

Universidade do Vale do Paraíba
Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Alexandre Vaz de Oliveira Moraes

**Limites e desafios da Outorga Onerosa do Direito de Construir na promoção das
funções sociais da cidade: um estudo do município de Jacareí-SP**

São José dos Campos
2023

Alexandre Vaz de Oliveira Moraes

Limites e desafios da Outorga Onerosa do Direito de Construir na promoção das funções sociais da cidade: um estudo do município de Jacareí-SP

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IP&D) da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP) como requisito parcial necessário à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Adriane Aparecida Moreira de Souza

Coorientador: Prof. Dr. Mário Valério Filho

São José dos Campos
2023

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA

Ficha catalográfica

MORAES, Alexandre Vaz de Oliveira
Limites e desafios da Outorga Onerosa do Direito de Construir
na promoção das funções sociais da cidade: um estudo do município
de Jacareí-SP / Alexandre Vaz de Oliveira MORAES; orientador,
Adriane Aparecida Moreira de Souza; co-orientador Mário Valério
Filho. - São José dos Campos, SP, 2023.
147 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade do Vale do
Paraíba, São José dos Campos. Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Urbano e Regional.

Inclui referências

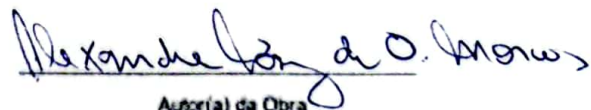
1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Outorga Onerosa do
Direito de Construir. 3. Estatuto da Cidade. 4. Política Urbana
Municipal. 5. Funções Sociais da Cidade. I. Souza, Adriane
Aparecida Moreira de, orient. II. Valério Filho, Mário,
co-orient. III. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IV. Título.

Eu, Alexandre Vaz de Oliveira MORAES, autor(a) da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em
outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o
usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o Trabalho foi elaborado
respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de
propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e
profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 30 de Março de 2023.



Autor(a) da Obra

ALEXANDRE VAZ DE OLIVEIRA MORAES

**“LIMITES E DESAFIOS DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA
PROMOÇÃO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DE
JACAREÍ-SP.”**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, pela seguinte banca examinadora:

Prof. ^a Dr. ^a Adriane Aparecida Moreira de Souza	<i>Adriane Aparecida Moreira de Souza</i>
Prof. Dr. Mario Valerio Filho	<i>Mário Valerio Filho</i>
Prof. ^a Dr. ^a Maria Angélica Toniolo	<i>Maria Angélica Toniolo</i>
Prof. Dr. Víctor Carvalho Pinto - Insper	<i>Victor Carvalho Pinto</i>

Prof.^a Dr.^a Lúcia Vieira

Diretora do IP&D – Univap

São José dos Campos, 16 de fevereiro de 2023.

*Dedico este trabalho a todos aqueles que
labutam nas atividades de ensino e pesquisa,
formal ou informalmente.*

*Como bem disse Paulo Freire, “quem ensina
aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao
aprender”.*

Não existe ciclo mais virtuoso.

Agradecimentos

Agradeço a meus pais, João Carlos e Cida; ao Thiago; a minha filha Maitê; a Oroaldo e Meiri; à professora Adriane e ao professor Mário Valério, meus orientadores; a todos os professores e colegas da Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP; ao prefeito Izaias Santana e ao secretário de Governo e Planejamento, Celso Florêncio, pela confiança e oportunidade; a Roberta Rosemback, Andressa e Jéssica, pelo incrível apoio com os mapas; a Cláudia Ciapina Roldão, Cíntia Abdo, Guilherme Mendonça e Ana Caroline Martins, pela troca e amizade, bem como a todos os amigos da Prefeitura de Jacareí.

O essencial é saber ver.

Alberto Caieiro

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo investigar os limites e desafios do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na promoção das funções sociais da cidade, compreendidas conforme os princípios dispostos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. O instrumento representa uma ferramenta de gestão aos municípios nas políticas de direcionamento e regulação dos processos de urbanização do território. Passados 20 anos de sua instituição como norma jurídica de alcance nacional, faz-se necessário realizar um exame de sua efetividade, no sentido de verificar se os efeitos pretendidos pelo legislador vêm sendo alcançados pelos municípios, conforme os princípios e diretrizes legais previamente dispostos, bem como investigar sobre os desafios enfrentados pelo poder público municipal na utilização da Outorga Onerosa como ferramenta de racionalização da expansão urbana e de promoção de justiça social. Para tanto, a dissertação parte do estudo de caso do município de Jacareí, localizado no Estado de São Paulo, a cerca de 70 quilômetros da capital paulista. No município de médio porte – segundo padrões instituídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – que se encontra inserido no contexto metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) e da Macrometrópole Paulista (MMP) –, a legislação municipal, em especial o Plano Diretor Municipal, a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo e a Lei Municipal nº 4.850/2005, regulamenta e instrumentaliza a Outorga Onerosa em território municipal. Dado o exposto, esse estudo visa promover uma análise histórico-crítica sobre a utilização do instrumento urbanístico da OODC como ferramenta de gestão pública voltada à promoção das funções sociais da cidade. A partir desse objetivo, evidencia-se que, devido ao considerável percentual de área não urbanizada existente no perímetro urbano de Jacareí-SP, a Outorga Onerosa como fonte de arrecadação municipal é limitada. Entretanto, a OODC apresenta-se como potencial ferramenta a ser utilizada pelo poder público local para fins de mapeamento de áreas urbanas em processo de adensamento e verticalização, o que, em princípio, pode contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas a um melhor planejamento do espaço urbano em processo de maior exploração imobiliária, como é o caso de bairros localizados na Região Leste da cidade.

Palavras-chave: Outorga onerosa do direito de construir; estatuto da cidade; política urbana municipal; funções sociais da cidade.

LIMITS AND CHALLENGES OF THE ONEROUS GRANT OF THE RIGHT TO BUILD IN PROMOTING THE SOCIAL FUNCTIONS OF THE CITY: A STUDY OF THE MUNICIPALITY OF JACAREÍ-SP

ABSTRACT

The present study aims to investigate the limits and challenges of the urbanistic instrument of the Onerous Grant of the Right to Build (OOCB) in promoting the social functions of the city, understood according to the principles set forth in the Federal Constitution of 1988 and in Federal Law 10.257/2001, the City Statute. The instrument represents a management tool for municipalities in the policies of steering and regulating the processes of urbanization of the territory. After 20 years of its institution as a national legal norm, it is necessary to examine its effectiveness, in order to verify if the effects intended by the legislator have been achieved by the municipalities, according to the principles and legal guidelines previously set forth, as well as to investigate the challenges faced by the municipal government in using the Onerous Grant as a tool to rationalize urban expansion and promote social justice. To this end, the dissertation starts with the case study of the municipality of Jacareí, located in the State of São Paulo about 70 kilometers from the state capital. In a medium-sized municipality - according to standards established by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) - which is inserted in the metropolitan context of the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and Litoral Norte (RMVPLN) and the Macrometrópole Paulista (MMP), the municipal legislation, especially the Municipal Master Plan, the Municipal Law of Land Use and Occupancy, and Municipal Law N. 4.850/2005, regulates and instrumentalizes the Onerous Grant in municipal territory. Given the above, this study aims to promote a historical-critical analysis of the use of the urbanistic instrument of OOCB as a public management tool aimed at promoting the social functions of the city. Based on this objective, it is evident that, due to the considerable percentage of non-urbanized area existing in the urban perimeter of Jacareí-SP, the Onerous Grant as a source of municipal revenue is limited. However, the OOCB presents itself as a potential tool to be used by the local government for mapping urban areas in the process of densification and verticalization, which, in principle, can contribute to the implementation of public policies aimed at better planning of urban space in the process of greater real estate exploitation, as is the case of neighborhoods located in the Eastern Region of the city.

Keywords: Onerous grant of the right to build; city statute; municipal urban police; social functions of the city.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no território municipal ...	20
Figura 2: Inserção do município de Jacareí na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), São Paulo.	57
Figura 3: Região limítrofe entre os municípios de São José dos Campos e Jacareí	64
Figura 4: Região de influência do Arranjo Populacional de São José dos Campos, segundo a pesquisa REGIC	65
Figura 5 - Macrozoneamento do Município de Jacareí, conforme Lei Complementar Municipal nº 49/2003	69
Figura 6: Mapa da subdivisão da Macrozona de Destinação Urbana (MDU) de Jacareí	73
Figura 7: Evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1938 a 2000	92
Figura 8: Evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1990 e 2000	93
Figura 9: Desenho do perímetro urbano de Jacareí em 2002.....	94
Figura 10: Unidades de planejamento do território de Jacareí, segundo o plano diretor.....	97
Figura 11: Comparativo entre a área urbanizada de Jacareí em 2002 e 2020.....	108
Figura 12: Mapa de densidade demográfica por unidade de planejamento.....	111
Figura 13: Mapa de calor da distribuição das outorgas onerosas do Direito de Construir no Município de Jacareí (2009-2021)	119
Figura 14: Distribuição espacial das Outorgas Onerosas do Direito de Construir concedidas no Município de Jacareí, proporcionalmente ao valor pago (2009-2021)	121
Figura 15: Distribuição espacial da arrecadação de recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí, por unidade de planejamento (2009-2021)	122
Figura 16: Distribuição da OODC arrecadada pelo município em empreendimentos habitacionais.....	125
Figura 17: Distribuição do número de unidades habitacionais nos imóveis em que foi arrecadada OODC	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação dos setores econômicos no PIB de Jacareí, em percentual.....	60
Gráfico 2: Participação por setor no valor adicionado produzido em Jacareí, no ano de 201860	
Gráfico 3: Número de empregos formais por setor econômico em Jacareí	61
Gráfico 4: Comparativo entre o crescimento da mancha urbana e o crescimento populacional em Jacareí	106
Gráfico 5: Evolução da arrecadação anual da OODC no município de Jacareí, em valores atualizados	115
Gráfico 6: Evolução do índice Fipezap entre 2012 e 2022	117
Gráfico 7: Distribuição dos projetos financiados com recursos da Outorga Onerosa por finalidade prevista na Lei Municipal nº 4.850/2005	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Municípios da RMVPLN com maior população, segundo estimativa para 2021 .	58
Quadro 2: Comparação entre municípios da RMVPLN pelo IDHM	59
Quadro 3: Coeficientes de aproveitamento básico e máximo do solo, por subdivisão da MDU	75
Quadro 4: Hierarquização do zoneamento municipal, conforme índices de permissividade ao adensamento, considerados os parâmetros urbanísticos para cada zona.....	75
Quadro 5: Fator de Planejamento, segundo uso e localização do empreendimento.....	77
Quadro 6: Fator Social, segundo uso e localização da edificação.....	77
Quadro 7: Evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1990 e 2002, segundo o Caderno de Caracterização de 2002	93
Quadro 8: Relação entre os custos de implantação de infraestrutura urbana e densidade populacional, segundo Caderno de Caracterização do Plano Diretor de 2002	95
Quadro 9: Unidades de Planejamento do Município de Jacareí, conforme a Lei Complementar Municipal nº 49/2003	96
Quadro 10: Densidade demográfica das unidades de planejamento, comparada com a densidade máxima projetada no PD de 2003	110
Quadro 11: Arrecadação anual de recursos advindos da arrecadação da OODC no município de Jacareí - SP	114
Quadro 12: Comparação entre a evolução das receitas anuais do FMH DU com a receita corrente anual do Tesouro Municipal.....	116
Quadro 13: Análise comparativa da distribuição de empreendimentos habitacionais por região (2009-2021).....	127
Quadro 14: OODC e número projetado de novas unidades habitacionais nos bairros Villa Branca e Jardim Califórnia (2009-2021).....	128

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
AP	Arranjo populacional
CAB	Coefficiente de aproveitamento básico
CAM	Coefficiente de aproveitamento máximo
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
CMH DU	Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
EC	Estatuto da Cidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LCM	Lei Complementar Municipal
MDI	Macrozona de Destinação Industrial
MDR	Macrozona de Destinação Rural
MDU	Macrozona de Destinação Urbana
MIA	Macrozona de Interesse Ambiental
MM	Macrozona de Mineração
MMP	Macrometrópole Paulista
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REGIC	Pesquisa Regiões de Influência das Cidades
RMVPLN	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
ZAC	Zona de Adensamento Controlado
ZAP	Zona de Adensamento Preferencial
ZAR	Zona de Adensamento Restrito
ZEC	Zona Especial Central
ZEV	Zona Especial de Várzea

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Problema e Hipótese de pesquisa	24
1.2 Objetivo Geral	26
1.2.1 Objetivos Específicos	26
1.3 Estruturação do texto	27
2 AS TEORIAS SOBRE OUTORGA ONEROSA E SUAS APLICAÇÕES AO OBJETO DE PESQUISA	29
2.1 Políticas de controle da verticalização e captura da mais valia: as primeiras experiências internacionais	33
2.2 Controle do adensamento e da verticalização no Brasil: o caso do município de São Paulo.....	35
2.3 O solo criado como fundamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir	38
2.4 A Outorga Onerosa e a promoção das funções sociais da cidade: a ordem constitucional da política urbana brasileira	40
2.5 O Estatuto da Cidade e a positivação dos institutos do solo criado e da Outorga Onerosa.....	43
2.6 A Outorga Onerosa do Direito de Construir 20 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade	50
3 ANÁLISE IN LOCO DA APLICAÇÃO DA OODC: APRESENTANDO O MUNICÍPIO DE JACAREÍ - SP	56
3.1 Jacareí, um município médio em processo de desindustrialização.....	56
3.2 Jacareí, sob a influência das dinâmicas metropolitanas.....	61
3.3 Jacareí e sua legislação urbanística: Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e a lei que regulamenta a OODC	67
4 METODOLOGIA	81
4.1 Primeira Fase: caracterização do objeto de pesquisa por meio de revisão bibliográfica.....	84
4.2 Segunda fase: caracterização do município de Jacareí.....	85
4.3 Terceira fase: Levantamento de informações sobre Jacareí à época da instituição da OODC.....	85
4.4 Quarta fase: coleta, sistematização e territorialização dos dados referentes à OODC em Jacareí	86
5 JACAREÍ NO INÍCIO DOS ANOS 2000: ANÁLISE DOS PROCESSOS LEGISLATIVOS	89
5.1 Diagnóstico municipal de Jacareí em 2002: crescimento urbano desordenado e espraiamento.....	90
5.1 Análise documental dos processos legislativos	99
6 JACAREÍ EM 2021: UMA LEITURA CRÍTICA DA DINÂMICA TERRITORIAL E DA GESTÃO URBANA A PARTIR DA OODC	102

6.1 Adensamento e espraiamento urbano em 2020: o diagnóstico municipal de 2021 ..	104
6.2 Arrecadação dos recursos oriundos da OODC em Jacareí.....	112
6.3 Espacialização dos dados da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí.....	118
6.4 Análise espacial dos dados referentes à OODC em edificações habitacionais verticalizadas	124
6.5 O cálculo da OODC: valor venal do terreno e cálculo da área computável.....	129
6.6 Participação social na gestão e monitoramento dos recursos oriundos da OODC ..	132
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	144

SOBRE O AUTOR

Graduado em comunicação social com habilitação em jornalismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Alexandre Vaz de Oliveira Moraes começou sua carreira profissional em 2002 em Belo Horizonte como repórter do jornal Estado de Minas, maior veículo de comunicação do Estado de Minas Gerais à época, pertencente ao grupo de comunicação social Diários Associados. No jornal, teve a oportunidade de passar pelas redações dos cadernos Gerais (cidades), Política, Cultura e Economia, tanto em meio impresso quanto em internet, em período que coincidiu com o ciclo de crescimento econômico registrado pelo Brasil entre os anos de 2002 e 2011, durante os dois primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores à presidência da República Federativa do Brasil.

Na ocasião, teve a oportunidade de registrar por meio de matérias e reportagens jornalísticas eventos que influenciaram profundamente os processos de urbanização em todo o país, como o ciclo de forte aceleração econômica verificada durante o período, o qual foi marcado por eventos como a valorização das *commodities* no mercado internacional, o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos no mercado imobiliário, os impactos de programas governamentais como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) na construção civil e, conseqüentemente, na reorganização espacial de diversas cidades brasileiras e, ainda, os efeitos da crise financeira mundial de 2008, a qual teve reflexos na economia brasileira e inspirou uma série de reportagens denominada “Na Real”, na qual um grupo de jornalistas, entre eles o autor deste trabalho, apresentou as dificuldades de cidadãos, pequenos negócios, empreendedores e pessoas endividadas na superação do momento de então restrição econômica. Pelo trabalho, recebeu em 2011 o Grande Prêmio Sebrae de Jornalismo¹.

Em 2009, com o intuito de dar novos rumos à carreira profissional, o autor ingressou no curso de graduação em direito na Escola Superior Dom Helder Câmara, durante o qual teve seu primeiro contato com direito urbanístico, direito ambiental e demais matérias correlatas à política urbana. Ao final, concluiu o curso com a monografia intitulada “A garantia constitucional de plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes”, com a qual

¹ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/05/28/internas_economia,230470/projeto-na-real-do-estado-de-minas-e-em-com-br-ganha-premio.shtml

desenvolveu o tema da exigibilidade pelas vias judiciais do efetivo cumprimento ao parágrafo 1º do art. 182² da constituição federal pelos municípios com mais de 20 mil habitantes.

No ano de 2011, tem início sua primeira experiência profissional no setor público, quando assumiu função de analista de comunicação na Secretaria de Cultura do Governo de Minas Gerais, onde exerceu atividades relacionadas à gestão estratégica da comunicação para a promoção de políticas estaduais de fomento e estímulo à produção cultural, como gestão de espaços culturais e leis de incentivo a atividades artísticas, além de ter exercido a gestão executiva do Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC), colegiado formado por membros do poder público e da sociedade civil, responsável por acompanhar as políticas públicas culturais regionais. Paralelamente, exerceu a advocacia com atuação nas áreas de direito trabalhista, direito civil e direito administrativo.

Em 2015, mudou-se para Brasília, onde assumiu o cargo de chefe de Comunicação Social do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Cidadania, função em que conseguiu aliar as formações em comunicação social e direito, promovendo estratégias de comunicação voltadas para o fomento de políticas públicas voltadas à reinserção da população egressa do sistema carcerário à sociedade, políticas de assistência a mulheres encarceradas, políticas de alternativas penais, entre outras. Em 2016, assumiu cargo de assessor jurídico na Secretaria de Cultura do Governo, onde desenvolveu atividades de consultoria jurídica e análise de processos administrativos de parceria entre o poder público e entidades culturais oriundas da sociedade civil, tendo como fundamento jurídico a Lei Federal nº 13.019/2015, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Em 2017, mudou-se para o município de Jacareí, na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a 70 quilômetros de São Paulo, onde ingressou no serviço público local. Após passagem pela Câmara Municipal da cidade, assumiu cargo de assessor na Secretaria de Governo do Município, onde teve a oportunidade de atuar em atividades de elaboração normativa em matérias relevantes à gestão urbana, como o novo Código Municipal de Obras e Edificações (Lei Complementar Municipal nº 101/2018), a Política Municipal de Educação Ambiental (Lei Municipal nº 6.229/2018), a Lei Municipal de Regularização Fundiária (Lei Municipal nº 6.270/2019), a Lei Municipal de Licenciamento Ambiental (Lei Municipal nº

² Art. 182, CF. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

6.274/2019), a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Lei Complementar Municipal nº 107/2020), e, principalmente, a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí (Lei Complementar Municipal nº 49/2003), projeto ao qual vem se dedicando ao longo dos últimos quatro anos.

A revisão do Plano Diretor Municipal, diga-se de passagem, é projeto a ser destacado em sua trajetória, uma vez que vem atuando em seu planejamento e execução desde 2018, quando do início das primeiras reuniões públicas com a população, passando pela fase de negociações com o Ministério Público do Estado de São Paulo e com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo em razão de ação civil pública que suspendeu os trabalhos da municipalidade sob a alegação de participação popular insatisfatória, até os dias de hoje, em 2023, quando, após a formalização de um acordo judicial com o MPE e a DPE, a municipalidade retomou os trabalhos de revisão sob supervisão técnica da Universidade do Vale do Paraíba, a partir de metodologia referenciada nos manuais disponibilizados pelo Ministério das Cidades.

Ao longo desse período de trabalhos e pesquisas referentes ao Plano Diretor Municipal o autor se envolveu profundamente com as questões relativas à gestão urbana. Legislação urbanística, financiamento do desenvolvimento urbano e promoção da participação social nas políticas urbanas deixaram de ser conceitos difusos da literatura para se tornar ferramentas de trabalho de seu dia-a-dia. Conversas e negociações com os atores sociais que influenciam nas dinâmicas urbanas, como grupos políticos, agentes imobiliários, movimentos sociais e órgãos de controle, passaram a ser sua rotina e as disputas pelos rumos da cidade, seu material de trabalho.

Foi durante a experiência no âmbito da gestão urbana do Município de Jacareí – diversos dados e informações coletados pelo autor nesta pesquisa inclusive subsidiaram os estudos e diagnósticos que instruem a revisão do Plano Diretor Municipal – que o autor se inquietou em relação à efetividade das políticas urbanas municipais, em especial aquelas voltadas à orientação do uso e ocupação do solo urbano.

Em que pese o comando legal para que o poder público municipal exerça a política urbana com a finalidade de promover as funções sociais da cidade, aqui entendidas como aquelas dispostas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), como promoção do acesso igualitário e universal à terra urbanizada, à moradia, ao lazer, ao transporte e a serviços públicos, o que se verifica é que a maioria dos municípios brasileiros ainda não conseguiu transformar os instrumentos urbanísticos previstos em lei, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, em efetivas ferramentas de gestão pública.

De fato, a transformação de princípios e normas legais em políticas públicas efetivas e continuadas demanda investimento em gestão, tratamento e análise permanente de dados e indicadores, formação de gestores e, sobretudo, instrumentos de controle e participação social.

Ao debruçar-se sobre o instrumento da Outorga Onerosa como objeto de pesquisa, partindo do estudo do caso do Município de Jacareí-SP, onde atua profissionalmente, o autor busca respostas para dúvidas que inquietam a maioria dos gestores públicos municipais: como instrumentalizar comandos legais e transformá-los em políticas públicas continuadas em prol da coletividade, em especial, em cidades de porte menor, caracterizadas por orçamentos limitados e pouco investimento em ferramentas de controle e monitoramento da gestão?

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo principal promover uma análise histórico-crítica sobre a utilização do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) enquanto ferramenta de gestão pública voltada à promoção das funções sociais da cidade, considerando para isso, a realização de um retrospecto de quase 20 anos de aplicação da OODC pelos agentes públicos municipais no município paulista de Jacareí, seja do ponto de vista das políticas de ordenamento e direcionamento do adensamento urbano, seja em relação à arrecadação e aplicação dos recursos advindos da Outorga.

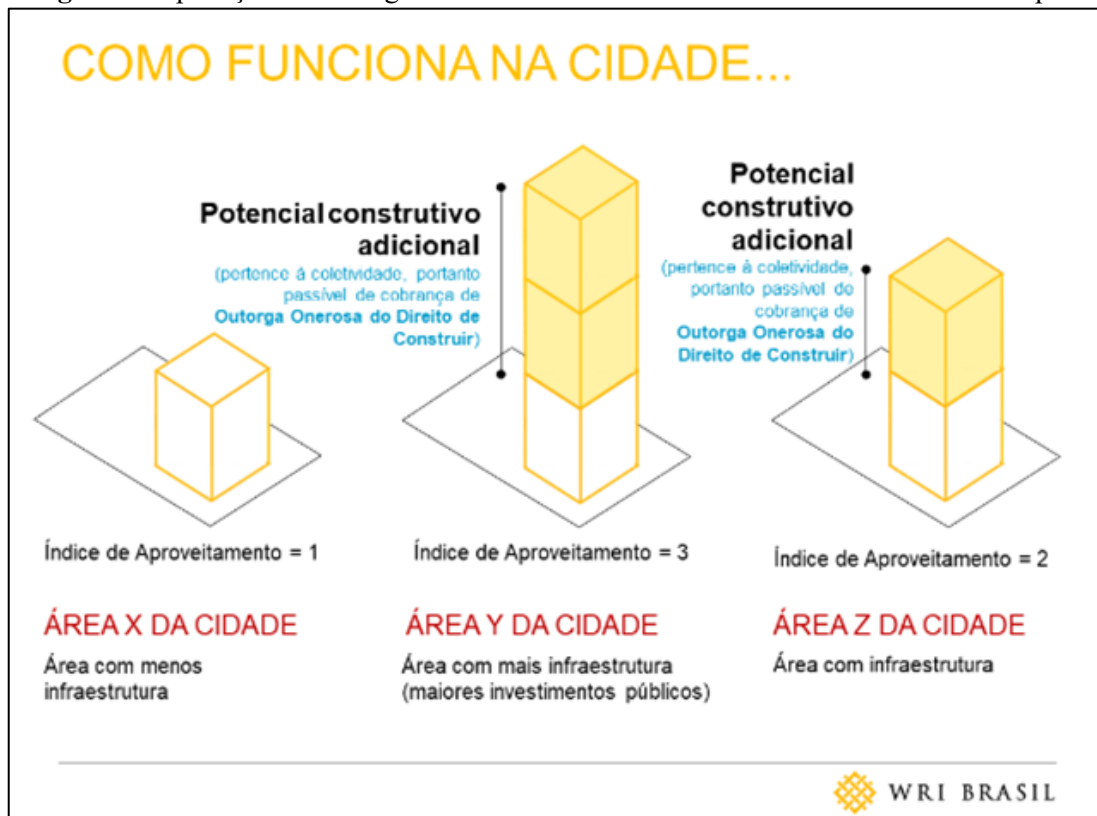
Inserida no ordenamento jurídico brasileiro por meio dos artigos 28 a 31 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é o instrumento urbanístico a partir do qual o poder público municipal tem a faculdade de permitir a agentes do mercado imobiliário, em áreas previamente definidas no Plano Diretor Municipal, construir edificações acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) do solo adotado para a região, até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo (CAM), desde que mediante a prestação de contrapartida, a qual via de regra ocorre pelo pagamento de importância financeira correspondente à área adicional construída, como demonstra a figura 1.

Trata-se de importante ferramenta de gestão do território disponibilizada aos municípios, uma vez que tem como princípio a racionalização da ocupação do solo urbano, permitindo a captura pelo poder público municipal de parte da mais valia gerada pelos agentes econômicos para fins de investimento em políticas públicas de orientação da expansão urbana; universalização do acesso à moradia e à terra urbanizada; e reinvestimento no tecido urbano consolidado, conforme determinam os artigos 31³ e 26⁴ do Estatuto da Cidade.

³ Art. 31, Lei Federal nº 10.257/2001. 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.

⁴ Art. 26, Lei Federal nº 10.257/2001. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; IX – (VETADO).

Figura 1: Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no território municipal



Fonte: WRI Brasil, 2019.

A utilização da OODC como instrumento de gestão e ordenamento do solo urbano parte de duas premissas. A primeira refere-se à existência de áreas na cidade mais propícias ao adensamento e à verticalização e passíveis de gerar maiores ganhos ao mercado imobiliário, dada a existência prévia de infraestrutura urbana, melhor localização e, conseqüentemente, maior potencial para gerar aos agentes do setor imobiliário lucros advindos da multiplicação e comercialização de unidades construtivas em um único terreno.

Tal premissa advém do conceito jurídico de “solo criado”, o qual foi introduzido no ordenamento brasileiro por meio do Estatuto da Cidade (EC), pelo qual se define que todo solo construído acima do coeficiente de aproveitamento básico do solo legalmente definido, seja ele na forma de pavimentos acima ou abaixo do solo natural, é entendido como solo criado. Nesse sentido, a geração de solo criado em zona urbano poder ser objeto de normatização por parte do poder público, por força do disposto no EC.

Nesse sentido, compete ao município, principal agente coordenador das políticas de planejamento territorial, mapear as áreas da cidade mais adequadas à verticalização, delimitá-las por meio de sua legislação urbanística e definir seus potenciais construtivos básico e máximo para fins de concessão do direito adicional de construir ao interessado.

A segunda premissa parte do princípio de que, conforme preceitua o art. 2º, IX, da Lei Federal nº 10.257/2001⁵ (BRASIL, 2001), os ganhos derivados da exploração econômica da multiplicação do solo urbano devem ser compartilhados com a coletividade. Se o empreendedor multiplica seus ganhos a partir da criação e comercialização de empreendimentos imobiliários que promovem o adensamento populacional, gerando impacto nas infraestruturas locais de mobilidade, saneamento e serviços públicos, e conseqüentemente aumentando os custos de manutenção ao poder público, justo é que parte desse lucro seja revertido à sociedade para fins de reinvestimento no tecido urbano, em especial, em áreas carentes de serviços essenciais, como sistema de saneamento integrado, disponibilização de equipamentos públicos, políticas de acesso à moradia e regularização fundiária voltadas aos segmentos mais vulneráveis da população.

Nesse ponto, o princípio jurídico que fundamenta a ideia é a distinção entre o direito de propriedade e do direito de construir. Se o direito de propriedade, princípio do Estado Liberal, pertence ao dono do imóvel, o direito de construir emana da coletividade e, em seu nome, é concedido pelo poder público ao particular. Pelo raciocínio, entende-se que os investimentos realizados para a valorização locacional do imóvel foram realizados pelo Estado e que, portanto, ganhos adicionais que vierem a ser auferidos pelo empreendedor na construção de edificações com mais de um pavimento devem ser revertidos à coletividade.

Embora o raciocínio seja de aparente simplicidade – capturar parte da mais valia gerada pelo mercado imobiliário na exploração econômica do solo urbano por meio da construção e comercialização de solos artificiais, para fins e devolvê-la à sociedade na forma de políticas de reinvestimento no tecido urbano –, foram necessários anos para que o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir fosse efetivamente consubstanciado em norma jurídica de alcance nacional.

De fato, sua implementação começou a ser debatida a partir da década de 1970, por setores técnicos e profissionais da sociedade, além de movimentos populares voltados à reforma urbana, que questionaram os processos de urbanização registrados em grande parte das cidades brasileiras, marcadas pela desorganização espacial e pela apropriação do espaço urbano pelo capital privado e conseqüente exclusão das camadas desfavorecidas da sociedade para áreas menos nobres, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica e distante dos postos de trabalho.

⁵ Art. 2º, LF nº 10.257/2001. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; [...]

Foi com a Carta de Embu, manifesto assinado por juristas e urbanistas durante o Congresso sobre o Solo Criado realizado em 1976, na cidade paulista de mesmo nome, em evento promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), que primeiramente se defendeu no Brasil a ideia de que o direito de propriedade do solo urbano é distinto do direito de construir, uma vez que a construção de edificações verticalizadas – ou seja, com mais de um pavimento em um mesmo terreno – gera impactos ao entorno. Nesse sentido, tais custos deveriam ser mensurados e cobrados do empreendedor, para fins de ressarcimento à coletividade. Conforme ressalta Pires (2017, p. 233),

(A Carta de Embu) estabeleceu que é constitucional a fixação, pelo município, de coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos; que toda a edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, que o proprietário do imóvel sujeito a limitação poderá alienar parcela não utilizável do direito de construir.

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no entanto, em seu capítulo dedicado à política urbana, a qual consagrou, por meio de seu art. 182, o princípio do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e da garantia do “bem-estar de seus habitantes”, e com a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi positivada em todo o território nacional como instrumento urbanístico a ser utilizado pelos municípios com vistas à orientação dos processos de adensamento do solo e de justa distribuição à coletividade dos ônus e dos benefícios dos processos de urbanização (BRASIL, 2001).

Passados mais de 20 anos desde sua introdução no ordenamento jurídico nacional, por meio do Estatuto da Cidade, faz-se necessário realizar um retrospecto crítico acerca da utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir por parte dos municípios, como ferramenta de gestão territorial e de sua efetividade na promoção das funções sociais da cidade.

Necessário também avaliar a instrumentalização da Outorga Onerosa como ferramenta de gestão territorial levando-se em consideração as diferentes dinâmicas demográficas, sociais, econômicas e ambientais nas quais os municípios brasileiros estão inseridos. A presente dissertação parte do estudo de caso do município de Jacareí-SP, que em 2021, conforme estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentava 237.119 habitantes (INSTITUTO..., 2021).

O município de médio porte – segundo padrões instituídos pelo IBGE – encontra-se inserido no contexto metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) e da Macrometrópole Paulista (MMP) e vem aplicando o instrumento urbanístico

em sua gestão territorial desde 2005, quando da aprovação e publicação da Lei Municipal nº 4.850/2005, que regulamenta o instituto jurídico em território municipal (JACAREÍ, 2005a).

Em 2003, quando da publicação do atual Plano Diretor Municipal, o Caderno de Caracterização do Município (2002), estudo realizado pela municipalidade com o objetivo de apresentar diagnóstico urbano de Jacareí e instruir as discussões sobre o projeto de lei, indicava que um dos desafios a ser enfrentado pela nova legislação deveria ser a contenção do processo de espraiamento urbano identificado no município. No referido documento consta (JACAREÍ, 2002, p. 6) que, à época, Jacareí apresentava uma “paisagem horizontalizada”, e que, por não apresentar “um crescimento dirigido”, a ocupação da superfície do território se dava em área maior do que a necessária. Como solução, o documento apontava para a necessidade de delimitação de um perímetro urbano e de estímulos à verticalização em áreas consideradas favoráveis.

Da interpretação das recomendações contidas no documento, conjuntamente com a legislação urbanística municipal, entende-se que o legislador adotou as recomendações. O Plano Diretor Municipal (Lei Complementar Municipal nº 49/2003) delimitou o perímetro e definiu o zoneamento urbano conforme a disponibilidade de infraestrutura (JACAREÍ, 2003). Às áreas consideradas mais adequadas ao adensamento, foram definidos coeficientes de aproveitamento básico e máximo do solo, para posterior regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Posteriormente, coube à Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a) definir as regras para a concessão do benefício a empreendedores interessados em construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) do solo, mediante prestação de contrapartida.

Após duas décadas de aplicação do instrumento, é possível perceber que a paisagem urbana de Jacareí vem sendo alterada com a chegada de novos empreendimentos imobiliários. Empiricamente, percebe-se, em especial nos bairros mais próximos à divisa do município com São José dos Campos, maior cidade da RMVPLN e principal polo econômico regional, um aumento significativo do número de empreendimentos imobiliários.

Embora não existam dados estatísticos produzidos em nível municipal sobre o fluxo demográfico entre as duas cidades, é possível inferir que há uma forte dinâmica interurbana entre as elas, com grande número de pessoas que vive em Jacareí, mas que trabalha, estuda, consome produtos e serviços da cidade vizinha. Do mesmo modo, observa-se o fluxo inverso, com moradores de São José dos Campos que trabalham em Jacareí.

Dessa forma, também é objetivo desse estudo verificar como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento urbanístico concebido como ferramenta de captação de

recursos junto ao mercado imobiliário, vem sendo aplicada em Jacareí e em que medida as características particulares do município influenciam ou não essa utilização.

1.1 Problema e Hipótese de pesquisa

Tendo como ponto de partida os princípios e diretrizes dispostas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade para a política urbana brasileira, os quais definem, entre outros pontos, que o poder público municipal deve gerir o território da cidade tendo como objetivos “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes”, entende-se que tais princípios devem ter, enquanto norma cogente, papel norteador das atividades municipais, devendo o Município observar suas orientações na promoção de sua política urbana.

No que se refere aos princípios constitucionais da política urbana dispostos no texto constitucional, Silva (2012, p. 66) leciona acerca de seu papel orientativo das atividades do poder público:

Em primeiro lugar, só podem ser consideradas normas gerais urbanísticas aquelas que, expressamente mencionadas na Constituição, fixem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam os conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução. [...] Não é objeto das normas gerais promover em concreto esse desenvolvimento, mas apenas apontar o rumo geral a ser seguido, visando a orientar a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades e à melhoria da qualidade de vida da população.

Por conseguinte, as funções sociais da cidade foram melhor delimitadas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o qual regulamentou os princípios gerais e diretrizes dispostos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, deixando claro em seu artigo 2º quais seriam as funções sociais da cidade a serem perseguidas pela gestão municipal, entre elas a promoção do acesso universal do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; a promoção da justa distribuição dos ônus e dos benefícios dos processos de urbanização e ainda o

planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população, de modo a se evitar e a corrigir distorções do crescimento urbano, entre outras orientações normativas⁶.

Dessa forma, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), assim com as demais normas que integram o ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, tem como diretriz última o atendimento do comando constitucional pela promoção das funções sociais da cidade, devendo sua aplicação estar vinculada ao atingimento deste objetivo. Trata-se de diretriz legal a qual obrigatoriamente deve ser seguida pelos municípios na condução de suas políticas urbanas, podendo sua inobservância acarretar em ilegalidade (CYMBALISTA *et al.*, 2007).

Entretanto, toda norma é inserida no ordenamento jurídico com a expectativa de que produza determinados efeitos sobre a realidade. No caso das normas municipais de direito urbanístico, como a Outorga Onerosa, espera-se que as mesmas sejam instrumentalizadas pelo poder público com a finalidade de dar cumprimento aos comandos constitucionais e efetivamente promover transformação social. Nesse sentido, precisam passar por exames periódicos de efetividade para fins de seu aperfeiçoamento.

Por efetividade da norma jurídica, do ponto de vista social, entende Santos (2000, p. 5-6) que ela é verificada “quando a mesma é respeitada por boa parte da sociedade, existindo assim um reconhecimento do Direito por parte desta e um amplo cumprimento dos preceitos normativos”. Ou seja, a norma jurídica efetiva é aquela que é objetivamente cumprida pela sociedade e produz os efeitos esperados pelo legislador.

Partindo-se do estudo de caso do Município de Jacareí, o qual regulamentou o instrumento urbanístico da OODC por meio da Lei Municipal nº 4.850/2005 (BRASIL, 2005a) e vem utilizando-o há quase 20 anos como instrumento de orientação do uso do solo e de arrecadação de recurso para o financiamento de políticas urbanas, o presente trabalho tem como ponto de partida um exame da Outorga Onerosa na condição de instrumento de promoção das funções sociais da cidade.

Neste contexto, tem-se a seguinte pergunta de partida: “Quais os limites e desafios enfrentados pelo município de Jacareí-SP quando da aplicação da OODC como um instrumento

⁶ Art. 2º, (Lei Federal nº 10.257/2001). A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...]

urbanístico de promoção das funções sociais da cidade, à luz da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)?”.

Como hipótese, a pesquisa parte da premissa de que a mera utilização pelo poder público municipal da OODC como meio de arrecadação de recursos para o financiamento das políticas urbanas não é suficiente para dar cumprimento às orientações normativas da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Para fins de melhor utilização da outorga como ferramenta de política pública, entende-se ser necessário investir em atividades de monitoramento e gestão territorial, de modo a se acompanhar os processos de adensamento urbano e de organização territorial, além de controle finalístico dos recursos da outorga.

Sob essa perspectiva, a presente investigação visa verificar as ações empreendidas pelo Município de Jacareí na gestão de seu território e dos recursos arrecadados da Outorga Onerosa com o objetivo de analisar se o instrumento efetivamente cumpre o papel de promotor de justiça social no espaço urbano.

1.2 Objetivo Geral

Promover análise histórico-crítica sobre a utilização do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) como uma ferramenta de gestão pública voltada à promoção das funções sociais da cidade, conforme determinam a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, partindo-se do estudo do município de Jacareí.

1.2.1 Objetivos Específicos

- a) Analisar os padrões de uso e ocupação do solo urbano em Jacareí-SP ao longo de 20 anos, a partir da investigação sobre a aplicação da OODC pelo poder público municipal.
- b) Examinar a legislação e os processos internos do poder público municipal relativos à arrecadação, gestão e aplicação dos recursos oriundos da OODC na política urbana local.
- c) Analisar se os efeitos produzidos pela aplicação da OODC no município de Jacareí atendem ao princípio da promoção das funções sociais da cidade, nos termos definidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), do ponto de vista de seus limites e potencialidades.

