

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**A EFICÁCIA DO IPTU PROGRESSIVO COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO:  
A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ASSIS, SP**

**ROBERTO DE ALMEIDA FLOETER**

SÃO CARLOS  
2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**A EFICÁCIA DO IPTU PROGRESSIVO COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO:  
A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ASSIS, SP**

**ROBERTO DE ALMEIDA FLOETER**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva

SÃO CARLOS

2007

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

F628ei

Floeter, Roberto de Almeida.

A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano : a experiência do município de Assis, SP / Roberto de Almeida Floeter. -- São Carlos : UFSCar, 2009.

126 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2007.

1. Planejamento urbano. 2. Imposto predial e territorial urbano (IPTU). 3. Políticas públicas. I. Título.

CDD: 711 (20<sup>a</sup>)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**ROBERTO DE ALMEIDA FLOETER**

Dissertação defendida e aprovada em 29/11/2007  
pela Comissão Julgadora

---

Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva  
Orientador (DECiv/UFSCar)

---

Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo  
(UNESP - Pres. Prudente)

---

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski  
(DECiv/UFSCar)

---

Prof. Dr. Archimedes Azevedo Raia Jr.  
Presidente da CPG-EU

*Dedico este trabalho à memória do amigo  
Antonio da Costa Santos,  
covardemente assassinado na  
luta em busca de uma cidade justa.*

## **AGRADECIMENTOS**

A execução deste trabalho contou com o interesse de várias pessoas, porém, sem a colaboração e o apoio de algumas delas, ele não se viabilizaria. Por este motivo gostaria de externar-lhes a minha singela homenagem e meus agradecimentos.

À minha esposa e companheira de sempre, Rosa Maria, aos meus filhos Guilherme e Frederico que não pouparam esforços por esta causa, acompanhando de perto os passos e os tropeços, cuja convivência já é por si motivo de prazer e estímulo.

Ao Professor Dr. Ricardo Siloto da Silva, pelo seu profissionalismo como orientador, instigando-me às leituras e ao amadurecimento de questões fundamentais para o desenvolvimento do trabalho, pela amizade e confiança que me foi depositada, meus mais sinceros agradecimentos.

Aos Professores Everaldo Santos Melazzo e Amilton Amorim, pelas recomendações e apontamentos em algumas questões do trabalho.

Aos Professores Luiz Nigro Falcoski e José Francisco, pela indicação das falhas e pelos caminhos apontados no exame de qualificação.

A todos os professores, funcionários e colegas da pós-graduação pelo convívio e amizade que construímos nesta jornada.

Aos funcionários dos Departamentos de Tributação e Cadastro da Secretaria da Fazenda, como também do Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Obras da Prefeitura Municipal de Assis, pela ajuda sempre providencial.

Minhas desculpas para todos aqueles que posso não ter citado aqui, mas de quem guardo com carinho as suas valiosas colaborações.

*Numa economia capitalista, os impostos não são um simples método de pagamento pelos serviços públicos e governamentais: são também o instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva.*

Liam Murphy e Thomas Nagel, 2005

## RESUMO

O trabalho relata a pesquisa da aplicação da progressividade no tempo sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano dos lotes vagos nas cidades brasileiras, denominado de IPTU Progressivo ocorrido no Município de Assis (SP) durante o período de 1977 a 2006. O processo de urbanização e crescimento urbano que passou a ocorrer com mais intensidade no País a partir do final dos anos 40 e cuja dinâmica não poupou distinções em sua escala geográfica (metrópoles, cidades médias, cidades de pequeno porte), contou com a presença dos principais agentes sociais, econômicos e políticos envolvidos no processo de produção e comercialização do espaço urbano, o qual deixou algumas características marcantes nas cidades brasileiras como a abertura indiscriminada de novos loteamentos, a expansão sem limites da malha urbana, a precariedade das moradias populares, a periferização da pobreza e a permanência de uma grande quantidade de áreas e lotes vagos que foram taticamente deixados vagos a espera dos investimentos públicos e de suas valorizações imobiliárias. Mostra a luta que foi realizada nos últimos quarenta anos, por setores organizados da sociedade pela realização da reforma urbana e pela introdução de vários mecanismos e instrumentos como o IPTU Progressivo na Constituição Federal. O caso do Município de Assis (SP), ganha relevância, pois em 1977 a cidade implantou um modelo de cobrança da progressividade no tempo no IPTU dos lotes vagos, tornando o mesmo um eficaz instrumento de arrecadação e planejamento urbano. O IPTU e a progressividade foram transformados em um importante instrumento de política urbana, no combate as iniquidades fiscais, na melhoria e na distribuição de benefícios e riquezas à população. Infelizmente, a descontinuidade política na administração municipal local e as pressões políticas vindas dos setores ligados aos proprietários fundiários urbanos, descaracterizam o modelo e transformaram o IPTU em um mero instrumento de arrecadação, sem qualquer menção as suas características de combate à especulação imobiliária e ao Estatuto da Cidade.

## ***ABSTRACT***

The research at issue broaches the application of progressive escalation in the County Real Property Tax (IPTU) of empty lots in Brazilian towns, the so-called Progressive IPTU collected in the county of Assis (SP) from 1977 to 2006. The urbanization and urban growth process which speeded up in Brazil from 1940 on and whose dynamics did not make any difference concerning geographical scales (large cities, average towns, small villages) reckoned upon the help of the main social, economical, and political agents involved in the production and sale process of the urban space, which left some distinguishing marks on Brazilian cities and towns such as the indiscriminate opening of new property developments, the boundless expansion of urban space, the precarious condition of low-cost dwellings, the banishment of the needy to the poor outskirts of cities and towns and the great amount of urban areas and lots left empty waiting for public investments and its following appreciation in value. One shows the considerable effort expended along the last forty years by organized sectors of society in favor of an urban reform and the introduction of various devices and means such as the Progressive IPTU into the Federal Constitution. The county of Assis (SP) is a remarkable case, for in 1977 it introduced a tax collection model to progressively levy county real property tax on empty lots, making it an effective means to achieve urban tax collection and planning. IPTU and its progressive quality became an important urban policy device in order to fight tax iniquities, to improve and to provide benefits and wealth to the population. Unfortunately, political changes effected in the county administration and political pressure put on by sectors linked to urban real property owners defaced that model and changed IPTU into a mere tax collection device, without pointing out its importance as a means to fight real property speculation and the implementation of the County Bylaws.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Perímetro enfiteutico da Igreja em Assis .....	74
FIGURA 2 - Localização do município de Assis .....	77
FIGURA 3 - Assis: Eixo de ligação entre a Estação Ferroviária e o Patrimônio Inicial ....	80
FIGURA 4 - Localização dos primeiros loteamentos .....	81
FIGURA 5 - Área urbana de Assis em 1946 .....	82
FIGURA 6 - Evolução urbana de Assis .....	84
FIGURA 7 - Localização das zonas urbanas de acordo com a Lei nº 211/52 .....	86
FIGURA 8 - Indicadores da Exclusão e da Inclusão Social de Assis/SP .....	93
FIGURA 9 - Área urbana de Assis, em 1970 .....	94
FIGURA 10 - Artigo do Jornal “Voz da Terra” .....	96
FIGURA 11 - Lotes vagos existentes em 1982, em Assis/SP .....	100
FIGURA 12 - Evolução da arrecadação do IPTU (US\$) – PMA. ....	102
FIGURA 13 - Valor médio de IPTU por imóvel (R\$), em Assis. ....	103
FIGURA 14 - Valor Venal - Boleto de Cobrança. ....	104
FIGURA 15 - Participação do IPTU na receita corrente do município .....	107
FIGURA 16 - Setores Cadastrais de Assis .....	109
FIGURA 17 - Vazios Urbanos .....	112

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Código Tributário Nacional – Base Legal do IPTU .....	60
QUADRO 2 - Alterações da EC nº 29/00 .....	64
QUADRO 3 - Instrumentos de gestão urbana utilizados pelo município de Assis .....	71
QUADRO 4 - Instrumentos de gestão urbana do município de Assis .....	72
QUADRO 5 - Território e População de Assis .....	78
QUADRO 6 - Indicadores Sociais de Assis .....	78
QUADRO 7 - Indicadores Econômicos de Assis .....	78
QUADRO 8 - Mercado de Trabalho em Assis .....	79
QUADRO 9 - Dados sobre a arrecadação do IPTU em Assis (em milhões de reais) .....	106
QUADRO 10 - Participação do IPTU na Renda Corrente .....	108
QUADRO 11 - Assis: Transferências de Recursos Governamentais – Receita Corrente (em milhões R\$) .....	108
QUADRO 12 - Imóveis existentes (ano base 2006) .....	109
QUADRO 13 - Quantidades de Lotes Vagos/Metragem por Setores .....	110
QUADRO 14 - Distribuição Fundiária dos Lotes Vagos .....	110
QUADRO 15 - Glebas Urbanas (ano base 2006) .....	111
QUADRO 16 - Dados Comparativos (ano base 2000) .....	113
QUADRO 17 - Arrecadação do IPTU (R\$ mil a preços correntes) .....	113
QUADRO 18 - Arrecadação IPTU <i>per capita</i> – 2001 .....	114
QUADRO 19 - Arrecadação IPTU <i>per capita</i> - 2004 .....	114
QUADRO 20 - Unidades Cadastrais dados Comparativos .....	114
QUADRO 21 - Arrecadação de ICMS (R\$ mil – a preços correntes) .....	115

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - Distribuição da população no Brasil .....	25
TABELA 2 - Crescimento populacional de Assis – Ano base 2000 .....	75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
AELO	- Associação de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo
ANC	- Assembléia Nacional Constituinte
ANSUR	- Associação Nacional do Solo Urbano
AUOP	- Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritária
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CBIC	- Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCJR	- Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CDCMAM	- Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CDUI	- Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CECAP	- Companhia Estadual de Casas Populares
CEDAP	- Centro de Documentação e Apoio à Pesquisa
CEI	- Comissão Especial de Investigação
CEIC	- Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CURA	- Comunidade Urbana para Renovação Acelerada
DER	- Departamento de Estradas e Rodagens
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	- Fórum Nacional do Movimento pela Reforma Urbana
IAB	- Instituto de Arquitetos do Brasil
IBAM	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	- Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ITU	- Imposto Territorial Urbano
MNRU	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MUNIC	- Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PGV	- Planta Genérica de Valores
PMU	- Pesquisa Municipal Unificada
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PSP	- Partido Social Progressista
PT	- Partido dos Trabalhadores
SEADE	- Sistema Estadual de Análise de Dados
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIG	- Sistema de Informações Geográficas
SIMESPP	- Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas
SRF	- Secretaria da Receita Federal
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUPURB	- Superintendência da Política Urbana
UNESP	- Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL – 1930 / 1980 .....	20
2.1 A Relação Estado-Urbano no Brasil .....	20
2.2 Urbanização Acelerada .....	24
2.3 O Agravamento do Quadro Urbano .....	26
2.4 Os Loteamentos Periféricos .....	28
2.5 Os Vazios Urbanos .....	32
3 A LUTA PELA REFORMA URBANA .....	35
3.1 As Primeiras Idéias .....	35
3.2 A Cidade do Autoritarismo .....	38
3.3 Função Social da Propriedade .....	45
3.4 O Movimento pela Reforma Urbana .....	47
3.5 A Constituição Federal de 1988 .....	49
3.6 Estatuto da Cidade .....	53
4 EM BUSCA DO IPTU PROGRESSIVO .....	58
4.1 O Aspecto Legal do IPTU .....	58
4.2 As Principais Características do IPTU .....	65
4.3 O Papel e a Função do IPTU Progressivo .....	67
5 O IPTU COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA EM ASSIS .....	73
5.1 Histórico do Município de Assis .....	73
5.2 Dados Gerais sobre o Município de Assis .....	76
5.3 O Processo de Expansão Urbana em Assis .....	79
5.4 A Incorporação das Novas Idéias Urbanísticas na Cidade .....	85
5.4.1 O Imposto Territorial Urbano de 1952 e as alíquotas diferenciadas .....	87
5.4.2 O Imposto Territorial Urbano em 1977 e a progressividade no tempo .....	97
6 A SITUAÇÃO ATUAL DA GESTÃO DO IPTU EM ASSIS .....	105
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	116
8 REFERÊNCIAS .....	118

# 1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização que passou a ocorrer, com mais intensidade no País a partir do final da década de 1940, foi o principal indutor do intenso processo crescimento urbano das cidades. Este processo, como diz Corrêa (1993), tem a participação dos principais agentes sociais que atuam nas cidades, “os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos”.

A incipiente oferta de habitações sociais, e o aumento da demanda por locais de moradia, durante este processo de urbanização, levaram ao surgimento das periferias, que passaram a serem majoritariamente os locais de moradia destes novos habitantes das cidades. Estas áreas estavam localizadas nas franjas urbanas das cidades, em locais distantes da área considerada como central e em geral desprovidas dos serviços de infra-estrutura e dos serviços urbanos de que a população necessita.

Este processo de crescimento urbano das cidades ficou marcado, também, pela ocorrência do fenômeno dos chamados “vazios urbanos”. Com referência às glebas não loteadas, porém inseridas na malha urbana que na maioria das vezes já possuíam os serviços de infra-estrutura urbana instalados, e que foram taticamente deixadas vazias pelos empreendedores urbanos. Outra marca foi à excessiva quantidade de lotes urbanos que permaneceram vagos e retidos por seus proprietários, à espera das futuras valorizações imobiliárias que poderiam ocorrer através da realização de investimentos públicos nas áreas onde estão localizados.

A ausência de políticas públicas por parte do Estado fez com que os seus principais agentes, deixassem de intervir neste processo, o que acabou favorecendo o surgimento de áreas densamente povoadas, localizadas em sua grande maioria nas periferias das cidades. Estas áreas eram totalmente carentes das redes de infra-estruturas essenciais, enquanto que, outros locais já servidos por estas redes continuavam sem ocupação urbana, encarecendo o custo dos serviços públicos e principalmente do transporte coletivo. Esta situação tornava evidente a falta de planejamento urbano que tomou conta da maioria das cidades brasileiras ao longo dos últimos cinquenta anos, mas havendo uma forte predominância dos interesses do capital imobiliário.

A pesquisa procura mostrar como a sociedade reagiu a esta situação, apresentando alguns instrumentos que poderiam auxiliar no combate ao processo de retenção especulativa que se fazia com a terra urbana, através da utilização do instrumento IPTU progressivo.

A progressividade é aplicável em todos os impostos, no caso do IPTU também é possível através da variação das alíquotas, levando em consideração a base de cálculo do imposto e a capacidade econômica do contribuinte, podendo ser fiscal e extrafiscal.

A utilização da extrafiscalidade no IPTU é feita quando existe uma imposição fiscal da progressividade sobre as alíquotas que incidem nos lotes vagos, tornando uma maneira de punir os proprietários que estão retendo lotes vagos sem dar alguma utilização social aos mesmos. O seu objetivo é combater o elevado número de imóveis urbanos vagos que existentes nas cidades brasileiras, compreendendo, tanto as unidades residenciais como os lotes, de continuarem sendo retidos por seus proprietários.

A proposta foi apresentada oficialmente em 1963, durante o histórico “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, que foi realizado em Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, no qual surgiram as propostas para a elaboração de um anteprojeto de Lei de Reforma Urbana e da criação de uma Superintendência da Política Urbana (SUPURB), a qual iria estabelecer as diretrizes e a coordenação do Plano Nacional Territorial.

A cobrança da progressividade no IPTU dos lotes vagos foi transformada em uma das principais bandeiras de luta pelos diversos movimentos sociais que surgiram no Brasil pela realização da Reforma Urbana, e também foi objeto de discussões e debates envolvendo técnicos, políticos, juristas e entidades da sociedade civil ao longo destes anos.

Apesar de, na sua origem, visar à problemática das grandes cidades e das metrópoles, onde a retenção especulativa dos lotes vagos se dava em uma escala muito maior, com muito mais intensidade, a proposta se espalhou e foi adotada em algumas cidades de porte médio. A tentativa de transformar o IPTU em um instrumento de regulação urbanística enfrentava e ainda enfrenta uma forte resistência por parte dos setores mais conservadores da sociedade, os grandes proprietários fundiários, os empreendedores e os especuladores urbanos, e também ainda algumas parcelas do Poder Judiciário.

Esta pesquisa selecionou a cidade de Assis, no Estado de São Paulo, porque a mesma já vem utilizando ao longo de sua história político-administrativa, desde a década de 1950, de alíquotas diferenciadas na cobrança do IPTU para os lotes vagos existentes nos setores da cidade, e no final da década de 1970, teve a ousadia política de implantar a

chamada “progressividade no tempo” sobre as alíquotas que incidem sobre o IPTU dos lotes considerados vagos.

Assis apresenta algumas particularidades, como o fato de possuir uma significativa parcela de sua área urbana, sob o regime da enfiteuse, oriunda da doação de 80 alqueires de terras que foi realizada por seu proprietário em benefício da Igreja Católica, para a construção de uma capela em devoção a uma graça alcançada. Isto continua fazendo com que, todas as transações onerosas realizadas com os imóveis que estão localizados dentro deste perímetro enfiteutico na cidade, realizem o pagamento do “laudêmio” à Igreja.

Outra particularidade foi que a cidade passou a partir da década de 1930, a concentrar um grande contingente de funcionários públicos, com a instalação das unidades administrativas e de manutenção de locomotivas da Estrada de Ferro Sorocabana, que passaram a empregar e transferir para Assis um grande número de trabalhadores, com as mais diversas qualificações profissionais, tornando a cidade um importante centro ferroviário.

O término da Segunda Guerra, a redemocratização do Estado Novo em 1945 e a realização de eleições para diversos cargos políticos no País em 1947 fizeram com que Assis, por conta da política populista ganhasse importância a partir daquele momento, motivada pela existência do elevado número de eleitores, principalmente de funcionários públicos na cidade. Esta situação fez com que, durante a década de 1950, a cidade passasse a receber diversos e importantes investimentos públicos, tanto em obras como na instalação de vários órgãos ligados à administração estadual, destacando a Divisão do Departamento de Estradas e Rodagens (DER - 7) a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis, que foi o primeiro Campus avançado da Universidade de São Paulo no interior do Estado.

O golpe militar em 1964 pôs fim a este processo, quando realizou mudanças nos critérios que estabeleciam as dinâmicas regionais o que fez com que Assis perdesse a sua liderança para outras cidades da região como, Marília e Presidente Prudente.

O fato de Assis concentrar um grande número de funcionários públicos, principalmente de ferroviários, que possuíam uma representação sindical mais organizada, transformou a cidade em foco de oposição política ao novo regime, principalmente com relação à política econômica, que passou a impor um forte arrocho salarial a estes trabalhadores.

A modernização da agricultura a partir de 1960, com a introdução de novas culturas, a utilização de máquinas e equipamentos e de insumos agrícolas na região, junto com as mudanças ocorridas na legislação trabalhista, contribuíram para a migração campo –

cidade, que somada à atração representada pela industrialização, levou a um incremento mais significativo na população das cidades de maior porte.

Em Assis, este movimento de modernização do campo provocou um êxodo rural em direção à cidade, mostrando o seu mais conhecido subproduto, que é o trabalhador “bóia-fria”. Essa população migrante foi acolhida na cidade, na área conhecida como “Três Porteiras”, constituída por vários bairros desprovidos das redes de infra-estrutura e serviços urbanos, onde o valor do lote e as facilidades de pagamento foram determinantes para a escolha e permanência no local. Esta região, por falta de investimentos públicos e políticas sociais se transformou ao longo dos anos em um dos bolsões de miséria e exclusão social detectados na cidade.

Durante as décadas de 1970 a 1990, houve um intenso processo de abertura de novos loteamentos na cidade, incentivando a atividade especulativa sobre os lotes urbanos, pois para muitos de seus compradores, os mesmos representavam uma opção de reserva financeira contra o processo inflacionário de nossa economia.

A solução encontrada pela administração municipal para enfrentar o problema da retenção especulativa de lotes vagos na cidade foi introduzir no IPTU a progressividade no tempo sobre as alíquotas dos lotes que permanecessem vagos e de posse do mesmo proprietário por mais de dois anos.

O processo político local, nos últimos cinquenta anos foi caracterizado por uma alternância no poder municipal, entre grupos políticos rivais. Fato que tornava difícil a efetivação de qualquer proposta de planejamento urbano na cidade, pois havia sempre uma forte pressão política partindo dos grupos que tinham seus interesses econômicos ligados às atividades imobiliárias e especulativas na cidade.

Esta situação prejudicava os resultados da gestão do IPTU Progressivo, pois vários Prefeitos deixaram de reajustar os valores constantes na Planta Genérica de Valores, temendo enfrentar um desgaste político.

O objetivo desse trabalho é contribuir para ampliar os estudos e o entendimento sobre este instrumento de política urbana, que é a cobrança IPTU Progressivo sobre os lotes vagos existentes nas cidades brasileiras, cuja aplicação continua gerando polêmica, como ficou demonstrada em São Paulo e Porto Alegre que, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, implantaram este instrumento e encontraram forte reação contrária por parte do Judiciário.

A pesquisa procurou identificar e sistematizar as informações trazendo à discussão as condições em que se deu a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano

com suas alíquotas progressivas no tempo na cidade de Assis, buscando analisar a sua eficácia enquanto instrumento de arrecadação e planejamento urbano na cidade.

A metodologia utilizada para realizar o trabalho, consistiu em procurar conhecer quais os municípios paulistas estavam utilizando o instrumento da progressividade no IPTU, consultando as fontes disponíveis como, as informações da Pesquisa, Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Municipal Unificada, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), as quais disponibilizam informações dando conta que a cidade de Assis era uma das que utilizavam o IPTU progressivo. Foi realizada também uma pesquisa bibliográfica bem como a leitura de diversos materiais produzidos cientificamente sobre a problemática, formando um quadro teórico, técnico e metodológico acerca do tema. Foram realizadas visitas em diversos órgãos públicos e entidades na cidade de Assis como, na Prefeitura Municipal, com a finalidade de obter dados, informações cadastrais e financeiras sobre a cobrança e a arrecadação do IPTU. Na Câmara Municipal dos Vereadores foi realizada uma pesquisa na legislação municipal que sobre a cobrança da progressividade no IPTU e as possíveis modificações que poderiam ter ocorrido na legislação, no Centro de Documentação e Apoio à Pesquisa (CEDAP) no Campus local da Unesp para consultar o material jornalístico que havia sido produzido pelos veículos de informação da cidade, a respeito das discussões políticas que ocorreram com relação às discussões e implantação do IPTU Progressivo.

Infelizmente a ausência de um sistema de arquivamento de documentos públicos referentes as gestões municipais, por parte dos diversos órgãos da administração municipal fez com que a consulta de alguns dados se dessem através de outras fontes como a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Durante o período da pesquisa, o autor participou de diversos seminários que abordavam assuntos relacionados à pesquisa e à problemática fundiária das cidades e da valorização da terra urbana, o Seminário “Solo Criado: Balanços e Perspectivas”, realizado em São Paulo, nos dias 3 e 4 de outubro de 2005 na Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Seminário e curso sobre “Política Fundiária Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra”, realizado também na cidade de São Paulo, nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2006 na Fundação Getúlio Vargas, ambos organizados pelo Lincoln Institute of Land Policy e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Pólis.

A hipótese do trabalho estava em procurar verificar como um instrumento polêmico como era o IPTU progressivo encontrou condições de ser implantado na cidade de Assis, mostrar se nos últimos trinta anos o mesmo contribuiu para a diminuição no número de lotes vagos na cidade e causou um impacto na arrecadação fiscal do IPTU e revelando a sua eficácia no Planejamento Urbano da cidade.

Nossa pesquisa conduziu à percepção de que no caso de Assis, a implantação da progressividade no tempo no IPTU dos lotes vagos se deu pela vontade política de alguns administradores municipais, e pela orientação técnica e política de suas equipes que mostraram a importância da utilização deste instrumento, fazendo com que os administradores municipais rompessem pelo menos em um determinado a aliança perfeita que existia segundo Maricato (2006a), entre os interesses dos especuladores urbanos com as administrações municipais na cidade para implantar um novo tipo de gestão para o IPTU.

O trabalho foi estruturado em seis capítulos, nos quais foram identificados os principais elementos que envolvem a questão do crescimento das cidades brasileiras, das condições utilizadas pelos agentes produtores do espaço urbano no processo de acumulação capitalista realizada no interior do modelo de desenvolvimento econômico imposto pelos governos militares, a luta pela redemocratização do País e as mudanças constitucionais com relação à função social da propriedade e da questão urbana, e dos novos instrumentos, como a cobrança do IPTU Progressivo nas cidades brasileiras, procurando mostrar como a cidade de Assis havia implantado este instrumento ainda na década de 1970.

O primeiro capítulo apresenta o objetivo do trabalho, aponta o problema a ser analisado e a metodologia que deve ser empregada para sua realização, bem como a sua estruturação.

No segundo capítulo foram colocadas algumas questões sobre o processo de urbanização que passou a ocorrer no Brasil, no período de 1930 a 1980, a configuração e a expansão do processo de industrialização e a alteração na relação demográfica campo/cidade, com as mudanças ocorridas no interior das cidades, que resultaram na formação das periferias urbanas, dos vazios urbanos como elementos reveladores do processo de expansão territorial que estava ocorrendo com as cidades, que haviam se transformado em locais de acumulação capitalista, por conta da instalação das unidades industriais.

No terceiro capítulo, é realizado um resgate da luta que foi empreendida pela sociedade por meio de diversas entidades pela elaboração da Reforma Urbana no Brasil, descrevendo um pouco as principais idéias que estavam sendo apresentadas e discutidas para as cidades, constantes nos anteprojetos de lei de desenvolvimento urbano, que foram

apresentados durante o regime militar em 1977 e 1982, chegando até a luta pela apresentação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, durante o processo constituinte e a sua inclusão na nova Carta Constitucional do País em 1988.

O capítulo quatro foi dedicado ao papel e às implicações legais do IPTU, com suas principais características enquanto tributo da propriedade imobiliária urbana, com as possibilidades que o mesmo oferece para ser utilizado como um instrumento urbanístico com progressividade.

No capítulo cinco, há um breve histórico sobre a formação política do Município de Assis, as características da formação do seu núcleo urbano e a sua evolução, alguns indicadores sócio-econômicos do Município, os motivos e as discussões ocorridas durante o processo de discussão e aprovação da legislação e as principais características da lei que implantou a progressividade no IPTU para combater o elevado número de lotes vagos que existiam na cidade.

O sexto capítulo apresenta o quadro da situação atual da gestão do IPTU em Assis apresentando alguns dados da arrecadação e sobre os lotes vagos existentes nos diferentes setores cadastrais, chamando a atenção para a existência de várias glebas dentro da área urbana e para a perda da participação do IPTU na Receita Corrente do Município, revelando que o aumento das transferências de receitas governamentais tem provocado uma acomodação na atualização dos valores da Planta Genérica e, conseqüentemente, uma perda na arrecadação do IPTU e de sua participação nas Receitas Correntes.

São apresentados diversos dados comparativos de algumas cidades que possuem semelhanças geográficas e populacionais com Assis, sobre a arrecadação do IPTU, de informações cadastrais, mostrando que embora a arrecadação do IPTU em Assis esta sendo superada pela das demais cidades, tornando necessária a atualização da Planta Genérica de Valores.

## **2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL – 1930 / 1980**

### **2.1 A Relação Estado-Urbano no Brasil**

A partir da década de 1930, com a eclosão da chamada “Revolução de 30”, ocorreram no Brasil, profundas alterações e mudanças, que criaram condições para o desenvolvimento de um novo sistema, englobando as instituições políticas, econômicas e os valores sociais.

Segundo Ianni (1979, p. 13), “devido à derrota, ainda que parcial das oligarquias dominantes até então, pelas novas classes sociais urbanas, a Revolução exprimiu rupturas estruturais a partir das quais se tornou possível reelaborar as relações entre o Estado e a sociedade”.

O Estado, resultante deste rearranjo político, assumiu novas relações com o urbano, que passou a envolver, principalmente, a divisão social da produção e do trabalho, que até então eram mediatizadas pelas relações oligárquicas existentes entre o campo e a cidade.

A rede de cidades no Brasil foi constituída ao longo dos anos, obedecendo a um padrão de ocupação litorâneo, creditado ao caráter exportador da economia, que era essencialmente agrícola, fato que lhe conferia a condição de ser uma economia agroexportadora.

Sua formação foi determinada pelo duplo caráter da economia – a monocultura e a exportação, que criava um padrão de urbanização muito pobre (OLIVEIRA, 1982, p. 39). Só eram considerados importantes os pontos nevrálgicos da produção. O campo detinha um caráter preponderante, principalmente nas relações comerciais devido à importância das produções agrícolas, as quais estavam voltadas majoritariamente para a exportação de seus produtos. A divisão social do trabalho existente no campo não comportava o surgimento de diferentes atividades em seu interior, as quais só poderiam ocorrer ou serem normais nas cidades (OLIVEIRA, 1982, p. 40).

O processo de industrialização que começou a ser implantado no Brasil, a partir de 1930, estava baseado nos excedentes econômicos que foram gerados pelas oligarquias agrárias, principalmente a do café. Estes excedentes criaram uma concentração crescente de capitais que, aliados com os capitais estrangeiros, se voltaram à realização de

investimentos nas cidades, em obras de infra-estrutura para a produção (energia elétrica, ferrovias), na urbanização, e no embelezamento dos núcleos urbanos. Estes investimentos favoreceram e incentivaram o fluxo inicial de pessoas, em especial dos imigrantes europeus em direção, principalmente, às capitais tornando-se os seus mais novos habitantes e prestadores de serviços.

Algumas destas cidades começaram a apresentar significativo crescimento populacional, com a inserção das populações que chegavam à procura de empregos e trabalho, trazidas pelas novas demandas da industrialização, assumindo uma posição dominante perante o novo processo de industrialização que passou a ocorrer no Brasil, que começava a adquirir um caráter predominantemente urbano.

A industrialização ocorreria nas cidades, por “não poder apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas” (OLIVEIRA, 1982, p. 42). As indústrias escolheram as cidades, não por imposição social, mas por uma necessidade técnica estabelecida pela divisão social do trabalho.

A contribuição dada por Francisco de Oliveira (1982, p. 43) mostra que

As indústrias que nascem, agora num processo muito mais vertiginoso de acumulação, vão ter que ser, de um lado, completamente autárquicas, desde que não possam se apoiar em nenhuma divisão do trabalho pretérita que as ligasse ao campo. A industrialização, ao repousar ou sediar-se em cidades que não eram apenas sede do aparelho burocrático quanto do capital comercial, também não vai encontrar nas cidades uma divisão social do trabalho que desse lugar a unidades produtivas de pequeno porte.

Delineava-se, assim, uma nova relação entre o Estado e o Urbano, na qual o Estado direcionava alguns de seus poderes, como o da coerção extra-econômica, na busca de uma nova divisão social do trabalho, apoiando as mudanças no padrão de acumulação econômica vigente. Tomou medidas impositivas junto à produção agroexportadora, fazendo com que seus aparelhos e mecanismos jurídicos, econômicos e burocráticos fossem direcionados para a acumulação industrial. A partir daí, o urbano passou a ser visto como o local onde se realizava o novo processo de acumulação do País, nessa época assumidamente industrial.

O Estado, a partir de 1930, como parte de sua tendência intervencionista, começou a regular institucionalmente as relações entre o capital e o trabalho, por meio da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que elaborou a publicação do Código do Trabalho, o qual se tornou fundamental para a criação e a regulação de um mercado formal de trabalho urbano no Brasil.

As relações entre o Estado-Urbano no Brasil foram, portanto, alteradas com a implantação da nova legislação trabalhista que, dentre seus vários e novos instrumentos, instituiu a criação e a introdução do pagamento de um valor pré-estipulado, denominado “salário mínimo”, o qual garantiria a sobrevivência e a reprodução do trabalhador.

Essa idéia é compartilhada com Ianni (1979, p. 14), que aponta que,

Nos anos de 1930 a 1945, o governo brasileiro, sob Getúlio Vargas, adotou uma série de medidas econômicas e realizou inovações institucionais que assinalaram, de modo bastante claro, uma fase nova nas relações entre o Estado e o sistema político-econômico.

O pagamento do salário mínimo foi considerado como uma espécie de fixação do preço da força de trabalho, tornando-se um elemento indispensável para o nascente movimento de industrialização que estava ocorrendo no Brasil. Para Oliveira (1982, p.47), o Estado passou a ser o articulador de um novo “processo de acumulação, que agora seria industrial e simultaneamente urbano”.

A legislação trabalhista, inicialmente aplicável apenas nas áreas urbanas, fez com que os trabalhadores assalariados das cidades atingissem um padrão de vida bem mais confortável, por força dos novos dispositivos legais, como o pagamento do salário mínimo, a estabilidade no emprego e outras garantias, caracterizando uma situação muito diferente se fosse comparada com a dos trabalhadores que ainda se encontravam no campo.

O término da Segunda Guerra Mundial redefiniu uma nova divisão internacional do trabalho. O mundo assistiu ao avanço e à consolidação das economias centralmente planejadas, que estavam sob a órbita da União Soviética em toda a Europa Oriental e depois na China. Pode-se dizer que ocorreu uma acomodação bipolar da economia mundial.

Nas economias, sob a “constelação das forças democráticas”, houve a adoção das políticas de pleno emprego, levando as classes trabalhadoras a ganharem peso neste processo, que foi chamado de “*welfare state*”. A implantação das políticas de bem-estar social encareceu o preço dos seus produtos, forçando os países periféricos, como era o caso do Brasil, a procurarem meios para realizar a sua própria industrialização, visando substituir as importações.

