

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA – CCET
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA – PPGTU

**O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E A APLICABILIDADE DO
INSTRUMENTO DO ESTATUTO DA CIDADE:
O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

Curitiba
2010

SEMÍRAMIS AMARAL RABELLO DE MELLO

**O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E A APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO
DO ESTATUTO DA CIDADE:
O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia CCET da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

Linha de pesquisa:
Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais

Professor Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari

CURITIBA
2010

SEMÍRAMIS AMARAL RABELLO DE MELLO

**O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E A APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO
DO ESTATUTO DA CIDADE:
O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Clovis Ultramari
Orientador PUCPR

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Professor PUCPR

Profª Drª Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa
Professora PUCPR

Profª Drª Maria Luiza Marques Dias
Membro Externo UFPR

Curitiba, 22 de janeiro de 2009.

A Deus, sem Ele nada é possível. Minha eterna gratidão.

À minha querida e amada avó Lectícia (*in memoriam*), que me ensinou com tanto carinho a ter paciência, e que nesta vida tudo se aprende. Sinto a presença eterna de sua alma iluminada todos os dias da minha vida.

Ao meu pai Marcos Henrique, que me ensinou a estudar, pelo incentivo no despertar da curiosidade pelo conhecimento, a ser perseverante, não desistir diante dos obstáculos e buscar novos caminhos.

À minha mãe Semíramis, por ensinar que em certos momentos da vida temos que nos curvar à resignação.

Aos três, pela minha educação pautada nos valores essenciais à vida e pelo que sou.

Às minhas filhas, Letícia e Elisa, pela paciência e incentivo nesta jornada, alegria e inspiração que sempre me proporcionam.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Clovis Ultramari, pelas contribuições e sugestões à criação científica desta dissertação.

Ao Professor Ms. Antônio Carlos Espíndola Schrega, meus especiais agradecimentos pela paciência sem limites, incentivo continuado e constante, estímulo permanente – principalmente nos momentos em que beirava à desistência –, revelando verdadeiramente o papel do educador.

Ao Geraldo Farias, Paranacidade – SEDU, pela contribuição na sessão de materiais para pesquisa sem os quais este trabalho teria tido ampliados os obstáculos para a sua concretização.

A toda a minha família, pela compreensão nos períodos de minha ausência.

“Sonhar é acordar-se para dentro.”

Mário Quintana

“Matar o sonho é matarmo-nos. É mutilar a nossa alma. O sonho é o que temos de realmente nosso, de impenetravelmente e inexpugnavelmente nosso.”

Fernando Pessoa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO	11
1.2	JUSTIFICATIVAS	14
1.3	OBJETIVOS	16
1.4	ESTRUTURA DA PESQUISA	17
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1	ASPECTOS HISTÓRICOS.....	19
2.1.1	Urbanização e Urbanismo: Aspectos Históricos	19
2.1.2	Planejamento Urbano e Plano Diretor: Aspectos Históricos	25
2.1.3	Função Social da Propriedade Urbana: Aspectos Históricos.....	30
2.1.4	Estatuto da Cidade: Aspectos Históricos.....	35
2.2	PRINCÍPIOS.....	40
2.2.1	Direitos Fundamentais: Princípios.....	41
2.2.2	Direito de Propriedade: Princípios	45
2.2.3	Função Social da Propriedade Urbana: Princípios	48
2.2.4	Vazios Urbanos: Conceitos.....	52
2.3	ASPECTOS JURÍDICOS	58
2.3.1	Plano Diretor: Aspectos Jurídicos	58
2.3.2	Estatuto da Cidade: Aspectos Jurídicos	62
2.3.3	IPTU Progressivo no Tempo: Aspectos Jurídicos	64
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS: POLÍTICA URBANA, ESTATUTO DA CIDADE E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	76
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	87
3.1	MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA.....	89
3.2	FASES DA PESQUISA	96
4	VERIFICAÇÃO DAS LEIS DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS	97
4.1	LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.	98
4.2	VERIFICAÇÃO DAS LEIS DOS PLANOS DIRETORES QUANTO À PRESENÇA E CONCEITUAÇÃO DA EXPRESSÃO “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA” E QUANTO AO INSTRUMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.	99
4.3	VERIFICAÇÃO DAS ENTREVISTAS E DAS LEIS DOS PLANOS DIRETORES QUANTO À PRESENÇA E CONCEITUAÇÃO DA EXPRESSÃO “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA” E QUANTO AO INSTRUMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
5.1	RESGATE DOS OBJETIVOS	109
5.2	CONTRIBUIÇÕES	110
5.3	LIMITAÇÕES.....	110
5.4	TRABALHOS FUTUROS	111
	REFERÊNCIAS	112
	ANEXOS	125

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	ESQUEMA DA FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
QUADRO 2	DISTINÇÕES DA REDAÇÃO ORIGINAL E NOVA REDAÇÃO DO § 1º DO ARTIGO 156 DA CF/88.....	71
QUADRO 3	DISTINÇÕES ENTRE AS DUAS ESPÉCIES DE IPTU.....	74
QUADRO 4	POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC NOS ANOS DE 2007.....	94
QUADRO 5	PRESENÇA DA EXPRESSÃO FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	GRAU DE URBANIZAÇÃO.....	52
GRÁFICO 2	PERCENTUAL DE URBANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO 1º ANEL DA RMC QUE APRESENTAM MAIS DE CEM MIL HABITANTES.....	92
GRÁFICO 3	POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC.....	93
GRÁFICO 4	POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC, EXCETO A CIDADE POLO DE CURITIBA, NOS ANOS DE 2000/2007.....	93

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	DIAGRAMA DE BORSDORF.....	53
FIGURA 2	MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS LIMÍTROFES DA RMC.....	90
FIGURA 3	MAPA DA RMC, ÁREA CONURBADA.....	91
FIGURA 4	MAPA POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS DA RMC.....	97

RESUMO

Com os avanços na proteção dos direitos da pessoa humana e, conseqüentemente, destacando-se os direitos à propriedade privada, a Constituição Federal de 1988 passa a assegurar o direito à propriedade condicionado ao cumprimento da Função Social da Propriedade, bem como a oferecer instrumentos normativos que possibilitam a proteção de interesses coletivos, difusos ou não, e estabelecer sanções para o seu descumprimento. Pautada no estímulo à democracia participativa, a Constituição dedica um capítulo à Política Urbana cuja finalidade é regular o desenvolvimento urbano. Passa, assim, a ter como exigência constitucional a elaboração de Planos Diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes, ampliando-se as expectativas em relação à ideia de planejar e gerir as cidades com a aprovação do Estatuto da Cidade. Com esta nova legislação, as atividades de planejamento e gestão municipal apoiam-se sobre três aspectos fundamentais: o Direito à Cidade e à Moradia, o IPTU Progressivo no Tempo e a Função Social da Propriedade Urbana. Por sua vez, as cidades brasileiras apresentam largo crescimento da sua superfície urbana aliado a um sistema de relações culturais, políticas, econômicas que se processam simultaneamente mantendo transformações constantes no tecido urbano. Desse processo, muitas vezes surgem falhas na malha urbana provocando o esvaziamento ou a permanência de vazios os quais favorecem a proliferação da periferização da população, a carência de infraestrutura e a especulação imobiliária. Com a finalidade de solucionar esta problemática, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos normativos, dentre eles, o IPTU Progressivo no Tempo. Este instrumento visa coibir o inadequado ou, mesmo, o mau uso da propriedade urbana. A presente pesquisa tem como objetivo verificar se a aplicabilidade desta norma se apresentou efetiva nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba com população superior a cem mil habitantes.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade, Estatuto da Cidade, Planejamento Urbano, Plano Diretor, Direito de Propriedade, IPTU Progressivo no Tempo.

RÉSUMÉ

Conformément aux progrès de la protection des droits de l'être humain et, par conséquent, des droits à la propriété privée, la Constitution Fédérale de 1998 assure le droit à la propriété selon l'accomplissement de la Fonction Sociale de la Propriété. Ainsi, il existe des instruments normatifs qui soutiennent la protection d'intérêts collectifs, diffus ou non, et qui établissent des sanctions contre son inobservation. Étant appuyée sur la démocratie participative, la Constitution consacre un chapitre à la Politique Urbaine dont la finalité est régler le développement urbain. De cette façon, il est une exigence constitutionnelle l'élaboration de Plans Directeurs pour les villes ayant plus de vingt mille habitants, ce qui augmente l'expectative par rapport à la planification et à la gestion des villes selon le Statut de la Ville. D'après cette nouvelle législation, les activités de planification et gestion municipales se fondent sur trois aspects fondamentaux: le Droit à la Ville et à l'Habitation, l'IPTU (Impôt sur l'immeuble et sur le territoire urbain) Progressif dans le Temps, et la Fonction Sociale de la Propriété Urbaine. Cependant, les villes brésiliennes présentent une large croissance de leurs surfaces urbaines aliée à un système de rapport culturels, politiques, économiques qui s'achèvent simultanément en retenant les transformations constantes dans le tissu urbain. De ce processus, il surgit souvent des défauts dans le réseau urbain, ce qui provoque l'évidement ou la permanence des espaces vides qui favorisent l'augmentation de la *périphérisation* de la population, le manque d'infrastructure et la spéculation immobilière. Avec la finalité de solutionner ce problème, le Statut de la Ville présente plusieurs instruments normatifs, parmi lesquels l'IPTU Progressif dans le Temps. Cet instrument a pour but empêcher le mauvaise usage de la propriété urbaine. L'objectif de cette recherche est, donc, vérifier si l'applicabilité de cette norme s'est présentée d'une manière effective dans les villes de la Banlieue de Curitiba qui a plus de cent mille habitants.

Mots-clé: Fonction Sociale de la Propriété, Statut de la Ville, Planification Urbaine, Plan Directeur, Droit à la Propriété, IPTU Progressif dans le Temps.