1.3 Estruturação do texto

Para fins de desenvolvimento da dissertação, o texto apresenta a seguinte estrutura. Em sua primeira parte, dedicada às abordagens teóricas referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir, são expostos os contextos teórico e histórico do desenvolvimento da OODC enquanto instrumento jurídico e sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Nessa seção, são abordadas as principais experiências internacionais de políticas de regulação do adensamento e verticalização do solo urbano e de captura pública de parte da mais valia obtida pelo mercado imobiliário, para fins de reinvestimento em políticas urbanas. Posteriormente, é analisado o contexto histórico nacional que levou à introdução do instrumento em municípios brasileiros, com atenção à cidade de São Paulo; as discussões em torno do conceito jurídico de solo criado iniciadas na década de 1970, tendo como principal marco histórico a emblemática Carta de Embu; a nova ordem constitucional para a política urbana nacional representada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a conseguinte inserção da OODC no ordenamento nacional por meio do Estatuto da Cidade (EC). Ao final, busca-se fazer breve leitura da atual produção teórica sobre o instrumento urbanístico e que tenha como foco uma análise crítica sobre sua utilização pelos municípios brasileiros, ao longo de 20 anos de vigência do EC.

Na segunda parte, segue-se à análise dos principais aspectos do município de Jacareí-SP, cujo estudo é utilizado como referência para a abordagem que se pretende desenvolver nesta investigação. Primeiramente, busca-se reunir fontes secundárias de informação, como IBGE, Fundação Seade, PNUD, entre outras, com o objetivo de caracterizar Jacareí do ponto de vista demográfico, social e econômico. Em seguida, parte-se para o levantamento de dados referentes à inserção de Jacareí no contexto metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), com atenção a sua relação com o município vizinho de São José dos Campos. Em sua seção final, o capítulo é dedicado a uma análise da legislação urbanística municipal, com foco nos dispositivos legais que regulamentam a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir – o Plano Diretor Municipal, a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, a Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a), que regulamenta a utilização da OODC pelo poder público, e a Lei Municipal nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005b), que institui o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU), colegiado formado por poder público e sociedade civil, de caráter opinativo e que tem poderes para monitorar a utilização dos recursos auferidos pela arrecadação da Outorga Onerosa.

A terceira parte do texto é dedicada à explanação acerca da metodologia utilizada por esta dissertação para o desenvolvimento de seu objeto de pesquisa, o qual foi desenvolvida em quatro fases: abordagem de marcos teóricos; caracterização do município de Jacareí a partir de dados oficiais; reunião de informações acerca do município de Jacareí à época da introdução da OODC no ordenamento jurídico municipal, no início dos anos 2000; e levantamento e análise crítica das informações coletadas pela pesquisa referentes aos dias atuais, tendo como referência o ano de 2021, fazendo-se contraposição entre os dados municipais do início do século XXI e aqueles disponíveis atualmente.

A quarta parte da dissertação busca fazer uma contextualização de Jacareí à época em que a OODC foi implantada no ordenamento jurídico. Busca-se nessa parte examinar o diagnóstico territorial que se tinha sobre os processos de adensamento e verticalização em Jacareí, no âmbito do poder público, no início dos anos 2000, e que fundamentou a posterior introdução da OODC no ordenamento jurídico local. Nesta parte, ressaltam-se os dados disponibilizados no estudo “Caderno de Caracterização”, o qual foi elaborado pelo município para fins de posterior elaboração do projeto de lei que serviu como base à Lei Complementar nº 49/2003 (JACAREÍ, 2003), o Plano Diretor (PD) Municipal, e os processos administrativos que instruíram os projetos de lei dos quais derivaram o PD, a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, a Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a) e a Lei Municipal nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005b).

Por fim, na quinta e última parte, a dissertação volta-se para a reunião e análise de informações disponíveis referentes à evolução do adensamento e da verticalização do solo em Jacareí, levando-se em consideração as duas primeiras décadas do século XXI, para posterior análise crítica da utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir pelo poder público municipal. Nesta fase, foram analisadas as informações disponíveis nos estudos “Caderno de Leitura Técnica (JACAREÍ, 2021)” e “Relatório de Monitoramento (JACAREÍ, 2022)”, realizados durante a revisão do Plano Diretor Municipal, ainda em curso no momento de elaboração desta dissertação. Posteriormente, partiu-se para a sistematização, espacialização e leitura dos dados coletados sobre a arrecadação da OODC em Jacareí, bem como dos processos internos de definição e aplicação dos recursos públicos oriundos da aplicação do instrumento urbanística.

A parte final é dedicada à análise crítica da utilização da OODC, a partir do cruzamento de informações produzidas pelo poder público no início dos anos 2000 e aquelas referentes ao período histórico estudado, tendo como referência teórica os autores utilizados neste estudo.

2 AS TEORIAS SOBRE OUTORGA ONEROSA E SUAS APLICAÇÕES AO OBJETO DE PESQUISA

As atividades humanas referentes ao planejamento urbano se desenvolveram ao longo da história da humanidade como uma tentativa de a sociedade prever, organizar e direcionar os processos de ocupação e urbanização do solo. As cidades surgem e se transformam em razão das dinâmicas sociais, econômicas e espaciais, na medida em que as comunidades se organizam em torno dos modos de produção, com tendência ao favorecimento dos grupos detentores dos meios de produção. Nesse sentido, a urbanização pode ser entendida como resultado e reflexo das disputas sociais, as quais acabam, via de regra, por beneficiar os grupos detentores do poder político e econômico, levando-os a ocupar áreas privilegiadas da cidade, naquilo que Lefebvre (2006) definiu como “hierarquia dos espaços ocupados”.

Com o surgimento e evolução do capitalismo, esse processo se intensifica, uma vez que a cidade se constitui como território ideal para que os meios de produção se organizem em prol de maior produtividade e geração de capital excedente. À medida que a produção capitalista se desenvolve, cresce a necessidade de se promover arranjos locais de modo a otimizar processos produtivos, alocar mão de obra necessária ao trabalho e, conseqüentemente, acentuar os ganhos de capital por parte das classes dominantes. Nesse processo de organização funcional do território urbano, o poder público ganha protagonismo, uma vez que é o responsável por planejar e executar as políticas de ordenamento territorial por meio da elaboração de normas, planejamento de ações e execução de atividades de saneamento, comunicações, transportes, entre outras demandas necessárias às dinâmicas sociais e econômicas.

À medida que o sistema se desenvolve e se complexifica, também cresce a disputa pelo território urbano, com preferência pelas parcelas da cidade bem localizadas – majoritariamente, aquelas próximas às centralidades do território urbano - e melhor dotadas de infraestrutura. A terra urbana passa a ser bem cobiçada, com vantagem às classes dominantes. Aos desprovidos de recursos, em sua maior parte pertencentes à classe trabalhadora, resta ocupar via de regra territórios distantes das centralidades urbanas e em situação precária. Nas palavras de Whitehead (1938 *apud* SANTOS, 1991, p. 22) a terra urbana bem localizada e dotada de infraestrutura torna-se raridade e, por conseqüência, objeto de cobiça na sociedade moderna.

Como o espaço se tornou também um produto no mercado, é a sua raridade que une os homens. A noção de raridade de Sartre se equivale à de exclusão e finitude de Whitehead. Quando existe raridade, o que é realizado por um não pode ser realizado por outro, porque as formas de

realização exprimem-se enquanto isto e não aquilo (WHITEHEAD, 1938, p. 107). Trata-se de um contra o outro, da separação e não da união.

Conforme leciona Santos (1991), no espaço urbano, embora reunidos em um mesmo espaço, os homens encontram-se em falsa unidade, pois convivem na dimensão da disputa pelo território, cada vez mais distribuído de forma desigual. Nesse sentido, paralelamente aos processos de organização e direcionamento da ocupação dá-se a valorização e ocupação dos territórios melhor localizados e com disponibilidade de serviços urbanos pelos grupos detentores do capital e, em consequência, expulsão das camadas menos favorecidas para áreas distantes das centralidades e com acesso restrito a serviços básicos.

É nessa perspectiva da necessidade de organização dos territórios para fins de atendimento às demandas do sistema capitalista, bem como de mediação das disputas internas pelo território, que ganham força as atividades relativas ao planejamento urbano a partir do século XX. Trata-se de atividade em regra atribuída ao poder público, uma vez que o exercício do poder regulador na resolução das disputas é de competência do Estado.

À medida que os processos de acumulação do capital se acentuam e se sofisticam, mais os espaços da cidade são disputados em razão da expansão do sistema capitalista, uma vez que a própria terra urbana detém valor de capital. Nesse sentido, as políticas públicas de planejamento e investimento urbano, as quais são dominadas pelas classes econômicas e políticas, são peça central no processo de expansão e retroalimentação do modo de produção capitalista, para fins de atendimento dos interesses dos agentes econômicos, conforme descreve Harvey (2005, p. 64).

O capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, intensificação (de desejos e necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e expansão geográfica. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação. Se o modo capitalista de produção prevalecer em todos os aspectos, em todas as esferas e em todas as partes do mundo, haverá pouco ou nenhum espaço restante para a acumulação adicional (o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidade seriam as únicas opções).

Enquanto esse processo de expansão geográfica do capital, expressão cunhada por Harvey (2008), prossegue, novos espaços urbanos são assimilados à lógica da produção capitalista e classes menos favorecidas forçadas a buscar territórios menos valorizados, do ponto de vista do capital.

Com o desenvolvimento do método científico e melhor domínio sobre as causas e efeitos do fenômeno urbano, o planejamento urbano se consolidou como ramo do conhecimento dedicado ao estudo dos processos de urbanização, e também como política pública, à medida que serve como instrumento de controle, indução e direcionamento dos processos de criação e ocupação do solo urbano, de modo a oferecer possibilidades de solução racional aos conflitos deles advindos, a partir da coleta e interpretações dos dados extraídos da realidade urbana, segundo explica Souza (2003, p. 47).

Trata-se, conforme o autor, de uma necessidade imprescindível às cidades modernas. Continuando, o autor (Idem) ressalta que o planejamento é a “preparação para a gestão futura”, sendo atividade a essencial ao planejamento urbano. “Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminho errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade” (SOUZA, 2003, p. 47).

Entretanto, se a condução das políticas de planejamento e gestão do solo urbano ocorre a partir do exercício do poder do Estado para o controle e a mediação de conflitos, esse exercício também tende a atender à visão do poder público sobre o conflito em si. Embora na sociedade moderna as atividades de planejamento urbano e urbanismo estejam ligadas à melhor ocupação e utilização da terra urbanizada, de modo a promover melhor aproveitamento econômico e distribuição equitativa dos serviços urbanos entre a população, nem sempre isso foi possível.

Em sociedades como a brasileira, em que poder público e o poder econômico se confundem, estando o primeiro sob o domínio do segundo, as políticas públicas de regulação do solo urbano tendem a ser praticadas em prol de uma visão economicista favorável ao aproveitamento econômico e à concentração do acesso à terra urbanizada. Como explica Somekh (2014, p. 40) isso se dá, em especial, do início do século XX até a década de 1980, período em que os processos de urbanização se intensificaram em cidades como São Paulo, maior cidade brasileira e principal paradigma para o urbanismo brasileiro em razão de suas proporções.

Entretanto, segundo Somekh (2014) o urbanismo praticado primordialmente no país e na capital paulista, ao contrário de outras experiências internacionais, buscou atender aos interesses econômicos de organização e otimização do espaço urbano, reforçando um aspecto excludente. Para a autora (2014, p. 50),

Para o urbanismo moderno, a cidade é o objeto principal, e sua essência, as questões sociais. O urbanismo paulistano, apesar de pautado em uma racionalidade influenciada pelo ideário internacional, não pode ser considerado moderno, pois a questão social não ocupa o centro de seu

discurso, mas sim a eficiência e o desenvolvimento da cidade e do capital. A globalidade dos planos é aparente, uma vez que exclui a população mais pobre.

Entretanto, ao mesmo tempo em que no início do século XX os processos de urbanização, em especial em grandes centros como São Paulo, foram marcados pelas políticas de maximização de investimentos públicos em áreas já valorizadas, no campo internacional os debates em torno do conceito jurídico de função social da propriedade, em especial da propriedade urbana⁷, ganharam força. Conforme o conceito, o direito individual ao uso do bem imóvel particular deve ser subordinado às normativas que ordenam e regulamentam o solo urbano, de modo que seu exercício esteja em consonância e nos limites estabelecidos pelo interesse público.

Como ressalta Guerreiro Filho (2018, p. 53), a construção da ideia de função social da propriedade remonta às lutas sociais ocorridas, sobretudo, nos países europeus nos séculos XIX e XX, as quais resultaram na ascensão do Estado Social europeu. O conceito contrapõe-se à ideia da propriedade privada como um direito absoluto e inquestionável, característica dos regimes liberais⁸.

No Brasil, os debates e produções legislativas que consolidaram o atual regime jurídico da propriedade urbana tiveram como norte o conceito da função social da propriedade, estando o mesmo submetido à “função pública do urbanismo” de promover um ordenamento da cidade adequado ao interesse da coletividade, conforme conceitua Silva (2012, p. 77).

Do princípio da subordinação da propriedade urbana privada ao interesse público, o qual foi consolidado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), derivou o princípio da dissociação do direito de propriedade e o direito de construir, fundamento do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro foi precedida de experiências internacionais, as quais serviram de inspiração aos legisladores nacionais.

7 “(A função social da propriedade urbana) constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística”. (SPANTIGATTI *apud* SILVA, 2012, p. 76).

8 Guerreiro Filho (2018) aponta as primeiras décadas do século XX, marcadas pela Primeira Guerra Mundial, pela Revolução Russa de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919, como marco temporal para ascensão do conceito jurídico de função social da propriedade nos sistemas constitucionais europeus. Nesse contexto, os regimes constitucionais passaram a relativizar o caráter absoluto da propriedade privada, marca do liberalismo no século XIX.

2.1 Políticas de controle da verticalização e captura da mais valia: as primeiras experiências internacionais

Autores como Rezende *et al.* (2009) e Costa (2014) demonstram que as primeiras experiências de controle e orientação dos processos de adensamento urbano surgiram no mundo na década de 1970 como uma tentativa de impor uma compensação financeira a ser prestada pelos agentes econômicos em razão dos efeitos negativos da urbanização à sociedade.

À época, os autores explicam que ganharam força as discussões em torno da necessidade de se separar o direito de propriedade inerente aos terrenos urbanos, o qual pertence ao proprietário, do direito de construir, uma vez que toda edificação gera impactos em seu entorno, por meio dos desgastes causados à infraestrutura local pelo aumento do contingente populacional local. Sobre as experiências internacionais relativas à orientação do adensamento urbano e captura da mais-valia urbana, explicam Rezende *et al.* (2009, p. 52):

Todas, no entanto, se não separam diretamente o direito de construir do direito de propriedade, limitam e submetem o direito de construir ao interesse coletivo ou instituem a possibilidade de se transacionar ou transferir esse direito de um lote para outro através da transferência de direitos construtivos. Surgem como uma alternativa aos efeitos negativos da urbanização a partir da constatação das limitações de outros instrumentos, em especial o zoneamento, no encaminhamento de soluções para os problemas das cidades.

Segundo Rezende *et al.* (2009), entre os países que deram início à implementação de políticas de indução, orientação e regulação dos processos de aproveitamento do solo urbano, tem destaque a Espanha, que desde a década de 1950 estabeleceu regulações com o objetivo de forçar a edificação e o aproveitamento de terrenos existentes em áreas urbanizadas, por meio da chamada “*edificación forzosa*”.

A partir da década de 1970, outras experiências surgiram. Conforme Costa (2014, p. 88), a cidade de Chicago, nos Estados Unidos, instituiu em 1973 o Plano de Chicago, o qual estabeleceu dois instrumentos de regulação do uso do solo urbano, o “*space adrif*” e o “*zoning bônus*”. O objetivo dos dois instrumentos, segundo o autor, foi a criação de instrumentos que aliassem a necessidade de atender a demanda do mercado imobiliário local à preservação de imóveis históricos.

Segundo o autor, pelo “*space adrif*” (espaço flutuante, em tradução literal), atribuíam-se a determinados lotes definidos pelo poder público o direito de transacionar seu potencial construtivo com outros terrenos localizados na cidade, para fins de se permitir sua preservação.

Pelo instrumento, cujo mecanismo, segundo Costa (2014), assemelha-se no Brasil com o instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), visa-se garantir o potencial econômico aos proprietários de imóveis cuja preservação é considerada de interesse coletivo.

Já o “*zoning bonus*” (bônus de zoneamento, em tradução literal), previa a possibilidade de se permitir coeficientes construtivos mais elevados em solos considerados mais lucrativos para os agentes do mercado imobiliário, desde que mediante o pagamento de quantia financeira. Nas palavras de Costa (2014), pelo instrumento, promovia-se um aumento de densidade em determinadas localidades mediante o pagamento de contrapartida financeira pelos empreendedores.

Rezende *et al.* (2009) destacam ainda que, em 1975, a França institui instrumento semelhante de zoneamento chamado “*plafond legal de densité*” (limite legal de densidade, em tradução literal), para fins de controle do uso e ocupação do solo urbano e de cobrança do potencial construtivo adicional de empreendedores interessados em edificar acima do potencial básico.

Pelo instrumento, estabeleceu-se coeficiente único de aproveitamento do solo – uma vez e meio a área do terreno –, para toda a França, sendo que, nesse país, agentes econômicos interessados em construir acima do potencial básico, por meio de edificações verticalizadas, deveriam adquirir o direito diretamente do Estado, a partir de um depósito do beneficiário ao poder público local. Segundo Rezende *et al.* (2009, p. 53), a experiência francesa foi a que mais influenciou as experiências de regulação e cobrança pelo solo criado realizadas no Brasil.

Ressalta ainda Costa (2014) que, na Itália, em 1977, foi criada a Lei 10 (Legge Bucalossi) a qual separa o direito de propriedade e o direito de construir, este último podendo ser exercido somente sob concessão do poder público municipal. Pela legislação italiana, afirma o autor, toda e qualquer edificação em área urbana somente seria autorizada pelo poder público mediante pagamento de contrapartida pelo particular.

Rezende *et al.* (2009) destacam ainda a experiência da Colômbia, que estabeleceu, desde 1970, a lei que diferencia o direito de propriedade do direito de construir, estabelece limite de altura para prédios e determina a cobrança de taxa municipal para os empreendedores interessados em construir acima do gabarito previamente estabelecido em lei.

Dessa forma, a década de 1970 foi marcada pela busca por cidades de todo o mundo por uma maior regulação do solo urbano, as quais culminaram em 1976, conforme Rezende *et al.* (2009), na realização em Vancouver, Canadá, da Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos “Habitat”, evento internacional que tratou da questão fundiária em

escala mundial, buscando mobilizar países por uma implementação de políticas locais de regulação e promoção do acesso à terra urbanizada.

A regulação pelo poder público do solo urbano criado como meio de correção de distorções fundiárias foi um dos princípios gerais estabelecidos pelas Nações Unidas à época:

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo (REZENDE *et al.*, 2009, p. 54).

No Brasil, repercutiu o debate internacional sobre a necessidade de regulamentação do direito de construir no ambiente urbano, de modo a se garantir melhor orientação dos processos de urbanização. De fato, como se verá adiante, as discussões internacionais influenciaram experiências legislativas no âmbito nacional, antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Entretanto, as experiências brasileiras anteriores à década de 1970 tiveram maior foco no disciplinamento da ocupação do espaço urbano para fins de otimizar a infraestrutura urbana e, conseqüentemente, promover melhor aproveitamento do território pelos agentes econômicos.

2.2 Controle do adensamento e da verticalização no Brasil: o caso do município de São Paulo

No Brasil, as primeiras tentativas por parte do poder público de disciplinar os processos de verticalização e adensamento do solo urbano ocorreram concomitantemente à rápida urbanização registrada no país, a partir do século XX. Entre as experiências brasileiras, destaca-se o município de São Paulo, cidade-símbolo da industrialização do país. Na cidade, entretanto, o planejamento do espaço urbano se deu predominantemente, nas palavras de Somekh (2014), como resposta à “necessidade constante de o capitalismo buscar aumento de produtividade por meio de avanços tecnológicos e organizacionais”. Nesse sentido, como explica a autora, o urbanismo até então praticado na capital paulista nada tem de moderno, uma vez que atendia aos interesses econômicos dominantes pela ocupação e valorização do solo urbano.

Em São Paulo, a verticalização do solo urbano se desenvolveu desde o início do século XX visando atender a necessidade de aumentar a oferta de solo urbano em áreas próximas às

centralidades servidas de infraestrutura. Dessa forma, a construção de edificações com mais de um pavimento, multiplicando a capacidade de um mesmo terreno receber maior contingente de população residente e circulante, representou uma resposta de mercado à necessidade de aumento da oferta imobiliária.

Na primeira metade do século XX até o ano de 1957, não havia legislação municipal que limitasse ou regulasse a construção de edificações verticais, seja por meio do estabelecimento de zoneamentos diferenciados ou de coeficientes de aproveitamento em áreas consideradas críticas. Souza (1994) ressalta que, até os anos de 1950, a legislação da cidade de São Paulo apresentava poucas regulamentações no que toca às questões relativas ao crescimento urbano. Durante esse período, destaca a autora, a maior preocupação dos legisladores era com aspectos construtivos e de salubridade das edificações, como ventilação e insolação internas.

À época, o urbanismo praticado na capital paulista era fortemente influenciado pela escola progressista, em especial por Haussmann, a qual tinha como objetivo adaptar a cidade às exigências econômicas do período, com soluções favoráveis às indústrias e aos representantes do capital financeiro, como explica Choay (1975). Nesse sentido, a ação do poder público visou atender a interesses econômicos, por meio de obras viárias que viabilizem o escoamento da produção industrial e do licenciamento de edificações sem restrições efetivas⁹.

A partir da década de 1950, foram implementadas em São Paulo as primeiras legislações cuja finalidade era restringir o processo de verticalização das áreas urbanas, limitando o coeficiente de aproveitamento a quatro vezes a área do terreno para qualquer edificação em toda a área urbana e estabelecendo cota mínima para o tamanho dos apartamentos, sendo 210 metros quadrados em áreas com coeficiente de aproveitamento igual a 6 e 140 metros quadrados para área em que o coeficiente de aproveitamento fosse igual a 4.

Conforme explica Somekh (2014), o objetivo dos responsáveis pelo planejamento urbano da capital paulista no período era limitar o processo de adensamento e a verticalização em toda a cidade, de modo a evitar a concentração populacional, em prol de uma suposta maior eficiência do sistema viário urbano. Entretanto, como demonstrado pela autora, a limitação do potencial construtivo na cidade de São Paulo resultou em valorização fundiária, em especial, dos terrenos localizados em áreas já urbanizadas, além de busca por terrenos fora da mancha urbana consolidada para novas edificações, gerando espraiamento.

⁹ Segundo Somekh (2014), em 1920 foi promulgada a Lei municipal nº 2.332 que regulamenta a altura dos edifícios e o uso de elevadores. Em 1925, a Prefeitura de São Paulo passa a exigir licença para o funcionamento do equipamento e, em 1940, tem início a política de registro.

Em 1972, uma mudança na lei do zoneamento da capital paulista – Lei Municipal nº 7.805, conhecida como a Lei Geral do Zoneamento – alterou novamente os coeficientes de aproveitamento dos terrenos, dessa vez, de modo diferenciado. Conforme descreve Somekh (2014, p. 32), “dessa vez, a redução foi considerável: duas vezes a área do terreno, podendo apenas em algumas áreas chegar ao limite máximo de quatro, como nas Z3, Z4 e Z5, inicialmente”.

Leite (2019) ressalta que o zoneamento proposto pela Lei Geral do Zoneamento resultou em valorização imobiliária nas áreas definidas pela legislação como de coeficiente de aproveitamento mais alto, uma vez que os agentes econômicos vislumbraram oportunidade de maiores lucros nas áreas em que foram definidos potenciais construtivos mais elevados. Enquanto isso, as demais foram artificialmente desvalorizadas, como demonstra o autor, uma vez que tiveram seu potencial construtivo restringido em relação àqueles com coeficiente maior. Em crítica à Lei Geral de Zoneamento, o autor explica:

O escândalo não advém somente da diferença de áreas de cada zona e da possibilidade que elas conferem ao seu proprietário, mas antes, advém da compreensão de que em um setor restrito da cidade, de alta renda, havia uma confluência de investimentos de capital, sejam públicos ou privados, na produção do espaço, implicando na dilatação da diferença de acúmulo de valor nos diversos setores da cidade (LEITE, 2019, p. 80).

Assim, a limitação da verticalização e do adensamento às áreas determinadas pelo poder público gerou nova valorização imobiliária de áreas centrais e, concomitantemente, a busca do setor de construção civil por terrenos mais periféricos, onde a terra urbana era mais barata, com vistas à construção de empreendimentos imobiliários mais acessíveis ao mercado consumidor de menor poder aquisitivo. Esse processo foi resultando, ao longo das décadas, em valorização da terra urbanizada e no espraiamento da mancha urbana, conforme demonstra Somekh (2014) em sua obra.

À medida que a economia da capital paulista crescia e, com ela, sua população, maior se tornava o ambiente de disputa pela terra urbana e maior era a busca por novas áreas para investimentos imobiliários, onde as regras construtivas eram menos restritivas.

Às camadas mais pobres da população, restavam as localidades distantes das centralidades, onde os preços não eram tão proibitivos. Nesse contexto, as políticas públicas de controle do adensamento urbano, por meio das limitações à verticalização, resultaram em restrição do acesso à terra urbanizada, uma vez que os terrenos localizados nas centralidades

sofreram uma escalada em seus preços. Conseqüentemente, a demanda por moradia acessível foi direcionada para áreas mais periféricas da cidade, onde o valor do metro quadrado era mais barato e menos regulado.

Leite (2019, p. 16) ressalta que o quadro jurídico delineado a partir da Lei Geral de Zoneamento de São Paulo foi considerado injusto à época, tendo inclusive servido como estopim para as discussões envolvendo a necessidade de se instituir na legislação nacional o conceito de “solo criado”, objeto da emblemática Carta de Embu formulada nos anos de 1970 por urbanistas, juristas e lideranças sociais.

2.3 O solo criado como fundamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Durante o regime militar, os movimentos pela reforma urbana começaram a ganhar corpo na sociedade brasileira. Como leciona Ferreira (2020, p. 151), redes de movimentos que reuniam lideranças trabalhistas, sindicatos, intelectuais e demais interessados na luta por uma cidade mais igualitária e menos excludente contribuíram para a “redefinição do processo social de produção do espaço urbano especialmente por meio da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular Pela Reforma Urbana, apresentada ao Congresso responsável pela elaboração da Constituição de 1988”.

Um dos marcos importantes nesse processo foi a divulgação, em 1976, da chamada “Carta de Embu”, documento elaborado por urbanistas brasileiros em evento promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – CEPAM, no qual se tratava do conceito jurídico de “solo criado”, que nada mais é do que o solo que é edificado acima ou abaixo do solo natural, por meio da construção de edifícios, conforme explica Aparecido Júnior (2017, p. 150).

Nesta, a partir do reconhecimento de que a tecnologia de construção civil atende ao desejo de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda nas cidades (aumentando assim sua densidade construtiva, e tendo como consequência a sobrecarga de suas infraestruturas urbanas), criando, por assim dizer, um solo novo, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural, constata-se a necessidade de que a legislação do solo limite (ou ao menos ordene) este adensamento.

Costa (2014) destaca que a Carta de Embu trouxe o embrião dos conceitos-chave utilizados para o instituto jurídico de solo criado que, anos mais tarde, foi incorporado à

legislação brasileira por meio do Estatuto da Cidade. Entre as ideias lançadas pelo manifesto, explana o autor, estão a de que todo terreno tem um coeficiente de aproveitamento único equivalente à área de seu solo natural. Consequentemente, afirma o manifesto, todo pavimento de uma edificação que não esteja fundamentado no solo natural do terreno é considerado “solo criado”, seja em nível superior (espaço aéreo) ou inferior (subsolo).

Nesse sentido, o documento afirma que o coeficiente de aproveitamento deve ser único para todos os terrenos localizados em território urbano, o qual será equivalente à área do mesmo. Caso o proprietário deseje incorporar ao projeto pavimentos acima ou abaixo do solo natural, o mesmo deverá obter o direito de fazê-lo mediante a prestação de contrapartida ao poder público em razão dos impactos advindos do acréscimo de população residente ou circulante.

Segundo o documento, a contraprestação teria natureza compensatória, dada a necessidade de se promover o reequilíbrio urbano nas áreas a receber maior adensamento, podendo o empreendedor devolver à coletividade, áreas proporcionais ao solo criado ou seu equivalente econômico.

Poderá ainda estabelecer o município limitações administrativas em locais considerados pela coletividade como inaptos à verticalização, como é o caso de imóveis históricos tombados pelo poder público. Nessas situações, a Carta de Embu defende que o proprietário poderia transacionar o potencial construtivo com outros donos de terrenos considerados aptos à verticalização pela legislação, como forma de preservar o valor econômico do imóvel declarado legalmente inapropriado à demolição ou edificação.

Leite (2019, p. 17) destaca que o quadro jurídico verificado à época na cidade de São Paulo foi considerado um dos estopins para as discussões em torno do solo criado, uma vez que a Lei Geral de Zoneamento estabelecia coeficientes de aproveitamento do solo diferenciados por região. Conforme ressalta o autor (2019), tal situação beneficiava proprietários de terrenos localizados nas áreas definidas como mais adequadas à verticalização, sem a prestação de qualquer investimento ou contrapartida pelos mesmos à coletividade.

Pode-se dizer que a Carta de Embu serviu como manifesto público em favor de uma maior regulação dos processos de adensamento urbano e de verticalização, por meio de instrumentos jurídicos próprios, e do condicionamento da permissão municipal à construção de edificações verticais do pagamento de contrapartida pelo empreendedor ao poder público, seja

por meio de doação de área proporcional ao solo artificialmente criado ou de seu equivalente financeiro¹⁰.

Dessa forma, o conceito jurídico de “solo criado” trazido pela Carta de Embu serviu de inspiração para instrumentos urbanísticos que foram aplicados por alguns municípios brasileiros antes mesmo da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2011).

Em 1986, por exemplo, a capital paulista introduziu o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir em sua legislação municipal, por meio da Lei Municipal nº 10.209 (SÃO PAULO, 1986). A partir dessa Lei, permitiu-se ao empreendedor imobiliário adquirir potencial construtivo excedente em determinadas zonas do território municipal, em troca da construção e moradias populares.

Entretanto, a abrangência nacional do instituto jurídico só foi consolidada por meio do Estatuto da Cidade. Conforme destaca Costa (2014), “os conceitos de solo criado, de Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Transferência do Direito de Construir já estavam plasmados” na Carta de Embu.

2.4 A Outorga Onerosa e a promoção das funções sociais da cidade: a ordem constitucional da política urbana brasileira

O principal marco normativo que representou a consubstanciação da luta por uma cidade mais justa e igualitária em norma jurídica de alcance nacional foi a apresentação e aprovação de emenda constitucional que tratava de normas gerais da política urbana brasileira. A emenda introduziu no texto constitucional os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, inteiramente dedicados às diretrizes nacionais para a política urbana.

Conforme explica Pinto (2010), durante os anos 1970, no regime militar, a questão urbana havia recebido atenção por parte do governo militar, por meio da criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Posteriormente, o Serfhau foi extinto, dando lugar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Por meio do trabalho desse colegiado, foi proposto o projeto de lei nº

¹⁰ “a) é constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos; b) tal fixação não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos mediante legislação de zoneamento; c) que toda edificação acima do coeficiente único é considerada ‘solo criado’, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo (Conclusão 1.2); d) é constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação deste solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado e, quando impossível a oferta destas áreas, sejam elas substituídas pelo seu equivalente econômico” (APPARECIDO JÚNIOR, 2017, p. 151).

775/1983, cuja elaboração teve início em 1974 e conclusão em 1983, e em cujo escopo já se apresentava inúmeras propostas de regulamentação das políticas urbanas em âmbito nacional (BRASIL, 1983). O projeto de lei (BRASIL, 1983), inclusive, já incluía artigo prevendo a possibilidade de os municípios regulamentarem os índices de aproveitamento do solo, para fins de implantação de políticas de regulação e orientação dos processos de adensamento e verticalização, a exemplo da Outorga Onerosa¹¹.

A tramitação da propositura, entretanto, foi interrompida em razão da instituição, em 1987, da Assembleia Nacional Constituinte. A matéria disposta no projeto de lei nº 775/1983 serviu de inspiração para a Emenda Constitucional da qual originou o capítulo da Constituição Federal dedicado à política urbana, como explica Pinto (2010, p. 113).

Assim sendo, em 1987, quando a Assembleia Constituinte iniciou seus trabalhos, havia no Brasil um conjunto de fatores que convergiam para que a política urbana viesse a ser objeto de atenção: uma política pública e uma burocracia estatal em funcionamento e prestigiada; uma sensibilidade social para a problemática urbana; uma proposta de institucionalização do direito urbanístico em tramitação no Congresso Nacional; um conjunto de organizações civis mobilizadas para alterar as políticas públicas.

Por meio da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido, em seu artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano no Brasil executada pelos municípios “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 representou inovação no ordenamento jurídico brasileiro no que toca às políticas urbanas, uma vez que reconhecia a universalidade do direito o bem-estar urbano, tendo essa diretriz força normativa de norma constitucional, gerando obrigação jurídica aos municípios.

Sobre a concepção de quais seriam as funções sociais inclusas no conceito preconizado no texto constitucional, Lima (2020) destaca que a mesma tem sido alargada ao longo dos anos. Segundo o autor (2020, p. 57)

¹¹ Art. 6º, Projeto de Lei nº 775/1983. Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno. § 1º A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovado pelo Município. § 2º Enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

[...] as funções sociais da cidade estão diretamente ligadas ao pleno exercício da dignidade da pessoa humana no ambiente urbano e por isso abrangem além das funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade), funções de cidadania (educação, saúde, segurança, proteção à maternidade e a infância e a assistência aos desamparados) e funções de gestão (prestação de serviços, planejamento territorial, econômico e social, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana).

Humbert (2015) ressalta que, na condição de norma jurídica constitucional, o princípio da promoção das funções sociais da cidade tem alcance de direito fundamental e social, uma vez que está ligado ao exercício do direito à vida, à propriedade, à segurança e à igualdade, defendendo ainda que o mesmo tem status de cláusula pétrea. Da mesma forma, ressalta o autor (2015, p. 145), “é princípio estruturante da ordem urbanística constitucional e infraconstitucional”, sendo o mesmo de observância obrigatória por parte dos governantes.

Além das funções sociais da cidade, Silva (2012, pp. 56-57) destaca os principais fundamentos constitucionais consolidados pela Constituição Federal de 1988 referentes ao direito urbanístico. Entre eles, estão a competência municipal para realizar as atividades referentes ao planejamento do território urbano (art. 30, VIII, CF); a obrigatoriedade, para municípios com mais de 20 mil habitantes, de instrumentalizar esse planejamento por meio de um Plano Diretor Municipal (art. 182, §1º)¹²; e a função social da propriedade privada urbana, estando o seu exercício necessariamente subordinado às necessidades de ordenamento territorial expressas na Plano Diretor Municipal (art. 182, § 2º)¹³.

Sobre a obrigatoriedade de instituição de Plano Diretor, Silva (2012) ressalta que o texto constitucional consagrou, por meio do art. 182, § 1º, a obrigatoriedade de os municípios adotarem procedimentos técnicos para promover o planejamento do território. Nesse sentido, o processo de planificação do território urbano deixou, a partir da Constituição, de ser um processo dependente da “mera vontade dos governantes”, para assumir caráter obrigatório ao poder público.

Pinto (2010, p. 239) também destaca o aspecto técnico do Plano Diretor, o qual envolve processos de elaboração, discussão e aprovação de um projeto de lei, devendo o mesmo levar necessariamente em consideração “os dados fáticos e os estudos técnicos elaborados para fundamentá-lo”.

¹² Art. 182, § 1º, CF. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

¹³ Art. 182, § 2º, CF. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O planejamento é um processo decisório complexo, que envolve uma série de etapas preparatórias, como coleta de dados, diagnóstico, elaboração de possíveis ações e comparação entre as alternativas anteriores à decisão final. Além disso, envolve ainda o monitoramento da execução e dos resultados, com vistas à permanente reavaliação das decisões tomadas.

Nesse sentido, percebe-se que, com o texto constitucional, as atividades de planejamento urbano, as quais envolvem diagnóstico da realidade urbana apresentada, abordagem de problemáticas e potencialidades e definição de ações e objetivos, tornaram-se obrigação constitucional aos municípios com mais de 20 mil habitantes.

Sobre as metas e objetivos a serem traçados no instrumento, a CF esclarece ainda que os mesmos devem ter consonância com a promoção das funções sociais da cidade, dada sua natureza de princípio constitucional norteador das ações do gestor público.

2.5 O Estatuto da Cidade e a positivação dos institutos do solo criado e da Outorga Onerosa

Em 2001, as diretrizes constitucionais para a política urbana brasileira passaram por regulamentação, por meio da promulgação da Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). No texto do Estatuto, as diretrizes gerais dos artigos 182 e 183 ganharam maior concretude, uma vez que fica claro no artigo 2º, inciso I, da Lei, que, entre as funções sociais da cidade estão a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Da mesma forma, destaca o mesmo artigo 2º, em seu inciso VI, alínea “c”, que deve o poder público ordenar e controlar a ocupação do solo urbano, de modo a evitar “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (BRASIL, 2001).

Ou seja, da interpretação dos dispositivos do Estatuto da Cidade, percebe-se o comando expresso determinando que o administrador municipal busque a garantia do acesso universal às funções sociais da cidade, conforme preconiza o artigo 182 da Constituição Federal, e que a edificação e o uso excessivo ou inadequado do solo urbano devem ser evitados.

Assim, importante salientar que, ao instituir tais comandos, o legislador reforça que as políticas de adensamento e verticalização devem passar pela avaliação do gestor público, devendo o mesmo avaliar as situações em que o adensamento é recomendável ou não.

Não se trata, pura e simplesmente, de impedir ou limitar o adensamento via normas restritivas. Necessário que a gestão defina quando e em que medida o adensamento e a verticalização devem ser regulamentados como instrumentos de política urbana, como ressalta Pinto (2010, p. 283). “O estímulo ao adensamento urbano é recomendável por diversos motivos, como ampliação da oferta imobiliária, a equalização da qualidade de vida entre os bairros da cidade ou a decisão de se evitar a expansão horizontal da cidade”. Nesse sentido, a questão não é apenas se deve ou não estimular o adensamento, mas, quais critérios devem ser utilizados para sua regulamentação.

Acioly & Davidson (1988), em estudo realizado sobre a gestão dos processos de adensamento urbano, ressaltam que os instrumentos de controle e regulação da densidade urbana são importantes ferramentas do poder público municipal para fins de se evitar os problemas advindos do espraiamento da mancha urbana e otimizar o uso das áreas já dotadas de infraestrutura, por meio de políticas de indução à ocupação. Os autores (1988, p. 39) ressaltam:

Portanto, a densidade urbana está em discussão e forçando os governos locais a reverem suas regulamentações e zoneamento, a fim de permitir que ocorram densificação do uso e de população, incorporação de novas áreas intraurbanas; urbanização, regularização e densificação de assentamentos informais, renovação urbana e requalificação do espaço existente e fomento à diversificação das atividades e usos da ocupação urbana.

O Estatuto da Cidade deu poderes ao gestor público, por meio das atividades de planejamento urbano, para identificar as regiões do território municipal mais adequadas ao adensamento e à verticalização e delimitá-las, podendo a gestão municipal instituir, mediante lei própria, o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

No artigo 28 e seguintes da Lei Federal nº 10.257/2001, fica estabelecido em todo o território nacional a possibilidade de o município utilizar a OODC.

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 (BRASIL, 2001).

Trata-se de instrumento que permite ao município autorizar o empreendedor a construir acima do coeficiente básico definido para o terreno, desde que mediante prestação de contrapartida pelo beneficiário. O artigo 28 da Lei determina ainda que as áreas em que serão permitidas a utilização da Outorga Onerosa deverão ser pré-determinadas pelo Plano Diretor Municipal (BRASIL, 2001).

Costa (2014) ressalta que a OODC, como instrumento de gestão do território urbano, já vinha sendo utilizado por alguns municípios brasileiros antes mesmo de sua positivação pelo Estatuto da Cidade, como é o caso de São Paulo, Natal, Curitiba, Porto Alegre e Brasília.

O autor (2014, p. 142) destaca ainda que o conceito de solo criado é “base e pressuposto” para a regulamentação e aplicação da OODC no município. Costa destaca os aspectos principais do artigo 28 e seguintes do Estatuto da Cidade, que disciplina a Outorga Onerosa em âmbito nacional: a reafirmação de que o direito de propriedade não se confunde com o direito de construir, devendo o segundo estar submetido ao ordenamento jurídico; a descrição do conceito de solo criado, aquele construído acima do coeficiente de aproveitamento do solo legalmente instituído para a área em que se pretende edificar; e o dever de prestação de contrapartida pelo empreendedor, nos casos de construção acima do potencial construtivo básico, até o limite do potencial construtivo máximo previamente definido pela legislação.