Na década de 1950, o processo de industrialização no Brasil entrou em uma nova etapa, na qual alguns setores da burguesia nacional investiram na produção industrial, procurando contar com novos parceiros, sobretudo de capitais estrangeiros. A nova produção

estava voltada para os bens de produção e os bens duráveis, como máquinas, carros, eletrodomésticos e outros.

Estas mudanças que estavam ocorrendo na produção promoveram o surgimento de um novo padrão de consumo, de uma nova cultura, introduzindo novos valores, fundamentados no consumismo, com profundas alterações sobre o ambiente construído, sobre as cidades (MARICATO, 2002b, p. 19).

A industrialização implantada no Brasil, com uma lógica de acumulação do capital procurou se apoiar na dilapidação da força de trabalho desestimulou a produção de moradias populares e induziu a ocupação pelos trabalhadores dos loteamentos da periferia, nos limites da cidade.

Entre os anos de 1946 a 1960, o Estado tentou implementar uma política habitacional, voltada exclusivamente para a construção de habitações sociais, direcionadas para os segmentos da classe trabalhadora que estivessem vinculados aos Institutos de Aposentadorias e Pensões ou à Fundação da Casa Popular, deixando de atender a um grande contingente populacional que já estava nas cidades. Durante o governo do Presidente Goulart, no auge das discussões sobre as reformas de base, a questão urbana adquiriu um novo status de intervenções no âmbito das Políticas Públicas, com a criação da Superintendência da Política Urbana (SUPURB), e de sua inclusão no Plano Trienal, elaborado pelo economista Celso Furtado e que deveria ser executado pelo Governo Federal nos anos de 1963/1965 (SCHMIDT; FARRET, 1986, p. 63).

O golpe militar em 1964 e a implantação do governo militar, estabeleceu uma mudança significativa nas relações entre o Estado e o urbano no Brasil. A nova estrutura política e econômica implantada no País pelo governo militar trazia como seus principais objetivos: estimular a entrada de novos capitais e tecnologias; incentivar a exportação de produtos agrícolas; conter os níveis de reajustes salariais e estimular a modernização das estruturas urbanas.

O Estado estabeleceu novas relações com a sociedade civil e passou a negar às classes de renda mais baixa, aos pobres e aos trabalhadores, participação nas decisões políticas que envolviam a estruturação urbana das cidades. Não seria mais uma relação de arbitragem dos conflitos sociais, mas sim uma relação antagônica entre o Estado e o urbano (OLIVEIRA, 1982, p. 53).

É importante entender que neste período, os interesses econômicos da produção industrial se tornaram dominantes no Brasil e assumiram um papel hegemônico na estruturação do espaço, cujo resultado nas cidades foi à implantação de um modelo social

acentuadamente excludentes. O Estado passou a privilegiar seus investimentos, seus gastos, nos setores que eram considerados mais produtivos, no atendimento das demandas da classe média, em detrimento dos setores mais carentes, mais pobres da sociedade.

O Estado, de acordo com Oliveira (1982), passou a atender outros tipos de demanda no setor urbano. Segundo o autor:

O urbano, de certa forma, é hoje a expressão da forma de organização da atividade econômica, de um lado, que cria certa estrutura de classes, e, do lado do regime político, da falta de voz das classes populares, direcionando, portanto, os gastos do Estado, todo o seu poder, desse ponto de vista de investimento, para atender, sobretudo aos reclamos advindos das demandas das classes médias. (OLIVEIRA, 1982, p. 51).

O modelo de urbanização implantado no Brasil no período pós-64 foi feito sob uma “extrema centralização do poder, com a participação da população bastante limitada, e seguindo as orientações tecnocráticas, que despoltizavam os assuntos públicos” (SCHMIDT; FARRET, 1986, p. 28).

## **2.2 Urbanização Acelerada**

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial, ainda na década de 1940, o Brasil vivenciou um novo e intenso ciclo de industrialização apresentando alto índice de urbanização e crescimento demográfico de sua população.

O processo de industrialização que estava ocorrendo no País intensificou o fenômeno migratório, principalmente em direção às cidades, causando um aumento da população urbana e despertando várias preocupações nas autoridades.

Para Ianni (1979, p. 64), esse crescimento das cidades se intensificou,

[...] à medida que se desenvolveram nossas indústrias. Essa evolução encerra, de par com seus benefícios, perigos contra os quais devemos nos acautelar em tempo, restando o urbanismo excessivo, que despovoava os campos e enfraquece a agricultura.

O processo de urbanização causou profundas modificações na configuração da rede urbana, particularmente em algumas cidades já consolidadas, como era o caso de São Paulo e Rio de Janeiro.

Reis (1996, p. 11), ao analisar o processo de urbanização ocorrido no Brasil, considerou o mesmo surpreendente. Os dados do IBGE mostram que, em menos de 40 anos, houve uma inversão na relação urbano-rural.

A ocorrência deste intenso processo de urbanização aumentou significativamente a população urbana que em 1940 era de 18,8 milhões de habitantes, representando 26,3 % da população total, e em 2000 foi para aproximadamente 138 milhões, ou seja, 81,2 % da população total (MARICATO, 2002b, p. 16); revelando que a população do Brasil deixava de ser predominantemente rural, para se tornar majoritariamente urbana, apresentando altas taxas de urbanização neste período.

TABELA 1 - Distribuição da população no Brasil

ANOS	URBANA		RURAL		TOTAL
	N <sup>os</sup>	%	N <sup>os</sup>	%	N <sup>os</sup> Absolutos
<b>1940</b>	12.880.182	31.24	28.356.133	68.76	41.236.315
<b>1940</b>	12.880.182	31.24	28.356.133	68.76	41.236.315
<b>1940</b>	12.880.182	31.24	28.356.133	68.76	41.236.315
<b>1970</b>	52.904.744	55.92	41.603.839	44.08	94.508.583
<b>1980</b>	82.013.375	67.57	39.137.198	32.43	121.150.573
<b>1991</b>	110.990.990	75.59	35.834.485	24.41	146.825.475
<b>2000</b>	137.953.989	81,21	31.845.211	18,89	169.799.170

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico 2000.  
Reis, 1996.

As cidades com mais de 100 mil habitantes também não paravam de crescer em número, em 1940 eram 18 e em 1980 aumentaram para 142. De acordo com Santos (1994, p. 74), estas mudanças trouxeram a expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda, que juntamente com a divisão do trabalho mais acentuada, passaram a exigir maiores concentrações demográficas e de atividades nas cidades.

Com relação ao campo, constatou-se que também ocorreram significativas mudanças nas relações de trabalho e nas relações de produção. O processo de modernização da agricultura envolveu a mecanização da produção, a introdução de novas culturas e técnicas de produção. O uso de equipamentos mecânicos e insumos agrícolas influenciaram o aumento da produção e nas dispensas dos trabalhadores rurais que através das migrações internas deslocaram em direção a outras regiões e às cidades.

Estas mudanças levaram as novas unidades de beneficiamento da produção agrícola a se instalem nas cidades mais próximas dos locais da produção, ocorrendo aí o processo da “ruralização das cidades” (SANTOS, 1994, p. 55).

A vinda destes trabalhadores que haviam sido “expulsos” do campo, para as periferias das cidades, fez surgir um novo personagem, que por sua disponibilidade para qualquer tipo de trabalho, foi chamado de “bóia-fria” (D’INCAO, 1978, p. 87).

De acordo com Santos (1994, p. 52), este processo de urbanização

[...] também aumenta porque cresce a quantidade de agricultores residentes na cidade. Por outro lado, o fato de que os pobres venham para a cidade e abandonem o campo modernizado, leva a que no urbano se recriem condições para utilização do velho modelo econômico. TABELA 1 - Distribuição da população no Brasil

O crescimento da população urbana agravou ainda mais alguns dos problemas, que já existiam nas cidades, tais como a falta de redes de infra-estrutura urbana, de moradias, de equipamentos de saúde e de educação. Esta situação se tornou mais grave, no período entre as décadas de 1970 até 1980, quando foram acrescentados 29 milhões de novos habitantes nas cidades, dos quais 10,7 milhões estavam concentrados nas nove regiões metropolitanas do País.

### **2.3 O Agravamento do Quadro Urbano**

O quadro urbano nas cidades brasileiras sofreu modificações pelo fato de que algumas delas se tornaram “desproporcionalmente grandes”, e começaram a apresentar vários problemas na formação do seu tecido urbano. A maioria das cidades não estava preparada para receber e acomodar tamanho acréscimo no número de novos moradores. Seus problemas já existentes foram se agravando ainda mais, como a falta de locais adequados e acessíveis para a construção de moradias, pela carência de habitações populares, pela ausência de serviços e equipamentos de infra-estrutura urbana básica, pelos problemas no transporte público e de saneamento básico, entre outros (MARICATO, 2002b, p. 25).

Até a década de 1930, no caso da cidade de São Paulo, era comum as empresas resolverem a insuficiência de moradias construindo as vilas operárias, localizadas geralmente dentro da própria área da empresa ou em suas proximidades. Este procedimento deixou de ser

realizado pelos empresários a partir do momento em que houve um crescimento muito rápido do número de trabalhadores o Estado assumiu este problema.

Os novos moradores das cidades, muitos deles oriundos do processo migratório vinham trabalhar principalmente nas novas indústrias e passaram eles próprios a resolver os problemas da falta de moradias. Passaram a buscar locais precariamente dotados de serviços e equipamentos públicos, mas que apresentavam preços e formas de pagamento mais acessíveis, estes locais eram as chamadas periferias urbanas, localizadas sempre bastante afastadas do centro urbano para a construção de suas próprias moradias, no processo de ficou conhecido como “autoconstrução”.

O surgimento da periferia foi assim explicado por Kowarick (1980, p. 41):

A periferia como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira das últimas décadas. Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dá ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida à classe trabalhadora. (KOWARICK, 1980, p. 41).

A constituição e a localização dos loteamentos periféricos nas cidades são também creditadas à existência das ações dos diversos agentes sociais que estavam envolvidos no processo de urbanização, como “os proprietários dos meios de produção, os grandes industriais, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado” (CORRÊA, 1993, p. 12).

Para Oliveira (1991), este padrão de crescimento tinha uma explicação,

O padrão de crescimento decorre da existência de mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca enquanto bem natural e ao papel que deveria desempenhar na composição e na organização do espaço requeridas para as atividades públicas ou privadas da população.

Durante a década de 1970, as periferias da Região Metropolitana de São Paulo, apresentavam um quadro social bastante grave que de acordo com Kowarick (1980), somente em 20% das casas apresentavam rede de esgotos, 46% água e para aqueles que já estavam empregados, 19% ganhavam até um salário mínimo, 54% até dois e 75% até três rendimentos mínimos mensais. Estes dados são reveladores da situação em que os trabalhadores que moravam nas periferias das cidades e dos baixos salários que recebiam. Este sistema forjou uma distribuição de renda altamente concentrada no País, fato que foi e continua sendo

amplamente denunciado por vários pesquisadores como Maricato (2002b, p. 30), revelando dados que mostram existir em 1995, no Brasil, um quadro onde os 50% mais pobres detinham 13,3% da renda nacional, e os 10% mais ricos ficavam com 47,1%.

Dados, mais atuais, fornecidos pelo Ministério do Planejamento e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2003 revelaram que a distribuição de renda no País continuava altamente concentrada e mal distribuída, pois apenas cerca de 1% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhões de pessoas) possuem uma renda equivalente à renda dos 50% mais pobres (86,5 milhões). Esses números revelam a existência no País de cerca de 53,9 milhões de pobres o equivalente a um terço da população, vivendo com uma renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

## **2.4 Os Loteamentos Periféricos**

O surgimento e a proliferação dos loteamentos periféricos nas cidades brasileiras devem ser entendidos como parte de um mecanismo de acumulação de capital e de reprodução da força de trabalho na recente expansão do capitalismo no Brasil.

A formação dos loteamentos periféricos também está ligada à questão da moradia e do incremento no crescimento demográfico de algumas cidades, cujo aumento da população trabalhadora intensificou a pressão sobre a oferta de novas moradias, contribuindo para o surgimento de novos loteamentos que tiveram sua localização e implantação nas regiões mais afastadas das cidades.

Os loteamentos periféricos são empreendimentos capitalistas, em sua grande maioria privados, normalmente destinados às camadas de renda mais baixa – os trabalhadores, os pobres. Sua viabilização foi possível pela crescente participação dos agentes sociais e econômicos envolvidos na produção social do espaço urbano, que são os proprietários fundiários, os empreendedores, os corretores, os compradores e o Estado (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p. 120).

Francisco (2001, p. 15) destaca que “o processo de loteamento é uma das respostas à necessidade de espaço – pela oferta de terra – que a produção da cidade requer. Essa forma de urbanização carrega consigo uma série de procedimentos que ‘desenha’ significativamente a cidade brasileira”.

A proliferação dos loteamentos periféricos conferiu ao solo urbano, alguns mecanismos econômicos alheios à sua utilidade, os quais acabaram fazendo com que o crescimento das cidades, principalmente das metrópoles, ficasse caracterizado pela baixa ocupação do solo, por sua grande extensão horizontal, pela ineficiência dos transportes e pelo comprometimento da eficiência administrativa das cidades.

As dificuldades encontradas para prover estes locais com as instalações e com os equipamentos de infra-estrutura urbana por parte do Estado revelaram que, quando existiam, os órgãos governamentais estavam desparelhados e ausentes neste processo, o que acabou de certa maneira contribuindo para a proliferação dos loteamentos periféricos, pois não foram impostos quaisquer tipos de restrições políticas para enfrentar este explosivo crescimento urbano.

De acordo com Camargo (1976, p. 26), “a ação governamental restringiu-se quase sempre a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor”.

A formação das periferias estava ligada aos procedimentos relacionados com a compra e venda de lotes, fazendo parte de um conjunto de ações que os agentes sociais e econômicos envolvidos na produção da cidade passaram a utilizar para auferir maiores lucros imobiliários. A rentabilidade oferecida pelas operações de parcelamento do solo proporcionava altos lucros aos seus agentes, principalmente com as retenções especulativas de terrenos e glebas, que permaneciam à espera de uma possível e futura valorização imobiliária. Então, “como acumulação e especulação andam juntas, a localização da classe trabalhadora seguia os fluxos dos interesses imobiliários” (CAMARGO, 1976, p. 25).

As periferias das grandes cidades brasileiras em geral, mais especificamente no caso de São Paulo, foram os locais onde mais se configuraram este tipo de ação, sobretudo no período compreendido entre as décadas de 1960 e 1970 quando houve uma combinação entre as altas taxas de crescimento econômico e uma elevada acumulação de capitais, fase que ficou conhecida como o “Milagre Brasileiro” (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p. 148).

O grande contingente de migrantes que havia se deslocado principalmente para as grandes cidades, criou nas periferias urbanas um vasto exército de mão-de-obra de reserva, cuja precariedade dos serviços de consumo coletivo permitia a ocorrência de uma superexploração destes moradores enquanto trabalhadores, processo este que Kowarick (1980, p.59) chamou de “espoliação urbana”.

Este termo foi assim conceituado:

Espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

De acordo com Kowarick (1980), este processo se constituiu no principal fator da deterioração física e social de nossas cidades, pois representou a exacerbação da especulação imobiliária, que fazendo uso de suas várias formas de atuar no urbano, forjou um processo de expansão desordenada das cidades, proporcionando o surgimento e a constituição dos chamados vazios urbanos e das favelas.

Francisco (2001, p. 20) faz as seguintes considerações a respeito de periferia:

O que hoje é periferia, no sentido espacial do termo, deixa logo de sê-lo, pois se loteia normalmente longe da mancha urbana. O tecido externo da cidade – na franja peri-urbana – é esgarçado em função dos “vazios” produzidos, representados pela desconstrução do espaço rural. A produção dos vazios é tão intensa que se pode considerá-la como “indústria de vazios”.

O processo de intensificação do parcelamento da terra, com a abertura desenfreada dos loteamentos periféricos, criou os estoques de vazios urbanos nas cidades, favorecendo a especulação imobiliária, que aumentou os preços dos terrenos e da moradia, subutilizou as infra-estruturas urbanas, encarecendo os transportes coletivos. Pelo longo roteiro que suas linhas passaram a existir, Camargo (1976, p. 29) relata que a especulação imobiliária adotou um método próprio para parcelar a terra, e destaca que:

Tal método consistia no seguinte: o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passava pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorreria com os demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passariam por áreas vazias, beneficiárias imediatas do melhoramento público. Desta forma, transferia-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública.

Para Campanário (1983, p. 15), a retenção de áreas urbanas, glebas ou terrenos em forma de especulação, podem levar muitos anos para tomar forma. A suposta valorização da terra seria obtida por meio da incorporação dos efeitos úteis da aglomeração e pelo dinamismo da economia. O Estado, por meio dos investimentos públicos urbanos, como a

instalação das redes de água e esgoto, iluminação pública, sistema viário, equipamentos de educação e saúde, desempenharia um papel muito importante na dinâmica urbana, contribuindo para a valorização dos imóveis e das áreas urbanas, como os vazios.

Bolaffi (1979, p. 59) comenta que a causa deste processo especulativo utilizando a terra urbana pode ser creditada a vários fatores, como a existência de um processo inflacionário crônico em nossa economia, que fragiliza o mercado de capitais, o qual, para operar de uma forma consistente e segura, passa a ser o refúgio da poupança dos investidores. Outro fator é a ausência de impostos mais significativos sobre o patrimônio imobiliário, que leva muitos investidores a procurarem o mercado imobiliário, como o único meio seguro e tranqüilo para preservar seus investimentos e o seu patrimônio.

Para Campos Filho (1989, p. 48), a especulação imobiliária seria

[...] a especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos.

Campos Filho (1989, p.76) enumerou cinco tipos concretos de especulação imobiliária, os quais estavam ocorrendo nas cidades brasileiras em geral e que, para serem combatidos, deveriam contar com a elaboração de uma política urbana munida de instrumentos técnicos e jurídicos.

- 1 - Especulação derivada dos investimentos públicos, que valorizam os bens imóveis;
- 2 - Especulação derivada de alterações no zoneamento urbano ou nos gabaritos das edificações;
- 3 - Especulação derivada da retenção de imóveis vazios, principalmente de terrenos;
- 4 - Especulação derivada da não obediência à legislação urbanística, dando vantagens indevidas ao loteador ou ao empreendedor imobiliário;
- 5 - Especulação derivada das leis fiscais imobiliárias, que podem beneficiar algumas áreas da cidade em detrimento de outras, no caso dos impostos sobre a propriedade imobiliária.

Dentre estes procedimentos especulativos, que foram levantados, os mais utilizados no Brasil são os descritos nos itens 1 e 3, pelos vários motivos já foram descritos neste trabalho.

Para Rolnik e Bonduki (1979, p. 124), o processo de especulação pode ser também explicado pelo fato de os loteamentos e as instalações dos serviços de infra-estrutura urbana nos mesmos ocorrem de uma forma descontínua nas cidades, aos “saltos”, fazendo

com que as áreas vizinhas e não loteadas sejam valorizadas pela existência destes equipamentos.

O processo de especulação urbana nas cidades brasileiras dependia muito mais de uma conjuntura política e econômica do que propriamente de um processo de planejamento.

## 2.5 Os Vazios Urbanos

A ocorrência dos vazios urbanos nas cidades brasileiras revela o envolvimento existente entre os principais agentes ligados aos interesses da propriedade fundiária e aos da produção imobiliária. Os primeiros, procurando obter seus lucros com as expectativas de vendas dos terrenos e na obtenção de maiores ganhos imobiliários; já os segundos, passando a reter terras, querem sejam glebas ou lotes para obterem mais rendimentos com a expansão de suas atividades ligadas à incorporação imobiliária.

Oliveira et al. (1991, p. 19) revelam que é em meio a esse jogo que surge o fenômeno dos vazios urbanos, que

[...] podem estar relacionados com duas situações: uma que envolve os interesses da propriedade fundiária e outra que remetem aos interesses dos capitais ligados à produção imobiliária. No primeiro caso, o móvel é a especulação, ou seja, estocagem de terras é realizada na expectativa de maiores ganhos com a venda do terreno. No segundo, a retenção de terras remete principalmente às necessidades de garantir a expansão das atividades da incorporação.

A atuação dos mecanismos de valorização da terra, as diferenças de preços relativas às suas localizações, aos equipamentos de consumo coletivo instalados nas áreas onde estão localizadas, definem a forma de atuação da especulação sobre os vazios urbanos.

Nesse sentido, Kowarick (1980, p. 80) destaca que

[...] a terra tem sido fonte de volumosos e rentáveis negócios. Neste particular cumpre ressaltar que, nos últimos tempos, a rentabilidade real dos terrenos urbanos cresceu a uma média de 30% ao ano, praticamente o dobro da verificada no mercado de ações e muitas vezes superior à das cadernetas de poupança. Este vultoso negócio tem um dos seus alicerces básicos na retenção especulativa de terrenos. Neste sentido, é digno de nota que 45% da área urbana líquida da cidade (SP) continua constituída por terrenos baldios e que esses vazios urbanos em 40% dos casos são compostos por glebas de razoáveis dimensões, superiores a 16.000 m<sup>2</sup>.

Para Alvarez (1994), que estudou o fenômeno dos vazios em São Bernardo do Campo, São Paulo, ficou constatado que:

[...] os vazios urbanos não seriam apenas a somatória da disponibilidade de terras que a cidade possuiria em um determinado momento, uma simples quantificação, mas sim um conceito que sintetiza este movimento, esta dinâmica incessante de reprodução dos terrenos vagos em sua totalidade. (ALVAREZ, 1994, p. 11).

Já Oliveira et al. (1991), que estudaram a existência do fenômeno dos vazios urbanos na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, ajudam a entender como os mesmos ocorrem nas cidades brasileiras e as pequenas diferenças que apresentam. Comentam, também, que,

Na realidade, não é a existência dos vazios urbanos que expulsa e exclui a população das áreas mais apropriadas para moradia, mas são as condições em que se dá a valorização do solo – das quais faz parte a estocagem de terras – as responsáveis pela configuração desigual que assume o urbano. (OLIVEIRA et al., 1991, p. 37).

Outro estudo, realizado por Ebner (1999), quanto à verificação sobre a existência dos vazios urbanos na cidade de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, revelou que

[...] os vazios urbanos são áreas construídas, ou seja, houve um trabalho social em seu entorno, para que pudessem caracterizar-se como vazios. Eles são, portanto, resultados da produção da cidade, embora na sua aparência imediata possam parecer produtos da natureza. Portanto, no espaço urbano, o construído e o não construído fazem parte do mesmo processo e desse modo pode-se concluir que o vazio é gerado como são criadas as construções urbanas. (EBNER, 1999, p. 68).

No Brasil, o Poder Político passou a ser exercido em causa própria, por um grupo que passou a dominar a máquina política e administrativa, através da qual obtinha benefícios de poder, prestígio e riqueza (FAORO, 1979). Procurando sempre manter fortes relações com os proprietários de terras e aqueles que possuem suas atividades baseadas principalmente nos interesses especulativos com a terra, em geral. Normalmente “controlam o poder local em muitas cidades, alimentando o clientelismo, o fisiologismo e os privilégios políticos, como é possível de se constatar nas inúmeras Câmaras Municipais no Brasil” (MARICATO, 2002b, p. 45).

O Estado, que deveria exercer um controle mais direto ou mesmo indireto sobre os principais fatores que influenciam e permitem aos proprietários de terras se

apropriarem das valorizações causadas pelos investimentos públicos, pela instalação das redes de infra-estrutura urbanas, não utiliza os instrumentos jurídicos e urbanísticos, que já estão à disposição na legislação, como as regras para a ocupação e uso do solo urbano, a tributação da propriedade, a realização da distribuição mais eqüitativa dos serviços e dos equipamentos urbanos.

Maricato (2002b, p. 94) enfatiza que

Nossas cidades são máquinas produtoras de irregularidades. No centro desta problemática está o nó da valorização fundiária e imobiliária que ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem direito à cidade ou ao exílio urbano na “não cidade”.

Podemos dizer que a garantia do acesso ao lote urbanizado, para ampla parcela da população urbana, só poderá ser realizado mediante uma reforma urbana que contenha os instrumentos necessários para disciplinar e controlar o processo de produção da cidade, inibindo a ocorrência do fenômeno dos vazios urbanos e da especulação imobiliária.

## **3 A LUTA PELA REFORMA URBANA**

### **3.1 As Primeiras Idéias**

Faz-se necessário relembrar o recente período de nossa história, referente ao início da década de 1960 até a ocorrência do golpe militar, em abril de 1964, o qual ficou conhecido pela dinâmica mobilização política das massas populares que tentaram assumir o papel de protagonistas políticos, com poderes decisivos nas lutas e enfrentamentos políticos, que o governo do Presidente João Goulart (1961 a 1964) passou a considerar como sendo fundamentais de serem realizados no País.

As medidas propostas nesse período tinham ênfase na realização de diversas reformas, como a agrária, a bancária, a fiscal e administrativa, a judicial, a urbana e outras. Este processo de discussões e propostas de mudanças em alguns pontos da estrutura sociopolítica e econômica do País foi chamado de “Reformas de Base” (IANNI, 1979, p. 195).

O meio urbano foi objeto de uma série de medidas que o governo federal tomou para enfrentar a escassez de moradias, o alto custo da terra urbana no Brasil e o elevado número de lotes vagos com fins meramente especulativos que proliferavam nas cidades brasileiras. Sobre esse assunto Cintra e Haddad (1978, p. 189) acrescentam que

O alto custo da terra urbana, a especulação imobiliária, as grandes reservas de lotes vagos, a escassez de casas para aluguel a preços razoáveis, assim como as “invasões” de áreas onde os pobres construíam seus barracos, todos esses fatos entrariam forçosamente no diagnóstico dos problemas habitacionais, cada vez mais vistos como sintomas de causas mais profundas, exigindo remédios extremos.

Nesse clima de efervescência política, o tema “Reforma Urbana” tomou forma política, quando o governo federal passou a estudar as medidas intervencionistas que ensaiava aplicar nos mecanismos do mercado imobiliário, principalmente nas cidades. Eram medidas, algumas na forma de leis mais severas, destinadas a tratar com os especuladores e loteadores urbanos, bem como mudanças na sistemática do pagamento dos impostos imobiliários e nas desapropriações de terras urbanas.

Havia nesse período, uma luta política já declarada, entre os diferentes interesses da sociedade, sobre a questão urbana. Nela estavam envolvidos os setores mais conservadores de nossa sociedade, ligados aos interesses fundiários, aos grandes proprietários de terras, rurais e urbanas e aos setores conservadores da Igreja Católica, como a organização Tradição, Família e Propriedade (TFP).

Sob as emoções do momento político foi realizado em julho de 1963, no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis (RJ), o “Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana”, patrocinado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), juntamente com outras entidades da sociedade. Este seminário serviu de palco para que profissionais de diversas áreas, como arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados e representantes da sociedade civil, pudessem apresentar seus diagnósticos, planos e possíveis soluções, que se faziam necessários para tentar solucionar os graves problemas que as cidades enfrentavam.

As análises e os diagnósticos apresentados durante o Seminário traduziram, muitos deles, denúncias sobre a situação em que se encontravam os principais núcleos urbanos do país e a condição dos seus moradores, principalmente os mais pobres, os trabalhadores. Foi retratada a gravidade dos vários problemas que a população enfrentava naquele momento, principalmente nas maiores cidades.

No documento final do Seminário, foram apresentadas nove considerações, dezoito afirmações e três propostas, que seriam encaminhadas ao governo federal como contribuição (SERRAN, 1976, p. 55). As considerações apresentadas no texto final do Seminário procuraram mostrar a gravidade existente no quadro habitacional das grandes cidades do Brasil, cujo fenômeno da urbanização e das migrações, produziu graves resultados no quadro urbano, agravando o déficit de moradias e a ausência de uma política habitacional por parte do Governo Federal.

As afirmações abordaram o direito à habitação, que deveria ser um direito do homem e de sua família, a necessidade de aprimorar a democracia e a justiça social, as responsabilidades dos Governos na formulação de uma Política Habitacional que contasse com a elaboração de planos regionais, com recursos financeiros e autonomia para serem geridos, e a necessidade imprescindível de criar mecanismos jurídicos e fiscais para cercear a ação da especulação imobiliária.

As propostas foram três: a primeira, solicitava a agilização das providências legais e administrativas para enfrentar os problemas examinados no Seminário; a outra tratou da alteração de determinados artigos da Constituição Federal relativos ao pagamento das

indenizações; e a última, solicitava o envio de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional, instituindo a Reforma Habitacional e a Reforma Urbana no País.

Durante o Seminário, ficou clara a posição de que era urgente e necessária a realização de uma reforma urbana no Brasil, que alterasse alguns itens até então considerados intocáveis em nosso quadro jurídico, como o princípio do direito de propriedade. As alterações propostas pelo Seminário tinham como objetivo dar um novo enfoque social à questão da propriedade, especialmente a urbana, procurando garantir o cumprimento do princípio da “função social da propriedade”, que seria a forma considerada legal para combater os interesses especulativos existentes nas cidades com relação à retenção de lotes urbanizados e das grandes glebas os quais, aliados com a ausência de uma Política Habitacional, impediam o acesso à terra urbana e à moradia para amplas parcelas da população.

No documento final do Seminário, surgiu, também, a proposta da criação de um órgão executor para administrar o futuro Fundo Nacional de Habitação, que deveria ser criado para financiar a Política Habitacional, e cujos recursos viriam de um novo instrumento tributário, o chamado “imposto de habitação”, que passaria a incidir sobre todas as transações imobiliárias envolvendo terrenos considerados vagos ou inexplorados, com a aplicação de alíquotas diferenciadas no cálculo de seus impostos, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Abaixo, encontra-se a descrição do referido documento elaborado no Seminário:

Para o financiamento da Política Habitacional deve ser criado um Fundo Nacional de Habitação, administrado pelo Órgão Central, com os seguintes recursos:

- a) a arrecadação do imposto de habitação a ser criado e que incidirá sobre:
  - 1 - o registro de loteamentos urbanos no Registro de Imóveis;
  - 2 - a transferência por venda, cessão ou doação de lote de terreno compromissado;
  - 3 - a transferência, por venda, cessão ou doação de unidades residenciais de mais de 100m<sup>2</sup> de área total construída;
  - 4 - a não utilização de imóvel urbano, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de seis meses.

O imposto de habitação será devido na base das seguintes alíquotas:

- I - no caso do item 1 deste artigo, de 5% sobre o valor de venda do loteamento na época do registro de acordo com a avaliação do município onde estiver localizado;
- II - no caso do item 2 deste artigo, de 3%, sobre o valor de transferência de lotes até 300m<sup>2</sup> e mais 1% sobre cada 100m<sup>2</sup> ou fração que exceder;
- III - no caso do item 3 deste artigo, na seguinte proporção sobre o valor da transferência de acordo com a área total construída:
  - 1% para os imóveis de 100 a 150m<sup>2</sup>.
  - 2% para os imóveis de 150 a 200m<sup>2</sup>.
  - 3% para os imóveis de 200 a 300m<sup>2</sup>.
  - 5% para os imóveis de mais de 300m<sup>2</sup>.

IV - no caso do item 4 deste artigo, de 3% anualmente sobre o valor real do imóvel de acordo com a avaliação do município onde estiver localizado, quando no perímetro urbano e 1% anualmente quando fora deste perímetro.

Os loteamentos que apresentarem serviços e equipamentos na ocasião do registro terão as reduções seguintes do imposto de habitação previsto neste item:

- a) água: 20%
- b) esgoto: 20%
- c) rede de energia elétrica: 20%
- d) equipamento das vias de acesso: 20%
- e) transporte coletivo: 20%

Terá isenção do imposto de habitação previsto nos itens 2 e 4 deste artigo, o proprietário de um único lote de terreno até 500m<sup>2</sup> de área e não possua outro imóvel. (SERRAN, 1976, p. 60-61).

O documento final do Seminário foi encaminhado ao governo federal, como uma contribuição às providências que se faziam necessárias para combater os alarmantes índices de lotes e imóveis que permaneciam vagos ou sem utilização nas cidades, sob a ação da especulação imobiliária.

O golpe militar de 1964 levou o País a uma Ditadura e implantou um novo governo que mudou radicalmente o contexto institucional e político do País. As discussões sobre a Reforma Urbana discutidas anteriormente foram interrompidas e substituída por novas proposições para enfrentar a explosiva questão habitacional e urbana, mudando o seu foco e despolitizando a questão do acesso á terra rural e urbana no Brasil.

### **3.2 A Cidade do Autoritarismo**

O novo governo militar passou a enfatizar a planificação econômica com a elaboração de diversos estudos, interferindo em praticamente todos os setores de nosso sistema político e econômico. No econômico, reformulou as políticas monetárias, salariais, tributárias, cambiais e a realização de diversos investimentos que foram direcionados para as áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do País.

O primeiro presidente militar, General Castello Branco, para enfrentar estes problemas utilizou-se de uma série de medidas que já haviam sido discutidas anteriormente, durante o programa das reformas de base, mas com um novo enfoque político, econômico e ideológico para as questões.

De acordo com Ianni (1979), o Governo Castello Branco realmente implantou boa parte do programa de reformas que já havia sido debatido nos anos 1961-64, destacando que:

Não há dúvida de que o sentido dado às reformas não foi aquele dos debates realizados naqueles anos. Pode-se mesmo dizer que a reforma agrária, por exemplo, ainda está para ser feita, se é que o tipo de capitalismo que se desenvolve no Brasil depende de alguma coisa do gênero. E a “reforma urbana” foi substituída pelo programa habitacional, por meio do qual se procurou fazer face à carência de habitações nas cidades e à urgência de criar-se uma “frente de trabalho”. (IANNI, 1979, p. 232).