ABSTRACT

With the advances in the protection of the human person's rights and, therefore, highlighting the rights to private propriety, the Federal Constitution of 1988 starts to ensure the right to propriety conditioned to the fulfillment of the Social Function of Propriety, as well as to offer normative tools that allow the protection of group interests, diffuse or not, and establish sanctions for its failure. Guided by the stimulus to participative democracy, the Constitution dedicates a chapter to Urban Politics with the finality of regulating the urban development. It passes, therefore, to have as constitutional demand the elaboration of Director Plans for any city with over twenty thousand inhabitants, enlarging the expectations related to the idea of planning and managing cities with the approval of the City's Statute. With this new legislation, the activities of municipal planning and managing are supported by three fundamental aspects: The right to City and to Housing, the Time Progressive IPTU and the Social Function of the Urban Propriety. On the other hand, the Brazilian cities present large growth of its urban surface allied to a system of cultural, economical and political relations that process altogether, maintaining constant transformations on the urban tissue. From this process, many times arise some failures in the urban mesh causing the deflation or the permanency of several empty spaces that favor the proliferation of the population's suburbation, the lack of structure and the estate speculation. With the meaning of solving this problematic, the City's Statute brought a variety of normative tools, amongst them the Time Progressive IPTU. This tools aims to restrain the inadequate or, even, the bad use of urban propriety. This research has the objective of verifying if the applicability of this rule has shown effectiveness in the municipalities of the Curitiba Metropolitan Region with over a hundred thousand inhabitants.

Key Words: Social Function of Propriety, City's Statute, Urban Planning, Director Plan, Right to Propriety, Time Progressive IPTU

1 INTRODUÇÃO

A cidade dos meus amores
E, quem dera, os moradores
E o prefeito e os varredores
Fossem somente crianças [...]
A Cidade Ideal
Enriquez - Bardotti - Chico Buarque

A proposição que enunciou o desenvolvimento desta pesquisa residiu na tentativa de compreender e procurar uma resposta aos motivos pelos quais, apesar da existência de legislação federal específica para inibir e coibir a proliferação dos vazios urbanos, ainda não está sendo utilizados todos os instrumentos normativos criados para este fim.

As cidades não se formam abruptamente. Seu processo de formação decorre de uma organização cultural, política, econômica, das ações antrópicas e de um longo processo histórico. Da mesma forma, o processo de urbanização seguiu lentamente passando ora por períodos intensos, ora por períodos de retração.

Quando da Revolução Industrial, a maneira de viver dos habitantes das cidades passou por uma radical modificação no modo de produção, ao que Leonardo Benevolo chama de “desenvolvimento da produção com métodos científicos”, o qual resultou na civilização industrial (FIORILLO, 2002. p. 11).

Com a inclusão do modo de produção capitalista, o processo de organização do espaço passou a ter novos eixos fundamentais vinculados aos mecanismos de desenvolvimento econômico. Dessa civilização, originou-se uma urbanização distinta daquelas de tempos antecedentes à Revolução Industrial. Embora o processo de urbanização tenha contribuído para o desencadeamento desse movimento, a “industrialização transformou profundamente a amplitude e a forma da urbanização, propiciando a este processo, a celeridade bem como o estabelecimento de uma nova sociedade” (MOREIRA, 2002. p.4).

Essa nova sociedade industrial produziu metrópoles, conurbações, cidades industriais, grandes conjuntos habitacionais e populações que se concentraram acompanhando os meios de produção, tendo a cidade como seu horizonte (CHOAY, 1998). A ela, Henri Lefèbvre reserva o termo “sociedade urbana”. Para esse autor, o conjunto de transformações ocorrido na sociedade marcou a passagem de um período no qual se observou a predominância de problemas oriundos do crescimento das cidades em decorrência da industrialização. Partindo

da premissa de que “não há ciência sem hipóteses teóricas”, Lefèbvre desenvolveu uma análise científica fundamentando-se na hipótese de que a sociedade decorrente do processo industrial é a própria sociedade urbana (LEFÈBVRE, 2004. p. 15, 16 e 17).

Para esse autor, a distinção entre cidade e urbano é tratada conceitualmente, entendendo o urbano como fenômeno resultante do “conjunto das forças culturais, sociais e econômicas, cuja expressão física, responsável, inclusive, para a reprodução desse fenômeno, era a cidade” (ULTRAMARI, 2009, p. 171). Lefèbvre não busca uma definição para o urbano, entende-o como de natureza metafilosófica e considera tanto a urbanização como o urbano incluídos no movimento da história humana, revestidos da característica de ultrapassar os limites das cidades.

Já a urbanização, que inicialmente era compreendida de acordo com o aumento do número de pessoas que viviam na cidade em relação àquelas que viviam na região rural, refere-se à evolução da composição urbana. Porém a mera passagem da população rural a uma população urbana, contribuindo para o crescimento urbano, foi gradativamente demonstrando existir tal complexidade nesse crescimento que passou a evidenciar “dificuldades de utilizar unicamente o critério demográfico para explicar o fenômeno da urbanização” (MOREIRA, 2002, p.4-5). O crescimento urbano extrapola os conjuntos de habitações, não se limitando apenas ao espaço físico, mas englobando as relações sociais da cidade e as maneiras como os habitantes o utilizam concomitantemente aos tipos de redes de relações. Passa a ser resultado de um processo social, cujas forças sociais interagem com as formas espaciais dentro de modo capitalista de produção (CASTELLS, 1983). Pode-se entender que a partir da Revolução Industrial houve, não apenas transformações nas relações sociais, mas também nas morfologias espaciais das cidades, provocando concepções organizacionais que delimitaram o espaço de trabalho, moradia e lazer.

O processo dessas transformações não permaneceu estagnado e, tampouco, estanque no tempo. As relações humanas se alteram constantemente, e se antes o trabalho era realizado em determinados espaços e tempo definido, hoje, com a Revolução Digital, as ações temporais e espaciais assumem distintas organizações.

Observa-se, assim, que “em diferentes épocas, em diferentes lugares, alguns tipos de processos resultantes das relações físicas e sociais do meio urbano são identificados num mesmo vocábulo: urbanização”. (MOREIRA, 2002, p. 2 e 5). Embora o vocábulo seja o mesmo para designar esses processos, os critérios para definir as áreas urbanas são distintos de país para país.

No Brasil, utiliza-se um critério político-administrativo, pelo qual se associam as regiões pouco desenvolvidas ou atrasadas às áreas rurais, e considera-se como área urbana toda sede de município ou distrito cujos perímetros são definidos por uma legislação municipal. Assim, tem-se discutido largamente, na esfera do planejamento urbano, sobre o crescimento das cidades com a finalidade de alcançar um desenvolvimento urbano equilibrado, proporcionando condições adequadas para garantir direitos, dentre outros, à moradia digna inserida num ambiente saudável para todos os cidadãos brasileiros. Para tanto, “é necessário que a cidade tenha um planejamento que incorpore todos os setores sociais, econômicos e políticos que compõe o meio urbano” (ROLNIK; PINHEIRO 2005. p.8).

Reconhecendo a importância de regular o desenvolvimento urbano, a Constituição Federal dedica um capítulo à Política Urbana, especificamente nos artigos 182 e 183, consubstanciada em linhas gerais e pautada no estímulo à democracia participativa.

A Política Urbana está salvaguardada sob os princípios do pleno desenvolvimento da função social da propriedade, da cidade, do direito às cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Para regulamentá-la, o texto constitucional foi remetido para a Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, cuja especificidade passa a ser de competência dos municípios.

Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá englobar o território do município em sua totalidade, isto é, as áreas rurais e as urbanas. Deverá identificar as áreas de interesses especiais para o desenvolvimento econômico e turístico do município, as áreas urbanizadas e as de expansão, ou seja, além de serem normas de ordem pública, caracterizam-se também como normas de interesse social conferindo maior relevância ao interesse coletivo e salvaguardando o objetivo de regular a Política Urbana.

Parte-se da premissa de que urbano não se relaciona somente à forma física da cidade, mas a um sistema de relações sociais, culturais, políticas, econômicas. Essas relações se processam nas cidades, congregadas às novas relações de tempo e espaço, mantendo constantes transformações do tecido urbano. Pode-se entender, então, que este processo é responsável pela desvalorização e revalorização de áreas da cidade, provocando o esvaziamento ou a permanência de vazios que podem ser considerados como falhas na malha urbana. A esses locais que permanecem vazios ou se esvaziam, chamamos de vazios urbanos.

O tema desta pesquisa fundamenta-se na necessidade de investigação de algumas variáveis que dificultam a aplicabilidade efetiva do “IPTU Progressivo no Tempo”. Este é um dos instrumentos normativos que visam possibilitar que se cumpra o pleno desenvolvimento das Funções Sociais da Propriedade, inibindo a proliferação dos vazios, da subtilização ou não utilização dos imóveis, cuja finalidade é minimizar o esgarçamento do tecido urbano.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

A maioria das cidades brasileiras – e são cinco mil quinhentos e sete sedes municipais, dos quais, até o ano de 2000, 21% tinham menos de dois mil habitantes e 70%, menos de dez mil (PERES; SILVA, 2009) – apresenta dificuldades expressivas para gerir o ambiente urbano.

De fato, a organização do espaço urbano é tarefa complexa que envolve indiscutivelmente um trabalho multidisciplinar e interdisciplinar que enfrenta e busca soluções para organização espacial do tecido urbano. Com a finalidade de possibilitar o desenvolvimento das cidades com plenitude das suas funções, preparando-as para o futuro, utiliza-se como instrumento de gestão o planejamento urbano.

Na conceituação de planejamento de Helly Lopes Meirelles, tem-se que:

Planejamento é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos. (MEIRELLES, 1995. p. 636).

O planejamento urbano adiciona um caráter antecipatório e preditivo à gestão urbana. Esta pode ser ou não fundamentada em processo de planejamento, buscando a ordenação de recursos e meios que visam administrar situações dentro de uma conjuntura (TOURINHO, 2009).

Embora em sua trajetória o planejamento urbano tenha seguido momentos ora de retração, ora de incentivo, tem alcançado importância significativa no Brasil. Com o objetivo de orientar os investimentos públicos, seguido da busca por soluções voltadas a atender à demanda de infraestrutura necessária para o crescimento das cidades, “a gestão das cidades passa a ser movida por interesses de desenvolvimento, e a ação administrativa transforma-se em gestão urbana” (ULTRAMARI, 2005).

Alguns autores, como Tourinho, consideram que a gestão urbana fundamentada em planejamento pode se basear em Planos Diretores. Estes poderão assumir caráter estratégico, quando indicarem os meios que serão capazes de enfrentar os problemas identificados, dinamizando as suas potencialidades, definindo prioridades e possibilitando as intervenções necessárias, não podendo ser constituídos “por um mero rol de boas intenções” (TOURINHO, 2009).

