTIFICATIVA

Julgamos que é preciso trabalhar na melhoria da conscientização dos agentes públicos e dos atores que participam da produção e do consumo do espaço urbano, com uma fundamentação que demonstre o quão pode ser pernicioso a inação do Estado com relação ao seu papel de moderador das forças da sociedade e também de promotor de bem-estar coletivo.

Outro ponto a clarear é como podem ser prejudiciais as ações, coordenadas ou isoladas, vindas dos atores que participam da vida urbana e que atuam de forma especulativa no mercado imobiliário.

Outras contribuições que podem ser alcançadas são:

- a) O aprimoramento do conhecimento dos benefícios da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em cidades médias.
- b) A melhoria da compreensão das ações especulativas que agem sobre a produção do espaço urbano.
- c) A melhoria da compreensão do papel da gestão municipal na produção do espaço urbano.

1.3. OBJETIVOS

Geral

Analisar a partir dos atores e dos elementos que compõem o espaço urbano, sua produção e utilização, e buscando os mecanismos para tratar as situações de especulação imobiliária, quais são as influências da legislação de uso, ocupação e controle do solo, e também a legislação de planejamento urbano nesse processo. É importante salientar que se insere na legislação de planejamento os instrumentos do Estatuto da Cidade.

1.3.1. ESPECÍFICO

Identificar os atores e agentes que participam da produção do espaço urbano e definir, quando possível, o campo de ação de cada um.

Caracterizar a legislação referente ao planejamento urbano, ao parcelamento do solo e sua ocupação.

Identificar as características do solo urbano tanto no aspecto físico, quanto no aspecto urbanístico.

Estabelecer como funcionam os instrumentos urbanísticos disponíveis para a administração pública para fazer cumprir a função social da propriedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ESTUDO DA FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANIZADO.

Segundo Azambuja (1971, p.18), o Estado é a conjunção de “três elementos essenciais: uma população, um território, um governo independente, ou quase, dos demais Estados” e complementa que “em faltando um deles, não pode existir o Estado”.

Com relação a população o mesmo autor delimita que esta é o conjunto numérico dos habitantes do território, podendo ou não haver identidade cultural, origem comum ou ainda sentimento de pertencimento a um grupo. Desde que não haja sentimentos setoriais que impulsionem para anseios de independência, é possível que a mesma população seja formada por grupos diversos, segundo Azambuja (1971, p.19).

Quanto ao território, é imprescindível ao desenvolvimento do primeiro elemento, visto que não existe atividade humana sem ele, que dá base física e suporte à vida, fornecendo os recursos e as oportunidades necessárias para a perpetuação da sociedade.

O último elemento é o governo independente, esse deve ser reconhecido e soberano em primeiro momento para sua população e em segundo para os demais Estados. Segundo Dallari (1988), é comum a identificação desse terceiro elemento essencial com o poder ou alguma forma de sua expressão (autoridade, governo ou soberania). É importante a sua existência e para nosso trabalho não é necessária uma definição mais refinada, apenas sabermos que esse elemento é essencial no desenvolvimento do território depois de formado o Estado.

O solo é a base da atividade humana (ECKERT, 1990). Desvinculados dele não temos existência individual e é impossível conceber a vida sem essa vinculação natural e imemorial. Esse conceito, por mais óbvio que pareça, é o fundamento e a base das primeiras teorias econômicas que analisavam a produção de riqueza dentro da sociedade (Araújo, 2009), que têm como foco o estudo da produção conseguida do solo e em segundo momento, as diferenças de produtividade e renda entre as diversas localizações do solo, estruturando toda a mentalidade do modo de produção de riqueza até a atualidade.

Esse ponto também se reflete na legislação de posse da terra, focada em uma política de colonização baseada na distribuição de grandes glebas para fixação da população e produção agrícola voltada para a exportação (REIS FILHO, 1968).

2.1.1 FASE PRIMÁRIA, ANTERIOR À NOÇÃO DE SOLO COMO MERCADORIA.

Para o Brasil existe uma fase inicial de análise da ocupação urbana que é culturalmente interessante, porém é dispensável para este trabalho um aprofundamento exagerado nessa questão que Milton Santos (apud LEONELLI, 2010) definiu como “urbanização pretérita”, onde não havia uma expressiva expansão do tecido urbano das cidades, sendo o foco a implantação novas ocupações ao longo do território com caráter de dar firmeza e defender as posses portuguesas.

O período colonial aparece em nossa raiz de formação como uma empreitada executada pela coroa portuguesa através de uma associação com a nobreza e também às “figuras de importância relativa” dentro do reino, sendo os colonos “originários de ambientes mais modestos” (Reis Filho, 1968). Se fossemos transportar para a linguagem e entendimento da atualidade, essa empreitada se assemelharia muito ao que denominamos hoje um conjunto de Parcerias Público-Privadas (PPP) determinadas pela coroa, onde esta se limitava a fiscalizar o que estava acontecendo, quando muito. A real execução da ocupação de nosso território foi viabilizada mais pelos investimentos dos donatários das capitâneas do que propriamente pelo tesouro português (REIS FILHO, 1968).

A apropriação do território e a fixação da população era a prioridade da Coroa Portuguesa após a sua chegada ao Brasil. Essa política de colonização foi executada através do sistema de Capitâneas Hereditárias, que já trazia da metrópole o sistema administrativo que iria ser implantado para controle dos destinos da colônia. Porém a espinha dorsal da colonização era executada através do sistema de sesmarias, onde os donatários das capitâneas destinavam porções de terra a colonos que pudessem custear o investimento de implantação de atividade agrícola com o intuito de viabilizar a ocupação do território e a produção de alimentos e riqueza para a metrópole (REIS FILHO, 1968), (SILVA, 1997 e MORISSAWA, 2001 apud ALCANTARA FILHO, 2009).

A estrutura do sistema jurídico das capitâneas estava intrinsecamente ligada à apropriação do território e ao sistema social vigente, onde os donatários provinham da nobreza portuguesa garantindo com isso a supervisão direta da coroa sobre o território do novo mundo. Por sua vez os sesmeiros não faziam parte da nobreza e também não se encontravam dentre os camponeses, afinal, para atravessar o Atlântico, e realizar um investimento agrícola que desse o mínimo de retorno era necessário uma capacidade de investimento grande (VÍCOLA, 2007).

Nesse período o solo era concedido ao donatário, que destinava porções do território para os assentamentos humanos e para a exploração agrícola, e através desse conjunto simbiótico a coroa era a única fornecedora de solo que existia, detinha esse monopólio dentro da sociedade e exercia seus direitos através dos donatários.

Todo o investimento era coordenado em conjunto entre a coroa e o donatário que se submetia as orientações Reais. O donatário, como usuário direto das terras do novo mundo e, por tanto, quem sentia as dores e via de perto as dificuldades de se apropriar e fixar no território, informava a coroa das necessidades para melhoria da defesa do território contra as outras potências europeias. Informava também das necessidades de povoamento e ampliação da rede de cidades para fixar a colonização. Portugal por sua vez definia o que politicamente seria realizado para a defesa do patrimônio da coroa (REIS FILHO, 1968) e (SILVA, 1996 apud ALCANTARA FILHO, 2009).

O donatário recebia para si 20% das terras de sua capitania que deveriam ser distribuídas de forma que elas não fossem contínuas. O restante deveria ser outorgado pelo donatário através das cartas de sesmarias, que variavam em tamanho de acordo com a capitania, com o donatário que fazia a concessão e com as posses do sesmeiro, pois este só poderia receber a outorga da sesmaria se comprovasse capacidade patrimonial e financeira para levar a diante a empreitada (GORENDER, 1988 apud ERTHAL, 2000).

Era também concedido ao donatário fundar novas vilas com suas condições específicas fixadas através do Regimento de Tomé e Souza. Segundo Reis Filho (1968) existiam duas condições distintas, para as cidades ao longo da costa e à margem de rios navegáveis não havia distância, porém em terra firme essa distância era mínima de 6 léguas para que cada uma tivesse 3 léguas para si como área de território. Cada vila teria sua câmara e a essa caberia a distribuição de terras intramuros, com fins de habitação urbana, e a distribuição de pequenas sesmarias para imóveis rurais fora dos muros da cidade.

Aparentemente não havia nenhum documento pessoal que indicasse a propriedade, apenas o reconhecimento público pela não oposição dos vizinhos e um registro feito pelo Tabelião da Cidade indicando quem era o concessionário. Ainda segundo Reis Filho (op. Cit.), não havia cobrança de um preço pela terra, apenas um valor anual chamado foro, e na ausência deste, o dízimo pago à Igreja Católica, que normalmente recaía sobre as pequenas propriedades rurais.

É interessante notar que Reis Filho (1968) salienta também que em dado momento de nossa história colonial as concessões de terra se multiplicaram de tal maneira que as câmaras começaram a tomar providências quanto aos terrenos não utilizados, fixando prazos

para a construção das edificações. Nesse período, por conta da deficiência no sistema de demarcação e distribuição das terras, é que começaram a surgir os primeiros litígios relacionados a terra. Segundo conta o autor:

Essas seriam as condições de crescimento em todos os centros urbanos da Colônia; se não conduziram a conflitos de maior gravidade, terá sido pelo pequeno valor que alcançavam os imóveis naqueles tempos (REIS FILHO, 1968, p. 1968).

Os imóveis ainda não haviam feito a transição para o reino das mercadorias.

Segundo ERTHAL (2000) o sistema de sesmarias chegou ao Brasil Imperial com normas confusas e contraditórias, o que facilitou a ação de posseiros, que se apropriavam da terra sem a outorga da sesmaria. Isso aconteceu durante todo o período colonial, se intensificando no final do século XVIII, facilitado pela confusão normativa que foi construída pelo próprio Reino de Portugal, somada a sua incapacidade de fiscalizar e fazer cumprir suas próprias normas.

Nesse embalo o Príncipe Regente D. Pedro I alterou as regras do jogo em dois momentos em 1822, primeiro mandando demarcar todas as sesmarias do reino de maneira que não prejudicasse os posseiros que estivessem instalados em terras produtivas, em segundo lugar suspendendo as concessões de novas sesmarias até a instalação da futura Assembleia Constituinte, para nela tratar do direito de propriedade, o que não ocorreu até 1850 com a publicação da Lei de Terras.

Foi verificado por Silva (2008) um ciclo de apropriação e privatização da terra brasileira em três fases principais, sendo a primeira durante o período colonial, onde a apropriação das terras se dava exclusivamente através das cartas de sesmaria e que ele denominou de “período régio”. Neste período a propriedade do solo era da coroa portuguesa (régio) e o uso outorgado, sendo que poderia ser transferido ou comercializado entre sesmeiros, ou então retomado pela coroa caso ficasse caracterizada a não utilização das terras. No segundo período denominado de “domínio público” as terras são adquiridas somente pela posse, visto que as terras desocupadas não são mais outorgadas pela coroa, e teve duração entre 1822 e 1850. A fase que dura até a atualidade foi denominada como “domínio privado”, nasceu com a Lei de Terras de 1850 que regularizou a aquisição da propriedade de terra através da venda e da compra, e não mais da concessão ou da posse.

2.1.2 A INVENÇÃO DO SOLO COMO MERCADORIA.

Através do trabalho de Silva (2008) podemos constatar a ideia da transformação de terra em mercadoria ocorrendo no Brasil do segundo império, tendo como base uma mudança no arranjo do ponto de vista de negócio, da coisa sendo transacionada. Para o entendimento disso é importante o marco da Lei de Terras, pois o autor analisa do ponto de vista da aquisição da terra e não da origem da propriedade. A aquisição da terra após esse marco legal só pode ser feita através de venda e compra, todo o sistema anterior é tacitamente abolido, visto que o que as terras que não podem ser transmitidas voltam ao domínio da coroa, pois são consideradas devolutas.

Segundo Marx (apud LEONELLI, 2010), o estado deixa de ser o único fornecedor de terras, podendo agora qualquer vassalo negociar terras. Isso abriu um horizonte imenso de negócios, pois a aquisição de uma matéria prima bruta e seu retalhamento em partes menores é uma atividade típica do capitalismo e se aplica também ao solo, seja urbano ou rural. Essa possibilidade de qualquer pessoa ser fornecedora de terra urbana promoveu os grandes proprietários de terra em potenciais capitalistas na área de loteamentos.