As novas medidas tomadas pelo governo militar para enfrentar a questão habitacional e a urbana se deu através da Lei Federal nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Plano Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH), e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A idéia da reforma urbana foi substituída por um programa habitacional de urgência, visando prioritariamente realizar investimentos maciços no setor de construções, fomentar a indústria de materiais de construção a qual deveria empregar a força de trabalho oriunda dos processos migratórios, com a criação de empregos para os trabalhadores que estavam disponíveis nas cidades.

Conforme Schmidt (1986), o Sistema Federal de Habitação e o Banco Nacional de Habitação possuíam uma dupla missão:

[...] assistir a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor de construções, que se constitui num dos mais importantes assimiladores da força de trabalho disponível, e ao mesmo tempo oferecer alguns benefícios às massas urbanas anônimas, a fim de gerar compromisso com um governo de legitimidade duvidosa. (SCHMIDT, 1986, p. 30).

Ao SERFHAU, foram conferidas várias atribuições, cuja tarefa principal era fomentar e orientar as discussões acerca da nova política de planejamento habitacional e urbano para os municípios, traduzidas em uma série de recomendações e propostas, apontadas a seguir:

- a) propor normas e padrões para o processo de planejamento e desenvolvimento local integrado;
- b) fornecer assistência técnica para as instituições envolvidas em elaborar planos de desenvolvimento local, fora ou dentro do setor governamental;
- c) estabelecer programas de treinamento possibilitando a criação de recursos técnicos para o desenvolvimento;

d) difundir a noção de planejamento com uma abordagem racional, visando tratar os problemas urbanos por meio da publicização e de dados concernentes às questões urbanas do país.

No período que vai de 1964 até 1973, as ações do SERFHAU estiveram voltadas para a orientação dos municípios na elaboração de seus “planos diretores” de desenvolvimento integrado, dando ênfase aos aspectos físico-territoriais, em detrimento dos aspectos sociais, aqueles que a sociedade reclamava urgência em suas soluções, e que estavam relacionados com a falta de moradias, com os altos preços dos aluguéis, com a carência de instalações das redes de serviços e equipamentos urbanos básicos nas cidades. Os planos diretores difundidos pela atuação do SERFHAU, neste período, foram planos encomendados, que na sua essência não passavam de fachadas ideológicas e de dominação política, que o governo militar estava impondo à sociedade.

Segundo Maricato (2002a, p. 139),

Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Alibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”. Essas idéias dissimulavam os conflitos e os reais motores deste “caos”. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, freqüentemente, nem mesmo os técnicos municipais [...] Sua eficácia, entretanto foi, segundo Villaça, fundamentalmente ideológica, ou de aplicação restrita, eu acrescentaria.

O SERFHAU foi desativado em 1974, e substituído pela criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitana e Política Urbana (CNPU), que foi mais uma tentativa de focar os problemas urbanos, principalmente o das grandes cidades, priorizando as regiões metropolitanas.

Com a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1975, o governo militar buscou realizar uma reformulação na concepção e no processo de planejamento urbano do País. O II PND previa, em um de seus capítulos, medidas direcionadas à problemática da urbanização, voltadas para os processos de ocupação territorial, dinamização dos centros médios (cidades médias) e outras. Nesse período, alguns setores do governo militar já estavam revelando as suas preocupações com a situação das grandes cidades e passaram a dar atenção ao planejamento regional e das cidades médias, procuravam buscar novas soluções para fomentar o desenvolvimento social e econômico do País (MARICATO, 2002a, p. 138).

O Governo Federal implantou um maior dinamismo na operacionalização dos programas voltados para as cidades, criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), por meio do Decreto Federal nº 83.355, de 20 de abril de 1979. Este órgão assumiu a coordenação das políticas de planejamento que estariam direcionadas para as cidades.

No final da década de 1970 a constatação de que a situação de nossos centros urbanos, em especial das maiores cidades, estava bastante crítica. Os problemas causados pela migração maciça, pela falta de investimentos em infra-estrutura urbana, conforme dados fornecidos pelo IBGE, revelavam um quadro bastante crítico, com mais de 75 milhões de pessoas vivendo em áreas urbanas, das quais 48 milhões em cidades com mais de 100 mil habitantes e 37 milhões nas cidades maiores, com mais de 500 mil habitantes (SCHMIDT, 1983, p. 118).

A divulgação destes dados exigiu uma nova estratégia do CNPU para encarar o desenvolvimento urbano, adotando medidas que proporcionassem melhorias nas condições urbanas das grandes cidades e também das cidades médias. Schmidt (1983) destaca as seguintes propostas que foram encaminhadas do CNPU:

- uma distribuição mais equilibrada da população urbana e dos recursos existentes, impedindo-se assim o crescimento maior de áreas como o Rio de Janeiro e São Paulo, no sudeste;
- um desenvolvimento urbano mais disciplinado no sul do país, através da restrição ao crescimento de metrópoles regionais e pelo fortalecimento das cidades de porte médio;
- um desenvolvimento econômico mais dinâmico nas metrópoles regionais do nordeste do país;
- a promoção da urbanização no norte e no centro-oeste, bem como a organização da região geo-econômica de Brasília. (SCHMIDT, 1983, p. 119).

O CNPU fora criado para assumir um planejamento mais ambicioso, cujas causas estavam ligadas “a exaustão de oportunidades lucrativas para novos investimentos nas cidades, bem como das pressões emanadas de uma estrutura urbana profundamente desorganizada” (SCHMIDT, 1983, p. 119). O capital imobiliário, neste período, estava procurando encontrar novas oportunidades de expansão para seus investimentos e, também, para os de sua cadeia produtiva, representada pela indústria de materiais de construção.

Entretanto, de acordo com Cintra e Haddad (1977, p. 245),

A CNPU ainda não controla os recursos maiores para os programas urbanos, nem as funções básicas, que continuam a ser desempenhada por poderosos órgãos setoriais, em muitos casos ainda imbuídos da filosofia empresarial, que exige ação rápida, administração lucrativa, e fogem à coordenação e ao planejamento centrais.

O grau de exclusão social facilmente verificado nas metrópoles brasileiras, e em muitas outras cidades, começou a despertar a indignação de alguns setores da sociedade, como da Igreja Católica, que em 1975 durante a Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), apresentou o documento “Uso do Solo e Ação Pastoral” manifestando a sua indignação e fazendo críticas à especulação e questionando a função social da propriedade. Da mesma maneira em 1981, apresentou na XIX Assembléia Geral o tema “Propriedade e Uso do Solo Urbano – Situações, Experiências e Desafios Pastorais” para discutir os estudos realizados sobre a situação de exclusão social que atingia a população mais pobre, com duras críticas à especulação imobiliária, ao desemprego, ao tratamento anticristão e desumano ao qual estava submetida amplas parcelas da população nas cidades, pela ausência de mecanismos de acesso à terra urbana e de seus benefícios, cobrando do governo a elaboração de políticas sociais para esta parcela da população.

Era uma tentativa de abrir canais de discussões, com setores progressistas do governo militar, para algumas questões sociais e urbanas que exigiam a necessidade de poder contar com novos instrumentos de política urbana para disciplinar os investimentos públicos e privados nas cidades e da especulação imobiliária.

Em 1976 a imprensa sempre abordava alguns pontos da questão urbana, notadamente os jornais que por meio de reportagens procuravam ouvir técnicos e estudiosos da problemática que sugeriam a realização de mudanças na legislação para enfrentar a problemática questão urbana, divulgou *Jornal da Tarde* divulgou parte do conteúdo, um conjunto de idéias, de um anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano que estava sendo preparada pela CNPU (SILVA, 2003, p. 29).

Ao apresentar em 1983 o Projeto de Lei nº. 775 o governo expôs suas justificativas no sentido de tentar resgatar a imensa dívida social que havia sido acumulada nas cidades, nos últimos 40 anos, causadas pelo fenômeno da urbanização e pela concentração urbana, cujas distorções eram enormes e exigiam a necessária implantação de uma política urbana que conduza às mudanças que necessariamente devem ocorrer no processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano no Brasil.

Para Campos Filho (1989, p. 107),

[...] compreender a problemática urbana apenas por sua dimensão social não lhe confere o devido peso na problemática dos problemas enfrentados pelo Brasil. Só se percebemos o quanto hoje, as distorções urbanas ao levantar os custos de produção em geral de todas as atividades que são exercidas nas cidades, públicas e privadas e que são já a maioria da Nação, oneram, portanto empresários e trabalhadores, é que saberemos avaliar o quanto é importante para o país hoje, uma política urbana que conduza mudanças substanciais no processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, caracterizando uma verdadeira reforma urbana.

O projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, o PL 775/83 trazia muitos pontos polêmicos, o principal deles, apontava em direção ao princípio do direito de propriedade, ao qual foi introduzido que a propriedade deveria passar a cumprir a sua “função social”.

Este novo enfoque dado ao cumprimento da “função social” procurava definir um novo conceito ao princípio do direito de propriedade que está contido no Código Civil brasileiro, garantindo que o uso do solo urbano fosse feito de uma forma socialmente justa, procurando reduzir o uso improdutivo e especulativo que a terra urbana assumia por meio de vários procedimentos, tais como:

- desvincular o direito de construir do direito de propriedade;
- desapropriar imóveis para fins de renovação urbana;
- possibilitar ao Poder Público manter áreas urbanas de reserva, mediante a desapropriação;
- permitir ao Poder Público o direito de revenda em casos de desapropriação;
- modificar critérios de fixação de valores de desapropriação, admitindo-se apenas a correção monetária correspondente ao período decorrido até a data do efetivo pagamento da indenização;
- promover desapropriações urbanas por títulos da dívida pública e não mais em dinheiro;
- ampliar o direito de preempção, estabelecendo a preferência para o Poder Público adquirir imóveis em áreas urbanas especiais onde se prevê rápida valorização motivada por obras públicas de grande porte;
- determinar a edificação compulsória como forma de evitar a retenção de terrenos não ocupados, sob pena de desapropriação e alienação a terceiros;
- unir os esforços do Poder Público e da iniciativa privada, levando os empresários a assumir parcela dos custos indiretos da localização de suas propriedades, transferindo-lhes a construção e operação de serviços urbanos rentáveis;
- criar novos impostos sobre a propriedade urbana, como o de valorização imobiliária, com base na diferença entre os valores da aquisição e da alienação do imóvel, e o Imposto de Localização Metropolitana, a incidir sobre pessoas jurídicas de direito privado em virtude da localização ou expansão de suas instalações em municípios integrantes de região metropolitanas;
- permitir melhor utilização do potencial de arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano pela aplicação do princípio da progressividade, ou seja, não se considera para o seu cálculo apenas o valor do imóvel, mas, entre outros fatores, a sua localização;
- tornar possível a cobrança de contribuições de melhoria;

- forçar o aproveitamento de lotes vazios dotados de melhoramentos públicos, pela obrigatoriedade do pagamento de serviços, mesmo não utilizados, como água, por exemplo;
- preservar áreas verdes necessárias à população;
- evitar a especulação imobiliária;
- reservar áreas para futuros equipamentos – investimentos públicos – urbanos;
- regular o uso do solo em torno dos grandes equipamentos públicos, como aeroportos e represas;
- evitar a ampliação excessiva dos perímetros urbanos em detrimento da produção rural, entre outros. (SILVA; SILVA, 2005, p. 147).

O projeto da Lei de Desenvolvimento Urbano recebeu críticas e também elogios, que enalteciam o fato do mesmo significar um marco regulatório na tentativa de criar uma política urbana para o País, mesmo ainda contendo alguns traços autoritários e centralizadores. As críticas partiram principalmente dos setores empresariais, ligados ao ramo imobiliário, como a Confederação das Associações de Proprietários de Imóveis no Brasil, a Federação do Comércio de São Paulo, a Associação de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (AELO), e também de vários outros empresários ligados à construção civil, argumento que o projeto trazia embutido uma ameaça à propriedade privada, um teor profundamente socializante sobre a propriedade imobiliária, que poderiam desacreditar os investimentos econômicos da iniciativa privada que estavam voltados para o desenvolvimento e para o crescimento econômico do País (SILVA, 2003, p. 48).

Ao ser enviado à Câmara dos Deputados, o projeto ainda sofreu algumas alterações, como a apresentação de um substitutivo ao direito de propriedade, apresentado pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça, o deputado Bonifácio de Andrada (MG) estreitamente ligado a grupos econômicos que possuíam fortes interesses na construção civil e no setor imobiliário. O projeto não conseguiu encaminhamento na Câmara dos Deputados, e teve um fim melancólico, com sua retirada do Plenário por solicitação do Governo, deixando mais uma vez a questão da reforma urbana no Brasil à espera de uma solução política.

O projeto deixou como mérito, o fato de que todos os demais projetos de lei de desenvolvimento urbano, que foram apresentados posteriormente, tivessem as suas estruturas baseadas no mesmo (SILVA; SILVA, 2005, p. 150).

### 3.3 Função Social da Propriedade

Na história de grande parte do mundo a propriedade tem se constituído como uma forma básica de riqueza, na qual sua posse pode ser um fator essencial de produção e de renda. Entre os romanos, a propriedade era o cerne do direito, tinha um caráter absoluto e individualista e estava sempre à disposição do proprietário que podia usufruí-la de acordo com sua exclusiva conveniência. Este conceito foi ao longo dos tempos, sofrendo evoluções e adquirindo um tom mais moderno de propriedade, consolidado no Código Napoleão “que assegurava um domínio pleno e absoluto dos bens à nova burguesia e permitia sua luta contra os privilégios atribuídos aos senhores feudais” (PESSOA, 1981, p. 54).

No Brasil, a questão do conceito do direito de propriedade foi expressa no Código Civil, elaborado em 1916, em uma época em que somente 10% da população total do País vivia nas cidades e a economia era essencialmente baseada nas atividades agrárias, traduzindo uma situação que acabou conferindo ao direito de propriedade no Brasil, como foi expresso no Código Civil, um legalismo extremamente conservador, sobretudo em relação à terra rural, conferindo pouca atenção às questões sobre a terra urbana. A noção que o Código transmitia era de que o proprietário de um bem imóvel teria um direito total e absoluto sobre a sua propriedade.

Pessoa (1981) atribui esse caráter conservador expresso pelo Código Civil brasileiro às suas origens advindas do Direito Romano. O autor comenta que

O Direito Civil, no seio do qual se encontra o direito de propriedade, é o ramo mais estável e conservador do sistema jurídico. Sua verdadeira espinha dorsal. Herdeiro direto do sistema romano trata-se de um sistema extremamente dependente das funções e das motivações da natureza humana, da qual demanda uma estabilidade que é inatingível, num universo de renovação constante. De forma que, sua tentativa natural é tornar-se imune às transformações sociais. (PESSOA, 1981, p. 56).

As Constituições brasileiras de 1824 e 1891 incutiram a idéia de que o direito de propriedade poderia ser exercido de forma absoluta e, somente a partir da Carta Constitucional de 1934, é que foi proclamada a “supremacia do interesse social ou coletivo”. A Constituição de 1946 tratou a questão sob a ênfase do “uso da propriedade ao bem estar social (art. 147)”. O mesmo princípio ficou mantido nas reformas Constitucionais de 1967 (art. 157) e na de 1969 (art. 160). O termo “função social da propriedade”, só adquiriu mais precisão na Constituição de 1988, na qual ficou estabelecido que a propriedade deveria ser

produtiva, utilizar adequadamente os recursos naturais, preservar o meio ambiente no caso das propriedades agrícolas (artigos 184 a 186) e “pela obrigatoriedade de atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, para o caso de envolver as propriedades urbanas (art. 182 - parágrafo 2º.) (BASSUL, 2005, p. 51).

O princípio da “função social da propriedade” até a Constituição Federal de 1988, sempre esteve presente como uma figura de retórica nas Cartas Constitucionais, uma letra morta, sem nenhuma aplicabilidade legal. Uma das explicações dadas ao fato é a de que os juristas brasileiros, em sua grande maioria tiveram suas formações alicerçadas no Direito Romano, cuja visão sobre o direito de propriedade era extremamente individual, fazendo com que aprendessem a olhar para a cidade a partir da perspectiva individual, do lote privado que ainda é a maneira que muitos tribunais traduzem.

As cidades no Brasil estavam crescendo, estimuladas pelo mercado imobiliário, que é restritivo e especulativo, o que faz com que a apropriação do espaço urbano seja feita de uma forma desigual, levando a população de menor poder aquisitivo a morar em áreas cada vez mais distantes do centro urbano, para locais com total ausência ou com má qualidade dos serviços públicos essenciais. Havia a necessidade de uma regulamentação pública dos investimentos privados, relacionados com a abertura de loteamentos, para inibir que os benefícios decorrentes da realização de obras públicas pelo Estado sejam incorporados pelos mesmos na forma de lucros imobiliários.

A priorização da “função social” da propriedade como centro da formulação de uma política urbana, contribuiria para assegurar o acesso aos bens e aos serviços urbanos para amplas parcelas de nossa população.

De acordo como Fernandes (1998, p. 225),

O princípio constitucional da função social da propriedade jamais foi eficaz e, por isso, os princípios básicos do Código Civil continuam a ser o marco conceitual para a maioria das políticas públicas e decisões judiciais. Em vez de ser simplesmente uma polêmica técnica, esta situação era a expressão de uma luta política na qual participavam não só os segmentos do capital imobiliário, mas também milhões de pobres urbanos gerados por tal processo de exploração.

O Estado, dentro de suas prerrogativas constitucionais, pode formular uma política urbana, na qual deve constar a inserção dos instrumentos urbanísticos e fiscais necessários para vincular e garantir o cumprimento deste princípio, ligados ao desenvolvimento social e urbano das cidades, impelindo a propriedade imobiliária a cumprir a sua função social.

### 3.4 O Movimento pela Reforma Urbana

A década de 1970 representou uma nova etapa de conscientização da população urbana no Brasil, com respeito aos seus direitos sociais, marcou o surgimento dos movimentos populares, que passaram a questionar e lutar pela implantação de políticas públicas pelo governo militar. Os chamados movimentos sociais urbanos surgiram como expressão das necessidades que tinham principalmente os mais pobres por serviços sociais urbanos cuja falta estava ameaçando a sobrevivência dos mesmos nas metrópoles. O movimento social colocou na cena política o quadro de profundas desigualdades sociais, de degradação ambiental e das condições de vida a que estavam submetidos esta parcela da sociedade.

Para Nunes e Jacobi (1982, p.167),

Os movimentos sociais urbanos podem ser entendidos como um fato diferenciador da sociedade capitalista atual, tendo como característica essencial um questionamento da ação estatal na distribuição das benfeitorias urbanas e dos equipamentos de consumo coletivo.

Diversos setores, agrupados em torno de entidades, organismos sociais como, associações de bairros favelados, moradores de loteamentos legais ou clandestinos, mutuários do BNH, Sem Tetos entre outros compunham o chamado movimento social urbano. Estes movimentos, no início foram congregados em torno das paróquias ligadas à Igreja Católica, estando sob a orientação dos setores mais progressistas da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB) que deu uma contribuição fundamental nas lutas em torno das reivindicações por melhorias nas condições de moradia e nas questões urbanas. Em 1979 surge o Movimento pela Reforma Urbana vinculado aos setores progressistas da Igreja Católica, contando também com as lideranças de movimentos urbanos, de entidades não governamentais, de intelectuais e com a participação de vários professores e alunos da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (SILVA, 2003, p. 91).

A partir deste momento produziu-se um novo conceito de “Reforma Urbana”, o qual passou a envolver diversos setores da sociedade, buscando uma nova concepção ética para a cidade.

Haroldo Abreu (apud SILVA, 1991, p. 7) comenta que a “Reforma Urbana implica uma nova concepção intelectual e moral da sociedade (e, uma nova ética urbana) que condene a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos”.

Nesse sentido, Queiroz Ribeiro (apud SILVA, 1991, p. 7) acrescenta:

Trata-se de uma nova ética social (entendida enquanto valores básicos que devem orientar a vida na cidade). Esta ética pretende politizar a discussão sobre a cidade e ao mesmo tempo servir de plataforma política aos movimentos sociais urbanos fornecendo um horizonte que ultrapasse as questões locais e específicas. A ética [...] se compõe de dois elementos: o primeiro deve ser a condenação das práticas econômicas que tornam a cidade um objeto de lucro; [...] por outro lado, o acesso à cidade deve ser um direito: direito de ir e vir à cidade, sem que seja necessário pagar tributo àqueles que mercantilizam o solo urbano [...]. Os que não podem pagar tributo urbano (na forma de aluguel, preço da terra, prestação do BNH, tarifas de transporte, etc.) são obrigados a habitar simulacros de cidade, verdadeiros guetos sociais.

A nova formulação conferida à “Reforma Urbana”, era bem diferente daquela apresentada na década de 1960. Na proposta atual, procurava-se apresentar um movimento unificador, com forte conteúdo ético de cidadania. O MRU passava a defender uma nova concepção de política urbana, que garantisse o direito à cidade, com melhorias na qualidade de vida do conjunto da população, principalmente para os mais pobres e espoliados. Os novos conceitos questionavam também os “marcos legais” que existiam no País e que contribuíram para a que esta situação perdurasse.

De acordo com Silva (1991, p. 9), essa

Mistura de utopia com plataforma de unificação de movimentos, a bandeira da Reforma Urbana, na sua origem, não se resume tão somente à questão da politização do urbano, através da tematização da segregação e exclusão social no espaço das cidades. À questão da justiça social, implícita no discurso sobre o conteúdo da Reforma Urbana somam-se os valores da igualdade e da cidadania demandando a criação de novos direitos básicos à cidade. Com isto, visa-se romper com a preservação de privilégios no acesso ao espaço das cidades, privilégios estes que sempre encontram apoio no marco legal existente no país.

O Movimento elaborou algumas orientações para direcionar a sua luta em torno da proposta de reforma urbana, procurando defender alguns pontos importantes, tais como:

- instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

- inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 1997, p. 273).

Os princípios apresentados pelo Movimento defendiam a implantação de várias medidas que poderia alterar algumas das lógicas estruturais do Estado, como a da justiça social, passando a exigir um papel mais coerente do Estado, para garantir o acesso igualitário aos bens e serviços na cidade, utilizando para isto de mecanismos fiscais redistributivos (GRAZIA, 2003, p. 55).

A década de 1980 foi marcada por um período de transição, que marcou o fim do governo militar e o surgimento do novo regime democrático, com a realização da Assembléia Nacional Constituinte, onde surgiram na cena política os diversos movimentos que representavam diversos setores organizados da sociedade, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) participou do processo de elaboração da nova constituição com a apresentação na Assembléia Nacional Constituinte de uma plataforma em forma de Emenda Popular contendo os princípios que unificaram o movimento.

### **3.5 A Constituição Federal de 1988 e a Reforma Urbana**

Durante a década de 1980, as mudanças políticas que estavam ocorrendo no País, já revelavam a agonia e o fim do regime militar, dando início ao processo de abertura política, que a partir de então, passou a ser feito de uma forma “lenta e gradual”, conforme planejaram seus ideólogos.

Em 1980, durante a realização do congresso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em Manaus, foi lançado um documento em que a OAB assumiria a luta pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, visando o retorno do País à normalidade democrática. Neste mesmo ano, foi aprovada na Câmara dos Deputados, em Brasília, uma Emenda Constitucional, que restabeleceu a realização de eleições diretas para o cargo de Governadores Estaduais. Assim, após um recesso de 18 anos, as eleições foram realizadas em 1982, de forma direta para a escolha dos governos estaduais. Neste pleito

eleitoral o partido governista, então denominado Partido Democrata Social (PDS), perdeu a sua hegemonia política; os partidos de oposição – PMDB e PDT – elegeram um grande número de governadores. No ano seguinte, em 1983 foi apresentada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº. 5 (PEC) que restabelecia as eleições diretas para a presidência da república.

Dando início a “Campanha das Diretas Já”, realizada em favor da aprovação da Emenda e que se transformou no maior movimento de massa da história do Brasil, levando milhares de pessoas às ruas, nos diversos comícios que foram realizados pelo País. A Emenda não foi aprovada pelo Congresso Nacional e em 1985 as eleições presidenciais foram realizadas ainda de forma indireta, por meio do Colégio Eleitoral, sendo eleito Presidente da República o Senador Tancredo Neves e como Vice-Presidente o Senador José Sarney.

No ano de 1986 ocorreram eleições simultâneas para os cargos de Governador Estadual, Senador da República, Deputado Federal e Deputado Estadual, onde as Assembléias (Federal – Estadual) foram transformadas em Constituintes e encarregadas de formular a nova Constituição Federal da República e a Estadual para cada Estado.

A Assembléia Nacional Constituinte (ANC) foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987 para conduzir e coordenar os trabalhos legislativos da elaboração da nova Carta Constitucional do Brasil. A partir deste momento, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana inicia um trabalho árduo junto à Assembléia Nacional Constituinte, participando das discussões que envolviam as questões urbanas e enfrentando uma grande mobilização dos grupos contrários aos seus princípios, formados principalmente pelo setor imobiliário, ligado à construção civil e à especulação imobiliária.

O MNRU apresentou à ANC uma proposta de Emenda Popular, fruto de um trabalho conjunto com outras entidades, como a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos, o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Articulação Nacional do Solo Urbano, e o Movimento em Defesa do Favelado, onde estavam inseridos os principais pontos da proposta de Reforma Urbana que deveria fazer parte da nova Constituição Federal (BASSUL, 2005, p. 102).

A proposta colheu 131 mil assinaturas e continha 23 artigos que resumiam as principais propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Dentre esses artigos, destacam-se:

- 1 - o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática da cidade;

- 2 - a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse sociais, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;
- 3 - a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
- 4 - a iniciativa e o veto popular de leis;
- 5 - a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
- 6 - a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
- 7 - a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
- 8 - a separação entre direito de propriedade e direito de construir;
- 9 - usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;
- 10 - o direito à moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdidos, sob controle social;
- 11 - periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento dos aluguéis;
- 12 - o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;
- 13 - a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário mínimo mensal;
- 14 - a participação popular na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo. (BASSUL, 2005, p. 102).

A proposta da Emenda foi apresentada no plenário da Assembléia Nacional Constituinte, no dia 19 de agosto de 1987 por sua defensora, a arquiteta Ermínia Maricato que procurou mostrar como o Brasil já era um País urbano, que a maior parte da sua população morava em favelas, mocambos e nas periferias desorganizadas das cidades, havendo a necessidade urgente de combater a especulação imobiliária e a ineficácia administrativa que davam margem para a ocorrência da corrupção no Brasil.

O descaso com a questão da Reforma Urbana no Brasil ficou claro na Constituinte que na sessão da apresentação da proposta da Emenda, embora o assunto fosse extremamente relevante para o País, somente três deputados constituintes estavam presentes na sessão (BASSUL, 2005, p. 104).

Para Souza (2002, p. 161), houve alguns problemas com o encaminhamento da proposta da Emenda, pois ainda que fosse obrigatório o Congresso acolher a proposta, não era necessário “incorporá-la integralmente” ao texto.

A articulação da oposição, dos grupos contrários às propostas apresentadas na Emenda Popular, durante os debates foram suprimindo e alterando algumas de suas

proposições. O vínculo que previa o cumprimento da função social da propriedade, mediante o cumprimento das exigências de ordenação urbana da cidade expressa no plano urbanístico, foi substituído pelo “plano diretor”, que deveria ser aprovado por lei municipal. O que foi considerado uma derrota estratégica do MNRU, pois haveria de dificultar a sua aplicação dos principais instrumentos da reforma urbana.

Como observa Bassul (2005, p. 147):

Desse modo, a inclusão do plano diretor no texto constitucional não apenas significou o adiamento da aplicabilidade normativa da função social da propriedade nas cidades, como podiam almejar naquele momento as forças conservadoras (as quais, também por isso, mas não exclusivamente, a apoiaram), mas igualmente desvelou uma nova profissão de fé nos preceitos “fetichistas” da razão planificadora. Tornou-se, assim, uma espécie de “canto do cisne” do urbanismo racional-funcionalista, que, afinal, como já comentamos, e sem menosprezo a seus propósitos humanistas, menos servirá ao interesse público que se prestara a ser útil aos movimentos do capital privado.

Na avaliação de outros técnicos que assessoram o MNRU este resultado fez parte de um acordo político entre os partidos, para permitir a introdução de algumas modificações no texto da Emenda, tornando-a um pouco distante do que havia sido proposto inicialmente pelo Movimento.

- 1 - a lei federal de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano deixou de ser “complementar”;
- 2 - a população das cidades para as quais o plano diretor tornava-se obrigatório foi reduzida de 50 para 20 mil habitantes;
- 3 - o conceito de solo urbano ocioso, limitado antes somente ao “não edificado” ou “não utilizado”, foi estendido ao “subutilizado”;
- 4 - o “reconhecimento de domínio alheio” foi removido da condição de impedimento para as ações de usucapião especial para fins de moradia (dispositivo que, acaso mantido tornaria completamente inútil o instrumento);
- 5 - o transporte coletivo urbano passou a ser considerado serviço público essencial “de responsabilidade do Município”, mesmo nos casos de regiões metropolitanas. (BASSUL, 2005, p. 107).

Ao ser promulgada, em 1988, a nova Constituição Federal do Brasil trouxe em seu texto um capítulo destinado à política urbana, o Capítulo II, intitulado “Da Política Urbana” e composto pelos artigos 182 e 183.

No artigo 182 esta inserida as diretrizes da política de desenvolvimento urbano a serem executadas, agora, pelo Município, tendo como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes e

utilizando como seu instrumento básico o Plano Diretor. O parágrafo quatro deste artigo estabeleceu que era “facultado”, ao Poder Público, desde que a área estivesse incluída no Plano Diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o seu adequado aproveitamento, utilizando para isto os instrumentos do parcelamento ou edificação compulsórios e da cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Portanto, as questões referentes à Política Urbana no Brasil passaram com a nova Constituição Federal, à esfera dos municípios e ficaram na dependência da elaboração de uma lei federal que regulamentasse a sua aplicação constitucional.

### **3.6 Estatuto da Cidade**

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988 iniciou-se uma movimentação política em torno da regulação constitucional dos artigos 182 e 183, que deveria ser realizada através de legislação federal o que viria a se transformar em uma longa batalha política.

Segundo Grazia (2003, p. 59), os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que compõem o capítulo urbano

[...] seriam auto-aplicáveis, segundo o entendimento de alguns juristas mais progressistas. No entanto, não foi o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos setores conservadores, que formaram uma articulação chamada de “Centrão”, no Congresso, na ocasião dos debates na Constituinte. Esses setores aceitaram o princípio da função social da propriedade e da cidade, mas o atrelaram a uma Lei Federal e ao Plano Diretor, contrariando desta forma, as aspirações depositadas pela sociedade civil quando da apresentação da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

O Senador Pompeu de Souza, por meio de uma consultoria e de sugestões feitas por técnicos, professores, representantes de entidades e instituições ligadas à questão urbana apresentou em 1989 o Projeto de Lei no Senado – PLS 181, cujo propósito era regulamentar os citados artigos da Constituição, que trata da Política Urbana. O Projeto em questão foi aprovado com parecer favorável nas Comissões do Senado e remetido à Câmara dos Deputados, onde recebeu a denominação de PL 5.788/90, para ser discutido e votado.

De acordo com Bassul (2005, p. 113), o Senador Pompeu de Souza, ao apresentar a justificativa do projeto,

[...] afirmou que sua pretensão era de “conter a indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”.

A tramitação do Projeto pela Câmara dos Deputados foi lenta e longa e enfrentou diversas reações contrárias que partiam principalmente dos setores, que já haviam se manifestado durante a tramitação da Emenda Popular pela Reforma Urbana na Constituinte – os setores do mercado imobiliário e da construção civil –, quando tentaram dificultar a inserção no texto Constitucional dos pontos que contrariavam seus interesses.

Numa atitude de defesa do velho perfil privatista e patrimonialista do Código Civil, nesse ponto assemelhado à da TFP, o Estatuto da Cidade foi igualmente repudiado pelos empresários da construção civil e do mercado imobiliário que participavam do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza, em 1992. (BASSUL, 2005, p. 115).

Em seu percurso, o Projeto passou por várias Comissões na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), pela de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), pela de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), e pela de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM). Em quase todas as Comissões, foram solicitadas e realizadas audiências sobre o Projeto, nas quais sempre surgiam manifestações e reações políticas contrárias ao texto, que com certeza motivaram a sua longa e lenta tramitação legislativa. Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), cujo relator era o Deputado Luís Roberto Ponte, ligado à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), cuja posição era manifestadamente contrária ao Projeto, fez com que o mesmo permanecesse ali durante sete anos, o que exigiu uma negociação política, visando à remoção de alguns pontos do Projeto, o que só veio a ocorrer em 1997. Em 1998, o Projeto foi para a CDCMAM; em 1999, para a CDUI; e em 2000, chegou à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). Vários debates importantes aconteceram nestas Comissões com relação ao conteúdo do Projeto, com destaques aos que realizados na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), presidida pelo Deputado Inácio Arruda, muito ligado aos movimentos populares do seu Estado, o Ceará, onde foi acatada uma

grande quantidade de sugestões, o que fez com que o texto do Projeto se aproximasse do texto que havia sido apresentado na proposta da Emenda Popular pela Reforma Urbana durante a Assembléia Constituinte. O resultado desta Comissão foi submetido à votação e aprovado, significando uma grande vitória para todos aqueles que estavam empenhados na luta pela Reforma Urbana, principalmente para o Fórum Nacional do Movimento pela Reforma Urbana (FNRU).