Uma vez que as cidades brasileiras, sobretudo as grandes, apresentam um crescimento cuja superfície é entremeada de vazios, provocando a dispersão do tecido urbano, favorecendo assim o crescimento da especulação fundiária e imobiliária, da carência de infraestrutura, da proliferação da periferização da população, foi elaborado um conjunto normativo, Estatuto da Cidade, em que um dos aspectos fundamentais visa solucionar esta problemática.

Com a exigência constitucional da elaboração de Planos Diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes e com a aprovação do Estatuto da Cidade, ampliaram-se as expectativas a respeito da ideia de planejar e gerir as cidades.

As atividades de planejamento e gestão municipal são respaldadas em três aspectos fundamentais do Estatuto da Cidade: o Direito à Cidade e à Moradia, o IPTU Progressivo no Tempo, e a Função Social da Propriedade Urbana. Todos esses aspectos possuem graus variáveis de dificuldades em sua efetiva aplicação (MATOS, 2008. p. 157).

De fato, existem dificuldades quanto à aplicabilidade do instrumento normativo urbanístico, IPTU Progressivo no Tempo.

Para delimitar o problema desta pesquisa, formulou-se o seguinte questionamento: A inserção do instrumento jurídico do Estatuto da Cidade, IPTU Progressivo no Tempo, assegurou o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana e inibiu e coibiu a proliferação ou existência dos vazios, da subtilização ou não utilização dos imóveis no tecido urbano?

Uma vez delimitado o problema, buscou-se “uma tentativa de explicação mediante uma suposição ou conjectura verossímil, destinada a ser provada pela comprovação dos fatos” (ANDER-EGG, 1978, p. 20). E, juntando o conteúdo da pergunta delimitada com o conteúdo da resposta (SANTOS, 2005), elaborou-se a seguinte afirmação provisória: há evidências de que a inserção do instrumento jurídico do diploma legal, Estatuto da Cidade, assegura o cumprimento da “Função Social da Propriedade Urbana” – como instituto legal – porém não se coibiu, de fato, a existência dos vazios, da subtilização ou não utilização dos imóveis no tecido urbano.

Partindo-se da afirmação provisória acima elaborada, formulou-se como hipótese a seguinte condição: se houve a inserção do instrumento jurídico do Estatuto da Cidade, IPTU Progressivo no Tempo, na Lei do Plano Diretor do município, então se coibiu a existência dos vazios, da subtilização ou não utilização dos imóveis no tecido urbano do município.

A comprovação fática dessa hipótese resultará da análise dos instrumentos normativos da Lei dos Planos Diretores, concomitantemente à análise das respostas das entrevistas realizadas nos municípios selecionados.

Com fundamento nos problemas acima apontados, elegeu-se como parcela delimitada da presente pesquisa o estudo pormenorizado do instrumento jurídico tributário criado pela legislação urbanística para combater os vazios urbanos, o IPTU Progressivo no Tempo, e sua efetiva aplicabilidade.

Como estratégia de investigação selecionaram-se os municípios com mais de cem mil habitantes e que estão inseridos no Núcleo Central da Região Metropolitana de Curitiba.

A escolha desses municípios se deu pelo fato de eles comporem uma aglomeração urbana metropolitana cuja concentração alcança 97,73% da população urbana da RMC, além de apresentarem altas taxas de crescimento, urbanização, complexidade e rápidas transformações urbanas.

1.2 JUSTIFICATIVAS

O crescimento acentuado dos centros urbanos oriundos do processo de urbanização verificado nas cidades brasileiras desencadeou reflexos de diversas ordens no meio social nos núcleos urbanos em expansão.

Entre outros reflexos, a retenção da terra com fins especulativos tem contribuído para o crescimento descontínuo da mancha urbana. A existência de áreas ociosas, esvaziamento de usos – desterritorialização, resgate de espaços com novas identidades – reterritorialização, áreas periféricas muitas vezes constituídas por loteamentos clandestinos, o agravamento dos problemas urbanos estabelecidos pelo aumento do desemprego, reforçando a segregação socioespacial e, conseqüentemente, propiciando que o tecido urbano se encontre cada vez mais espraiado.

Diante da existência de tais reflexos, gerou-se a formulação de várias teorias, dentre elas as hipóteses teóricas lefèbvrerianas. Estas se fundamentam na geração de novas formas urbanas oriundas da proliferação e extensão do tecido urbano, entendendo-se o fenômeno urbano como “processo de urbanização da sociedade, caracterizando-se pela predominância de deslocamentos populacionais nas áreas urbanas e que ocasiona intensas transformações na configuração dos espaços regionais” (ARAÚJO, 2005. p. 122), o que demonstra que a problemática urbana ultrapassa os limites administrativos de um município.

A cidade sempre foi, e continua sendo, o espaço da socialização do homem. O tecido urbano pode apresentar-se “mais ou menos denso, mais ou menos espesso e ativo, poupando apenas as regiões estagnadas” (LEFÈBVRE, 2004. p. 17). Permanece assim sempre em movimento, manifestando-se como “organismo vivo”, como disse Marcel Poète, apresentando dinâmica temporal que pode ocasionar modificações espaciais tanto em relação ao uso quanto à identidade, e o requisito de estar constantemente sob uma gestão que seja capaz de mantê-lo organizado.

Portanto, a proposição de um planejamento em que se estabeleça a melhor forma de ocupação do território onde se encontra a cidade passa a ser primordial, e esta é uma das principais finalidades de um Plano Diretor, como preconiza a Constituição Federal Brasileira.

Para alguns autores como Raquel Rolnik, Renato Cymbalista entre outros, o Plano Diretor é o instrumento mais importante e abrangente para o controle do crescimento ordenado da cidade e é obrigatório a todo município, cuja sede tenha mais de vinte mil habitantes, conforme a Constituição de 1988 (TOMÁS, FERREIRA, 2003).

Um dos objetivos desse instrumento é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos (BRASIL, 2005, p.15). Disso decorre, também, assegurar o cumprimento da “Função Social da Propriedade Urbana” e da cidade promovendo o aproveitamento adequado dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, inibindo as distorções dos usos e a especulação imobiliária por meio de sanções respectivas (BRASIL, 2009).

O princípio da “Função Social da Propriedade Urbana” está especificamente previsto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988. A expressão é mencionada no inciso XXIII do artigo 5º e no inciso III do artigo 170 do mesmo diploma legal, e tem por objetivo a busca da equidade urbana, a sistematização do desenvolvimento físico, econômico e social do município, visando proporcionar o acesso de toda a população às condições básicas vitais humanas de moradia garantindo o bem-estar social da comunidade (PINHEIRO, 2004).

A Carta Mundial de Direito à Cidade estabelece que o equilíbrio no convívio social urbano pautado na busca da equidade urbana é considerado indispensável à pessoa humana, e necessário para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual. Ao Estado, não basta reconhecê-los formalmente; deve buscar concretizá-los, incorporá-los no dia a dia dos cidadãos e de seus agentes. Porém, para alcançar estes objetivos delineados na Lei Maior, faltava a regulamentação para dar eficácia a algumas de suas normas, dentre elas a que se refere o IPTU Progressivo no Tempo, instrumento normativo urbanístico.

De fato, faltava um conjunto normativo nacional que consagrasse alguns instrumentos importantes para operacionalizar o direito urbanístico, como o direito de preempção, direito de superfície, outorga onerosa, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir.

Para suprir essa lacuna e com a finalidade de garantir o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana, foi aprovada a Lei n.º 10.257 em 10 de julho de 2001, conhecida popularmente como Estatuto da Cidade.

Na Seção III, artigo 7º da Lei n.º 10.257/2001, foi estabelecida a tributação progressiva. Esta tributação poderá incidir sobre o imóvel que não estiver edificado ou utilizado, e mesmo sobre aqueles que estiverem subutilizados. A finalidade desses instrumentos é a indução ao desenvolvimento social condicionante, além de instrumentalizar as políticas públicas municipais no combate aos vazios urbanos, à má distribuição da terra, ao mau uso ou ao uso indevido do direito de propriedade (OLIVEIRA FILHO, 2007).

Observa-se, porém, que, mesmo estando presentes tais instrumentos no Estatuto da Cidade nem sempre tem ocorrido, ou mesmo tem sido ineficaz, a implementação de instrumentos dispostos nesta Lei.

Por essa razão, pretende-se, com este trabalho, pesquisar alguns dos motivos pelos quais têm havido certas ocorrências, mais especificamente as que se referem aos vazios urbanos. Neste caso, analisa-se o IPTU Progressivo no Tempo, com a justificativa da necessidade de reflexões e contribuições com informações que apresentem possíveis soluções científicas e para o avanço de futuras pesquisas que objetivem melhorar as condições de vida no espaço urbano.

1.3 OBJETIVOS

O **objetivo geral** desta dissertação consiste em analisar as Leis dos Planos Diretores Participativos quanto à efetiva aplicabilidade do instrumento urbanístico tributário disposto na Seção III, artigo 7º, do Estatuto da Cidade, qual seja, do IPTU Progressivo no Tempo.

Foram selecionados os municípios que possuem população igual ou superior a cem mil habitantes e que estão inseridos no primeiro anel da Região Metropolitana de Curitiba.

Para alcançar este objetivo foram considerados os seguintes **objetivos específicos**:

- a. Discutir algumas considerações acerca da conceituação de Função Social da Propriedade Urbana, com a finalidade de buscar maiores esclarecimentos acerca da expressão, uma vez que foi verificada nas

pesquisas realizadas a existência de conceituações deturpadas ou mesmo desconhecimento do conteúdo conceitual desta expressão.

- b. Desenvolver uma análise do contexto em que o Estatuto da Cidade foi criado, o marco jurídico e suas limitações de ordem legal, ideológica e prática.
- c. Investigar os critérios e as formas de aplicabilidade do instrumento tributário urbanístico disposto Seção III, artigo 7º, do Estatuto da Cidade, qual seja, do IPTU Progressivo no Tempo, nas leis que instituíram os Planos Diretores Municipais nos municípios selecionados para esta pesquisa.

1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA

O presente trabalho está organizado e dividido em cinco capítulos.