Tebaldi (2021, p. 61) destaca a importância do conceito de solo criado, fundamento jurídico da OODC para uma adequada gestão do solo urbano. É a partir da introdução do instituto do solo criado no ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade, sustenta o autor, que são introduzidos instrumentos de “controle e gestão do crescimento ordenado da cidade”, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas:

A partir da incorporação da noção de solo criado na gestão da cidade, as políticas públicas de planejamento urbano começam a intervir no uso e controle do solo, definindo taxas de ocupação dos terrenos, limites construtivos e outros instrumentos de política urbana voltados para a correção de injustiças no processo de urbanização.

Necessário pontuar também a vinculação do instrumento urbanístico da OODC aos instrumentos de planejamento urbano territorial, em especial ao Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, deve a outorga ser aplicada nas áreas definidas pela legislação como adequadas ao adensamento, “considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área” (art. 28, § 3º, Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001).

Ademais, além de introduzir a OODC no ordenamento jurídico vigente em todo o território nacional, a qual passa ser instrumento utilizável por todos os municípios brasileiros, a Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) traz importante inovação, ao tornar obrigatório que os recursos arrecadados da outorga devam atender exclusivamente aos fins predispostos nos incisos I ao IX do artigo 26 da Lei, conforme determina o artigo 31, quais sejam:

I - regularização fundiária; II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III - constituição de reserva fundiária; IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; IX – (VETADO).

Dessa forma, fica claro a intenção do legislador em atribuir função redistributiva à Outorga Onerosa, instrumento urbanístico voltado para a regulamentação dos processos de adensamento do solo urbano no território nacional, uma vez que determina o reinvestimento dos recursos arrecadados em infraestrutura urbana, redução do déficit habitacional, garantia do direito à moradia das populações mais necessitadas, entre as demais finalidades dispostas no art. 26 do Estatuto da Cidade.

A partir da interpretação dos artigos da Lei Federal nº 10.257/2001 que disciplina a OODC, fica evidente que o instrumento tem importante função urbanística, devendo ser utilizado pela gestão municipal sob a orientação dos preceitos e diretrizes definidos no Plano Diretor Municipal. Sua função é capturar parte da mais-valia obtida pelos empreendedores nos processos de construção e comercialização de edificações verticalizadas para fins de

reinvestimento no solo urbano, priorizando as áreas definidas no art. 31 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Nas palavras de Santin & Marangon (2008, p. 91), a introdução da OODC teve como objetivo a promoção da função social da cidade e, por conseguinte, a promoção do princípio da dignidade da pessoa humana junto a toda universalidade de habitantes da cidade, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988.

Nesta feita, as diretrizes gerais e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade formam um plexo de normas que permitem o racional aproveitamento do solo urbano, planejando a vida em comunidade, dando à propriedade sua função social, com o objetivo de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano, em todas suas dimensões.

Sobre o papel articulador da Outorga Onerosa no regime jurídico urbanístico municipal, conjuntamente com outras normas e instrumentos jurídicos definidos no Estatuto, Guerreiro Filho (2018, p. 98) destaca sua necessária integração com as diretrizes delimitadas no Plano Diretor Municipal:

A outorga onerosa do direito de construir é um processo integrado de organização da cidade, junto a outros instrumentos e institutos, todos sob a tutela de um ordenamento local, construído democraticamente, para o desenvolvimento de todas as áreas da cidade e a distribuição, o mais equitativa possível, dos benefícios e dos ônus produzidos pela urbanização, de modo a permitir o acesso de todos aos ganhos produzidos pelo desenvolvimento da cidade, diluindo os ônus ocasionados pela aglomeração humana, de modo que não tenhamos no processo de urbanização mais um elemento fomentador da exclusão.

Da mesma forma, destaca Tebaldi (2021, p. 93) que a OODC pode ser utilizada como “instrumento catalizador na implementação de uma política pública que garanta a efetividade da função social da propriedade, visando especialmente conter a desigualdade social no território urbano”.

Cabral (2019, p. 199) destaca ainda que, ao definir as finalidades às quais devem ser aplicados os recursos auferidos pelo pagamento da Outorga Onerosa, o Estatuto da Cidade evita que esses recursos sejam transformados em receitas públicas desvinculadas, impedindo que o administrador utilize a receita arrecadada em despesas que não tenham correlação com o princípio da promoção das funções sociais da cidade.

Assim, ainda que não represente uma novidade legal, a utilização da OODC como instrumento de regulação dos processos de adensamento e verticalização, vista a experiência de municípios como São Paulo com o instrumento desde 1986, constata-se que foi por meio do Estatuto da Cidade que as ações de planejamento urbano em todo o Brasil passaram a ter como orientação obrigatória a redistribuição dos recursos advindos da Outorga Onerosa em ações de promoção das funções sociais da cidade, nos termos do ordenamento jurídico-urbanístico vigente.

Como as demais normas e instrumentos jurídicos de gestão urbana que integram o regime jurídico de direito urbanístico municipal, a Outorga Onerosa do Direito de Construir também está submetida ao princípio jurídico da gestão democrática da cidade, consubstanciado no art. 2º, II, do EC. De fato, o planejamento urbano é exercido em sistema de cogestão com a sociedade, de modo a permitir a transparência e a consulta popular nos processos de elaboração, execução e monitoramento de planos, programas, projetos e atividades. Sobre a necessidade de submissão das normas jurídicas urbanísticas ao princípio da participação popular, entre elas a OODC, Sotto (2020, p. 32) defende que a observância do mesmo é, inclusive, condição de validade para as mesmas.

Os instrumentos de gestão democrática integram o processo de produção, ou de enunciação, das normas jurídico-urbanísticas, como condição da sua perfeita introdução no sistema jurídico, de modo que a ausência ou deficiência de participação popular ou a violação das garantidas de publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos durante o processo participativo obstam o ingresso válido das normas urbanísticas ao ordenamento jurídico, permitindo sua invalidação.

Sobre a necessidade de implementação de instrumentos de avaliação periódica das políticas urbanas, a mesma encontra-se prevista no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o qual estabelece como princípio jurídico de política urbana brasileira, “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Tebaldi (2021, p. 18), em análise sobre o ciclo de elaboração e aplicação das políticas públicas, ressalta a necessidade de se implementar um sistema de monitoramento que permita ao gestor identificar eventuais incorreções em relação ao cenário anteriormente planejado para, em seguida, permitir correções de rumo.

Não obstante, esse processo de monitoramento permite aos gestores identificar equívocos em fases antecedentes à tomada de decisão, como a formulação inadequada dos problemas, uma agenda que deixou de apresentar alternativas mais viáveis, etc. É o aprendizado na prática de como aperfeiçoar a implementação da política pública já iniciada. Assim, o processo avaliativo concomitante à fase de implementação contribui para a assertividade da política pública, corrigindo os rumos que as fases anteriores de planejamento não previram, podendo, inclusive, servir como uma importante ferramenta de gestão pública para economia de recursos.

Na mesma linha, defende Aparecido Júnior (2017, p. 276-277) que a ausência de uma “política estruturada de construção e monitoramento de indicadores de desenvolvimento urbano”, que sejam tenham como fundamento a dinâmica econômica municipal, pode ser a maior causa da desconformidade entre a cidade planejada do ponto de vista legal e a “cidade real”, a qual, “independentemente – às vezes, à margem ou mesmo contrariamente – às normas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

A ausência da obtenção e compilação de tais índices permite, à guisa de exemplo, que aspirações de determinados segmentos da sociedade quanto a aspectos de planejamento urbanístico vicejem sem que seja possível cotejar a tais desejos dados técnicos que os confirmem ou informem: se é certo que o planejamento urbanístico depende dos influxos de informação da sociedade para sua conformação, também é indubitável que este não constitui o único elemento a ponderar no momento da definição da propriedade urbanística no município.

Pinto (2010) ressalta a importância dos estudos técnicos que fundamentem as normas urbanísticas, entre elas o plano diretor, o quais, na visão do autor, “são os únicos documentos aptos a representar uma motivação adequada desse ato jurídico”. Silva (2012, p. 60) destaca também o princípio da “coesão dinâmica” ao qual as normas de direito urbanístico. Defende Silva que as normas que regulamentam o ordenamento urbano não devem ser interpretadas isoladamente, porém conjuntamente com as demais normas que integram o ordenamento jurídico urbanístico, em visão dinâmica da realidade.

Campos Filho (2003) destaca a necessidade de ser realizado o planejamento local das mesmas, de modo a se garantir um ordenamento espacial adequado, minimizando assim as externalidades negativas.

Necessário ressaltar ainda que, em atendimento ao princípio legal da gestão democrática da cidade, as atividades de acompanhamento das políticas urbanas devem ser compartilhadas

com a sociedade. Nesse ponto, destaque-se a importância dos conselhos municipais de política urbana, órgãos colegiados formados por poder público e sociedade, e que cumprem o papel de legitimar e dar transparência, do ponto de vista social, aos planos, programas e ações de planejamento urbano exercidos pelo município.

Para que seja garantida a efetiva participação da população nos processos decisórios, em atendimento efetivo ao princípio da gestão democrática, Guimarães (2020, p. 88), destaca as características que um conselho de política urbana deve apresentar.

Por fim, para que os conselhos de política urbana, órgãos gestores, possam exercer a função de introduzir fontes materiais de direito urbanístico no sistema jurídico (atos, acontecimentos, estudos, estatísticas e demais elementos metajurídicos), a lei criadora deve conferi-lhe natureza colegiada, normativa e deliberativa. Além disso, o decreto de composição e instalação dos mencionados conselhos tem o dever de observar a composição paritária, pluralista, com representantes de diversos setores sociais, movimentos, associações, entidades de classe, e com efetivos poderes para legitimar as políticas públicas e normas urbanísticas.

Nonato *et al* (2019) destaca que a formação dos conselhos de política urbana implica não apenas em estabelecer, via lei, os colegiados, porém também investir na formação técnica e política dos atores sociais, uma vez que, segundo o autor, ainda vigora entre a maioria da população o chamado “analfabetismo urbanístico”, termo cunhado por Ermínia Maricato para denotar o desconhecimento da maior parte da sociedade sobre os principais aspectos que envolvem a política urbana.

2.6 A Outorga Onerosa do Direito de Construir 20 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade

Pode-se dizer que o legislador, ao estabelecer por meio do Estatuto da Cidade as finalidades específicas às quais estão vinculados os recursos arrecadados da Outorga Onerosa do Direito de Construir, tentou resolver – pelo menos, em tese – à grande questão que assola os planejadores urbanos municipais, qual seja, o financiamento do desenvolvimento urbano para fins de promoção do acesso universal ao direito à cidade por todos os seus habitantes.

Importante destacar que, embora a OODC represente fonte de recursos para que os municípios possam dar consecução às políticas urbanas, com ênfase na promoção do acesso universal à terra urbanizada, bem como aos direitos sociais dela advindos - direito à moradia, ao saneamento integrado, ao meio ambiente urbano equilibrado, à mobilidade urbana, entre

outros –, é preciso promover olhar crítico ao instituto. Nesse sentido, necessário revisitar seus fundamentos, 20 anos após sua instituição no ordenamento jurídico nacional e verificar sua aplicação em municípios que o utilizam como instrumento de gestão urbana.

Em estudo realizado sobre a evolução da legislação urbanística do município de São Paulo acerca da OODC, Leite (2019) demonstra como os debates em torno do instrumento urbanístico na capital paulista, desde a regulamentação da OODC pela legislação municipal, sempre tensionaram entre os defensores de sua função urbanística e que viam no instrumento uma função arrecadatória.

À época, informa o autor, as correntes dividiam-se entre aqueles que viam a outorga como uma ferramenta de gestão e controle dos processos de urbanização, enquanto outros a percebiam como veículos de financiamento das políticas públicas, a partir da captura da mais-valia fundiária.

Em sua análise, Leite (2019) defende que ambas as dimensões – urbanística e arrecadatória – estão intrinsecamente correlacionadas. Explica o autor que, no contexto histórico em que o solo criado começou a ser discutido no Brasil, nas discussões que envolveram a elaboração da Carta de Embu, os instrumentos de captura da mais-valia foram defendidos pelos autores do documento como forma de regular os processos de verticalização em curso, em especial, na capital paulista. A esse respeito o autor (2019, p. 36) esclarece

Era este o panorama da criação do instituto do solo criado, o qual surgiu como uma forma de controlar e estabelecer limites ao processo de verticalização, contrapondo-se ao zoneamento e sua definição de zonas e parâmetros construtivos a ele atrelados, conformando o direito de propriedade segundo parâmetros próprios ao atendimento do interesse da coletividade.

Leite (2019, p. 36) lembra ainda que os debates acerca do potencial arrecadatório do instrumento foram precedidos por pensadores que defendiam a dimensão regulatória do instrumento, uma vez que, em São Paulo, já se registrava alto índice de verticalização, valorização de áreas melhor localizadas e carência de uma melhor regulamentação dos índices construtivos vigentes.

Era este o panorama da criação do instituto do Solo Criado, o qual surgiu como uma forma de se controlar e estabelecer limites ao processo de verticalização, contrapondo-se ao zoneamento e sua definição de zonas e parâmetros construtivos a ela atrelados, conformando o direito de propriedade segundo parâmetros próprios ao atendimento do interesse geral da coletividade.

O autor (2019) destaca que alguns signatários da Carta de Embu, como o jurista Miguel Seabra, repudiaram publicamente a ideia de viabilizar aos municípios a possibilidade de que a contrapartida a ser prestada ao poder público pelo empreendedor pudesse se dar em valores financeiros.

Na opinião do jurista à época (*apud* LEITE, 2019, p. 38), a possibilidade de prestação de contrapartida financeira pelo beneficiário em troca do direito de construir acima do potencial construtivo básico previsto em lei poderia converter-se em “desvio de finalidade”. Segundo Seabra, o pagamento pelo “solo criado” deveria ter como objetivo primordial “proporcionar melhor qualidade ao ambiente urbano”. Defendia à época o jurista que tal contraprestação fosse feita exclusivamente sob a forma de doação de áreas, de modo a se garantir o equilíbrio urbano na região em que foi permitido o acréscimo de adensamento. Entretanto, conforme verifica-se nas décadas seguintes, a possibilidade de contraprestação financeira foi mantida pelo Estatuto da Cidade.

Necessário, então, avaliar a efetividade da Outorga Onerosa na promoção das funções sociais da cidade após duas décadas de vigência no ordenamento jurídico nacional, partindo-se dos princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, pergunta-se se a OODC representa significativa fonte de recursos aos municípios na consecução de suas políticas urbanas locais. Da mesma forma, é necessário verificar se a aplicação desses recursos por parte das administrações municipais vem sendo feita conforme as diretrizes dispostas no ordenamento jurídico brasileiro.

Inúmeras pesquisas vêm sendo realizadas por pesquisadores do país, para fins de se avaliar a aplicação do instrumento pelas administrações locais. Em estudo realizado em 12 municípios brasileiros nos anos de 2005 e 2006, Furtado *et al.* (2006, p. 11) apontaram a baixa arrecadação gerada pela aplicação da Outorga Onerosa por governos municipais e a necessidade de se aperfeiçoar a legislação local para fins de uma contribuição concreta do instrumento à implementação de políticas de desenvolvimento local.

O baixo volume de recursos arrecadados com a aplicação do instrumento é uma questão recorrente, observada na quase totalidade dos municípios estudados. Se num primeiro momento podemos concordar que os resultados financeiros não expressivos constituem um risco potencial para a sua permanência dentro do instrumental utilizado pelas Prefeituras, um fator de desestímulo à sua utilização, o que parece se verificar na prática é o oposto. Apesar de seu modesto resultado financeiro, a OODC é valorizada pelas Prefeituras como fonte de recursos diretamente aplicáveis em melhorias urbanas, merecendo por

parte delas um aperfeiçoamento com vistas à melhoria do seu desempenho.

Da mesma forma, em análise realizada em 2016, 15 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, Carvalho Júnior (2016, p. 207-208) também apontou a efetividade limitada dos instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir enquanto meio de financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que a arrecadação desses recursos é, geralmente, atrelada à dinâmica econômica a que está sujeito o setor da construção civil.

Percebe-se, a partir da exposição de Carvalho Júnior (Idem), que a dinâmica econômica afeta o mercado imobiliário local, situação à qual o gestor municipal deve estar atento na elaboração e implementação da política urbana.

apesar de exemplos de legislações regulamentadoras bem elaboradas, [...] e de algumas experiências bem-sucedidas, não têm gerado fluxos financeiros contínuos de forma que possam contribuir, de forma sustentada e de longo prazo, para o financiamento do desenvolvimento urbano. A potencialidade de financiamento destes instrumentos é relativizada na medida em que não são tributos constantes e, portanto, não são fontes estáveis de receitas no médio e longo prazo, uma vez que estão atreladas ao cíclico dinamismo do mercado imobiliário.

Nesse sentido, com o arcabouço normativo oferecido pelo Estatuto da Cidade, o que se percebe é que os municípios brasileiros precisam avançar na regulamentação e no aperfeiçoamento dos mecanismos de arrecadação e direcionamento dos recursos referentes à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, em especial, para atender as finalidades definidas no Estatuto da Cidade. Caso contrário, conforme alertam Cymbalista e Santoro (2006), corre-se o risco de a Outorga Onerosa transformar-se em mero instrumento arrecadatório desvinculado às finalidades previamente definidas no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Para esses autores (2006, p. 22),

As experiências que visam exclusivamente a arrecadação, isoladas de uma política territorial mais ampla, vêm resultando na ampliação das oportunidades para o mercado imobiliário sem uma contrapartida redistributiva – ao contrário, muitas vezes aumentam as disparidades entre as partes ricas e pobres das cidades brasileiras. Esse tipo de prática não é apenas injusta do ponto de vista social, mas ilegal dentro do marco regulatório da política urbana expressos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade.

Não basta haver previsão legal, é preciso que a estrutura jurídico-administrativa esteja estruturada e orientada para que os instrumentos urbanísticos, assim como as demais ferramentas institucionais de planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas urbanas, estejam alinhadas aos objetivos legais traçados na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e demais marcos normativos que regem a cidade.

Um dos grandes desafios para a implementação pelo poder público municipal das normativas contidas na Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) é o efetivo monitoramento da execução de suas políticas urbanas. Em que pese o advento das legislações urbanísticas municipais criadas a partir da publicação do Estatuto da Cidade – em especial, os novos planos diretores municipais construídos sob a égide da diretriz legal da gestão democrática da cidade – ainda faltam instrumentos legais que garantam à sociedade controle e transparência sobre a execução das políticas públicas de ordenamento do território urbano, em especial aquelas executadas com recursos advindos da arrecadação da outorga, como destaca Reschilian (2018, p. 43-44),

Nesse sentido, duas questões se apresentam correlatas no que tange à distância entre planejamento e as transformações objetivas no território que possibilitaram a configuração de um cenário urbano mais igualitário ou, ao menos, de minimização de contrastes. A primeira refere-se ao hiato entre planejamento e gestão, seja pela ausência de processos, instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados que representassem legitimidade no corpo social, seja pela ausência de correspondência entre as diretrizes e instrumentos previstos e a alocação de recursos resultantes da formulação e aplicação do orçamento no âmbito do município.

Da mesma forma, a elaboração e instrumentalização das ferramentas de gestão devem estar atentas às dinâmicas econômicas locais, as quais influenciam os próprios mecanismos de captura da mais-valia urbana. Ao analisar os planos diretores municipais, Fernandes (2013, p. 229) argumenta que, no Brasil, ainda é preciso avançar na instrumentalização dos mesmos, de modo que não se resumam a peças jurídicas permeadas de diretrizes gerais e boas intenções, porém, despidas de instrumentalidade.

Além das questões jurídicas, são também muitos os problemas de eficácia social que afetam a nova geração de PDMs. Os novos planos são ainda essencialmente planos urbanísticos tradicionais, meramente técnicos e regulatórios, e de modo geral não houve uma territorialização adequada e firme de suas boas propostas claramente definidos e acordados. São pouquíssimos os casos de PDMs nos quais se propôs a

captura das mais-valias urbanísticas, mas, quando há tal previsão, não há uma política clara de redistribuição socioespacial desses novos e generosos recursos financeiros decorrentes do planejamento territorial. e intenções. Poucos promoveram alguma intervenção significativa na estrutura fundiária e nas dinâmicas dos mercados imobiliários. Os novos instrumentos de gestão urbana foram usados sem que existissem “projetos de cidade”.

3 ANÁLISE IN LOCO DA APLICAÇÃO DA OODC: APRESENTANDO O MUNICÍPIO DE JACAREÍ - SP

Lançadas as principais bases conceituais acerca da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no contexto histórico e jurídico brasileiro, com ênfase na ordem constitucional vigente, bem como os principais marcos teóricos que referenciam sua implementação enquanto ferramenta de política pública urbana, avancemos sobre o estudo de caso a que se pretende abordar na presente pesquisa.

A apresentação do município de Jacareí, objeto de investigação por meio do qual se busca investigar as questões que norteiam o presente estudo, dar-se-á em três momentos. Em um primeiro momento, o município será caracterizado sob seus principais indicadores geográficos, econômicos e sociais, conforme os dados de órgãos oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Em um segundo momento, busca-se apresentar o contexto metropolitano em que Jacareí está inserido, uma vez que o município se encontra na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), limítrofe ao município de São José dos Campos, maior polo econômico da região, e sob a influência das dinâmicas econômicas e territoriais da Macrometrópole Paulista (MMP). Nesse item, tem-se como referência a pesquisa “Regiões de Influência das Cidades (REGIC)” do IBGE, edição referente ao ano de 2018 (INSTITUTO..., 2020).

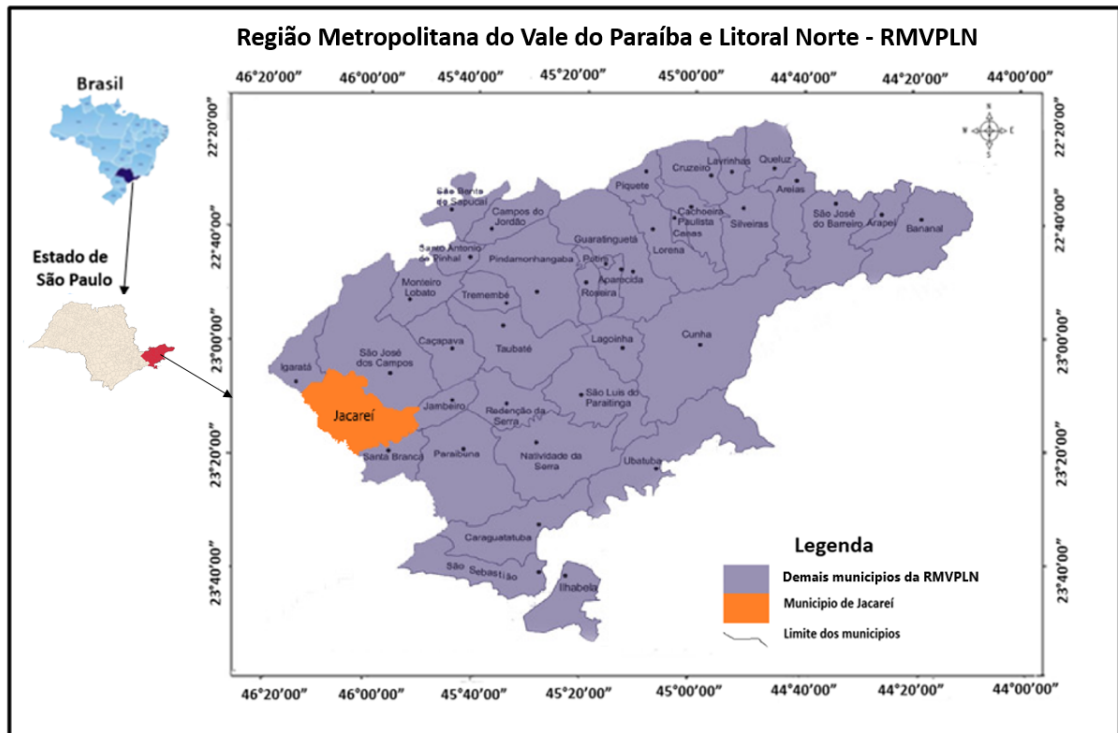
Por fim, será feita uma apresentação do município sob a perspectiva de sua legislação urbanística, tendo como foco o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município (Lei Complementar nº 49/2003), o qual definiu o perímetro urbano, o macrozoneamento e o zoneamento da cidade e estabeleceu os princípios norteadores da política urbana local; a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 5.867/2014) e, por fim, a lei que regulamentou a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em território municipal, a Lei Municipal nº 4.850/2005 e alterações posteriores.

3.1 Jacareí, um município médio em processo de desindustrialização

Localizado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), o município de Jacareí está a cerca de 70 quilômetros da capital paulista. Com população estimada em 237.119 pessoas, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2021, e limítrofe ao município de São José dos Campos, como

demonstra a figura 2, Jacareí é considerado município de porte médio, segundo critério de classificação do instituto.

Figura 2: Inserção do município de Jacareí na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), São Paulo.



Fonte: Emplasa, 2021 – Elaboração do autor

Do ponto de vista demográfico, o município apresenta a terceira maior população da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), abaixo da vizinha São José dos Campos e de Taubaté, conforme mostra o quadro 1.

Tem população predominantemente urbana, como mostram também dados do Censo de 2010 do IBGE, segundo o qual, dos 211.214 habitantes registrados naquele ano, 208.297 viviam em zona urbana, o que corresponde a 98,62% da população, enquanto apenas 2.917 moravam em zona rural, o que totalizava apenas 1,38% da população à época registrada (INSTITUTO..., 2012).

Quadro 1: Municípios da RMVPLN com maior população, segundo estimativa para 2021

Município	População estimada em 2021.
São José dos Campos	737.310 hab.
Taubaté	320.820 hab.
Jacareí	237.119 hab.
Pindamonhangaba	171.885 hab.
Caraguatatuba	125.194 hab.

Fonte: IBGE – 2021 – Elaboração do autor

O processo de urbanização no Município de Jacareí está intimamente conectado com o processo de industrialização registrado nos municípios localizados ao longo da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), um dos principais eixos industriais do País a partir da segunda metade do século XX, interligando São Paulo ao Rio de Janeiro. Nesse sentido, Jacareí teve seu desenvolvimento urbano fortemente influenciado pela industrialização observada no entorno da capital paulista, a qual foi determinante para a formação da Macrometrópole Paulista (MMP) e, ainda, influenciado por São José dos Campos, polo industrial e tecnológico da região. Nas palavras de Abdal *et al.* (2019, p. 147-148),

Esse espaço, denominado Macrometrópole Paulista (MMP), é composto pelas três metrópoles do Estado com dinâmica efetivamente metropolitana (Observatório das Metrôpoles, 2009): São Paulo, Campinas e Baixada Santista, e por aglomerações urbanas, como São José dos Campos, Sorocaba e Jundiaí, situadas em um raio aproximado de 200 km ao redor da capital. Fortemente polarizadas pela capital paulista, a MMP congrega os centros urbanos que mais se beneficiaram da desconcentração produtiva e populacional da RMSP.

Em seu território, Jacareí conta com unidades industriais de diversos segmentos produtivos como químico (DOW, Alwstron, ICI, Basf, Freudenberg, Vet&Cia etc.), de celulose (Suzano), vidro (CEBRACE), cervejeiro (Heineken, Ambev), latas de alumínio (Rexam - Ball Corporation, Latapack - Ardagh Group), entre outros, o que lhe garantiu, ao longo dos anos, forte inserção no mercado produtivo e de trabalho industrial.

O perfil industrial possibilitou ao município alcançar nos últimos anos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,777, conforme metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), segundo o último censo demográfico calculado pelo IBGE, de 2010, último ano em que a pesquisa em âmbito municipal foi publicada. Trata-se de índice pouco abaixo do município de São Paulo (0,783) em 2010 e acima

do IDH calculado pelo PNUD para o Brasil em 2020, o qual ficou em 0,765. Na comparação com os 39 municípios que compõem RMVPLN, Jacareí está em 12º lugar no ranking dos maiores IDHM da Região (quadro 2).

Quadro 2: Comparação entre municípios da RMVPLN pelo IDHM

Município	IDHM - 2020
São José dos Campos (1º)	0,807
Piquete (2º)	0,801
Taubaté (3º)	0,800
Jacareí (12º)	0,777

Fonte: PNUD – 2020 – Elaboração do autor

Ao longo dos últimos 15 anos, Jacareí vem registrando profunda transformação em sua matriz econômica em razão da crescente desindustrialização, a qual, conforme definição empregada por Tregenna (2009), acarreta em redução do emprego industrial no município, na proporção do número total de empregos, bem como redução da indústria na participação no Produto Interno Bruto (PIB) e no valor adicionado municipais (gráfico 1).

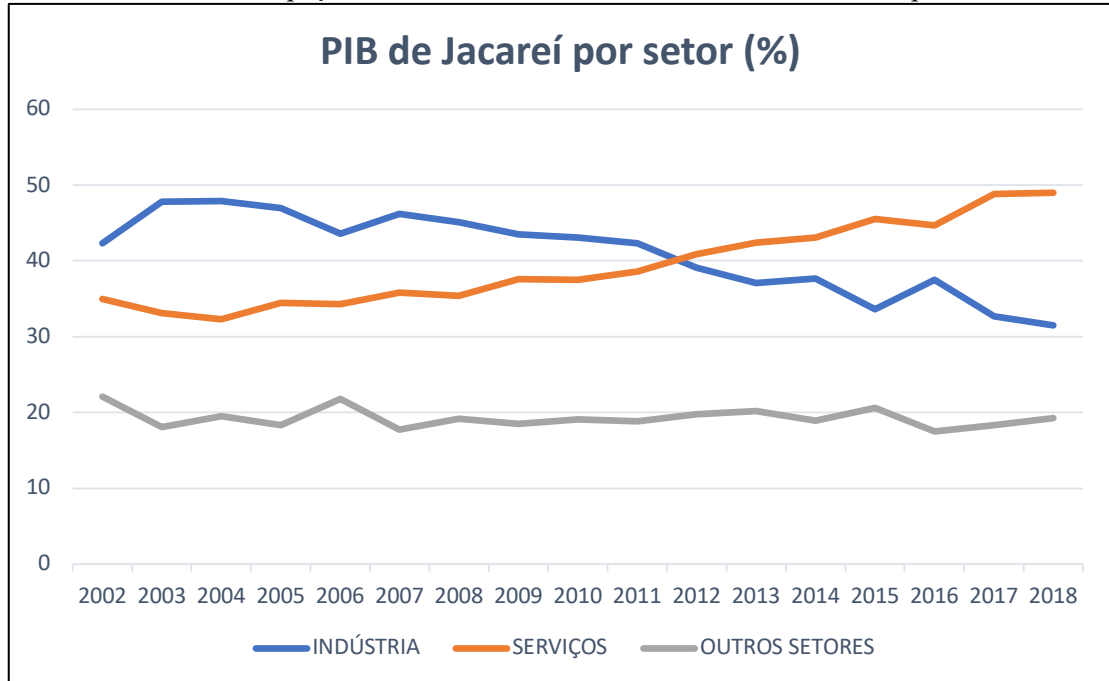
Conforme dados da Fundação Seade (SP), em 2002, o setor industrial era responsável por 42,3% do PIB de Jacareí, enquanto o setor de serviços respondia por 35%. Ao longo dos anos, a atividade industrial veio registrando trajetória de constante queda na participação econômica no município, ao passo que o setor de serviços ganhou maior relevância na economia local. Em 2018, último ano em que a pesquisa Seade foi publicada, os serviços já respondiam pela maior fatia do PIB municipal, com 49%, contra 31,5% do setor industrial. Isso resultou em maior participação dos serviços (52,3%) no valor adicionado total produzido em 2018, último ano em que a pesquisa da Fundação Seade foi realizada no município de Jacareí, contra 39% pelo setor industrial (gráfico 2).

No tocante à participação da indústria no mercado formal de trabalho da cidade, embora o emprego industrial registre os melhores salários¹⁴, ainda responde por poucas vagas de trabalho, quando comparado ao segmento de serviços. Conforme demonstra o gráfico 3, a

¹⁴ Segundo a última pesquisa da Fundação Seade realizada no município de Jacareí, em 2019, o rendimento médio do trabalhador formal na cidade era de R\$ 3.317,66 (três mil, trezentos e dezessete reais e sessenta e seis centavos). Para o trabalhador da indústria, o rendimento médio registrado no ano foi de R\$ 5.372,98 (cinco mil, trezentos e setenta e dois reais e noventa e oito centavos). Já no setor de serviços, o trabalhador tinha em 2019, conforme a pesquisa, rendimento médio de R\$ 2.712,57 (dois mil, setecentos e doze reais e cinquenta e sete centavos).

indústria também não representou a maior participação no mercado de trabalho formal de Jacareí.

Gráfico 1: Participação dos setores econômicos no PIB de Jacareí, em percentual

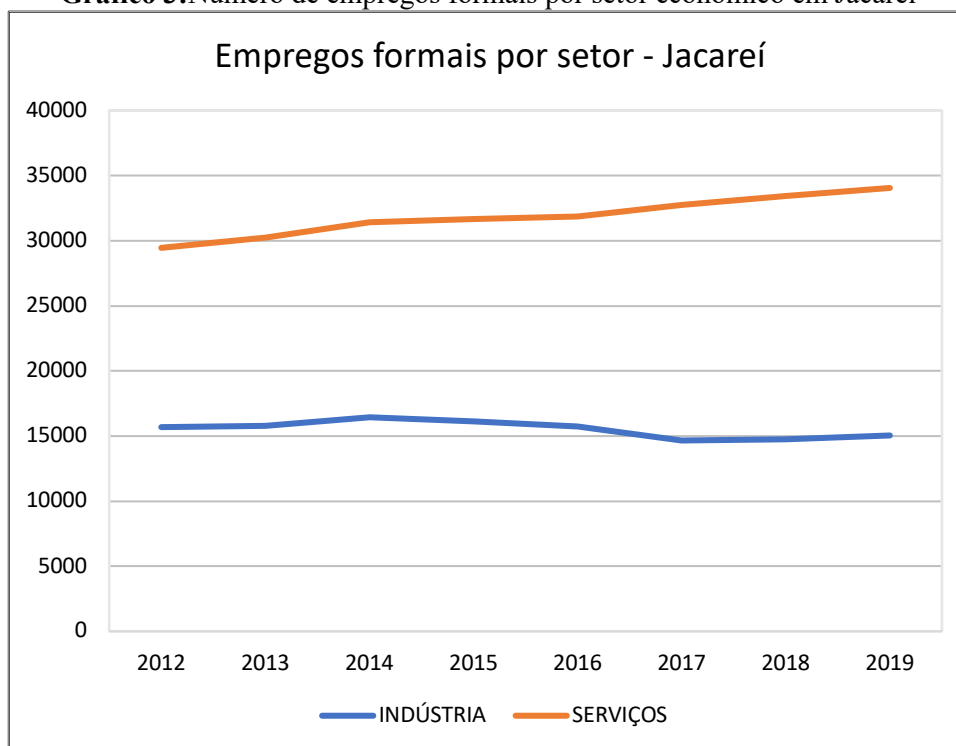


Fonte: Fundação Seade, 2019 – Elaboração do autor

Gráfico 2: Participação por setor no valor adicionado produzido em Jacareí, no ano de 2018



Fonte: Fundação Seade, 2019 – Elaboração do autor.

Gráfico 3: Número de empregos formais por setor econômico em Jacareí

Fonte: Fundação Seade, 2019 – Elaboração do autor.

Em 2019 – tal qual o apontado no gráfico 3 – último ano da realização da pesquisa Seade, foram registrados 34.059 empregos formais no município de Jacareí no segmento de serviços, enquanto a indústria respondia por 15.044 vagas, menos da metade das vagas disponíveis geradas pelo setor de serviços.

É possível verificar um quadro de desindustrialização crescente na cidade, acompanhando tendência nacional. Nesse sentido, o poder público municipal vê-se diante do desafio de preparar a cidade para um novo perfil de vocação econômica que emerge voltada para o setor de serviços, dada a queda da participação da indústria na geração de recursos e empregos e a emergência de segmentos como comércio, transporte, alimentação, entre outros, como principais fontes geradoras de emprego e renda.

3.2 Jacareí, sob a influência das dinâmicas metropolitanas

Na escala metropolitana, as dinâmicas urbanas, sociais e econômicas do município de Jacareí são fortemente influenciadas por sua proximidade a São José dos Campos, principal município da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). Sede de grandes empresas como Embraer, Johnson & Johnson, General Motors (GM) e de grandes centros de pesquisa, como o Parque Tecnológico de São José dos Campos, o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial da Força Aérea Brasileira (FAB) e o Instituto Nacional de

Pesquisas Espaciais (INPE), São José dos Campos desempenha forte influência sobre as cidades vizinhas como gerador de postos de trabalho, fornecedor e comprador de produtos e ainda prestador de serviços nos segmentos da educação, saúde hospitalar e de inovação tecnológica.

A pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), realizada periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), busca caracterizar as redes urbanas existentes no território nacional, estabelecendo hierarquias entre os centros urbanos brasileiros e o grau de influência entre as cidades, conforme as interações econômicas, demográficas e administrativas. O objetivo, segundo o estudo, é caracterizar as redes urbanas brasileiras, hierarquizá-las conforme a influência que exercem em outras cidades, avaliar o alcance dessa influência e identificar a relação hierárquica entre as cidades (INSTITUTO..., 2020).

Conforme explica a REGIC, o conceito de cidade ou centro urbano utilizado para fins de análise levou em consideração unidades territoriais. Dessa forma, municípios que guardam grande proximidade espacial ou estão em processo de conurbação foram considerados, para fins metodológicos, como uma única unidade de estudo denominada Arranjo Populacional (AP).

Os Arranjos Populacionais são unidades territoriais compostas por mais de um Município, que apresentam integração significativa em razão da contiguidade das áreas urbanizadas ou da presença de deslocamentos frequentes dos habitantes para trabalhar ou estudar (INSTITUTO..., 2018, p. 72).

Dessa forma, pela metodologia definida na REGIC de 2018, Jacareí integra o Arranjo Populacional (AP) de São José dos Campos, grupo de cidades que detém forte correlação entre si, capitaneadas pela cidade de maior expressão demográfica e econômica, São José dos Campos, ao ponto de serem consideradas como uma única unidade territorial para fins do estudo das dinâmicas urbanas (INSTITUTO..., 2020).

Além de Jacareí e São José dos Campos, compõem o AP de São José dos Campos os municípios de Caçapava, Jambuí, Monteiro Lobato, Pindamonhangaba, Santa Branca, Redenção da Serra, Taubaté e Tremembé.

A partir da definição apresentada pela REGIC (2018) para o arranjo populacional, de fato, faz sentido a opção metodológica de considerar Jacareí integrante do mesmo arranjo territorial ao qual pertence São José dos Campos. Embora sejam entes políticos diferentes, com estruturas administrativas autônomas, inclusive no que toca à gestão das políticas públicas urbanas, as dinâmicas dos dois municípios estão fortemente interligadas (INSTITUTO..., 2020).

Considerando imagens de satélite extraídas do Google Earth, percebe-se inclusive que as manchas urbanas das duas cidades estão em situação de conurbação, sendo difícil perceber a olho nu onde começa São José dos Campos e onde termina Jacareí, conforme se percebe na Figura 3.

Em estudo sobre o fenômeno da conurbação urbana, Villaça (1998, p. 51) utiliza-se do conceito de “área metropolitana” desenvolvido pela instituição americana *Bureau of the Census*. Por ele, é necessário promover distinção entre a cidade do ponto de vista físico e socioeconômico e a cidade sob o viés político-administrativo, o qual corresponde ao município.

Partindo-se do princípio de que existem situações em que há intensa vinculação de natureza intraurbana entre núcleos urbanos distintos, como deslocamentos rotineiros de pessoas, como aqueles realizados entre residência e trabalho ou residência e escola, a metodologia desenvolvida pelo *Bureau of Census* entende que existe uma correlação urbana entre os núcleos e que, portanto, os mesmos devem ser tratados como uma única cidade. Trata-se de raciocínio similar àquele utilizado pela metodologia da REGIC, que considerou São José dos Campos e Jacareí integrantes do mesmo arranjo populacional.