Em 2000, o Projeto chegou, finalmente, à Comissão de Constituição e Justiça, cuja composição era normalmente de maioria conservadora, aprovando o texto do Projeto, com pequenas alterações, remetendo o mesmo novamente ao Senado (GRAZIA, 2003, p.62).

No Senado o Projeto foi aprovado por unanimidade e enviado ao Presidente da República para ser sancionado. O Presidente ao receber o Projeto, vetou o texto referente ao reconhecimento da concessão de uso especial para fins de moradia aos ocupantes de terra pública e comprometeu-se a enviar o mais rápido possível ao Congresso Nacional um novo texto normativo sobre a polêmica questão. Fato que se deu por meio da Medida Provisória nº 2220 de 04 de setembro de 2001 que estabeleceu novas regras para a concessão de uso especial e criou também o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

No dia 10 de julho de 2001 foi finalmente aprovado e sancionado pelo Presidente da República, sob a designação de Lei Federal nº. 10.257 – Estatuto das Cidades.

Para Bassul (2005), o conteúdo do Estatuto da Cidade trouxe vários instrumentos de planejamento e tributários que os Municípios poderiam agora contar para atingir alguns de seus propósitos. O autor destaca os seguintes pontos do referido Estatuto:

- 1) plano diretor: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência constitucional para o cumprimento da função social da propriedade, passa a ser exigido também para as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos com impacto ambiental significativo e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto. Deve ser elaborado e implementado democraticamente e seu conteúdo incorporado pela legislação orçamentária;
- 2) gestão democrática: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências, conferências e consultas públicas;
- 3) parcelamento, edificação ou utilização compulsório: previsto no art. 182, parágrafo 4º, da Constituição, como primeira de três penalidades sucessivas pela retenção de solo urbano ociosos, esse dispositivo e seus conseqüentes careciam de regulação em lei federal para tornarem-se aplicáveis;
- 4) IPTU progressivo no tempo: segunda sanção prevista na seqüência constitucional deverá ser aplicada aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;
- 5) desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública: última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a

- desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhantes à que ocorre para fins de reforma agrária;
- 6) usucapião especial para fins de moradia: dispositivo auto-aplicável, previsto no art. 183 da Constituição, permite que imóveis particulares de até 250 m<sup>2</sup>, ocupados há mais de cinco anos, sem oposição, por quem não possua outro imóvel, tenham o domínio transferido ao ocupante. O Estatuto da Cidade amplia a possibilidade de iniciativa para o [sic] usucapião coletivo, no sentido de facilitar a regularização fundiária de áreas de difícil individualização, como as favelas;
  - 7) concessão de uso especial para fins de moradia: baseada no mesmo dispositivo constitucional que veda o usucapião de imóvel público, permite que esses imóveis tenham a posse (e não o domínio) regularizada de maneira semelhante;
  - 8) concessão de direito real de uso: já constava de nosso ordenamento jurídico (Decreto-Lei n.º. 271, de 1967). Diferentemente do usucapião e da concessão de uso especial, não constitui direito subjetivo, ou seja, não pertence à pessoa ou grupos de pessoas que satisfaçam determinadas condições legais, mas pode ser utilizado voluntariamente pelo proprietário do imóvel, público ou particular, para transferir a posse e o uso, retendo a propriedade;
  - 9) zonas especiais de interesse social (ZEIS): áreas urbanas em que a legislação pode permitir padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, com vistas a promover a regularização de ocupações ou a facilitar a oferta de lotes e habitações para a população de baixa renda;
  - 10) direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir, sem que este alcance a propriedade do solo. Separa o direito de propriedade do direito de construir, tornando mais flexível a utilização dos terrenos urbanos;
  - 11) direito de preempção: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a aquisição de imóveis pelos municípios sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;
  - 12) contribuição de melhoria: também previamente integrante do ordenamento jurídico brasileiro (Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Decreto-Lei n.º. 195, de 1967), trata-se de um tributo cujo fato gerador é a valorização do imóvel de propriedade privada que decorra de obras públicas. Permite que o investimento público seja recuperado e aplicado no atendimento de outras demandas sociais;
  - 13) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos, a partir do qual, e até um coeficiente máximo, o direito de construir excedente deverá ser adquirido do poder público. O mesmo poderá ocorrer quando o suo for alterado e resultar na valorização do imóvel;
  - 14) operações urbanas consorciadas: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção, vendida em leilão ou utilizada para o pagamento de obras;
  - 15) consórcio imobiliário: embora de denominação assemelhada, não se relaciona com as operações urbanas. Poderá ser constituído nos imóveis ociosos, alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu bem ao poder público e recebem como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas;
  - 16) transferência do direito de construir: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil (afasta ou reduz custos de desapropriação) para a implantação de equipamentos urbanos e de unidades de conservação, para a preservação do patrimônio cultural e para a regularização de ocupações de baixa renda em áreas privadas;
  - 17) estudo de impacto de vizinhança: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção de empreendimentos ou funcionamento de atividades que possam afetar a qualidade

de vida da população residente na área ou nas proximidades. (BASSUL, 2005, p. 102).

É importante ressaltar que o texto do Estatuto das Cidades alinhou velhos e novos conceitos com relação à política urbana, como os instrumentos de recuperação e captura das valorizações imobiliárias decorrentes das ações e dos investimentos públicos que agora passam a contar com duas categorias, a distributividade e a redistributividade, que deveriam servir para corrigir as distorções produzidas nas cidades brasileiras ao longo dos anos (BASSUL, 2005, p. 133).

A categoria distributividade ou distributiva engloba os objetivos que serão alcançados por meio da democratização dos direitos e da universalização das condições básicas de acesso aos bens públicos; já a redistributividade ou redistribuição, refere-se aos objetivos que possam capturar e redistribuir as parcelas da mais-valia urbana produzida pelas ações do Poder Público, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. O Plano Diretor passa a contar com “novas ferramentas”, fornecidas pelo instrumental do Estatuto da Cidade.

## **4 EM BUSCA DO IPTU PROGRESSIVO**

### **4.1 O Aspecto Legal do IPTU**

O IPTU está acolhido no ordenamento do jurídico do País desde o Reinado de D. João VI, quando houve a edição do Alvará de 27 de junho de 1808, sob o título de “Décima Urbana”.

Na República o IPTU já comparece em sua primeira Constituição em 1891 (art. 9º. Inciso 2º.) sendo os governos estaduais os responsáveis pela sua arrecadação. Esteve presente em todas as Constituições do século XX, na Constituição de 1934 (art. 13, parágrafo 2º. – inciso II) ainda formado por dois impostos diferentes, o Imposto Predial e o Imposto Territorial Urbano e agora sendo a sua arrecadação de competência municipal. A cobrança do Imposto Predial ainda era feita neste período sob a forma de décima parte ou de cédula de renda, a qual permaneceu até a Constituição de 1937 (art. 28, inciso II). Na Constituição de 1946 (art. 29, inciso I) ocorreu a unificação destes dois impostos os quais passaram a ser um só, com a denominação de Imposto Predial e Territorial Urbano, como é conhecido hoje e na Constituição de 1967 (art. 25, inciso I). O IPTU também constou nas Emendas Constitucionais nº. 5 de 1961 (art. 29, inciso I e II) na Emenda Constitucional nº. 18 de 1965, na Emenda Constitucional nº. 1 de 1969 no art. 24 (BREMAEKER, 2001, p. 7).

A Constituição Federal de 1988 ordenou e classificou juridicamente os impostos em vários de seus artigos, o 153, 155 e 156, discriminando as competências impositivas sobre os mesmos que podem pertencer à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cabendo a cada pessoa política de direito público atuar dentro de sua respectiva esfera de competência. Os artigos 18, 29 e 30 fundamentam a autonomia municipal, bem como a sua competência tributária.

Os impostos em geral são classificados em diretos e indiretos. Os diretos devem levar em conta a capacidade contributiva, podendo ser pessoais e reais. Os pessoais ficam referenciados sobre as pessoas, como o Imposto de Renda; já os reais, passam a se referir às coisas, como o IPTU de um imóvel urbano.

A Constituição Federal em seu artigo 145, parágrafo 1º. estabelece que os impostos devem ter caráter pessoal, o que fica valendo para o princípio da capacidade

contributiva e no caso do imposto ser real, como é o caso do IPTU. Criou-se uma discussão, envolvendo grandes juristas no Brasil, sobre o caráter do IPTU como um imposto real ou pessoal, fato este que não será discutido aqui dado a natureza de suas doutrinas.

O artigo 156, inciso I, da Constituição Federal estabelece ser de competência do município a instituição de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, como é o caso do IPTU, já o artigo 182 permite que o IPTU seja empregado como instrumento de política urbana para promover o uso racional da terra e gerar benefícios sociais à comunidade.

A competência tributária do município consta dos dispositivos da Lei Federal nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), o qual fornece as normas da política tributária privativa do município ao qual está incluída a cobrança do IPTU. O CTN estabelece em seu artigo 32, parágrafos 1º. e 2º. ser de competência dos municípios a delimitação espacial da zona onde poderão incidir a cobrança dos impostos municipais que no caso do IPTU, será a zona delimitada como urbana. Para ser considerada zona urbana a área de ser caracterizada pela presença de no mínimo dois dos seguintes serviços e melhoramentos públicos:

- meio fio, ou calçamento, com canalização das águas pluviais;
- abastecimento de água;
- sistema de esgoto sanitário;
- rede de iluminação pública;
- escola primária ou posto de saúde a uma distância mínima de três km do imóvel considerado.

(Lei Federal nº. 5.172/66 - artigo 32, parágrafo 1º.)

A existência destes serviços já pode definir quais os imóveis que ficarão sujeitos ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano no Município.

Cabe, portanto, ao município delimitar a sua área urbana, utilizando seus próprios critérios, a fim de que possa garantir a prática “do princípio da função social da propriedade urbana e, por via de consequência, para fins de tributação, já que, por expressa disposição constitucional, é dever de o legislador municipal utilizar-se do IPTU como instrumento de política de desenvolvimento e de expansão urbana” (FURLAN, 2004, p. 61).

## QUADRO 1 - Código Tributário Nacional – Base Legal do IPTU

Incidência	Propriedade predial e territorial urbana.
Fato gerador CTN, art. 32	Propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou a cessão física localizado em zona urbana do município.
Base de cálculo CTN, art. 33	Valor venal do imóvel* considerando a terra e suas benfeitorias (construções) de caráter permanente. (* Na determinação da base de cálculo não se considera o valor de outros bens mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito da sua utilização, exploração).
Contribuinte CTN, art. 34	É o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. O contribuinte é o sujeito passivo da obrigação tributária.

Fonte: Código Tributário Nacional - CTN.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, sendo este definido como o valor que o “bem alcançaria caso fosse posto à venda em condições usuais de mercado” (FURLAN, 2004, p. 100). O valor venal é considerado como a melhor base para tornar o critério da cobrança mais adequado, pois traduz uma preocupação em atender aos princípios da igualdade e da capacidade contributiva na hipótese da incidência tributária.

A alíquota, no caso do IPTU, deve ser entendida como sendo um percentual a ser multiplicado pela base de cálculo da matéria tributável, o valor venal do imóvel. As alíquotas podem ser única, seletiva, progressiva e regressiva.

A Constituição de 1988 não faz qualquer restrição quanto ao estabelecimento das alíquotas do IPTU, transferindo ao legislador municipal a autonomia e a competência para a fixação das mesmas. A graduação das alíquotas deve procurar sempre atender ao princípio da capacidade contributiva em seus objetivos, o que evita dar feições de confisco, respeitando o estabelecido no artigo 145, parágrafo 1º e também o artigo 150, item IV, da Constituição Federal. O imposto é classificado como progressivo quando “verifica-se um aumento de alíquota na medida em que aumenta a base de cálculo” (FURLAN, 2004, p. 113). A progressividade pode ser extrafiscal, quando a sua cobrança deixar de ser meramente uma arrecadação de recursos financeiros, com suas alíquotas majoradas prescindindo da observância da capacidade contributiva visando apenas desestimular ou incentivar certos comportamentos, o que torna viável aos municípios instituírem a aplicação da extrafiscalidade no IPTU, com vista a combater procedimentos inadequados como é o caso da retenção especulativa dos lotes vagos.

Esta possibilidade de utilizar o IPTU de maneira extrafiscal, já teve a sua indicação aos municípios, na década de 70, como forma de poderem exercer um controle sobre a expansão e a ocupação urbana, via utilização de mecanismos fiscais, como a cobrança do IPTU com alíquotas diferentes.

De acordo com Aguiar (1981, p. 113),

Não se têm descuidado os municípios de dar aos seus impostos uma função extrafiscal, transformando-os também em instrumentos de ação social. Ultimamente, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana tem sido empregado para controle de uso do solo urbano, apoiando disposições sobre zoneamento, propiciando desejável ocupação de solo e desestimulando a mera especulação imobiliária.

A Constituição Federal de 1969, que foi instituída durante o período mais duro da ditadura militar, continha alguns elementos que autorizavam a progressividade extrafiscal, quando aplicada ao IPTU, cuja interpretação levava em conta vários fatores, tais como a:

- 1 Progressividade no tempo: critério onde a alíquota do IPTU seria elevada gradativamente, nos exercícios fiscais, sob certas condições, visando minimizar a especulação imobiliária, a expulsão de algum tipo de atividade nociva, desestimular a permanência ou a proliferação de imóveis em situação irregular, etc;
- 2 Progressividade no espaço: critério que prevê a elevação gradativa das alíquotas diferenciadas conforme a região em que o imóvel está localizado, independentemente de estar construído ou não;
- 3 Alíquotas progressivas em função dos equipamentos urbanos: as áreas mais bem servidas por equipamentos e serviços urbanos podem justificar o emprego da progressividade no IPTU;
- 4 Progressividade conforme o gabarito das construções ou número de pavimentos: pode ser empregado um critério de progressão nas alíquotas, levando em conta o critério de homogeneizar as alturas dos edifícios, preservarem a estética urbana ou a paisagem, etc. (FURLAN, 2004, p. 155).

A utilização dos critérios sugeridos para o uso da extrafiscalidade no IPTU, com a utilização de alíquotas progressivas, foi experimentada em alguns municípios e acabou gerando diversas controvérsias jurídicas. Entre os casos mais divulgados pela literatura técnico-científica está o da cidade de Americana, que passou a cobrar o IPTU fazendo uso da progressividade baseada no número de imóveis que o contribuinte possuía.

Este critério foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que acabou editando a Súmula 589, passando a considerar “inconstitucional a fixação de adicional progressivo do Imposto Predial Territorial Urbano em função do número de imóveis do contribuinte” (AGUIAR, 1981, p. 121).

A extrafiscalidade teve a cobrança autorizada no IPT pelo Conselho de Administração do Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Resolução nº. 7 de 30 de março de 1973 instituindo a mesma junto ao Sistema Financeiro da Habitação e Saneamento, no Programa de Complementação Urbana, conhecido como Projeto CURA (Comunidade Urbana para Renovação Acelerada).

Para Serra (1991) este programa foi ao encontro de alguns aspectos já detectados na realidade urbana do País, relacionados ao crescimento urbano desordenado, às condições insatisfatórias dos loteamentos, dos altos preços dos lotes urbanos, da retenção especulativa dos vazios e dos lotes urbanos beneficiados com a realização de obras e da falta de racionalização na utilização dos recursos públicos.

O autor destaca que:

“O programa deveria também contribuir para reduzir a especulação e para racionalizar os investimentos em infra-estrutura urbana e comunitária pelo estabelecimento de critérios objetivos para a fixação das prioridades.” (SERRA, 1991, p. 106).

O programa tinha seus recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que pertencia a todos os trabalhadores e impôs aos municípios a aceitação de algumas formas de atuação dos agentes financiadores ligados ao controle técnico e político do Banco Nacional da Habitação (BNH), consideradas perversas, pois, caso deixassem de cumprir os pagamentos das prestações do contrato, o governo se apropriaria de parte da receita municipal, para recuperar os empréstimos. O sistema não suportou, em parte, a arrogância do centralismo técnico e burocrático do regime militar naquele período. O programa previa a obrigatoriedade a viabilização econômica do Projeto, onde os municípios deveriam instituir alíquotas progressivas no IPTU sobre os terrenos vagos que estivessem dentro da área do projeto e em seguida realizar a sua atualização imobiliária, isto é, a atualização de seus valores venais na Planta Genérica de Valores.

Serra (1991, p. 109) destaca ainda que o “objetivo principal do chamado IPTU progressivo era onerar a propriedade especulativa e promover o adensamento”, e procurando mostrar que “o sentido social e urbanístico do IPTU tem sido muito subestimado face à sua função de fonte de receita”.

Neste caso, o IPTU progressivo que foi aplicado nos terrenos vagos, foi uma maneira de recuperar os investimentos que estavam sendo realizados em suas vizinhanças e incorporados aos preços dos imóveis, cuja captura pelos agentes imobiliários era transformada

em lucros imobiliários. As avaliações deste projeto mostraram que o mesmo foi ao encontro de uma posição que era tida como bandeira de luta, principalmente para os defensores da Reforma Urbana, ou daqueles que combatem a “síndrome da cidade gratuita” (SERRA, 1991, p. 110). Serra ao utilizar esta expressão para se referir à cidade em que os proprietários imobiliários sempre se beneficiam por meio dos investimentos públicos e nada pagam, em detrimento dos que não são beneficiados, mas pagam coletivamente pelos empréstimos ou pelos custos das obras, deu subsídios para que outros municípios em situações semelhantes também poderiam instituir a mesma metodologia.

A Constituição Federal de 1988 conferiu nova interpretação à progressividade, expressa no artigo 182, parágrafo 2º. permitindo que a cobrança da extrafiscalidade no IPTU ficasse restrita ao fator tempo e em função da aplicação do princípio da função social da propriedade, conforme estiver exposto no Plano Diretor.

Surgiram várias divergências jurídicas com relação à interpretação dos artigos 156 e 182 da Constituição, que fazem referência à implantação da progressividade, causando uma movimentação entre advogados e juristas em busca de pareceres e sentenças referentes à sua constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal que já havia produzido algumas sentenças considerando como inconstitucional a cobrança da progressividade no IPTU e condenando as cidades onde já haviam sido implantadas como Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo, sob a alegação de que era necessária a existência prévia de uma legislação federal que regulamentasse as normas gerais que o artigo 182 da Constituição estabelecia.

Desse modo, Pacheco (2006) infere que:

Fica claro que a progressividade no tempo é impedida sem obediência ao art. 182. Mas, a circunstância de o próprio art. 182 prever que pode ser estimulada, induzida – se não mesmo forçada – a edificação e a adequada utilização de imóveis urbanos, mediante a aplicação de um IPTU progressivo no tempo, já mostra que as demais razões de progressividade (razões que não digam respeito à disciplina urbana) bem como outros critérios (que não seja o tempo), são perfeitamente toleradas. Em outras palavras: veda-se essa progressividade extrafiscal de (fins urbanísticos) sem observância pelo Município, dos pressupostos do art. 182. Não se proíbe a progressividade fiscal.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 29 em 2000 passou a permitir mediante a modificação do parágrafo 1º do artigo 156 da Constituição Federal a instituição da progressividade na IPTU, por meio da incidência de alíquotas diferenciadas aplicáveis de acordo com determinadas características como o valor, a localização e o uso do imóvel.

A partir desta modificação no artigo 156, tornou-se clara a possibilidade da aplicação da progressividade no IPTU por conta do valor venal, da localização e do uso do imóvel. Sem entrar nas discussões jurídicas que tema suscita esta “permissão para aplicação do IPTU com alíquotas progressivas gerou possibilidades, não só de aumento da arrecadação do IPTU, como também de maior justiça na sua tributação”. (CARVALHO JR., 2006, p. 24).

A modificação do texto constitucional veio ao encontro da efetivação do princípio da função social da propriedade e tornou uma forte aliada na ordenação da cidade, expressa no Plano Diretor permitindo que as administrações municipais contassem a partir de então, com mais recursos próprios e que o imposto pudesse ser administrado com mais justiça social.

#### QUADRO 2 - Alterações da EC nº 29/00

<b>Caput e Incisos do Artigo 156 da CRFB/88</b>	
<p>Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:</p> <p>I - propriedade predial e territorial urbana;</p> <p>II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;</p> <p>III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II, definidos em lei complementar.</p>	
<b>Redação Original</b>	<b>Nova Redação pela EC nº 29/00</b>
<p>§ 1º. O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.</p>	<p>§ 1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:</p> <p>I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e</p> <p>II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.</p>

Fonte: A Nova Progressividade do IPTU na EC 29/00 / [www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1392](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1392)

A Emenda procurou criar, mediante as alterações no parágrafo primeiro do Art. 156 da Constituição, condições para que os municípios pudessem melhorar a arrecadação fiscal do IPTU, como parte de um acordo político realizado pelo Ministro da Saúde, José Serra para compensar os gastos com a saúde que estavam sendo repassados pelo governo federal aos municípios.

## 4.2 As Principais Características do IPTU

O IPTU é o segundo tributo próprio mais importante na formação da receita dos municípios no Brasil, segundo Melazzo (2003, p. 9) o mesmo “representa, na média do período de 1998 a 2002, um índice de 28,16% do total dos tributos municipais e 39,25% dos impostos locais”, enquanto o ISS, que é o primeiro participa com 51,38% e o ITBI – Inter-Vivos com 9,17%.

É um imposto direto, altamente visível, que incide sobre um dos principais elementos na formação do patrimônio das famílias, que é a propriedade imobiliária urbana, com sua base de cálculo, o valor venal, vinculado ao exercício da propriedade, torna a sua arrecadação estável e baixa com relação aos outros impostos no Brasil, revelando que ainda há muito espaço para o seu crescimento sem asfixiar principalmente os pequenos empresários e a classe média com a sua carga tributária.

Smolka e Furtado (1996, p. 87) observaram que

os impostos municipais que incidem sobre a propriedade imobiliária, notadamente o IPTU e o ITBI, não têm ocupado exatamente o centro dos debates sobre a reforma urbana e os novos padrões de gestão local.

Os dados sobre a arrecadação do IPTU no Brasil mostram que em países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia a sua arrecadação representa de 2,5 a 3,5% do PIB, enquanto no Brasil a sua participação representa menos de 0,5% do PIB. As análises da arrecadação do IPTU no Brasil indicam que a sua participação no PIB é maior nos municípios com mais de 200 mil habitantes, o que pode ser explicado pelos dados cadastrais mais sofisticados e também pelo rateio da renda municipal, onde repasses como o do Fundo de Participação dos Municípios possuem mais peso do que os tributos próprios (CARVALHO JR., 2006, p. 16).

Na América Latina em geral e especialmente no Brasil, o IPTU é duplamente desvalorizado, tanto como instrumento fiscal, como também de justiça urbanística, conforme mostram alguns índices comparativos com outros impostos patrimoniais.

Segundo Melazzo (2003, p. 8),

O Brasil possui em sua estrutura tributária cinco impostos sobre o patrimônio: sob a responsabilidade da União, o Imposto Territorial Rural que respondeu na média entre 1998 e 2002 por 1,85% do volume arrecadado com os impostos patrimoniais; no âmbito estadual o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis que responderam por 49,14% do total e, sob a competência municipal o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis – Inter Vivos (ITBI - IV) por 49,01%, conforme dados fornecidos pela Secretaria da Receita Federal em 2003.

O “desinteresse” existente pelos impostos patrimoniais, de responsabilidade municipal no Brasil, como é o caso do IPTU, revela ser um desafio a sua gestão fiscal e política. No caso da gestão fiscal, a dificuldade está em procurar manter o cadastro imobiliário atualizado, com avaliações que sejam as mais próximas aos valores de mercado. No Brasil, observamos que, mesmo diante do quadro de falência fiscal apresentado por muitos municípios, ainda existem em muitas Câmaras de Vereadores e Gabinetes de Prefeitos, realizando articulações políticas para não aumentar a arrecadação do IPTU, pelo temor de que, com isto, possa trazer desgaste político, advindo, principalmente, por parte dos grandes proprietários imobiliários, daqueles que normalmente são os grandes financiadores das campanhas eleitorais no País.

O tema IPTU vem ganhando relevância entre os municípios brasileiros, sobretudo quando é abordado como instrumento de política urbana, mostrando a sua importância sobre o efeito locativo dos imóveis, no incentivo à edificação nos terrenos ociosos, na contenção da especulação imobiliária e na captura das valorizações imobiliárias que são geradas pelos investimentos públicos.

Além disso, como bem destaca Carvalho Jr. (2006, p. 7),

Dependendo das decisões relacionadas à política de tributação imobiliária, adotada pelos municípios em nível local, o IPTU pode ser utilizado como um eficiente instrumento de política urbana e habitacional para o município, bem como contribuir na distribuição de renda e captura de mais-valia decorrente de valorização imobiliária gerada fundamentalmente por investimentos públicos.

A reforma fiscal de 1988 trouxe consigo algumas medidas que não incentivaram os municípios em melhorar a arrecadação do IPTU, as transferências governamentais que são realizadas pelo governo federal e estadual aos municípios, fizeram com que os mesmos negligenciassem a sua capacidade de atuar com mais eficiência na arrecadação dos tributos de natureza imobiliária, como é o caso do IPTU.

Dados da Secretaria da Receita Federal (SRF) revelaram que, os índices referentes à composição das receitas dos municípios, no ano de 2000, indicavam que as transferências recebidas de outros níveis de governo representaram aproximadamente 67% da receita total, os tributos locais contribuíram em torno de 18% e o IPTU com 6,6%.

A cobrança do IPTU no Brasil apresenta uma elevada regressividade tributária, que pode ser vertical ou horizontal (Melazzo, 2003, p. 9). A regressividade vertical é caracterizada pelo fato de que quanto maior o valor de mercado do imóvel, menor será o seu valor venal. Já a horizontal é quando esta proporção se dá entre imóveis que possuem o mesmo valor de mercado. Estas situações ocorrem quando as administrações municipais avaliam mal os imóveis, fazem-no de forma regressiva, isto é, permite que os imóveis mais valorizados com relação aos seus preços de mercado tenham alíquotas efetivamente menores no IPTU, o que é considerado como um dado bastante expressivo em muitas cidades brasileiras.

Torna-se, portanto, urgente redirecionar as discussões sobre a distribuição de renda, de modo que possa conduzir os debates para a tributação, considerados uma questão perversa no País. Muitas cidades escondem a regressividade tributária existente do IPTU, consideradas como uma injustiça tributária e também social. Daí a importância da aplicação do IPTU como instrumento de política tributária e urbana, visando melhorar a qualidade da tributação e a gestão da ocupação e uso do solo urbano. A grande maioria dos municípios só aplica a correção inflacionária anual sobre o valor do imposto, não atualizam a Planta Genérica de Valores, perpetuando a regressividade. O IPTU tem aspectos bastante característicos e que devem ser estimulado com a progressividade, porque possui aspectos extrafiscais bastante característicos (CARVALHO JR. 2006, p. 10).

### **4.3 O Papel e a Função do IPTU Progressivo**

O IPTU Progressivo no Brasil é considerado como um instrumento de combate à especulação imobiliária e de apoio no ordenamento urbano das cidades como também um instrumento de arrecadação tributária

### A principal idéia transmitida é

A idéia central desse instituto é punir com um tributo de peso crescente, ano a ano, os terrenos cuja ociosidade ou mau aproveitamento acarrete prejuízo às comunidades urbanas. O objetivo é estimular os respectivos proprietários a utilizar esses bens de forma socialmente adequada, ou vendê-los. (SAULE JR., 2001).

A história de nosso desenvolvimento urbano revela que dificilmente ocorreram no País enfrentamentos com relação à questão fundiária urbana. O forte caráter patrimonialista da sociedade, principalmente dos proprietários de terras, garante aos mesmos alguns privilégios, tornando difícil medida de enfrentamento, política ou administrativa, que venha contra os interesses dos proprietários fundiários urbanos, sendo comum a ocorrência de alianças políticas, visando garantir a sustentação no poder dos grupos fortemente vinculados aos interesses fundiários, os quais acabam formando um bloco hegemônico na defesa de seus interesses e na determinação dos investimentos públicos nas cidades brasileiras.

Raimundo Faoro (apud MARICATO, 2006a) em sua obra “Os Donos do Poder”, discute sobre as origens do patrimonialismo brasileiro, considerando-o como uma das marcas do nosso atraso, caracterizado na concentração do patrimônio e nas relações entre o poder econômico e poder político.

Além dessa condição para a concentração de poder o patrimonialismo explica ainda a captura da esfera pública por interesses privados (patrimonialistas) já que a tradição ibérica, uma das bases da nossa sociedade, não seguiu os preceitos da revolução burguesa e a elite conservadora (patrimonialista) ao invés de travar um embate contra o Estado, tomou este como principal instrumento de dominação e garantia de privilégios. O patrimonialismo explica também a cultura de concentração de terras e imóveis como forma de riqueza e de poder, que leva à formação desse mercado fundiário e imobiliário altamente especulativo e excludente. (MARICATO, 2006a, p. 3).

A existência de um arraigado patrimonialismo e conservadorismo em nossa cultura tornam o enfrentamento da questão patrimonial muito difícil de acontecer em nossa sociedade. Outro fato é a existência do fisiologismo, do paroquialismo e do clientelismo político que ainda nutrem alguns privilégios em nossas esferas públicas, como também ainda são observados em algumas decisões dos Tribunais.

Para Maricato (2002b, p. 93), “não é pela ausência de aparato legal (e nem de planos urbanísticos) que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram e apresentam um quadro tão dramático”. Mostrando que esta situação pode ser explicada também pelas muitas

expressões que a classe dominante toma diante da implantação de alguns instrumentos, principalmente tributários, como é o caso do IPTU Progressivo.

Para enfatizar a necessidade de implantação do IPTU Progressivo, Souza (2002, p. 226) comenta que

Poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano quanto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, notadamente nas cidades de países periféricos – ou semiperiféricos, como o Brasil. Ele é como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócio-espaciais e uma especulação imobiliária desenfreada.

As eleições municipais realizadas em 1989, logo após a promulgação da nova Constituição Federal e que conduziram às prefeituras municipais de diversas cidades brasileiras – principalmente em algumas capitais de Estados – partidos políticos considerados até então de oposição aos interesses políticos hegemônicos. Alguns destes partidos possuíam fortes vínculos com o movimento e a luta pela Reforma Urbana no Brasil, como foram o caso de São Paulo, onde houve a vitória de Luiza Erundina e em Porto Alegre com Olívio Dutra, ambos, pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Nestas duas administrações municipais foram implantados alguns dos instrumentos de política urbana que estavam presentes na Constituição Federal ou ainda, que compunham o rol dos instrumentos que vinham sendo discutidos desde o então extinto, projeto da lei do desenvolvimento urbano como era o caso do IPTU Progressivo.

Em São Paulo, a Prefeitura enviou à Câmara Municipal, em novembro de 1989, o projeto do Executivo que previa a utilização de alíquotas progressivas no IPTU da cidade. A Lei 13.250, de 27 de dezembro de 2001, passou a inserir alíquotas progressivas com sobre o valor venal dos imóveis na capital paulista. A aplicação da lei causou uma grande polêmica política envolvendo pareceres de diversos juristas sobre a questão da legalidade ou não da aplicação da progressividade no cálculo do IPTU.

Várias medidas jurídicas foram interpostas contra o projeto, como a da Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo que requereu por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) a nulidade da referida Lei, a qual foi acatada pelo Tribunal de Justiça, o qual determinou que a cobrança do IPTU fosse realizada por meio de uma alíquota única de 0,2% sobre o valor venal dos imóveis. A cidade de Porto Alegre também buscou implantar o IPTU progressivo por meio das Leis Complementares 312/93 e 334/94, visando

combater a existência dos vazios urbanos e garantir o acesso ao lote urbano para os setores mais carentes da população, com o cumprimento da função social da propriedade e a criando as chamadas Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritária (AUOP).

A existência de vazios urbanos foi determinante na

A utilização do recurso de progressividade parece ser particularmente apropriado ao caso de Porto Alegre, uma cidade aonde inúmeros vazios urbanos vêm acarretando a subutilização de áreas nas quais já ocorreu investimento público em infra-estrutura e onde o adensamento seria desejável. (IPEA, 2002, p. 101).

O Instituto Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais –, elaborou uma pesquisa sob a coordenação dos arquitetos Raquel Rolnik e Renato Cymbalista, intitulada “Impacto de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo” (1997), para verificar como poderia estar a aplicação dos novos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal, se estavam possibilitando novas formas de administrar os conflitos urbanos. Foram pesquisados 220 municípios paulistas (com mais de 20.000 habitantes), mas somente 118 participaram efetivamente, respondendo aos questionários enviados. Os dados obtidos revelaram, parcialmente, que apenas 20,34% dos municípios, dentre os que responderam as perguntas, haviam adotado a cobrança do IPTU Progressivo, sobre os lotes vazios e subutilizados.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou em 2001 os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), na qual foram consultados 5.560 municípios brasileiros para verificar quais os instrumentos de planejamento e gestão urbana que os mesmos já estariam aplicando no processo de planejamento local e constatou que, a aplicação do IPTU Progressivo ainda era bastante tímida, estando presente em apenas 18,8% dos municípios do Brasil, aparecendo com maior número de incidência nas cidades com mais de 500.000 mil habitantes.

A justificativa apresentada por Rolnik (1997), em relação ao baixo índice obtido para o IPTU Progressivo e para os outros instrumentos, era de que os mesmos ainda enfrentavam sérias restrições políticas dos grupos ligados aos interesses especulativos que agiam sobre a terra urbana nos municípios, o que acabava inibindo a sua aprovação pela Câmara Municipal e também a sua aplicação, quando já existiam.