O primeiro capítulo consta da introdução, problematização, justificativas, objetivos e a estrutura da pesquisa.

O segundo capítulo trata da fundamentação teórica e está subdividido em quatro seções de conhecimento que versam sobre aspectos históricos, princípios, aspectos jurídicos e políticas públicas. O primeiro item destas seções trata dos aspectos históricos e da etimologia das palavras urbanismo e urbanização. O segundo item versa sobre aspectos históricos da Função Social da Propriedade Urbana. O terceiro item sobre aspectos históricos e distinções entre Planejamento Urbano e Plano Diretor. Ainda neste item, também se discorre sobre os períodos em que os Planos Diretores passaram a ser desenvolvidos no Brasil e como passou a ser exigido constitucionalmente. E o quarto item trata dos aspectos históricos do Estatuto da Cidade.

A segunda seção está subdividida também em quatro itens de conhecimento e abordam os princípios dos Direitos Fundamentais, do Direito de Propriedade, da Função Social da Propriedade Urbana e conceitos de Vazios Urbanos.

A terceira seção trata dos aspectos jurídicos do Plano Diretor, do Estatuto da Cidade e do IPTU Progressivo no Tempo, sob os aspectos que problematizam o desenvolvimento urbano, das necessidades de elaboração de Planejamento Urbano e Planos Diretores, atendendo aos princípios da Função Social da Propriedade

Urbana e da norma urbanística tributária instituída como instrumento jurídico para combater a proliferação dos vazios urbanos.

A quarta seção versa sobre Políticas Públicas, Estatuto de Cidade e IPTU Progressivo no Tempo, enfatizando a Política Urbana, como política pública procurando demonstrar que não bastam planejamentos, planos e leis se estes não forem colocados em prática por meio das políticas públicas.

O terceiro capítulo explica a Metodologia da Pesquisa e está dividido em duas seções: Métodos e Técnicas da Pesquisa e Fases da Pesquisa. A primeira seção elucida as técnicas da pesquisa realizada, assim como identifica o recorte deste estudo. A segunda seção descreve as fases da pesquisa realizada.

O quarto capítulo mostra a verificação da presença ou não dos princípios da Função Social da Propriedade Urbana e do instituto normativo jurídico tributário, do IPTU Progressivo no Tempo nas Leis dos Planos Diretores dos municípios selecionados.

O quinto capítulo apresenta as Considerações Finais, subdividido em três seções, quais sejam: Regate dos Objetivos, Contribuições, Limitações desta pesquisa e sugestões para Trabalhos Futuros.

Por último, têm lugar as referências, ou seja, a relação das fontes consultadas no decorrer da investigação científica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Deve ter alamedas verdes
A cidade dos meus amores
E, quem dera, os moradores
E o prefeito e os varredores
E os pintores e os vendedores
As senhoras e os senhores
E os guardas e os inspetores
Fossem somente crianças [...]
A Cidade Ideal
Enriquez – Bardotti – Chico Buarque

A presente pesquisa tem por objetivo analisar as Leis dos Planos Diretores Participativos quanto à presença e à efetiva aplicabilidade do instrumento normativo do Estatuto da Cidade, qual seja: do IPTU Progressivo no Tempo. A finalidade é buscar informações para que se possa solucionar um dos problemas da não aplicabilidade deste instrumento normativo.

As pesquisas podem ser classificadas sob várias formas, dentre elas, tem-se a pesquisa bibliográfica, que se classifica sob o ponto de vista dos

procedimentos técnicos (GIL, 1991). Nesse sentido, esta pesquisa está pautada na revisão de literatura já publicada em forma de livros, revistas, publicações ou disponibilizadas na internet (SILVA, MENEZES, 2005) referenciando os autores que abordam tais temas. Serão explanados alguns aspectos que são inerentes a este estudo. Para facilitar o entendimento, os assuntos abordados foram separados em setores de conhecimento. O quadro sinótico abaixo ilustra a setorização das temáticas abordadas neste estudo.

ASPECTOS HISTÓRICOS	PRINCÍPIOS	ASPECTOS JURIDICOS	ASPECTOS DE GESTÃO
Urbanismo e Urbanização	Direitos Fundamentais	Constituição Federal de 1988	Políticas Públicas
Função Social da Propriedade Urbana	Direitos de Propriedade	Plano Diretor	
Planejamento Urbano e Plano Diretor	Função Social da Propriedade Urbana	Estatuto da Cidade	Políticas Urbanas
Estatuto da Cidade	Vazios Urbanos	IPTU Progressivo no Tempo	

Quadro 1 - ESQUEMA DA FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Fonte: Fonte: Elaboração da Autora

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Neste item são abordados os aspectos históricos. Visam esclarecer a localização temporal e os aspectos conceituais com a finalidade de evidenciar as distinções de termos que apresentam similaridades em seus conceitos, porém não se confundem.

2.1.1 Urbanização e Urbanismo: Aspectos Históricos

Do espaço físico construído, organizado, que privilegia as comunicações e trocas entre os habitantes de uma mesma localidade e que favorece as relações

físicas e sociais, resulta o fenômeno da urbanização, termo assim definido por Hildefonse Cerdà¹ (MOREIRA, 2002. p.2.).

Em seus estudos na *Teoria Geral da Urbanização*, 1867, buscou solucionar os problemas da concentração demográfica das cidades e do desenvolvimento industrial e, sem se valer do termo urbanismo, utilizou o termo *urbe* para designar os distintos tipos de assentamentos humanos e para designar a ação sobre a *urbe* empregou o termo urbanização, neologismo que havia criado por volta de 1861. (SILVA; WERLE, 2007. p. 7).

A urbanização era compreendida de acordo com o aumento do número de pessoas que viviam na cidade em relação àquelas que viviam na região rural, referindo-se à evolução da composição urbana (MOREIRA, 2002. p.4-5).

Para Castells (1983), a urbanização é entendida como resultado de um processo social. Neste processo as forças sociais interagem com as formas espaciais dentro de modo capitalista de produção (CASTELLS, 1983). Em sua teoria urbana, contida em *A Questão Urbana*, Castells (1983) sustenta-se na teoria marxista, segundo a qual o sistema urbano é articulado em parte por unidade de força de trabalho, ao mesmo tempo, pela estrutura social de existência cotidiana. Para ele, a cidade é considerada como um produto, ao mesmo tempo, da economia e do Estado, e destaca a importância deste como interventor neste sistema, bem como dos movimentos sociais (ULTRAMARI, 2005. p. 26).

Manuel Castells e Henri Lefèbvre influenciaram preponderantemente as temáticas urbanas brasileiras, em especial Lefèbvre exerce uma sensível influência na formação e na obra do geógrafo brasileiro Milton Santos (FREITAG, 2006). Embora esses sociólogos europeus tenham exercido forte influência no modo de pensar o espaço urbano das cidades brasileiras, o planejamento urbano não tem permanecido estagnado, muito pelo contrário tem passado por constantes processos de elaboração na construção do pensar e nas proposições espaciais para conceber as cidades.

No Brasil, a urbanização inicia o seu desenvolvimento durante o século XVIII, intensificando-se no século seguinte. Mas é somente após a Segunda Grande

¹ O engenheiro catalão, Ildefons Cerdà i Sunyer, idealizou uma nova concepção de reforma e extensão urbana em Barcelona, que tinha como objetivo principal permitir o crescimento da malha urbana para além das muralhas que cercavam a cidade. O Plano de Extensão de Barcelona - Cerdà, de 1859, é considerado como uma de suas principais obras.

Guerra que ocorre uma sensível diferença nos índices das taxas de urbanização, verificando-se o salto percentual de 26,35% em 1940 para 68,86% em 1980. Em parte, essas diferenças de percentuais ocorrem devido à busca de melhores condições de vida. Os moradores do campo passam a dirigir-se às cidades provocando uma relação mediata entre emprego e metropolização (SANTOS, 1998).

Pode-se dizer que a urbanização vincula-se ao processo de industrialização, mas não se confunde com ele, pois também existem outros fatores que favorecem o crescimento das cidades que não propriamente seja a industrialização. Tais fatores podem apresentar-se como polos turísticos, educacionais, políticos, econômicos, entre outros.

Próximo ao conceito de urbanização surge o termo urbanismo. Apresentado originariamente na primeira metade do século XX, quando Gastón Bardet afirmou que *le mot urbanisme apparaît en 1910 vers 1911*, no “*Bulletin de la Société géographique de Neufchatel[...]*” (BARDET, 1990. p. 27; CHOAY, 1998. p. 2).

Urbanismo... esse neologismo corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico e por sua pretensão científica (CHOAY, 1998. p.4).

A palavra urbanismo tem a sua origem no latim, do vocábulo *urbis*, que significa, basicamente, cidade. O historiador Fustel de Coulanges lembra que a palavra cidade e *urbe* não eram sinônimas no mundo antigo.

A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a “urbe”, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário desta sociedade.

Precisamos de não fazer das cidades antigas a ideia que nos dão, em nossos dias, essas outras que nós vemos crescer nos nossos dias.

A “urbe”, entre os antigos não se formava no decorrer do tempo pelo lento desenvolvimento do número dos homens e das construções. Fundava-se a urbe de uma só vez, inteiramente em um só dia.

Mas era preciso que a cidade estivesse constituída desde o início e esta foi a obra mais difícil e ordinariamente mais longa. Quando as famílias, as “fratrias” e as tribos convencionaram unirem-se e terem o mesmo culto comum, fundava-se imediatamente a “urbe” para representar o santuário deste culto comum. Assim a fundação da urbe foi sempre um ato religioso (COULANGE, 1958. p. 157).

As consequências advindas da Primeira Grande Guerra geram a preocupação de encontrar soluções capazes de resolver os problemas sociais e habitacionais das cidades. Por iniciativa do Professor de “História de Paris”, Marcel

Poète, é formada a “*École des Hautes Etudes Urbaines*”, onde teve início o ensino do urbanismo.

Poète é tido como o primeiro representante na França que “quis fazer do urbanismo uma verdadeira ciência de observação” (BARDET, 1990 p. 27). Considerava que “[...] o estabelecimento destes planos de ordenação e de extensão exige o conhecimento do organismo urbano e entra no que se convencionou chamar de urbanismo, que é ao mesmo tempo como ciência e arte, pois ainda que precise da técnica do arquiteto, fundamenta-se em dados propriamente científicos, que procedem de disciplinas: diversas: economia, geografia, história e outras.” (CHOAY, 1998. p. 282).