2.2 A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Olhando um pouco para a seção anterior, podemos perceber que a ocupação urbana foi evoluindo em conjunto com outros aspectos dentro da sociedade. Partiu de um ambiente em que a habitação era concedida não como produto, mas como necessidade inerente ao atendimento dos interesses da ocupação e apropriação do território, para a inserção num quadro moderno, onde a lógica mercantilista também atingiu a produção do espaço urbano.

Durante o período colonial não havia muita variedade fundiária na produção do tecido urbano, e algumas características eram reproduzidas incondicionalmente em todas as ocupações urbanas. Segundo Reis Filho (2013), a característica fundiária do lote urbano era resultado da necessidade de produzir em seu quintal os produtos necessários para a sobrevivência da casa, sendo que a ocupação do lote era idêntica a todo o conjunto.

A casa era posicionada no alinhamento do lote com a rua, e as casas vizinhas encostada umas às outras, ficando o fundo do lote reservado para o cultivo de hortaliças e a criação de aves e pequenos animais. Isso gerava uma ocupação onde a quadra era composta por uma massa de edificações construídas ao longo de todo o seu limite, com uma aparência indistinta entre residências e que resultava em um único volume que delimitava o espaço

público. Em seu interior, um grande vazio formava a área íntima que recebia a produção de subsistência.

Reis Filho também aponta que a edificação das casas era o que dava forma tanto as ruas, quanto às praças e, conseqüentemente, a justaposição das edificações moldava o único espaço público disponível. Tal era a morfologia urbana do período colonial.

O espaço urbano acabava juntamente com o fim das edificações, conforme entendimento de Reis Filho:

Numa época na qual as ruas, com raras exceções, ainda não tinham calçamento, nem eram conhecidos passeios – recursos desenvolvidos em épocas mais recentes, como meio de seleção e aperfeiçoamento do tráfego – não seria possível pensar em ruas sem prédios; ruas sem edificações, definidas por cercas, eram estradas (REIS FILHO, 2013, p. 22).

Quando havia padrão imposto para as ocupações urbanas, seja com relação ao traçado, seja com relação à ocupação dos lotes e a tipologia das edificações, tinha um caráter para garantir que a aparência das cidades e vilas fosse portuguesa, fixando assim a identidade da colonização. Essas disposições se davam através de Cartas Régias ou em posturas municipais (REIS FILHO, 2013).

Segundo Reis Filho (2013) no início da colonização o território do que hoje chamamos município era conhecido como “termo”, e em algum espaço imediato ao fim do casario e aos muros da cidade encontrava-se o rossio, que era utilizado pela população da cidade para pastagens de animais e coleta de lenha pelos mais pobres, sendo esse um dos primeiros entendimentos de definição de uso do solo tendo como causa a necessidade urbana.

Durante o século XIX a legislação que regia a vida das cidades era denominada como “Posturas Municipais”, e traziam as condições necessárias para a ordem pública. Essas posturas estabeleciam os valores pagos para se comercializar na cidade, as condições de limpeza pública (incluindo aí a remoção de formigueiros), a obrigatoriedade do nivelamento e do alinhamento das edificações, e a abertura de novas vias (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1872).

O crescimento das cidades não partia do ponto de vista da mercadoria, do lote, e sim do espaço público, da rua que representava a necessidade coletiva. Pode-se dizer que o acesso à terra urbana também tinha essa leitura, pois o adensamento era feito com vistas a melhorar a segurança geral de todos e ampliar a arrecadação do foro e do dízimo, e a aquisição do solo era feito através das câmaras municipais até a criação da lei de terras.

Após a criação da Lei da Terra no Segundo Império o ambiente com relação ao parcelamento do solo se manteve quase intacto, com o parcelamento sendo disciplinado

localmente. Não havia grande demanda fora das maiores cidades, visto que a economia brasileira era baseada na produção agrícola e na extração de recursos naturais.

Esse quadro começou a se alterar pouco antes da abolição da escravatura. A mudança na relação de propriedade da terra já havia acontecido atendendo a um ambiente geral que estava se alterando, e o Brasil precisava se inserir no mundo que estava se formando, onde o mercado de consumo era estimulado em detrimento da mão de obra escrava. A propriedade privada estava amadurecendo e parte disso era a propriedade do solo, que já havia feito na Europa e Estados Unidos a transição que ainda estava acontecendo no Brasil (LEONELLI, 2010).

É desse período, meados do século XIX e início do século XX, o início de processos migratórios que direcionaram grandes populações para o “novo mundo” de oportunidades, vindos principalmente da Europa. Essas pessoas eram trazidas com caráter de abastecer de mão de obra as lavouras de café em substituição à mão de obra escrava, mas também foram utilizadas na colonização do interior, principalmente no sul e sudeste.

Parte dessa população participou da expansão da rede de cidades do interior paulista, mas também contribuiu com a ampliação da urbanização já crescente das capitais, em especial Rio de Janeiro e São Paulo. Essa população crescente ampliou a demanda por moradia e as antigas chácaras que envolviam as cidades coloniais foram pouco a pouco parceladas e edificadas para atender a essa procura.

A abolição da escravatura gerou uma massa de pessoas sem terra ou teto que se somou às massas de populações vindas para o Brasil em busca de melhores condições de vida, data dessa época a venda e aquisição de lotes e moradia a prazo, condição em os mais pobres conseguiam atender. Os que não tinham a mínima condição de aquisição, nem a prazo, se sujeitavam à moradia de aluguel em vilas de casario pequeno ou então em cortiços (BONDUKI, 2014).

O parcelamento do solo estava intrinsecamente ligado à construção de moradia, e esse período em que não havia uma regulamentação geral foi marcado pela proliferação de imóveis de renda por aluguel nos centros urbanos, formados por cortiços e vilas de pequenas casas, sendo que as classes média e as mais abastadas tinham condições adquirir casas prontas ou ainda, mandar construir suas próprias casas em novos parcelamentos.

Com a proclamação da República o ambiente econômico adotado tinha o caráter e a orientação liberalista, o que excluía a intervenção do estado nas atividades econômicas, tanto com a participação do Estado na realização da atividade econômica, quanto a interferência nas relações comerciais da sociedade (VICOLA, 2007).

No período que vai do final do Império até meados da década de 30 não havia regramento unificado para o parcelamento do solo imposto pelo governo federal, bem como as relações de consumo dessa mercadoria não eram regulamentadas em lei (LEONELLI, 2010).

Não havia legislação voltada para o planejamento do crescimento das cidades, ficando a distinção de usos sendo resolvida por novas legislações conforme os problemas se avolumavam. O que havia era uma série de orientações esparsas ora na legislação estadual ora na legislação municipal em que se delimitava por exemplo que o lixo não deveria ser acumulado dentro das aglomerações urbanas, que as indústrias não deveriam se instalar perto de residências, quais seriam as localizações preferenciais para cemitérios e leprosários, que as atividades de matadouro não deveriam se dar dentro das aglomerações urbanas e etc. O caráter era eminente com relação à dentro e fora da aglomeração urbana. Posturas reais que delimitavam o zoneamento e o uso do solo só começaram a aparecer na década de 20 do século XX em São Paulo, ainda de forma a separar o uso residencial do industrial. Nesse período surgiu a ideia de distinguir a largura das vias entre uso residencial e os usos comercial e industrial.

Como os maiores problemas urbanos e a maior dinâmica de crescimento ocorriam nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, elas trouxeram nesse período os maiores exemplos de legislação voltadas para a área, dada a pressão imobiliária que o crescimento populacional proporcionava. Porém o caráter dessas legislações sempre foi o de restringir a abertura de novas ruas, tentando disciplinar o tema através da abertura de processo administrativo adequado (LEONELLI, 2010).

Foi um período também de proliferação de vilas operárias, onde os donos das indústrias encontraram uma forma de gerar uma renda extra, manter os melhores funcionários perto do trabalho (e com isso evitar a evasão de mão de obra) e exercer um controle social e ideológico sobre aquela população (BONDUKI, 2014).

Vale ressaltar também que a proteção da população era ínfima a tal ponto que também não havia legislação que regulamentasse o inquilinato, sendo que o direito à propriedade estava estabelecido acima do direito à moradia (LEONELLI, 2010).

Com a tomada do poder por Getúlio Vargas e a instituição do Estado Novo, diversas ações de modernização do estado brasileiro foram implementadas, sendo que o governo Vargas instituiu ações que influenciaram a produção habitacional no Brasil e que fazem reflexo até os dias de hoje (BONDUKI, 2014).

Nesse ambiente o Brasil viu nascer o Decreto Federal 58 de 1937 que tinha como maior caráter a proteção dos compradores de lotes em loteamento, parte por causa da cultura municipalista. Em detrimento às necessidades urbanísticas que já ocorriam na época, o decreto resolveu um problema de confiança de mercado e de estabilidade para as famílias de classe mais baixa.

Mesmo com a criação desse decreto-lei federal o predomínio sobre as decisões sobre novos loteamentos se manteve nas mãos dos municípios, tanto que, durante o governo Café Filho houve a tentativa de alteração dessa lei o que foi vetada pelo presidente. Na mensagem de veto ele ratifica a preponderância das posturas municipais em definir as condições para novos loteamentos (LEONELLI, 2010).

Durante as décadas seguintes foram amplos os debates de quais eram as soluções para os problemas que se avolumavam especialmente nas áreas periféricas das cidades. Os debates abrangiam as necessidades de melhor definição dos requisitos para ampliação da área urbanizada e como o município deveria se comportar, nascendo a ideia de um “plano de cidade” que contivesse as diretrizes gerais que deveriam ser atendidas pelos loteadores na hora de realizar seus planos de urbanização. Também eram questionados os mecanismos de registros e quais seriam as competências de estados e municípios, estes últimos em posição bem frágil com relação à fiscalização e ao regramento.

No fim dos anos 70 o governo federal promulgou nova legislação que regulamentava o parcelamento do solo para loteamento, focando na parte física da produção do espaço, visando a melhoria da qualidade das novas áreas urbanizadas e corrigindo distorções de expediente.

Com relação ao planejamento através de Planos Diretores, durante a década de 60 houveram alguns embriões de planejamento, que passaram a estar mais presentes nas décadas de 70 e 80, sempre de forma facultativa até que em 1988 a Constituição Federal passou a exigir que o planejamento municipal adotasse essa estratégia diante de algumas características do município (SAULE JR e ROLNIK, 2001).

2.2.1 PLANO DIRETOR

Durante muitos anos os planos diretores eram elaborados sem exigências por parte do governo federal ou estaduais, visando equacionar suas próprias necessidades de crescimento e também devido a haver se tornado polo atrativo de pessoas e investimentos. O Plano Diretor só apareceu como exigência legal com a Constituição de 1988, sendo um dos

itens regulamentados para o cumprimento da política urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

O período anterior à exigência constitucional foi marcado por planos tecnocráticos elaborados por equipes técnicas de diagnóstico, que se baseavam em dados e não faziam nenhuma leitura da realidade instalada nos municípios.

Atualmente o Plano Diretor é exigência Constitucional e seu conteúdo deverá trazer os elementos necessários para que o solo urbano cumpra sua função social. Essa função é o que se entende pelo aproveitamento da propriedade urbana de forma que sirva para a promoção do bem comum de toda a comunidade.

Hoje a Lei Federal 10.257/01 que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição delimita que o plano diretor deverá trazer os instrumentos necessários para aplicação de política urbana. Ele deverá delimitar as ações que serão tomadas para a implementação dessa política e especificar os instrumentos que serão utilizados (BRASIL, 2001).

Podemos entender que o plano diretor irá trazer os mecanismos que o município poderá utilizar para alterar as regras do jogo no mercado imobiliário, sendo em especial citarmos o *Parcelamento, Construção e Utilização Compulsórios*, o *IPTU progressivo no tempo* e a *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Todos serão tratados de maneira específica mais adiante.

O conteúdo do plano vai orientar a população e servir de parâmetro para podermos saber se o solo urbano e os imóveis neles instalados, estão ou não cumprindo a sua função social.

Para o nosso estudo é importante rever que neste plano é fixado o perímetro urbano. Esse item aponta qual é a área do território do município que será destinada para o uso urbano, sendo que normalmente está incluso nele o território já consolidado e legalmente constituído. Ele traça a fronteira do que é solo urbano e do que é solo rural, e a partir disso determina também o que é solo urbanizável, pois para atendimento da lei federal de parcelamento do solo a área objeto de novo loteamento deverá estar inclusa em área urbana ou de expansão urbana.