Existem poucos dados disponibilizados pelo município de Jacareí que demonstram a interação interurbana entre Jacareí e São José dos Campos. Uma informação, no entanto, demonstra o fluxo de pessoas diariamente entre as duas cidades. Segundo estimativas da empresa Jacareí Transporte Urbano (JTU), concessionária de transporte coletivo público da cidade, cerca de 6,9 mil pessoas¹⁵ deslocam-se diariamente, em dias úteis, entre os dois municípios, utilizando uma das três linhas de ônibus que percorrem o trajeto entre Jacareí e São José dos Campos.

¹⁵ Para fins de cálculo da estimativa, a concessionária informou que, durante a semana, o número médio de passageiros que utilizam as linhas 5114, 5116 e 5118, que fazem o percurso ligando Jacareí a São José dos Campos é de 13.902 pessoas. Considerando-se que o usuário médio utiliza o transporte coletivo duas vezes ao dia, na ida e na volta, chegou-se à estimativa de 6,9 mil pessoas fazendo o trajeto entre as cidades diariamente, considerados apenas os passageiros de ônibus.

Figura 3: Região limítrofe entre os municípios de São José dos Campos e Jacareí



Segundo a última edição da pesquisa REGIC, no ano de 2018, em relação à capacidade de influência do seu entorno, no que se refere aos fluxos econômicos, financeiros, populacionais e prestação de serviços identificados, criou-se a categorização “Metrópole”, “Capital Regional A”, “Capital Regional B” e “Capital Regional C” (INSTITUTO..., 2020).

Segundo a categorização proposta pelo IBGE, “Metrópole” corresponde a cidades cuja região de influência é ampla, alcançando todo o território nacional. Aqui, encontram-se 15

capitais brasileiras, sendo São Paulo classificada pela REGIC como a “Grande Metrópole Nacional”, ocupando o topo da hierarquia entre as cidades brasileiras (INSTITUTO..., 2020).

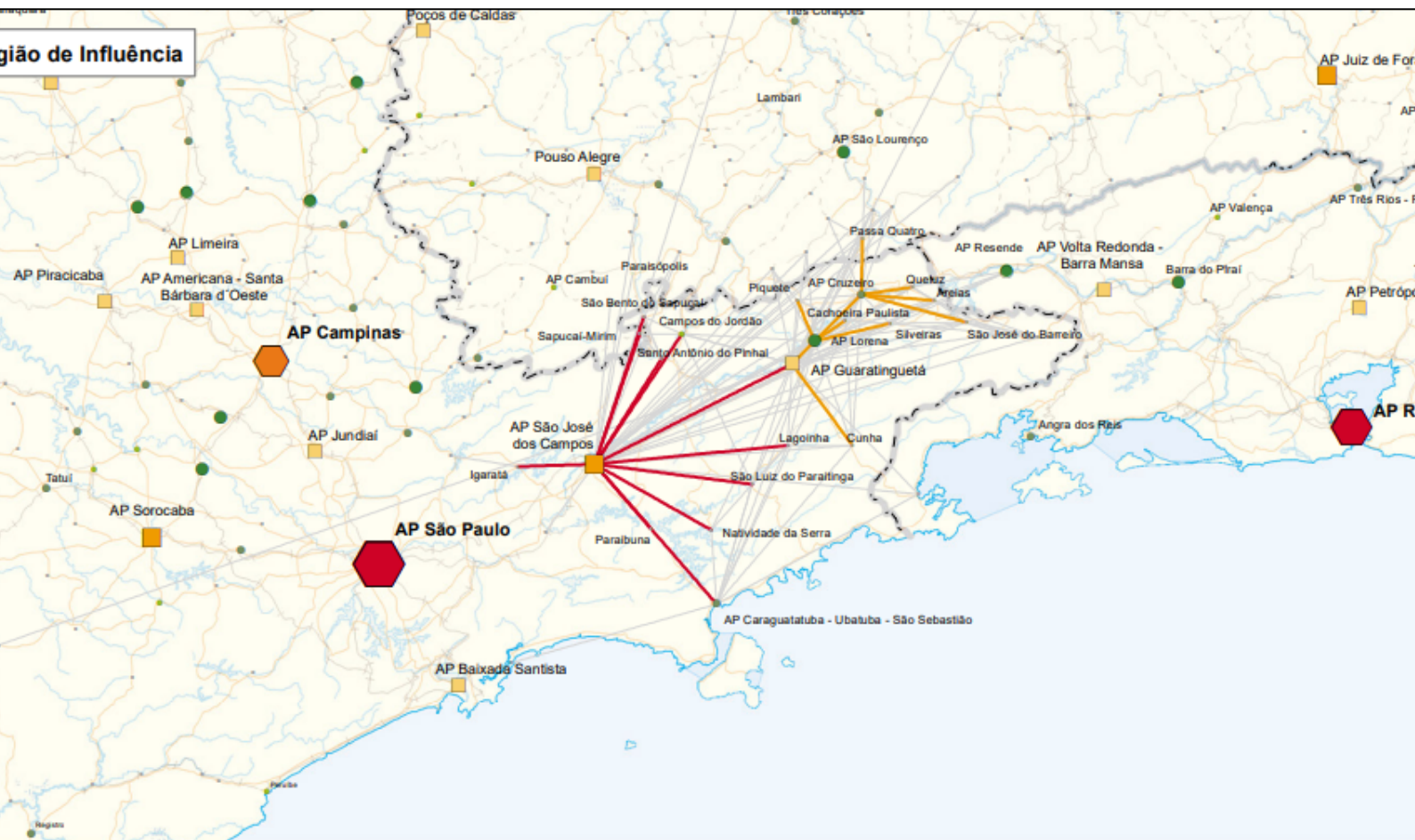
Em nível menor de influência, aparecem as “Capitais Regionais”, definidas pela REGIC como “centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrópoles” (INSTITUTO..., 2020, p. 11).

Pela metodologia proposta, as Capitais Regionais dividem-se em “Capitais Regionais A”, todas possuindo população variando entre 800 mil a 1,4 milhão de habitantes, relacionando-se diretamente a metrópoles; e “Capitais Regionais B”, definidas como pela pesquisa como “centralidades de referência no interior dos Estados”, como população variando em torno de 530 mil habitantes. Já as “Capitais Regionais C” também tem influência localizada, porém contam com média de população de 300 mil habitantes, à época da pesquisa (INSTITUTO..., 2020).

Embora conte com cerca de 1,6 milhão de habitantes, pelos dados da REGIC, o Arranjo Populacional de São José dos Campos foi classificado como “Capital Regional B”, juntamente com capitais estaduais como Palmas (TO) e Porto Velho (RO) e cidades médias da Região Sul do País (INSTITUTO..., 2020).

A figura 4 representa graficamente a região de influência do Arranjo Populacional de São José dos Campos, ao qual Jacareí está integrado, sobre os municípios localizados em seu entorno, conforme metodologia desenvolvida para a pesquisa REGIC de 2018.

Figura 4: Região de influência do Arranjo Populacional de São José dos Campos, segundo a pesquisa REGIC



Fonte: (INSTITUTO..., 2020).

Dessa forma, segundo os resultados apontados pela REGIC (INSTITUTO..., 2020), Jacareí compõe o AP de São José dos Campos, o que por si só demonstra a forte conexão com São José dos Campos, no que toca aos fluxos demográficos e econômicos referentes a mercado de trabalho, prestação de serviços de educação ou saúde. Por essa razão, infere-se que tais fluxos devam influenciar as dinâmicas urbanas de Jacareí e São José dos Campos, em especial nas áreas limítrofes entre ambos os municípios.

Nesse sentido, impossível promover reflexão sobre os processos de urbanização de Jacareí sem considerar as interações populacionais e de capital realizadas entre as cidades próximas que compõem a rede urbana do entorno, em especial São José dos Campos, cujas dimensões econômicas influenciam sobremaneira as atividades econômicas de todos os municípios vizinhos.

Scherer & Amaral (2020) defendem ser imprescindível, para fins de caracterização das hierarquias entre cidades dentro de uma determinada região, identificar a distribuição espacial do mercado de trabalho entre os municípios de uma mesma rede urbana, no sentido de identificar o grau de interação entre elas, o papel polarizador que certas cidades exercem sobre outras e, principalmente, as dinâmicas promovida entre as atividades do setor terciário (serviços), por meio da circulação de serviços e mercadorias.

Sobre a necessidade de se analisar a articulação entre as cidades de uma mesma região metropolitana com o objetivo de se verificar o movimento de pessoas e de capital e, conseqüentemente, mapear a hierarquia entre cidades que compõem uma mesma rede urbana, Sposito (2007) ressalta a necessidade de se mapear as interações da cidade em escala local, regional e nacional, de modo a captar como essas interações estão articuladas entre si.

Para fins de melhor caracterizar a inserção de Jacareí no contexto do AP de São José dos Campos, bem como identificar possíveis reflexos das dinâmicas interurbanas no processo de urbanização da cidade e, conseqüentemente, na geração de recursos de Outorga Onerosa do Direito de Construir para a municipalidade, buscou-se outros dados com o poder público municipal que demonstrassem o fluxo de pessoas e serviços entre o município e as cidades vizinhas, além daqueles fornecidos pela concessionária de transporte coletivo.

Entretanto, conforme informações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município de Jacareí, não há dados consolidados na gestão municipal sobre o trânsito de pessoas e serviços entre as cidades. Também foi informado que não há dados estratificados sobre a distribuição espacial de empregos na cidade, segmentados por setor (primário, secundário e terciário), bem como informações pormenorizadas sobre fluxo de mercadorias e serviços, a não ser aquelas já fornecidas pelo IBGE e demais órgãos oficiais de pesquisa.

Sobre o tema, o Município informou que foi contratada, em 2002, empresa especializada para a realização de pesquisa origem-destino, a ser finalizada no primeiro semestre de 2023, com o propósito de identificar o trânsito de pessoas dentro do território municipal e entre cidades.

3.3 Jacareí e sua legislação urbanística: Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e a lei que regulamenta a OODC

Apresentada a caracterização do município de Jacareí considerando os aspectos demográfico, social, econômico e metropolitano, esta subseção volta-se à análise da legislação urbanística municipal vigente, a qual institui normas e diretrizes gerais ao poder público municipal para fins de consecução das políticas de organização do território e direcionamento do crescimento urbano, bem como para a arrecadação de recursos para fins de financiamento de sua política urbana, como é o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

No contexto da legislação municipal de Jacareí, apresentam-se como imprescindíveis para essa discussão os seguintes instrumentos: o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 49/2003), o qual organiza o território, sob o ponto de vista do uso e ocupação do solo, em macrozonas e zonas; a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 5.867/2014), no tocante aos regulamentos estabelecidos ao zoneamento urbano municipal e aos coeficientes de aproveitamento básico e máximo nas áreas do município definidas como adequadas ao adensamento e à verticalização; e a Lei Municipal nº 4.850/2005, que regulamenta a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir como ferramenta de política urbana e captura de recursos junto ao mercado imobiliário, para fins de reinvestimentos em políticas públicas de distribuição dos ônus e benefícios dos processos de urbanização, conforme disposto no Estatuto da Cidade e demais normativas aplicáveis.

- ***Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo: diretrizes e parâmetros para o ordenamento do solo urbano***

Inserido há quase 20 anos no ordenamento jurídico, a Lei Complementar nº 49/2003 (JACAREÍ, 2003) – o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí é a principal fonte do direito urbanístico municipal, determinando as normas e diretrizes gerais para a gestão territorial da cidade. Para o poder público, é a principal fonte de direito municipal para todas as políticas, programas, ações e atividades correlacionadas à organização do território.

Nesse sentido, no que concerne à organização administrativa, tem-se a dimensão transdisciplinar, uma vez que deve ser observada pelos gestores públicos na consecução de atividades referentes ao licenciamento de novas construções, regularização fundiária, expansão e manutenção das redes de infraestrutura urbana, saneamento integrado, entre outras, além da distribuição de equipamentos sociais de saúde, educação, assistência social, entre outras atribuições do município.

O Plano Diretor tem, dessa forma, posição hierarquicamente superior sobre as demais leis que regulamentam a matéria urbana, tendo sua superioridade hierárquica no ordenamento jurídico municipal reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em tese aprovada no Recurso Extraordinário 607.940, como lembra Batistela (2017). Nesse sentido, a edição de outros atos normativos pelo município fica condicionada a sua adequação às normas e diretrizes gerais estabelecidas pelo Plano Diretor.

Ao longo dos últimos 20 anos, desde sua primeira instituição, o Plano Diretor de Jacaré passou por três revisões – 2007, 2012 e 2013 –, as quais promoveram alterações pontuais ao texto legal e modificaram a delimitação do macrozoneamento e do zoneamento originalmente previstos, incorporando áreas rurais ao perímetro urbano, transformando áreas industriais em residenciais e incluindo núcleos irregulares na macrozona urbana.

Entretanto, em razão de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI)¹⁶ promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 2017, com decisão favorável às alegações do órgão ministerial, em 2018 todas as revisões realizadas à Lei Complementar Municipal nº 49/2003 foram declaradas inconstitucionais, voltando o Plano Diretor a sua redação original de 2003 (JACAREÍ, 2003). Assim, apesar das eventuais mudanças no padrão de urbanização no território urbano, para fins de avaliação de efetividade do sistema jurídico, necessário levar-se em consideração as normativas efetivamente vigentes.

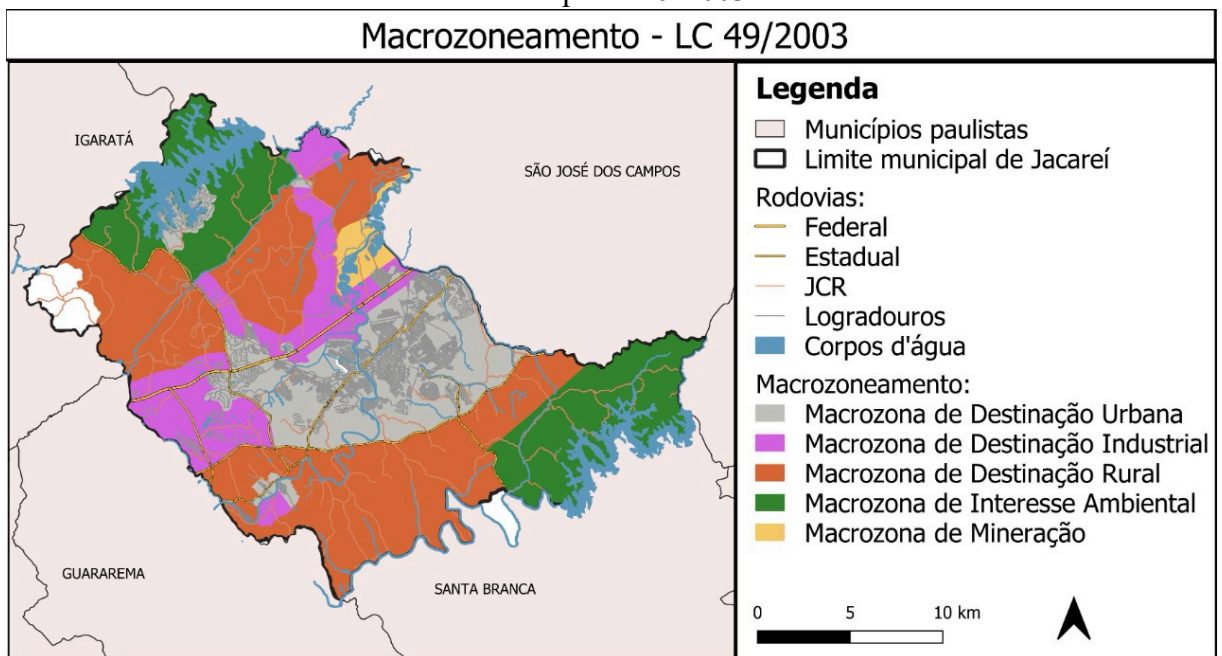
Conforme prevê o Plano Diretor de Jacaré, o território municipal deverá ser dividido em macrozonas, considerando o disposto no Art. 8º da Lei Complementar nº 49/2003 (JACAREÍ, 2003):

Art. 8º O Macrozoneamento tem como objetivo o ordenamento territorial do município de forma a permitir: I – a identificação e exploração dos seus potenciais; II - a preservação do patrimônio natural, artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; III - a contenção do espraiamento da área urbana; IV – a minimização dos custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais.

¹⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2211306- 55.2017.8.26.0000.

Segundo a Lei Complementar, a partir de sua instituição, a organização espacial da zona urbana do território municipal foi setorizada levando-se em consideração as vocações apontadas naquele período, em cinco macrozonas, conforme apresentado na figura 5: Macrozona de Destinação Urbana (MDU, em cinza), destinada às funções urbanas como moradia, comércio, serviços e outras atividades econômicas de baixo impacto (arts. 10 e 11/ LC nº 49/2003); Macrozona de Destinação Industrial (MDI, em roxo), voltada à instalação de indústrias e atividades correlatas (arts. 14 e 15/ LC nº 49/2003); Macrozona de Destinação Rural (MDR, em laranja), voltada a atividades agropecuárias, extrativas vegetais, agroindustriais e demais usos compatíveis com a destinação rural (arts. 16 e 17/ LC nº 49/2003); Macrozona de Interesse Ambiental (MIA, em verde), destinada às atividades de recreação, lazer, turística e extrativa vegetal que conciliem a proteção dos bens naturais e culturais (arts. 18 e 19/LC nº 49/2003); e Macrozona de Mineração (MM, em amarelo), onde deverão ser realizadas as atividades de extração mineral, especialmente areia (arts. 20 a 23/LC nº 49/2003) (JACAREÍ, 2003):

Figura 5 - Macrozoneamento do Município de Jacareí, conforme Lei Complementar Municipal nº 49/2003



Fonte: Jacareí (2003) – Elaboração do autor

Embora o Plano Diretor de Jacareí não traga uma definição expressa de seu perímetro urbano, é possível afirmar, a partir da interpretação dos dispositivos legais nele contidos, que o perímetro urbano do município está delimitado pela Macrozona de Destinação Urbana (MDU) e pela Macrozona de Destinação Industrial (MDI), dadas as disposições acerca da organização

do território. Dessa forma, a primeira é destinada conforme a Lei às atividades referentes a empreendimentos residenciais, como loteamentos e condomínios verticais, além de atividades de apoio como comércio e serviços; e a segunda às atividades industriais.

A Macrozona de Destinação Urbana (MDU) é a porção do território municipal destinada a concentrar as funções urbanas, tendo como objetivos a otimização da infraestrutura urbana instalada e a orientação dos processos de expansão urbana, como determina o art. 10 do Plano Diretor¹⁷. Ainda define seu art. 11, inciso II, que o uso e ocupação do solo na MDU deverá observar como diretriz a “identificação das áreas nas quais a ocupação deve ser intensificada, controlada ou restringida, com base na capacidade da infraestrutura urbana existente e a sustentação ambiental” (JACAREÍ, 2003).

Dessa forma, fica clara a orientação do Plano Diretor no sentido de que o território urbano municipal deve ser mapeado e organizado de modo a direcionar racionalmente os processos de expansão urbana, com o objetivo de condicionar o crescimento urbano à capacidade de o município de suportar tal crescimento com o oferecimento da infraestrutura necessária, evitando-se assim custos associados ao espraiamento deliberado da mancha urbana.

O Plano Diretor determina ainda, conforme o art. 26, a subdivisão da Macrozona de Destinação Urbana (MDU) em diferentes zonas, tendo fundamento “a razão entre a densidade demográfica e a área territorial”. Dessa forma, fica a zona urbana municipal subdividida em três subzonas, conforme critérios de condições geotécnicas e capacidade da infraestrutura existente, segundo artigos 29 a 31 da Lei Complementar:

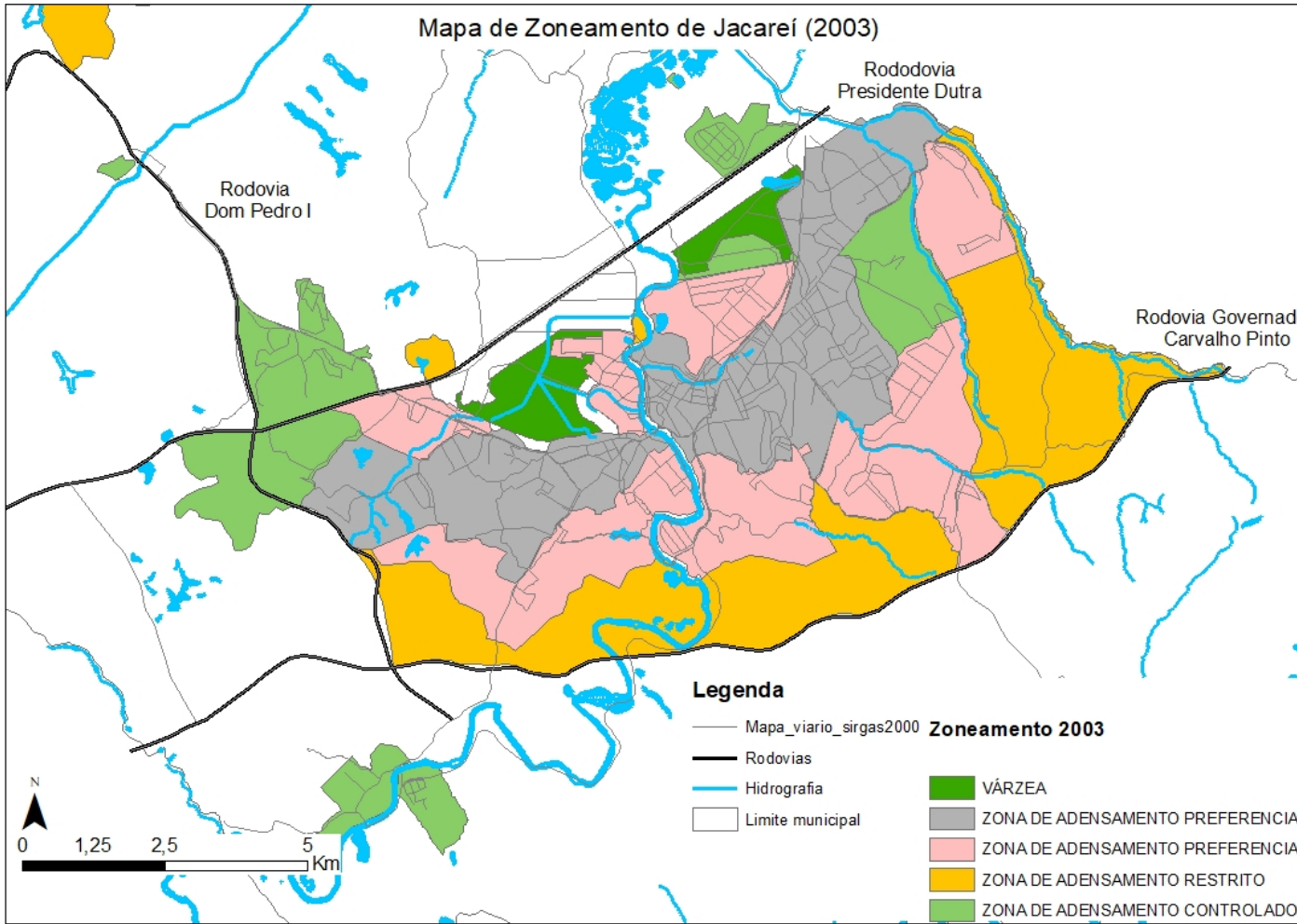
- **Zona de Adensamento Preferencial 1 (ZAP 1)**, com densidade líquida esperada de 600 habitantes por hectares;
- **Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP 2)**, com densidade líquida esperada de 300 habitantes por hectares;
- **Zona de Adensamento Controlado (ZAC)**, com densidade líquida esperada de 100 habitantes por hectares; e
- **Zona de Adensamento Restribo (ZAR)**, com densidade líquida esperada de 50 habitantes por hectares.

¹⁷ Art. 10, Lei Complementar Municipal nº 49/2003. Compõem a Macrozona de Destinação Urbana as porções do território municipal destinadas a concentrar as funções urbanas, com os seguintes objetivos: I - otimizar a infraestrutura urbana instalada; II - condicionar o crescimento urbano à capacidade de oferta de infraestrutura urbana; III - orientar o processo de expansão urbana; IV - permitir o pleno desenvolvimento das funções urbanas; V - garantir o desenvolvimento da gestão da política urbana; VI - permitir o acesso à infraestrutura urbana.

O Plano Diretor ainda estabelece, entre seus artigos 90 a 102, zonas especiais em razão das características físicas, econômicas e ambientais específicas de determinadas porções do território ou ainda para fins de consecução da política pública de acesso à moradia. Dessa forma, foram criadas, a partir da lei, a Zona Especial do Centro, as Zonas Especiais de Interesse Sociais (ZEIS), a Zona Especial de Cemitérios e Aterro Sanitário e a Zona Especial da Várzea (JACAREÍ, 2003).

Considerando-se o zoneamento do território municipal, o qual consiste na subdivisão da Macrozona de Destinação Urbana em zonas urbanas, tem-se a seguinte organização espacial de Jacareí, como demonstra a figura 6.

Figura 6: Mapa da subdivisão da Macrozona de Destinação Urbana (MDU) de Jacareí



Fonte: Jacareí (2003). – Elaboração do autor

O art. 33 do Plano Diretor estabelece como coeficiente de aproveitamento básico do solo urbano o índice de 1,4 (um vírgula quatro) e como coeficiente de aproveitamento máximo do solo como 4 (quatro) para determinadas áreas do zoneamento urbano, as quais serão especificadas na lei municipal de uso e ocupação do solo (JACAREÍ, 2003).

Por fim, traz a lei máxima de ordenamento urbano municipal a previsão expressa de utilização pelo poder público municipal da Outorga Onerosa do Direito de Construir em determinadas zonas de adensamento previstas no Plano Diretor. A seção, no entanto, disposta entre os artigos 64 e 65, traz diretrizes genéricas para sua utilização, como fórmula de cálculo, regras para pagamento, entre outras disposições. Sua regulamentação somente foi efetivada a partir da Lei Municipal nº 4.850/2005.

Art. 64, Lei Complementar Municipal nº 49/2003. O Poder Executivo Municipal poderá outorgar, de forma onerosa, autorização para construir área superior àquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico estabelecido para a zona de adensamento considerada. Parágrafo único. A outorga onerosa poderá ser aplicada às edificações existentes em situação irregular em relação ao coeficiente de aproveitamento básico. Art. 65. O valor da outorga onerosa será estabelecido por lei específica a qual deverá observar: I – a utilização do Custo Unitário Básico fornecido pelo Sindicato da Construção Civil de São Paulo como parâmetro de cálculo; II - o orçamento será apresentado juntamente com a documentação exigida para aprovação do projeto; III – o pagamento da outorga poderá ser em dinheiro, em edificação ou ainda em urbanização de área verde ou de lazer, de valor correspondente ao apresentado; IV - o empreendimento será considerado regular após pagamento da outorga ao órgão competente do Poder Executivo Municipal o qual emitirá certidão. Art. 66. A outorga onerosa do direito de construir está condicionada à implementação do Cadastro Técnico Municipal Georreferenciado e será disciplinada por lei municipal específica no prazo de 4 (quatro) anos contados a partir da publicação desta Lei, nos seguintes casos: I - em projetos de construção; II - em projetos de ampliação; III - em projetos de regularização. Art. 67. Poderá ser aplicada a outorga onerosa do direito de construir acima da densidade líquida máxima permitida a cada zona de adensamento (JACAREÍ, 2005a).

A lei municipal de uso e ocupação do solo (Lei Municipal nº 5.867/2014) avança sobre a matéria, estabelecendo os coeficientes de aproveitamento básico e máximo para cada uma das subdivisões da Macrozona de Destinação Urbana (MDU). Conforme o texto legal, somente em três zonas da área urbana é possível a empreendedores edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo: Zona de

Adensamento Preferencial 1 (ZAP1), Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2) e Zona Especial do Centro (ZEC), conforme quadro 3 (JACAREÍ, 2014).

Quadro 3: Coeficientes de aproveitamento básico e máximo do solo, por subdivisão da MDU

Zonas	Coeficiente de Aproveitamento Básico	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
Zona de Adensamento Preferencial 1 (ZAP1)	1,4	4
Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2)	1,4	4
Zona de Adensamento Restrito (ZAR)	1,4	-
Zona de Adensamento Controlado (ZAC)	1,4	-
Zona Especial do Centro (ZEC)	1,4	4
Zona Especial de Várzea (ZEV)	0,8	-

Fonte: Jacareí, 2014 – Elaboração do autor

Dessa forma, conforme dispõe a segmentação do zoneamento do perímetro urbano na figura 5, as zonas em que o coeficiente de edificação poderá ser exercido além do limite máximo até o limite do básico são a Zona de Adensamento Preferencial 1 (ZAP1), em cinza do mapa, na qual está inclusa a Zona Especial do Centro (ZEC), e a Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2), representada com a cor rosa.

A concessão de Outorga Onerosa fica adstrita a construções a serem erigidas nessas duas áreas do município. Nas demais zonas urbanas (ZAC, ZAR e ZEV), o potencial construtivo somente poderá ser utilizado apenas no limite do potencial construtivo básico.

Considerando os parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 5.867/2014), é possível classificar as subdivisões da Macrozona de Destinação Urbana, organizando-as da mais permissiva ao adensamento à mais restritiva (quadro 4) (JACAREÍ, 2014).

Quadro 4: Hierarquização do zoneamento municipal, conforme índices de permissividade ao adensamento, considerados os parâmetros urbanísticos para cada zona

		Coeficiente de Aproveitamento Básico	Coeficiente de Aproveitamento Máximo	Densidade	Taxa de ocupação
Ocupação mais adequada ao adensamento e à verticalização, segundo o PD vigente					
1	Zona Especial Central (ZEC)	1,4	4	600 hab/ha	90%
2	Zona de Adensamento Preferencial 1 (ZAP1)	1,4	4	600 hab/ha	70%
3	Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2)	1,4	4	300 hab/ha	70%
Ocupação mais restritiva ao adensamento, segundo o PD vigente					
4	Zona de Adensamento Controlado (ZAC)	1,4	--	100 hab/ha	40%

5	Zona de Adensamento Restrito (ZAR)	1,4	--	60 hab/ha	40%
6	Zona Especial de Várzea (ZEV)	0,8	--	35 hab/ha	40%

Fonte: Jacareí, 2003 e Jacareí, 2014 – Elaboração do autor

- **Lei municipal nº 4.850/2005: instrumentalização da Outorga Onerosa do Direito de Construir na gestão municipal**

A efetiva regulamentação do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí somente ocorreu com a Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a).

Logo em suas primeiras disposições (arts. 1º e 2º), o texto legal deixa claro que a concessão da Outorga está sujeita à observância do Plano Diretor Municipal, ficando restrita a aplicação do instrumento a empreendimentos a serem construídos nas três zonas urbanas permitidas pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (Zona Especial do Centro, Zona de Adensamento Preferencial 1 e Zona de Adensamento Preferencial 2). Da análise do instrumento legal, verifica-se que o legislador se preocupou em ser mais preciso quanto às condições para concessão e cobrança da outorga (JACAREÍ, 2005a).

No artigo 4º, fica instituído a fórmula para se calcular o valor financeiro da contrapartida a ser prestada pelo empreendedor para fins de aquisição dos direitos de construir acima do coeficiente construtivo básico, estando representada pela seguinte equação (JACAREÍ, 2005a):

$$Ct = (Fp \times Fs \times Vb + (CUB / 100)) \times M2, \text{ considerando-se:}$$

Ct, como o valor da **Contrapartida Financeira**, representada em moeda corrente (reais);

Fp, como **Fator de Planejamento**, índice que variará entre 0,5 (meio) e 1,5 (um e meio), a depender da localização do empreendimento;

Fs, como **Fatos Social**, índice que variará entre 0 (zero) e 1 (um), a depender do uso a que a edificação será destinada;

Vb, como o Valor do Benefício Econômico agregado ao imóvel, o qual será calculado dividindo-se o valor venal do terreno, conforme a Planta Genérica de Fatores do Município pelo CAB;

CUB, como o valor do metro quadrado do Custo Unitário Básico, o qual é fornecido pelo Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo; e

M2, como o tamanho total da área a ser outorgada ao interessado.

Conforme determina o art. 4º, § 2º da lei, as variáveis Fp e Fs são atribuídas conforme as diretrizes de adensamento populacional para a área e os usos estabelecidos para o empreendimento. Os quadros 5 e 6 representam as formas de atribuição dos fatores de planejamento e social ao empreendimento dispostos na Lei Municipal nº 4.850/2005, para fins de cálculo da outorga devida (JACAREÍ, 2005a).

Quadro 5: Fator de Planejamento, segundo uso e localização do empreendimento

LOCALIZAÇÃO/USO	RESIDENCIAL	NÃO RESIDENCIAL
Zona Especial Central	0,5	0,75
Zona de Adensamento Preferencial 1	0,75	0,75
Zona de Adensamento Preferencial 2A ¹⁸	0,75	0,75
Zona de Adensamento Preferencial 2B	1,00	1,00

Fonte: Jacaré, 2005a.

Quadro 6: Fator Social, segundo uso e localização da edificação

LOCALIZAÇÃO	ZEC	ZAP1	ZAP2A	ZAP2B
USO				
Habitacional				
Habitacional unifamiliar	0	0	0	0
Habitação de interesse social (conforme definida em lei municipal)	0	0	0,5	0,5
Habitação em condomínio, com unidade habitacional com até 50 m ²	0,3	0,5	0,5	0,5
Habitação em condomínio, com unidade habitacional com até 100m ²	0,3	0,7	0,7	0,7
Habitação em condomínio, com unidade habitacional com mais de 100m ²	0,5	1	1	1
Institucional				
Hospital, pronto-socorro e ambulatórios de saúde públicos	0	0	0	0
Escolas e creches públicas	0	0	0	0
Unidades administrativas públicas	0	0	0	0
Instituições públicas de cultura, esporte e lazer	0	0	0	0
Entidades mantenedoras sem fins lucrativos				
Templos religiosos	1	0	0	0
Hospitais e clínicas	0	0	0,3	0,3
Universidades	1	0,3	0,3	0,3
Escolas	0,5	0	0,3	0,5
Creches	0	0	0	0
Equipamentos de esporte, cultura ou lazer	0	0,3	0	0,3
Outras entidades mantenedoras				
Hospitais	0,5	0,7	0,7	0,5
Universidades	1,0	0,7	0,7	0,5
Escolas	0,5	0,7	0,7	0,7
Equipamentos de cultura, esporte e lazer	0	0,5	0,5	0,5
Outros usos	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: Jacaré, 2005a.

¹⁸ Em 2007, na primeira revisão do Plano Diretor de Ordenamento Municipal, foi aprovada a subdivisão da Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2) em duas seções, a ZAP2A, mais permissiva ao uso e à ocupação, e a ZAP2B, menos permissiva. Em 2018, entretanto, com o acórdão proferido em sede da ADI nº 2211306-55.2017.8.26.0000, a subdivisão foi declarada inconstitucional e, portanto, anulada. Dessa forma, para fins de cálculo da Outorga Onerosa a ser paga pelo empreendedor em 2022, ano em que o presente estudo foi realizado, consideram-se apenas os parâmetros urbanísticos da ZAP2B para empreendimentos a serem erigidos em ZAP2.

Da interpretação da fórmula disposta na legislação municipal para o Fator de Planejamento, é possível auferir que o legislador buscou incentivar o uso residencial na Zona Especial Central, uma vez que o índice atribuído é de 0,5 na ZEC, enquanto nas demais é de 0,75. Já as edificações localizadas na região classificada como ZAP2B, as outorgas são mais caras ao empreendedor, uma vez que o Fator de Planejamento chega a 1,0.

Já pela interpretação do Quadro 6, o qual traz as referências para o Fator de Interesse Social, verifica-se a opção do legislador em incentivar as edificações residenciais na Zona Especial Central, uma vez que nela o Fs é menor que nas regiões de ZAP1, ZAP2A e ZAP2B em qualquer hipótese (habitação de interesse social e habitações em condomínio popular com unidade habitacional de até 50m², com unidade até 100m² e com unidade acima de 100m²).

Verifica-se ainda a opção por incentivar a implantação de universidades e hospitais na região de ZAP2B, uma vez que é a zona onde o Fs é menor em relação às demais para esses usos, e a busca pelo incentivo a equipamentos de cultura na zona especial central. Para esses equipamentos, o Fs é de valor zero, o que indica dispensa de pagamento de outorga.

Da mesma forma dispõe a Lei sobre a forma de pagamento do recurso pelo empreendedor (art. 5º); a possibilidade de conversão do pagamento em implantação de área verde ou de lazer (arts. 8º e 9º), desde que com valor correspondente ao devido pelo interessado; a possibilidade de parcelamento do pagamento (art. 7º) penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento (arts. 10 e 11), hipóteses de isenção (arts. 12 e 13), entre outras disposições (JACAREÍ, 2005a).

Dessa forma, verifica-se preocupação do legislador em pormenorizar a normatização do pagamento da outorga, de forma a deixar claras as condições as serem observadas pelo empreendedor no momento da requisição do potencial construtivo adicional.

Entretanto, no tocante à definição dos objetos nos quais os recursos devem ser investidos, percebe-se que a legislação é mais lacunosa. Apenas dois dispositivos na Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a) dão indicações sobre como o produto da arrecadação da outorga deve ser investido. Sobre a destinação dos recursos arrecadados, a Lei indica apenas que os mesmos devem ser direcionados para fundo específico (art. 14) o qual deve ser utilizado para o financiamento das seguintes finalidades (art. 15):

Art. 15. Os valores auferidos pelo Município nos termos desta Lei somente poderão ser utilizados para os seguintes fins: I – regularização

fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais; III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI -criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Da análise da Lei nº 4.850/2005, percebe-se que o legislador apenas optou por quase reproduzir o texto do art. 26 do Estatuto da Cidade, dando indicações genéricas sobre como os recursos devem ser aplicados, não indicando, por exemplo, a possibilidade de utilização de indicadores de adensamento, déficit habitacional, disponibilidade de equipamentos públicos, entre outros, para fins de definição dos projetos urbanos a serem financiados com esses recursos (JACAREÍ, 2005a).

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial determina, em seus artigos 137 e 138, a criação do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU), o qual tem, entre outras atribuições, a gestão dos recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁹. Nesse sentido, necessário buscar as normativas que regulamentam as atividades do colegiado (JACAREÍ, 2003).

À mesma época da promulgação da Lei Municipal nº 4.850/2005, foi instituída a Lei Municipal nº 4.831/2005, que cria o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, responsável pelo monitoramento das políticas urbanas municipais, e institui o Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, para o qual os recursos da outorga devem ser direcionados, ambas ainda vigentes.

Entretanto, da mesma forma, a Lei Municipal nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005b), que em tese deveria trazer regulamentações necessárias ao controle da destinação dos recursos da outorga, também não traz instrumentos legais de gestão e controle. Ao contrário, da análise de seu art. 5º, verifica-se que a Lei se limita a repetir as finalidades dispostas no Estatuto da Cidade às quais os recursos arrecadados da outorga estão vinculados.

Assim, não há disposições normativas, regulamentação de parâmetros ou indicadores a serem observados pela municipalidade na aplicação desses recursos, que assegurem que uso do valor arrecadado se dê em consonância com as diretrizes e objetivos dispostos no Plano Diretor.

¹⁹Art. 138, Lei Complementar Municipal nº 49/2003. O Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano contará com um fundo próprio que administrará os recursos auferidos pela aplicação dos instrumentos de política urbana.

Também determina, em seus arts. 2º e 3º, que o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU), formado por membros do poder público municipal e da sociedade civil, tem caráter apenas consultivo, e não deliberativo, sendo o mesmo nomeado por ato administrativo do chefe do Executivo Municipal (JACAREÍ, 2005b).

Em suma, da ausência de dispositivos normativos que disponham sobre parâmetros legais de aplicação e controle finalístico dos recursos e da ausência de um conselho com poderes deliberativos, deduz-se que, na prática, o controle sobre a aplicação dos recursos da outorga arrecadados pelo Município de Jacareí está nas mãos do Poder Público.

Conforme análise dos dois instrumentos legais, percebe-se que pouca ou nenhuma atenção foi dedicada pelo legislador ao tema da definição de uma base metodológica para se definir as áreas em que os recursos devem ser aplicados.

Com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 (JACAREÍ, 2003), o município de Jacareí-SP inseriu em seu ordenamento jurídico-urbanístico o instrumento da OODC como ferramenta de políticas urbanas. Embora o instituto tenha sido regulamentado pela administração municipal dois anos depois, por meio da Lei Municipal nº 4.850/2005, o Plano Diretor traçou as diretrizes gerais para a condução do planejamento territorial a partir de sua publicação (JACAREÍ, 2005a).