As fortes resistências enfrentadas para a sua aprovação se devem, mais exatamente, por se tratarem de “[...] instrumentos muito claramente identificados com a

agenda da Reforma Urbana, de combate à retenção especulativa de terrenos” (ROLNIK, 1999, p. 10).

Os dados fornecidos pelo IBGE, na pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001, revelaram que o município de Assis possuía entre os seus instrumentos de planejamento e gestão urbana, o IPTU Progressivo (Quadro 3), despertando a realização da pesquisa sobre as condições em que o mesmo estava sendo utilizado.

QUADRO 3 - Instrumentos de gestão urbana utilizados pelo município de Assis

<b>Instrumentos de gestão urbana – Assis / São Paulo</b>	
Plano Diretor - existência	<b>Não</b>
Lei de Perímetro Urbano - existência	<b>Sim</b>
Lei de Parcelamento do Solo - existência	<b>Sim</b>
Lei de Zoneamento ou Equivalente - existência	<b>Sim</b>
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial - existência	<b>Não</b>
Legislação sobre Áreas de Interesse Social - existência	<b>Sim</b>
Código de Obras - existência	<b>Sim</b>
Código de Posturas - existência	<b>Sim</b>
Código de Vigilância Sanitária - existência	<b>Não</b>
Lei do Solo Criado - existência	<b>Não</b>
IPTU Progressivo - existência	<b>Sim</b>
Operação Interligada - existência	<b>Não</b>
Operações Urbanas - existência	<b>Sim</b>
Transferência de Potencial Construtivo - existência	<b>Não</b>

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001

Ao expandir a consulta para outras fontes, como a Pesquisa Municipal Unificada (PMU), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, a confirmada a existência do IPTU Progressivo na legislação municipal de Assis (Quadro 4), em forma de Lei Municipal de Imposto Progressivo para Incentivo de Ocupação de Áreas Urbanas Vazias.

QUADRO 4 - Instrumentos de gestão urbana do município de Assis

<b>Variáveis</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>
<b>Política Urbana</b>				
Existência de Lei de Imposto Progressivo para Incentivo de Ocupação de Áreas Urbanas Vazias	Sim	Sim	Sim	Sim
Número e Data da Lei de Imposto Progressivo para Incentivo de Ocupação de Áreas Urbanas Vazias	DNP	DNP	DNP	1961/84

Fonte: Fundação SEADE, 2006

A constatação da existência do IPTU Progressivo entre os instrumentos de gestão urbana que o município dispunha, mostraram que o mesmo, pelas informações da SEADE existia em conformidade com lei municipal nº 1961 de 1984, o que incentivou a pesquisa em busca das informações sobre as características e as condições em que esta legislação foi implantada em Assis e os resultados que a mesma havia ou estava causando no processo de desenvolvimento urbano e na arrecadação tributária local.

## **5 O IPTU COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA EM ASSIS**

### **5.1 Histórico do Município de Assis**

O Município de Assis surgiu em razão da penetração pioneira do território paulista em direção ao extremo oeste, a partir da segunda metade do século XIX. A região foi desbravada principalmente por mineiros a partir da cidade de Botucatu, considerada, então, uma das “bocas-de-sertão” na época e investiam na penetração do território acompanhando o vale do rio Paranapanema (SILVA, 1978, p. 3).

Conforme as terras iam sendo desbravadas e os índios afastados, as mesmas eram vendidas aos novos aventureiros, que por aqui chegavam como foi o caso do Capitão Francisco de Assis Nogueira, que adquiriu em 1866, uma vasta área de terras, intitulada “Fazenda Taquaral”.

Em decorrência da vasta extensão territorial da Fazenda Taquaral, a mesma já possuía, no ato de sua compra, a presença de diversos posseiros em sua área, a quem o novo proprietário o Capitão Assis propôs um acordo que visava reconhecer os legítimos domínios de todos sobre a terra. A ação da divisão territorial foi julgada pelo Juiz de Direito da Comarca de Campos Novos do Paranapanema, em 1904, dando por encerrado o litígio entre as partes (SILVA, 1978, p. 9).

Nesta época, era comum oferecer doações à Igreja, pelo forte sentimento de religiosidade nos desbravadores que normalmente eram feitas com áreas rurais, sendo algumas como no caso de Assis, destinadas a construção de capelas, igrejas no intuito de recompensar ao Senhor as dádivas, como fez o Capitão Francisco de Assis Nogueira, ao término da ação judicial que regularizou a posse de suas terras.

A escritura de doação, feita pelo Capitão Assis à Igreja, foi lavrada no primeiro dia do mês de julho de 1905, estipulando que 80 alqueires de terras pertencentes ao domínio da Fazenda Taquaral eram destinados à constituição de uma capela que deveria ser erguida sob a invocação dos santos de sua promessa. Desta maneira, nasceu o povoado de Assis a partir do surgimento da capela, que foi edificada pelo próprio doador e passou contar em suas proximidades dos primeiros casebres da vila.

O seu crescimento deu-se inicialmente, na área, ou seja, no perímetro que havia sido doado à Igreja por escritura em aforamento perpétuo, conforme é mostrado na Figura 1.

De acordo com Silva (1996, p. 185),

Em Assis, a doação efetuada para constituição do patrimônio estabelecia que os lotes decorrentes do parcelamento da gleba seriam permitidos à utilização por terceiros, através da figura jurídica da enfiteuse. Definia-se, assim, o pagamento anual de um foro e, nas transmissões de alienação de direito de uso, o pagamento à Igreja Católica de um laudêmio de dois e meio por cento do valor do bem contratado.



Fonte: Silva, 1996

FIGURA 1 - Perímetro enfiteutico da Igreja em Assis

A chegada da ferrovia, da Estrada de Ferro Sorocabana na Vila de Assis, aconteceu em meados de 1914, o que veio facilitar a sua integração com outras regiões e principalmente com a capital do Estado, provocando a vinda de novos moradores em busca de oportunidades de trabalho e impulsionando o crescimento da Vila.

A elevação da Vila de Assis à condição política de Município deu-se por meio da Lei Estadual nº 1.581, de 20 de dezembro de 1917 com a instalação de sua primeira Câmara Municipal de Vereadores em 20 de março de 1918. Passou a sede da Comarca através da Lei Estadual nº 1.630-A, de 26 de dezembro de 1918, que transferiu a sede da então Comarca de Campos Novos do Paranapanema para Assis. A mudança da sede da Comarca para Assis deslocou importantes autoridades públicas, como Juízes, Promotores, Cartorários e outros funcionários graduados, bem como o movimento forense. A chegada da ferrovia e a transferência da Comarca foram fundamentais para o processo de crescimento da cidade.

Na região e na cidade passaram a abrigar a instalação e o desenvolvimento de diversas atividades agrícolas, primeiramente com a pecuária e o plantio de culturas permanentes, voltadas à produção de alimentos. A instalação de empresas comerciais e de serviços passaram a proporcionar uma posição de destaque no âmbito regional para a cidade. Com os anos foram realizados importantes investimentos e melhoramentos públicos e particulares em sua estrutura urbana que favoreceram o seu crescimento como a instalação da rede de distribuição de energia elétrica (1920), equipamentos de saúde (1930), redes de distribuição de água e esgotamento sanitários (1937), equipamentos de educação e cultura (1944).

A Tabela 2 mostra que, o crescimento mais significativo da população do município aconteceu entre as décadas de 1960 a 1970, onde a população urbana de Assis cresceu aproximadamente 60% e o crescimento populacional do município foi em torno de 31%.

TABELA 2 - Crescimento populacional de Assis – Ano base 2000

	RURAL	URBANA	TOTAL
1950	11.851	16.865	28.716
1960	12.710	30.431	43.141
1970	9.700	48.578	58.278
1980	6.108	60.995	67.103
1990	5.391	77.881	83.272
2000	3.858	83.277	87.135

Fonte: Censos Demográficos do IBGE, 2006 / Fundação SEADE, 2006.

A partir de 1928 com a criação da Diocese de Assis, pela Igreja Católica e a instalação das oficinas de locomotivas da Estrada de Ferro Sorocabana na cidade, as quais deslocaram para Assis uma grande quantidade de trabalhadores, principalmente de ferroviários já qualificados, vindos de outras cidades como Sorocaba e Botucatu. A instalação destes dois órgãos foram de fundamental importância para o crescimento urbano e social da cidade, exigiram construção de número razoável de edifícios, moradias e incentivaram a abertura de loteamentos para abrigar os novos moradores da cidade.

## **5.2 Dados Gerais sobre o Município de Assis**

O Município de Assis está localizado na região centro-ocidental do Estado de São Paulo, na bacia do Médio Paranapanema, sob a latitude 22°39'42" Sul e longitude 50°24'44" Oeste. Seu relevo apresenta uma topografia levemente ondulada, com altitude de 546 metros acima do nível do mar, apresentando solos do tipo Latossolo Vermelho-escuro atíco, Podzólico Vermelho-amarelo eutrático e Areia quartzosa Ática. O clima é Mesotérmico, com variações médias de temperaturas nos meses mais quentes de 22° Celsius e nos meses mais frios de 18° Celsius. Dista aproximadamente 455 km da capital paulista por via rodoviária, sendo servido pelas rodovias SP - 270, SP - 266, SP - 284 e SP - 333. Seus limites municipais fazem divisas ao Norte com os municípios de Lutécia, a Leste com Platina e Echaporã, a Oeste com Maracá e Paraguaçu Paulista e ao Sul com Tarumã e Cândido Mota ( Figura 2).

A pecuária desempenhou um papel importante na conquista e no desenvolvimento econômico e social da região, mas a partir da década de 70 começou a perder espaço na economia regional, para a agricultura, cuja participação passou a ser mais significativa após a introdução de novas culturas e na utilização de máquinas e insumos agrícolas.



Fonte: [www.ekipédia.org](http://www.ekipédia.org), 2007.

FIGURA 2 - Localização do município de Assis

A região de Assis tornou-se uma excelente produtora agrícola, que vem apresentando nos últimos trinta anos uma diversificação em suas culturas, com a introdução das culturas de cana-de-açúcar, de soja, do trigo; também houve aumento da produtividade das culturas mais tradicionais que ainda são praticadas, como a do milho e da mandioca. A ampliação da área de produção e dos índices de produtividade destas culturas ocasionou, nos últimos anos, a recuperação na rentabilidade do setor agrícola, a valorização nos preços das terras na região e uma significativa melhora na condição econômica da população, com significativas melhorias em sua qualidade de vida.

No setor econômico industrial despontam várias indústrias novas, como as fábricas de refrigerante e as cervejarias, indústrias de derivados da mandioca e da cana-de-açúcar. O setor comercial e o de prestação de serviços é o que mais tem crescido e dinamizado sua participação na economia local. É o setor que mais oferece empregos hoje na cidade e na região, com destaque para a atuação do comércio varejista, beneficiado pela polarização que a cidade exerce, em torno de aproximadamente 15 municípios. Assis faz parte da Região Administrativa de Marília, e sede de uma Sub-região de governo, que conta com 13 municípios. A seguir, encontram-se alguns quadros com indicadores diversos sobre Assis.

As principais características territoriais e populacional do Município de Assis (Quadro 5) mostram que, o grau de urbanização é alto, com quase toda população morando na zona urbana.

QUADRO 5 - Território e População de Assis

TIPO	ANO	INDICADORES
Área (Km <sup>2</sup> )	2005	461
População (milhares de habitantes)	2006	94.076*
Densidade demográfica (Habit/km <sup>2</sup> )	2005	201,65
Grau de Urbanização (em %)	2006	96,58

\* Estimativa da Fundação IBGE

Fonte: SEADE, 2007

O quadro 6, revela alguns indicadores sociais que atestando que a cidade possui uma boa rede de infra-estrutura urbana e uma renda per-capita razoável se for comparada com outros Município com características territoriais e populacionais semelhantes.

QUADRO 6 - Indicadores Sociais de Assis

TIPOS	ANO	INDICADORES
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	2000	0.829
Domicílios com infra-estrutura interna urbana adequada (%)	2000	98.39
Leitos do SUS (mil/habit)	2003	3.90
Renda per capita (em salários mínimos)	2000	2.63
Média dos anos de estudos da população de 15 a 64 anos (anos)	2000	8.18

Fonte: SEADE, 2007

Os indicadores econômicos (Quadro 7) indicam que a participação do setor de serviços no PIB municipal é expressiva, se comparada com os outros setores, agropecuária e indústria. Os dados confirmam a perda de importância da atividade pecuária na composição da PIB, com apenas 6,50%.

QUADRO 7 - Indicadores Econômicos de Assis

TIPO	ANO	VALOR / %
PIB (em milhares de reais correntes)	2004	558,04
PIB per capita (em reais correntes)	2004	5.992,83
Participação da Agropecuária no PIB (em %)	2004	6,50
Participação da Indústria no PIB (em %)	2004	23,21
Participação dos serviços no PIB (em %)	2004	70,30

Fonte: SEADE, 2007

O mercado de trabalho na cidade tem no comércio e na prestação de serviços a maior participação no mercado de trabalho com 36,93% e 49,09% respectivamente (Quadro 8), o setor industrial participa com apenas 9,34%. Os dados confirmam a importância que a cidade exerce na prestação de serviços, de seu pequeno parque industrial e com relação ao mercado de trabalho da construção civil, empregando apenas 2,92% da mão de obra, podem estar revelando a existência de um alto nível de informalidade nesta atividade na cidade.

QUADRO 8 - Mercado de Trabalho em Assis

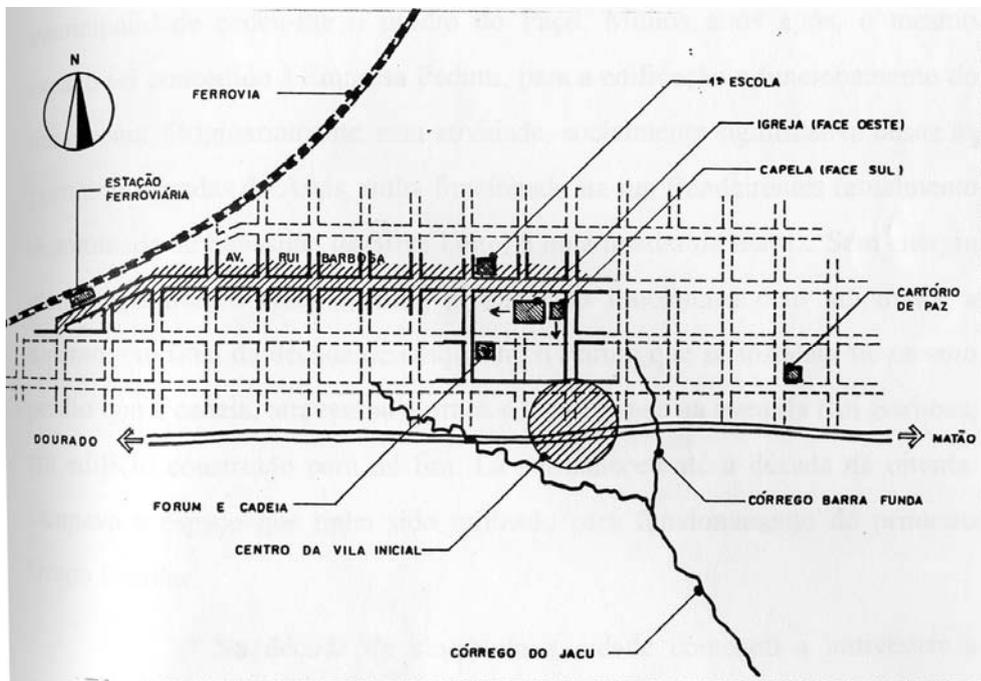
TIPO	ANO	VALOR / %
Rendimento médio no total de empregos ocupados (em reais)	2005	906,32
Participação dos empregos ocupados da Agropec. no total de empregos (em %)	2005	1.75
Participação dos empregos ocupados na indústria no total dos empregos ocupados (%)	2005	9.34
Participação dos empregos ocupados na construção civil no total dos empregos ocupados (%)	2005	2.92
Participação dos empregos ocupados no comércio no total de empregos ocupados (%)	2005	36.93
Participação dos empregos ocupados dos serviços no total de empregos ocupados (%)	2005	49.09

Fonte: SEADE, 2007.

Os indicadores mostraram que a cidade apresenta bons resultados nos indicadores sociais, com relação à rede de infra-estrutura urbana, nos índices de escolaridade da população, no atendimento à saúde como resultado dos investimentos e das políticas públicas direcionadas a estes setores. Já os indicadores econômicos e de mercado de trabalho indicam que é necessária e urgente a formulação de um projeto de industrialização para a cidade, a necessidade de buscar recursos e parcerias visando oferecer as condições necessárias para a instalação de indústrias na cidade, o que pode agregar valor na nossa produção agrícola regional.

### 5.3 O Processo de Expansão Urbana em Assis

O processo de expansão urbana de Assis ganhou um grande impulso com a chegada da Estrada de Ferro Sorocabana, em meados de 1914 e que ao implantar a Estação Ferroviária, em um espigão mais elevado e distante do núcleo inicial da Vila, exigiu a construção de um eixo de ligação (Figura 3) entre esses dois pólos, tornando-se um importante vetor para o crescimento urbano.



Fonte: Silva, 1996.

FIGURA 3 - Assis: Eixo de ligação entre a Estação Ferroviária e o Patrimônio Inicial

A abertura deste eixo demandou a construção de uma grande via, ainda dentro do perímetro enfitêutico da Igreja que passou a atrair para ao longo de sua extensão e em suas proximidades, a construção de diversos edifícios e a instalação de diversas atividades comerciais e também de moradias familiares (SILVA, 1996, p. 201). Com o passar dos anos, esta via tornou-se a mais importante artéria urbana da cidade, onde se concentra o maior número de atividades comerciais e de prestação de serviços, o que lhe confere características singulares na cidade.

A chegada da ferrovia na região trouxe novos moradores, encarecendo o preço das terras agrícolas que se tornaram mais procuradas devido ao avanço da cafeicultura, aumentando a procura por terras na região e conseqüentemente o aumento no valor dos lotes disponíveis na Vila de Assis.

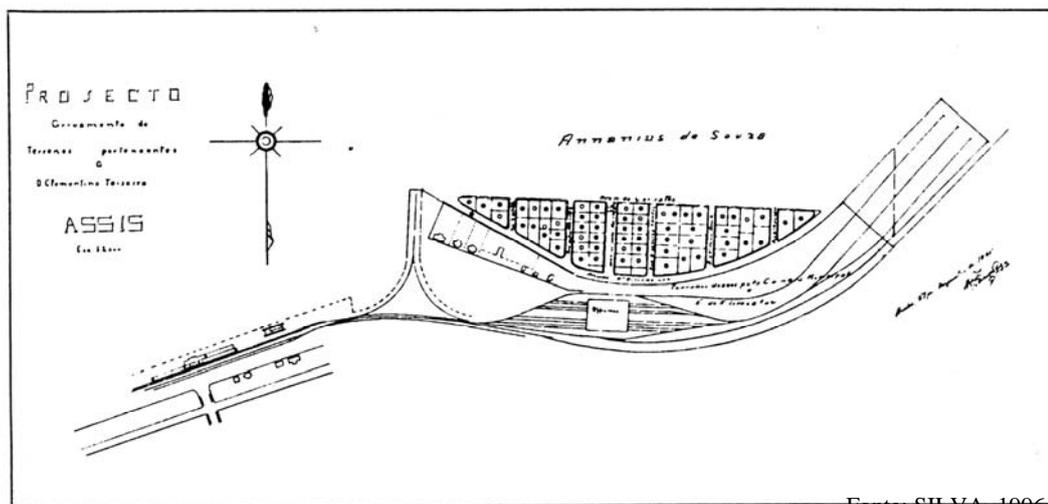
Para Ghirardello (2001), a chegada dos trilhos das Estradas de Ferro em muitas localidades, criava as condições necessárias para que as mesmas se expandissem através do surgimento de novos bairros, normalmente destinados a abrigar aqueles moradores sem condições financeiras de comprar seus lotes no perímetro inicial que já estavam valorizados.

Como reflexos imediatos, surgiram bairros operários, além das linhas ferroviárias, loteadas por antigos proprietários rurais. Tais terrenos, além de serem de valor sensivelmente menor por sua localização periférica não possuíam nenhum vínculo enfitêutico. (GHIRARDELLO, 2001, p. 132).

A implantação dos primeiros loteamentos (Figura 4) de que se tem registro em Assis foram realizadas a partir de 1925, todos localizados fora do perímetro enfitêutico da Igreja, e além das linhas da ferrovia, as Vilas Clementina, Coelho e Boa Vista.

A Vila Coelho, por sua proximidade com as instalações da oficina de manutenção de locomotivas e dos serviços da ferrovia, foi ocupada em sua maioria por trabalhadores ferroviários, fato que passou a lhe conferir uma nova denominação, a de Vila Operária.

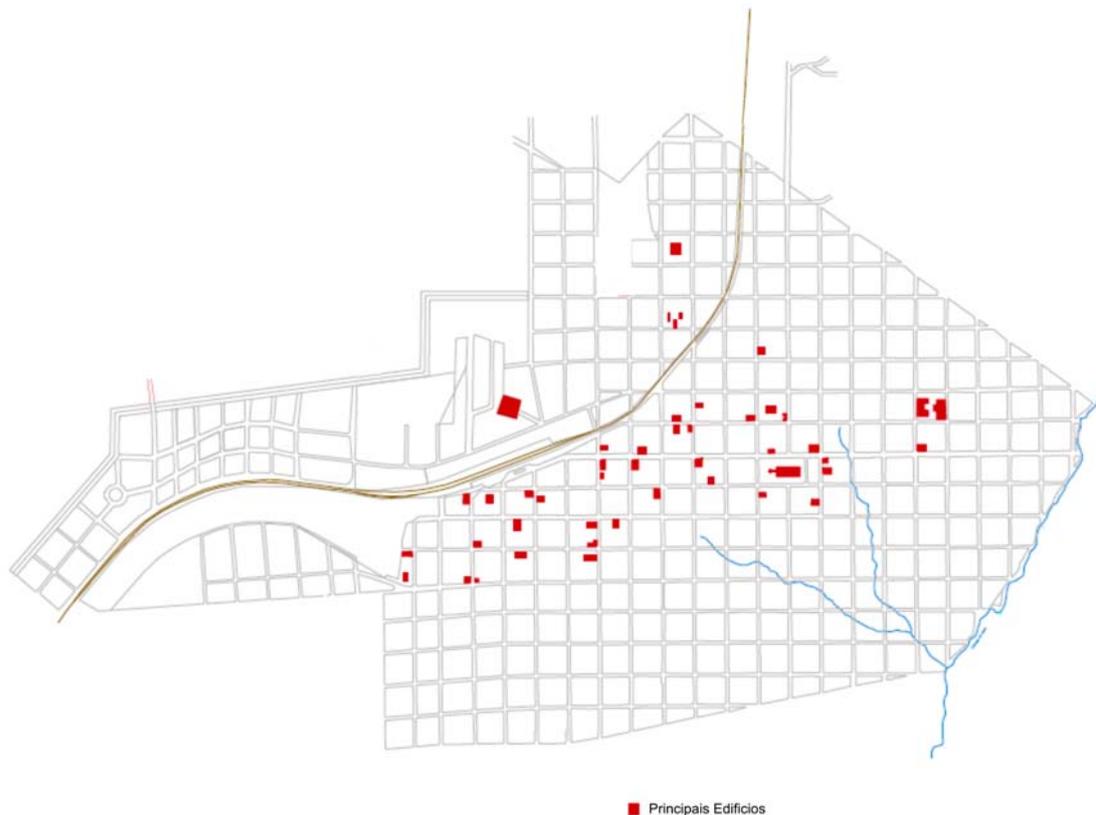
Os primeiros loteamentos foram os da Vila Boa Vista, Vila Clementina e Vila Coelho (posteriormente denominada Vila Operária). Todos próximos à linha férrea e a oeste da área do patrimônio inicial, reforçando deste modo, o crescimento da cidade para aquela direção e confirmando a ferrovia como a grande indutora do crescimento urbano. (SILVA, 1996, p. 258).



Fonte: SILVA, 1996.

FIGURA 4 - Localização dos primeiros loteamentos

A expansão da área urbana de Assis foi bastante singela até fins da década de 1940 (Figura 5), quando ainda estava restrita ao perímetro do núcleo inicial, ao perímetro enfitêutico e contando a implantação de alguns poucos parcelamentos para além desta área.



Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

FIGURA 5 - Área urbana de Assis em 1946

A ditadura Vargas (1937-1945), a eclosão da Segunda Guerra (1939-1945), a nomeação de interventores na administração municipal, causaram a estagnação do processo de crescimento urbano da cidade neste período.

A situação só viria a se alterar, após o término da Segunda Guerra e do Estado Novo em 1945, quando o País inicia a sua volta à normalidade democrática, com a elaboração de uma nova Constituição Federal (1946), e cujo clima político passou a proporcionar um novo impulso na economia e no processo de industrialização do País.

As cidades passaram a representar um incentivo à mudança, e atraíam cada vez mais contingentes populacionais que deixavam os campos, causando um acréscimo na população urbana e no crescimento das cidades.

A partir deste momento, os agentes sociais produtores do espaço urbano, os proprietários fundiários, os incorporadores e os promotores imobiliários, estavam todos interessados na conversão das terras rurais, localizadas nas franjas das cidades, em terra urbana, produzindo e implantando loteamentos, como aconteceu em Assis, onde as áreas mais disponíveis foram transformadas em loteamentos, estimulando a atividade e a especulação imobiliária, na cidade, que passou a utilizar de diversas estratégias para a valorização dos lotes e do capital empregado por seus proprietários (CORRÊA, 1993, p. 11).

O mercado de compra e venda de terras urbanas em Assis passou a demarcar e estruturar a cidade, determinando as áreas e locais onde se poderiam obter maiores lucros como parcelamento urbano e com a atividade imobiliária de compra e venda de imóveis.

Como consequência da redemocratização do País foi realizada em 1946 eleições municipais para o cargo de Prefeito Municipal, despertando um novo ciclo de crescimento econômico e urbano da cidade e da região, com a ocorrência de um verdadeiro 'boom' imobiliário, na cidade, caracterizado pela abertura de diversos novos loteamentos como, a Vila Xavier (1945), o Jardim Paulista (1947), a Vila Palhares (1947), a Vila Santa Rita (1950), a Vila Silvestre (1950), a Vila Operária II (1950), a Vila Ouro Verde (1950), a Vila Santa Cecília (1952), a Vila Ribeiro (1952) /

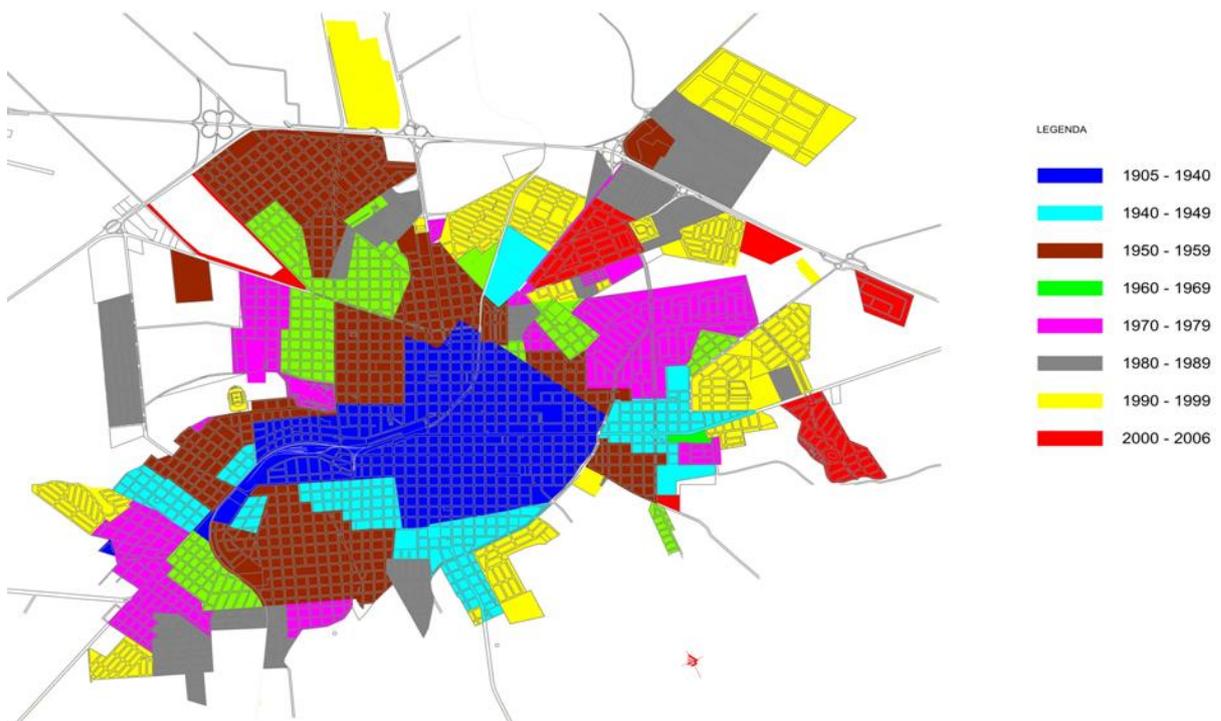
O avanço da expansão urbana da cidade revelou a existência de alguns empreendedores imobiliários na cidade que loteavam terras de terceiros, como também as suas próprias terras, os mais conhecidos foram Thiago Ribeiro e Jamil Miguel.

Os compradores, muitos buscavam através da compra a construção de suas casas, outros compravam com a opção de realizar investimentos, seguindo a indicação que comprar terrenos era um bom negócio, acreditando que a cidade iria ter um futuro promissor, baseadas nas projeções que a cidade estava apresentando naquele momento. As expectativas de crescimento urbano, os melhoramentos públicos com as instalações das redes de serviços públicos, criavam uma expectativa com relação ao futuro da cidade, o que levou com que muitos proprietários de lotes vagos a especularem com seus preços.

O processo de expansão urbana e o crescimento da população com a incorporação de novas de novas áreas ao perímetro urbano da cidade, estimulando a abertura de novos loteamentos como foram o Jardim Aeroporto (1956), Jardim Paraná (1968), Jardim Europa (1977), Jardim Universitário (1977), Jardim Eldorado (1978), Jardim 3 Américas

(1979). A partir da década de 80 houve ainda a implantação de diversos loteamentos, Jardim Canadá, Jardim Monte Carlo, Jardim Morumbi, Residencial D'Ville e Renascence Residencial.

O processo de evolução urbana da cidade (Figura 6) mostra que a sua maior expansão aconteceu durante a década de 50, quando as expectativas com o futuro da cidade eram bastante promissoras.



Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

FIGURA 6 - Evolução urbana de Assis

A partir de 1960 ocorreram às primeiras construções de casas populares em Assis, através de conjuntos habitacionais na cidade, vinculadas aos mais diferentes entidades e programas governamentais de construção de moradias como era a Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP). A implantação destes empreendimentos na cidade se deu nas áreas mais afastadas e anexas aos limites do perímetro urbano, muitas sem contar com os serviços públicos. Este procedimento foi denunciado por Singer (1978) e muito utilizado na implantação destes núcleos e conjuntos habitacionais

como também de vários loteamentos nas cidades, que com a expectativa da expansão dos serviços públicos, passavam a criar as expectativas de valorização dos imóveis, alimentando a especulação imobiliária.

#### **5.4 A Incorporação das Novas Idéias Urbanísticas na Cidade**

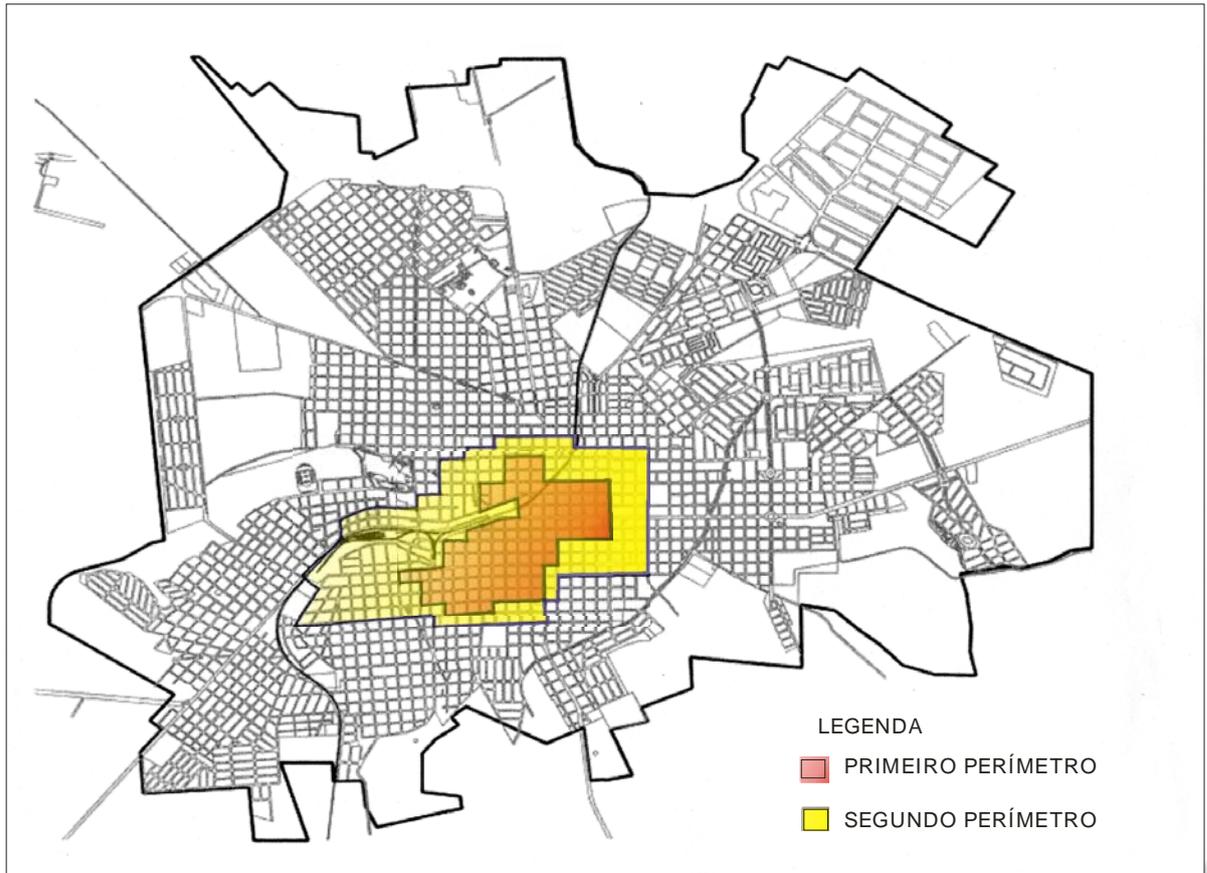
No início da década de 1950, durante a gestão do Prefeito Antonio Vianna Silva (1952-1955) surgiram várias discussões mostrando a necessidade de melhorar a imagem urbana da cidade e melhorar as condições para o seu crescimento urbano, com a realização de um Plano Urbanístico para a cidade, cuja função seria implantar um novo sistema viário, prevendo a abertura de novas avenidas e a extensão de algumas já existentes, a separação das atividades urbanas e incentivar o seu crescimento urbano.