2.2.2 LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO

A legislação urbana que podemos definir como análoga à de parcelamento do solo regia inicialmente as condições para abertura de ruas. O foco era quais as condições para

abertura de novas ruas e qual a sua largura, a imposição de fiscalização de obediência ao alinhamento das casas para manter a regularidade da via, e a obrigação de caiamento de paredes e muros divisórios dentro da cidade, com fins estéticos de manter o seu “aformoseamento” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1872).

Essa legislação se dava sempre a nível local, sem a interferência dos governos federal e provincial. As câmaras municipais desenvolviam a legislação que iria reger as posturas do município e esta era submetida ao governo das capitanias e posteriormente provincial. Após aprovado nesta instância, passava a ser aplicada por funcionários contratados pela câmara (BRASIL, 1828).

Nossa pesquisa junto aos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo revelou que em 1872 era denominado como “arruador” a pessoa (ou pessoas) responsável pela abertura de novas vias, sendo que estas tinham como imposição a largura mínima de 14 metros e a obrigação que seguissem o alinhamento norte-sul e leste-oeste (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1872).

Durante esse período as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo foram as que mais dedicaram legislação ao assunto, isso provavelmente pelo crescimento acentuado pelo qual ambas passaram, sendo que para o Estado de São Paulo, a partir de 1894 foi adotado um código sanitário que trazia orientações de higiene principalmente para edificações. Com relação ao parcelamento do solo, replicava a ideia anterior que parcelar o solo era abrir ruas e praças.

Posteriormente, o governo de Getúlio Vargas prestou um serviço no que tange à modernização da administração pública brasileira, e é durante a década de 30 que ocorre a profissionalização da administração pública de acordo com técnicas científicas aplicadas em outros países.

No campo que estamos estudando recaíram dois itens importantes que se transformaram em decretos-lei e que não pautavam as ações do governo, além de um terceiro que pautava a ação governamental. Os dois primeiros foram a lei de parcelamento do solo de 1937 e a lei do inquilinato de 1942. O segundo item foi a criação de condições de captação de recursos massivos para investimento em habitação popular através dos Institutos de Aposentaria e Pensão de diversas categorias profissionais.

Segundo Leonelli (2010) existia um artigo no código civil da época que permitia o arrependimento da venda por parte do proprietário antes da assinatura da escritura, sendo que isso era utilizado muitas vezes de forma inescrupulosa por pessoas que utilizavam esse mecanismo para reaver lotes comprados a prazo e que haviam se valorizado. Isso acontecia

após algum tempo da venda, quando o lote já havia se valorizado devido as condições naturais do mercado de incremento e melhoria da infraestrutura do entorno.

No momento em que o decreto-lei 58/37 foi implementada o Brasil já caminhava a passos rápidos em um processo de urbanização de sua população, com o direcionamento de grandes massas de trabalhadores para os grandes centros urbanos em busca de melhores empregos e melhores condições de vida (LEONELLI, 2010).

Durante esse período e principalmente na década de 50 muitas cidades que experimentaram um crescimento acentuado tiveram de lidar com o problema dos loteamentos clandestinos, visto que a legislação federal não dava os instrumentos necessários para coerção dessa prática (VICOLA, 2007).

Aparentemente essa permissividade quanto à ocupação da periferia em loteamentos clandestinos vinha como para complementar a incapacidade dos mercados formais de produção de moradia própria e de locação em oferecer moradia em quantidade aos interessados (LEONELLI, 2010).

Uma crítica que é feita ao Decreto-Lei 58/37 é a ausência de referências quanto a parte formal dos loteamentos. A pesar de haver uma intervenção do Estado nas relações comerciais, não houve essa mesma intervenção com relação à parte formal dos loteamentos, ficando para os municípios regulamentar esse conteúdo.

Pode não parecer evidente, porém a legislação federal de parcelamento do solo foi criada exatamente para regular uma relação mercadológica. Essa lei visa especialmente o setor de loteamentos por dois motivos: dentro do ciclo de produção desse setor essa é uma atividade primária e essencial dada a característica intrínseca da matéria prima, e também que a aquisição do lote era e ainda é na maioria das cidades o ingresso à habitação própria (LEONELLI, 2010).

Um problema sério causado por essa legislação foi o descontrole na fiscalização dos loteamentos, pois o decreto-lei regulava a transação comercial e não exigia que o loteamento já estivesse aprovado para registrá-la. Soma-se a isso a falta de planejamento de longo prazo e a legislação de uso do solo inadequada ou insuficiente, ainda com aquele espírito de regulamentar a largura das ruas ou o comprimento de quarteirões.

Em 1967 foi publicado o Decreto-Lei 271 que delineava a diferença entre loteamento e desmembramento, além de dar um primeiro indicativo de área urbana, permite a concessão de terrenos públicos, e reitera que o direito de parcelamento do solo é concedido pelo estado e não um direito natural exercido pelo proprietário de terras (BRASIL, 1967).

Em 1979 foi aprovada a Lei Federal 6.766 que dava as diretrizes necessárias para a realização de um loteamento. Essa lei é um marco que separa dois momentos, pois ela atualiza as relações contratuais entre vendedor e comprador e também delimita aspectos relacionados com dimensão mínima de lotes,

Outro ponto que as duas legislações esclarecem é a definição da subdivisão de uma gleba em lotes com a abertura de vias e sem a abertura de vias. No primeiro caso se trata de loteamento e no segundo se trata de desmembramento.

A lei de 1979 também delega poder aos estados e municípios de complementarem a legislação fixando índices urbanísticos e demais requisitos como dimensionamento de lotes e áreas para instalação de equipamentos públicos.

2.2.3 LEGISLAÇÃO DE USO DO SOLO

Embrionariamente, quando as cartas régias que permitiam a criação de novas povoações identificavam quais eram as condições mínimas que estas deveriam atender para sua instalação (o pelouro, a casa de câmara e cadeia, e a igreja com sua praça), já se delimitava de maneira primitiva um uso para o solo. Isso também se reflete de certa maneira quando se distinguia qual seria a abrangência do território do município (termo) e ali definia onde seria o rossio (REIS FILHO, 1968).

O rossio era área demarcada para pastagem, para coleta de lenha pelos mais pobres, mas também era área de expansão do núcleo da vila.

O instrumento básico para os municípios era o código de Posturas Municipais, documento que teve suas primeiras expressões no império após a constituição de 1824 e que atravessou a Proclamação da República, chegando até o século XX. Durante a primeira parte do século passado esses códigos incorporaram a distinção de áreas destinadas para residências e comércio baseado na largura da rua, sendo que indústrias deveriam ser construídas junto a logradouros mais largos (VICOLA, 2007).

Devemos lembrar aqui que grande parte das modificações introduzidas no município de São Paulo foram sob a administração do Eng. Luiz Inácio de Anhaia Mello, que no início da década de 30 consolidou a ideia de zoneamento por áreas e regiões e não por largura de vias, sem com isso determinar localização geográfica na cidade. Boa parte destas inspirações vinham do urbanismo praticado nos Estados Unidos da América.

2.2.4 LEGISLAÇÃO DE EDIFICAÇÕES

Juntamente com a legislação de costumes também era definida a legislação que regulamentava as distâncias para as ruas e em alguns casos as formas da edificação. Primariamente a legislação cobra apenas disposições de expediente, como por exemplo que as portas e janelas localizadas no alinhamento com a rua não abrissem para fora e sim para dentro do imóvel, provavelmente para evitar transtornos.

Para o Estado de São Paulo foi criado o primeiro código sanitário em 1894, que com relação as edificações traziam pequenas disposições sobre a salubridade e higiene, orientação dada na época pela quantidade de moléstias que afetavam a população. O código não entrava em aspectos formais correlacionados com o uso que seria exercido como ocorre modernamente.

Além dessa legislação continuava em vigor as posturas municipais como principal fonte do regramento sobre edifícios.

Com o aumento da densidade demográfica de São Paulo durante os anos 20, a cidade passou a produzir legislação mais adequada que abarcava maiores especificidades, caso do código Artur Saboya de 1929, que trazia em seu corpo orientações formais com relação à edificação, ligadas ao dimensionamento do pé-direito de acordo com o uso da edificação e alturas máxima e mínima obrigatória, dependendo da região da cidade.

Ainda está em vigor no estado de São Paulo o código sanitário de 1978 que delimita as necessidades de higiene e limpeza para diversas atividades, esse documento pode ser complementado, como é o caso de São José dos Campos, por um código de edificações local.

2.2.5 LEGISLAÇÃO DE CONDOMÍNIOS

A lei federal 4.561 de 1964 ainda hoje é o instrumento utilizado para disciplinar a venda e compra de edificações construída em regime de condomínio. Ela é utilizada pelos incorporadores imobiliários para viabilizar empreendimentos com unidades vendidas em terrenos onde não se distingue a propriedade individual do solo.

Ela abrange indistintamente edificações residenciais (prédios de apartamentos e condomínios horizontais) e edificações comerciais, a regra é que o terreno seja dividido fracionadamente e de maneira indistinta uma fração de outra, sendo que isso não configura parcelamento do solo e sim propriedade comum. (CORDEIRO FILHO, 2011)

Essa legislação foi criada para regulamentar a propriedade dos imóveis dessa categoria, e está junto com uma série de medidas de modernização do mercado implementadas na reforma do estado iniciada pelo regime militar (VARGAS, 2014). Entre as medidas estava a implementação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a Criação do Banco nacional de Habitação (BNH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a instituição da correção monetária para contratos habitacionais e a Lei de Mercado de Capitais. Ainda segundo Vargas, essas medidas tiveram caráter de dar suporte financeiro, para viabilizar negócios de longo prazo (2014, p. 154).

2.3 AS CARACTERÍSTICAS DO SOLO ENQUANTO MERCADORIA

2.3.1 AS CARACTERÍSTICAS INTRÍNSECAS

Conforme ensina Cafiero (1987), podemos entender Mercadoria como algo, normalmente um objeto, que foi produzido pela soma: do capital aplicado nos meios de produção, da transformação de matérias primas e da força de trabalho de quem produziu a mercadoria. Além disso a mercadoria deve ter concomitantemente duas propriedades, o seu valor de uso e o seu valor de troca.

Grosso modo, o valor de uso é a capacidade que a mercadoria guarda em si mesma de ser utilizada, é uma qualidade que não pode ser reproduzida por outro tipo de mercadoria. Por exemplo, um martelo tem como característica intrínseca a de pregar pregos, diferente de um martelo de carnes, que tem como característica ser utilizado para amaciar carnes. Este valor é dado pelo interesse que os indivíduos têm naquele objeto, um martelo, seja de carne ou de pregos, tem muita utilidade em qualquer residência, diferente de um martelo de borracheiro, que só tem interesse para quem trabalha concertando pneus.

Já o valor de troca é a capacidade que uma mercadoria guarda em si mesma de ser interessante para diversas pessoas em ser utilizada, isso faz com que ela troque de mãos e passe a ter os dois valores. O mercado e a comercialização nascem quando essa relação de interesse em utilizar uma determinada mercadoria faz com que ela troque de mãos, pois passa a haver também um interesse de troca.

O solo por si só não deveria ser considerado mercadoria, pois não é produzido e não se reproduz. Porém a característica de valor de uso que este carrega faz com que, por determinados fatores que levam esse objeto a ser desejado para diversas finalidades, haja também o valor de troca (Harvey, 1980). Esse é o ponto que acaba por equiparar o solo à

mercadoria. No entanto essa transformação só é possível quando não há monopólio na propriedade e fornecimento do solo, ou quando existe o monopólio (geralmente estatal), porém as transações relativas ao uso de superfície e à edificação são permitidas entre particulares.