Ou seja, todas os planos, programas e projetos a serem levados adiante pela administração pública no campo do planejamento urbano deveriam estar de acordo com a visão traçada pelo legislador para a cidade e transformada em norma jurídica, por meio da Lei Complementar Municipal nº 49/2003 (JACAREÍ, 2003).

4 METODOLOGIA

Para fins de investigação do objeto de pesquisa proposto - os limites e desafios para a aplicação do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na promoção das funções sociais da cidade, partindo-se do estudo do município de Jacareí – o trabalho foi planejado tendo como ponto de partida o problema inicialmente proposto durante a fase de delimitação do objeto de pesquisa: “quais os limites e desafios para a aplicação do instrumento urbanístico da OODC na promoção das funções sociais da cidade, partindo-se do estudo do município de Jacareí?”

Nesta investigação, parte-se de hipótese que vem sendo confirmada em pesquisas realizadas em diferentes municípios brasileiros acerca da efetividade da Outorga Onerosa como instrumento urbanístico de política urbana.

Estudos como os realizados por Tebaldi (2021) acerca da aplicação da OODC no município de Niterói-RJ; Guerreiro Filho (2018) sobre a legislação urbanística de Itapeva-SC que regulamenta a outorga e Azevedo *et al.* (2014) sobre a utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no EC na realidade urbanística do Distrito Federal, serviram de base teórica ao presente trabalho.

Duas décadas depois de sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade e inúmeras experiências locais quanto a sua aplicação, percebe-se que a OODC vem apresentando alcance limitado nas pesquisas avaliadas, em razão dos diferentes contextos e dinâmicas territoriais, sociais e econômicas locais; peculiaridades dos arranjos normativo-administrativos ou ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento do instrumento.

A escolha do município de Jacareí para o presente estudo ocorreu em razão de suas particularidades. Trata-se de município de médio porte, com cerca de 230 mil habitantes, segundo projeções do IBGE para o ano de 2021, e que se encontra em processo de conurbação com o município de São José dos Campos, principal cidade da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), com cerca de 730 mil habitantes em 2021, conforme o IBGE (2021).

Por outro lado, ao longo dos últimos anos, em especial na segunda década do século XXI, percebe-se que o município vem experienciando processo de expansão urbana, conforme estudos realizados pelo poder público municipal para instrução do processo de revisão do plano diretor em andamento, além de certa verticalização em determinadas regiões da cidade. Essa

última percepção é resultado de interpretações empíricas da realidade, sem lastro em dados ou pesquisas que a fundamentem.

Dessa forma, consideradas as informações municipais referentes ao aumento de sua mancha urbana registrada entre os anos de 2003 e 2020, torna-se necessário verificar se os princípios e diretrizes traçados pela administração municipal em 2003 para o planejamento territorial vêm sendo atendidos.

A escolha do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa como tema para essa dissertação justifica-se devido aos debates cada vez mais recorrentes realizados no meio acadêmico da área do Planejamento Urbano e Regional, em especial, sobre a sua efetividade social, e também, por ter sido um dos poucos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade que efetivamente foi regulamentado e utilizado pela administração municipal de Jacareí, desde a publicação do atual Plano Diretor Municipal de 2003.

Para fins de avaliação da efetividade da Outorga Onerosa no contexto do município de Jacareí, utilizou-se como referencial teórico as duas dimensões do instrumento trabalhadas por Cymbalista e Santoro (2006)²⁰ e por Leite (2019)²¹ em suas respectivas obras.

Em ambas as obras, os autores investigam a genealogia da OODC no ordenamento jurídico brasileiro e sua adaptação às realidades municipais em duas perspectivas. Os autores defendem que, ao longo da história, a Outorga Onerosa vem sendo aplicada pelos governos locais em uma dimensão puramente arrecadatória, como fonte de arrecadação de recursos para o financiamento de políticas urbanas; e por uma dimensão regulatória, na qual o instrumento tem função de regular e orientar os processos de urbanização.

Os mesmos autores defendem que, embora exista um debate em torno das duas perspectivas, o fato é que ambas são complementares, não podendo, portanto, ser dissociadas. Tendo como premissa essas duas dimensões, buscou-se fazer a análise da aplicação da OODC pela administração municipal de Jacareí, partindo-se das dimensões – urbanística e arrecadatória – trabalhadas pelos autores.

²⁰ CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Entre a regulação e a arrecadação: a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil. In: **Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos** - Univ. São Judas, 2006, São Paulo.

²¹ LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **A Outorga Onerosa do direito de construir, entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25112019-181927/pt-br.php>. Acesso em: 22 de novembro de 2022.

A partir do delineamento do objeto de pesquisa e do estudo de caso, a investigação foi planejada para ser realizada em quatro fases distintas. Na primeira, foi realizada pesquisa bibliográfica acerca da Outorga Onerosa do Direito de Construir, tendo como premissa a construção histórica do conceito, sua inserção no contexto social e jurídico brasileiro e os fundamentos legais acerca da instrumentalização da Outorga como ferramenta de política pública urbana.

Na segunda, buscou-se caracterizar o município de Jacareí, objeto do estudo, a partir de dados oficiais coletados de institutos de pesquisa, fontes oficiais e da própria Prefeitura, além da legislação que regulamentou a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir durante todo o período estudado, desde 2005 até 2021.

A terceira fase teve com finalidade caracterizar o Município de Jacareí, sob a perspectiva de seus aspectos urbano, social e econômico, no período da inserção da Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a) no ordenamento jurídico local. Aqui, buscaram-se como fonte secundária de informação documentos e dados que instruíram os processos legislativos de aprovação da legislação que regulamenta a utilização da Outorga Onerosa em âmbito municipal – Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Regulamentação da Outorga Onerosa em âmbito municipal e Lei de criação do Conselho responsável por monitorar a aplicação dos recursos da Outorga Onerosa nas políticas públicas urbanas.

Na quarta fase, a investigação partiu para a coleta de dados primários e secundários referentes à aplicação da Outorga Onerosa, tanto do âmbito da arrecadação quanto do ordenamento territorial, durante a vigência da lei municipal que disciplinou o instrumento, entre os anos de 2005 e 2021.

O objetivo nesse ponto foi identificar a arrecadação anual da OODC, comparando-a com a arrecadação das demais fontes de receita corrente municipal; o número total de empreendimentos imobiliários que obtiveram junto ao poder público o benefício de construir acima do potencial construtivo básico mediante pagamento de outorga e analisar sua distribuição territorial; identificar o número de unidades habitacionais geradas por meio de edificações verticalizadas, bem como, os processos decisórios envolvendo a aplicação dos recursos da OODC.

A quarta fase do desenvolvimento dessa dissertação ainda contou com a coleta de dados individualizados de arrecadação de outorga no município, além dos estudos que instruíram o processo de revisão do Plano Diretor Municipal disponíveis para consulta no site da Prefeitura.

4.1 Primeira Fase: caracterização do objeto de pesquisa por meio de revisão bibliográfica

A primeira fase da pesquisa teve início em 2021 no primeiro ano do Curso de Mestrado quando, no decorrer das disciplinas obrigatórias e optativas, iniciou-se o exame bibliográfico sobre o objeto de estudo, considerando a produção acadêmica da área do planejamento urbano no País e no mundo a fim de definir o referencial teórico a ser utilizado como fundamento da pesquisa.

Nesse caso, destacou-se a grande contribuição ofertada pelas disciplinas obrigatórias e optativas da Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, as quais forneceram os principais referenciais teóricos sobre o modo contemporâneo de produção do espaço urbano no contexto do sistema capitalista de produção, com destaque para as produções de autores como David Harvey, Henri Lefebvre, Milton Santos e Maria Encarnação Sposito. Durante a realização das disciplinas foi possível se aproximar de discussões sobre as primeiras experiências internacionais e nacionais em torno da regulamentação dos processos de adensamento e verticalização, sobre o novo paradigma estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade para o planejamento urbano brasileiro, merecendo destaque a obra de Edésio Fernandes.

Concomitantemente, buscou-se, também, referenciais teóricos do direito, em especial do direito urbanístico, para fins de exploração dos conceitos jurídicos abordados, como a própria Outorga Onerosa do Direito de Construir como instituto jurídico; o conceito jurídico de solo criado; os princípios e diretrizes gerais do direito urbanístico brasileiro determinados pelo texto constitucional e pelo Estatuto da Cidade. Aqui, necessário ressaltar a contribuição de autores como José Afonso da Silva, Victor Carvalho Pinto, José Antônio Aparecido Júnior, José Maria da Costa, entre outros.

Na primeira fase, buscou-se, também, a recente produção acadêmica sobre Outorga Onerosa, em especial, a dedicada a investigar a utilização do instrumento pelos municípios ao longo dos últimos 20 anos, desde a instituição da Lei Federal nº 10.257/2001. Aqui, destacaram-se os estudos desenvolvidos por Helterson Ribeiro da Silva Leite, Renato Cymbalista e Paula Santoro, Cristiano Tebaldi, Evaldo José Guerreiro Filho, entre outros.

4.2 Segunda fase: caracterização do município de Jacareí

Nesta etapa, tomando-se o estudo do caso do município de Jacareí, as fontes de coleta de informações foram os institutos oficiais de pesquisa, com o IBGE, a Fundação SEADE e o PNUD, a fim de contextualizar o município a partir de seus principais aspectos demográficos, sociais e econômicos.

Foram coletadas ainda informações da última edição da Pesquisa REGIC (2018) do IBGE, a qual caracteriza as regiões de influência das redes urbanas brasileiras, no sentido de compreender o contexto metropolitano no qual Jacareí está inserido, considerando, em especial, informações relativas à dinâmica socioeconômica com o município vizinho de São José dos Campos, além de informações referentes ao transporte público de passageiros interurbano entre os dois municípios, coletados pela concessionária JTU (INSTITUTO..., 2020).

Ao final dessa fase, foram analisadas a legislação municipal que vem disciplinando o planejamento urbano ao longo dos últimos 20 anos. Para isso, foram analisados o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar Municipal nº 49/2003); a Lei de Uso e Ocupação do solo (Lei Municipal nº 5.867/2014); a Lei Municipal nº 4.850/2005, que regulamenta o instrumento da Outorga Onerosa em âmbito municipal; e a Lei Municipal nº 4.831/2005, que institui o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, colegiado com competência consultiva formado por representantes da sociedade civil e do poder público, com atribuições para opinar sobre a destinação dos recursos da OODC.

O foco da análise desses instrumentos de lei foi avaliar as normativas referentes ao macrozoneamento e o zoneamento municipal, à aplicação dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo, os regramentos referentes ao cálculo e ao recolhimento da Outorga Onerosa pelo poder público e as normativas referentes à definição de como os recursos devem ser aplicados.

4.3 Terceira fase: Levantamento de informações sobre Jacareí à época da instituição da OODC

Esta fase teve como finalidade caracterizar o município de Jacareí à época em que as leis que regulamentam a Outorga Onerosa do Direito de Construir foram instituídas. Nesse sentido, buscou-se os estudos, diagnósticos e documentos que instruíram os processos legislativos que culminaram na publicação do Plano Diretor Municipal, da lei municipal de uso

e ocupação do solo urbano; da lei municipal que regulamenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir e da lei que institui o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU).

O objetivo nesta etapa foi identificar a intenção do legislador ao introduzir os instrumentos legais no ordenamento jurídico. Nesse sentido, procurou-se verificar quais eram os objetivos traçados pela legislação e o que ocorreu no município após 20 anos de aplicação da OODC como ferramenta de política urbana.

Nesta fase, destacaram-se as informações contidas no estudo “Caderno de Caracterização – Plano Diretor 2002”, elaborado pela prefeitura municipal para fins de apresentar à Câmara Municipal de Jacareí o projeto de lei com a proposta de plano diretor, o qual resultou na lei atualmente vigente (JACAREÍ, 2002).

Também foram consultados os processos administrativos das leis municipais nº 4.487/2004 (primeira lei municipal de uso e ocupação do solo do município); 4.831/2005 (lei que institui o CMHDU); 4.850/2005, que regulamenta a OODC em âmbito municipal, e 5.867/2014, lei de uso e ocupação do solo atualmente vigente, os quais forneceram informações sobre a realidade urbanística de Jacareí no período em que as referidas leis foram instituídas.

4.4 Quarta fase: coleta, sistematização e territorialização dos dados referentes à OODC em Jacareí

A terceira fase da pesquisa buscou dados empíricos no município de Jacareí como fonte primária de pesquisa, para fins de análise da instrumentalização do instrumento urbanístico da OODC pelo município ao longo dos últimos 20 anos.

Conforme informado pela prefeitura, os dados relativos à arrecadação da Outorga só começaram a ser contabilizados pela administração a partir de 2009, quando o sistema informatizado de controle de pagamentos da prefeitura de Jacareí²² começou a fazer o controle dos depósitos periódicos referentes à OODC. Nesse sentido, a análise ficou limitada à série histórica de arrecadações entre os anos de 2009 e 2021.

Dessa forma, a base de dados utilizada nesta pesquisa leva em consideração apenas as outorgas pagas por particulares à municipalidade, para fins de obtenção do direito de construir acima do potencial construtivo básico permitido ao terreno. Não foram considerados, nesse

²² Sistema desenvolvido pelo Grupo Embras, o qual presta serviços de fornecimento de tecnologia da informação à prefeitura de Jacareí.

sentido, empreendimentos licenciados que não chegaram a efetuar o pagamento da Outorga Onerosa ou que ainda estavam em fase de análise pelo poder público municipal.

Nessa fase, foi considerada a totalidade dos dados disponíveis no município referentes às Outorgas Onerosas arrecadadas pelo poder público municipal, ao longo dos últimos 15 anos, que corresponde parcialmente à vigência da Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a). Também foram coletadas informações individualizadas sobre os empreendimentos imobiliários em que o instrumento urbanístico foi aplicado e o quanto de recursos financeiros foi gerado individualmente aos cofres públicos municipais, por meio do cruzamento de dados disponíveis no sistema informatizado de contabilidade municipal e no cadastro imobiliário municipal²³.

No caso de empreendimentos imobiliários que obtiveram licenciamento municipal em anos mais recentes e que não contavam com informações no cadastro imobiliário, também foram realizadas consultas em corretoras de imóveis a fim de se obter informações sobre o número de unidades habitacionais previstas.

Ainda se buscou georreferenciar no mapa de Jacareí – por meio da plataforma ArcGis –, os empreendimentos em que o instrumento foi utilizado, com o objetivo de geolocalizá-los no território municipal. Para tanto, utilizou-se como base territorial as 23 unidades de planejamento definidas no Plano Diretor Vigente (Lei Complementar Municipal nº 49/2003), as quais estão distribuídas pelas sete regiões administrativas do município (Central, Norte, Sul, Leste Oeste, Noroeste e Sudoeste). Nesta etapa, foram utilizadas as técnicas de análise territorializada de mapas de calor, mapas de círculos proporcionais com informações quantitativas e mapas coroplético de dados quantitativos.

Em análise posterior da base de dados de imóveis em que houve incidência de pagamento de Outorga Onerosa no período analisado, foram considerados apenas os lotes em que constavam projetos habitacionais verticalizados, excluindo-se, dessa forma, imóveis destinados ao uso comercial ou de serviços.

Nessa etapa, o objetivo foi analisar a expectativa de produção de estoque imobiliário habitacional em condomínios verticais, para fins de se verificar a existência de tendências de adensamento populacional por unidade de planejamento.

Por fim, foram analisados documentos, diagnósticos e demais registros públicos referentes aos processos decisórios de definição dos projetos a serem financiados com recursos

²³ Os dados referentes ao cadastro imobiliário municipal foram coletados por meio do programa Geomais, sistema de georreferenciamento dos imóveis cadastrados no município, bem como base de dados referente ao valor venal dos imóveis, localização e número de unidades habitacionais, no tocante a condomínios verticais.

da OODC. Nesse sentido, foram encontradas as atas de reunião do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU), colegiado formado por representantes do poder público e da sociedade civil, com atribuições consultivas acerca da utilização dos recursos da Outorga Onerosa. O objetivo nesta etapa foi verificar a metodologia aplicada pelo colegiado na avaliação e indicação dos projetos urbanos que receberam financiamento de recursos da OODC.

5 JACAREÍ NO INÍCIO DOS ANOS 2000: ANÁLISE DOS PROCESSOS LEGISLATIVOS

Em análise do Plano Diretor, conforme já demonstrado na seção 2.3, o legislador traçou diversas diretrizes para as futuras administrações, indicando os objetivos que deveriam ser atingidos. Ao dividir e categorizar o território municipal por meio de um macrozoneamento, indicando a destinação de uso de cada macrozona, o Plano Diretor busca dar cumprimento a diretrizes dispostas pelo legislador ao planejamento urbano municipal, quais sejam, a “contenção do espraiamento urbano” e a “redução dos custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais”, expressas no art. 8^o²⁴ do PD.

Em diversos momentos, o texto legal retorna ao tema. A necessidade de orientação racionalizada da expansão urbana volta a aparecer no artigo 10²⁵ da Lei, o qual trata das funções urbanas da Macrozona de Destinação Urbana (MDU), estando entre elas a “otimização da infraestrutura instalada”, o condicionamento do “crescimento urbano à capacidade de oferta da infraestrutura urbana” e a “orientação da expansão urbana.

De fato, da interpretação dos dispositivos iniciais do Plano Diretor atualmente vigente, os quais foram mantidos nas revisões realizadas nos anos de 2007, 2012 e 2013, percebe-se uma preocupação com a ordenação do crescimento urbano, indicando que o mesmo se dê em áreas já dotadas com alguma infraestrutura. Da mesma forma, a diretriz legal indicando que planejador urbano trabalhe no sentido de conter o espraiamento urbano sugere que se tratava de um problema verificado pelo legislador quando da formulação da Lei.

Conforme definição de Nadalin e Iglioni (2010, p. 7), o espraiamento urbano pode ser definido como o “o crescimento urbano desconcentrado, não denso e que deixa vazios dentro da mancha urbana”. Trata-se de fenômeno comum a municípios brasileiros, principalmente, aqueles que experienciaram processo de rápida urbanização, principalmente na segunda metade do século XX, como é o caso de Jacareí.

²⁴ Art. 8º, LCM nº 49/2003. O Macrozoneamento tem como objetivo o ordenamento territorial do município de forma a permitir: I – a identificação e exploração dos seus potenciais; II - a preservação do patrimônio natural, artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; III - a contenção do espraiamento da área urbana; IV – a minimização dos custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais.

²⁵ Art. 10, LCM nº 49/2003. Compõem a Macrozona de Destinação Urbana as porções do território municipal destinadas a concentrar as funções urbanas, com os seguintes objetivos: I - otimizar a infraestrutura urbana instalada; II - condicionar o crescimento urbano à capacidade de oferta de infraestrutura urbana; III - orientar o processo de expansão urbana; IV - permitir o pleno desenvolvimento das funções urbanas; V - garantir o desenvolvimento da gestão da política urbana; VI - permitir o acesso à infraestrutura urbana.

A questão do combate ao espraiamento urbano foi abordada pelos planejadores urbanos de Jacareí por meio da elaboração do Caderno de Caracterização do Plano Diretor de 2002 (JACAREÍ, 2002), documento que traz um diagnóstico social, econômico, demográfico, ambiental e urbanístico do município, o qual serviu como fundamento para o processo de elaboração do projeto de lei que viria ser elaborado, à época, e discutido com a população, antes do encaminhamento à Câmara Municipal.

De fato, da análise do processo administrativo que instruiu a tramitação do projeto de lei, ao qual esta pesquisa teve acesso, não se verificam outros documentos que apresentassem dados estatísticos, estudos e análises territoriais senão o Caderno de Caracterização de 2002 (JACAREÍ, 2002).

O documento de 112 páginas, elaborado por um grupo executivo instituído pelo Decreto Municipal nº 66, de 27 de abril de 2001, traz importantes indicativos sobre a situação urbanística de Jacareí verificada no momento de sua elaboração, em 2002, como os possíveis pontos de conflito e recomendações de diretrizes que poderiam ser incorporadas no projeto de lei, para fins de minimização dos problemas apontados (JACAREÍ, 2002).

Os desafios urbanos elencados pela equipe responsável resultaram em propostas que posteriormente foram incorporadas ao projeto de lei e se transformaram, após a submissão do projeto a instâncias participativas, na proposta encaminhada ao Legislativo. A mesma foi aprovada, tendo sido o texto final encaminhado para sanção e publicação em 2003.

Abaixo, seguem os apontamentos do diagnóstico que apresentam a caracterização de Jacareí em 2002 no que toca aos processos de adensamento urbano, verticalização do solo, espraiamento e outros aspectos importantes para compreender a dinâmica territorial.

5.1 Diagnóstico municipal de Jacareí em 2002: crescimento urbano desordenado e espraiamento

O Caderno de Caracterização do Município de Jacareí (2002) aponta que, em 2002, o município não contava com perímetro urbano definido, fato que, na interpretação dos autores, acarretava em crescimento urbano desordenado. Segundo o documento (JACAREÍ, 2002, p. 5), a ausência de uma delimitação entre a zona urbana e a zona rural facilitava “a pressão imobiliária tanto em áreas de vocação agropastoril como de interesse ambiental”. Sobre o

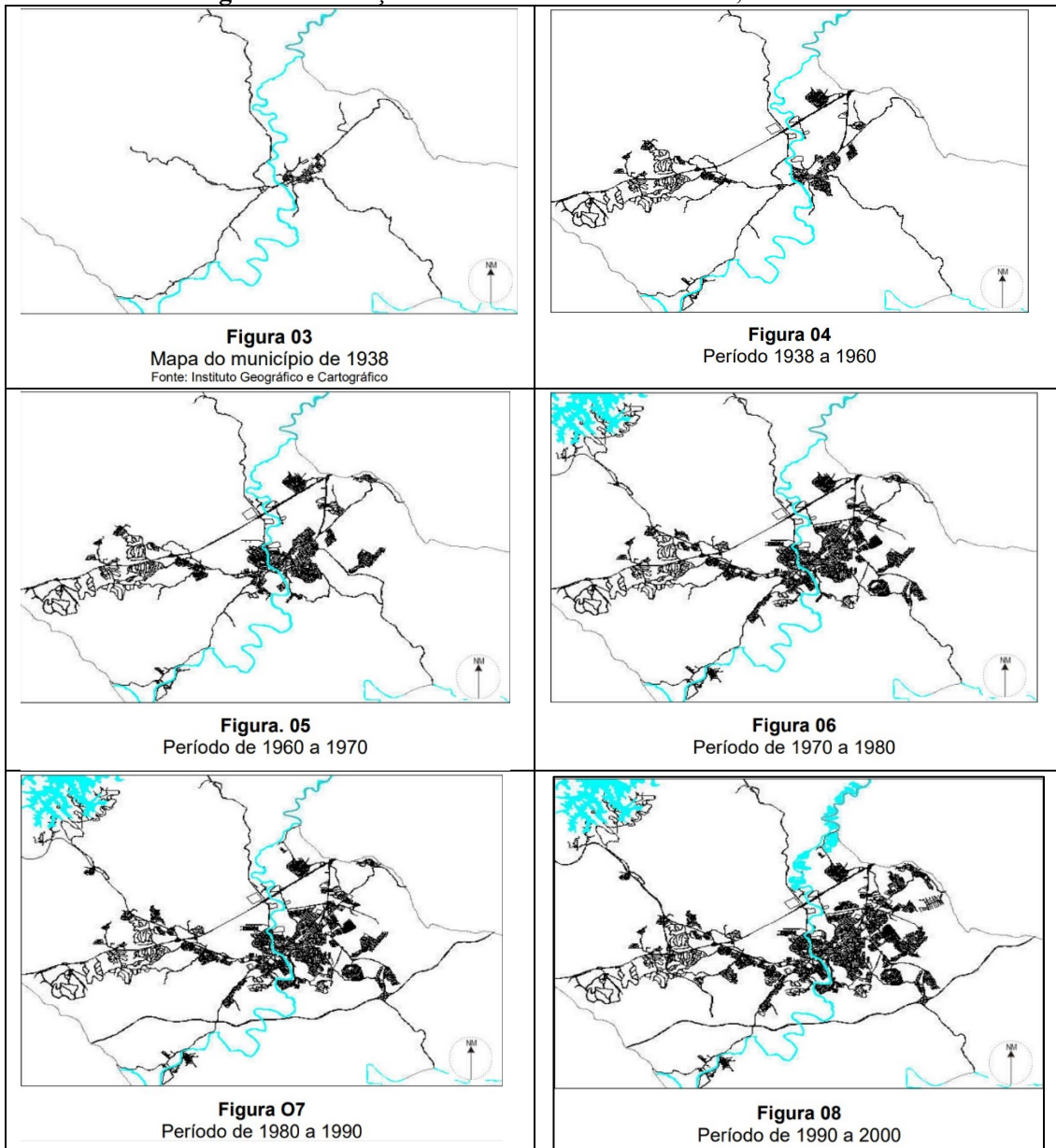
crescimento urbano espraiado do município de Jacareí, aponta o estudo (JACAREÍ, 2002, p. 6):

Este é outro fator decorrente da falta do perímetro urbano. A estrutura urbana de Jacareí é horizontalizada e não possui um crescimento dirigido, acarretando uma ocupação da superfície do território maior do que o necessário. Isso dificulta o controle administrativo, pois não permite a adoção de um planejamento lógico quando da implantação de equipamentos públicos e infraestrutura.

Os autores verificaram que o crescimento horizontalizado da mancha urbana resultava em expansão desordenada, o que levava à constituição de aglomerados urbanos desagregados da malha urbana principal, área pelo diagnóstico como aquela que concentrava a maioria dos serviços e da população.

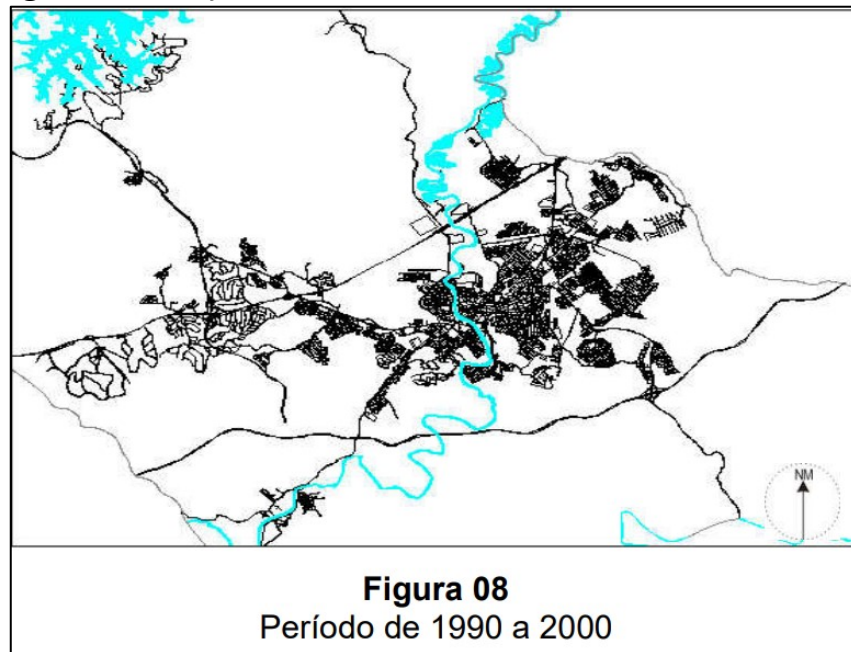
O estudo aponta que a falta de delimitação de um perímetro urbano estimulava a pressão imobiliária no território rural, desestimulando as atividades rurais. Sobre os vetores de expansão urbana identificados, informa o diagnóstico (JACAREÍ, 2002, p. 24) que, em 2002, verificou-se que a malha urbana se desenvolveu ao longo das margens do Rio Paraíba, porém, de forma não linear. À época, o estudo indicava que a cidade vinha “crescendo no sentido leste/oeste em forma de loteamentos dispersos e sem articulação viária”, como mostram os mapas de evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1938 a 2002, disponibilizados pelo Caderno de Caracterização, reproduzidos nas figuras 7 e 8.

Figura 7: Evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1938 a 2000



Fonte: Jacareí (2002) – Elaboração do autor

Figura 8: Evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1990 e 2000



Fonte: Jacareí (2002) – Elaboração do autor

Segundo os dados apresentados no documento, em 2002, a área do território de Jacareí era contabilizada com um total de 463 km², sendo a área urbanizada (mancha urbana) correspondente a 62 km² e a área rural, com 370 km², conforme quadro 7:

Quadro 7: Evolução da mancha urbana de Jacareí, entre 1990 e 2002, segundo o Caderno de Caracterização de 2002

Área rural	370 km ²
Área urbanizada	62 km ²
Área inundada	31 km ²
Área total	463 km ²

Fonte: Jacareí (2002) – Elaboração do autor

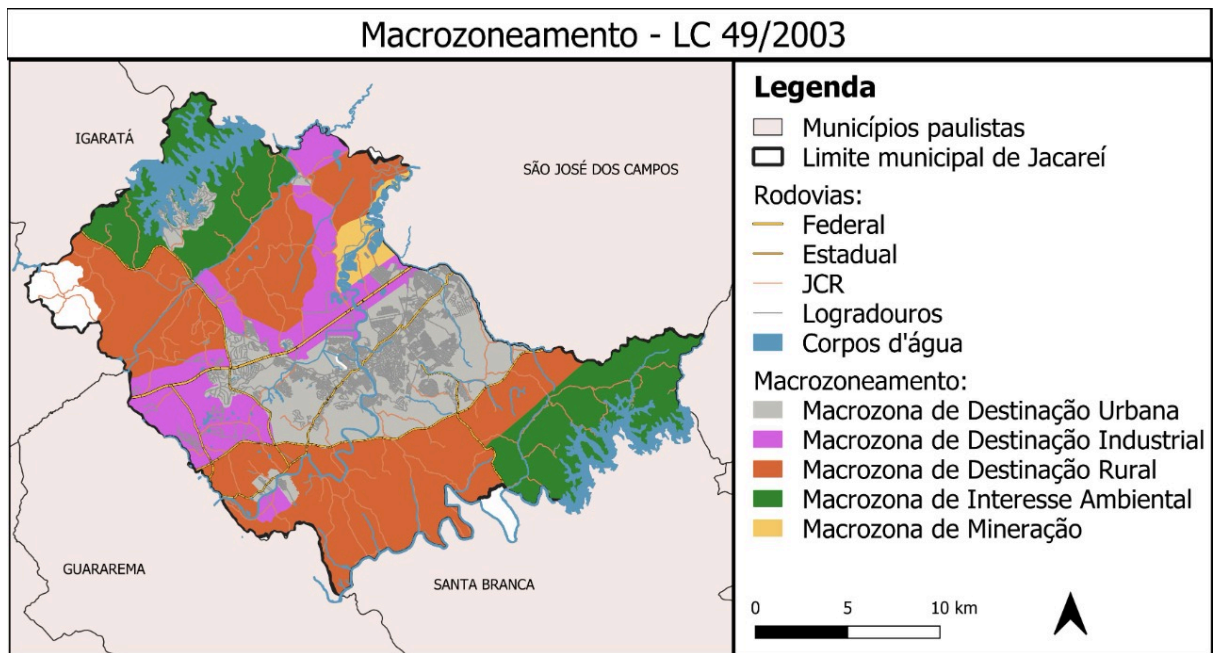
Uma das recomendações sugeridas pelo estudo, para fins de inibir o crescimento urbano desordenado, foi que o Plano Diretor apresentasse definição do perímetro urbano, com o objetivo de reverter a tendência então verificada de espraiamento da mancha urbana (JACAREÍ, 2002, p. 63).

Pela proposta apresentada, o perímetro urbano teria “64,70 km² ou 14% do território do município, praticamente se limita pela área atualmente urbanizada, agregando os vazios existentes, a fim de promover o adensamento urbano” (JACAREÍ, 2002, p. 63). Na proposta, os distritos de São Silvestre e Parque Meia Lua não integrariam o perímetro proposto, em razão de sua “não continuidade com o núcleo urbano principal”, o qual, pelo estudo, foi considerado

como sendo aquele existente entre as Rodovias Presidente Dutra e Carvalho Pinto. Também não foram considerados como integrantes do perímetro urbano outros núcleos não conectados com o aglomerado urbano principal.

Considerando-se o mapa do Macrozoneamento proposto em 2002, o qual segue vigente, a delimitação do Macrozoneamento de Jacareí segue representado na figura 9.

Figura 9: Desenho do perímetro urbano de Jacareí em 2002



Fonte: Jacareí (2003) – Elaboração do autor

- **Baixa densidade populacional**

O estudo aponta ainda que, em 2002, Jacareí apresentava densidade populacional de cerca de 40 habitantes por hectare (hab/hec), a qual, à época foi considerada baixa utilizando-se como referência a taxa de 600 hab/hec considerada como ideal para fins de otimização da capacidade da infraestrutura urbana, segundo estudo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) utilizado como referência.

Em referência à obra de Acioly & Forbes (1998, *apud* JACAREÍ, 2002, p. 29), o estudo apontava os custos e desvantagens que um ambiente urbano pouco denso acarreta ao poder público, entre eles dificuldades quanto à acessibilidade da população a serviços e ao transporte público, altos custos de manutenção dos mesmos, “além do consequente excesso de consumo de terra e da pouca interação social”.

O Caderno aponta, utilizando dados que teriam sido retirados de um estudo do professor Juan Mascaró da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (JACAREÍ, 2002, p. 29), que o custo de implantação de infraestrutura urbana reduziria consideravelmente, em uma cidade de 40 mil habitantes, caso a densidade urbana fosse aumentada, não computando-se os custos de manutenção das redes e a prestação dos serviços públicos. O quadro 8, retirado do Caderno de Caracterização de 2002 (JACAREÍ, 2002, p. 29), apresenta os dados numéricos utilizados como referência:

Quadro 8: Relação entre os custos de implantação de infraestrutura urbana e densidade populacional, segundo Caderno de Caracterização do Plano Diretor de 2002

Densidade baixa – 60 hab/hec	US\$ 30 milhões
Densidade média – 150 hab/hec	US\$ 11 milhões
Densidade alta – 300 hab/hec	US 6 milhões

Fonte: Jacareí (2002) – Elaboração do autor

Como recomendação ao legislador, o documento (JACAREÍ, 2002, p. 30) sugere que o Plano Diretor “aponte o tamanho da cidade que se pretende”, por meio da delimitação do perímetro urbano; “estimule a verticalização em áreas consideradas favoráveis”; “estabeleça critérios de uso e ocupação do solo”; “minimize os efeitos da conurbação com municípios limítrofes” e “proponha, através de mapa, as densidades desejáveis para as áreas urbanizadas existentes e para os vazios”.

Conforme o estudo (JACAREÍ, 2002, p. 54), entre as propostas para a regulação de uso do solo, de modo a melhor orientar os processos de urbanização e incentivar a urbanização em áreas consideradas aptas por já apresentarem infraestrutura, está a criação de unidades de planejamento (UP), com propostas de densidades projetada para cada uma delas.

Segundo o estudo, as Unidades de Planejamento são unidades administrativas que agregam loteamentos e aglomerações urbanas com identidades socioeconômica e continuidade territorial. Sua criação “tem por objetivo estabelecer lógica de distribuição de serviços públicos, a fim de garantir a todos os cidadãos o atendimento adequado de suas necessidades” (JACAREÍ, 2002, p. 55).

Conforme a proposta, a qual foi incorporada no projeto de lei de instituição do Plano Diretor Municipal e aprovada pela Câmara, foram definidas 23 unidades de planejamento distribuídas por sete regiões do município, conforme quadro 9.

Quadro 9: Unidades de Planejamento do Município de Jacareí, conforme a Lei Complementar Municipal nº 49/2003

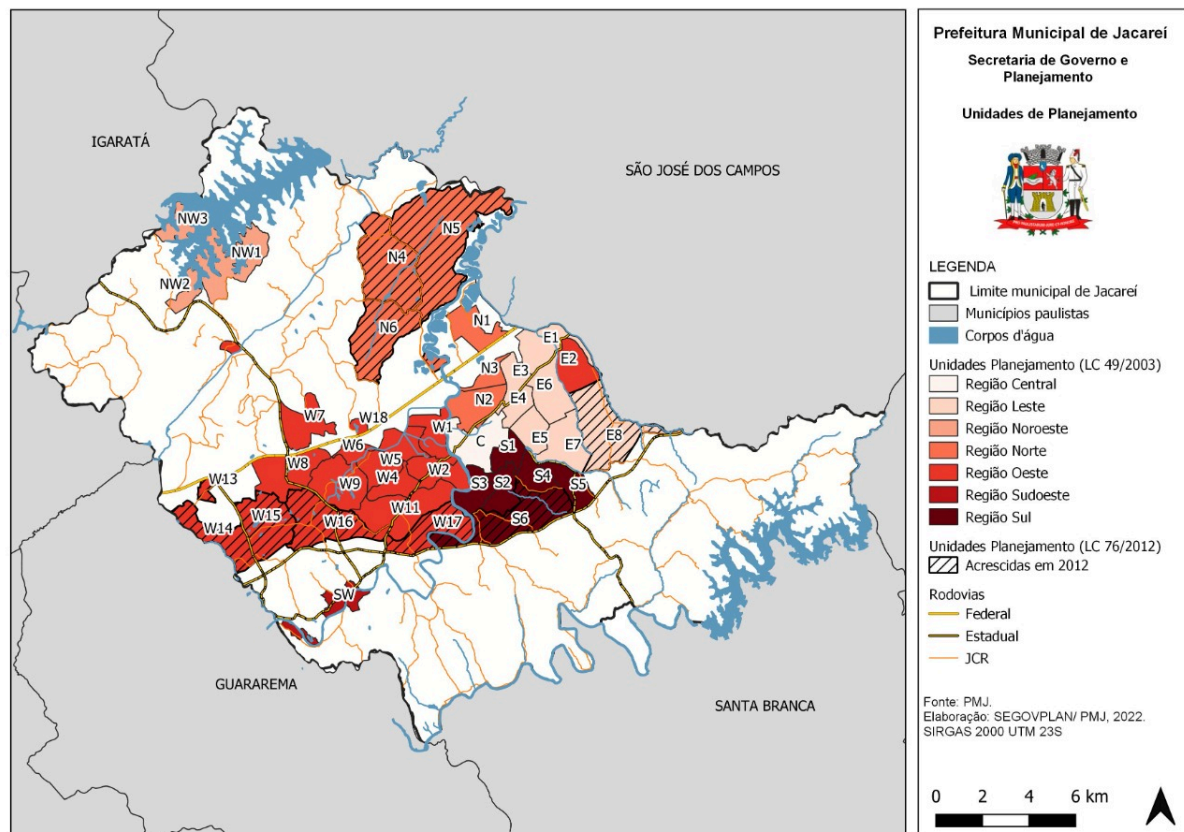
REGIÃO	UNIDADES DE PLANEJAMENTO (UP)
CENTRAL (C)	C
NORTE (N)	N1
	N2
SUL (S)	S1
	S2
	S3
	S4
	S5
LESTE (E)	E1
	E2
	E3
	E4
	E5
	E6
OESTE (W)	W1
	W2
	W3
	W4
	W5
	W6
	W7
SUDOESTE (SW)	SW
NORDESTE (NE)	NE

Fonte: Jacareí (2003) – Elaboração do autor

A figura 10 apresenta a distribuição das Unidades de Planejamento pelo território municipal, conforme definido no Plano Diretor municipal²⁶:

²⁶ Retirada do Caderno de Leitura Técnica do município de Jacareí, a figura 10 apresenta todas as unidades de planejamento criadas pela legislação urbanística municipal, incluídas aquelas inseridas por meio das revisões posteriores do Plano Diretor Municipal. Entretanto, em razão dos efeitos do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferido em sede da ação direta de inconstitucionalidade promovida em 2017 pelo Ministério Público do Estado, somente são consideradas vigentes as 23 unidades de planejamento criadas inicialmente na Lei Complementar Municipal nº 49/2003.

Figura 10: Unidades de planejamento do território de Jacareí, segundo o plano diretor



Fonte: Jacareí (2003) – Elaboração do autor

- **Crescimento horizontal e tendência de conurbação com São José dos Campos**

O estudo aponta ainda como aspectos relevantes a serem considerados pelos planejadores urbanos quando da elaboração do diagnóstico, em 2002, o crescimento horizontalizado da área urbanizada de Jacareí e a tendência de conurbação da mesma com o município limítrofe de São José dos Campos, a leste de Jacareí e principal polo econômico da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN).