O urbanismo é antes de tudo uma Ciência que se dedica ao conhecimento das coisas, que estuda metodicamente os fatos, que pesquisa as causas primeiras e depois, após um rigoroso trabalho de análise, tenta em sínteses sucessivas, quando não há leis, ao menos princípios diretores. Sobre esta base pode se erigir uma Arte aplicada que passe à ação, à criação de sínteses novas, materializando através de um jogo entre vazios e cheios, volumes em que se abrigam grupos sociais; mas a aplicação dessa arte após a análise científica necessita de uma dupla escolha: escolha de componentes urbanos para cuidar, modificar, criar, e escolha das aplicações possíveis, implicando essa dupla escolha na determinação de valores humanos (BARDET, 1990, p. 27).

O urbanismo passou a designar “o planejamento do solo em todas as escalas de todas as formas de localização humana sobre a terra” (BARDET, 1990, p. 33).

A partir de 1928, um grupo busca pesquisar o emprego universal de métodos construtivos cuja produção pudesse ser racionalizada, com a finalidade de obter, como resultado, a redução de custos para tornar mais eficiente e lucrativa a construção civil, atendendo às necessidades humanas em sua generalidade. Este “modelo progressista encontra seu órgão de difusão num movimento internacional, o grupo dos C.I.A.M.” (CHOAY, 1998. p.19).

Os C.I.A.M. (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna) visavam debater sobre diversos temas relacionados à arquitetura e ao urbanismo. Alguns historiadores, como Kenneth Frampton, dividem os temas debatidos pelo grupo em três fases. Na primeira fase foram realizados o I C.I.A.M., em 1928, La Sarraz, Suíça; o II C.I.A.M., em 1929, Frankfurt, Alemanha e o III C.I.A.M., também em 1929, em Bruxelas, Bélgica. Discutiram-se a racionalização das construções e as condições para unidades habitacionais mínimas.

Na segunda fase foram realizados o IV C.I.A.M. , em novembro de 1933, em Marselha e Atenas. As discussões concentraram-se nas questões urbanísticas, com análise em cidades européias. Preocupavam-se com o planejamento em grande escala do território. Como resultado, obteve-se a elaboração de um documento composto por cento e onze proposições que sintetizavam os princípios do urbanismo moderno, chamado de Carta de Atenas.

Como organização espacial, a cidade foi dividida em categorias funcionais: habitação, lazer, trabalho, circulação e patrimônio histórico. Na Carta de Atenas, em sua Segunda Parte - Estado Atual Crítico das Cidades, na 12^a observação, consta o seguinte texto:

12 – [...] O primeiro dever do urbanismo é pôr-se de acordo com as necessidades fundamentais dos homens. A saúde de cada um depende, em grande parte, de sua submissão às "condições naturais". O sol, que comanda todo crescimento, deveria penetrar no interior de cada moradia, para espalhar seus raios, sem os quais a vida se estiola. O ar, cuja qualidade é assegurada pela presença da vegetação, deveria ser puro, livre da poeira em suspensão e dos gases nocivos. O espaço, enfim, deveria ser distribuído com liberalidade. Não nos esqueçamos de que a sensação de espaço é de ordem psicofisiológica e que a estreiteza das ruas e o estrangulamento dos pátios criam uma atmosfera tão insalubre para o corpo quanto deprimente para o espírito. O IV Congresso C.I.A.M., realizado em Atenas, chegou ao seguinte postulado: o sol, a vegetação, o espaço são as três matérias-primas do urbanismo. A adesão a esse postulado permite julgar as coisas existentes e apreciar as novas propostas de um ponto de vista verdadeiramente humano (CARTA DE ATENAS, 1933).

Ainda na segunda fase foi realizado o V C.I.A.M. , em 1937, em Paris, onde foi questionado esse modelo racionalista e funcionalista².

A terceira fase realizou o VI C.I.A.M., 1947, Bridgewater, Inglaterra; VII C.I.A.M., 1949, Bérgamo, Itália; VIII C.I.A.M., 1951, Hoddesdon, Inglaterra; IX C.I.A.M., 1953, Aix-en-Provence, França; X C.I.A.M., 1959, Dubrovnik, Croácia. Nessa fase questionou-se o modelo urbanístico racional e funcionalista, voltando-se para a preservação da cultura e da história das cidades.

O sistema econômico mundial experimenta sensíveis evoluções no último quarto do século XIX, e nas maiores áreas urbanizadas o crescimento físico e humano se apresenta particularmente rápido gerando o aparecimento de regiões adjacentes a estes centros e que passam provocar fortes influências (SICA, 1981. p.8).

² A corrente racionalista e funcionalista exerceu forte influência no urbanismo brasileiro.

Numa concepção que se restringia aos limites da cidade e sob o ponto de vista técnico, definiu-se urbanismo como:

[...] a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada (MUKAI, 1998. p.3).

Porém, tem-se presente que o urbanismo, como ciência, tem o seu objeto de estudo ampliado, estendendo-se para além dos limites meramente físicos da cidade, alcançando as áreas que se submetem à influência do domínio urbano. Com isso, também:

[...] o objeto do urbanismo se amplia até incluir não somente a cidade, mas todo o território, tanto o setor urbano como o rural. Assim, o urbanismo se apresenta como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência (TESTA, 1974. p.28).

Assim, o domínio urbano não mais se restringe apenas ao domínio edificado das cidades, mas ao conjunto das suas manifestações e que este conjunto se estende à vida do campo, salientando-se que “o tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária” (LEFÈBVRE, 2004. p 17).

O urbanismo pode ser considerado ora como ciência, ora como técnica. Seu conceito comporta uma pluralidade de sentidos, entre os quais podem-se destacar quatro: social, técnico, ciência e política. Como fato social, pode expressar se o próprio crescimento da cidade, com o aumento de população, e como técnica, pode ser entendido no sentido de técnica de criação, desenvolvimento e organização dos espaços das cidades, e nesta acepção pode ser compreendido como técnica urbanística.

Na conceituação jurídica pode ser entendido como:

“Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade, entendido como espaços habitáveis, todas as áreas e que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação” (MEIRELLES, 1993. p. 379).

É possível afirmar que, como ciência, o urbanismo tem como principal objeto de estudo e de intervenção não apenas a cidade em seu aspecto físico, mas todo o território sobre o qual o conjunto de manifestações tenha alcance de exercer a sua influência. Porém, para construir um conceito de urbanismo hodierno, é necessário que se rompa com paradigmas tradicionais até então estabelecidos e se permita a busca dos avanços nas discussões, como ciência, observando as necessidades presentes e futuras, dentro da realidade socioeconômica e política, com a finalidade de alcançar melhor qualidade de vida.

2.1.2 Planejamento Urbano e Plano Diretor: Aspectos Históricos

Flávio Villaça conta que no final do século XIX e início do século XX, os conceitos de planejamento ou plano diretor não existiam no Brasil. Nesse período, o aumento da oferta de serviços de consumo coletivo e a expansão física das cidades norte-americanas implicaram uma urbanização acelerada, dando origem aos “planos diretores” (MONTE-MÓR, 2008. p. 43).

A partir de 1935, foram elaborados os primeiros estudos, desenvolvidos pela seção de urbanismo da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com uma “visão compreensiva” da cidade. Porém, é na década de 1940 que tem início a difusão nacional do planejamento urbano. (VILLAÇA, 2004. p. 182 e p.188).

Entre os anos de 1939 a 1945 foram produzidos dez “planos diretores” que evidenciaram a preocupação de incluir novos aspectos no planejamento das cidades: em 1947 surgiu o Curso de Urbanismo da Escola de Belas Artes de Porto Alegre. (MONTE-MÓR, 2008. p. 43).

Villaça relata que somente a partir da década de 1950 que se inicia mais intensamente o discurso da necessidade de aplicação de planos urbanos.

A população urbana do país representava 45,08% da população total no ano de 1960. Altos índices de urbanização passam a ser registrados dando-se início a uma sequência de debates que denunciavam a necessidade de criação de novos modelos para a apropriação e o uso do território, e inaugura-se, assim, uma corrida para uma Reforma Urbana (MOREIRA, 2008. p.5 e p. 45).

Ainda nessa década, surge um discurso centralizado na figura do plano diretor, que, quando local, passou a receber o nome de Planejamento Urbano,

Planejamento Urbano Integrado ou Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado. Este discurso funcionou em parte como “resposta do governo militar à ideia progressista de reforma urbana que foi pensada e proposta por organizações da sociedade civil, pouco antes do golpe militar de 1964 (COSTA, 2008. p. 67).” É interessante salientar que Flávio Villaça observa que nesse período a expressão “plano diretor” passa a ser substituída por outros nomes, e enfatiza ainda que, mesmo havendo todo incentivo, não se logrou êxito na conquista desta integração, permanecendo, “na quase totalidade dos casos”, no discurso, exceto quando do zoneamento, que o autor considera corrente distinta (VILLAÇA, 2004. p. 177).

As questões urbanas tornaram-se alvo de políticas governamentais, em parte por meio da elaboração de planos locais com base na metodologia do urbanismo progressista-racionalista. Esses planos valorizavam o caráter funcional e a técnica urbanística. “A cidade era vista como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços de infraestrutura requeridos e, conseqüentemente, afeitos ao processo de administração urbana”. A maior parte destes planos desenvolvidos não foi colocada em prática (COSTA, 2008. p. 68; MONTE-MÓR, 2008. p. 43).

Nessa década, a elaboração dos Planos Diretores era promovida pelo Ministério do Interior (MINTER) sustentada pelo, então, Banco Nacional de Habitação (BNH) e implementada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (REZENDE, ULTRAMARI, 2008). Não havia a participação das equipes das prefeituras locais e tampouco da população – Planos com caráter tecnocrático –, resultando, muitas vezes, em ineficácia ou mesmo permanecendo em inércia “nas gavetas dos planejadores” ou “nas prateleiras das prefeituras” (COSTA, 2008. p. 68; CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO; CASELLA, p.2). Além disso, ainda limitavam-se a tratar “exclusivamente a área urbana do município e “pela valorização do ordenamento físico-territorial, por meio de legislações urbanas básicas” (REZENDE, ULTRAMARI; 2008. p. 724).