Nosso produto é constituído também de qualidades que são atribuídas ao solo por sua condição de elemento natural. O primeiro é que, exatamente por ser um elemento disponível na natureza, ele é irreproduzível, não existe condição que possamos adotar para produzir solo natural em maior quantidade da já existente, e o restante de suas características deriva disso. Não é um ‘bem’ perecível, pois ele é indestrutível com caráter perpétuo, por isso não é considerado bem de consumo, depois que o adquirimos o seu ciclo de utilidade pode transcender as décadas. É finito e limitando em duas instâncias, com relação as suas próprias dimensões espaciais, que se acabam, e também em sua disponibilidade, pois dentro de uma zona urbana existe uma quantidade máxima, que após consumida, finda-se. Não se desloca no espaço, o que imprime duas situações, a primeira é a que sua localização é única, a segunda é que o consumidor vai até a mercadoria, e não o contrário (Harvey, 1980).

Ainda quanto à localização, nenhuma porção de terra pode reproduzir a localização de outra, por mais próxima que esteja uma da outra ela sempre será parecida, mas nunca a mesma (ECKERT, 1990).

Quanto a sua utilidade, existem fatores que impedem que a utilidade seja idêntica, como a legislação que afeta o solo, a característica físico-química daquele solo e seu subsolo, sua formação morfológica, entre outras (ECKERT, 1990).

Essa característica acaba condicionando as ações dos agentes que, consciente ou inconscientemente, são impelidos pelas forças e pressões resultantes da dinâmica de utilização e manipulação desse produto. Pode-se até concluir que a maioria das mazelas sociais das médias e grandes aglomerações humanas advém da malversação e manipulação indiscriminada do solo disponível (ECKERT, 1990).

2.3.2 A “PRODUÇÃO” DO SOLO URBANO

Os processos pelos quais um lote passa até ser integrado ao tecido urbano fazem parte de todo um mecanismo utilizado para prover de mercadoria o mercado imobiliário.

Em contradição à noção antiga de que a área urbana terminava com o fim das ruas ladeadas por casas e a passagem para fora dos muros, atualmente a linha definida em lei é a que se adota para determinar essa transição.

Modernamente o processo se inicia com a primeira conversão que é a do solo rural em solo urbano, porém o processo não acontece de imediato. Essas novas áreas incorporadas ao perímetro urbano, grosso modo são denominadas “gleba”. Geralmente se situam em localizações lindeiras ao perímetro urbano fixado e, conforme a cidade vai se expandindo (AMADEI, 2012).

A partir daqui essa área está apta à segunda conversão, a de massa uniforme (gleba) em lotes através do parcelamento, que poderá ser um loteamento ou um desmembramento. Nesse instante essa área passa a se integrar ao meio urbano e é a partir daqui que se imprime ao lote suas diversas características que irão alterar o conjunto ao qual ele agora se encontra integrado (AMADEI, 2012).

2.3.3 O USO DO SOLO URBANO

Uma mercadoria que é produzida deve ser dimensionada e quantificada, com suas características descritas. O mesmo passou a ocorrer com o solo urbano quando esse virou mercadoria, passou a ser necessária uma descrição mais específica para quantificar o que se estava comercializando. Isso vem de uma padronização que serve de referência para o controle do mercado (ECKERT, 1990).

Os processos pelos quais um lote passou até ser integrado ao tecido urbano fazem parte de todo um mecanismo utilizado para prover de mercadoria um setor dos mais fundamentais para a existência da cidade.

Quando o solo passa a integrar o tecido urbano são impressas nele uma série de características que se somam e se sobrepõem às características naturais desse produto. O interessante é que as características naturais que o tornam único não são passíveis de manipulação, porém as características jurídico-legais concedidas pela sociedade através do Estado são (ECKERT, 1990).

Essas características atribuíveis ao solo é que são objeto e causa de manipulação, disputa e impulsionam a valorização do imóvel, visto que é através delas que o valor de troca e o valor de uso acontecem e se manifestam (ECKERT, 1990).

O uso do solo que é imprimido acaba por refletir os diversos interesses que o circundam, seja o solo público onde irão ser instaladas as vias de circulação e as praças e avenidas, seja o solo particular onde será permitido o exercício de atividades através da disciplina do direito de propriedade (VARGAS, 2014).

Não há nenhuma característica do solo, fora o direito de propriedade, que não seja atributo legal concedido pela sociedade através do poder público, mormente pela administração local. E esse ponto também faz parte daquela ideia de solo como mercadoria e está intrinsecamente ligado ao valor de uso e ao valor de troca que esse carrega (VARGAS, 2014).

2.3.4 A VALORIZAÇÃO

O solo urbano tem sua valorização ancorada em alguns fatores, em primeiro lugar os preços sobem a partir das áreas mais periféricas em direção aos centros.

Num segundo momento a valorização ocorre por conta da infraestrutura disponível no local, seja a parte física de comodidades – água, coleta de esgoto, energia, iluminação pública, asfaltamento e etc – seja pela quantidade e qualidade dos serviços oferecidos pelo comércio e pelas instituições. A oferta de emprego também se coaduna nesse fato (ECKERT, 1990).

Posteriormente a capacidade do solo uso em receber diversificados usos perante outro mais restrito faz com que o solo se valorize ou se deprecie. A diferença de preço entre dois lotes ocorre perante a capacidade de um em dar retorno ao capital investido, de acordo com as possibilidades dadas pela lei (ECKERT, 1990).

Outro ponto que trabalha a valorização é o incremento que a localização recebe independente da infraestrutura já instalada, sendo que essa valorização é vegetativa e decorre da simples localização (JARAMILLO, 2003).

2.3.5 ESPECULAÇÃO

Tradicionalmente o processo especulativo é visto como o aumento desmesurado dos preços da mercadoria. Mas isso pode ser derivado de um processo inflacionário mais forte no setor de materiais de construção e também de sua mão de obra.

A especulação imobiliária ocorre com base no poder de monopólio dos proprietários de solo, e esse fato ocorre através da retenção do solo disponível, causando com isso a manipulação de preços (ECKERT, 1990).

2.3.6 OS ATORES ENVOLVIDOS NA PRODUÇÃO E CONSUMO DO ESPAÇO URBANO

Podemos delinear quem são os atores envolvidos nesses processos através do trabalho de Harvey, em que ele analisa o mercado de moradia.

Ele estratifica em seis participantes dessa forma:

- a) Os *usuários de moradia*: são os que consomem o imóvel e não a possibilidade de ganhos com ele. Para esses o imóvel não é primariamente uma mercadoria, mesmo que advenha renda do imóvel.
- b) Os *corretores imobiliários*: são os que trabalham intermediando as transações no mercado e buscam reter para si parte da valorização conseguida pelos proprietários de imóveis.
- c) Os *proprietários*: são os que adquirem o imóvel como mercadoria, não importando a envergadura do investimento. Esse aspecto é bem particular por que a ideia pode ter dois aspectos: a realização de um retorno imediato com a aplicação de recurso que trará uma rentabilidade mensal; ou a ampliação de patrimônio a longo prazo através da compra financiada com a subsequente locação do imóvel.
- d) Os *incorporadores*: são os que realizam a construção habitacional e disponibilizam unidades no mercado para que os três atores anteriores tenham o produto necessário para exercer o seu poder de opção no mercado.
- e) As *instituições financeiras*: são os que provêm os capitais necessários para os usuários, os proprietários e os incorporadores realizarem seus negócios.
- f) As *instituições governamentais*: são os poderes políticos que intervêm no mercado de maneira direta (produzindo moradia) ou de maneira indireta (fomentando financiamento e facilidades fiscais para incorporadores, instituições financeiras e a indústria de construção em geral, mas principalmente imprimindo os usos ao território).

2.4 DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ESPECULAÇÃO

Existe um princípio que orienta que qualquer dos instrumentos urbanísticos de política urbana deverá estar previsto no Plano Diretor do município e deverá estar regulamentado (SAULE JR. e ROLNIK, 2001).

As razões são simples, em primeiro lugar a política urbana será pactuada no Plano Diretor e ela deverá ser a expressão do que a sociedade entende como a função social da terra. O plano serve para a sociedade acompanhar se o uso da propriedade urbana está realmente atendendo sua função social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Basicamente esses instrumentos tem função tributária, porém os efeitos são sentidos nas alterações que ocorrem no meio urbano. Eles desacomodam os capitais que prejudicam o bom andamento do desenvolvimento da cidade (MIN. DAS CIDADES, 2005).

Temos que ressaltar para todos os casos que solo particular urbano tem função essencialmente urbana, portanto não cabe a manutenção de grandes glebas com criação de animais ou produção agrícola dentro do perímetro urbano. Junto a isso a de se avaliar que os instrumentos têm função apenas coercitiva, para que o mercado não fique estagnado por conta do exercício prejudicial do direito de propriedade, e que eles não devem ser utilizados de maneira alguma de forma que transfira o patrimônio privado para a fazenda pública, ou pior, para transferir forçosamente patrimônio de um particular para outro (ECKERT, 1990).

2.4.1 PARCELAMENTO, USO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA (PEUC)

Quando fica constatado pela administração pública que o aproveitamento de determinada propriedade não está atingindo o mínimo definido em lei o município poderá oficializar o proprietário que ele deverá, de acordo com o que foi definido para a região, realizar às usas expensas o maior adensamento através de construção em terreno ocioso ou parcelamento e venda de gleba ociosa (SAULE JR. e ROLNIK, 2001).

É fixado em lei federal o regime de funcionamento deste instrumento conforme extrato que segue:

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1o Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2o O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3o A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

É bom ressaltar que esse instrumento não deve ser utilizado de forma indiscriminada, colocando no mercado lotes ou unidades habitacionais muito além da capacidade de absorção que o mercado local tenha (MIN. DAS CIDADES, 2005).

2.4.2 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Existe uma sucessão nos instrumentos de coerção aplicados pelo município, sendo que a progressividade do IPTU só deverá ser aplicada no caso de proprietário de terras não atender ao que foi apelado quanto à edificação ou parcelamento compulsórios (SAULE JR. e ROLNIK, 2001).

Esse mecanismo é utilizado para forçar o uso de imóveis que estão retidos em mãos de especuladores através da majoração do imposto sobre a propriedade. Ele deve anteceder outros instrumentos que podem também serem aplicados, funcionando como uma espécie de marcador que vai carimbar os terrenos que estão atrapalhando o desenvolvimento do município.

Ele é essencialmente fiscal e recai sobre o valor financeiro do imposto pago aos cofres públicos.

A lei federal fixa este instrumento da seguinte maneira:

Seção III Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Findo todos os prazos e os recursos decorrentes do direito administrativo o imóvel poderá ser objeto de desapropriação para fins de reforma urbana. Essa desapropriação só acontece após a utilização dos dois mecanismos já enunciados.

É necessário também ter em mente que o IPTU progressivo é uma ferramenta tributária e coercitiva e não deve ser utilizada em hipótese alguma com a finalidade de melhoria da arrecadação ou para “tapar buracos” da administração perdulária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

2.4.3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Esse instrumento apresenta um outro tipo de possibilidade de interação do mercado imobiliário com a administração pública, pois ele age de forma arrecadatória, mas com finalidade estabelecida.

Essa arrecadação vem da sobrevalorização do solo que acontece com os investimentos públicos e serviços públicos prestados no entorno do terreno. Essa sobrevalorização vem principalmente da atribuição de usos pelo Estado ao imóvel.

Os investidores são atraídos pela expectativa de poder embolsar essa sobrevalorização e esse instrumento serve como corretor dessa discrepância, direcionando parte desse valor que antes seria direcionado para os setores privados, para que sejam feitas melhorias na cidade, através da composição de fundos para desenvolvimento habitacional por exemplo.

Este instrumento, de todos o que é mais requintado e com maior mobilidade, é fixado da seguinte maneira na lei federal:

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Esse instrumento vem da ideia do ‘solo criado’. Partindo do princípio que toda a edificação é dependente de solo para ser construída e que o solo não pode ser aumentado em sua quantidade e dimensões, todas as vezes que a edificação ultrapassa em sua área total a área do terreno, é como se esse excedente precisasse de um solo adicional para existir. Esse também é o conceito de densidade para as edificações, quanto maior o número de vezes que a edificação repete a área do terreno onde está instalada, maior é a densidade da construção.

Sobre esse conceito é que é formulada a outorga onerosa, pois tudo o que é construído além da área do próprio terreno passa a ser uma concessão que a sociedade faz àquela edificação através do Estado. Isso impacta em custos para a sociedade e o retorno financeiro através da retenção de parte da sobrevalorização que esses terrenos alcançam para posterior aplicação na infraestrutura urbana, é o que justifica sua aplicação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

3. PERCURSO METODOLÓGICO

3.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada através de levantamento bibliográfico com o estudo sistematizado da mesma, baseada em livros de autores reconhecidos, dissertações e teses, artigos publicados em revistas científicas, legislação pertinente ao tema em vigor ou não, plantas de loteamento, mapas e imagens de satélite.