Sobre o crescimento horizontalizado da mancha urbana de Jacareí verificado afirma o estudo (JACAREÍ, 2002, p. 24) que a paisagem da cidade é “horizontalizada, homogênea e sem marcos representativos”. Afirmaram também que a verticalização ocorre de “forma pontual”.

A estrutura urbana de Jacareí é horizontalizada e não possui um crescimento dirigido, acarretando uma ocupação da superfície do território maior do que o necessário. Isso dificulta o controle administrativo, pois não permite a adoção de um planejamento lógico quando da implantação de equipamentos públicos e infraestrutura.

Sobre a tendência de conurbação das manchas urbanas de Jacareí e São José dos Campos, o estudo aponta em seguida (JACAREÍ, 2002, p. 6):

A falta de política de planejamento regional orientando o crescimento urbano, promoveu o fenômeno da conurbação. Esta que deveria ter sido evitada pelos efeitos negativos que causa, citando por exemplo a questão tributária, a prestação de serviços públicos, a falta de identificação ao território por parte dos moradores.

O estudo destaca a falta de dinamicidade do mercado imobiliário de Jacareí em comparação a cidade de São José dos Campos. Segundo o documento, embora não tenha apresentado dados que corroborem a tese, o estudo (JACAREÍ, 2002, p. 24) informa que “a construção de unidades ocorre individualmente e, neste sentido, a tipologia das edificações se apresenta pouco expressiva”.

Como proposta de solução para a questão, o estudo aponta a definição do perímetro urbano e faz menções a outros instrumentos legais que poderiam ser incorporados ao projeto de lei de plano diretor então em discussão no momento. Adiante (JACAREÍ, 2002, p. 52), o mesmo documento propõe a subdivisão da Macrozona de Destinação Urbana (MDU) em áreas de urbanização classificadas conforme a disponibilidade de infraestrutura urbana.

Pelo estudo, a MDU deveria ser subdividida em zonas classificadas como “preferencial”, composta por regiões dotadas de infraestrutura; “controlada”, aquelas com infraestrutura insuficiente; e “restrita”, sem qualquer infraestrutura urbana.

Da proposta apresentada no estudo, verifica-se que a mesma foi incorporada ao Plano Diretor aprovado, por meio do zoneamento descrito no texto legal. Pela lei, a MDU foi dividida em quatro zonas: Zona de Adensamento Preferencial 1 (ZAP1), Zona de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2), Zona de Adensamento Controlado (ZAC), Zona de Adensamento Restrito (ZAR). Conforme a Lei, as zonas teriam parâmetros urbanísticos próprios indicando maior propensão ao adensamento e à verticalização, os quais foram apresentados nos Quadros 3 e 4 deste estudo, e cuja distribuição territorial está demonstrada na Figura 5.

Entretanto, não se verifica no estudo dados ou análises que justificassem a adoção do coeficiente de aproveitamento básico de 1,4 para todas as zonas urbanas, tampouco dados, estudos ou justificativas para o coeficiente de aproveitamento máximo do solo para as zonas urbanas classificadas como adensáveis²⁷.

²⁷ Art. 33, Lei Complementar Municipal nº 49/2003. Adota-se o índice 1,40 (um vírgula quarenta) como coeficiente de aproveitamento básico e até o índice 4 (quatro) como coeficiente de aproveitamento máximo.

Dada a ausência de justificativas técnicas no Caderno de Caracterização do Plano Diretor de 2002 ou de outras documentações no processo administrativo que instruiu o projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal, não é possível informar a razão de tais parâmetros terem sido adotados.

Da análise do processo legislativo referente ao projeto de lei do Plano Diretor, verifica-se que, após o encaminhamento da matéria ao Legislativo, foram realizadas duas audiências públicas com a população, nos dias 30 e 31 de outubro de 2003. Não há registros no processo, no entanto, de atas de audiências, consultas ou reuniões públicas com a população na fase preparatória ao encaminhamento do projeto de lei.

Ressalta-se ainda, que entre 2003 e 2021, o Plano Diretor municipal passou por três revisões, em 2007, 2012 e 2013, as quais resultaram nas Leis Complementares Municipais nº 62/2007, nº 76/2012 e nº 77/2013 e que, posteriormente, em 2018, foram declaradas inconstitucionais.

Embora tenham sido encontradas informações acerca da realização de audiências e consultas públicas, não foram encontrados no âmbito da administração municipal registros ou documentos que demonstrassem dados, estudos, diagnósticos ou informações qualitativas que indicassem os resultados da urbanização municipal, ao longo dos anos, na comparação com o diagnóstico realizado em 2002.

5.1 Análise documental dos processos legislativos

A pesquisa também teve acesso aos processos administrativos que instruíram os projetos de lei que resultaram nas leis de uso e ocupação do solo – Lei Municipal nº 4.847/2003, posteriormente revogada pela Lei Municipal nº 5.867/2014, ainda vigente; lei que regulamenta a Outorga Onerosa do direito no território municipal – Lei Municipal nº 4.850/2005 e alterações posteriores; e a lei que institui o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU), colegiado consultivo com atribuições para monitorar a política urbana municipal.

Da análise dos mesmos, não foram encontrados documentos, estudos ou diagnósticos que justificassem os demais parâmetros urbanísticos adotados pelas mesmas. Também não foram encontrados registros de reuniões, atas ou audiências públicas que demonstrasse que as matérias foram submetidas à consulta popular, como exige o art. 2º, II, da Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o qual que trata do princípio legal gestão democrática da cidade.

Dessa forma, fica prejudicada a análise dos processos legislativos que deram origem à referida matéria pela ausência documental que demonstre que os mesmos tiveram algum embasamento técnico.

Alguns indicativos, no entanto, podem ser encontrados nas mensagens de autoria do prefeito que acompanhou o envio dos projetos de lei originais ao Legislativo. No texto encaminhado juntamente com o projeto de lei que originou a atual lei municipal de uso e ocupação do solo, por exemplo, o prefeito à época justifica a necessidade de regulamentar a obrigatoriedade de doação de áreas públicas, por parte de empreendedores, nos processos de urbanização do solo.

Embora justifique a proposta informando da competência municipal para disciplinar questões relativas ao ordenamento territorial, não traz dados técnicos ou estudos que fundamentem a proposta em análise.

Sobre a Lei nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005b), a lei de uso e ocupação do solo anterior à lei atualmente vigente, o chefe do Executivo informa que a proposta pretende trazer normas “modernas e específicas sobre o ordenamento territorial, uso e ocupação do solo e urbanização de áreas do município”. Informa ainda que a propositura apresenta regras para projetos de parcelamento do solo, como loteamentos, desmembramentos e condomínios, indicando também que visa conter o espraiamento urbano e orientar o processo de crescimento da cidade.

Em relação ao processo legislativo que resultou na Lei nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a), que disciplina o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir, necessário ressaltar que o parecer jurídico emitido pela Consultoria Jurídica da Câmara Municipal (Parecer nº 158/BFA/CJ/04) indica a necessidade de audiência pública para a discussão da matéria. Entretanto, não há registros no processo de que tenha havido consulta popular sobre o projeto, o que sugere que a mesma não aconteceu.

Sobre o projeto de lei cuja aprovação levou à sanção e publicação Lei Municipal nº 5.867/2014, lei de uso e ocupação do solo atualmente vigente, verifica-se que, durante a tramitação da matéria, vereadores da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo encaminharam em 30 de abril de 2014 ofício ao Poder Executivo Municipal questionando se foi realizada audiência pública para consulta da matéria à população (JACAREÍ, 2014).

Em resposta, a Prefeitura, por meio da Secretaria de Assuntos Jurídicos, informou que a legislação brasileira não exigiria, na argumentação do Executivo, realização de audiência pública para a discussão da matéria. O órgão ressaltou na ocasião, no entanto, que as mesmas foram realizadas.

No processo legislativo que resultou na regulamentação do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU), por meio da Lei Municipal nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005b), não constam atas, consultas ou mesmo debates em torno da participação popular na gestão da política urbana. Na mensagem encaminhada pelo prefeito à Câmara juntamente com o projeto de lei, a qual conta com apenas uma lauda, o chefe do Executivo informa apenas que a propositura visa dar cumprimento ao previsto no Plano Diretor Municipal²⁸.

Dessa forma, a ausência de documentação nos referidos processos faz sugerir que, nos projetos de lei referentes ao planejamento urbano até então encaminhados ao Poder Legislativo para discussão e votação, houve certo grau de discricionariedade na definição das matérias ou que, pelo menos, inexistiu, por parte da administração municipal, preocupação com o registro e formalização de estudos, diagnósticos ou mesmo procedimentos administrativos que dessem fundamento técnico às matérias em questão.

²⁸ Art. 137, Lei Complementar Municipal nº 49/2003. Para garantir a gestão democrática da cidade, o Poder Executivo Municipal deve criar o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e aprovar o seu regimento interno no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data de publicação desta Lei.

6 JACAREÍ EM 2021: UMA LEITURA CRÍTICA DA DINÂMICA TERRITORIAL E DA GESTÃO URBANA A PARTIR DA OODC

Decorrido um considerável lapso temporal entre a instituição da Lei Complementar Municipal nº 49/2003 e da Lei Municipal nº 4.850/2005, que regulamenta a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí, necessário fazer um retrospecto dos resultados urbanísticos gerados a partir da utilização do instrumento urbanístico.

Nesse sentido, esta etapa da pesquisa buscará analisar a gestão da OODC pela municipalidade tanto nos efeitos produzidos no ordenamento territorial da cidade ao longo das últimas duas décadas quanto nos resultados gerados à gestão municipal, em termos de regulação dos processos de verticalização e de arrecadação de recursos para o financiamento de políticas urbanas estruturantes.

Partindo-se dos conceitos de função urbanística e de função arrecadatória trabalhados por Leite (2019), a primeira parte desse retrospecto verifica a evolução dos fenômenos da verticalização e do adensamento urbano no território municipal e como a OODC foi utilizada para fins de regulação do uso e ocupação do perímetro urbano.

Em que pese a ausência de dados absolutos e comparativos relativos a 2002 referentes à edificação e ocupação de imóveis verticalizados em Jacareí, tomando-se como referências as informações contidas no Caderno de Caracterização do Plano Diretor de 2002, o estudo traz informações consideráveis sobre a percepção que se tinha, à época, sobre as principais questões urbanísticas que precisavam ser enfrentadas pela sociedade local (JACAREÍ, 2002).

De fato, da leitura do estudo, infere-se que, no momento em que o plano diretor de 2003 foi publicado, a verticalização no município era incipiente e, portanto, não foi apontada como fenômeno que gerava externalidades negativas ao planejamento urbano. O estudo recomendava, na verdade, que o poder público estimulasse a verticalização em contraposição à necessidade de contenção do processo de espraiamento da mancha urbana então verificado (JACAREÍ, 2002, p. 29).

O documento informa, inclusive, que entre as medidas recomendadas para se conter o parcelamento indiscriminado do solo estava a delimitação de um perímetro urbano no território municipal (Idem):

apontar o tamanho da cidade que se pretende; estimular a verticalização em áreas favoráveis; frear o espraiamento através da criação de um

perímetro urbano; criar áreas de expansão urbana com critérios de uso e ocupação (tempo x número de habitantes x espaço); minimizar os efeitos da conurbação com municípios limítrofes; e propor, através de mapa, as densidades desejáveis para as áreas urbanizadas existentes e para os vazios (JACAREÍ, 2005b, p. 29).

De fato, as medidas foram incorporadas ao Plano Diretor aprovado em 2003. O instrumento legal delimita o perímetro urbano da cidade, indicando as áreas passíveis ao parcelamento, por meio da delimitação da Macrozona de Destinação Urbana (MDU), voltada às funções de residência, comércio, serviços e demais atividades compatíveis com a ocupação humana residencial, e da Macrozona de Destinação Industrial (MDI), orientada à ocupação por atividades industriais.

Na sequência, promoveu a subdivisão da MDU em zonas distintas, classificando-as conforme a disponibilidade de infraestrutura urbana local. Assim, foram delimitadas as Zona de Adensamento Preferencial 1 e 2; a Zona de Adensamento Controlado e a Zona de Adensamento Restrito, além da definição das zonas especiais do Centro, da várzea, de cemitério e aterro sanitário, e de interesse social.

Sobre a regulamentação dos processos de verticalização por meio da indicação de coeficientes de aproveitamento básico e máximo do solo, os autores do estudo não apresentaram dados ou indicações sobre quais parâmetros deveriam ser adotados pelo projeto de lei. Entretanto, o texto aprovado definiu os parâmetros de utilização do solo, por meio do estabelecimento do coeficiente de aproveitamento básico do solo de 1,4 para todas as subdivisões da MDU, com exceção da zona especial de várzea, com CAB definido em 0,8. No caso do coeficiente de aproveitamento máximo, índice usado para a aplicação da Outorga Onerosa, ficou delimitado que somente nas ZAP 1 e 2 ele poderia ser outorgado a empreendedores mediante prestação de contrapartida.

As densidades esperadas para cada subdivisão de cada zona urbana também foram definidas: 600 habitantes por hectare para ZAP 1; 300 habitantes por hectare para ZAP 2, 100 habitantes por hectare para a ZAC e 50 habitantes por hectare para ZAR. Para zonas especiais do Centro e de várzea, foram definidos, respectivamente, densidade 600 e 35 habitantes por hectare, respectivamente.

O Caderno de Caracterização de 2002 é o único documento encontrado pela pesquisa como fundamento para as normas urbanísticas atualmente vigentes e que embasam a aplicação da OODC em âmbito municipal (JACAREÍ, 2002).

Dos documentos que instruíram os projetos de lei encaminhados à apreciação e aprovação da Câmara Municipal e que servem como fundamento e orientação à aplicação da OODC em território municipal – Lei Complementar Municipal nº 49/2003, Lei Municipal nº 5.867/2014, Lei Municipal nº 4.850/2005 e Lei nº 4.831/2004 – não se percebem indicativos claros do que o legislador esperava da aplicação do instrumento, para fins de regulamentação dos processos de adensamento e verticalização em solo urbano. Também não foram encontrados estudos, dados e documentos que indiquem um diagnóstico sobre o tema em questão no âmbito da administração pública municipal, senão o Caderno de Caracterização de 2002.

Entretanto, em 2021, em razão do processo de revisão do Plano Diretor então em andamento, o município de Jacareí, sob supervisão do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD) da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), elaborou estudos que trazem importantes indicativos sobre o que ocorreu no território urbano municipal ao longo das últimas décadas e como esses dados podem estar correlacionados à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir pela municipalidade.

Entre os estudos, destacam-se o “Caderno de Leitura Técnica: diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020”²⁹ (2021) e o “Relatório de Monitoramento de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial 2003/2021” (2022)³⁰, os quais foram elaborados para instrução dos processos de discussão e coleta de propostas de revisão junto à população, antes do encaminhamento do projeto de lei final ao Poder Legislativo.

Ambos os estudos trazem importantes diagnósticos sobre os processos de adensamento territorial e adensamento urbano, os quais auxiliarão nas análises a seguir.

6.1 Adensamento e espraiamento urbano em 2020: o diagnóstico municipal de 2021

Em 2021, o município de Jacareí divulgou, como resultado dos trabalhos de reunião, sistematização e análise de dados primários e secundários relativos aos aspectos urbanísticos, demográficos, sociais, econômicos e ambientais do município, o “Caderno de leitura técnica: diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020” (JACAREÍ, 2021).

²⁹ Disponível em: <https://jacarei.sp.gov.br/docs/caderno-tecnico.pdf>

³⁰ Disponível em: <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/RELAT%C3%93RIO-DE-MONITORAMENTO.pdf>

O documento foi elaborado em atendimento ao processo de revisão do plano diretor pactuado entre o município, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito de um termo de ajustamento de conduta firmado nos autos a ação civil pública nº 1010047-86.2018.8.26.0292.

O processo judicial, promovido em 2018 pelos autores, teve como objeto os processos de participação social realizados até então pela municipalidade para fins de revisão do plano diretor vigente. Para continuidade do mesmo, foi definido em acordo judicial as fases e procedimentos que deveriam ser adotados pela municipalidade para que o mesmo se desse em atendimento ao princípio da gestão democrática da cidade.

Como fase inicial dos trabalhos, o instrumento de ajustamento previu a elaboração do referido diagnóstico, o qual foi realizado a partir de um plano de trabalho definido no termo de ajustamento e seguindo metodologia definida pela entidade supervisora dos trabalhos³¹.

- **Dinâmica urbana de Jacareí (2003-2020)**

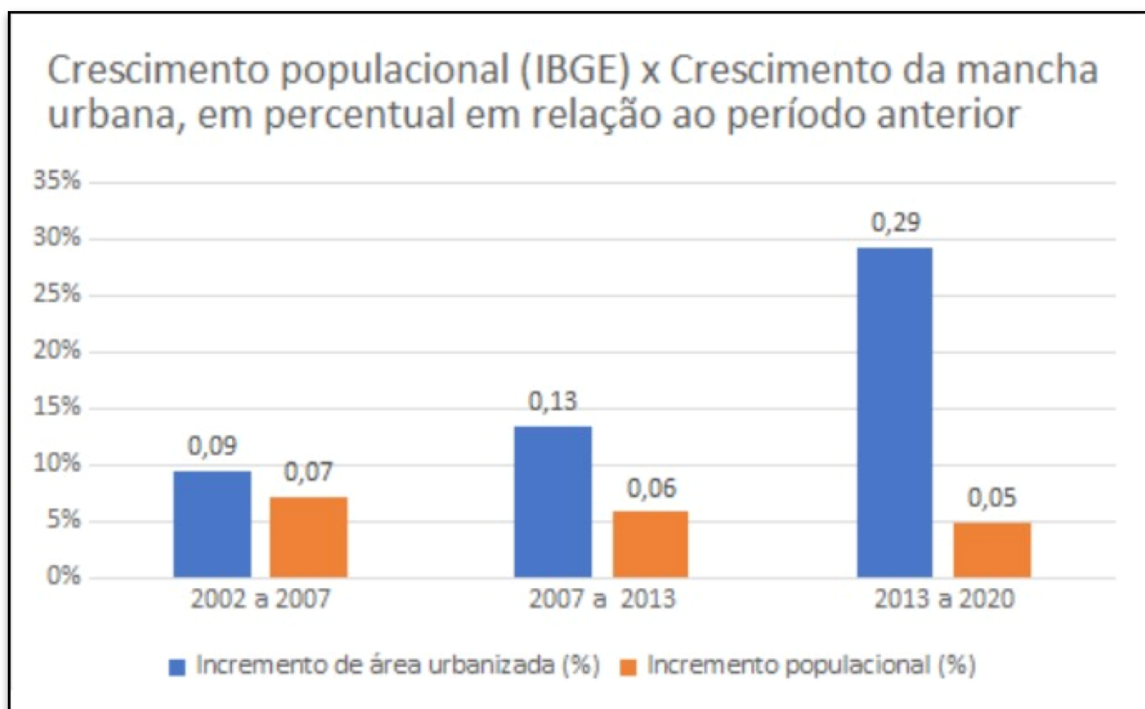
A análise realizada pelos autores indica que, no período entre 2002 e 2020, recorte temporal utilizado para fins de análise, a mancha urbana de Jacareí cresceu em ritmo mais acelerado do que a população da cidade. O diagnóstico aponta que, no período descrito, a área urbanizada da cidade teve crescimento de 60,01%, segundo análise dos dados disponíveis no projeto MapBiomias³², “evidenciando grande expansão urbana” (JACAREÍ, 2021, p. 81). No mesmo período, a população da cidade teve aumento de 18,6%, passando de 197.061 habitantes em 2002 para 233.662 habitantes em 2019, segundo estimativa do IBGE para o ano. O gráfico

³¹ Sobre os dados utilizados, o Caderno de Leitura Técnica diz (2021, p. 30): “as informações aqui reunidas estão atualizadas de acordo com a disponibilidade existente e provêm dos bancos de dados da Prefeitura Municipal de Jacareí, oriundos das diferentes secretarias e de órgãos governamentais, como Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), entre outros”.

³² Para fins de caracterizar o aumento da área urbanizada no município de Jacareí entre 2003 e 2020, o Caderno de Leitura Técnica informa que foi utilizada o mapeamento da área urbana de Jacareí realizado em 2017 pelo do Projeto MapBiomias, rede colaborativa formadas organizações da sociedade civil, startups de tecnologia e universidades com a finalidade de fazer o mapeamento do uso do solo, acrescido de áreas com inscrição imobiliária junto ao Município e núcleos urbanos informais identificados pela Prefeitura. Segundo o Caderno de Leitura Técnica, as manchas urbanas identificadas pelo MapBiomias em 2002, 2007 e 2013 tiveram como base classificação de imagem, a qual não considerou áreas menos densas, como regiões com características de chácaras, e que constam como áreas cadastradas na Prefeitura. O acréscimo de áreas não identificadas inicialmente pelo MapBiomias, indica o estudo, pode explicar parcialmente porque houve aumento tão significativo da área urbanizada em 2020, na comparação com estudos anteriores.

4, extraído do Caderno de Leitura Técnica, demonstra o crescimento a área urbanizada em Jacareí, em detrimento da população, nos períodos entre 2002 e 2007, 2007 e 2013 a 2020.

Gráfico 4: Comparativo entre o crescimento da mancha urbana e o crescimento populacional em Jacareí



Fonte: Jacareí (2021)

Outro dado que aponta também para o crescimento da área urbanizada de Jacareí, entre os anos de 2003 e 2020 foi o número novos loteamentos aprovados no período no município, o que indica o quantitativo de glebas não parceladas e que passaram por processo de parcelamento, durante esse período, para fins de disponibilização de novos lotes urbanos. O estudo aponta que, no lapso temporal estudado, foram aprovados 16 novos loteamentos residenciais e comerciais no município, o que resultou na “adição de aproximadamente 6.700 lotes no mercado distribuídos pela Macrozona de Destinação Urbana (MDU)” (JACAREÍ, 2021, p. 79).

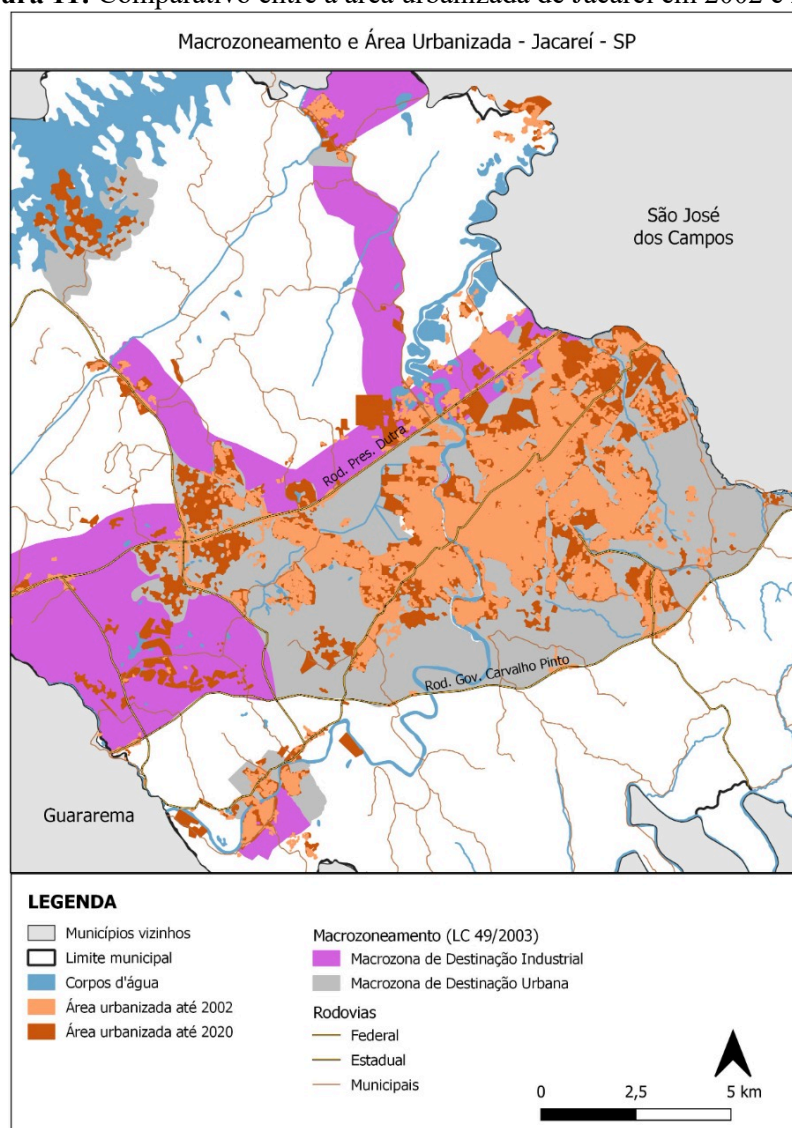
O estudo aponta ainda as regiões da cidade em que houve maior acréscimo de novos lotes, no período analisado. Consideradas as regiões do município, foram cerca de seis novos loteamentos na Região Leste, o que representou a inserção de cerca de 3.000 novos lotes; cinco novos loteamentos na Região Oeste, totalizando cerca de 1.700 novos lotes; e cinco novos loteamentos na Região Sul, num total de 2.000 lotes inseridos no mercado imobiliário na região

no período. Na Região Sul, foi registrada em 2020 apenas um loteamento em fase de implantação, o mesmo sendo loteamento industrial (Idem).

O Caderno de Leitura Técnica chama atenção ainda para o loteamento Villa Branca, localizado na Região Leste, na Unidade de Planejamento E1 (Idem).

Na região leste, chama a atenção o loteamento Villa Branca, que tem uma área de aproximadamente 2 km² e foi implantado em duas fases, gerando 2.089 lotes na primeira fase, anterior a 2003, e 1.779 lotes na segunda fase, em 2006, distribuídos em lotes de 140,00 m² a 350,00 m².

A partir de dados territorializados retirados do Caderno de Leitura Técnica (JACAREÍ, 2021, p. 80), elaborados a partir dos dados disponibilizados pelo projeto MapBiomias para analisar a expansão urbana no período de 20 anos, foi elaborada a figura 11, que demonstra o aumento da área urbanizada, na comparação entre os anos de 2002 e 2020, quando da elaboração do diagnóstico:

Figura 11: Comparativo entre a área urbanizada de Jacareí em 2002 e 2020

Fonte: Jacareí (2021) – Elaboração do autor

Os mesmos dados sobre a expansão urbana de Jacareí também estão disponíveis no Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial: 2003-2021 (JACAREÍ, 2022), corroborando com as informações contidas no Caderno de Leitura Técnica (JACAREÍ, 2021).

Dessa forma, dos estudos realizados em 2021 sobre o processo de espraiamento urbano, o qual foi indicado como um dos principais desafios a ser enfrentado pelos planejadores urbanos municipais no Caderno de Caracterização de Jacareí elaborado em 2002, percebe-se que o mesmo seguiu adiante ao longo de 20 anos.

Pelo diagnóstico realizado em 2002, indicou-se que a delimitação de um perímetro urbano seria uma das medidas necessárias a ser tomada em âmbito municipal, para fins de se

disciplinar os processos de urbanização do solo. Entretanto, importa salientar que o perímetro urbano definido em 2002, o qual ainda era vigente em 2021, possui dimensão aproximada de 104,04 quilômetros quadrados³³, considerando-se a Macrozona de Destinação Urbana (MDU) e a Macrozona de Destinação Industrial (MDI), regiões passíveis de serem parceladas, nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979 e da Lei Complementar nº 49/2003.

Considerada a área urbanizada de Jacareí, segundo a metodologia adotada no Caderno de Leitura Técnica para sua delimitação, tem-se uma mancha urbana cuja dimensão esteja em torno de 53,16 quilômetros quadrados³⁴, o que representa cerca de 51% da área total do perímetro urbano (JACAREÍ, 2021).

Dessa forma, em que pese ter havido em 2002 recomendações para que o espraiamento urbano de Jacareí fosse contido, consideradas as indicações apresentadas nos estudos que instruíram o projeto de lei que originou a Lei Complementar Municipal nº 49/2003, a análise sugere que ainda há considerável estoque de terra urbanizável no perímetro urbano de Jacareí.

- **Verticalização e densidade demográfica por região**

O Caderno de Leitura Técnica (JACAREÍ, 2021, p. 87) traz ainda informações sobre a densidade populacional de Jacareí distribuída por unidade de planejamento (UP)³⁵, elaborado a partir dos dados referentes aos setores censitários disponibilizados pelo Censo Demográfico de 2010, do IBGE, e informações do Cadastro Técnico da Prefeitura. O quadro 10 e a figura 12 trazem a distribuição da densidade demográfica de Jacareí por UP apresentada no estudo. O

³³ Cálculo realizado a partir do programa ArcGis. Há divergências do valor da área do perímetro urbano apresentada pelo Caderno de Caracterização do Município (2002) com aquela apontada por meio de cálculos utilizando-se a plataforma ArcGis. Tendo em vista que, no estudo realizado em 2002, não foi apontada a metodologia utilizada para fins de se adotar o perímetro urbano à época, definiremos como perímetro urbano a área do município em que é possível o parcelamento do solo para fins urbanos, o que implica que se incluem no conceito a Macrozona de Destinação Urbana (MDU) e a Macrozona de Destinação Industrial (MDI), também parcelável, do ponto de vista da Lei Federal nº 6.766/1979, a Lei Geral do Parcelamento do Solo Urbano.

³⁴ Cálculo realizado a partir do programa ArcGis. Também foram encontradas divergências na parcela do território urbano considerada urbanizável com aquela obtida por meio da metodologia da plataforma MapBiomas, utilizada no Caderno de Leitura Técnica (2021). Dada a ausência de referências à forma de cálculo utilizada no Caderno de Caracterização do Município (2002), optaremos pela metodologia desenvolvida no estudo realizado em 2021.

³⁵ Os dados ainda constam do mapa dinâmico disponibilizado à população para fins de consulta, durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal. Disponível em:

<http://geosegovplan.jacarei.sp.gov.br/geojacarei/mapas2022/index.html>

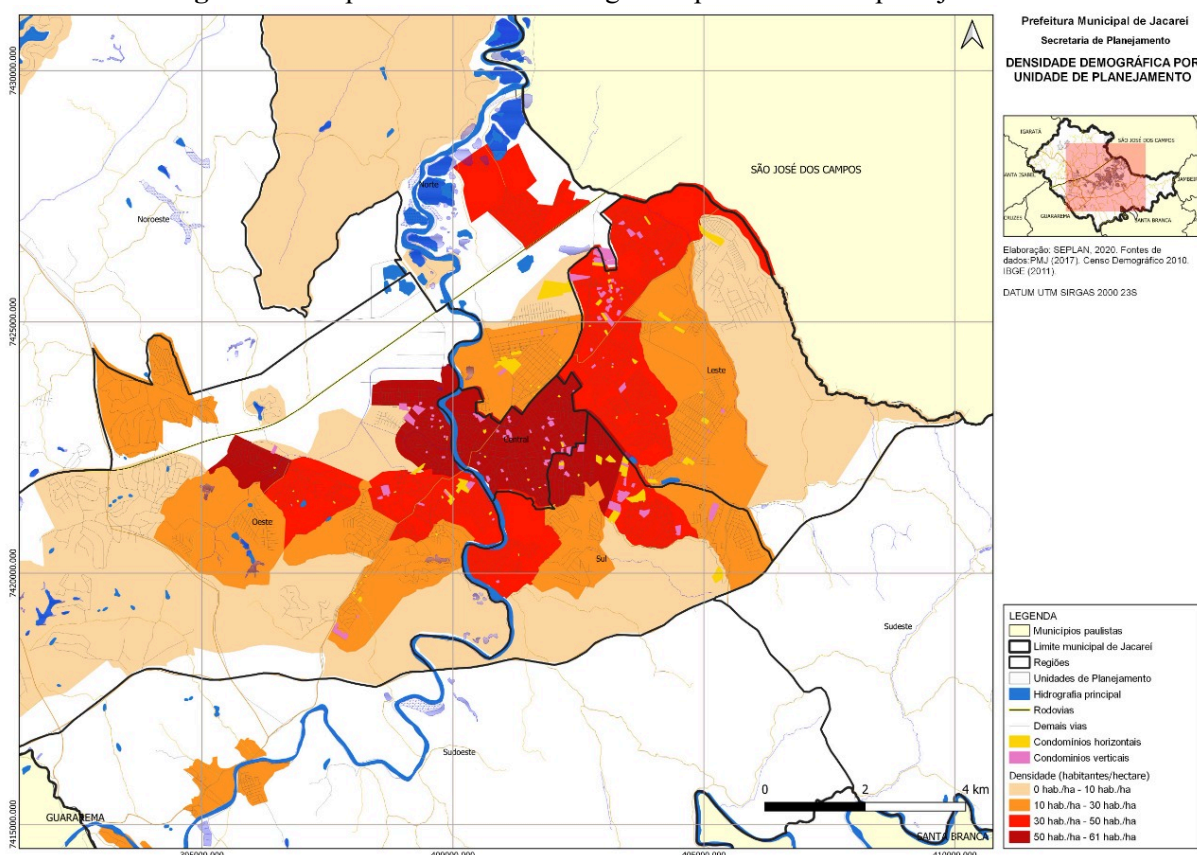
quadro 10 compara ainda a densidade das unidades de planejamento com a densidade líquida projetada pelo plano diretor de 2003 para cada uma delas:

Quadro 10: Densidade demográfica das unidades de planejamento, comparada com a densidade máxima projetada no PD de 2003

REGIÃO	UP	POPULAÇÃO SEGUNDO CENSO 2010	DENSIDADE LÍQUIDA ³⁶ EM 2010 (HAB/HEC)	DENSIDADE MÁXIMA PROJETADA (HAB/HEC)
CENTRAL (C)	C	25.919	61,04	600
NORTE (N)	N1	11.294	30,76	100
	N2	8.904	27,64	300
SUL (S)	S1	9.076	56,18	600
	S2	4.894	22,03	300
	S3	8.195	37,23	300
	S4	7.890	44,37	300
	S5	3.862	17,07	300
LESTE (E)	E1	5.646	39,03	600
	E2	527	1,86	300
	E3	8.062	46,96	600
	E4	6.396	47,04	600
	E5	10.148	48,26	600
	E6	3.783	11,44	100
OESTE (W)	W1	12.543	57,13	300
	W2	6.782	34,91	600
	W3	8.195	37,23	300
	W4	1.690	10,01	600
	W5	8.055	41,68	600
	W6	4.711	51,64	300
	W7	7.690	22,23	100
SUDOESTE (SW)	SW	4.797	24,77	100
NORDESTE (NE)	NE	322	0,68	50

Fonte: Jacareí (2021) - Elaboração do autor

³⁶ Conforme o art. 6º, III, da Lei Complementar Municipal nº 49/2003, utiliza-se como parâmetro para projeção da densidade esperada o conceito de densidade líquida, a qual é calculada a partir da “relação entre o número total de habitantes e a área do terreno, descontando o sistema de áreas públicas”.

Figura 12: Mapa de densidade demográfica por unidade de planejamento

Fonte: Jacareí (2021) - Elaboração do autor

Pela análise conjunta do quadro 10 e da figura 12, percebe-se que as unidades de planejamento são pouco adensadas, se levada em consideração a densidade máxima projetada pelo Plano Diretor Municipal. Como exemplo, cite-se o caso da unidade de planejamento central, a mais adensada entre as UPs de Jacareí, com densidade máxima projetada de 600 hab/hec. Em 2010, segundo dados do Censo utilizado pelo estudo, a UP central contava com densidade líquida de 61,04 hab/hec, ou seja, cerca de um décimo do limite máximo definido pelo PD.

Sobre a evolução dos processos de verticalização do espaço urbano, o Caderno de Leitura Técnica apresenta dados sobre o número e a localização de condomínios verticais no município, distribuídos por região (JACAREÍ, 2021, p. 108).

O estudo informa que na região leste existiam, à época de sua elaboração, 38 condomínios verticais. Já a região Oeste contava com 26; enquanto as regiões sul e norte, conjuntamente, registraram 17. Já a região central contava à época com 30 condomínios verticais. Entretanto, não apresenta séries históricas sobre o número de empreendimentos verticais, em especial, voltados à habitação, o que prejudica a análise sobre o tema.

Dessa forma, depreende-se a partir da análise dos dados disponíveis no Caderno de Leitura Técnica e do Relatório de Monitoramento que, embora existam dados absolutos sobre o número de condomínios verticais no município, não é possível fazer leituras acerca da evolução da produção de solo criado em território municipal, de forma global ou regionalizada. O estudo aponta ainda que o município segue em seu processo de expansão urbana e que, em determinadas regiões, há maior ocorrência de edificações verticalizadas.

6.2 Arrecadação dos recursos oriundos da OODC em Jacareí

Após a análise dos dados municipais referentes à evolução da expansão da rede urbana em Jacareí nos últimos 20 anos, com foco nos processos de verticalização e produção de solo criado em território urbano, necessário avançar sobre os processos de concessão, arrecadação e aplicação dos recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir em âmbito municipal.

O objetivo desta seção é complementar os dados apresentados nos diagnósticos produzidos pelo poder público municipal para fins de avaliar os resultados obtidos na gestão da OODC como instrumento de regulação dos processos de adensamento e verticalização e de arrecadação de recursos para o financiamento de políticas urbanas.

Aqui, serão apresentados e sistematizados os dados conseguidos junto à Secretaria de Finanças do município quanto aos empreendimentos pelos quais foram efetivamente realizados pagamentos para fins de concessão do direito de construir acima do potencial construtivo básico. Nesse sentido, não estão sendo considerados projetos que estavam em análise pelos setores técnicos da Prefeitura, no momento de realização desta pesquisa, ou que chegaram a ser aprovados mediante o pagamento de OODC, porém a contribuição ainda não havia sido efetivada pelos beneficiários.

Tal opção se justifica dada a ausência de dados consolidados no sistema informatizado de catalogação dos processos de licenciamento urbanístico, no âmbito da administração municipal.

Conforme verificado junto à Secretaria de Governo e Planejamento, órgão municipal competente pelo licenciamento urbanístico, avaliação dos processos de concessão de outorga e cálculo do valor a ser recolhido, em grande parte do período do recorte temporal definido nesta investigação (2002 a 2021), os procedimentos eram realizados mediante instrução de processos físicos.

Neles, eram juntados os documentos, projetos de engenharia, memórias de cálculo, anotações de responsabilidade técnica e outras informações necessárias à análise. No entanto, não se identificou, conforme verificado nos arquivos municipais, uma metodologia única para os procedimentos de concessão de outorga. Em alguns empreendimentos, por exemplo, o cálculo da Outorga foi realizado conjuntamente com o processo de análise dos projetos arquitetônicos para fins de concessão de licença urbanística de construção. Em outros, o cálculo da Outorga foi realizado em procedimento administrativo apartado, o que dificultou a localização de todos.

A partir de 2020, verificou-se que a municipalidade começou a adotar o procedimento eletrônico nos processos de concessão de licença urbanística e de Outorga Onerosa, o que permitiu melhor acesso aos mesmos. No entanto, dado o recorte histórico escolhido para essa pesquisa, entre 2003 e 2021, o grande volume de processos administrativos físicos ainda existentes nos arquivos municipais inviabilizou esse levantamento³⁷.

Entretanto, foi possível identificar os dados relativos à arrecadação da OODC junto à Secretaria de Finanças, bem como individualizá-los por meio da identificação do cadastro imobiliário municipal referente aos lotes urbanos submetidos à análise da administração, para fins de concessão do instrumento urbanístico.

Conforme informações do órgão, os dados referentes ao pagamento de Outorga Onerosa começaram a ser registrados a partir de 2009, quando da implantação de sistema eletrônico de controle de pagamentos, para fins de aplicação em conta bancária vinculada ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FMHDU).

Conforme define a Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a), os recursos arrecadados da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir são vinculados às finalidades definidas em lei. Como não existem outros recursos vinculados ao FMHU, é possível inferir que a variação dos aportes financeiros à conta bancária do fundo ao longo do período estudado reflete a arrecadação da OODC em âmbito municipal.

Por sua vez, o sistema implantado pela gestão municipal permite vincular os aportes financeiros mensais ao cadastro imobiliário municipal dos imóveis aos quais os pagamentos estão vinculados. Por meio da triagem dos aportes, foi possível individualizar os lotes urbanos

³⁷ Conforme informações do Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (2022, p. 30), desde 2008, quando foi implantado sistema automatizado de controle de processos no âmbito da Secretaria de Planejamento, até 2021, período contemplado pelo estudo em questão, foram emitidas 20.215 licenças urbanísticas no município de Jacareí.

para os quais foram realizados pagamentos junto ao Tesouro Municipal referentes à concessão de Outorga Onerosa.