A prática desse planejamento urbano passou a suscitar questionamentos acerca da capacidade de implementação, ao que leva Villaça a proferir a seguinte afirmação:

[...] o planejamento urbano brasileiro encarnado na ideia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiram (VILLAÇA, 2004, p. 224).

Sob o mesmo enfoque, Maricato reafirma dizendo existir, metaforicamente, um “pântano” entre o discurso e a prática (MARICATO, 2007). Enfatiza ainda que o planejamento urbano desenvolvido não seja adequado a toda a sociedade porque concentra as atividades afastando a população de menor renda e privilegiando as classes dominantes, o que resulta na inviabilidade de um planejamento democrático e igualitário (MARICATO, 2002).

As atividades industriais acabam resultando num processo social com maior complexidade, expandindo-se o mercado e o consumo nacional contribuindo para acelerar a urbanização das médias e grandes cidades (SANTOS, 1998). Mas é a partir de 1970 – durante o governo autoritário militar – que a prática do planejamento urbano se amplia mais largamente.

Durante essa década as concepções de planejamento físico-territorial expressaram-se nas concepções tecnicistas e tais planos cumpriram, em sua maioria, apenas um papel ideológico mais do que um instrumento de orientação de gestão pública (VILLAÇA, 1998).

A abordagem das questões urbanas estava fundamentada nos estudos sociológicos, econômicos, científico-político da sociedade capitalista industrial, tal qual preconizava Manuel Castell – A Questão Urbana. A racionalidade associada à tecnocracia era o foco do planejamento urbano enquanto o Estado era regido pelo governo militar (COSTA, 2008). Então, o governo lançou mão do discurso acerca do planejamento urbano, oferecendo financiamentos federais cuja obtenção estava atrelada à condição da elaboração de um Plano Diretor (REZENDE, ULTRAMARI, 2008, p. 725). “Com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades”, o regime militar institucionalizou o planejamento urbano nas Administrações Municipais o que ocasionou uma verdadeira explosão do processo de urbanização (ROLNIK, 2001, p. 115). Esses planos, em sua maioria, foram elaborados por firmas privadas e consultores independentes cujas equipes eram constituídas em geral por arquitetos e engenheiros, e as análises urbanas para o planejamento resultavam em grande parte em bons diagnósticos compreensivos, deduzidos técnica e racionalmente, porém estavam ausentes decisões políticas dos agentes sociais locais. Já, na formulação do planejamento local integrado desse período, houve o envolvimento de equipes multidisciplinares e mesmo com um forte aspecto instrumentalizador a experiência resultou em ineficácia e insucesso (COSTA, 2008.p.69).

Esses planos tecnicistas caminharam de forma reducionista, utilizando-se da ciência jurídica para um emprego meramente burocratizado e legalista de seus instrumentos. Para alguns representou o sucesso na arquitetura e o fracasso no urbanismo (ULTRAMARI, 2005), revelando-se em contraposição ao crescimento dos problemas urbanos, diminuindo o espaço institucional e a importância dada aos Planos Diretores (FACCIO, 2006).

Ainda nesse período, movimentos de expressiva participação popular reaquecem este ideário originando o Movimento da Reforma Urbana. E entre os anos de 1974 a 1979, a política urbana passa a apoiar-se no programa estratégico de criação das Regiões Metropolitanas, pela Lei Complementar n.º 14/73. “Foram criadas nove regiões metropolitanas nas principais capitais brasileiras, com o objetivo de ‘promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano’, sob o comando do estado-membro e sob financiamento federal” (SOUZA, 2003. p. 137).

Embora essa década tenha sido marcada por um governo ditatorial, é nesse período que se institui a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, 19 de dezembro de 1977. Mesmo assim perdurou a necessidade de se instituir instrumentos urbanísticos e uma legislação que “fosse capaz de estabelecer um mínimo de ordenamento ao crescimento das cidades – dado principalmente em função dos altos custos da infraestrutura urbana como saneamento, abastecimento de água, transportes públicos e habitação” (QUINTO JR, 2003).

Finda a era militar, a década de 1980 inaugura uma sequência de mobilizações sociais e luta pela redemocratização. Então o Movimento da Reforma Urbana destaca-se “na liderança da elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, acarretando no surgimento de propostas que foram aprovadas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal” (MOREIRA, 2008.p. 6). A inserção destes artigos confere a implantação da política de desenvolvimento urbano, delegando, ainda, para o Poder Público Municipal. Estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Porém a regulamentação dos artigos constitucionais só vem a ocorrer em 2001, quando o Presidente da República sanciona, em 10 de julho de 2001, a Lei n.º 10.257, que instituiu o Estatuto da Cidade. Esta lei passou a vigorar após os noventa dias da sua publicação com a finalidade de estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulassem o uso da propriedade urbana em prol do bem

coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como de equilíbrio ambiental.

Sob esse aspecto, Raquel Rolnik observa que: “O Plano Diretor é importante instrumento para o pleno desenvolvimento do município e para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais” (ROLNIK; PINHEIRO, 2005. p.17). Outros autores, como Coelho (2003), consideram que o Estatuto da Cidade traz um importante fundamento determinando que seja necessário que o município tenha o seu Plano Diretor e que nele encontre definida a “Função Social da Propriedade Urbana” (COELHO, 2003).

Dessa forma, com a elaboração do Plano Diretor, o município deve adotar a sua própria metodologia, deve escolher e estabelecer dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, aqueles que mais ampliem as condições favoráveis para o desenvolvimento urbano.

A maneira como o espaço deve ser organizada, o planejamento urbano, é de responsabilidade do Estado delegada aos municípios, o qual busca obedecer ao que estabelece o Estatuto da Cidade. Têm como objetivos gerais formular as diretrizes setoriais capazes de orientar a elaboração de futuros planos de governo, priorizando as ações que garantam um maior retorno social para a comunidade. Ademais, busca evitar o crescimento urbano desordenado, a proliferação dos chamados “vazios urbanos”, geradores de altos custos de urbanização, e regular a ocupação das edificações sobre os lotes urbanos, entre outros.

Os institutos normativos que visam evitar a proliferação dos vazios urbanos vão ao encontro do princípio da “Função Social da Propriedade Urbana”, o qual está expresso no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal. E em consonância à Carta Maior, observe-se o parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade:

Para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, de segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Plano Diretor passa a ser balizado pelo Estatuto da Cidade, o qual está alicerçado em quatro pilares: funções sociais da cidade e da propriedade urbana, igualdade e justiça social, participação popular e desenvolvimento sustentável.

2.1.3 Função Social da Propriedade Urbana: Aspectos Históricos

Quando da aprovação da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, em agosto de 1789, deu-se início à garantia dos direitos referentes à liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão, e após a Revolução Francesa e consequentemente com o advento do Código Civil Francês de 1804, passou a vigorar a ideologia fulcrada no Estado Liberal de Direito.

O Estado Liberal, voltado para a liberdade econômica, calcado na não intervenção cria um cenário em que imperam direitos absolutos “sob a concepção do individualismo, do liberalismo econômico e da propriedade privada absoluta, com exclusão de qualquer intervenção estatal” (JELINEK, 2006. p. 4). Porém, essa ordem liberal acaba tornando-se alvo de explorações advindas daqueles que detinham maior poder econômico, originando novamente as desigualdades advindas do sobrepujamento dos mais fortes sobre os mais fracos.

Em razão dessas desigualdades de forças, intensas modificações sociais fizeram-se presentes instigando questionamentos acerca de como regular as relações subjetivas e estabelecer relações sociais mais justas.

É, então, como resultado de acontecimentos importantes como as Revoluções Liberais, a Revolução Industrial, expansão do capitalismo (CARVALHO, 2007. p. 34) que surge, como resposta ao mundo do direito, a “Função Social da Propriedade Urbana”, que estabelece o compromisso entre a ordem liberal e a ordem social como princípio.

As modificações sociais inquiridoras de como regular e estabelecer relações sociais mais equilibradas, somadas aos reflexos desencadeados pelas duas Grandes Guerras, deram início às transformações que geraram o declínio do modelo liberal-individualista. Dessa forma, passou-se a exigir a intervenção do Estado nas relações privadas dando espaço para a coexistência da concepção social-humanista permeada dos conceitos de justiça social.

A busca de uma sociedade mais justa, igualitária e humanitária gerou reflexos de âmbito mundial, e a partir do século XX os direitos econômicos e sociais passaram a incorporar as Constituições Nacionais.

Defendidos na Revolução Francesa, esses direitos são positivados pela primeira vez na Constituição Mexicana de 1917, que se torna o marco dessas mudanças ao regular “amplamente o direito de propriedade, submetendo-a ao regime mais conveniente do interesse público” (SIQUERIA, 2009).

Com objetivo de fomentar a produção de alimentos necessários para o sustento do homem no campo, a Constituição Mexicana buscou permitir o acesso da propriedade a todos, criando instrumentos que possibilitasse a divisão das grandes propriedades privadas agrárias, gerando, assim, as pequenas propriedades (CARVALHO, 2007. p 56). É nessa Constituição que se observa a primeira aparição da expressão “Função Social da Propriedade Urbana”.

Inicia-se, assim, a construção das bases do Estado Social de direito constitucional moderno, com avanços na proteção dos direitos da pessoa humana, destacando-se que os direitos à propriedade privada – atribuída a particulares – passa a ter um caráter de direito-dever. E a propriedade originária – aquela que pertencente à nação – abolindo-se o caráter absoluto e “sagrado” da propriedade privada, submetendo, pois, seu uso aos interesses de todo o povo.

Em seguida, surge a Constituição de Weimar, de 1919, que consagra o início aos direitos humanos de segunda geração, reservando lugar para os Direitos Sociais e condicionando que o Estado se volte novamente para os problemas sociais (SIQUEIRA, 2009). Quanto ao direito de propriedade, o artigo 153 da Constituição de Weimar disciplinava que:

A propriedade e o direito de sucessão hereditária são garantidos. A sua natureza e os seus limites são regulados por lei. A propriedade obriga e seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar geral (CARVALHO, 2007. p 57).

No Brasil, tanto a Constituição do Império – a primeira positivada e outorgada em 1824 – quanto a Primeira Constituição da República – a segunda positivada e promulgada em 1891 – foram de constituições cujas características eram liberais, muito embora a Constituição Republicana tenha sido instituída durante o período em que, mundialmente, se vivenciava a transição para constitucionalismo social (SIQUEIRA, 2009).