Para a pesquisa de dados referentes ao município em questão foi consultada publicação técnica oferecida pela própria instituição para os anos de 2012 e 2016 intitulada São José em Dados, disponível em meio eletrônico no portal do município. Tivemos acesso também ao estudo que embasou a publicação do documento. Aparentemente faz parte desta publicação dados provenientes do IBGE, EMPLASA além de outras instituições.

Baseado no caráter de trabalho com levantamento de dados bibliográficos voltados para resolução de uma questão existente (“questão da pesquisa”), este trabalho assume o caráter de pesquisa aplicada.

Por conseguinte, a pesquisa assumirá um caráter geral de cunho exploratório, por procurar ampliar o conhecimento referente à área, tanto nos aspectos históricos quanto nos aspectos fenomenológicos.

3.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados ocorreu através da leitura, análise e compilação do material bibliográfico que foi reunido, material este que está disponível basicamente na forma impressa e por meio digital, este último na rede mundial de computadores, em acesso público.

Dos documentos técnicos fornecidos pela prefeitura foram retirados os dados gerais sobre a população e sua evolução no tempo, e dos estudos para a publicação destes documentos foram consultados os dados sobre o Setor Socioeconômico 19 – “Jardim Aquarius” e seus subsetores 19.1, 19.2, 19.3 e 19.4.

Foi consultada também a base de dados do Sistema Integrado de Receita e Fiscalização – SIRF utilizado pelo município para compilar os dados mobiliários e imobiliários. Foram extraídas duas amostras de preço por metro quadrado localizadas em loteamento urbano regularmente implantado dentro do setor 19, subsetor 19.4, a primeira para análise da evolução do preço do solo e a segunda para análise da evolução do preço da área

construída das edificações, por metro quadrado de edificação padrão médio. Essa base de dados deriva da Planta Genérica de Valores utilizada para a formulação do IPTU e foi implantada em 1999 com os preços vigentes à época, e sua primeira atualização tendo como referência pesquisa de mercado realizada em 2009 por conta da Lei Complementar 407/09, por isso existe uma discrepância entre o ano de 2008 para o ano 2009. Essa discrepância se explica pela formulação da atualização arbitrada abaixo da inflação.

As imagens de satélite utilizadas foram extraídas da base de dados gratuita oferecida através do *Google Earth*TM.

Os dados dos loteamentos regulares foram extraídos das plantas de aprovação disponíveis na mapoteca da Secretaria de Gestão Habitacional e Obras.

Os dados referentes a zona de uso foram extraídos do mapa de zoneamento urbano anexo às leis 1.606/1971, 2.263/1980, 3.721/1990, LC, 165/97 e LC 428/10 disponível junto à Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade através de arquivo eletrônico formato DWG.

O levantamento das áreas do setor 19, bem como das glebas sem utilização, foram feitos manualmente pelo autor através do mapa de zoneamento da LC 428/10 utilizado pelo município no sistema AutoCADTM.

A estimativa de lotes vazios e ocupados nos anos de 2000 e 2010 levou em consideração o histórico de emissão de habite-se até o ano 2000 e para o ano 2010 foi realizada contagem dos lotes vazios no início do ano através de imagem aérea.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDOS

3.3.1 ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO

O local de estudo escolhido é o município de São José dos Campos, localizado na região Metropolitana do Vale do Paraíba, região leste do estado de São Paulo (vide Figura 1, folha 38), distando 88,5 km da capital do estado. Conta com uma área total de 1.099,409 km², da qual 353,900 km² fazem parte da área urbana e os outros 745,700 km² fazem parte da área rural, abrangendo uma população estimada pelo IBGE para o ano de 2015 era de 688.597 habitantes entre urbana e rural.

O município em estudo teve sua ocupação iniciada em 1590 por atuação de um grupo de padres jesuítas que utilizaram o artifício da requisição de uma sesmaria para criação de gado para ocultar uma missão de catequese de índios.



Figura 1 – Localização de São José dos Campos no Estado de São Paulo. Fonte: Wikipédia.

Posteriormente em 1767 foi instalada a câmara com a eleição dos representantes do povo, em decorrência da elevação do povoado à categoria de vila.

Houve um crescimento no decorrer do século seguinte visto que a vila foi elevada à categoria de cidade em 1871. Esse crescimento aconteceu através das lavouras de algodão e café, e também através da criação de gado leiteiro.

A qualidade dos ares e das águas atraíram muitas pessoas para o tratamento de saúde durante o primeiro quartel do século XX, mas foi a partir da industrialização do país, e também da cidade na década de 50, que a população aumentou vertiginosamente, muito acima do crescimento geral da população do país.

Durante as décadas de 50 e 60 o município assistiu a uma proliferação de loteamentos clandestinos devido à grande afluência de pessoas em busca de emprego e melhores condições de vida (CUNHA, 2018).

Conforme mostra a Tabela 1 a seguir, São José dos Campos foi polo de atração de pessoas durante os anos em que o Brasil experimentou o êxodo do campo para a cidade.

Tabela 1 - Evolução da população urbana em São José dos campos

Ano	Total	Urbana	Incremento
1940	36.279	14.474	-
1950	44.804	26.600	83,80%
1960	77.533	56.882	113,80%
1970	148.332	132.482	132,90%
1980	287.513	276.901	109,00%
1991	442.370	425.515	53,70%
2000	539.313	532.717	25,20%
2010	629.921	615.022	15,50%

Fonte: adaptado pelo Autor de SJC (2016).

Nota: percentual de incremento da população urbana sobre o censo anterior.

Com relação à Renda Per Capita da população ela saiu de R\$ 936,61 no ano de 2000 para R\$ 1.190,96 em 2010 numa alta de 27,16% conforme dados do Ipea (SPU/SJC 2012).

O aumento populacional e de renda do município implica em maiores investimentos realizados na cidade.

Essa expansão da população e crescimento econômico também refletem na ampliação de vagas de trabalho, sendo que o quadro geral de 194.753 pessoas empregadas em 2015 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016) 22% estavam no setor industrial, 20,4% estavam no setor de comércio, 50,7% estavam no setor de serviços e 6,9% no setor da construção, compondo o quadro geral de empregos.

Desde a década de 40, com a criação do Centro de Tecnologia Aeroespacial da Aeronáutica, a cidade vem recebendo investimentos constantes na área de pesquisa, ciência, tecnologia e desenvolvimento.

Isso culminou com a criação do Parque Tecnológico que recebeu investimentos da ordem de R\$1,9 bilhões entre os anos de 2010 e 2015.

Entre os anos de 1994 e 2004 o município teve quadruplicado o valor de investimentos particulares feitos em seu parque industrial, com a instalação de novas empresas e a estabilização das já existentes.

O município tem sua área urbana dividida em seis regiões, Centro, Norte, Leste, Sudeste, Sul e Oeste, conforme demonstrado no mapa da Figura 2, folha 40.

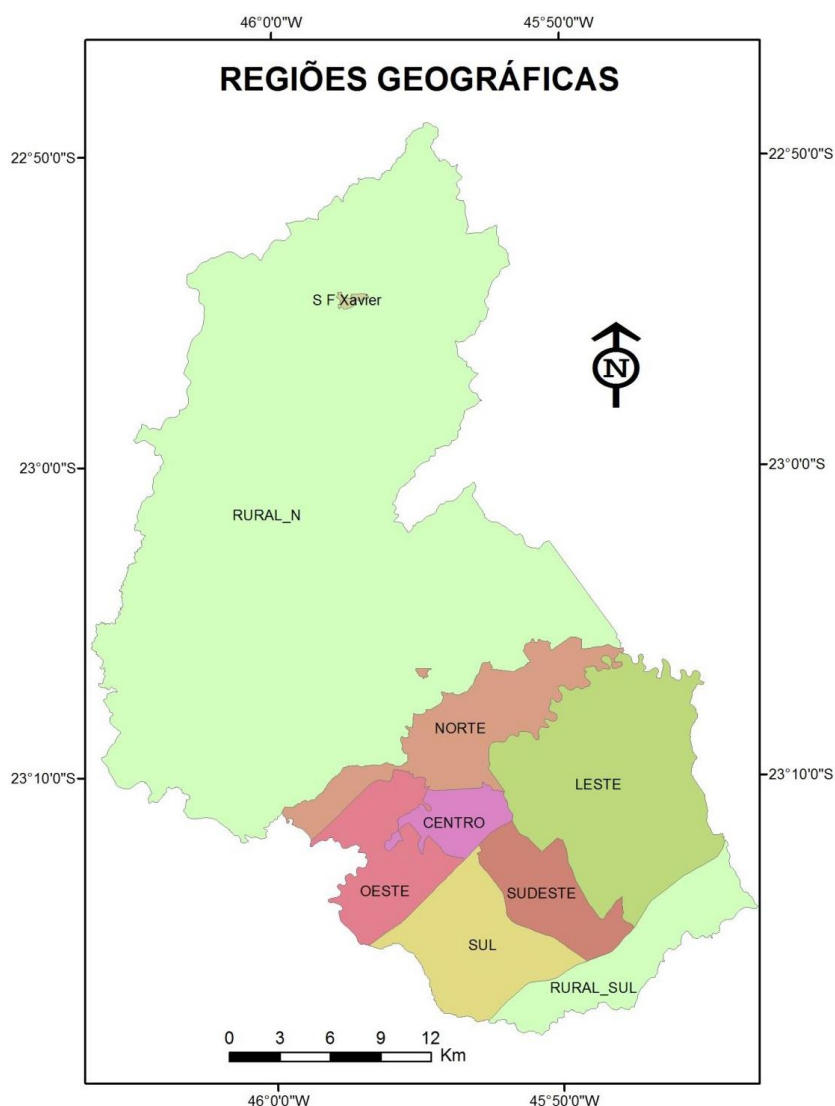


Figura 2 – Divisão das Regiões Geográficas do Município. Fonte: São José dos Campos (2012).

3.3.2 ASPECTOS DO SETOR SOCIOECONÔMICO 19 – JARDIM AQUÁRIUS

Para melhor embasar nosso estudo delimitamos uma porção do território para levantamento de dados mais específicos, sendo que a área foi delimitada através de seleção dentre os setores socioeconômicos definidos pelo município em conjunto com o IBGE. Foi escolhido o Setor 19 Jardim Aquários por suas características de histórico de ocupação e de estabilidade de território, sendo que o mesmo não teve alterações com diminuição ou soma de áreas. Por estar envolvida por uma área já consolidada e por acidentes naturais e geográficos, a probabilidade é que se mantenha assim, podendo ser utilizado no futuro para novas verificações.

Conforme a Figura 3, folha 41, é possível verificar que o setor 19 está inserido na região Oeste do município, em fronteira com as regiões Centro e Sul.

Foram extraídos do Estudo Sobre a Base de Dados do IBGE do Censo 2010, documento técnico interno da Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de São José dos Campos, os dados acerca deste setor e seus subsetores 19.1, 19.2, 19.3 e 19.4.