O Prefeito solicitou e a Câmara Municipal autorizou por meio da Lei Municipal nº 178, de 09 de fevereiro de 1952 a contratação dos serviços técnicos necessários à elaboração do plano urbanístico para a cidade, que segundo Leme (1994, p. 62) teria sido realizada pelo Engenheiro Prestes Maia, reconhecido como um dos maiores urbanistas da época, que após deixar a Prefeitura da cidade de São Paulo, era muito requisitado e contratado por diversas prefeituras para realizar estudos e implantações de Planos Urbanísticos, como aconteceu na cidade de Americana em 1953 (LIMA, 2002, p. 61).

O pensamento e as propostas urbanísticas de Prestes Maia, sempre buscaram ordenar o crescimento das cidades, por meio da implantação de uma rede viária que permitisse o avanço contínuo da mancha urbana, estimulando a implantação de novas atividades econômicas. Prestes Maia mantinha notórias e estreitas ligações com os interesses imobiliários, com grandes loteadores e empreendedores imobiliários, desde que realizou a implantação do Plano de Avenidas, na cidade de São Paulo, em 1934 (Santos, 2002, p.283).

Infelizmente, não foi possível localizar os documentos referentes ao Plano Urbanístico que havia sido proposta para Assis, o que nos permitiria compreender quais teriam sido as medidas propostas para a expansão urbana da cidade e qual foi a concepção urbanística adotada, que forma tomou na cidade. Foram efetuadas visitas e consultas junto aos arquivos da Prefeitura Municipal de Assis, na Câmara Municipal e da Biblioteca Prefeito Prestes Maia, na cidade de São Paulo, onde está grande parte do acervo de Prestes Maia e contendo diversos documentos referentes ao seu trabalho como urbanista e como Prefeito de São Paulo, não foi possível pesquisar o arquivo particular de sua filha, Adriana Prestes Maia.

As preocupações com a estética, com o embelezamento da cidade, também presentes neste período, fizeram com que fosse implantada em Assis, um modelo de zoneamento territorial, a Lei Municipal nº 211, de 02 de outubro de 1952 instituiu três zonas urbanas, que foram definidas de acordo com a presença dos serviços públicos, cujos perímetros estão na Figura 7.



Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

FIGURA 7 – Zonas Urbanas de acordo com a Lei nº. 211/52

O principal objetivo deste zoneamento era disciplinar a utilização dos materiais construtivos nas diferentes zonas da cidade. Na Zona 1 cujo perímetro compreendia a área do núcleo inicial da cidade e mais algumas áreas adjacentes, onde a ocupação urbana já estava consolidada e contava com vários edifícios e repartições públicas, ficou terminantemente proibida a construção de qualquer edifício em madeira. A Zona 2 que tinha o seu perímetro mais externo, abrangendo as áreas recém incorporadas à malha urbana com os

novos loteamentos implantados era permitida a construção e a reconstrução de edificações em madeira, desde que ficassem afastadas no mínimo 4,00 metros do alinhamento predial e na Zona 3 que compreendia a área mais externa, mais afastada do anel central da cidade, não havia qualquer tipo de restrição quanto ao uso de materiais construtivos.

A Lei revela as preocupações estéticas com o embelezamento da cidade e de valorização de determinadas áreas da cidade, com a proibição das construções em madeira, como sendo um desprestígio social. Também trazia outra característica, a de segregação social, pois impedia que os proprietários dos terrenos localizados na Zona 1 que não tinham recursos financeiros suficientes para construir em alvenaria, não poderiam residir na área, afastando assim os mais pobres desta área e dando a mesma um certo prestígio social, muito bem aceito pelo mercado imobiliário para valorizar os imóveis, cuja “localização” era privilegiada.

As elites locais, a parcela da população de maior renda, os funcionários do alto escalão do serviço público estadual, os grandes proprietários de terras, em sua maioria, mantinha vínculos político com o Partido Social Progressista (PSP), cujo líder político maior era Adhemar de Barros com o quem o então Prefeito de Assis mantinha estreita relações políticas e de compadrio.

#### **5.4.1 O Imposto Territorial Urbano de 1952 e as alíquotas diferenciadas**

A partir da década de 1950 a cidade incorporou em sua legislação vários instrumentos considerados modernos e ousados para uma cidade provinciana como era Assis, como foram a Lei Municipal nº 219, de 04 de novembro de 1952 e as alterações no Código Tributário Municipal, com destaque à criação das alíquotas diferenciadas que passariam a incidir na cobrança do Imposto Territorial Urbano para os lotes considerados vagos existentes nas diferentes zonas da cidade.

A incidência das alíquotas foi fixada com variação entre 1% e 5%, as quais seriam aplicadas sobre o valor venal dos terrenos, dependendo das zonas em que estivessem localizados, observando para isto, a delimitação das zonas instituídas pela Lei Municipal nº 211/52.

As alterações efetuadas no Código Tributário Municipal com relação aos dos lotes vagos foram as seguintes:

## TITULO II – IMPOSTO TERRITORIAL URBANO

Artigo 17 - O Imposto Territorial Urbano incide sobre terrenos não edificados, murados ou em aberto, situados nas diversas zonas da sede do Município e que excederem os limites de tolerância seguintes:

- a) Na primeira zona o quádruplo da área edificada;
- b) Na segunda e terceira zonas o sétuplo da área edificada

Parágrafo único - Ainda que excedidos os limites de tolerância acima referidos, não haverá incidência de imposto territorial quando o terreno não edificado, destinado ao ajardinamento, seja contíguo ao prédio construído, com recuo de 10 (dez) metros contados do alinhamento do logradouro público.

Artigo 18 - A incidência do Imposto Territorial Urbano em área ineditadas, excedentes dos limites de tolerância estabelecidos no artigo anterior, Lançar-se-á e será cobrado nas seguintes porcentagens, sobre o valor venal respectivo:

- I – na primeira zona ..... 5% (cinco por cento)
- II - na segunda zona..... 2% (dois por cento)
- III- na terceira zona .....1% (um por cento).

(Código Tributário do Município de Assis – Lei Municipal nº 219/1974).

A implantação das alíquotas diferenciadas na cobrança do Imposto Territorial Urbano sobre os lotes considerados vagos revelou que já existia na administração municipal preocupação com a questão dos lotes vagos existentes na cidade, com a busca de soluções para o problema, optando por tornar o ITU mais gravoso para os lotes vagos, o que poderia melhorar a arrecadação e induzir via fiscal o processo de ocupação urbana. O IPTU passou a adquirir um novo papel, pois além de ser um instrumento de arrecadação fiscal, passou também a ser também um instrumento de gestão urbana, monitorando o processo de ocupação urbana da cidade com a utilização da incidência das alíquotas diferenciadas.

De certa forma o IPTU estaria assumindo em Assis um papel que procurava garantir a oferta de lotes já dotado com os serviços urbanos, tendo conforme definem Acioly e Davidson (1998, p. 75) um importante papel na gestão urbana com:

[...] um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam a assegurar o bom funcionamento de uma cidade. Ela visa a garantir não somente a administração da cidade, como também a oferta dos serviços urbanos básicos e necessários para que a população e os vários agentes privados, públicos ou comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos, possam desenvolver e maximizar suas vocações de forma harmoniosa.

Para Rolnik (1997, p. 14), neste período estava começando “a se estabelecer as bases do populismo e do clientelismo”, na política brasileira, os quais se tornariam fundamental para entender a política urbana, que ainda hoje se tenta implantar no Brasil.

A rentabilidade dos investimentos imobiliários, no caso, a compra ou venda de uma área urbana, de glebas ou lotes, dependia da instalação das redes de infra-estrutura e dos equipamentos urbanos, que normalmente seriam disponibilizados sempre por critérios de interesse político, vinculados à existência de uma relação de interesses entre a atividade política e a atividade comercial, envolvendo os grandes proprietários, os incorporadores e loteadores e a administração pública das cidades. Esta prática, embora tenha sofrido várias mudanças ao longo do tempo, ainda deixou alguns resquícios em muitas cidades do Brasil, como é o caso de Assis.

De acordo com Rezende (1982, p. 20), a produção do espaço urbano,

[...] embora apresente uma aparente desordem, se dá dentro de uma ordem coerente com o modo de produção dominante. Ao espaço são adicionadas infra-estrutura, sistema viário, equipamentos, que, juntamente com a existência ou falta de amenidades, compõem o valor da terra. A ocupação do espaço urbano é regulada por esse valor, principal elemento mediador de sua apropriação.

Os investimentos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos, que foram realizados em Assis ao longo dos anos, ficaram concentrados em sua maioria no quadrilátero central da cidade, localizado na Zona 5 e uma parte da Zona 6, local onde estavam localizados e concentrado as principais instituições da cidade, o comércio e onde também residiam as pessoas mais influentes, detentoras de maior renda, o que dava à área maior prestígio social, fazendo com o preço da terra atingisse o seu maior valor.

A especulação imobiliária e os seus agentes passaram a atuar com mais intensidade nas outras zonas da cidade, onde estavam sendo abertos novos loteamentos que ofereciam maiores expectativas de ganhos imobiliários, dependendo dos acordos políticos que seriam realizados visando a instalação dos serviços e equipamentos urbanos nestes locais.

Em Assis, estas ações eram mascaradas pelos proprietários fundiários, loteadores e empreendedores imobiliários, que antes de lotearem suas terras sempre faziam doações de determinadas áreas nas proximidades para que a administração pública (estadual ou municipal) nelas construísse e instalasse alguns dos equipamentos sociais coletivos como, escolas, postos de saúde, creches e outros. Estas ações eram importantes para viabilizar comercialmente os loteamentos no mercado imobiliário da cidade e também fazia com que os seus proprietários ou os empreendedores imobiliários ganhassem uma imagem perante a

opinião pública de serem homens benevolentes e preocupados com o desenvolvimento da cidade. Estavam buscando construir uma identidade política, fato que se confirmou com a participação de vários deles no processo eleitoral e na política local, onde poderiam obter algumas vantagens para seus negócios imobiliários.

As doações destas áreas pelos proprietários e empreendedores e as benfeitorias e equipamentos públicos implantados pelas administrações nestes loteamentos faziam parte de um plano que visava provocar a valorização dos loteamentos, causando alterações significativas no preço dos seus terrenos, as quais seriam

[...] são aproveitadas pelos especuladores, quando estes têm possibilidade de antecipar os lugares em que as diversas redes de serviços urbanos serão expandidas [...]. Uma das maneiras de fazer isso é adquirir, a preço baixo, glebas adjacentes ao perímetro urbano, desprovidas de qualquer serviço e promover o seu loteamento, mas de modo que a parte mais distante da área já urbanizada seja ocupada. (SINGER, 1979, p. 35).

Até o final da década de 1970 a expansão urbana da cidade foi realizada em direção às áreas que pertenciam aos empreendedores imobiliários que mantinham relações políticas com os Prefeitos ou com o grupo político que estava no comando da administração municipal.

O golpe militar de 1964 no Brasil trouxe várias mudanças políticas e institucionais que produziram reflexos nas cidades, como aconteceu com em Assis. A cidade foi afetada pelas várias mudanças que foram realizadas no campo da política e da economia. A implantação da nova legislação tributária, que acompanhada da Reforma Fiscal, a Lei Federal nº 5.172/66 que determinou novos critérios de distribuição para os tributos arrecadados no País, cujo efeito foi a centralização de recursos em nível federal que passaram a serem distribuídos de forma que “60,2% ficavam para a União, 32,6% aos Estados e somente 7,2% aos municípios” (SCHIMDT, 1986, p. 71).

Para coordenar e racionalizar os problemas do crescimento e do planejamento urbano das cidades foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que tornou quase obrigatória a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, uma exigência burocrática para os municípios obterem empréstimos e investimentos públicos para realizar os investimentos necessários ao processo de desenvolvimento urbano. Em 1966, através da Lei Municipal nº 1.311, de 13 de dezembro, foi autorizada a contratação de empresas especializadas para elaborar o PDDI do município, cujos trabalhos só começaram a

serem realizados após promulgação da Lei Orgânica dos Municípios - Lei Estadual nº. 9.842 de 19/09/1967 que passou a exigir dos municípios paulistas a elaboração do PDDI.

Em Assis, os trabalhos de elaboração do plano diretor foram realizados entre os anos de 1970 a 1973, cujo resultando não passou de um relatório, de um diagnóstico sobre a situação socioeconômica e política do Município. O documento elaborado não apresentou propostas para o desenvolvimento da cidade, o que pode ser explicado como decorrência do clima político local naquele momento que impedia qualquer diálogo entre os diferentes grupos políticos e econômicos da cidade, não havendo a possibilidades de enviar o documento à Câmara Municipal para ser discutido e votado.

Villaça (2004, p. 190) argumenta que a elaboração e a aprovação dos Planos Diretores naquele período não conseguiam serem viabilizados porque “o planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial”, fazendo com que as propostas apresentadas às cidades para a solução de seus problemas, não passassem de meros discursos de ocultação dos verdadeiros interesses que estavam por detrás das propostas, que eram os interesses dos grupos econômicos vinculados ao capital imobiliário e à construção civil.

A região de Assis, a partir da década de 1960, passou pelo processo de desenvolvimento capitalista que tomou conta da agricultura brasileira, e que entre os seus resultados estavam à introdução de novas culturas, o uso incessante de equipamentos e insumos agrícolas, nas relações de trabalho, elementos que ajudaram a conduzir à completa proletarização os trabalhadores do campo, bem como a elaboração de nova legislação para o trabalho, específica para esta categoria. O resultado desta mudança tornou visível a ocorrência do processo denominado de “ruralização das cidades” (SANTOS, 1994, p. 55), isto é, a vinda de trabalhadores rurais para as cidades, em virtude das mudanças e das migrações provenientes do campo em direção às cidades, onde surgiram em suas periferias os chamados “bairros rurais”, como aconteceu em Assis na região Oeste da cidade, local conhecido como “Três Porteiras” que englobava as Vilas Prudenciana e Marialves, de onde, segundo Brant (1977), saíam diariamente nas madrugadas os caminhões, transportando estes novos trabalhadores rurais e agora moradores da cidade, os “bóias-frias”, que passaram a serem empregados em diversas atividades rurais, principalmente no corte da cana-de-açúcar e nas cidades como empregados da construção civil, trabalhando como serventes de pedreiro, ou como faxineiras e lavadeiras.

O baixo preço da terra naquela área da cidade, onde não havia qualquer rede de serviços de infra-estrutura urbana, aliada às facilidades oferecidas pela forma de pagamento dos lotes, foram determinantes para a concentração dos trabalhadores rurais temporários. Para

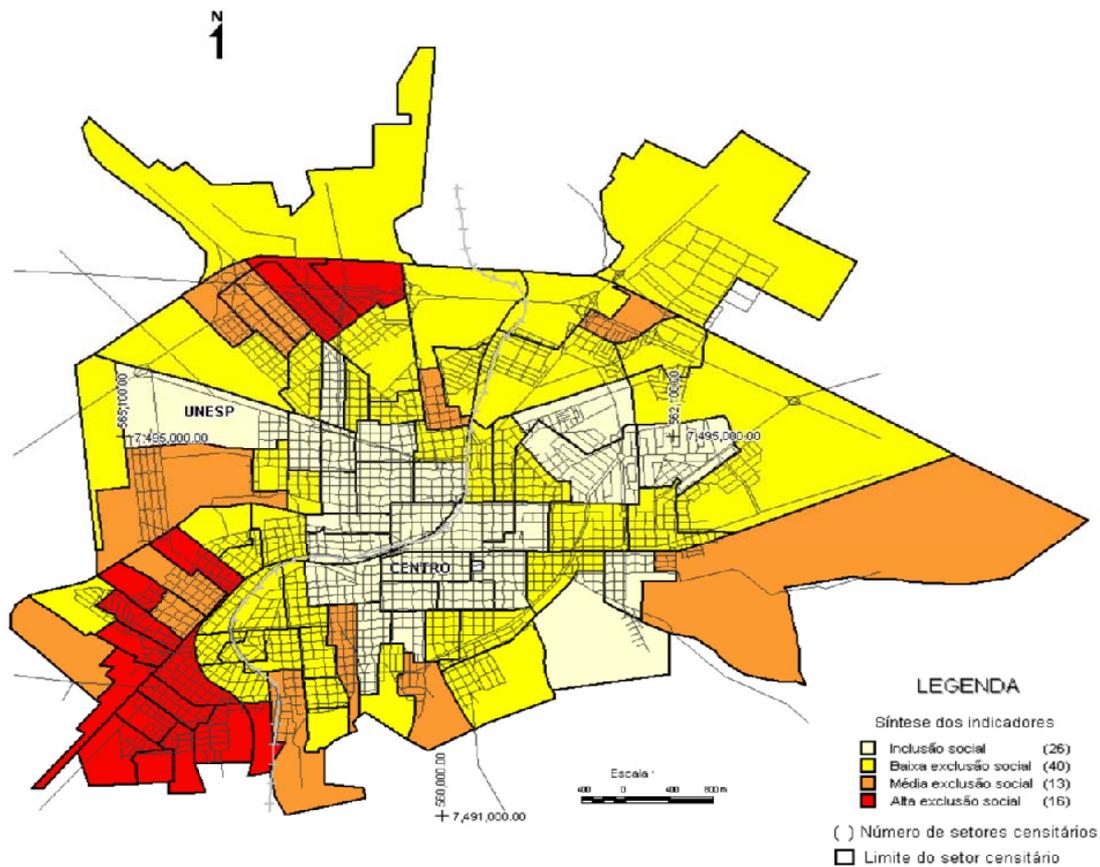
Brant (1977, p. 40), a região de Assis, “é sob vários aspectos, um universo privilegiado para o estudo dos diversos processos que resultaram na constituição do proletariado agrícola em sua forma atual”.

Ao longo dos anos, as várias administrações municipais de Assis realizaram poucos investimentos públicos nas áreas onde estava os “bairros rurais”, o que tornou as mesmas extremamente segregadas. A ausência dos equipamentos e dos serviços públicos urbanos agravava ainda mais as já precárias condições de vida da sua população moradora que era formada por um grande número de trabalhadores rurais temporários, os chamados bóias-frias.

Os serviços e os equipamentos urbanos eram instalados nas áreas onde morava a população de rendimento mais alto, o que acabou criando e perpetuando uma desigualdade espacial na estrutura interna da cidade. A baixa renda de seus moradores não despertava o interesse dos incorporadores imobiliários e nem da Prefeitura pela área, a qual ficou durante muitos anos sem receber investimentos e melhoramentos públicos.

Esta realidade foi constatada pelo grupo de pesquisas da Unesp de Presidente Prudente, ligado ao Departamento de Geografia, o Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (SIMESPP) que realizou um projeto piloto para a Reitoria da Universidade visando verificar as condições de exclusão social existentes nas cidades que abrigam unidades educacionais da Universidade Estadual Paulista.

Em Assis, o SIMESPP localizou alguns bolsões com alto grau de exclusão social em algumas áreas da cidade. As áreas problemáticas abrigam as Vilas Prudenciana, Progresso e Marialves (Figura 8). Estes locais ao longo do processo de urbanização e crescimento urbano da cidade passaram a abrigar os novos moradores, muitos dos novos trabalhadores rurais, os bóias-frias. Estas áreas que ficaram durante décadas sem receber investimentos públicos em infra-estruturas e serviços urbanos passaram nos últimos anos a sofrer intervenções das administrações municipais, principalmente na área da saúde e educação.



Fonte: Simespp – Unesp/Campus Pres. Prudente, 2001.

FIGURA 8 - Indicadores da Exclusão e da Inclusão Social de Assis/SP

A legislação que regulava a abertura de novos loteamentos era o Decreto-Lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937, que não estabelecia nenhuma obrigação ou encargo financeiro ao loteador quanto à instalação dos serviços e redes de infra-estruturas urbanas, quando da abertura de loteamentos, deixando os mesmos a cargo da administração municipal, fazendo com que seus encargos pesassem nos orçamentos municipais.

Diante desta constatação, o Município elaborou a Lei Municipal nº. 1.396/67 que dispunha sobre loteamentos, e passou a exigir uma série de novas obrigações à atividade loteadora na cidade, como a doação, sem qualquer ônus para o município, das áreas que seriam destinadas ao sistema viário, ao sistema de recreação e das áreas para fins



Durante o processo eleitoral em 1976, a imprensa local passou a denunciar o uso de materiais públicos, máquinas e equipamentos pertencentes à administração municipal, na implantação de um novo empreendimento imobiliário, o loteamento Jardim Europa, cujo proprietário era do mesmo grupo político do Prefeito.

Após a posse do novo Prefeito eleito, Reinaldo Silva (1977-1983), as denúncias que haviam sido feitas pela imprensa motivaram a abertura pela Câmara Municipal de uma Comissão Especial de Investigação (CEI), para averiguar os fatos denunciados. Após realizar as investigações, a Comissão apresentou um relatório conclusivo apontando que a empresa loteadora do Jardim Europa, não havia assinado os documentos exigidos pela Lei Municipal nº. 1.367/67, o qual obrigava o empreendedor a pagar os serviços executados pela administração municipal na implantação do loteamento, cujo custo foi orçado em Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros). Este episódio foi um grande teste para provar a eficácia jurídica da Lei Municipal nº. 1.367/67 para os empreendedores e loteadores imobiliários que iriam realizar empreendimentos imobiliários na cidade. Não podemos deixar de observar que esta legislação municipal sobre loteamentos, também pode ter inibido a abertura de novos loteamentos na cidade em função das novas exigências.

Neste período já estava acontecendo, principalmente nas grandes cidades, uma discussão política envolvendo a questão da reforma urbana e dos instrumentos para combater a retenção especulativa dos lotes vagos, do papel da especulação imobiliária e de seus agentes, por diversas entidades organizadas em torno dos movimentos sociais urbanos, envolvendo também órgãos do governo federal, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), cujo quase pronto anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, foi revelado pela imprensa, pelo *Jornal da Tarde* em sua edição do dia 24 de maio de 1977.

Em Assis, neste mesmo ano, surgiu uma discussão acerca do papel que estava sendo desempenhado pela especulação imobiliária no processo de desenvolvimento urbano e econômico da cidade, onde a mesma foi duramente criticada por vários vereadores que passaram a solicitar a adoção urgente de medidas políticas e administrativas visando disciplinar e dificultar a abertura indiscriminada de novos loteamentos e a retenção especulativa que estava sendo realizada com os lotes vagos na cidade.

O Vereador e empresário, Durvalino Binato, fez duras críticas na imprensa local (figura 10) ao papel que a especulação imobiliária estaria desempenhando na cidade, ao desviar importantes parcelas de capitais, que poderiam ser investidos em setores produtivos da economia local, na geração de empregos, que pudessem melhorar as condições salariais e de

vida da população local, ao invés de serem direcionados à atividade imobiliária especulativa, cujos ganhos seriam apropriados por poucos. Sua posição era de que os especuladores urbanos, aqueles que estavam se apropriando dos investimentos públicos realizados pela administração municipal, deveriam pagar mais impostos por isto, sugerindo a cobrança de uma extrafiscalidade no IPTU dos lotes vagos. Era a discussão a importante para o momento nacional, conde a mesma também estava acontecendo, mas que em Assis era uma disputa entre os grupos políticos locais que tinham interesses econômicos diferentes.

# VOZ DA TERRA

Diário Regional

Assis — (SP) — Ano XV

5.a feira, 10 de Novembro de 1977

N.º 3.035

Número avulso: Cr\$ 1,50

## Lotes vagos: «é justo que se pague pela valorização»

O vereador Durvalino Binato, da Arena, é a favor da tese de que a prefeitura cobre um imposto mais caro dos terrenos sem edificações que se valorizam em função de melhoramentos introduzidos pelo poder público e em razão do progresso alcançado naturalmente pela própria cidade. Para o edil arenista, esse é um capital parado, que não circula e não propicia desenvolvimento algum, não gera riquezas, mas apenas fica a mercê da especulação imobiliária, e por isso ele acha que devem ser sobretaxados. Por mais que seus proprietários paguem de impostos, para o caso específico de imóveis dessa natureza, a carga tributária nunca seria pesada, pois o lucro auferido com a valorização sempre é bem maior do que o valor recolhido à prefeitura em forma de Imposto Territorial Urbano.

Ao falar sobre o assunto — a propósito da discussão do projeto do orçamento do município para 78 —, Binato disse que mesmo na gestão anterior “jamais levantei-me para criticar nesta tribuna o aumento de impostos, pois o prefeito não tem condições de administrar com

uma receita irrisória.

Disse ainda o mesmo vereador que havia muitas irregularidades no cadastramento de imóveis da prefeitura e divergências no zoneamento da cidade, para efeito de lançamento de impostos. Não culpou, todavia, o ex-prefeito e nem os funcionários por isso. “São enganos que qualquer um pode cometer”, afirmou. Informou também que no início da atual administração, ele se assustou ao entrar um dia na prefeitura, quando viu “um monte de gente na secção de cadastro”. Mas depois soube que se tratavam de pessoas que foram contratadas, por um período de 90 dias para fazer um levantamento geral na cidade sobre os imóveis. E contou que, na gestão anterior, por ocasião da assinatura de uma escritura de dois terrenos adquiridos por uma de suas filiais em Assis, faltavam oito metros quadrados. E que depois descobriu no cadastro que essa área não estava sendo lançada, razão pela qual o antigo proprietário deixava de recolher o imposto territorial sobre os oito metros. “Não vou jogar pedra em quem quer que seja, talvez seja um

engano de um funcionário”. Contou que houve ainda vários problemas de zoneamento por erro do cadastro, e quando o contribuinte recebia um aviso de lançamento muito elevado, e se queixava, o prefeito muitas vezes reconhecendo o erro, reduzia o imposto para a tabela da zona específica onde deveria ser enquadrado.

Quanto aos terrenos que se valorizam mediante a especulação, Binato foi incisivo: “Isto é dinheiro fora de circulação, quando deveria estar beneficiando do alquem”. E acrescentou: “Esses lotes são vendidos por preços altíssimos as custas do município que deixa de cobrar um imposto melhor, enquanto os proprietários ganham dinheiro”. Norberto Ferreira, do MDB, perguntou a Binato se ele era a favor da criação de uma taxa de modo a obrigar que o cidadão construía nesses lotes (sobretudo os que se localizam em área privilegiada e que mais se valorizam). E Durvalino respondeu que os terrenos baldios não provocam a circulação da moeda e são um onus social pois não geram novas fontes de emprego e assim por diante. No seu enten-

der, “todos os municípios” deveriam criar uma taxa especial para esses imóveis. E citou o caso de um lote defronte a Câmara que vale dois milhões de cruzeiros. “Se o proprietário pagasse 100 mil cruzeiros de impostos por ano, ainda estaria ganhando um milhão e 900 mil cruzeiros”.

Disse Binato que o prefeito de São Paulo, Olavo Setubal, já adotou a medida com a ajuda dos vereadores do MDB.

O líder da bancada, José João Zanotti, em reforço a tese de seu colega de bancada, aduziu que na Vila Palhares há uma área de meio quarteirão, cujo dono não aparece porque não tem interesse de vender os lotes vagos existentes.

“Durvalino Binato ressaltou que é preciso cobrar o que vale, pois Assis está crescendo porque é polo de uma região. “Ainda mais agora que o Governo está nos olhando com bons olhos” Para o ex-presidente da Câmara o desenvolvimento de Assis é irreversível “com boa ou má administração”. E “é justo que se pague pela valorização dos imóveis”.

Fonte: Unesp – CEDAP – Assis, 2006

FIGURA 10 - Artigo do Jornal “Voz da Terra”

#### 5.4.2 O Imposto Territorial Urbano em 1977 e a progressividade no tempo

Para muitos pesquisadores (SCHMIDT, 1986; LONGO, 1986) o Brasil havia sido atingido, no final da década de 1970, de forma marcante pela chamada “crise internacional”, o que trouxe sérias conseqüências para a política econômica do regime militar, especialmente aos setores que estavam ligados à produção de bens de consumo coletivo, como saúde, transportes, habitação que com o corte destes investimentos públicos, levando vários municípios a terem problemas com a escassez de recursos destinados ao financiamento dos investimentos públicos.

Schmidt (1986, p. 44) salienta ainda que, neste período “a produção de bens básicos para a reprodução social (especialmente nos setores de habitação, transportes, saúde e alimentação) tem sofrido sistematicamente os influxos de uma verdadeira política restritiva por parte do Estado brasileiro”, trazendo conseqüências a todos os municípios, fazendo com que muitos deles passassem a buscar alternativas para enfrentar a escassez de recursos.

A situação fiscal apontava aos municípios a necessidade de aumentarem a sua receita municipal, para fazer frente às demandas por bens e serviços de consumo coletivo que o crescimento e a expansão das cidades passaram a exigir.

Na década de 1970 vários estudos realizados por alguns renomados juristas como, Geraldo Ataliba, Fábio Fanucchi, Hely Lopes Meirelles e por algumas entidades como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e discussões apontavam para a utilização de alguns mecanismos jurídicos que poderiam ser utilizados pelas cidades brasileiras para combater a retenção especulativa dos lotes vagos e também para aumentar a arrecadação municipal, através da aplicação do conceito da “extrafiscalidade” no IPTU dos terrenos vagos. Seria uma forma de tornar o imposto “mais gravoso para os imóveis que não exerçam função social desejável” (AGUIAR, 1981, p. 108) e ainda aumentar a arrecadação municipal.

A adoção do conceito da “extrafiscalidade”, segundo Aguiar (1981, p. 107),

[...] consiste ora num incentivo a determinada atividade ou comportamento, ora numa contenção, num cerco à sua prática. Quando o Estado desejar que o contribuinte aja de tal ou qual forma, trazendo-lhe, em conseqüência, resultados econômicos ou sociais satisfatórios, reduzirá a incidência dos tributos ou concederá isenção, relativamente à atividade que pretenda promover ou incentivar.

A proposta de aplicar este conceito no IPTU dos lotes vagos em Assis ganhou força e forma durante as discussões para a elaboração do novo Código Tributário Municipal, onde foi incorporada a idéia de criar novas alíquotas levando em conta a existência no lote e também de tornar as alíquotas progressivas no tempo, isto é, as alíquotas passariam a serem majoradas com a incidência de um porcentual em função do tempo em que o lote permanecesse vago sob a posse de um mesmo proprietário. As mudanças propostas foram encaminhadas à Câmara Municipal através do Projeto de Lei nº. 64/77.

Na Câmara Municipal o projeto recebeu muitas críticas por parte dos vereadores integrantes do partido político de oposição ao Prefeito e ao regime militar, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que em Assis tinha entre seus filiados os proprietários de inúmeros lotes vagos e de grandes glebas urbanas na cidade.

O projeto foi aprovado e sancionado pelo Prefeito, sob a denominação de Lei Municipal nº. 1.961, de 28 de dezembro de 1997 – Código Tributário Municipal de Assis.

A progressividade no IPTU para os lotes vagos ficou estabelecida da seguinte forma:

TÍTULO II  
DOS IMPOSTOS  
CAPÍTULO I  
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA  
SEÇÃO I  
DO FATO GERADOR E DO CONTRIBUINTE

Art. 7 – As Zonas Urbanas, para efeito de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, são aquelas fixadas periodicamente por lei, nas quais existam pelo menos dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – Escola primária, ou Posto de Saúde a uma distância máxima de três quilômetros do Terreno considerado para o lançamento do tributo

SEÇÃO II  
DA BASE DE CÁLCULO E DA ALÍQUOTA

Art. 10 – A base de cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana é o valor venal do terreno.