Esse movimento só chega a culminar com a Constituição de 1934, também positivada por promulgação e que, então, abriga o constitucionalismo social.

Diante da nova realidade, a legislação brasileira passa a abarcar a ideia da “Função Social da Propriedade Urbana”, e é no artigo 113 da Constituição de 1934 que se encontram os prenúncios teleológicos da garantia do direito de propriedade ressaltando-se que o seu exercício teria que se amoldar ao interesse social:

Artigo 113: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XVII – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Além de apresentar característica autoritária, essa Constituição abrigou o ultranacionalismo, a liberdade, o socialismo, o comunismo e a democracia, enfatizando a influência do social fascismo no Brasil.

Com a Constituição de 1937, positivada por outorga e conhecida como a Constituição “Polaca”, Getúlio Vargas institui o Estado Novo, afastando o discurso ultranacionalista, distanciando o fascismo italiano e o nazismo alemão. Também impediu a existência de política eugênica e de partidos que intermediassem a relação entre o povo e o Estado. Mas não abarcou as questões sociais, apenas assegurou o direito à propriedade privada restringindo a hipótese de desapropriação, mediante prévia indenização (CARVALHO, 2007. p 179).

Nesse período, mais precisamente com o Decreto-Lei n.º 311 de 02 de março de 1938, são estabelecidas as delimitações de território urbano e rural, elevando à condição de cidade todas as sedes municipais.

O Decreto-Lei instituiu exigências mínimas de dimensões de aglomerados para as suas futuras sedes, estabelecendo trinta moradias para a categoria de vila e duzentas para as cidades (IPARDES, 1983). Também estabeleceu exceções, resultando, portanto, todas as sedes como urbanas, independentemente de sua dimensão mínima estabelecida como requisito mínimo, em conformidade com seu Artigo 3º: “[...] a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”, independentemente do porte e da vitalidade das dinâmicas socioeconômicas presentes na unidade municipal e seu entorno.

Entre 1943 e 1945, passou-se a exigir o fim do Estado Novo e a retomada da democracia, que culmina na criação de uma emenda constitucional a qual permite a criação de partido políticos entre os quais o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrata (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) (SOUSA, 2007).

A Constituição de 1946 foi considerada liberal porque assegurava a liberdade de opinião, organização e propriedade, e também “tecnicamente muito correta” (BASTOS, 1992. p. 126) , porque apresentava um pensamento libertário na seara política e recuperava a abertura para o campo social. Ao lado disso, assinalava o Estado Social Democrático e à criação da modalidade da desapropriação por interesse social, remetendo novamente à ideia de Função Social da Propriedade Urbana.

Muito embora não apresentasse em seu texto a expressão “Função Social da Propriedade Urbana”, a Constituição de 1946 traz seus princípios no Título V - Capítulo da “Ordem Econômica e Social”, sendo que o artigo 147 assim prescrevia:

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

Quanto ao direito de propriedade, este estava garantido no artigo 141. § 16, conforme se pode observar:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Embora a propriedade estivesse “garantida no plano dos direitos subjetivos” (CARVALHO, 2007), esses direitos se curvam ao interesse social, contrapondo-se à vontade do indivíduo e dando relevância à condição de bem-estar social. O autor lembra que esta contraposição não tem caráter absoluto, “porque impõe ao Estado o dever de indenização ao particular”, conforme pode se observar no artigo supracitado.

Mesmo assim, essa Constituição ainda guardava mais os interesses dos latifundiários e empresários urbanos dos que os interesses dos trabalhadores.

Após a promulgação da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra, a “Função Social da Propriedade Urbana” passa a ser expressa em lei.

Observe-se o texto legal do artigo 2º:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

E é sob forte influência dessa Lei que, com um conteúdo meramente pragmático deste preceito, a “Função Social da Propriedade Urbana” tem a sua aparição de forma expressa no texto da Constituição de 1967 - no Título III, Capítulo: Da Ordem Econômica e Social, artigo 157 – configurando-se entre os princípios basilares da realização do desenvolvimento nacional e da justiça social, acolhendo as concepções do Estado Social de Direito.

Art 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

III - Função Social da Propriedade Urbana;

Durante essa vigência ocorreu a aprovação da Lei n.º 6.766/79, que dispõe sobre as normas para o parcelamento do solo urbano, cujo objetivo é ordenar o espaço urbano destinado à habitação, criando regras para a subdivisão de glebas situadas em determinadas zonas do território municipal urbano, a fim de transformar tais glebas em lotes destinados à edificação.

O parcelamento do solo urbano visa “a urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas” (SILVA, 2001).

Com a aprovação daquela lei, revogou-se o Decreto-Lei n.º 58/37, possibilitando a intervenção do Poder Público, condicionando a aprovação dos loteamentos. Estes deveriam cumprir com determinadas exigências as quais tinham como objetivo garantir a qualidade de vida dos futuros moradores dando assim

efetividade ao cumprimento dos princípios da Função Social da Propriedade Urbana (CLARO, 2007. p. 13).

Embora os prenúncios dos princípios da “Função Social da Propriedade Urbana” há muito já se fazem presentes em legislações nacionais, é somente com a Constituição de 1988 que se revela uma orientação mais eficaz e contundente, oferecendo instrumentos de realização de interesses coletivos, difusos ou não, e estabelecendo sanções para o seu descumprimento.

2.1.4 Estatuto da Cidade: Aspectos Históricos

Os ideários por uma legislação consistente sobre política urbana remontam à década de 1960.

No governo do Presidente João Goulart, em 1963, promoveu-se o Seminário Nacional da Habitação e Reforma Urbana, realizado também pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis. Logo no ano seguinte foram criados o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, e o Banco Nacional de Habitação – BNH. E em 1973, com a Lei Complementar nº 14, foram criadas oito regiões metropolitanas, e no ano seguinte, com o objetivo de tutelar essas regiões foi instituída a Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas – CNPU (GOUVÊA, 2005. p. 42 e 44).

Em dezembro de 1976 foi criado um documento subscrito por urbanistas e juristas, a Carta de Embu. A intenção foi discutir e redefinir os novos conceitos acerca do direito de propriedade imobiliária, em conformidade às condições jurídicas, de forma a garantir o interesse coletivo no desenvolvimento urbano, em face da evidente necessidade de uma nova política urbana.

Esse documento resultou de debates doutrinários os quais revelam em seu conteúdo, os prenúncios e fundamentos do instituto do solo criado. Foram estabelecidas várias considerações, dentre elas destaca-se a que se refere à Função Social da Propriedade Urbana:

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da Função Social da Propriedade Urbana, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social; (CARTA DE EMBU, 1976).

As discussões se estagnaram porque, por se tratar de matéria de direito civil, o entendimento resultou de que somente a União poderia legislar sobre limitações aos direito de propriedade. (COSTA, 2008).

A necessidade de disciplinamento normativo persiste diante do agravamento da situação social urbana, principalmente nas grandes cidades.

Devido a diversos reclamos populares clamando por moradias e melhores condições de vida, foi enviado ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei n.º 775/1983, que tinha por objetivo estabelecer normas voltadas para a política urbana. Visando atender ao enfoque estabelecido pela Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, na Constituição Federal de 1967, o Projeto de Lei pretendeu, não apenas explicitar o preceito da Função Social da Propriedade Urbana, mas também propor diretrizes que objetivavam disponibilizar oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia. Também propunha a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, entre outras, como ainda visava concretizar e definir legalmente este preceito. Além disso, o projeto previa instrumentos como o direito de preempção, edificação e utilização compulsórias, o parcelamento, o direito de superfície e o direito de transferência de potencial construtivo, entre outros. A ideia principal era permitir à Administração Pública condições e instrumentos de atuação mais justos e eficazes para ordenar o meio urbano. No entanto, surgiram outras expectativas: a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) para discutir o Sistema Financeiro de Habitação. Como resultado, extinguiu-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Projeto de Lei caiu no esquecimento (MOREIRA, 2003. p. 28 - 29).

De autoria do Deputado Raul Ferraz, entra em cena, em 1989, o Projeto de Lei Substitutivo nº 2.191/1989, apresentando os seguintes pontos como principais:

- d. criação de áreas de polarização urbana (integradas por regiões formadas por municípios vizinhos e não conurbados, situados na mesma comunidade socioeconômica, cujos serviços são de interesses comuns);
- e. criação de institutos tributários (contribuição urbanística e taxa de urbanização);

- f. criação do instrumento urbanístico da requisição de imóvel urbano para loteamento ou obras de urbanização, com posterior devolução do imóvel requisitado ao proprietário, devidamente urbanizado;
- g. criação da usucapião especial de imóvel urbano coletivo utilizado para moradia que permitiria a aquisição imobiliária de área urbana de metragem superior a duzentos e cinquenta metros quadrados ocupada por edificações precárias e mediante a posse ininterrupta e sem oposição;
- h. criação do instituto da reurbanização consorciada, pelo qual o Poder Público, com base em pleno desenvolvimento urbano, poderia proceder à desapropriação fundada em interesse social.

Esse Projeto de Lei também considerou que aqueles municípios que apresentassem população inferior a vinte mil habitantes “deveriam elaborar a sua legislação urbanística contento no mínimo a proposta de estrutura urbana, os limites de área urbana e de expansão urbana, com indicação de áreas preferenciais de urbanização, e as diretrizes de uso e ocupação do solo” (MOREIRA, 2003. p. 36).

Ainda em 1989, no dia 28 de junho, foi apresentado o Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado n.º 181, de 1989, de autoria do Senador Pompeu de Souza. Depois de aprovado foi remetido, em 31 de agosto de 1990, no ano seguinte³, à Câmara dos Deputados, encaminhado para a revisão, nos termos do artigo 65 da Constituição Federal.

Nesse período, várias campanhas contrárias à sua aprovação foram articuladas. Entre elas presenciaram Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis (SECOVI), Sindicato das Indústrias da Construção Civil de São Paulo (SINDUSCON), Câmara Brasileira das Indústrias da Construção Civil (CBIC) e pela Tradição, Família e Propriedade (TFP), sob a argumentação de que o direito de propriedade, de acordo com a Constituição, é absoluto (SILVA, 2003. p.105).