Nesse sentido, necessário destacar que os dados destacados a seguir referem-se apenas aos empreendimentos imobiliários que efetivamente pagaram Outorga Onerosa, no período de 2009, quando os mesmos começaram a ser registrados eletronicamente pela Secretaria de Finanças, até 2021.

Ressalta-se ainda que os dados recolhidos nesta pesquisa também foram parcialmente utilizados na elaboração do Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (JACAREÍ, 2021), uma vez que o autor desta pesquisa também integrou a equipe responsável pela elaboração do estudo.

- **Dados absolutos da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí entre 2009 e 2021**

Conforme os dados disponibilizados pela Secretaria de Finanças da Prefeitura de Jacareí entre 2009 e 2020³⁸, foram verificados os valores de arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a partir da verificação do saldo da conta corrente vinculada ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FMH DU). O quadro 11 demonstra a arrecadação anual dos recursos advindos da OODC pela Prefeitura de Jacareí, indicando os valores correntes apurados à época, contrapondo-os com os valores atualizados pelo o IGP-M, índice utilizado pelo mercado imobiliário. Já o gráfico 5 traz representação gráfica da variação da arrecadação ano a ano:

Quadro 11: Arrecadação anual de recursos advindos da arrecadação da OODC no município de Jacareí - SP

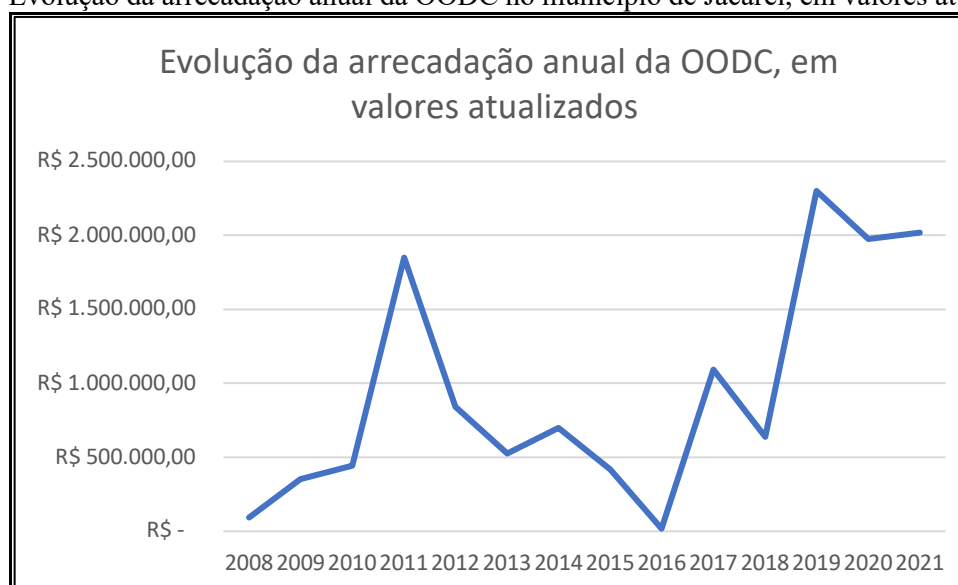
Ano	Valor Corrente	Valor Presente
2008	R\$ 34.408,76	R\$ 91.927,36
2009	R\$ 130.175,57	R\$ 353.402,66
2010	R\$ 180.040,78	R\$ 443.247,04
2011	R\$ 795.725,69	R\$ 1.849.028,34
2012	R\$ 387.394,07	R\$ 841.595,18
2013	R\$ 255.760,09	R\$ 526.168,97
2014	R\$ 352.297,62	R\$ 699.195,70

³⁸ Segundo informou a Secretaria de Finanças da Prefeitura de Jacareí, órgão municipal responsável pela gestão de todas as fontes de arrecadação do Tesouro Municipal, apesar de a Lei Municipal nº 4.850/2005 ter sido instituída em 2005, somente estão disponíveis dados financeiros referentes à Outorga a partir de 2009.

2015	R\$ 232.616,96	R\$ 417.080,14
2016	R\$ 10.719,64	R\$ 17.943,23
2017	R\$ 648.473,42	R\$ 1.094.910,34
2018	R\$ 415.495,68	R\$ 639.649,74
2019	R\$ 1.553.789,46	R\$ 2.300.699,47
2020	R\$ 1.661.339,37	R\$ 1.975.526,89
2021	R\$ 2.018.189,31	R\$ 2.018.189,31

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

Gráfico 5: Evolução da arrecadação anual da OODC no município de Jacareí, em valores atualizados



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

A comparação dos dados referentes à variação dos valores lançados anualmente no Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FMHDU) entre 2009 e 2021 com a variação anual das receitas correntes municipais, a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) do Tesouro Nacional³⁹, mostra que a participação da arrecadação da Outorga Onerosa do total das receitas correntes municipais anuais é muito baixa. O quadro 12 mostra a comparação da evolução das receitas correntes anuais do Município com a evolução do saldo do FMHDU, no período de 2013 a 2021.

³⁹ Os dados coletados aqui referem-se apenas à arrecadação de receitas correntes por ano, aqui consideradas a arrecadação de tributos de competência municipal, como IPTU, ISSQN e contribuições de melhoria, repasses de entes da federação, como parcela do ICMS repassado pelo Governo do Estado aos municípios, e demais fontes de receita, não consideradas as receitas de capital.

Quadro 12: Comparação entre a evolução das receitas anuais do FMHDU com a receita corrente anual do Tesouro Municipal

ANO	Receita corrente municipal	Arrecadação anual da OODC	Participação da OODC na receita corrente municipal anual (%) ⁴⁰
2013	R\$ 608.957.157,71	R\$ 255.760,09	0,041999685
2014	R\$ 655.621.639,46	R\$ 352.297,62	0,053734898
2015	R\$ 698.097.590,97	R\$ 232.616,96	0,033321553
2016	R\$ 787.019.928,74	R\$ 10.719,64	0,001362054
2017	R\$ 852.771.139,78	R\$ 648.473,42	0,076043078
2018	R\$ 909.166.589,92	R\$ 415.495,68	0,04570072
2019	R\$ 988.998.130,02	R\$ 1.553.789,46	0,157107421
2020	R\$ 1.036.211.063,03	R\$ 1.661.339,37	0,16032828
2021	R\$ 1.198.294.276,29	R\$ 2.018.189,31	0,168421843

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

A partir dos dados contidos no quadro 8, percebe-se que, com exceção dos anos de 2019 a 2021, em que a participação da arrecadação do FMHDU variou entre 0,15% e 0,16% da arrecadação anual de receita corrente, os recursos oriundos da OODC no município de Jacareí, não ultrapassaram 0,1% do total da receita corrente líquida anual do município, o que demonstra sua participação inexpressiva na composição dos recursos do Tesouro Municipal.

Embora o volume de recursos gerado a partir da aplicação da OODC apresente-se pequeno na comparação com o total arrecadado pelo município, a evolução da arrecadação advinda da aplicação do instrumento urbanístico demonstrada no gráfico 5 sugere que houve um crescimento expressivo dos recursos gerados a partir da aplicação da OODC de 2017 a 2021. O crescimento sugere maior atividade do mercado imobiliário no investimento em edificações verticalizadas nesse período, embora não seja possível auferir se se trata de uma tendência ou de um movimento pontual relativo ao período histórico analisado.

Na comparação com indicadores econômicos que demonstram a série histórica da atividade do mercado imobiliário, percebe-se que a evolução das receitas da OODC em Jacareí demonstra certa correspondência com sinais de aquecimento econômico deste mercado.

O Fipezap⁴¹, índice de preços que acompanha a evolução dos preços de venda de imóveis residenciais e comerciais em âmbito nacional, calculado pela Fundação Instituto de

⁴⁰ Cálculo, em termos percentuais, da participação do valor total lançado ao ano no Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FMHDU) na receita corrente anual do município de Jacareí.

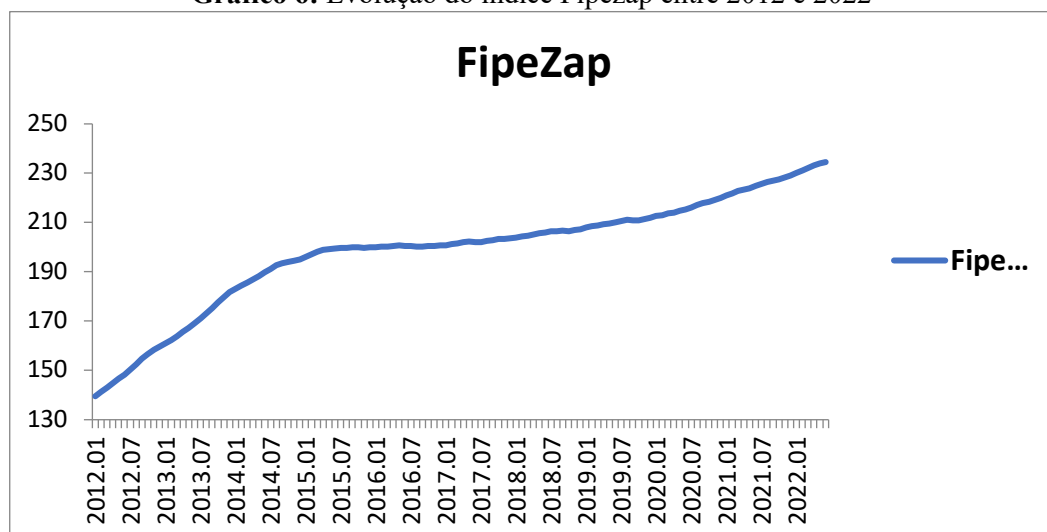
⁴¹ Disponível em <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/>

Pesquisa Econômicas (Fipe), demonstra alta da atividade imobiliária em nível nacional a partir de 2017.

Ao longo do período pesquisado, não se percebe correlação entre a variação do lançamento anual de valores arrecadados a partir da OODC no tesouro municipal com o movimento do indicador Fipezap, cuja variação anual é demonstrada no gráfico 6.

Calculado mensalmente pela Fipe, o índice tem como finalidade apontar tendências de aquecimento ou resfriamento do mercado imobiliário. Entretanto, verifica-se que, a partir de 2017, a arrecadação anual pelo município de recursos oriundos da concessão de potencial construtivo adicional registra alta, a qual coincide com período de aquecimento do mercado imobiliário verificado no mesmo período pelo Fipezap.

Gráfico 6: Evolução do índice Fipezap entre 2012 e 2022



Fonte: Fipe, 2022. – Elaboração do autor

Dessa forma, não é possível, por meio da comparação entre os gráficos 5 e 6, indicar se há correspondência entre a variação da arrecadação da OODC no município de Jacareí com aquecimento do mercado imobiliário indicado pelo Fipezap por si só, na série histórica analisada.

Entretanto, seguiremos com as análises referentes aos fenômenos do adensamento e da verticalização no território de Jacareí, com fundamento no georreferenciamento dos imóveis em que foi concedido o direito de construir acima do potencial construtivo máximo, mediante a prestação de contrapartida financeira ao poder público municipal.

6.3 Espacialização dos dados da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí

Em relação aos processos administrativos em que foi concedido a empreendedores o direito de construir acima do potencial construtivo básico, mediante o pagamento de Outorga Onerosa, foram reunidos junto à Secretaria de Finanças municipal os dados dos imóveis em que foram coletados recursos da outorga, conforme cruzamento de informações entre o sistema automatizado de cobranças do órgão e os dados inclusos no cadastro imobiliário municipal.

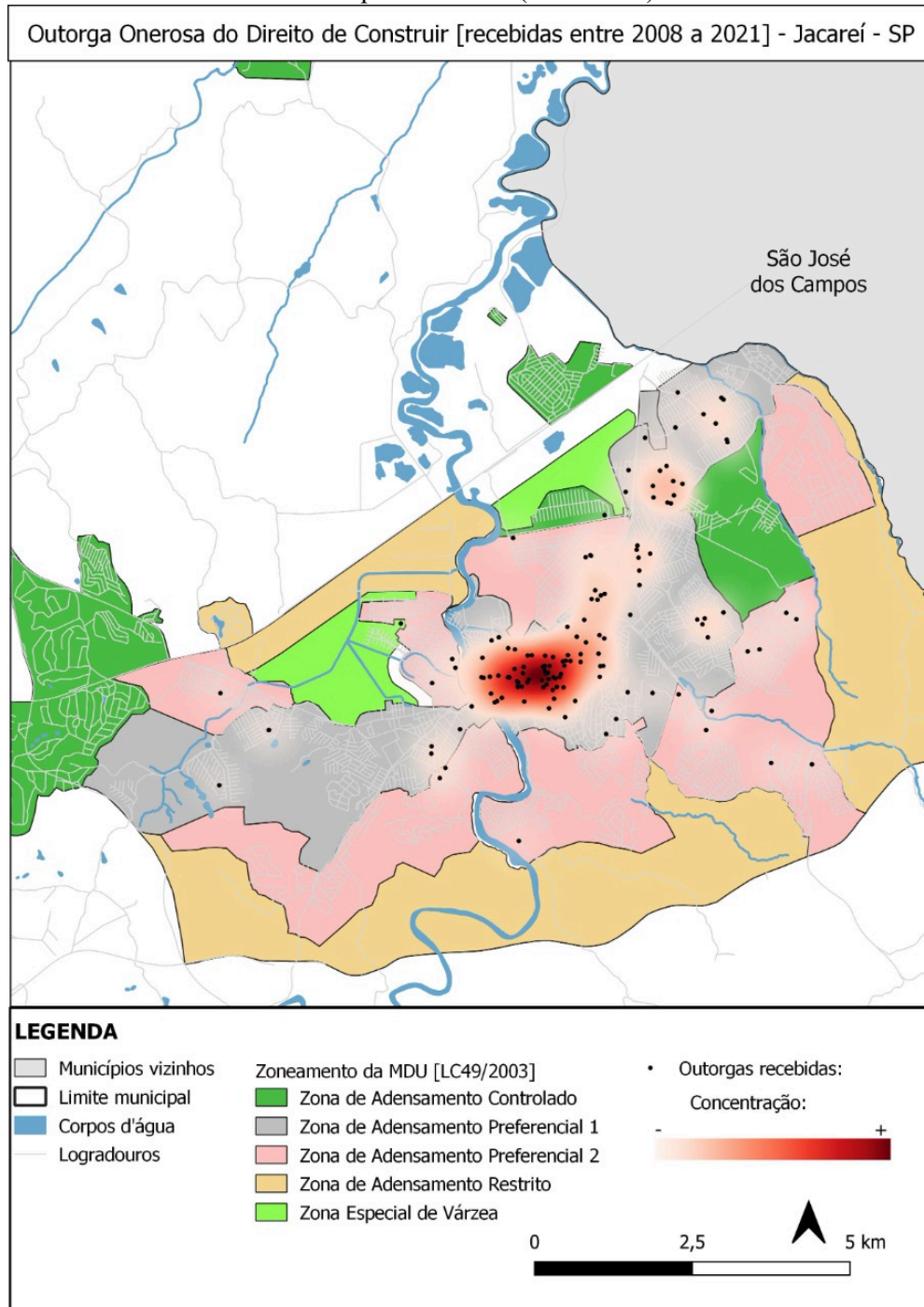
A partir das informações obtidas das Outorgas pagas ao município no período entre 2008 e junho de 2021, referenciando os pagamentos de OODC ao Tesouro Municipal aos imóveis aos quais estão vinculados, conforme numeração obtida junto ao cadastro imobiliário municipal, foi possível individualizar os imóveis aos quais o instrumento urbanístico foi aplicado.

A partir da localização no cadastro imobiliário municipal, foi feito o georreferenciamento dos mesmos por meio da plataforma ArcGis, classificando os imóveis pelo volume de Outorga paga à municipalidade. Entre os imóveis aos quais foi autorizada pelo poder público municipal a construção acima do potencial construtivo mediante pagamento de importância financeira, encontram-se imóveis destinados ao uso residencial, comercial, de serviços

A figura 13 demonstra a distribuição espacial dos imóveis vinculados aos processos de pagamento de OODC pelo território de Jacareí no período analisado, por meio de metodologia de mapa de calor, desconsiderando-se os volumes financeiros projetados.

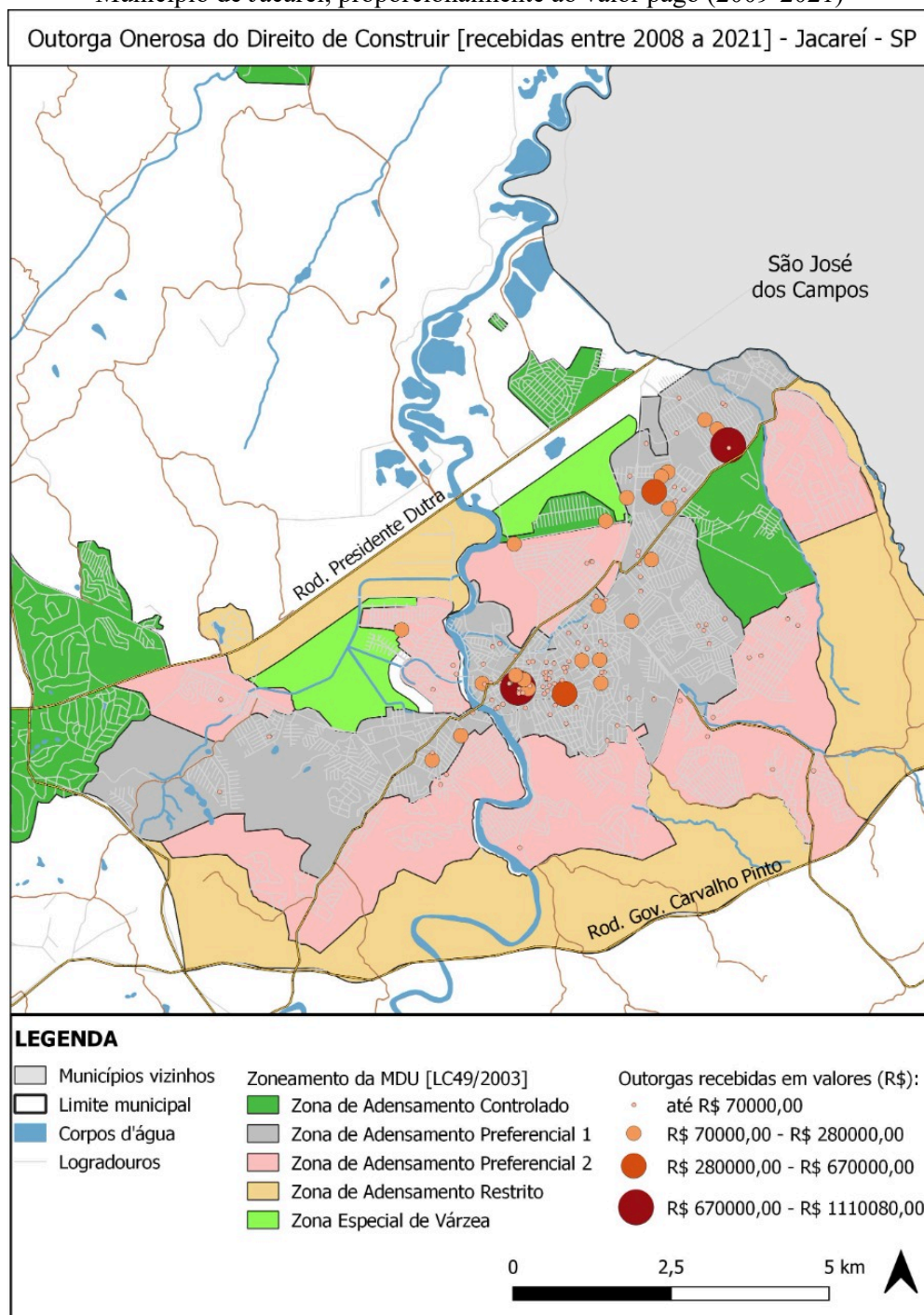
Já no mapa disposto na figura 14, os processos de pagamento de outorga foram classificados em quatro categorias: aqueles em que foi prestada contrapartida financeira em valor até R\$ 70.000,00 (setenta mil reais); os que pagaram importância referente à OODC entre R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) e R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais); aqueles em que houve pagamento de OODC entre R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais) e R\$ 670.000,00 (seiscentos e setenta mil reais); e, por fim, aqueles em que houve pagamento de Outorga Onerosa entre R\$ 670.000,00 (seiscentos e setenta mil reais) e R\$ 1.110.080,00 (um milhão, cento e dez mil e oitenta reais). Neste mapa, foi utilizada a metodologia de símbolo proporcional (círculo), pela qual o tamanho do símbolo representa o volume da OODC paga ao município por imóvel.

Figura 13: Mapa de calor da distribuição das Outorgas Onerosas do Direito de Construir no Município de Jacareí (2009-2021)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

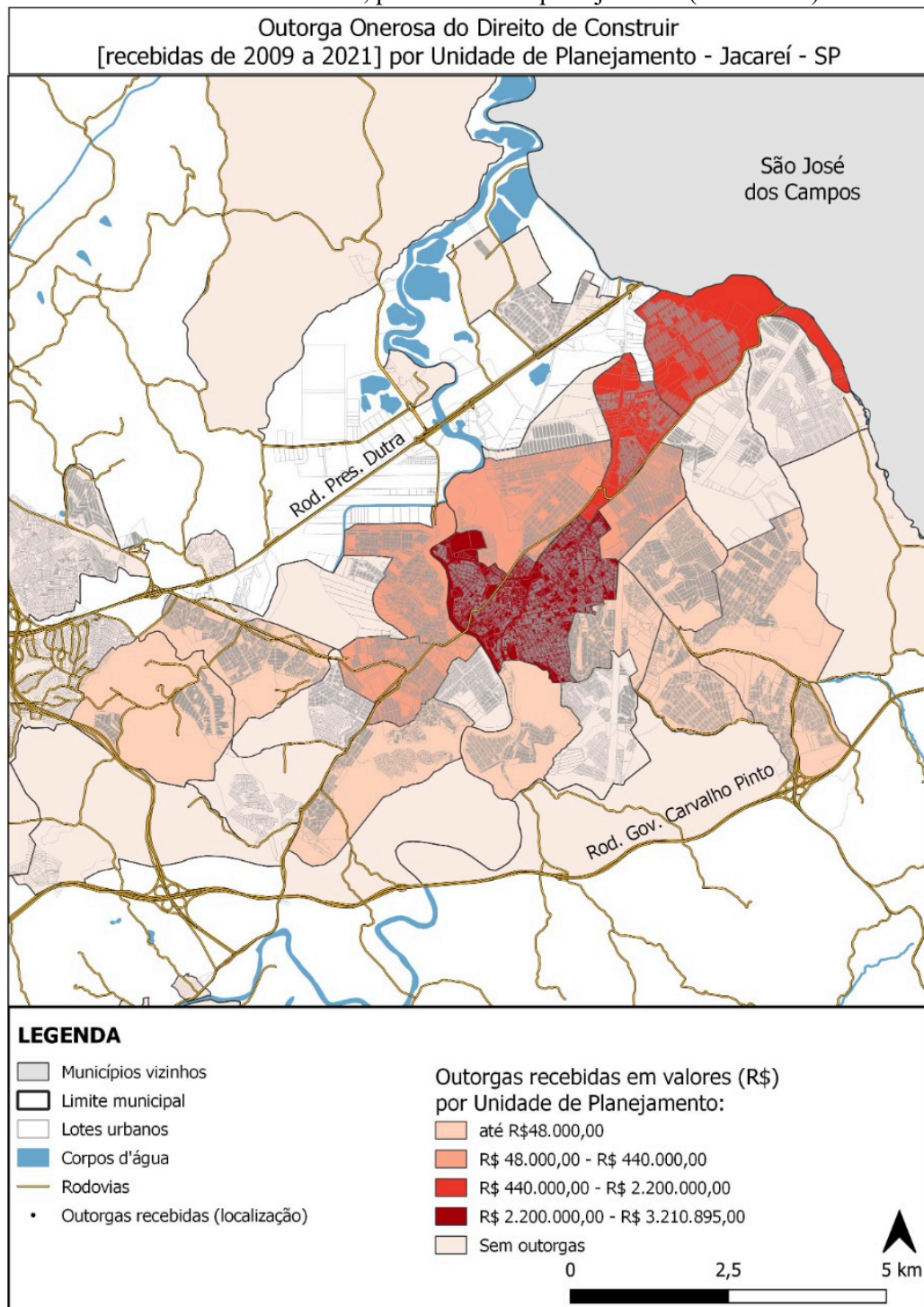
Figura 14: Distribuição espacial das Outorgas Onerosas do Direito de Construir concedidas no Município de Jacareí, proporcionalmente ao valor pago (2009-2021)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

A figura 15 demonstra o volume de recursos arrecadados por meio da OODC no período estudado, distribuído pelas unidades de planejamento municipal em que estão localizados os imóveis em que foi concedido o benefício.

Figura 15: Distribuição espacial da arrecadação de recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Jacareí, por unidade de planejamento (2009-2021)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

Da análise das representações gráficas dispostas nas figuras 13, 14 e 15, é possível inferir que, embora a unidade de planejamento central concentre o maior volume de imóveis em que foi concedido potencial construtivo adicional via pagamento de prestação financeira, se considerados os valores financeiros pagos referentes à OODC, três unidades de planejamento concentram o maior volume financeiro gerado aos cofres públicos mediante aplicação do instrumento urbanístico.

Nessas UPs, a metodologia utilizada nos mapas 14 e 15 demonstrou que os terrenos em que foram registrados os maiores volumes pagos por potencial construtivo adicional estão nas unidades de planejamento da região central - C⁴², além das UPs E1⁴³ e E3⁴⁴ – estas últimas localizadas na região leste do município.

Da leitura da figura 13, a qual demonstra o mapa de calor do número de imóveis em que foi arrecadado recursos advindos da Outorga Onerosa, percebe-se que, em termos absolutos, o número de processos de aplicação do instrumento urbanístico concentra-se na região central (C) de Jacareí.

Entretanto, da interpretação conjunta das figuras 13, 14 e 15, percebe-se que um volume considerável de recursos financeiros foi direcionado ao município oriundo de empreendimentos imobiliários localizados nos bairros das unidades de planejamento E1 e E3, próximas à região de conurbação de Jacareí com São José dos Campos. Nas regiões E1 e E3, estão localizados os bairros Villa Branca e Jardim Califórnia, respectivamente, ambos conhecidos como bairros em que há grandes empreendimentos imobiliários em andamento, em especial condomínios residenciais de alto padrão.

Nesse sentido, para fins de continuidade da análise, foram realizadas novas espacializações dos dados referentes aos imóveis em que foi concedida a Outorga Onerosa em Jacareí. Porém, na próxima seção, são considerados apenas os empreendimentos imobiliários voltados à habitação que foram licenciados pelo poder público municipal mediante pagamento de Outorga. O objetivo foi espacializar e analisar a produção de estoque de unidades habitacionais em condomínios verticais, separados por unidade de planejamento, e avaliar se a

⁴² Segundo o plano diretor vigente, integram a unidade de planejamento central (C) os bairros Centro, Jardim Rio Paraíba, Jardim São José/ Vila São José, Jardim Leonídia, Jardim Mesquita, Jardim Esper, Vila Pinheiro, Jardim Itamaraty, Jardim São Manoel, Jardim Bela Vista, Jardim Boa Vista, Jardim do Cruzeiro, Vila Denise, Vila Nossa Senhora de Fátima, Jardim Liberdade, Jardim Pereira do Amparo, Vila Aprazível, Vila Maria e Vila Formosa.

⁴³ Segundo o plano diretor vigente, integram a unidade de planejamento E1 os bairros Villa Branca e Rio Comprido.

⁴⁴ Segundo o plano diretor vigente, integram a unidade de planejamento E3 os bairros Jardim Primavera, Jardim Califórnia, Jardim Luiza, Jardim Vera Lúcia, Jardim Nicélia, Jardim Dora e Jardim Marcondes.

partir dos dados referentes ao recolhimento de valores referentes à compra de potencial construtivo adicional por empreendedores, é possível inferir tendências de adensamento ou verticalização em unidades de planejamento municipal.

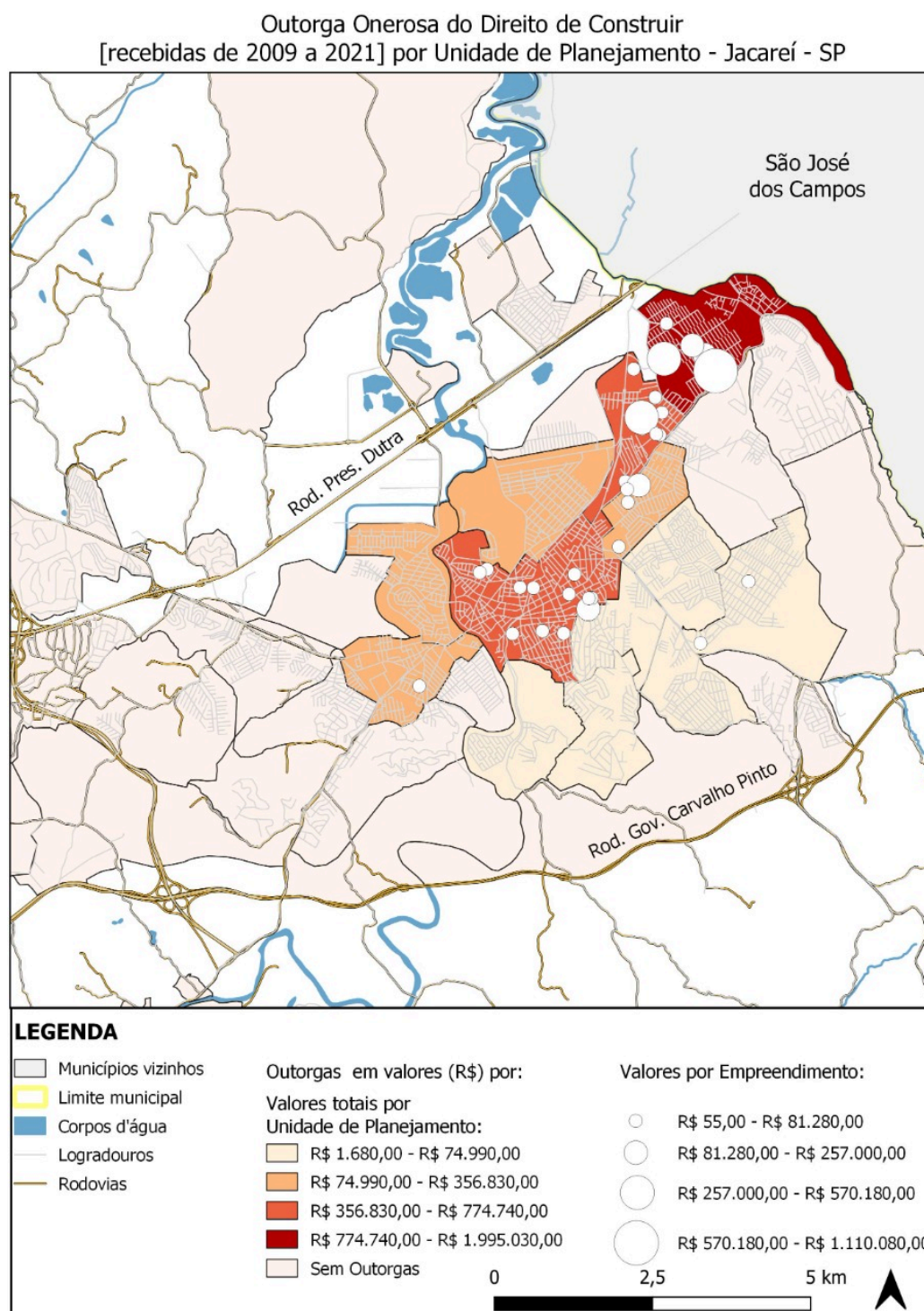
6.4 Análise espacial dos dados referentes à OODC em edificações habitacionais verticalizadas

Consideradas apenas as informações referentes aos empreendimentos verticalizados voltados à disponibilização de novas unidades habitacionais no mercado imobiliário local, a disposição espacial dos imóveis no mapa de Jacareí, localizando-os por unidade de planejamento, permite uma nova leitura.

Na figura 16, a qual considera apenas os empreendimentos imobiliários voltados à habitação vertical, foram utilizadas conjuntamente duas metodologias de leitura espacial de dados – os símbolos proporcionais e o mapa coroplético – a fim de identificar onde há maior geração de pagamentos por imóvel pelo direito construir acima do coeficiente de aproveitamento básico do solo, para fins de criação de estoque de unidades habitacionais.

Utilizando-se as duas metodologias combinadas, tem-se a representação gráfica da distribuição espacial dos empreendimentos habitacionais com maior geração de recursos ao poder público municipal via Outorga Onerosa (Figura 16):

Figura 16: Distribuição da OODC arrecadada pelo município em empreendimentos habitacionais

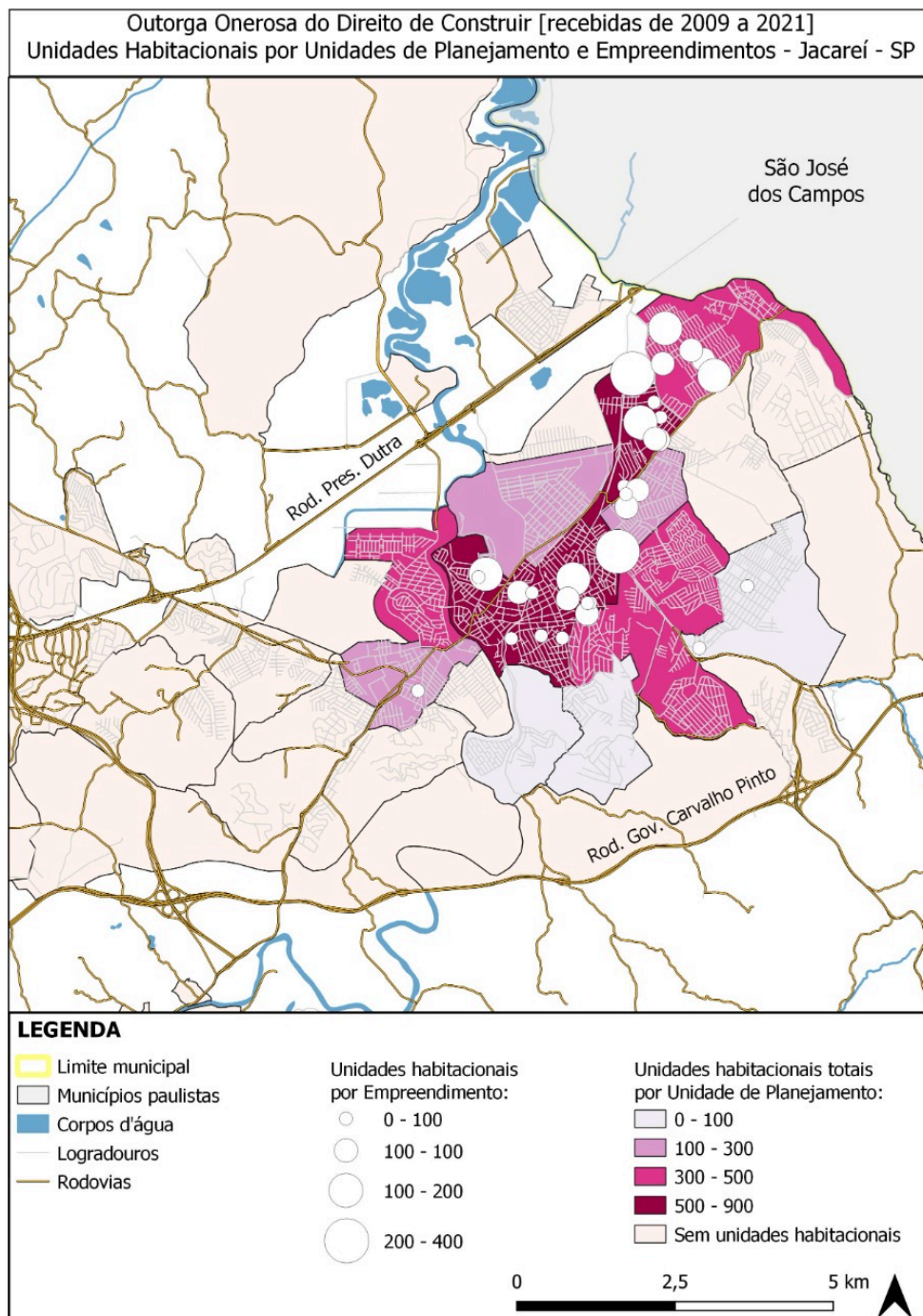


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

A figura 16 mostra que a geração de recursos financeiros a partir da aplicação do instrumento urbanístico se deu nas unidades de planejamento E1 e E3, as quais compreendem

os bairros Villa Branca e Jardim Califórnia. Entretanto, utilizando-se a mesma metodologia aplicada na figura 16, porém tendo como referência o número de unidades habitacionais por empreendimento, tem-se a seguinte leitura espacial dos dados (figura 17):

Figura 17: Distribuição do número de unidades habitacionais nos imóveis em que foi arrecadada OODC



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

Do cruzamento das informações dispostas nas figuras 16 e 17, percebe-se que, nos empreendimentos imobiliários habitacionais analisados, não há correspondência entre o valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir paga pelo empreendedor com o número de unidades habitacionais a ser gerada. Em alguns casos, como os empreendimentos localizados nas unidades de planejamento E1 e E3, onde se localizam os bairros Villa Branca e Jardim Califórnia, verifica-se que o valor da Outorga Onerosa paga e o número de unidades habitacionais por empreendimento são igualmente expressivos. Entretanto, há empreendimentos em que se projeta um grande número de unidades habitacionais, porém não houve prestação de pagamento significativo pelo potencial construtivo adicional.

O quadro 13, que leva em consideração apenas os empreendimentos habitacionais em que houve pagamento de Outorga Onerosa no período entre 2009 e 2021, apresenta a distribuição por região das unidades habitacionais projetadas e o valor total de OODC paga no período.

Quadro 13: Análise comparativa da distribuição de empreendimentos habitacionais por região (2009-2021)

Região	Nº de empreendimentos habitacionais que pagaram OODC	Valor total da OODC gerada	Valor venal médio do metro quadrado	Nº projetado de novas unidades habitacionais
Central (C)	13	R\$ 478.679,28	R\$ 267,95	919
Leste (L)	19	R\$ 3.235.658,51	R\$ 216,14	2.081
Oeste (W)	6	R\$ 315.074,04	R\$ 256,35	638
Sul (S)	4	R\$ 27.469,71	R\$ 135,22	991
Norte (N)	2	R\$ 256.233,87	R\$ 158,39	208

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacaréí.

Dessa forma, percebe-se, da análise dos dados quantitativos dos empreendimentos habitacionais distribuídos por região, considerando o número projetado de unidades habitacionais e o valor de Outorga Onerosa do Direito de Construir arrecadado, que a região Leste (E) responde por 71% do volume de recursos arrecadados pelo poder público municipal a partir da concessão de potencial construtivo adicional a empreendimentos habitacionais privados. A região é responsável ainda por 44% do total do estoque de unidades residenciais esperado dos empreendimentos que pagaram OODC ao município entre 2009 e 2021.

Isolando-se os bairros Villa Branca, localizado na unidade de planejamento E1, e Jardim Califórnia, na UP E3, ambos próximos à região limítrofe com São José dos Campos, tem-se os

montantes de OODC arrecadadas no período, bem como de número de novas unidades habitacionais, para cada bairro (quadro 14).

Quadro 14: OODC e número projetado de novas unidades habitacionais nos bairros Villa Branca e Jardim Califórnia (2009-2021)

Bairro	Nº de empreendimentos habitacionais que pagaram OODC	OODC arrecadada (2009-2018)	Valor venal médio do m ²	Nº projetado de novas unidades habitacionais
Villa Branca	5	R\$ 1.995.034,43	293,31	544
Jardim Califórnia	7	R\$ 773.132,03	202,97	894

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

Considerando apenas os dois bairros, tem-se 64% do total da OODC arrecadada de projetos habitacionais entre 2009 e 2021 e 30% do número de novas unidades residenciais a serem disponibilizadas no mercado imobiliário local nos próximos anos, o que sugere tendência de verticalização em ambas as localidades – Villa Branca e Jardim Califórnia -, em razão dos valores de Outorga consideravelmente altos arrecadados e o estoque de unidades imobiliárias a ser disponibilizado nos próximos anos no mercado.