Art. 11 – Sobre o valor venal se aplica as alíquotas nas seguintes bases:

I – Terrenos não Edificados

a) quando o imóvel estiver beneficiado com cinco ou seis melhoramentos públicos seguintes: pavimentação de vias públicas, energia elétrica domiciliar, iluminação pública, rede de distribuição de água, rede coletora de esgoto sanitário e guias e sarjetas = 6% (seis por cento) sobre o valor venal do terreno;

b) quando o imóvel estiver beneficiado com três ou quatro dos melhoramentos públicos referidos no item anterior, dentre eles, necessariamente guias e sarjetas = 4% (quatro por cento) no valor venal do terreno;

c) quando o imóvel estiver beneficiado com três ou quatro melhoramentos públicos, referidos no item a, não contando com guias e sarjetas = 3% (três por cento) do valor venal do terreno;

d) quando o imóvel contar com hum ou dois desses melhoramentos = 2% (dois por cento) no valor venal do terreno;

e) quando o imóvel não contar com nenhum desses melhoramentos = 1% (hum por cento) sobre o valor venal do terreno.

Parágrafo 1º. – os terrenos classificados nos itens (a) e (b) deste artigo quando dotados de muro e calçada, gozarão da redução de 50% (cinquenta por cento) da alíquota.

Parágrafo 2º. – o terreno não edificado com o disposto na alínea (a), que pertencer ao mesmo proprietário por mais de 02 (dois) anos, ficará sujeito ao seguinte acréscimo na alíquota:

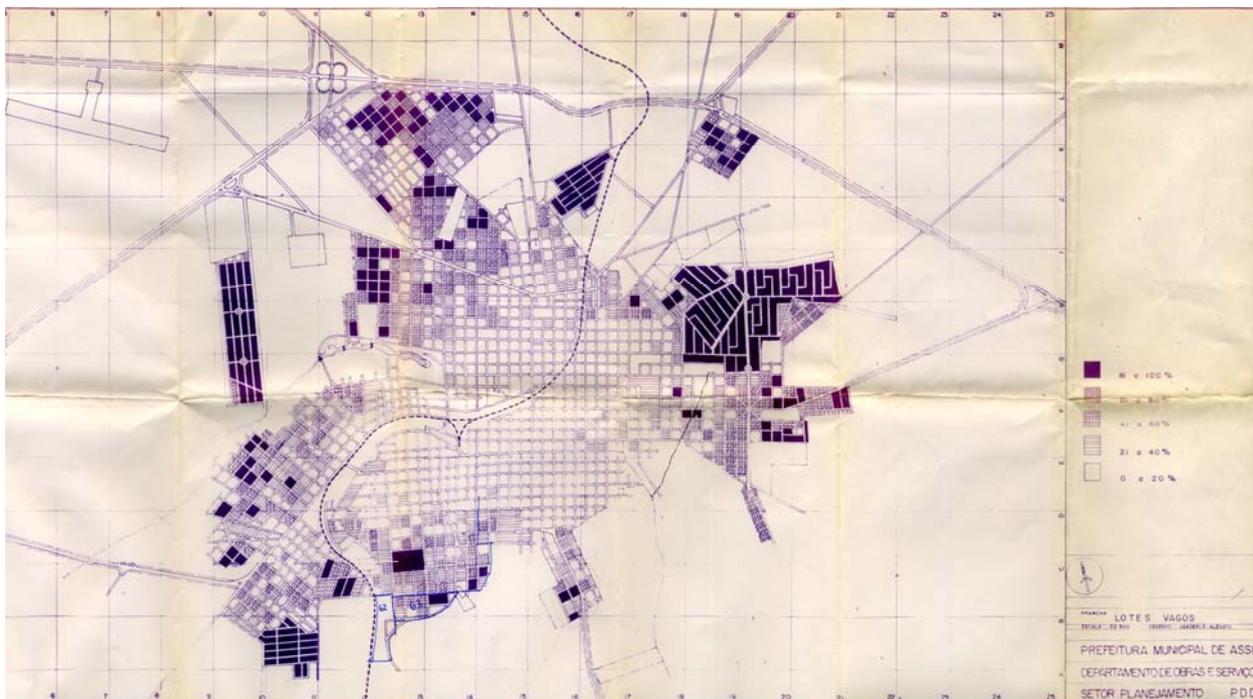
1 – quando mais de 20 (vinte) anos .....	200%
2 – quando mais de 15 (quinze) anos .....	150%
3 – quando mais de 10 (dez) anos .....	100%
4 – quando mais de 05 (cinco) anos .....	50%
5 – quando mais de 02 (dois) anos .....	25%

(Lei Municipal nº. 1961/77 – Código Tributário Municipal de Assis-SP)

A nova lei trouxe novos mecanismos para combater a retenção especulativa principalmente daqueles lotes que já possuíam todos os melhoramentos públicos estipulados pelo Código Tributário. Como a Prefeitura não efetuou a guarda e o arquivamento dos documentos públicos referentes ao cadastro imobiliário e a arrecadação municipal deste período, os poucos documentos que foram localizados para pesquisa estavam no Centro de Documentação e Apoio a Pesquisa (CEDAP), órgão de apoio a pesquisa localizado e vinculado ao Campus da UNESP de Assis onde foram pesquisadas nas edições dos Jornais locais a problemática da existência dos terrenos vagos na cidade e a sua discussão pela comunidade, na Câmara Municipal que possui todos os documentos legislativos a partir de 1947 digitalizados. Também foram pesquisados diversos documentos pertencentes a arquivos particulares de pesquisadores científicos e de ex-funcionários da administração municipal.

Dentre os achados, destaca-se um mapa da cidade que foi elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento em 1982 contendo informações sobre a existência dos lotes vagos por quadras na cidade (Figura 11). Pelo mapa é possível observar as porcentagens de lotes vagos existentes nas quadras e também os recentes loteamentos implantados na cidade naquele momento, o Jardim Europa (Setor 5), Jardim Universitário (Setor 2) e Jardim Eldorado (Setor 3), ainda apresentavam uma grande quantidade de lotes vagos. Nota-se que os loteamentos localizados nas áreas periferias da cidade, como a Vila Progresso (Setor 1) Vila

Tênis Clube (Setor 2) Jardim São Nicolau (Setor 6), Jardim Paraná (Setor 2) apresentavam vários lotes vagos.



Fonte: Arquivo do Pesquisador, 2006.

FIGURA 11 - Lotes vagos existentes em 1982, em Assis/SP

A partir de 1983 com a posse o novo Prefeito, que preserva vários integrantes da gestão anterior, principalmente no Setor de Planejamento Urbano, tem início as críticas vindas de diversos setores da sociedade local com relação à falta de serviços e equipamentos urbanos, das redes de água, iluminação pública, pavimentação existentes em vários loteamentos da periferia e também com relação ao excessivo número de terrenos vagos e de construções em condições precárias de conservação existentes na cidade, o que levou o responsável pelo Departamento de Obras da Prefeitura – o arquiteto Ricardo Siloto da Silva – a responder através da imprensa que o Código Tributário Municipal já dispunha dispositivos fiscais para coibir tais procedimentos.

Siloto explicou que esse adendo, baseado no Estatuto de Uso da Terra, tem funcionado, porém de forma muito lenta, mas que já representa certo progresso na medida em que o proprietário ao perceber que está pagando uma taxa à falta de ocupação do terreno *resolve* o problema construindo em caso de zona urbana, ou plantando em caso de zona rural. (Jornal Voz da Terra, 20/08/1981).

Para efetivar o combate aos especuladores urbanos e a aplicação dos dispositivos do Código Tributário sobre a cobrança da progressividade sobre os lotes não edificados, a Prefeitura elaborou uma nova tabela contendo novos intervalos de tempo e de percentuais que incidem sobre as alíquotas, visando obter resultados em prazos menores. As mudanças de acordo Lei Municipal nº. 2.250, de 26 de dezembro de 1983 ficaram assim estabelecidas:

TITULO I  
DO IMPOSTO  
CAPÍTULO I  
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA  
SEÇÃO II  
DA BASE DE CÁLCULO DA ALÍQUOTA

Art. 11 – Sobre o valor venal se aplica as alíquotas nas seguintes bases  
I – TERRENOS NÃO EDIFICADOS

Parágrafo 2º. – O terreno não edificado que pertencer ao mesmo proprietário por mais de 02 anos, ficará sujeito ao seguinte acréscimo na alíquota:

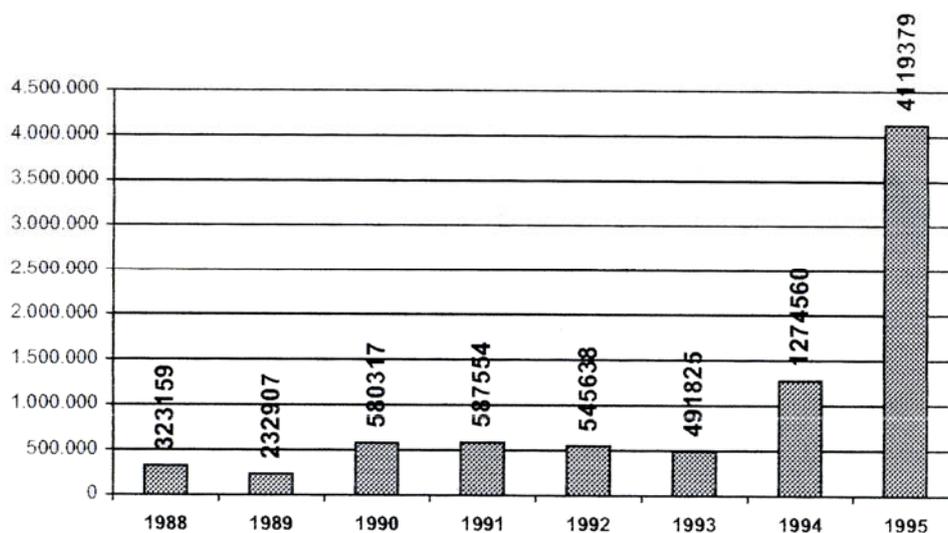
01 – mais de 02 anos .....	25 p/c
02 – mais de 03 anos .....	30 p/c
03 – mais de 04 anos .....	40 p/c
04 – mais de 05 anos .....	50 p/c
05 – mais de 06 anos .....	60 p/c
06 – mais de 07 anos .....	70 p/c
07 – mais de 08 anos .....	80 p/c
08 – mais de 09 anos .....	90 p/c
09 – mais de 10 anos .....	100 p/c
10 – mais de 11 anos .....	110 p/c
11 – mais de 12 anos .....	120 p/c
12 – mais de 13 anos .....	130 p/c
13 – mais de 14 anos .....	140 p/c
14 – mais de 15 anos .....	150 p/c
15 – mais de 16 anos .....	160 p/c
16 – mais de 17 anos .....	170 p/c
17 – mais de 18 anos .....	180 p/c
18 – mais de 19 anos .....	190 p/c
19 – mais de 20 anos .....	200 p/c

As alíquotas passaram a ter um aumento de 25% a cada dois anos em que o lote permanecer vago de posse do mesmo proprietário, oneraria financeiramente aqueles proprietários que estariam especulando e também poderia causar um aumento na arrecadação municipal do IPTU.

A gestão do IPTU ganhou destaque novamente durante a gestão municipal do Prefeito José Santilli Sobrinho (1993/1996), quando o mesmo e sua equipe efetuaram substanciais mudanças na Secretária Municipal de Planejamento Urbano, investindo na

criação de condições que pudessem melhorar a implantação de uma nova postura com relação ao planejamento urbano e com ações voltadas também para a melhoria da arrecadação municipal. Para melhorar a arrecadação do IPTU e aplicar na mesma os critérios de justiça fiscal, foram realizados um recadastramento imobiliário na área urbana, a atualização da planta genérica de valores, a implantação do Sistema de Informações Geográficas (SIG), um importante instrumento de auxílio ao planejamento urbano e as decisões administrativas e políticas da sua atividade. A Prefeitura firmou vários convênios com diferentes instituições, como a Universidade Federal de São Carlos, através da Faculdade de Engenharia Civil via Ministério da Educação e Cultura, para realização de vários estudos sobre a estruturação urbana da cidade visando à implantação de políticas públicas.

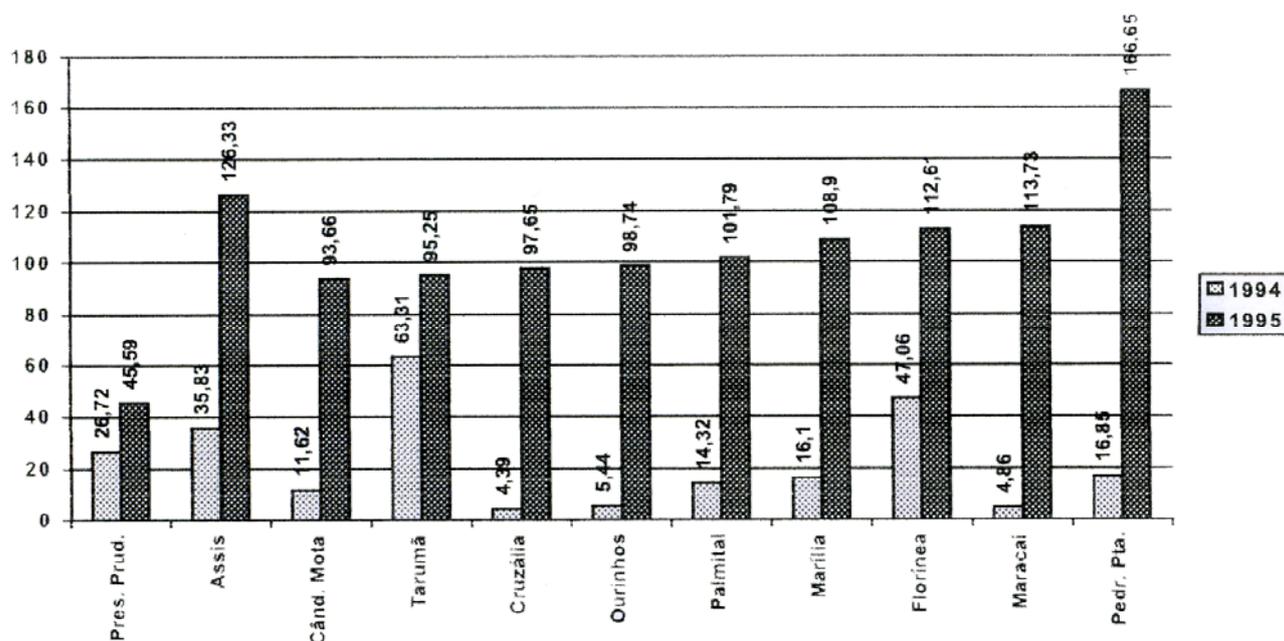
Com as mudanças o Setor de Cadastro Imobiliário, que estava alocado junto à Secretária Municipal de Finanças, foi deslocado para o recém criado Setor de Informações Técnico-Cadastrais, a partir de então vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, significando um avanço tanto em termos tecnológicos como políticos, pois visava tornar o IPTU um importante instrumento de apoio ao planejamento urbano da cidade, definindo uma Política Urbana, cujo pressuposto era combater as iniquidades fiscais existentes na cidade, principalmente com relação ao IPTU e dotar a cidade dos equipamentos e serviços que poderiam levar à uma melhora nas condições de vida da população.



Fonte: Amilton Amorim, 1994.

FIGURA 12 - Evolução da arrecadação do IPTU (US\$) - PMA.

O valor da arrecadação do IPTU de Assis (Figura 12) após a implantação das medidas adotadas pelo Setor de Informações Cadastrais da Secretaria Municipal de Planejamento teve um significativo aumento.



Fonte: Amilton Amorim, 1994.

FIGURA 13 - Valor médio de IPTU por imóvel (R\$), em Assis.

O valor médio do IPTU arrecadado (Figura 13) tomando como base nos anos de 94 e 95 e em comparação com o arrecadado em algumas cidades da região também sofreu um crescimento, que no caso de Assis foi creditado à realização das atualizações do cadastro imobiliário, considerado fundamental na arrecadação do IPTU e na Planta Genérica de Valores. Para Amorim e Silva (1994, p. 3), “o correto é a apuração do valor venal de todos os imóveis de um município individualmente, por meio de uma política definida para a atualização da Planta Genérica de Valores (diferenciados por face de quadra) e da atualização do cadastro de imóveis”.

A nova metodologia para calcular o valor venal dos imóveis na cidade, foi feita após o recadastramento imobiliário por face de quadras, tentando ajustar o seu valor com critérios de justiça fiscal, pois existiam valores extremamente defasados na cidade com relação ao IPTU.

A Planta Genérica de Valores estava acompanhada de uma tabela (Figura 14) que contém o valor venal por metro linear de testada corrigida, o qual passaria a ser utilizado

no calculo do IPTU, que no caso dos terrenos vagos ainda contava com a incidência das diferentes alíquotas que incidiam sobre o lote vago de acordo com o Código Tributário Municipal.

Cod	Valor Venal Para Metro Linear de Testada Corrigida (mltc)
01	15.125,60
02	11.344,21
03	9.453,50
04	8.822,21
05	7.562,80
06	6.806,52
07	5.672,10
08	4.537,68
09	3.781,40
10	3.403,26
11	3.214,19
12	3.025,12
13	2.836,05
14	2.646,98
15	2.457,91
16	2.268,84
17	1.890,70
18	1.777,25
19	1.701,63
20	1.512,56
21	1.436,93
22	1.323,49
23	1.247,86
24	1.134,42
25	1.058,79
26	1.020,97
27	983,16
28	945,35
29	869,72
30	831,90
31	756,28
32	680,65
33	642,83
34	605,02
35	567,21
36	491,58
37	453,76
38	378,14
39	340,32
40	321,42
41	302,51
42	264,69
43	226,88
44	189,07
45	151,25
46	75,62
47	56,72
48	45,37
49	37,81

9.444/03

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS**  
DEPARTAMENTO DE RECEITA  
IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

2006      Cód. Município 189

NOME		IDENTIFICAÇÃO				Nº DO CARNE				
RUA CAP ASSIS      00000		5-137-010-001				9.444				
ENDEREÇO DO IMÓVEL		ÁGUA	ESGOTO	ENERG.	L. PUB.	G. SARJ.	PAV.	MUR. PAS	DEPR.	ESQ.
RUA CAP ASSIS      00000		S	S	S	S	S	S	S	S	N
ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA		ESTR.	G. PTOS.	ANO AQ.	FUN.	OCUP.	ALIQ. TERR.	ALIQ. PRED.		
RUA CAP ASSIS      19800-200      ASSIS		0	00	78	0		9,00			
VALOR VENAL TERRENO - R\$	VALOR VENAL PREDIO - R\$	ÁREA TERRENO	ÁREA CONSTR. PRINC.	ÁREA CONSTR. DEPEND.	TESTADA PRINC.	TESTADA CORRIG.	CÓDIGO TERR.			
9.763,53	0,00	320,00	0,00	0,00	10,00	10,32	28			
IMPOSTO TERRITORIAL - R\$		IMPOSTO PREDIAL - R\$		TOTAL LANÇADO - R\$		VALOR DO DESC. - LEI 4257/02 - R\$		TOT. LANÇ. COM DESC. - LEI 4257/02 - R\$		VALOR POR PARCELA - R\$
878,71		0,00		878,71		373,51		505,20		50,52
TOTAL A PAGAR PARCELADO - R\$		TOTAL PARA PAGTO À VISTA - COM 10% DE DESC. - R\$		1º VENCIMENTO		Nº PARCELAS				
505,20		454,68		29/03/2006		10				

ATUALIZE SEUS DADOS CADASTRAIS, POIS E COM BASE NELES QUE EFETUAMOS OS LANÇAMENTOS TRIBUTÁRIOS. VALORES LANÇADOS NOS TERMOS DA LEI 4257/02 E 1991/77 E DECRETOS 2807/84 E 5083/06.

196/03

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS**  
DEPARTAMENTO DE RECEITA  
IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

2006      Cód. Município 189

NOME		IDENTIFICAÇÃO				Nº DO CARNE				
RUA REGENTE FEIJO      00000		5-084-016-001				196				
ENDEREÇO DO IMÓVEL		ÁGUA	ESGOTO	ENERG.	L. PUB.	G. SARJ.	PAV.	MUR. PAS	DEPR.	ESQ.
RUA REGENTE FEIJO      00000		S	S	S	S	S	S	S	S	S
ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA		ESTR.	G. PTOS.	ANO AQ.	FUN.	OCUP.	ALIQ. TERR.	ALIQ. PRED.		
RUA REGENTE FEIJO      19800-000      ASSIS		0	00	95	0		5,40			
VALOR VENAL TERRENO - R\$	VALOR VENAL PREDIO - R\$	ÁREA TERRENO	ÁREA CONSTR. PRINC.	ÁREA CONSTR. DEPEND.	TESTADA PRINC.	TESTADA CORRIG.	CÓDIGO TERR.			
6.176,90	0,00	297,00	0,00	0,00	9,90	9,90	35			
IMPOSTO TERRITORIAL - R\$		IMPOSTO PREDIAL - R\$		TOTAL LANÇADO - R\$		VALOR DO DESC. - LEI 4257/02 - R\$		TOT. LANÇ. COM DESC. - LEI 4257/02 - R\$		VALOR POR PARCELA - R\$
333,55		0,00		333,55		0,00		333,55		33,36
TOTAL A PAGAR PARCELADO - R\$		TOTAL PARA PAGTO À VISTA - COM 10% DE DESC. - R\$		1º VENCIMENTO		Nº PARCELAS				
333,55		300,24		29/03/2006		10				

ATUALIZE SEUS DADOS CADASTRAIS, POIS E COM BASE NELES QUE EFETUAMOS OS LANÇAMENTOS TRIBUTÁRIOS. VALORES LANÇADOS NOS TERMOS DA LEI 4257/02 E 1991/77 E DECRETOS 2807/84 E 5083/06.

Fonte: Prefeitura Municipal de Assis,

2006.

FIGURA 14 - Valor Venal - Boletão de Cobrança.

O projeto não resistiu à troca da administração municipal e as novas decisões políticas, muitas delas meramente clientelistas não deram prosseguimento ao modelo que havia sido implantado com sucesso na arrecadação e na revisão do IPTU.

## 6 A SITUAÇÃO ATUAL DA GESTÃO DO IPTU EM ASSIS

A atual estrutura da Secretária Municipal de Planejamento, Obras e Serviços não se posiciona com relação ao planejamento urbano da cidade, que pode ser entendido como a atitude de elaborar estudos, alternativas e ações que possam escolher opções para o futuro da cidade, ou seja, não há reflexões sobre o quadro atual. Suas ações são circunstanciais, ficam a revelia de ações imediatas, não existe intenções claras, discutidas com o conjunto da população.

A situação atual no IPTU no Município de Assis mostra que o mesmo é hoje meramente um instrumento de arrecadação que procura garantir sua participação na receita municipal, necessária para a promoção e para o financiamento do desenvolvimento local.

A gestão do IPTU em Assis não estimula a capacidade e a contribuição que o mesmo oferece para capturar a chamada “mais-valia” urbana, isto é, a valorização imobiliária que muitos imóveis passam a ter em decorrência principalmente dos investimentos públicos que são realizados no processo de desenvolvimento urbano local.

Para Smolka e Furtado (1996, p. 87), o IPTU no Brasil tem recebido muito pouca atenção para a sua “capacidade de intervenção ao nível do planejamento municipal em geral e da gestão fiscal urbana em particular”.

Após a Constituição Federal de 1988, os municípios em geral, especialmente aqueles que estavam em uma situação de “falência fiscal”, passaram a obter importantes conquistas com relação às finanças municipais, através das transferências governamentais que passaram a serem realizadas pelo governo federal e estadual em favor dos municípios. Estas transferências, ao mesmo tempo em que aliviaram as contas municipais passaram também a representar “um forte desincentivo para que os governos locais invistam e atue mais seriamente na montagem de sistemas eficientes de taxação imobiliária.” (SMOLKA; FURTADO, 1996, p. 87).

Em muitas Prefeituras ainda existe um desinteresse, um descaso com relação aos impostos patrimoniais locais, como é o caso do IPTU, onde qualquer mudança que possa ser realizada em sua gestão é considerada como um desafio.

O Município de Assis durante os anos de 1993 a 1996 avançou muito nesta questão, implantou uma série de medidas visando recuperar a arrecadação do IPTU. Medidas como a criação de um setor administrativo ligado à Secretária Municipal de Planejamento,

para cuidar especialmente das informações cadastrais, realizou um recadastramento imobiliário e elaborou uma nova Planta Genérica de Valores, atualizando os valores dos imóveis com base nos valores praticados no mercado imobiliário. Utilizou na elaboração da Planta Genérica de Valores uma nova metodologia, onde os imóveis foram avaliados por face de quadra. Método este que permitia ao Departamento de Cadastro capturar com mais precisão as possíveis externalidades (positivas ou negativas) que ocorrerem com os imóveis, isto é, as interferências causadas em seu valor no mercado imobiliário e transfere os resultados com mais rapidez, ou seja, em prazos de tempo menor para a tabela do valor venal.

Para Amorim e Silva (1994, p. 2), “um dos fatores responsáveis, pela queda da arrecadação do IPTU, é a falta de interesse pelo planejamento, no que diz respeito à coleta e sistematização de informações”. Estas mudanças tiveram como resultado o aumento da arrecadação do IPTU (Quadro 9) e a melhora de sua gestão pela Secretaria Municipal de Planejamento.

QUADROS 9 - Dados sobre a arrecadação do IPTU em Assis (em milhões de reais)

	<b>IPTU</b>	<b>IP</b>	<b>IT</b>	<b>% IT / IPTU</b>
1992	1.261.999,28	609.007,10	652.992,18	51.74
1995	3.882.812,96	1.958.259,07	1.924.553,89	49.55
1997	3.525.304,79	1.874.004,92	1.651.299,87	46.84
1998	3.858.814,55	2.140.449,45	1.718.365,10	44.52
1999	5.141.072,64	3.137.826,87	2.003.245,77	39.00
2000	5.224.840,98	3.232.097,63	1.992.743,35	38.13
2001	5.320.837,21	3.330.882,13	1.989.955,08	37.40
2002	5.615.711,68	3.515.508,78	2.100.202,90	37.40
2003	6.388.086,91	4.186.484,81	2.201.602,10	34.46
2004	6.300.999,90	4.212.721,27	2.088.278,13	33.14
2005	6.748.492,57	4.467.952,08	2.280.540,49	33.79

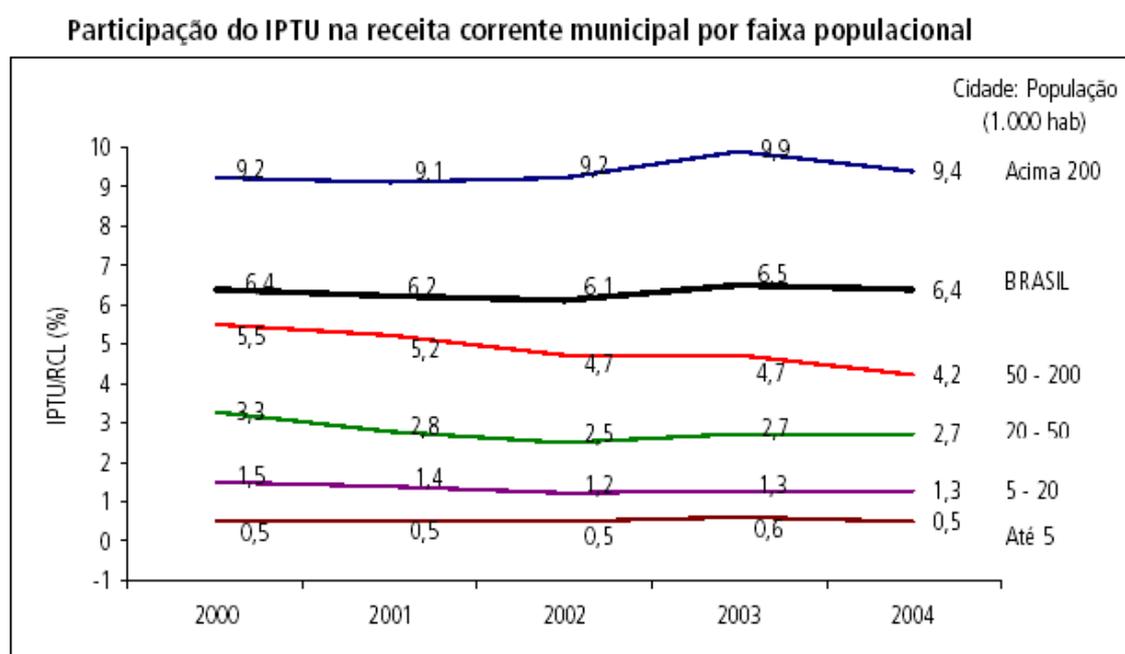
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2007 / IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001 / Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

Com as novas medidas proporcionaram um aumento da participação do Imposto Territorial Urbano (ITU) que correspondente ao imposto territorial dos lotes vagos, na arrecadação do IPTU. Passou a apresentar percentuais elevados na arrecadação total do IPTU, indicando que a progressividade estava desempenhando um importante papel na arrecadação e na política urbana do município.

A receita corrente dos municípios é aquela formada pela composição de várias outras receitas, com destaque as tributárias, como os impostos, o IPTU, o ISS e o ITBI, as taxas, as contribuições e ainda as receitas que são transferidas pelo governo federal e estadual

como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios, do IRRF, da quota parte do ICMS e da metade do IPVA.

Para Carvalho Jr. (2006, p. 16), o IPTU, de um modo geral vem perdendo importância na arrecadação dos municípios no Brasil, para isto basta observar a relação IPTU/ Receita Corrente dos municípios e notar que a arrecadação do mesmo só ganha importância nas cidades com população acima de 200 mil habitantes, cujo índice de participação na Receita Corrente no período de 2000 a 2004 foi em média de 9,4% (Figura 15).



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

FIGURA 15 - Participação do IPTU na receita corrente do município

No caso de Assis os dados mostram que a participação do IPTU na Receita Corrente no período de 2000 a 2004 foi de 15,32% em média. Um índice atingido somente por cidades com população superior a 200 mil habitantes.

Mostrando que as mudanças que foram realizadas na gestão do IPTU garantiram elevados índices de arrecadação, se comparados com outras cidades, mas atualmente, é importante notar que, embora a arrecadação do IPTU esteja crescendo em Assis, a sua participação na Receita Corrente esta diminuindo (Quadro 10).

Esta situação indica que a arrecadação do IPTU precisa ser revista em alguns de seus pontos como, a atualização do cadastro imobiliário, na elaboração de uma nova Planta Genérica de Valores, pois há vários anos a mesma só é reajustada com a aplicação de índices inflacionários.

QUADRO 10 - Participação do IPTU na Receita Corrente

Ano	Receita Corrente (R\$)	Partic. IPTU (%) Receita Corrente
98	25.941.961,81	14,87
99	26.021.276,18	19,75
00	30.072.380,06	17,10
01	33.858.961,01	15,70
02	38.356.269,17	14,64
03	41.831.061,94	15,27
04	45.327.553,78	13,90
05	54.608.907,77	12,35

Fonte: SEADE, 2007.

No caso das transferências de outros tributos como é o caso dos federais, FPM, IRRF e dos estaduais, ICMS, IPVA e de outros que são contabilizados na Receita Corrente dos municípios, notamos que no caso de Assis (Quadro 11), os valores transferidos estão crescendo.

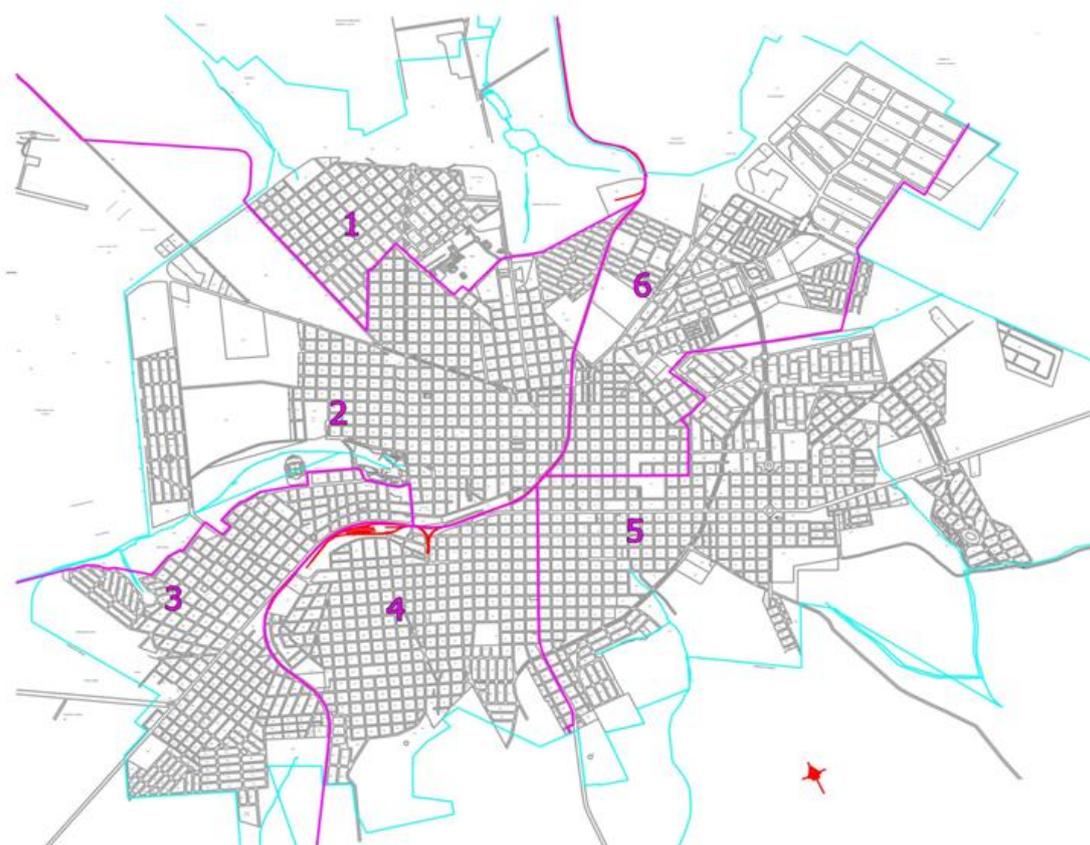
QUADRO 11 - Assis: Transferências de Recursos Governamentais – Receita Corrente (em mil R\$)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FPM	5.051	5.653	6.221	7.256	8.910	9.235	10.157	13.481
IRRF	707	782	979	821	775	758	1.033	994
ICMS	6.364	6.590	8.507	10.154	11.357	11.836	13.520	15.292
IPVA	2.196	2.107	2.290	2.767	3.111	3.496	3.945	4.742

Fonte: STN, 2007.