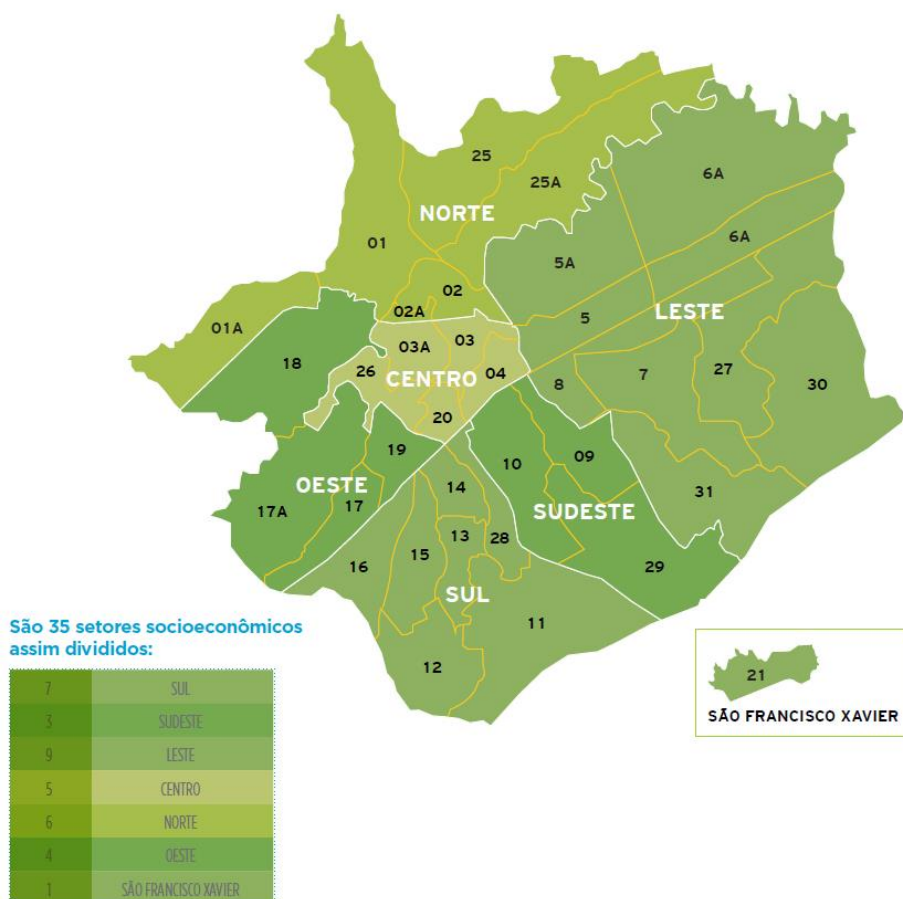


Figura 3 – Divisão das Regiões Geográficas do Município. Fonte: São José dos Campos (2012).

A Região Oeste conta com a maior taxa de crescimento total no período 2000-2010, conforme dados da Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Crescimento população urbana por região geográfica				
Região	2000	2010	Incremento	Percentual (1)
Centro	70.701	72.115	1.414	2,00%
Leste	136.274	160.990	24.716	18,14%
Norte	55.157	59.800	4.643	8,42%
Oeste	25.294	41.163	15.869	62,74%
Sudeste	38.792	45.800	7.008	18,07%
Sul	200.025	233.536	33.511	16,75%
Total	526.243	613.404	87.161	16,56%

Fonte: Adaptado pelo autor de SJC (2012).

Nota: (1) O percentual foi calculado com o incremento da população frente ao apurado em 2000.

O Setor 19 denominado “Jardim Aquárius” é composto por quatro subsetores formando um bom estudo de caso por suas características geográficas e fáticas. Todo o setor tem seu território margeado por situações geográficas que impedem sua expansão com a inclusão de áreas lindeiras. A oeste ele se encontra interrompido por área de preservação ambiental que não aceita ser loteada, ao sul conta com loteamento já consolidado e que tem setor censitário próprio. As outras bordas são definidas através da via expressa Av. Jorge Zarur em conjunto com o ribeirão Vidoca ao norte, e a leste pela rodovia Pres. Dutra.

Subsetor	2000	2010	Incremento	%
19.1 - Jardim Colinas	2.413	2.466	53	2,2%
19.2 - Jardim Aquárius e Bosque Imperial	1.478	1.654	176	11,9%
19.3 - Residencial Sunset Park	190	580	390	205,3%
19.4 - Pq. Res. Aquárius, Jd. Altos do Esplanada, Jd. Cassiano Ricardo, Royal Park	1.960	10.852	8.892	453,7%
Total	6.041	15.552	9.511	157,4%

Fonte: Adaptado pelo autor de SPU/SJC (2012).

O cenário de crescimento populacional para os subsetores 19.1 e 19.2 são semelhantes, visto se tratarem de loteamentos destinados para residências térreas isoladas em lote, e que estavam praticamente consolidados já em 2000. No setor censitário 19.3 temos o loteamento Residencial Sunset Park, também com sua ocupação estabilizada e baixa oferta de lotes vagos, porém em 2010.t

Com relação aos valores verificamos no ano de 2009 uma correção na Planta Genérica de Valores do município, documento técnico com amostragem de preços de mercado utilizada para a formulação dos valores pagos em IPTU. Em valores correntes atualizados pelo IPCA o preço do metro quadrado de terra urbana saiu de R\$ 134,96 em 2000 para R\$ 678,94 em 2010, numa alta de 403,05% considerando o período de 10 anos.

Através da evolução da ocupação estima-se a vacância de lotes nos loteamentos regularmente aprovados e liberados para construção nesse setor no período 2000-2010 que fica demonstrado conforme a Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Quantificação de lotes vagos em 2000 e 2010 por loteamento regular

Loteamento	Área (1)	Lotes (2)	Públicas (3)	Total (4)	2000 (4)	2010 (4)	Subsetor (5)
Bosque Imperial	104.000,00	54.720,00	49.280,00	96	1	1	19.2
Empresarial Taquarí	37.629,59	23.005,72	14.623,87	46	(*)	(*)	19.2
Jd. Altos do Esplanada	20.464,16	10.128,96	10.335,20	4	2	0	19.4
Jardim Aquários	62.416,80	36.356,81	26.059,99	63	1	1	19.2
Jd. Cassiano Ricardo	41.772,30	24.596,33	17.175,97	19	11	3	19.4
Jardim Colinas	794.326,00	364.892,91	429.433,09	900	63	27	19.1
Pq Res. Aquários (6)	782.190,06	427.768,28	354.421,78	278	35	19	19.4
Pq Res. Aquários (7)				283	122	63	19.4
Reserva da Barra	35.139,17	17.926,25	17.212,92	18	(*)	(*)	19.4
Res. Sunset Park	142.232,20	89.091,59	53.140,61	220	66	17	19.3
Royal Park	100.603,35	58.984,47	41.618,88	108	(**)	78	19.4

Fonte: Elaborado pelo Autor por consulta aos mapas de loteamento e contagem através de imagens de satélites 2010 e histórico de emissão de Habite-se.

Notas: (*) Os loteamentos Empresarial Taquari e Reserva da Barra não estavam loteados em 2010. (**) O Loteamento Royal Park foi liberado para construção em 2008. Todos os outros loteamentos estavam liberados em 2000. (1) Área ocupada pela gleba loteada. (2) Área total ocupada por lotes. (3) Áreas públicas somadas ruas, institucionais e verdes. (4) Total de unidades disponibilizadas exposto em unidades de lotes, sendo que 2000 e 2010 contam os lotes sem edificação. (5) Setor censitário 19 estratificado em seus subsetores. (6) Porção do loteamento destinada a residências isoladas no lote. (7) Porção do loteamento destinada a edifícios residenciais e/ou comerciais.

Os loteamentos Bosque Imperial, Jardim Aquários, Jardim Colinas, Residencial Sunset Park e parte do loteamento Parque Resd. Aquários são destinados à ocupação por residências isoladas no lote e estavam consolidados em 2000 com residências construídas ou em fase de construção. Já os loteamentos Jd. Altos do Esplanada, Jd. Cassiano Ricardo, Royal Park e a parte destinada a edifícios residenciais e comerciais do Residencial Jardim Aquarius com média ocupação conforme Tabela 4.

A Tabela 5 a seguir demonstra o período em que os lotes do Setor 19 foram disponibilizados para a construção.

Tabela 5 - Liberação dos loteamentos do Setor 19 por subsetor

Subsetor	Ano
19.1 - Jardim Colinas	1.978
19.2 - Jardim Aquários	1.985
19.2 - Bosque Imperial	1.978
19.3 - Residencial Sunset Park	1.999
19.4 - Parque Residencial Aquários (residencial térreo)	1.990
19.4 - Parque Residencial Aquários (prédios)	1.998
19.4 - Jardim Altos do Esplanada	1.993
19.4 - Jardim Cassiano Ricardo	1.990
19.4 - Royal Park	2.008

Fonte: Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade

Devemos salientar também que três quartos da superfície do subsetor 19.3 estão incluídos em uma gleba que até a presente data não tem perspectiva de entrar no mercado sem que haja notícia de nenhum entrave legal.

Tabela 6 - Estimativa de composição das áreas dos Subsetores 19.1 e 19.2

Caracterização da área	Subsetor 19.1		Subsetor 19.2	
	2000	2010	2000	2010
Período				
Superfície total estimada	951,39	951,39	462,73	462,73
Glebas não ocupadas (1)	66,36	39,89	99,35	28,66
Superfície utilizada (2)	885,03	911,50	363,38	434,07

Fonte: realizada pelo autor sobre contagem.

Notas: (1) Áreas não loteadas ou remanescente de loteamentos e que não receberam nenhum uso no período.(2) Áreas utilizadas em loteamentos formais, grandes empreendimentos como condomínios, shopping centers, hipermercados, universidades, vias expressas, estradas e linhas de transmissão de energia. Estoque estimado em x1.000 m².

Tabela 7 - Estimativa de composição das áreas dos Subsetores 19.3 e 19.4

Caracterização da área	Subsetor 19.3		Subsetor 19.4	
	2000	2010	2000	2010
Período				
Superfície total estimada	779,59	779,59	2.052,76	2.052,76
Glebas não ocupadas (1)	568,78	568,78	447,83	218,74
Superfície utilizada (2)	210,81	210,81	1.604,93	1.834,02

Fonte: realizada pelo autor sobre contagem.

Notas: (1) Áreas não loteadas ou remanescente de loteamentos e que não receberam nenhum uso no período.(2) Áreas utilizadas em loteamentos formais, grandes empreendimentos como condomínios, shopping centers, hipermercados, universidades, vias expressas, estradas e linhas de transmissão de energia. Estoque estimado em x1.000 m².

Tabela 8 - Estimativa de composição das áreas do Setor 19

Período	2000	2010
Superfície total estimada	4.246,47	4.246,47
Glebas não ocupadas (1)	1.182,32	856,07
Superfície utilizada (2)	3.064,15	3.390,40

Fonte: realizada pelo autor sobre contagem.

Notas: (1) Áreas não loteadas ou remanescente de loteamentos e que não receberam nenhum uso no período.(2) Áreas utilizadas em loteamentos formais, grandes empreendimentos como condomínios, shopping centers, hipermercados, universidades, vias expressas, estradas e linhas de transmissão de energia. Estoque estimado em x1.000 m².

O subsetor 19.4 é o que ainda concentrava o maior número de estoques de solo pertencentes a loteamentos formais no final do período estudado.

O subsetor 19.3 é o que concentra o maior número de área bruta não loteada proporcionalmente à sua superfície no final do período estudado, sendo que conservou essa característica do início ao fim do período.

Tabela 9 - Estimativa de composição das áreas do Setor 19

2000	R\$ 134,96
2001	R\$ 137,49
2002	R\$ 144,85
2003	R\$ 153,20
2004	R\$ 164,52
2005	R\$ 166,96
2006	R\$ 170,57
2007	R\$ 171,82
2008	R\$ 175,31
2009	R\$ 697,69
2010	R\$ 678,94

Fonte: Planta Genérica de Valores (SJC).

Notas: 1) Preços correntes atualizados pelo IPCA (IBGE). 2) Amostra de terreno oriunda do loteamento Pq. Res. Aquáriu. 3) Valor por metro quadrado.

3.3.3 ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DE PRODUÇÃO DO SOLO URBANO

Especificamente para o município objeto de nosso estudo conseguimos fazer um pequeno retrospecto através de levantamento de dados junto ao arquivo da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo no que tange ao período Imperial.

No que tange a esse período a vida municipal era regida pelas Posturas Municipais, documento esse onde estava inscrito como a vida coletiva deveria ser regida. Ele trazia as informações sobre abertura de ruas, a limpeza pública, os impostos devidos pelos comerciantes e caixeiros para as atividades econômicas desenvolvidas no município, as atribuições e condutas dos funcionários municipais, em especial os fiscais.

Na prática o município gozava de uma dependência administrativa, pois, a pesar da lei Imperial que permitia a formação das câmaras municipais, essas tinham de se submeter ao governo da província.

A Constituição da República alterou o arranjo de poder e a lei 16 de 1891 deu total autonomia aos municípios.

A partir daí identificamos o primeiro zoneamento de São José dos Campos no ano de 1932 que dividia o município em zonas residência, comercial e senatorial. Essa divisão veio pela necessidade de disciplinar a instalação de sanatórios e segregar os doentes da população em geral, visto que a tuberculose não tinha cura por remédios na época e era muito contagiosa (CHUSTER, 2011).