Importante ressaltar que a proximidade dos municípios de Jacareí e São José dos Campos – dada a situação de conurbação indicada na figura 3 deste estudo – pode indicar que as novas unidades projetadas em ambos os bairros venham a servir o mercado consumidor oriundo de São José dos Campos e de outras cidades próximas. O grande fluxo de pessoas indicado pelos dados fornecidos pela concessionária de transporte coletivo de Jacareí comprova a existência de considerável dinâmica interurbana entre os dois municípios, o que pode influenciar no mercado imobiliário local. Entretanto, são suposições empíricas que carecem de comprovação por meio de investigação.

Não se pode olvidar, no entanto, que se projeta aumento do estoque habitacional para ambos os bairros nos próximos anos, o que poderá vir a resultar em maior verticalização e adensamento populacional. Considerando-se a possibilidade de que se trata de bairros próximos a São José dos Campos e de que os novos empreendimentos neles também podem visar o público-alvo da cidade vizinha, necessário estar atento para eventuais impactos na mobilidade e demais dinâmicas urbanas afetadas por um aumento da verticalização e do adensamento.

Importa ressaltar novamente que os empreendimentos analisados não representam a totalidade dos condomínios verticais em vias de implantação no território municipal. Nesta

pesquisa, levou-se em consideração apenas os empreendimentos que já haviam efetuado o pagamento de OODC ao município.

Não foram considerados os projetos habitacionais em que o benefício havia sido concedido, porém, o pagamento não foi efetuado; empreendimentos que estavam em fase de licenciamento junto ao poder público municipal ou projetos habitacionais verticalizados em que não tenha sido paga OODC por não ter sido superado o coeficiente de aproveitamento básico do solo, dada a fórmula de cálculo da Outorga Onerosa.

Ainda na comparação entre regiões do município indicada no quadro 13, chama a atenção os dados referentes à região Sul do município, onde foram registrados apenas quatro empreendimentos habitacionais verticalizados, os quais representaram um montante total de OODC arrecadada de R\$ 27.469,71 (vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e nova reais e setenta e um centavos), porém, respondem por 991 novas unidades habitacionais na região.

O grande volume de unidades habitacionais geradas por condomínio com pagamento de pequeno valor de OODC pode ser explicado em razão da fórmula de cálculo da concessão do benefício, prevista na Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a).

6.5 O cálculo da OODC: valor venal do terreno e cálculo da área computável

Conforme visto anteriormente, a fórmula de cálculo do valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir a ser pago pelo empreendedor para fins de concessão do direito de construir acima do potencial construtivo está disposta no art. 4º da Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a). Pela fórmula, o valor da contrapartida financeira levará em consideração o fator de planejamento e o fator social, fixados conforme a localização do projeto e o uso ao qual ele está destinado, o valor venal do terreno, conforme a planta genérica de valores do município e a área construída adicional computável do empreendimento. O total a ser pago pelo interessado será calculado a partir da seguinte fórmula:

$$Ct = (Fp \times Fs \times Vb + (CUB / 100)) \times M2,$$

Sendo Ct o equivalente ao total da contrapartida financeira a ser paga; Fp correspondendo ao fator de planejamento; Fs representando o fator social, Vb correspondendo ao valor do benefício econômico, calculado a partir do valor venal do terreno dividido pelo coeficiente de aproveitamento básico da região em que ele se localiza; além do acréscimo do

valor do coeficiente unitário básico (CUB), índice calculado pelo Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP), dividido por 100.

O valor total acrescido dessa equação deverá ser multiplicado pelo total de metros quadrados adicionais previstos no projeto imobiliário, para fins de se chegar ao valor final da contrapartida devida. Para se verificar o impacto da fórmula de cálculo no montante a ser pago pelo beneficiário, tomemos como exemplo um dos empreendimentos analisados, localizado no bairro Jardim das Oliveiras, na unidade de planejamento S1 (Região Sul).

Segundo informações do projeto constantes do processo administrativo em tramitação do poder público municipal, o projeto trata de condomínio vertical a ser erigido em terreno com dimensão de 14.092,64 metros quadrados e valor venal de R\$ 109,11/m² (cento e nove reais e onze centavos por metro quadrado). Pelo projeto aprovado pela prefeitura, serão construídos 348 apartamentos. Pelos cálculos adotados em projetos de engenharia, somente entram no cálculo da área adicional computável as áreas edificadas cobertas destinadas ao uso habitacional, não se contabilizando áreas de lazer, áreas destinadas a estacionamento de veículos, entre outras áreas de uso comum.

A partir desse cálculo de áreas computáveis e não computáveis, chegou-se ao coeficiente de aproveitamento do solo no projeto de 1,41. Considerando-se que o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) definido pelo Plano Diretor Municipal é de 1,4, chegou-se a um total a ser pago de R\$ 8.877,65 (oito mil, oitocentos e setenta e sete reais e sessenta e cinco centavos).

É possível auferir, a partir do cálculo acima, que a dimensão do terreno – quanto maior o terreno, menor será a proporção de área computável adicional para cálculo da OODC -, aliada a um baixo valor venal do metro quadrado, possibilita que empreendimentos com grande número de apartamentos paguem pequenos valores de Outorga Onerosa.

Importa ressaltar ainda que, comparando-se a fórmula de cálculo adotada por Jacareí com as fórmulas adotadas por outros municípios, percebe-se que elas seguem lógicas semelhantes, nas quais o valor da OODC devida é calculada com base no valor venal do terreno definido na planta genérica de valores.

Em São José dos Campos, o cálculo da OODC, conforme Decreto Municipal nº 18.327/2019⁴⁵ é realizado por meio da fórmula $CP = Vt/Cb \times Fp \times Fs \times Fip$, onde CP é o valor

⁴⁵ Disponível em: <https://www.sjc.sp.gov.br/media/131822/tutorial-outorga-onerosa-do-direito-de-construir.pdf>

da contrapartida financeira por metro quadrado outorgado, V_t representa o valor venal do terreno, C_b representa o coeficiente de aproveitamento básico do solo; F_p é o Fator de planejamento definido pela legislação; F_s o Fator social, também disposto em lei; e F_{ip} o Fator de interesse público. O valor final é multiplicado pelo total da área adicional calculada no empreendimento.

Sobre a aplicação da OODC em São José dos Campos, o art. 7º, parágrafo 1º, inciso II, do Decreto Municipal nº 18.327/2019, dispõe que serão consideradas áreas não computáveis as

áreas de uso comum e as destinadas a: vagas de estacionamento e circulação de veículos e pedestres em garagens, pavimentos e áreas técnicas, quando destinados exclusivamente para maquinário de instalação predial e instalações prediais do empreendimento (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2019).

Em Taubaté, a Lei Municipal nº 5.482/2019, que disciplina a OODC em âmbito municipal, estabeleceu como fórmula de cálculo a equação $CF = (AE) \times (VV/m^2 \times IDU)$, onde CF representa o valor final da contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário; AE representa a área adicional a ser edificada no projeto; VV/m^2 o valor venal do terreno por metro quadrado e IDU o índice de desenvolvimento urbano definido em lei, semelhante ao fator de planejamento adotado em Jacareí.

Da mesma forma, no Distrito Federal, conforme apontam Azevedo *et al.* (2014), a fórmula de cálculo adotada fundamenta-se no valor venal do terreno. No DF, adota-se o cálculo $C_p = V_t/C_aB$, sendo C_p a contrapartida financeira por metro quadrado outorgado; V_t o valor venal do terreno definido pelo poder público distrital e o C_aB o coeficiente de aproveitamento básico do solo.

Dessa forma, percebe-se que as fórmulas de cálculo da Outorga Onerosa adotadas pelos municípios e pelo DF seguem lógica similar de se calcular o valor do metro quadrado outorgado com base no valor venal definido pelo poder público.

Ressalta-se ainda que o município de Jacareí adota, nas áreas definidas como adequadas à verticalização, coeficiente de aproveitamento básico único de 1,4, medida considerada socialmente justa por estudiosos da OODC, uma vez que não prevêem diferenciações entre proprietários de terrenos.

6.6 Participação social na gestão e monitoramento dos recursos oriundos da OODC

Ainda que o volume de recursos arrecadados pelo poder público via utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir ao longo do período histórico investigado tenha sido consideravelmente pequeno, comparado ao total da receita líquida anual do município de Jacareí, o fato é que os recursos da OODC são vinculados a uma destinação definida em Lei. Conforme determinam os artigos 14 e seguintes da Lei Municipal nº 4.850/2005 (BRASIL, 2005a), os recursos arrecadados a partir da aplicação do instrumento urbanístico são vinculados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FMHDU), devendo os mesmos ser usados para as seguintes finalidades:

Art. 15. Os valores auferidos pelo Município nos termos desta Lei somente poderão ser utilizados para os seguintes fins: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

De fato, quando o legislador impõe obrigatoriamente que os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa sejam aplicados nas finalidades definidas do artigo 15, é necessário destacar que se trata de dispositivo que segue a redação dos artigos 31 e 26 da Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o Estatuto da Cidade. Trata-se de determinação legal que segue a norma de alcance nacional e que visa garantir que a arrecadação da Outorga Onerosa esteja vinculada a políticas urbanas distributivas.

Nesse sentido, os recursos financeiros da outorga estão vinculados às finalidades definidas em lei, não podendo ser tratados apenas como mais uma fonte de arrecadação a ser contabilizada junto às demais receitas que compõem o Tesouro Municipal.

Em Jacareí, a gestão dos recursos do FMHDU é função do poder público municipal, sendo atribuição do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU) opinar sobre a destinação da aplicação dos recursos, assim como sobre o andamento das políticas urbanas municipais.

Nesse sentido, não se trata de um colegiado com poderes deliberativos, podendo o poder público, em tese, definir a destinação à qual os recursos serão aplicados, mesmo que haja discordância da maioria dos membros.

Formado paritariamente por representantes da administração municipal e da sociedade civil, o CMH DU foi instituído pelo Plano Diretor vigente por meio de seus artigos 137 a 140, de caráter consultivo, devendo o mesmo, entre suas atribuições

monitorar a implementação das normas contidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial e demais leis urbanísticas vigentes, sugerindo, quando necessário, alterações das respectivas diretrizes; analisar e opinar nas intervenções urbanas que venham a ser propostas para o município; opinar sobre projetos que envolvam as Zonas Especiais.

Segundo o Decreto nº 38/2005, que regulamenta a composição do Conselho, este é formado por 16 representantes, sendo oito membros do Poder Público (Secretaria de Governo e Planejamento; Fundação Pró-Lar; Secretaria de Infraestrutura; Procuradoria Geral do Município; Secretaria de Meio Ambiente e Zeladoria Urbana; Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jacareí – SAAE; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Câmara Municipal); e oito membros da sociedade civil (Associações dos Engenheiros e Arquitetos de Jacareí – AEAJ; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, subseção Jacareí; Serviço Social de Transporte/Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SEST/SENAT, unidade de Jacareí; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP; Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP; Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI; Associação Comercial e Industrial de Jacareí – ACI Jacareí e Sindicato dos Engenheiros). A presidência deve ser exercida pelo titular da Secretaria de Governo e Planejamento.

Conforme o Decreto, o Conselho é composto por conselheiros indicados pelas entidades representativas, devendo as mesmas apresentar formalmente os nomes dos que irão representá-las para posterior nomeação pelo Prefeito, sendo o mandato de dois anos.

No período entre 2005 e 2021, o CMH DU reuniu-se 119 vezes, gerando cerca de 280 páginas de registros dos encontros em atas de discussão. Da análise dos encontros, verifica-se que as pautas de debate variavam. Entre os temas de discussão durante o período, os quais, via de regra, eram propostos em pauta pelos membros do poder público, estavam alterações que foram realizadas na legislação urbanística municipal⁴⁶ e questões pontuais relativas à política urbana, além dos projetos que viriam ser financiados com recursos do FMH DU.

⁴⁶ Entre as alterações na legislação urbanística municipal que foram tema de debate no colegiado, estão as três revisões do Plano Diretor Municipal que posteriormente foram declaradas inconstitucionais em ação direta de inconstitucionalidade foram temas de debate. Também foram discutidas questões relativas à elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos e Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Das 119 atas analisadas, distribuídas em 280 páginas de documentação arquivadas em dois livros-ata, não foram encontrados registros de debates acerca do monitoramento da política urbana municipal, apresentação de indicadores urbanos ou apresentação de diagnósticos sobre o andamento das ações municipais no âmbito do planejamento urbano. De fato, a condução dos trabalhos do colegiado, ao longo do período analisado, giraram em torno de questões pontuais, as quais na maioria das vezes, não vinham fundamentadas por estudos ou análises do corpo técnico da prefeitura.

Mesmo nas discussões do colegiado em torno de matérias pertinentes ao ordenamento territorial e que vieram a se transformar em projetos de lei, o material analisado não permite informar que houve uma metodologia para discussões, como apresentação de dados, diagnósticos, finalidades e objetivos.

Seguindo a análise das atas das reuniões do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, entre 2005 e 2020, verifica-se que o grupo foi consultado sobre a destinação que deveria ser dada aos recursos arrecadados da cobrança de Outorga Onerosa pelo Município. Durante o período, foram definidas as seguintes destinações aos recursos do FMHDU:

2006: Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social;

2008: Implantação de praça no Bairro Jardim das Indústrias;

2009: Elaboração de Estudo Geoambiental e Hidrológico de Várzeas e Terraços Fluviais do Rio Paraíba do Sul no Município de Jacareí;

2011: Projeto de Urbanização e Paisagístico da Avenida Getúlio Vargas (parcial);

2014: Obras de revitalização e padronização de calçadas na Região Central (Avenida Lúcio Malta);

2015: Reforma do Viveiro Municipal;

2017: Parque Linear do Campo Grande (Parque do Cassununga);

2020: Parte das desapropriações para obra da terceira ponte;

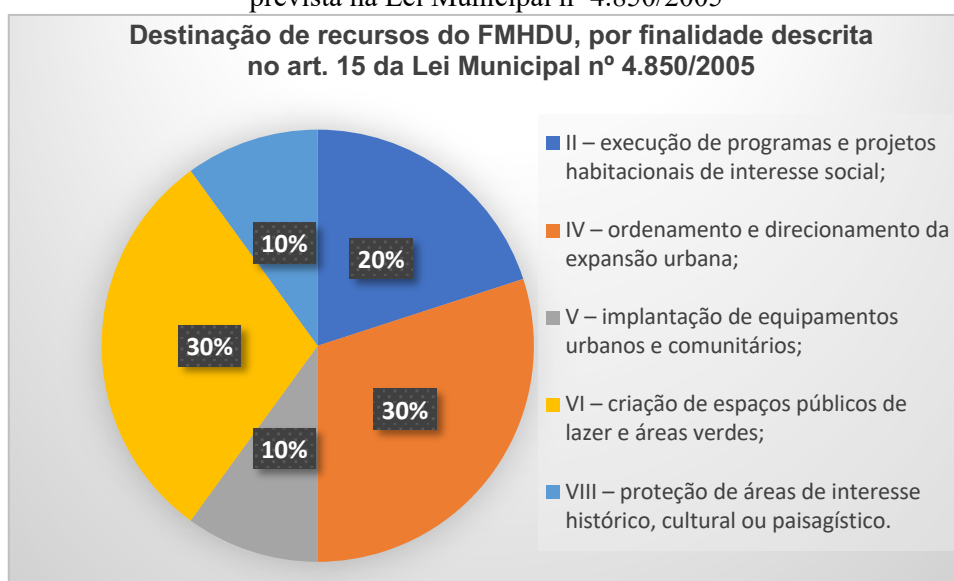
2020: Melhoramento da iluminação da Avenida Major Acácio com substituição por lâmpadas de LED;

2020: Implantação de áreas de lazer nos bairros Parque Califórnia e Jardim Didinha.

Das finalidades elencadas, foram encontrados materiais com justificativas técnicas para as desapropriações referentes às obras da terceira ponte sobre o Rio Paraíba do Sul e sobre as áreas de lazer a serem implantadas nos bairros Parque Califórnia e Jardim Didinha.

Classificando os projetos conforme as finalidades dispostas no artigo 15 da Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005a), tem-se a seguinte distribuição de projetos financiados com recursos da Outorga Onerosa (gráfico 7)

Gráfico 7: Distribuição dos projetos financiados com recursos da Outorga Onerosa por finalidade prevista na Lei Municipal nº 4.850/2005



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados coletados junto à Prefeitura de Jacareí.

Não foram encontrados junto ao poder público municipal outros materiais em que tenham sido registradas as atividades do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMH DU) no período. Do conteúdo analisado das atas disponíveis, percebe-se ausência de metodologia para tomada de decisões e poucas atividades referentes ao monitoramento das políticas urbanas.

No tocante à destinação dos recursos da Outorga Onerosa, verifica-se da leitura dos registros que, via de regra, os projetos eram apresentados e justificados pelo poder público de forma superficial, alegando-se a necessidade da obra ou projeto pelo Município.

Outro ponto que merece destaque é a forma como a composição dos membros do CMH DU é definida. A Lei nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005b), em seu artigo 3º, parágrafos 1º e 2º, define que os órgãos e entidades da sociedade civil que integram o conselho são definidos via decreto do chefe do poder executivo e que os representantes também serão nomeados via

ato do chefe do executivo municipal. Dessa forma, não há previsão legal de quais setores sociais irão compor o colegiado ou mesmo a proporcionalidade de vagas para movimentos sociais e entidades empresariais

Percebe-se que a legislação que trata dos mecanismos de fiscalização e monitoramento da política urbana municipal, a qual estão necessariamente vinculados os processos de aplicação dos recursos da Outorga, não privilegiou a participação social nos processos de tomada de decisão e de fiscalização das políticas urbanas. De fato, do texto legal, infere-se que a participação popular é definida conforme a vontade do poder executivo, dada a faculdade legal atribuída ao prefeito de definir quem compõem o colegiado.

Da falta de dados referentes à evolução urbana e da ausência de utilização de indicadores ou métricas que permitissem visualizar os resultados do andamento das políticas urbanas, infere-se que a maior parte das manifestações feitas pelos conselheiros nas reuniões eram fundamentadas em opiniões ou juízos de valor baseados em impressões pessoais. Não foram encontradas referências a indicadores ou métricas que indicassem as razões pelas quais obras ou projetos estavam sendo financiados.

Não se está discutindo a necessidade ou não dos mesmos. De fato, conforme demonstrado no gráfico 7, de alguma forma, eles atendem às finalidades definidas em lei, as quais estão relacionadas com a promoção as funções sociais da cidade. Entretanto, questiona-se a ausência de metodologia ou critérios técnicos para tomada de decisões.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos 20 anos, o município de Jacareí vem utilizando a Outorga Onerosa do Direito de Construir como ferramenta de captura de parte da mais valia obtida do mercado imobiliário, para fins de reinvestimento em políticas urbanas. Entretanto, a partir da análise dos estudos e diagnósticos que instruíram o Plano Diretor Municipal de 2003 – a Lei Complementar Municipal nº 49/2003 (JACAREÍ, 2003) – bem como os demais documentos que fundamentaram os processos legislativos das leis que regulamentam a aplicação da OODC em território municipal, percebe-se que pouca atenção foi dada pelos planejadores urbanos, legisladores e demais atores envolvidos no acompanhamento e monitoramento de indicadores de política urbana.

De fato, levando-se em consideração o período entre a elaboração do Caderno de Caracterização do Município de Jacareí (JACAREÍ, 2002), único documento encontrado pela pesquisa no qual constam dados, estudos e apontamentos acerca dos processos de urbanização em Jacareí, até a elaboração do Caderno de Leitura Técnica (JACAREÍ, 2021) e do Relatório de Monitoramento (JACAREÍ, 2022), percebe-se um hiato de 20 anos na elaboração de estudos, pesquisas e diagnósticos referentes à evolução urbana municipal.

Das informações inseridas no estudo produzido em 2002, infere-se que os processos de verticalização e de adensamento do espaço urbano não eram uma questão a ser combatida à época da instituição do Plano Diretor Municipal (JACAREÍ, 2003). Ao contrário, o documento indica que, naquele momento, recomendou-se à municipalidade a adoção de políticas que pudessem promover um maior adensamento e verticalização nas áreas do município consideradas mais aptas para tal, em razão da pré-existência de infraestrutura urbana.

Os autores apontaram, no período em que os estudos foram realizados, a baixa densidade demográfica da área urbanizada em Jacareí – segundo o estudo (JACAREÍ, 2002, p. 28-29), era de aproximadamente 40 hab/hec -, como um aspecto a ser revertido por meio do projeto de lei em discussão. O caderno apontava (JACAREÍ, 2002, p. 30) que, “da forma como o crescimento urbano (de Jacareí) vem se desenvolvendo, espalhando-se pelo território, ligado à estrutura viária existente, a tendência é uma densidade cada vez mais baixa elevando os custos urbanos”.

Das medidas recomendadas pelo documento ao poder público, todas foram incorporadas à lei aprovada pela Câmara Municipal, como a criação de um perímetro urbano e a subdivisão

da Macrozona de Destinação Urbana (MDU), com classificação das subseções com o respectivo adensamento esperado para cada uma delas.

Sobre os processos de verticalização, a indicação do diagnóstico era que o poder público o “estimulasse” (JACAREÍ, 2002, p. 29) nas áreas classificadas como adequadas. Nesse ponto, embora não haja menções à medida que deveria ser adotada para tal, entende-se que o estabelecimento de coeficiente de aproveitamento básico do solo de 1,4 para toda a MDU, com exceção do CAB de 0,8 para a Zona Especial de Várzea (ZEV), bem como a definição de um coeficiente de aproveitamento do solo máximo (CAM) apenas para as Zonas de Adensamento Preferencial 1 e 2, foi a resposta dada ao legislador à indicação disposta no texto.

Entretanto, a análise dos demais processos legislativos referentes às Leis Municipais nº 4.487/2004 e 5.867/2014, que regulamentaram o uso e ocupação do solo urbano no município, a Lei Municipal nº 4.831/2005 (JACAREÍ, 2005a), que estabeleceu o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU) e a Lei Municipal nº 4.850/2005 (JACAREÍ, 2005b), que disciplinou a aplicação da OODC em âmbito municipal não trazem dados, indicadores ou outras informações referentes a atividades de monitoramento e acompanhamento da política urbana municipal.

O art. 143, II, da Lei Complementar Municipal nº 49/2003 (JACAREÍ, 2003), estabelece que, entre as atribuições do CMHDU, está “monitorar a aplicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, analisando seus desdobramentos e registrando as novas necessidades para futuras revisões desta Lei”. Tal atribuição pressupõe a utilização de metodologia de acompanhamento e análise dos fenômenos relativos à urbanização, baseada em parâmetros e indicadores de desempenho da legislação urbanística.

Para tanto, necessário se estabelecer metodologias de coleta e sistematização de dados periodicamente, não somente no momento da revisão do plano diretor. Atualmente, já existem tecnologias da informação que possibilitam uma leitura de informações em tempo real, as quais permitiriam melhor fundamentação nos processos de tomada de decisão. Para tanto, é necessário delimitar um norte, por meio de indicadores de gestão urbana, os quais precisam ser periodicamente submetidos à leitura e análise dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento urbano.

Destaque-se que já existem experiências nacionais e internacionais em metodologias de formulação e acompanhamento de indicadores e métricas de desenvolvimento urbano, com foco na observação de metas previamente estabelecidas.

Como exemplo, podemos destacar a experiência fornecida pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), na formulação de indicadores para o atingimento dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030, pacto global do qual 193 nações são signatárias, entre elas o Brasil, e que integra a Agenda 2030 da organização para um desenvolvimento mundial sustentável e mais justo.

Entre os objetivos estabelecidos em comum acordo entre os países, está o ODS 11, referente a cidades e assentamentos humanos sustentáveis. Entre as metas do ODS estabelecidas pelo governo brasileiro, está a meta 11.7⁴⁷, a qual dispõe “até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade”.

Como indicador que demonstre o atingimento da meta, o governo brasileiro estabeleceu o acompanhamento da “proporção da área construída nas cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência” (indicador 11.7.1).

A pesquisa também indica a necessidade de aperfeiçoamento das ferramentas de participação social no acompanhamento da política urbana, as quais estão atualmente limitadas ao Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CMHDU). Conforme se verificou na legislação que conforma o colegiado, entende-se que há deficiência nos mecanismos de definição dos membros que o compõem.

Atualmente, a formação do conselho é definida em decreto, sendo seus membros nomeados pelo chefe do poder executivo municipal, o que prejudica a representatividade dos diversos segmentos que compõem a sociedade de Jacareí nos processos de acompanhamento de políticas urbanas e definição de investimentos.

Nesse ensejo, também entendemos que seria prudente que a norma que estabeleça a composição do CMHDU, para fins de garantia da transparência e representatividade, preveja a definição dos membros via processo eleitoral, de modo a evitar indicações de cunho político, as quais poderiam desviar a natureza pluralista do colegiado.

Tal representação deveria ser trabalhada não apenas do ponto de vista da definição dos membros do colegiado, como também do ponto de vista da formação técnica de seus membros por meio do oferecimento de formação qualificada. Tal medida permitiria, em tese, que os

⁴⁷ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>

conselheiros, na condição de representantes da sociedade na condução da política urbana, pudessem exercer seu papel com qualidade técnica e política.

O que a arrecadação da OODC revela sobre Jacareí

Partindo-se neste ponto para a leitura territorializada dos dados referentes à arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir pelo município de Jacareí, cumulados com os dados revelados pelos estudos Caderno de Leitura Técnica (JACAREÍ, 2021) e Relatório de Monitoramento (JACAREÍ, 2022), percebe-se que o instrumento urbanístico, do ponto de vista arrecadatório, não tem grande relevância na comparação com as demais fontes de arrecadação municipal.

De fato, da leitura dos dados referentes ao recolhimento da OODC, verifica-se que ele tem pouca participação na receita corrente municipal, estando ainda sujeito a oscilações anuais. A partir de 2017, percebe-se um aumento no volume recolhido, fato que, contudo, não pode ser entendido como uma tendência de aquecimento do mercado imobiliário local.

Importante ressaltar, neste ponto, que, a despeito das indicações constantes do Caderno de Caracterização de 2002 (JACAREÍ, 2002), o qual alertava para os riscos urbanísticos da expansão urbana desordenada, a mancha urbana seguiu crescendo, conforme se verificou a partir do número de novos loteamentos identificados entre 2002 e 2020 pelos estudos municipais realizados em 2021, num total de aproximadamente 6.700 novos lotes lançados no mercado. A figura 11 ressalta a expansão urbana no período, comparando a área urbanizada de 2002 com 2020.

Da mesma forma, pelos dados referentes à densidade líquida verificada nas unidades de planejamento no quadro 10, percebe-se que a área urbanizada de Jacareí segue pouco densa. A unidade de planejamento central, a região mais densa da cidade, conforme os últimos dados do IBGE, apresenta densidade líquida de 61,04 hab/hec, enquanto a densidade máxima projetada para a região é de 600 hab/hec, segundo o PD Municipal.

Importante ressaltar que o legislador de 2003 incluiu no perímetro urbano grandes áreas ainda não urbanizadas. Atualmente, conforme cálculos realizados pelo Programa ArcGis, somente 51% do território de Jacareí inserido dentro do perímetro urbano está urbanizado, o que demonstra uma grande porção territorial ainda passível de parcelamento. Ou seja, se existia em 2002 uma preocupação dos planejadores em otimizar a infraestrutura existente e evitar o

espraiamento, parece-nos contrassenso incluir grandes glebas de terra em área urbana. Entretanto, foi o que ocorreu.

A despeito disso, os dados espacializados da arrecadação da OODC demonstram que a verticalização do solo em Jacareí é fenômeno que ocorre em determinados bairros, mas o mesmo não está ligado ao adensamento urbano. Grandes empreendimentos habitacionais vêm sendo erigidos em bairros localizados nas Zonas de Adensamento Preferencial 2, porém sem grandes pagamentos de OODC.

Tal situação se verifica em razão da própria fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir, o qual, como vimos, segue linha de raciocínio adotada em fórmulas de cálculos estabelecidas em outros municípios. O cálculo leva em consideração o valor venal do terreno, conforme a planta genérica de valores da prefeitura, além do total de área computável adicional a ser construída.

Como Jacareí ainda conta com grandes terrenos ainda não edificados localizados em regiões menos próximas da área central, entende-se que o baixo custo de aquisição de terrenos, aliado à pequena proporcionalidade de área computável construída, contribui para o volume pouco expressivo de Outorga Onerosa devida nessas regiões.

Nesse ponto, importante destacar o estudo realizado por Leite (2019), no qual destaca o contexto histórico em que o instituto jurídico do solo criado, matriz do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir, foi introduzido no debate nacional na década de 1970, ocasião em que a visão urbanística acerca da possível cobrança pelo solo criado se contrapôs à visão arrecadatória. O paradigma utilizado à época para fins de discussão sobre a introdução do solo criado foi o município de São Paulo, o qual já apresentava altos índices de verticalização e disputa por solo urbano bem localizado.

Ou seja, o contexto em que o instituto do solo criado foi debatido é diverso daquele verificado em Jacareí, onde, conforme apontava o Caderno de Caracterização de 2002, revelava-se processo de expansão urbana e de horizontalização, dado os grandes estoques de terra urbanizável disponíveis (JACAREÍ, 2002).

Por outro lado, os dados regionalizados do recolhimento da OODC em Jacareí sugerem que em duas unidades de planejamento localizadas na Região Leste da cidade há tendência de verticalização, caso o ritmo de produção de novas unidades habitacionais permaneça nos próximos anos. Nas UPs E1, onde se encontra o bairro Villa Branca, e E3, onde está o bairro Jardim Califórnia, percebe-se um maior número de construção de condomínios habitacionais

verticais, associados a um maior volume de arrecadação de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Tal dado faz supor que, nesses dois bairros, os quais estão localizados próximos ao limite de Jacareí com a vizinha São José dos Campos e com metro quadrado mais valorizado em relação a outras regiões da cidade, existe maior disposição do mercado imobiliário em construir em lotes menores e, conseqüentemente, passíveis de maior arrecadação de OODC, para o posterior lançamento de novas unidades habitacionais verticais.

O raciocínio aqui é que, se os agentes econômicos estão empreendendo recursos na edificação de condomínios verticais mesmo que mediante o pagamento de maior volume de Outorga Onerosa, entende-se que existe maior expectativa de lucro nessas localidades.

A inferência pode ser feita por meio do número de unidades habitacionais lançadas ou em fase de construção nas localidades e o custo metro quadrado relativamente valorizado, na comparação com as demais regiões da cidade, levando-se em consideração o valor venal do metro quadrado definido na planta genérica de valores do município.

Tal situação impõe a necessidade de observação por parte dos planejadores urbanos, dado que, em regiões em que se verifica maior investimento do mercado imobiliário na construção de unidades verticalizadas, o poder público será chamado em algum momento a adequar a infraestrutura urbana ao contingente populacional adicional.

Ressalta-se ainda que, dada a proximidade dos dois bairros com São José dos Campos, é possível que as novas unidades habitacionais construídas ou em construção nas localidades também sirvam ao mercado consumidor da cidade vizinha, aumentando os deslocamentos de contingentes populacionais entre as duas cidades, gerando maior pressão sobre o sistema viário local. Essas são, no entanto, suposições que precisam ser acompanhadas e confirmadas por dados estatísticos de adensamento local, mobilidade urbana e disponibilidade de espaços públicos.

Em estudo acerca da dinâmica de novas centralidades no tecido urbano, como é o caso dos dois bairros, dada a expectativa de adensamento para os próximos anos, corroboramos com o pensamento de Campos Filho (2003), o qual ressalta a necessidade de se adequar o planejamento urbano na escala do bairro, de modo a se minimizar possíveis externalidades negativas. Necessário, nesse sentido, planejar as áreas em processo de adensamento, em termos do sistema de mobilidade urbana, da oferta de espaços públicos à fruição e de áreas destinadas ao comércio e serviços.

Nesse sentido, importante destacar que, embora a Outorga Onerosa do Direito de Construir não se constitua em Jacareí, em termos de volume financeiro, como instrumento significativo de arrecadação aos cofres municipais, ela pode servir para apontar tendências de urbanização em determinadas regiões do município, ao indicar as áreas em que o processo de verticalização e de possível adensamento esteja acontecendo, mesmo que de forma incipiente.

Nesse sentido, mesmo que a OODC não corresponda a um volume significativo de recursos para o Tesouro Municipal, eventuais mudanças nas tendências econômicas e urbanísticas podem alterar tal realidade. Nesse sentido, é recomendável que já exista no âmbito municipal normas que regulamentem eventuais processos de adensamento e verticalização, como já apontaram Cymbalista e Santoro (2006), em leitura à qual este autor corrobora.

Além de fonte de recursos, os processos de gestão e arrecadação da OODC também têm potencial de servir à formação de um banco de dados municipal sobre os processos de urbanização. Dessa forma, entendemos que o instrumento urbanístico pode auxiliar o administrador público na importante atividade de leitura territorial e posterior tomada de decisões acerca de eventuais externalidades negativas resultantes de um adensamento desproporcional à infraestrutura urbana disponível.

REFERÊNCIAS

- ABDAL, Alexandre. *et al.* Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. **Cadernos MetrÓpole**, v. 21, n. 44, p. 145-168, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4407>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade humana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. **Direito urbanístico aplicado**: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017.
- AZEVEDO, Heloísa. *et al.* **Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano**: uma análise da sua implantação no Distrito Federal. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3111> . Acesso em: 04 jan. 2023.
- BATISTELA, Marcos. Plano diretor e conformidade da legislação urbanística. *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro (Org.). **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 227-247.
- BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de lei nº 775, de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/182231>. Acesso em: 2 set. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 maio 2022.
- CABRAL, Helane C. M., Marcos. Solo criado e o direito de construir. *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro (Org.). **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. P. 175-201.
- CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Reinvente seu bairro**: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. 2. Ed. São Paulo: Editora 34, 2003.
- CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. *In*: COSTA, Marco Aurélio (Org.) **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=28583&catid=394&Itemid=406 Acesso em: 29 jan. 2023.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

COSTA, José Maria da. **Solo criado**. São Paulo: Migalhas, 2014.

CYMBALISTA, Renato *et al.* A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, 2007.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Entre a regulação e a arrecadação: a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil. *In*: SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS, 2006. Univ. São Judas: São Paulo, 2006.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (EMPLASA). **Sistema de informações metropolitanas**. São Paulo: EMPLASA. Disponível em: <https://uit.emplasa.sp.gov.br/Mapa?contexto=uits> Acesso em: 20 out. 2021.

FERNANDES, Edesio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681> . Acesso em: 26 jun. 2021.

FERREIRA, Antônio Rafael Marchezan. Os movimentos sociais como fontes do direito urbanístico na ordem jurídica plural contemporânea. *In*: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Índice FIPEZAP+**. São Paulo, FIPE. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FUNDAÇÃO SEADE. **Pesquisa Seade Municípios**: 2019. 2019. São Paulo: Fundação Seade. Disponível em: <https://municipios.seade.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FURTADO, Fernanda. *Et al.* Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., Belém, 2007. **Anais...**, Belém, 2007. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1049> . Acesso em: 25 jun. 2021.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. **A outorga onerosa do direito de construir**: da política urbana na Constituição Federal à outorga onerosa do direito de construir no município de Itapema/SC. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GUIMARÃES, Angélica. A ordem jurídica urbana e o direito à cidade: uma leitura crítica sob o olhar da constituição federal de 1988. *In*: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito**

urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17. Ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HUMBERT, George Louis Hage. **Função social das cidades**: conteúdo jurídico. [s.l.]: Editora, 2015. [E-book Kindle].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas da população 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728> Acesso em: 27 set. 2022.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. **Caderno de Caracterização**: Plano Diretor de Ordenamento Territorial, 2002.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. **Caderno de Leitura Técnica**: diagnóstico de Jacareí de 2003 a 2020, 2021. Disponível em: <https://jacarei.sp.gov.br/docs/caderno-tecnico.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. Lei Complementar Municipal nº 49, de 12 de dezembro de 2003. Institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí, nos termos do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Boletim Municipal**, Jacareí, 2003. Disponível em <https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/PLANO-DIRETOR-LEI-COMP.49.pdf> Acesso em: 4 abr. 2022.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 4.850, de 7 de janeiro de 2005. Estabelece as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e dá outras providências. **Boletim Municipal**, Jacareí, 2005a. Disponível em <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L48502005.html> Acesso em: 4 abr.2022.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 4.831, de 7 de janeiro de 2005. Cria o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CMHDU, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e dá outras disposições. **Boletim Municipal**, Jacareí, 2005b. Disponível em: <http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L48312005.html>. Acesso em: 4 abr. 2022.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 5.867, de 1 de julho de 2014. Dispõe sobre uso, ocupação e urbanização do solo do Município de Jacareí, e dá outras providências.

Boletim Municipal, Jacareí, 2014. Disponível em

<http://legislacao.jacarei.sp.gov.br:85/jacarei/images/leis/html/L58672014.html> Acesso em: 4 abril 2022.

JACAREÍ. Prefeitura Municipal. **Relatório de Monitoramento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial**: 2003 a 2021, 2022. Disponível em:

<https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/RELAT%C3%93RIO-DE-MONITORAMENTO.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4. Ed. Paris: Éditions Anthropos. 2000). Primeira versão: início – fev. 2006.

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **A outorga onerosa do direito de construir, entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória**: o caso de São Paulo. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25112019-181927/pt-br.php>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Função social do planejamento urbano. *In*: MOURA, Emerson Affons da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo Torres; MOTA, Maurício Jorge Pereira da (Coord.). **Funções sociais da cidade**: teoria e espécies à luz da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2020.

NADALIN, Vanessa Gapriotti; IGLIORI, Danilo Camargo. **Evolução urbana e espraiamento na região metropolitana de São Paulo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2167/1/td_1481.pdf Acesso em: 3 jan. 2023.

NONATO, Domingos do Nascimento; DIAS, Daniella Maria dos Santos; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Participação popular como prevista no Estatuto da Cidade: o que a jurisprudência revela? *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro (Coord.). **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Outorga onerosa do direito de construir (“solo criado”) aplicação e controle *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro (org.). **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. Pp. 249-269.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: 2010. Brasília: PNUD. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 17 out. 2021.

RESCHILIAN, Paulo Romano. Políticas de habitação de interesse social e a expressão da segregação socioespacial: evidências no município de São Sebastião. *In*: VÉRAS, Maura Pardini Bicudo (Org.). **Desigualdades urbanas: algum marco conceitual?** Desigualdades Urbanas, Segregação, Alteridade e Tensões em Cidades Brasileiras. São Paulo: Paco Editorial, 2018. p. 41-60.

REZENDE, Vera F. *et al.* A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado, uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, 2009.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 37, n. 4, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 5 mar. 2022

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1991.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Decreto n. 18.327, de 1 de novembro de 2019. Regulamenta a Lei Complementar n. 612, de 30 de novembro de 2018, que "(Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos e dá outras providências)", quanto aos procedimentos relativos à concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir. **Diário Oficial**, São José dos Campos, 2019. Disponível em: https://www.sjc.sp.gov.br/media/94225/18327_outorgaonerosa.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências. **Diário Oficial**, São Paulo, 1986. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10209-de-09-de-dezembro-de-1986/consolidado>. Acesso em: 2 set. 2022.

SCHERER, Clauber Eduardo Marchezan.; AMARAL, Pedro Vasconcelos Maia do. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, p. 1–25, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. 2. ed. São Paulo: Editora Mackenzie e Romano Guerra Editora, 2014.

SOTTO, Débora. A participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. *In*: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito**

urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole**: a verticalização em São Paulo. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 233-251.

TEBALDI, Cristiano Dias. **Outorga onerosa do direito de construir**: um estudo de caso sobre Niterói. Rio de Janeiro: Lumen Jureis, 2021.

TREGENNA, Fiona. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 3, p 433-466, 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23601756> . Acesso em: 29 jan. 2023.

WRI BRASIL. **O que é Outorga Onerosa do Direito de Construir e como ela ajuda a tornar as cidades mais justas e sustentáveis**. 20 ago. 2019. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-como-ela-ajuda-tornar-cidades-mais#:~:text=A%20Outorga%20Onerosa%20do%20Direito%20de%20Construir%20nada%20mais%20%C3%A9,pagamento%20de%20uma%20contrapartida%20financeira>. Acesso em: 27 set. 2022.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998.