Para os pesquisadores (De Cesare, 2007; Carvalho Jr; 2006) o crescimento das transferências de recursos fiscais vindos de outros nível de governo fizeram com que os municípios se acomodassem com relação a formação de suas receitas próprias, principalmente daquelas que incidem sobre o patrimônio imobiliário, como é o caso do IPTU. Estas transferências “fragilizam a autonomia dos municípios e estimulam os administradores a desempenharem um papel passivo” (De CESARE, 2007, p. 42). Distorce também a legitimidade da cobrança do IPTU, podendo transmitir uma sensação de injustiça tributária.

A cidade de Assis para efeito de gestão do IPTU é dividida em seis setores cadastrais e fiscais (Figura 16).



Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

FIGURA 16 - Setores Cadastrais de Assis

Os dados do Departamento de Cadastro revelam que no ano de 2006 existiam 38.956 unidades cadastradas para a cobrança do IPTU na cidade, sendo que aproximadamente 16% eram consideradas como lotes vagos (Quadro 12).

QUADRO 12 - Imóveis existentes (ano base 2006)

<b>Setor</b>	<b>Construído</b>	<b>Vago</b>
Setor 1	2.583	822
Setor 2	7.466	1.247
Setor 3	6.151	801
Setor 4	6.651	633
Setor 5	5.437	1.815
Setor 6	4.520	816
<b>TOTAL</b>	<b>32.822</b>	<b>6.134</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>38.956</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

A distribuição dos lotes vagos em função de suas dimensões nos diferentes setores (Quadro 13) indicava existir 4.135 lotes com área até 300 m<sup>2</sup>, ou seja, 67,4 % dos lotes vagos, concentrados no setor 2 e no setor 5, com respectivamente 1.247 e 1.815 lotes, muito embora os lotes vagos estejam presentes em todos os outros setores cadastrais.

QUADRO 13 - Quantidades de Lotes Vagos/Metragem por Setores

<b>Lotes/Metragens</b>	<b>ST 1</b>	<b>ST 2</b>	<b>ST 3</b>	<b>ST 4</b>	<b>ST 5</b>	<b>ST 6</b>	<b>TOTAL</b>
Até 125	14	21	22	40	6	7	110
126 a 300	611	905	600	441	900	568	4.025
301 a 500	124	247	135	94	491	146	1.237
501 a 1.000	24	41	26	40	334	50	515
1.001 a 10.000	47	23	15	17	72	27	201
> 10.001	2	10	3	1	12	18	46
<b>TOTAL</b>	<b>822</b>	<b>1.247</b>	<b>801</b>	<b>633</b>	<b>1.815</b>	<b>816</b>	<b>6.134</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006

Com relação à distribuição fundiária (Quadro 14) os dados indicam haver 3.529 proprietários que possuem apenas um único lote vago, concentrados no setor 5, com 1.096 proprietários. Este setor também concentra o maior número de lotes vagos, com 1.815 unidades, ou seja, aproximadamente 30% do total dos lotes vagos existentes na cidade. É o setor onde houve nos últimos anos houve o maior número de novos loteamentos e onde se concentram os interesses dos loteadores e empreendedores imobiliários na cidade.

QUADRO 14 - Distribuição Fundiária dos Lotes Vagos

<b>Nº LOTES VAGOS</b>	<b>ST A</b>		<b>ST 2</b>		<b>ST 3</b>		<b>ST 4</b>		<b>ST 5</b>		<b>ST 6</b>	
	<b>Nº Prop.</b>	<b>Nº Terreno</b>										
1	507	507	678	678	511	511	416	416	1.096	1.096	300	300
2	55	110	80	160	39	78	48	96	114	228	62	124
02 a 05	19	69	27	102	24	90	17	62	61	217	57	201
06 a 10	9	62	6	45	4	30	5	36	10	72	7	52
11 a 20	3	49	1	11	1	11	2	23	2	25	-	-
21 a 50	1	25	1	28	-	-	-	-	1	27	1	30
51 a 100	-	-	1	51	1	81	-	-	-	-	-	-
101 a 200	-	-	1	172	-	-	-	-	1	150	1	109
<b>TOTAL</b>	<b>594</b>	<b>822</b>	<b>795</b>	<b>1.247</b>	<b>580</b>	<b>801</b>	<b>518</b>	<b>633</b>	<b>1285</b>	<b>1.815</b>	<b>428</b>	<b>816</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

A leitura da estruturação urbana de Assis mostra que a mesma é compacta, não apresenta indícios de que houve uma expansão horizontal desenfreada e que o seu processo de expansão urbana foi feito “gleba a gleba” e não aos saltos.

Muitos proprietários fundiários demoraram em negociar suas propriedades fundiárias no processo de expansão urbana que era realizado na cidade, praticaram a chamada “engorda”, as quais retinham a terra até obterem preços altamente lucrativos. As exigências da Lei Municipal nº. 1.367/67, que disciplinou a atividade do parcelamento do solo urbano no município também inibiu o processo de abertura de novos loteamentos na cidade, principalmente de loteamentos voltados as classes de menor renda, pois os custos da implantação e a baixa demanda desestimulavam os loteadores e empreendedores imobiliários.

De acordo com o Código Tributário Municipal terrenos com áreas superiores a 6.500 m<sup>2</sup> e que não tenham sido resultantes de loteamentos, desmembramentos ou subdivisão são considerados como sendo gleba urbana. No calculo do IPTU destas áreas é aplicado o chamado “fator gleba”.

Existem hoje 71 áreas consideradas como sendo glebas urbanas na cidade (Quadro 15), cuja cobrança do IPTU difere dos lotes vagos, pois as informações são de que a progressividade não é aplicada sobre o IPTU das glebas urbanas.

QUADRO 15 - Glebas Urbanas (ano base 2006)

Setor	Qtde.
Setor 1	7
Setor 2	15
Setor 3	4
Setor 4	4
Setor 5	18
Setor 6	23

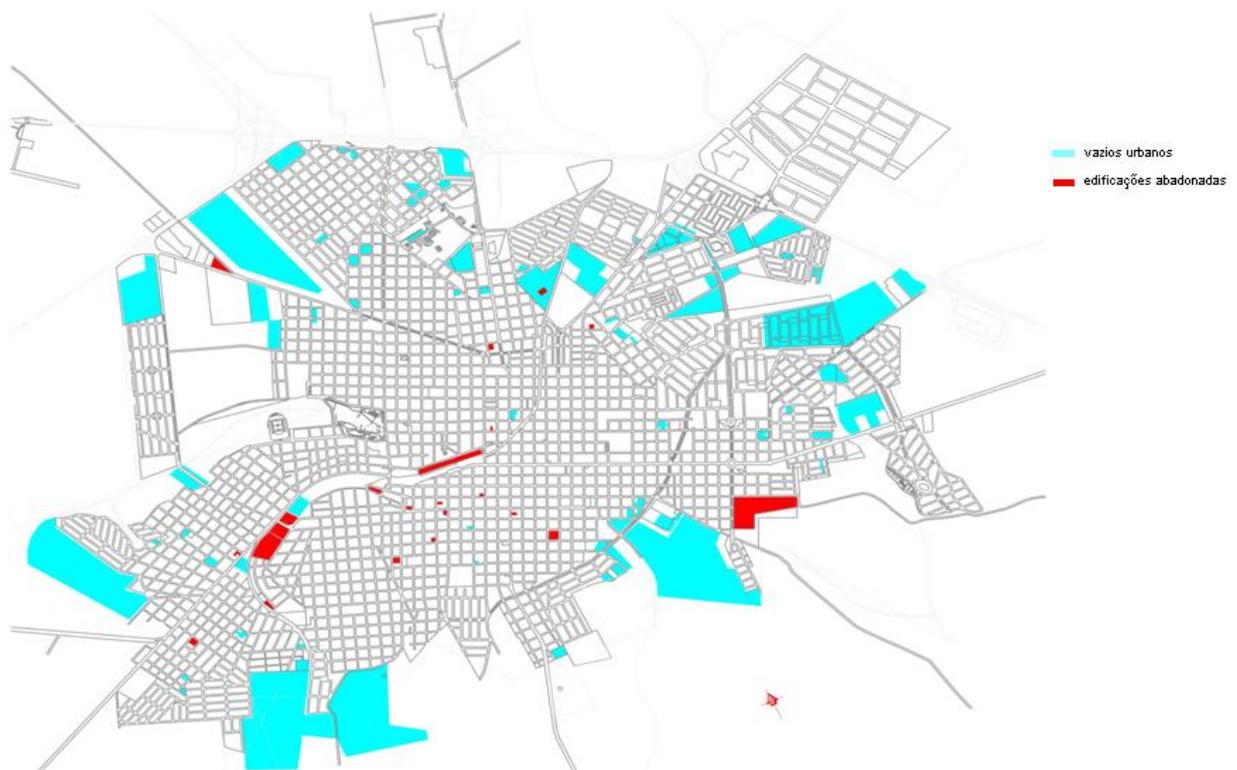
Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

Torna-se importante que o município exerça uma fiscalização e controle social sobre estas glebas urbanas, verificando se as mesmas abrigam algum tipo de atividade econômica, se são servidas por redes de serviços públicos em seus limites ou proximidades, pois compete aos municípios “sob seus próprios critérios, assegurar a observância do principio da função social da propriedade urbana” (FURLAN, 2004, p.61), ou seja, coibir o uso especulativo das mesmas.

A retenção especulativa de áreas urbanas já providas de instalações das redes de infra-estrutura urbana em seus limites ou proximidades foi uma das principais bandeiras da

luta pela Reforma Urbana, na criação do Estatuto das Cidades e agora de muitos Planos Diretores, como o de Assis, que no seu Título I, Capítulo II, Da Política Urbana, artigo 6º. Item III prevê o estímulo ao cumprimento da função social da propriedade, dos vazios urbanos, localizados principalmente em áreas já densamente povoadas. Já no Título V, Capítulo I, artigo 101, considera para fins de aplicação do instrumento do parcelamento e edificação compulsória as glebas com área igual ou superior a 1.000 m<sup>2</sup>, desde que estejam localizadas na Zona 1, 2 e Zona 3A da macrozona urbana, com CA igual a zero.

Durante a elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Assis a Secretária Municipal de Planejamento elaborou um mapa (Figura 17) contenda a localização dos “vazios urbanos” existentes na cidade, o que deixou várias dúvidas quanto às informações cadastrais dos mesmos.



Fonte: Prefeitura Municipal de Assis, 2006.

FIGURA 17 - Vazios Urbanos

A cultura que dominou a política de Assis, sempre privilegiou as articulações em torno dos interesses existentes com a terra urbana ou, como afirmou Silva (1996, p.266), “a gestão municipal sempre foi permeada por fortes relações entre os seus dirigentes e

loteadores”, o que dificulta a implantação e aplicação de instrumentos reguladores sobre o uso do solo urbano ou impedir a retenção especulativa destas glebas urbanas.

A comparação entre os dados do IPTU de Assis com os de outras cidades que apresentam características territoriais e populacionais similares como Birigui, Leme, Moji Mirim e Sertãozinho (Quadro 16) revelam a existência de uma acomodação na gestão fiscal do IPTU em Assis.

QUADRO 16 - Dados Comparativos (ano base 2000)

<b>Cidade</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Pop. (milhares)</b>	<b>Dens. Pop. (hab/km<sup>2</sup>)</b>	<b>Gr. Urb. (%)</b>
ASSIS	461	87.135	189,01	95.57
BIRIGUI	530	94.098	177,54	96.52
LEME	396	80.628	203,61	96.45
MOJI MIRIM	484	81.293	167,96	89.73
SERTÃOZINHO	405	94.499	233,33	96.63

Fonte: SEADE, 2007.

Os dados sobre a arrecadação do IPTU em Assis revelam a mesma era bem superior a dos outros municípios e que ao longo dos últimos anos, embora a mesma venha crescendo, esta sendo superada pelo crescimento da arrecadação dos outros municípios (Quadro 18).

QUADRO 17 - Arrecadação do IPTU (R\$ mil a preços correntes)

<b>Ano</b>	<b>Leme</b>	<b>Moji-mirim</b>	<b>Birigui</b>	<b>Sertãozinho</b>	<b>Assis</b>
1998	2.615	1.899	1.860	2.675	3.858
1999	3.799	2.284	1.952	3.075	5.151
2000	3.653	3.768	2.073	3.326	5.225
2001	4.079	4.108	2.445	3.786	5.321
2002	4.573	4.564	2.789	4.332	5.616
2003	5.954	6.015	5.736	5.403	6.388
2004	6.015	7.366	6.985	5.947	6.301
2005	-	8.015	7.013	6.620	6.798

Fonte: STN, 2007.

Muito embora o nível populacional não expresse a base de cálculo do IPTU, é interessante verificar que os dados da arrecadação *per capita* do mesmo entre essas cidades

(Quadro 18) indiquem que em Assis a arrecadação *per capita* em 2001 era superior a dos outros municípios.

QUADRO 18 - Arrecadação IPTU *per capita* – 2001

CIDADE	IPTU (R\$)	POP*	PART (R\$)
ASSIS	5.321.000	88.271	60,28
BIRIGUI	2.445.000	95.875	25,50
LEME	4.079.000	81.860	45,82
MOJI MIRIM	4.108.000	83.079	49,44
SERTÃOZINHO	3.788.000	96.132	39,40

\* Dados estimados  
Fonte: SEADE, 2007.

Já em 2004, com o crescimento da arrecadação do IPTU verificado nos outros municípios, a participação do IPTU *per capita* mostra um crescimento em comparação com os dados apresentado por Assis, que ficaram estáveis. O índice apresentado por Assis ainda é alto, mas vem sendo superado pelo crescimento no índice dos outros municípios, quase o dobro dos que foram apresentados em 2001.

QUADRO 19 - Arrecadação IPTU *per capita* - 2004

CIDADE	IPTU (R\$)	POP*	PART (R\$)
ASSIS	6.301.000	91.766	68,66
BIRIGUI	6.985.000	101.410	66,67
LEME	6.015.000	85.673	70,20
MOJI MIRUM	7.366.000	88.679	83,06
SERTÃOZINHO	5.947.000	101.204	58,76

\* Dados estimados  
Fonte: SEADE, 2007.

A comparação entre o número de unidades cadastrais (prediais e territoriais) existentes nos municípios em questão (Quadro 20) mostra que Assis apresentava o segundo maior número de unidades prediais e o número mais baixo de unidades territoriais, isto é, de terrenos vagos entre os municípios em 2004.

QUADRO 20 - Unidades Cadastrais dados Comparativos

	Nº UNID. PREDIAIS	Nº UNID. TERRITORIAIS	TOTAL UNID.
ASSIS	30.500	6.500	37.000
BIRIGUI	28.252	17.051	45.303
LEME	22.526	8.814	31.340
MOJI MIRIM	24.839	11.417	36.256
SERTÃOZINHO	25.772	7.912	33.684

Fonte: IBGE - Perfil Municípios Brasileiros, 2004

Nos últimos anos os municípios de Birigui, Moji Mirim e Sertãozinho passaram por importantes mudanças na sua base econômica e produtiva, foram transformados respectivamente em pólo fabricante de calçados infantis, passou a concentrar várias empresas ligadas ao setor de autopeças e do setor de equipamentos destinados a indústria sucroalcooleira, oferecendo oportunidades de trabalho, as quais devem ter atraído novos moradores às mesmas, ativando a atividade loteadora e conseqüentemente a oferta de lotes urbanos para os novos moradores como foi verificado anteriormente.

Estas mudanças tiveram reflexos na arrecadação do ICMS (Quadro 21) e nos repasses intergovernamentais na Receita Corrente e na participação da arrecadação do IPTU.

QUADRO 21 - Arrecadação de ICMS (R\$ mil – a preços correntes)

<b>ANO</b>	<b>LEME</b>	<b>MOJI-MIRIM</b>	<b>ASSIS</b>	<b>BIRIGUI</b>	<b>SERTÃOZINHO</b>
1998	7.572	13.029	6.364	9.755	15.014
1999	8.832	13.514	6.590	8.591	15.427
2000	9.945	16.624	8.507	10.538	18.207
2001	9.863	19.487	10.154	11.949	21.258
2001	11.159	22.292	11.357	16.062	22.201
2003	11.437	23.629	11.836	17.600	23.582
2004	13.219	25.092	13.520	19.669	31.239
2005	-	28.613	13.292	22.220	35.210

Fonte: STN, 2007.

Os dados apresentados são preocupantes, pois mostram que a cobrança do IPTU em Assis esta deixando de ser uma importante como fonte de arrecadação própria, o Município esta se acomodando nos repasses oriundos das transferências de outros tributos vindos de diferentes níveis de governo (Federal e Estadual). Os valores arrecadados com a cobrança do IPTU na cidade estão sendo ultrapassados pela arrecadação do IPVA, muito embora caiba a cidade somente 50% de participação na sua arrecadação. O IPTU não apresenta mais a ousadia que já caracterizou a sua gestão, transformada em uma importante fonte de financiamento de políticas públicas na cidade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho ao rever o recente processo de urbanização e crescimento urbano que passou a ocorrer no País a partir do final da década de 1940 onde algumas de suas principais características foram o surgimento das periferias urbanas e o elevado número de lotes vagos que ficaram vagos nas cidades, retidos pela especulação imobiliária, dificultando o acesso aos equipamentos e serviços públicos para uma grande parcela da população.

Mostrou como os principais agentes sociais ligados a produção do espaço urbano, os proprietários fundiários, os loteadores, os empreendedores imobiliários e o Estado foram os responsáveis pelas características que este processo assumiu nas cidades, como a abertura indiscriminada de novos loteamentos e a grande quantidade de áreas e lotes intra-urbanos que foram deixados vagos à espera dos investimentos públicos e de suas valorizações imobiliárias.

Durante anos, setores organizados da sociedade brasileira passaram lutaram pela criação de mecanismos e instrumentos que pudessem inibir esta prática especulativa, buscando mecanismos e instrumentos que através da realização de uma “reforma urbana” no País.

O instrumento mais lembrado durante estes últimos quarenta anos nesta luta foi sem dúvida o IPTU Progressivo, considerado fundamental para inibir, dificultar e combater a retenção especulativa dos lotes urbanos que eram deixados vagos nas cidades. A proposta de implantação deste instrumento sempre encontrou uma forte resistência em nossa sociedade, principalmente dos setores mais conservadores, aqueles que estavam ligados aos interesses fundiários, imobiliários e da construção civil.

Durante todos estes anos, segundo o IBGE, foram poucos os municípios que conseguiram implantar este instrumento, como revelou a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC. 2001) realizada junto a 5.560 municípios brasileiros, para verificar quais os instrumentos de planejamento e gestão urbana que os mesmos tinham a sua disposição para executar o processo de planejamento local. Foi constatado que, somente 18,8% dos municípios brasileiros contavam com a presença do IPTU Progressivo em sua legislação e a sua incidência ficava restrita aos municípios com população superior a 500 mil habitantes.

Neste sentido, o caso do Município de Assis ganha relevância, quando verificamos que o mesmo, já vem desde o final da década de 70 instituindo e aprimorando este instrumento, fiscal e urbanístico, cuja finalidade era inibir a retenção especulativa de lotes vagos na cidade.

A crise fiscal da década de 1970 e as condições políticas locais despertaram a discussão acerca do papel que a especulação imobiliária estaria desempenhando no processo de desenvolvimento econômico e urbano da cidade, onde surgiram várias críticas às ações dos especuladores imobiliários, os quais através da posse de uma grande quantidade de terrenos vagos estavam se beneficiando dos investimentos públicos e desviando recursos que seriam fundamentais para alavancar o desenvolvimento econômico da cidade, levou a administração municipal a implantar um modelo de cobrança para o IPTU dos lotes vagos, utilizando-se da progressividade no tempo.

Esta experiência mostrou que, a administração municipal deu uma grande contribuição na operacionalização deste instrumento do IPTU Progressivo, cuja base é local, isto é, municipal. Naquele momento o IPTU e a progressividade foram transformados em um instrumento visando melhorar a arrecadação municipal e a gestão urbana, importantes no planejamento urbano da cidade.

A importância de contar com o arcabouço jurídico, como uma legislação sobre a progressividade no IPTU é importante, mas fundamental é o apoio e a vontade política para viabilizar à implantação da progressividade no IPTU dos lotes vagos. No caso de Assis, esta vontade política foi manifestada durante a gestão municipal de 1993 a 1996, considerada fundamental para a implantação de um conjunto de medidas administrativas e políticas modernizadoras que passaram a serem realizadas na cidade, as quais tornaram a gestão de IPTU e a sua arrecadação em um importante instrumento de planejamento urbano e de financiamento de políticas públicas na cidade.

Houve vários embates entre o poder político e os interesses dos proprietários fundiários e empreendedores imobiliários, os quais têm na reserva de terras e nos negócios imobiliários a sua principal atividade econômica e que estavam acostumados aos baixos níveis da tributação sobre a propriedade imobiliária em Assis.

O IPTU e a Progressividade passaram em Assis a fazer parte de uma política mais ampla, centrada na necessidade de reduzir às imensas desigualdades tributárias existentes, oriundas de práticas clientelísticas da política local, com o recadastramento imobiliário, a reformulação e atualização de sua base legal, a Planta Genérica de Valores,

visando combater as iniquidades tributárias existentes na cobrança do IPTU, principalmente sobre as camadas de menor renda e patrimônio.

A descontinuidade administrativa tornou difícil a gestão deste instrumento, pois foram várias as pressões políticas realizadas ao longo dos anos, o que vem descaracterizando a sua gestão, a sua arrecadação e os seus princípios de política urbana.

Os dados atuais sobre o IPTU mostram certa acomodação e dependência do município com relação às transferências constitucionais de outros níveis de governo. Havendo a necessidade de incentivar o crescimento das receitas próprias, como é o caso do IPTU, implantando uma gestão mais efetiva, através da permanente atualização do cadastro imobiliário, com o registro adequado das principais características do imóvel, essenciais à tributação, exercer um maior controle sobre a cobrança e na utilização de critérios sociais e econômicos que garantam equidades em relação à valorização imobiliária.

O desmembramento da atual Secretária de Planejamento e Obras visando redirecionar esforços políticos e técnicos sobre o processo de crescimento e expansão urbana da cidade, fazendo com que suas ações conduzam a implantação de políticas urbanas redistributivas e inclusivas através de uma proposta de planejamento urbano a ser discutida com a participação da população.

Torna-se extremamente importante fazer com que os mecanismos da progressividade sobre o IPTU possam ir além dos fins propugnados no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo, sendo este o desafio a ser encarado pelas administrações municipais na cidade.

## 8 REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime-urbano. **Cadernos IPPUR - Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade**, Rio de Janeiro, ano XV, n. 2, 2001 / ano XVI, n. 1, 2002.

\_\_\_\_\_. Dinâmica espacial e instabilidade do mercado imobiliário: a ordem-desordem urbana. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **Cidades em transformação: entre o plano e o mercado**. Rio de Janeiro: Lidador, 2001. p. 161-188

ACIOLY, Cláudio. DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana**. Um Instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

AGUIAR, Joaquim de Castro. Tributação extrafiscal no ordenamento urbano. In: PESSOA, Álvaro. **Direito do Urbanismo: Uma Visão Sócio-Política**. Rio de Janeiro: IBAM Livros Técnicos e Científicos, 1981. p. 107-126.

ALVAREZ, Ricardo. **Os Vazios Urbanos e o processo de produção das cidades**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1994.

AMORIM, Amilton; SILVA, Ricardo Siloto da. Cadastro Multifinalitário Urbano Georeferenciado, como Instrumento para a Administração Pública, em Municípios de Médio Porte. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO - COBRAC, 1., 1994, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 1994, v. 2.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002.

ASSIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. Prefeitura Municipal de Assis. 1971. [mimeo.].

ASSIS. **Plano Diretor Participativo**. 2006. [impressão própria].

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 117-154.

BRANT, Vinicius Caldeira. Do Colono ao Bóia-Fria: Transformações na Agricultura e Constituição do Mercado de Trabalho na Alta Sorocabana de Assis. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 19, p. 37-91, 1977.

BRASIL, Código Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. Instrumentos de Gestão Urbana Existentes nos Municípios. **IBAM 50 ANOS**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, maio 2001. (Série Estudos Especiais, n. 24).

CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de. **São Paulo 1975**. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. O Mercado de Terras e a Exclusão Social na Cidade de São Paulo. In: KRISCHKE, Paulo J.; VASCONCELOS, Eliane J. Godoy (Orgs.). **Terra de Habitação X Terra de Espoliação**. São Paulo. Cortez, 1983. p. 11-30.

CAMPOS FILHO, Candido Mata. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais**. Texto para Discussão nº. 1251. Brasília: IPEA, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto. **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1993.

CSABA, Deák. O mercado e Estado na organização espacial da produção capitalista. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 28, p. 18-31, 1989.

DANTAS, Arruda. **Memória do Patrimônio do Assis**. São Paulo: Pannartz, 1978.

DE CESARE, Claudia M. de. **IPTU: Otimização & Justiça Tributária**. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <[http://www.eg.fjp.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo09/Iptu\\_CMDeCesare.doc](http://www.eg.fjp.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo09/Iptu_CMDeCesare.doc)> Acesso em: 12 jun. 2007.

DE CESARE, Cláudia M.; CUNHA, Egláisa Micheline Pontes. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Brasília: Lincoln Institute; Ministério das Cidades, 2007.

D'INCAO, Maria Conceição. **O Bóia Fria** – Acumulação e Miséria. Petrópolis: Vozes, 1978.

EBNER, Íris de Almeida. **A cidade e seus vazios** – Investigação proposta para os vazios de Campo Grande. Campo Grande: Editora UFMS, 1999.

ERBA, Diego Alfonso; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; NOVAIS JR., Pedro de (Orgs.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ; IPPUR; Lincoln Institute; Ministério das Cidades, 2005.

FALCOSKI, Luiz A. N. Reúso Público como Instrumento de Planejamento por Desempenho e Suporte a Decisões: reflexão sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, VIII., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, maio 1999.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade e do Urbanismo: Espaço e Processo Social. In: BRAGA, Roberto. CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. (Orgs.). **Estatuto da Cidade – Política Urbana e Cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal: Deplan-IGCE-UNESP. 2000. p. 60-82.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1984.

FARRET, Ricardo Libanez et al. (Orgs.). **O Espaço da Cidade**: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Editores, 1985.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

\_\_\_\_\_. Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, p. 33-48, maio 2001.

FERNANDES, Edésio. Direito e Urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 201-232.

FRANCISCO, José. Dinâmica e Metamorfose do espaço – expansão urbana e loteamentos. In: CARVALHO, Pompeu Figueiredo; BRAGA, Roberto (Orgs.). **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal; Deplan-IGCE-UNESP, 2001. p. 15-25.

FURLAN, Valéria. **IPTU**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GHIRARDELLO, Nilson. **À beira da linha** – Formações urbanas da Noroeste paulista. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A Especulação Imobiliária na Formação de Loteamentos Urbanos: Um estudo de caso.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano.* São Paulo: Edusp, 1993.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática.** Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-70.

IANNI, Otavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Porto Alegre.** Brasília: UFRGS; USP; IPEA, 2002. (Série Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano).

KANDIR, Antonio. **A instabilidade do mercado habitacional.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1983.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Avançados**, v. 6, n. 2, p. 27-34, 2004.

LEI de Edificações é obsoleta, diz Arquiteto. **Jornal Voz da Terra**, Assis, 20 ago. 1981, p. 3.

Lei Nº. 178, de 09 de Fevereiro de 1952. Disponível em:

<<http://camaraassis.sp.gov.br/index2.php?pag=leisano&&ano=1952&&idtipolei=18pg=1>>

Acesso em 10/10/2006.

Lei Nº. 221, de 02 de Outubro de 1952. Disponível em:

<<http://camaraassis.sp.gov.br/index2.php?pag=leisano&&ano=1952&&idtipolei=18pg=1>>

Acesso em 10/10/2006.

Lei Nº. 219, de 04 de Novembro de 1952. Disponível em:

<<http://camaraassis.sp.gov.br/index2.php?pag=leisano&&ano=1952&&idtipolei=18pg=1>>

Acesso em 10/02/2006

Lei Nº. 4.380, de 21 de Agosto de 1964. Disponível em:

<[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm)> Acesso em 20/04/2007

Lei Nº. 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Disponível em:

<[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)> Acesso em 22/04/2007.

Lei Nº. 2.250, de 26 de Dezembro de 1983. Disponível em:

<<http://camaraassis.sp.gov.br/index2.php?pag=leisano&&ano=1983&&idtpolei=18pg=1>>

Acesso em 22/06/2006

Lei Nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001. Disponível em:

<[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10257.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10257.htm)> Acesso em 01/07/2006

LEME, Maria Cristina da Silva. As Portas da Cidade Moderna. **Revista Arquitetura & Urbanismo**, São Paulo, ano 11, n. 64, p. 60-65, fev./mar. 1996.

LIMA, Daniela Morelli de. **Americana em um século**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

LONGO, Carlos Alberto. **Caminhos para a Reforma Tributária**. São Paulo: Livraria Pioneira; FIPE, 1986.

MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

\_\_\_\_\_. As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002a. p. 121-192.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades** – alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades**. Seminário e Curso de Política Fundiária Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo. Fundação Getúlio Vargas; Lincoln Institute of Land Polyce, 2006a.

\_\_\_\_\_. Posfácio. In: MIKE, Davis. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006b.

MELAZZO, Everaldo Santos. **A Regressividade da Tributação sobre o Patrimônio Imobiliário**. Presidente Prudente-SP: Relatório de Pesquisa. Unesp, dez. 2003. 35 p.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec; Polis, 1984.

MOREIRA, Mariana. (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: SEBRAE; CEPAM, 2001.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NERY JR., José Marinho; SOMEKH, Nadia; ROLNIK, Raquel. Políticas públicas para o manejo do solo urbano. **Revista Polis**, São Paulo, n. 27, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o Urbano. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, p.36-54, 1982.

OLIVEIRA, Naia et al. **Vazios Urbanos em Porto Alegre** – Uso capitalista do solo e implicações sociais. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1991.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e Mudança Social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

PACHECCO, José Antonio. **IPTU D** – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – Unicidade e Progressividade. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

PAMPLONA, João Batista. **Renda Fundiária Urbana e Administração Pública Municipal nas cidades brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

PESSOA, Álvaro. **Direito do Urbanismo** – Uma visão Sócio-Jurídica. Rio de Janeiro: IBAM - Livros Técnicos e Científicos, 1981.

REIS, Nestor Goulart. Urbanização e Planejamento no Brasil – 1960/1983. **Cadernos de Pesquisa do LAP** - Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 11, p. 5-62, jan./fev. 1996. (Série Urbanização e Urbanismo).

REZENDE, Vera. **Planejamento e Ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR; FASE; UFRJ, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_. (Org.). Regulação Urbanística e Exclusão Territorial. **Revista Polis**, São Paulo, n. 32, 1999.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social. **Revista Polis**, São Paulo, n. 29, 1997.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 37, p. 19-33, 1994.

SANTORO, Paula et al. (Orgs.). Gestão social da valorização da terra. **Revista Polis**, São Paulo, n. 9, 2004.

SANTOS, Antonio da Costa. **Campinas, Das Oirgens ao Futuro**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a Política Urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

SCHMIDT, Benício Viero; FARRET, Ricardo. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SECCHI, Bernardo. **Primeira Lição de Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo: Edusp; Nobel, 1991.

SERRAN, João Ricardo. **O IAB e a Política Habitacional**. São Paulo: Schema, 1976.

SIMESPP. **Sistema de Informações e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas**. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2001 (Relatório).

SILVA, Ana Amélia da. Reforma Urbana e o Direito à Cidade. **Revista Polis**, São Paulo, n. 1, 1991.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, Éder Roberto da; SILVA, Ricardo Siloto da. Origens e matrizes discursivas da reforma urbana no Brasil. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 46, p. 144-156, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, L. A. Machado da et al. (Org.). **Solo Urbano** – Tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, Leoni Ferreira da. **Minha Terra, Assis**. Assis, São Paulo: [s. n.], 1978.

SILVA, Ricardo Siloto da. **Urduuras e Tessituras Urbanas**. Tese (Doutorado em História) Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, 1996.

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega. 1979.

SMOLKA, Martin O.; FURTADO, Fernanda. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progressista). **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, p. 87-103, 1996.

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. Captura de mais valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. In: ABRAMO, Pedro (Org). **Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado**. Rio de Janeiro: Lidador, 2001. p. 37-74.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

VASCONCELLOS, Eliane J. G. de; CAMPANÁRIO, Milton de A.; KRISCHKE, Paulo J. (Orgs.). **Terra de Habitação X Terra de Espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). **A recente urbanização Brasileira**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 28-42.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csába; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM; Edusp, 2004. p. 169-243.