Em 1938 novos perímetros de zoneamento foram delimitados e essa lei serviu para regulamentar o quarto zoneamento, o industrial, já introduzido como modificação no ano de 1933, e agora ganhando suas próprias feições (CHUSTER, 2011).

O acesso ao arquivo municipal é muito precário e, portanto não conseguimos estabelecer até qual ano as posturas criadas no período imperial vigoraram, certo é que através do trabalho de Cunha (2018) conseguimos verificar que o município teve quatro Planos Diretores desde 1961 até hoje, constatamos que o município teve também quatro leis de zoneamento com as características que temos hoje e quatro códigos de obras na mesma condição, conforme podemos verificar na tabela 05.

Tabela 10 - Existência de legislação por tipo e ano (continua)

Ano	Posturas municipais	Definição de zonas	Perímetro Urbano	Lei de zoneamento	Código de Obras	Plano Diretor	Código Administrativo
1862	X	.	.	.	.	.	.
1872	X	.	.	.	.	.	.
1874	X	.	.	.	.	.	.
1875	X	.	.	.	.	.	.
1876	X	.	.	.	.	.	.
1877	X	.	.	.	.	.	.
1877	X	.	.	.	.	.	.
1877	X	.	.	.	.	.	.
1880	X	.	.	.	.	.	.
1882	X	.	.	.	.	.	.
1883	X	.	.	.	.	.	.
1883	X	.	.	.	.	.	.
1885	X	.	.	.	.	.	.
1886	X	.	.	.	.	.	.
1887	X	.	.	.	.	.	.
1887	X	.	.	.	.	.	.
1887	X	.	.	.	.	.	.
1889	X	.	.	.	.	.	.

Tabela 10 - Existência de legislação por tipo e ano (conclusão)

Ano	Posturas municipais	Definição de zonas	Perímetro Urbano	Lei de zoneamento	Código de Obras	Plano Diretor	Código Administrativo
1932	.	X	.	.	.	.	.
1938	.	X	.	.	.	.	.
1950	.	.	X	.	.	.	.
1954	X	.	.
1961	X	.
1962	.	.	X	.	.	.	.
1964	.	.	X	.	.	.	.
1967	.	.	X	.	.	.	.
1968	X	.
1970	X	.	X
1971	.	.	X	X	.	.	.
1974	.	.	X	.	.	.	.
1979	.	.	X	.	.	.	.
1980	.	.	.	X	.	.	.
1985	X	.	.
1986	.	.	X	.	.	.	.
1990	.	.	.	X	.	.	.
1995	X	.
1997
2003	X	.	.
2006	X	.
2010	.	.	.	X	.	.	.

Fonte: Elaborada pelo Autor. **Nota: 1)** O “X” marca o ano de publicação da lei. **2)** Levantamento da legislação referente ao uso, parcelamento, edificação, planejamento urbano, nos últimos 150 anos, por data de publicação. **3)** Anteriormente a 1932 não encontramos legislação referente a definições de zonas de uso ou planejamento de ocupação para o município.

Verificamos com base na Tabela 10 que ao longo de aproximadamente 150 anos da história do município de São José dos Campos a legislação foi se especializando e se desenvolvendo, saindo de um nível primário de Posturas Municipais e adquirindo o status de uma legislação técnica pelo tipo de documento e contemporânea, por estarem atualizadas.

Em vigor atualmente o município tem:

- a) O Código Administrativo de 1970 (lei municipal 1.566/1970): herdeiro das antigas “posturas municipais”, ele é a constituição do município e traz em seu conteúdo a organização administrativa do município, tanto do executivo quanto do legislativo; as condições de higiene e limpeza exigidas para a vida pública e privada; questões de expediente que não se encontram no código de edificações como obrigatoriedade de muros em terrenos baldios, conservação de calçadas, entre outros elementos que não tem ligação com execução de projetos e obras de edificações, mas que são concernentes a conservação em sua maioria.

- b) O Plano Diretor (lei complementar 306/2006): o quarto plano do município que traz dentro de si a delimitação da política urbana e a delimitação do perímetro urbano.
- c) A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (lei complementar 428/10): que traz as condições para o loteamento e o desmembramento no município, a tipificação dos usos admitidos e proibidos, os índices urbanísticos e definições quanto aos estudos de relatório de impacto no tráfego e impacto de vizinhança.
- d) O Código de Edificações (lei complementar 267/03): traz as condições e normas exigidas para a edificação de prédios particulares e públicos no território do município.

Para os subsetores 19.3 e 19.4 verificamos que o histórico da legislação imprimiu diversos usos ao longo dos anos. A lei de zoneamento de 1971 imprimiu um uso industrial para aquele solo durante toda a década de 1970, que não foi aproveitado com investimentos nesta área.

Durante a década de 1980 foi impresso o uso ZR2 ao solo pela lei 2.263 de 1980, que permitia o uso residencial unifamiliar ou multifamiliar de baixo impacto. Foi nesse período que se iniciaram as tratativas para aprovação dos loteamentos do subsetor 19.4.

Durante os anos 90 o zoneamento que foi impresso ao solo pela municipalidade foi mais generoso, adotando coeficientes até 4,5 para o uso residencial multifamiliar através da lei 3.721 de 1990.

3.3.4 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA LEGISLAÇÃO LOCAL

O Plano Diretor do município traz em seu conteúdo a Subseção VIII em que elenca os seguintes instrumentos de política urbana:

- a) Outorga Onerosa do Direito de Construir
- b) Transferência do Direito de Construir
- c) Direito de Preempção
- d) Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS
- e) Concessão de Incentivo para Implantação de Habitação de Interesse Social
- f) Operações Urbanas Consorciadas
- g) Estudo de Impacto de Vizinhança
- h) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

Todos foram instituídos com a determinação legal de que seriam regulamentados por lei específica, o que não ocorreu em nenhuma das administrações até hoje.

Alguns instrumentos foram transportados para a Lei de Zoneamento atual conforme segue:

- a) Direito de Preempção
- b) Operações Urbanas Consorciadas
- c) Estudo de Impacto de Vizinhança
- d) Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

A pesar de haverem sido melhor detalhados, dos instrumentos transpostos para a lei de zoneamento, somente o último foi regulamentado dentro da própria lei por se tratar de zona de uso, os demais não tiveram legislação que regulamentasse seu uso, sendo que o Estudo de Impacto de Vizinhança é utilizado de maneira precária durante estes anos.

4. CAPÍTULO ANALÍTICO

O presente trabalho partiu do interesse de identificar os atores e elementos que compõem o espaço urbano, sua produção e utilização visando demonstrar a aplicabilidade de instrumentos específicos do Estatuto da Cidade para tratar situações de especulação imobiliária.

Essa construção nasce a partir do entendimento de como o território é apropriado principalmente do ponto de vista legal e fundiário. É necessária essa visão para compreender que a ação de edificar o território implica muito mais que a simples disponibilidade de capital ou visão empreendedora de investimentos.

Ela é decorrência destas duas, mas também da possibilidade jurídica de ocupação do território. Essa possibilidade é construída a partir da ação conjunta dos atores que se beneficiam dessa empreitada.

A pesquisa revelou que a ação coordenada do Estado visando a gestão de seu território é fundamental. Essa ação segundo mostra o trabalho de SAULE JUNIOR e ROLNIK (2001) vem das políticas públicas implementadas e se reflete através da legislação aplicada. Isso deriva do histórico da legislação produzida em São José dos Campos, que teve maior envergadura e maior nível de detalhamento a partir da década de 50, sendo que as políticas públicas inscritas em lei apareceram com os Planos Diretores no fim desta década.

Foi verificado também que existem pelo menos dois mecanismos que são utilizados para a alteração de valor dos imóveis em atuação nessa região. A tabela 9 demonstra que o preço por metro quadrado do terreno urbanizado quadruplicou no período 2000-2010, e as tabelas 6 a 8 demonstram que o estoque geral de solo contido em glebas não urbanizadas caiu de 27,84% para 20,17% no mesmo período. Face a isso a tabela 3 mostra um crescimento geral da população para o setor 19 da ordem de 157,4% no interstício 2000-2010. A tabela 4 mostra que os lotes vagos nos loteamentos regulares reduziram aproximadamente 50% no período estudado. As maiores mudanças ocorreram no subsetor 19.4, que teve a superfície de glebas não urbanizadas reduzida em 50% (vide tabela 7) enquanto os loteamentos regulares que o compõem tiveram a redução dos lotes disponíveis aproximadamente na mesma razão.

Nesse ambiente onde em 10 anos houve um consumo do disponível de forma expressiva, encontramos o subsetor 19.3 que não teve decréscimo algum da área de glebas não loteadas, enquanto o consumo de lotes disponíveis para construção nesse subsetor foi o mais rápido, na ordem de 74,14%.

Num primeiro momento esse quadro configura a retenção de grandes áreas não utilizadas através do poder de monopólio dos proprietários de terras, que esperam a valorização pela inércia e pela escassez, e isso é verificado contrariando o aumento da renda média na cidade (27,16% segundo o Ipea) e o acúmulo de inflação no país de 121,58% aferido pelo IPCA (IBGE) no período, muito abaixo do aumento do preço da terra, que foi da ordem de 403,05%.

O segundo elemento que podemos aderir a isso seria o índice urbanístico formulado pelo poder público para essa região, no que tange as porções que não são destinadas ao uso de residências isoladas. Esse setor está dentre os que têm os índices que permitem agregar maior área construída acima do coeficiente básico clássico, o que aumenta a capacidade de multiplicação de lucros do terreno.

Somado a isso temos a ausência de dois instrumentos que ajudariam a conter abusos, o primeiro seria o IPTU progressivo no tempo, e o segundo a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

De acordo com a fundamentação do trabalho, na atividade de parcelamento do solo o capitalista retira sua renda primariamente em transformar uma gleba em lotes, e nesse caso quanto menor o lote melhor o aproveitamento, pois consegue reverter as áreas destinadas a parcelamento para maior número de pessoas. Na atividade de edificação o capitalista retira sua renda com a construção que poderá ter como destino a venda ou a locação.

Ambas modalidades obtêm lucro com a aplicação de capital e o retorno lucrativo através da transformação do solo, seja de um estágio primário e rústico em loteamento, ou seja com a implantação de uma edificação no terreno para se aproveitar do uso atribuído a ele.

Qualquer uma das formas, como vimos anteriormente, o investidor recebe uma bonificação para seu capital através do embolso de um valor que somente em parte foi atribuído ao lote por seu próprio investimento.

Verificou-se através de HARVEY (1980) que existem agentes que atuam dentro da cidade e dentre estes, os que tem interesse individual são os agentes empresariais (construtores, incorporadores, banqueiros e corretores imobiliários), pois buscam o investimento de montantes vultosos de capital para retorno em seus negócios.

Quando a legislação é publicada, as possibilidades de investimento já estão impressas no solo, e já é possível auferir lucros de maneira inercial, sem investimentos maiores, através apenas da situação de monopólio da propriedade do solo.

Foram identificados também através de HARVEY (1980) os agentes que tem interesse coletivo na produção do espaço, pois são os consumidores e usuários. Estes têm

interesse na qualidade de vida buscada através da legislação empregada para equilibrar as forças de produção da cidade. É certo que dentre eles há os que buscam fazer investimentos, mas o caráter é de proteção do próprio capital contra a deterioração do ambiente macroeconômico, visto que a captura de valores é tão ínfima em um quadro geral que, tomado isoladamente, não afeta o ciclo de produção do solo.

Numa economia dinâmica como a da cidade de São José dos Campos, que apresenta um crescimento expressivo de sua população, a tendência natural é que o investimento no ramo imobiliário seja altamente atrativo. Isso significa que o retorno alcançado através da valorização do solo é muito expressivo e pudemos constatar através do levantamento de dados realizado quanto aos valores do solo expresso na Tabela 9.

O trabalho também identificou através da coleta de dados sobre o preço do solo, que a conceituação de especulação imobiliária reside também na retenção especulativa da propriedade da terra com fins de ganhos através da valorização pela escassez (JARAMILLO, 2003), sendo colateralmente afetada pelo zoneamento aplicado ao solo (ECKERT, 1990). O especulador que age dessa maneira trabalha com a expectativa que os outros proprietários de terra consumam suas mercadorias, implementando infraestrutura juntamente com o Estado e, a partir disso, passam a obter lucros sem a necessidade de maiores investimentos além da manutenção da propriedade do solo.

Essa atitude gera um atrito de interesses entre os dois grupos de atores já elencados linhas acima, os investidores capitalistas e os usuários. O primeiro grupo vai procurar formas de pressionar o poder público a modular as exigências da legislação em direção a que os capitais investidos tenham um retorno maior. O segundo grupo irá fazer uma pressão para que o governo não abra mão de questões centrais para a sociedade (bem estar, lazer, saúde, qualidade de vida, etc).

Quanto aos instrumentos urbanísticos, o primeiro, parcelamento e edificação compulsória já dá a linha de conduta a ser adotada. Esse instrumento força o proprietário a realizar por si só o que o mercado já entende como necessário que é a disponibilização de terra para novas edificações. Quando a terra está em mãos de um especulador ela não está no estoque do mercado.

Esse instrumento se coaduna com o segundo que é o IPTU progressivo no tempo. Por vezes pode ser interessante para o especulador manter o imóvel retido, por uma característica qualquer. Num momento anterior ele ignora o chamado do poder público exigindo que o imóvel dele entre no mercado, o que leva ao estágio de cobrança de imposto

de forma coercitiva. Existe um teto para essa cobrança, mas mesmo assim ela pode chegar a valores que induzam ao especulador repassar o imóvel.

Foi constatado através do estudo que o terceiro instrumento serve como elemento de coerção para que o empresário não se comporte como especulador, retrasando seus investimentos em busca de maior valorização do solo e, conseqüentemente, de maior embolso de uma parcela de lucro sem investimento.

Administrativamente, estes instrumentos devem ser independentes de questões programáticas normalmente ofertadas nas propostas de gestão do Estado feitas pelos candidatos aos cargos eletivos. A existência e aplicação de toda a legislação urbanística deve fazer parte de um ambiente gerencial profissionalizado, como política pública, e não como pauta provisória.

O que queremos dizer é que a legislação aplicada para disponibilizar o acesso à moradia existe para evitar a escalada de preços desproporcional ao ganho de poder de compra do cidadão, e isso se configura como um ato público que deve ser realizado tão somente como proteção a todos.

Podemos abordar esse caso por dois caminhos, o primeiro é se houvesse a legislação aplicada, teríamos um antes e um depois como comparativo. O segundo é verificar qual é o quadro existente perante a ausência de instrumentos reguladores mais adequados.

Dentro do que percorremos, foi constatado que o município tem uma legislação urbanística em que falta ser tratado e aprofundado os elementos utilizados pela administração para a gestão da produção do espaço urbano, dotando a administração dos mecanismos gerenciais necessários para fazer valer o que normalmente é pactuado no plano diretor com relação principalmente ao acesso à moradia e a gestão democrática das cidades.

Se debruçando especialmente sobre o subsetor 19.3 talvez a palavra mais adequada para definir esses processos que deveriam se dar continuamente seja dissuasão, que deve ser aplicada a situações como a daquele território em que a retenção injustificada de todo o solo disponível para o crescimento da cidade ocorra. Esse dado, perante o consumo acelerado dos lotes disponíveis para aquele subsetor, aliado ainda à finalização do disponível por si já justificaria a implementação do IPTU progressivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do presente trabalho, que se iniciou com o questionamento sobre como a legislação urbanística interage com o mercado e pode equilibrar essas forças, pudemos verificar que os instrumentos disponíveis para essa ação são adequados a uma cidade com crescimento dinâmico como São José dos Campos.

Pudemos constatar também que é saudável para um ambiente de economia de mercado que haja um fluxo constante de entrada de mercadorias para alimentar o sistema, isso ajuda a controlar a valorização excessiva.

O ponto mais nevrálgico que verificamos é que a ação do poder público influencia na retenção de imóveis por especuladores e imprime valor aos imóveis e isso faz toda a diferença na dinâmica de crescimento do município.

Vemos como possibilidade de trabalhos futuros em primeiro lugar a pesquisa para determinar como lidar com os estoques de solo e de imóveis construídos. Isso serve como orientador para a definição de políticas públicas no município e afasta as decisões baseadas em opiniões simplistas.

Outro ponto importante é definir mais propriamente o que é estoque e o que são imóveis retidos nas mãos de especuladores. Isso serve como balizador de uma política pública implantada através do *Parcelamento e Edificação Compulsório* e também do *IPTU progressivo no tempo*.

Verificamos também que a atualização da Planta Genérica de Valores, que serve de base para estudos que considerem prazos longos, deveria ser feita com uma periodicidade fixada em lei, independente de qual seja, para aproximar os dados da realidade e evitar defasagens, esse elemento é muito importante para aspectos arrecadatórios que interferem diretamente na saúde financeira do município.

A escalada de preços é o ponto chave para sinalizar a necessidade de aplicação e a verificação dos padrões de consumo e níveis de estoque não é colocar o governo em uma situação de gestor do mercado.

6. REFERÊNCIAS

- ALCANTARA FILHO, José L.; FONTES, Rosa M. Oliveira. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. In: **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**. V. 4, n. 7, p. 63-85, Julho-dezembro 2009.
- AMADEI, Vicente Celeste. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos**. Millennium Editora Ltda: Campinas, 2012.
- ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. (organizadores). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.
- ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Modificações no planejamento urbanístico. Teoria e método de análise**. São Paulo: Nobel, 2009.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 5 ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1971.
- BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social: Cem anos de política pública no Brasil**. Vol. 1. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.
- _____. **Os pioneiros da habitação social: Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964**. Vol. 2. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.
- BRASIL. Lei das Câmaras Municipais. 1 de outubro de 1828.
- _____. Decreto-Lei 58, 10 de dezembro de 1937.
- _____. Lei federal 4.591, Diário Oficial da União, 16 de dezembro de 1964.
- _____. Decreto-Lei 271, Diário Oficial da União, 28 de fevereiro de 1967.
- _____. Lei federal 6.766, Diário Oficial da União, 19 de dezembro de 1979.
- _____. Lei federal 10.257, Diário Oficial da União, 10 de julho de 2001.
- BUONOMO, Daniela Oliveira. **Plano diretor e especulação imobiliária em São José dos Campos**. 2011. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- CAFIERO, Carlo. **O Capital: uma leitura popular**. 5 ed. São Paulo: Editora Polis, 1987.
- CHUSTER, Vitor. **São José dos Micuins**. São José dos Campos: Fundação Cultural Cassiano Ricardo, 2011.
- CORDEIRO FILHO, Antônio. **Empreendedorismo no Mercado Imobiliário Habitacional**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.
- CUNHA, Gilberto Alves da. **Dispersão e fragmentação do crescimento urbano: relação entre a legislação urbanística e a produção do espaço urbano de São José dos Campos 1980/2015**. 2018. 150 f. Dissertação de Mestrado – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2018.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ECKERT, Joseph K. **Tasación de la propiedad y administración de la evaluación**. Chicago: 1990.
- ERTHAL, Rui. A colonização portuguesa no Brasil e a pequena propriedade. *GEOgraphia*. Rio de Janeiro. Ano II, n. 4, p. 49-75, 2000.
- FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.
- HADDAD, Emílio. **Para que serve o Governo: fundamentos da regulação do mercado imobiliário**. São Paulo: apostila, 2011.
- HARVEY, David. **Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.
- HEILBRONER, Robert. **A História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- JARAMILLO, Samuel. 2. Conceptos generales sobre el mercado de la tierra. In: **Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”**. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- JIMÉNEZ, Sara García. **El enfoque neo-clásico de la organización espacial y el mercado de suelo**. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2005. (apostila de curso).
- LEMA, Germa. **Palo Alto, um sistema econômico**. Cali: Lincoln Institute of Land Policy, s/d.
- LEONELLI, Gisela da Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979**. 2010. 308 f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.
- MEYER, João Fernando Pires. **Demanda residencial - adequação da análise de mercado imobiliário - o caso de São Paulo**. 2008. XX f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- PALEN, J. John. **O mundo Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.
- PEREIRA LEITE, Luiz Ricardo. **Estudo das estratégias das empresas incorporadoras do Município de São Paulo no segmento residencial no período 1960-1980**. 2006. XX f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana no Brasil (1500/1720)**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora e Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

_____. **Quadro da Arquitetura no Brasil**. 12 ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Aprovação e regularização de loteamentos**. São Paulo: Scortecci, 2015.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. **Novas perspectivas do instrumento de desapropriação: a incorporação de princípios urbanísticos e ambientais**. 2008. 231 f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Resolução nº 49, de 9 de abril de 1872. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer artigo de Posturas, 1872. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Ofício de requerimento, 1874. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Ofício artigo de Posturas, 1875. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Decreto artigo de Posturas, 1876. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Ofício Relação de Câmaras, 1877. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Resolução Projeto de Posturas, 1877. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Projeto de Posturas, 1877. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Aditamento Ofício Código de Posturas, 1880. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Regulamento Ofício, 1882. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Regulamento, 1883. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Ofício Artigo de Posturas, 1883. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

_____. Parecer Ofício Código de Posturas Emenda, 1885. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Parecer Regulamento, 1883. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Aditamento de Posturas, 1886. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Código Ofício, 1887. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Parecer Artigo de Posturas, 1887. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Parecer Emenda Ofício Artigo de Posturas, 1887. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Parecer Ofício Código de Posturas, 1889. **Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.**

_____. Ato nº 110, de 10 de março de 1932.

_____. Ato nº 14, de 11 de outubro de 1938.

_____. Lei nº 90, de 8 de setembro de 1950.

_____. Lei nº 281, de 11 de janeiro de 1954.

_____. Lei nº 934, de 8 de novembro de 1962.

_____. Lei nº 1.121, de 21 de dezembro de 1964.

_____. Lei nº 1.359, de 26 de maio de 1967.

_____. Lei nº 1.566, de 1 de setembro de 1970.

_____. Lei nº 1.578, de 7 de outubro de 1970.

_____. Lei nº 1.606, de 13 de setembro de 1971.

_____. Lei nº 1.617, de 20 de outubro de 1971.

_____. Lei nº 1.618, de 17 de novembro de 1971.

_____. Lei nº 1.623, de 08 de dezembro de 1971.

_____. Lei nº 1.707, de 9 de julho de 1974.

_____. Lei nº 2.222, de 10 setembro de 1979.

_____. Lei nº 2.263, de 4 de janeiro de 1980.

_____. Lei nº 3.039, de 1 de novembro de 1985.

_____. Lei nº 3.110, de 21 de março de 1986.

_____. Lei nº 3.721, Boletim do Município de 25 de janeiro de 1990.

_____. Lei Complementar nº 121, Boletim do Município 27 de abril de 1995.

- _____. Lei Complementar nº 165, Boletim do Município 15 de dezembro de 1997.
- _____. Lei Complementar nº 267, Boletim do Município de 16 de dezembro de 2003.
- _____. Lei Complementar nº 306, Boletim do Município de 17 de novembro de 2006.
- _____. Lei Complementar nº 407, Boletim do Município de 4 de outubro de 2009.
- _____. Lei Complementar nº 428, Boletim do Município de 9 de agosto de 2010.
- _____. **Estudos sobre a base de dados do Censo de 2010.** Secretaria de Planejamento Urbano (SPU/SJC): documento interno, 2012.
- _____. **São José em Dados.** São José dos Campos: Art Printer, 2012.
- _____. **São José em Dados.** São José dos Campos: Cipola Industria Gráfica, 2016.
- SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana.** São Paulo: Pólis, 2001. (Cadernos Pólis 4).
- SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndios: efeitos da lei de 1850.** Campinas: Unicamp, 2008.
- SINGER, Paul. **Curso de introdução à economia política.** 6 ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.
- _____. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Editora Brasiliense; Edições CEBRAP, 1973.
- SOUZA, Marcelo José de. **A influência do planejamento urbano no processo de especulação imobiliária da periferia de São José dos Campos.** 2013. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- VARGAS, Heliana C.; ARAÚJO, Cristina P. (orgs.). **Arquitetura e Mercado Imobiliário.** Barueri: Manole, 2014.
- VÍCOLA, Nivaldo Sebastião. **A propriedade urbana no Brasil.** 2007. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.