Em 07 de abril de 2001 foi realizada a leitura do Substitutivo na Câmara e encaminhada ao Senado por meio do Ofício nº 44, do 1º Secretário da Câmara. Foi

³ Segundo o processo legislativo previsto na Constituição Federal, tendo sido aprovado o Projeto de Lei em uma das casas do Poder Legislativo (denominada Casa iniciadora, no caso, o Senado) será revisto pela outra (denominada Casa revisora, no caso, a Câmara dos Deputados). Na hipótese de o projeto ser emendado na Casa revisora, o mesmo retorna à Casa iniciadora, para apreciação final e envio ao Presidente da República para sanção e promulgação.

encaminhado então para a Comissão de Assuntos Sociais, e, no dia 22 de maio de 2001, foi realizada a Audiência Pública para instruir a matéria.

No dia 18 de junho de 2001, houve a aprovação final no plenário do Senado por unanimidade. E em 22 de junho de 2001, a Presidência comunica ao Plenário que determinou a ratificação da publicação do Parecer nº 594/2001 – CDIR, para adequação redacional, bem como a retificação dos autógrafos encaminhados à sanção (SENADO, 2009).

Desde a sua primeira redação, em 1983, foi, portanto, durante quase uma década que este dispositivo sofreu inúmeros substitutivos, entre eles o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, o Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e o Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e Redação (MEDAUAR, 2004).

No período entre as décadas de 1970 e 1980, além de ter ocorrido um crescimento acelerado da população urbana, agregaram-se outros fatores importantes que agravaram a proliferação dos chamados "vazios urbanos". A inflação alta e escassez de alternativas para aplicações que protegessem os investidores da desvalorização da moeda. Estes fatores acabaram fomentando para que, além dos especuladores, pessoas de classe média fossem impelidas a comprar imóveis, ainda que não fossem ocupá-los, mas com o mero objetivo de garantir uma "reserva de valor" com a pura finalidade de se protegerem da inflação desenfreada por que o país passava.

Para a instituição do Estatuto da Cidade como lei, houve a participação de diversos representantes sociais, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe como o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil.

Como resultado e partindo das tentativas de operacionalização utilizando-se dos planos diretores da década de 1990, este ideário moldou-se principalmente sob a seguinte tríade:

- a. utilização dos recursos advindos com a aplicação desses instrumentos para investimentos em áreas de reconhecido interesse social (Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS), como favelas e loteamentos irregulares, visando à promoção de moradia popular e intervenções de urbanização e regularização fundiária, sendo essas

áreas devidamente identificadas e classificadas por meio de um zoneamento;

- b. centralização dos recursos para investimentos em ZEIS por meio de um Fundo de Desenvolvimento Urbano, a ser gerido com transparência e participação popular por um Conselho de Desenvolvimento Urbano;
- c. aplicação de instrumentos tributários (como o IPTU progressivo) que, a par de suas importantíssimas funções e utilidades extrafiscais, variáveis conforme o instrumento contribui para gerar recursos adicionais para os cofres do município; (SOUZA, 2004).

Os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, estabelecem a Política Urbana, e desde a promulgação desta Carta Política o ordenamento jurídico nacional se ressentia da edição de normas infraconstitucionais que disciplinassem tais artigos.

O conteúdo do Estatuto da Cidade destaca aspectos centrais como condições e viabilidade para o cumprimento da “Função Social da Propriedade Urbana”– impondo sanções a não utilização dos imóveis ociosos. Outros aspectos aplicáveis de modo coletivo, cujo objetivo é facilitar a urbanização de favelas e assentamento sem lote definido, residem na instituição da Usucapião Especial Urbana e a Concessão Especial de Uso e incluir entre as atribuições do Ministério Público a Ordem Urbanística. Esta atribuição consagra a natureza de bem coletivo atribuído à cidade em "defesa dos interesses sociais", zelando pelos interesses difusos e coletivos (MARTINS, 2003).

Observa-se que vários instrumentos contidos nas propostas PL 775/83 estão dispostos no Estatuto da Cidade e, portanto, a Lei Federal “aclamada internacionalmente, o Estatuto da Cidade foi uma conquista social que abriu caminhos para o enfrentamento da profunda crise urbana e habitacional do país” (FERNANDES, 2005). Pode-se afirmar que os primeiros cinco anos do Estatuto da Cidade fecharam um ciclo que vai da criação da lei até a implantação dos Planos Diretores, reforçando o seu papel como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades (MOREIRA, 2008).

O Estatuto da Cidade instituiu ao Plano Diretor um novo patamar estratégico porque o “transformou no principal instrumento de gestão territorial, que regula o uso e ocupação do solo, definindo, inclusive, direitos de propriedade e

parâmetros dos quais deve, a propriedade, desempenhar a sua função social”. De igual maneira, “o Plano Diretor participa no conteúdo do direito de propriedade no nível municipal, sendo detentor de uma função altamente estratégica” (BUENO, CYMBALISTA, 2007. p.8).

Autores, como Cymbalista e Bueno, consideram que o Estatuto da Cidade é uma lei federal progressista que regulamenta a política urbana a ser feita pela União, Estados e Municípios, disponibilizando instrumentos jurídicos e urbanísticos que permitem exigir o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana.

2.2 PRINCÍPIOS

Em geral, o vocábulo princípio traz a ideia do momento em que alguma coisa se origina, “origem de algo, de uma ação ou conhecimento; na dedução, a preposição que lhe serve de base, ainda que de modo provisório, e cuja verdade não é questionada” (FERREIRA, 2004).

Para Kant “os princípios *a priori*⁴ levam este nome não só porque contêm em si os fundamentos de outros juízos, mas porque eles mesmos não se fundam em nenhum conhecimento mais alto e geral” (KANT, 1999. p. 150). Pode-se entender como um sistema estruturado por uma ideia mestra, onde as demais se derivam, subordinam ou se conduzem.

Bonavides avoca F. de Castro para afirmar que “princípios são idéias ou proposições básicas e fundamentais que condicionam estruturas subsequentes. São verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser, na qualidade de normas jurídicas” (BONAVIDES, 1997. p. 228-229), ou seja, são os alicerces da ciência.

O mesmo autor acima citado salienta a importância dos princípios na seara jurídica afirmando que “espargem clareza sobre o entendimento das questões jurídicas, por mais complicadas que estas sejam no interior de um sistema de normas” (BONAVIDES, 1997. p. 232).

⁴ Kant entende como conhecimento *a priori* aquele “conhecimento independente da experiência e mesmo de todas as impressões dos sentidos. Tais conhecimentos denominam-se *a priori* e distinguem-se dos empíricos, que possuem suas fontes *a posteriori*, ou seja, na experiência”.

“Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são ‘núcleos de condutas’ nos quais confluem valores e bens constitucionais” e aqueles que “começam por ser a base das normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípios e constituindo preceitos básicos da organização constitucional” (SILVA, 2009)

Ainda vale salientar que tanto os princípios como as normas formulam como mandamentos, permissão e proibição (BONAVIDES, 1997. p. 249).

Uma vez constatada a importância dos princípios, serão abordado, neste item, os aspectos relativos a alguns princípios que regem os Direitos Fundamentais, os Direitos de Propriedade, da Função Social da Propriedade Urbana e conceitos sobre Vazios Urbanos.

2.2.1 Direitos Fundamentais: Princípios

Filosoficamente, a dignidade humana “é o princípio moral de que o ser humano deve ser tratado como um fim e nunca como um meio” (DINIZ, 2009). É, portanto, um direito essencial, um valor supremo e todo ser humano têm direito a ela. Comparatto lembra que:

[...] todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza”. Em razão desse reconhecimento universal, conclui: “ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais. (COMPARATTO, 2008, p. 1).

Esses direitos do homem, segundo Norberto Bobbio (1992), variam de acordo com a época histórica, provando assim que não existem direitos fundamentais por natureza, visto que não é possível que direitos mutáveis no tempo possuam fundamentos absolutos. Portanto,

[...] o elenco dos direitos do homem se modificou e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc (BOBBIO, 1992).

Isso significa que houve uma mudança evolutiva em relação ao que se pensava sobre o direito à propriedade. Essas mudanças se refletiram em todas as

esferas das relações humanas e geraram reflexos em diversas searas do direito, entre os quais o direito à propriedade.

Afirma Norberto Bobbio que “os direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, com a propriedade na concepção “*sacré et inviolable*” (BOBBIO,1992), consagrada no artigo 17 da Declaração dos Diretos do Homem e do Cidadão de 1789, herança da Revolução Francesa, e que foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas”.

Para esse filósofo, estudioso dos direitos fundamentais, não é possível conceber atribuir um fundamento absoluto para direitos que historicamente sempre se apresentaram relativos. Afirma que os direitos que têm eficácia diversa não podem possuir o mesmo fundamento e, ainda, que os direitos fundamentais não podem ter um fundamento absoluto.

As declarações modernas de direitos do homem trazem os chamados direitos sociais, além das liberdades tradicionais. Estes exigem obrigações negativas, um não fazer. Já, os sociais só se realizam mediante a consecução de obrigações positivas, um fazer. São diversos e antinômicos entre si, uma vez que não podem coexistir integralmente (BOBBIO, 1992).

Aqueles direitos, então, tidos como absolutos regidos por princípios normativos liberais da propriedade privada facultavam ao proprietário inclusive o abandono ou mesmo a destruição da coisa, além de poder exigir que todos respeitassem sem qualquer limitação.

A ideia de sacralidade decorre da filosofia judaico-cristã calcada na noção de virtude e da caridade que influenciou o mundo ocidental durante a Idade Média. Com o advento do Renascimento, novas filosofias se estabelecem dando lugar ao conceito de que o Estado é uma mão invisível⁵ (CARVALHO, 2007, p. 42).

O conceito de direito absoluto sobre a propriedade foi contemplado pelo nosso Código Civil de 1916.

E na primeira metade do século XX, modificações sociais ocorrem, e o Estado Liberal cede o seu lugar para o Estado Social. No Brasil, a partir da Constituição de 1946, os direitos entendidos como absolutos passaram a ser limitados.

⁵ Teoria da Mão Invisível, em a Riqueza das Nações, de Adam Smith, em que a ação dos indivíduos mesmo agindo em interesse próprio acaba por ajudar na prossecução do interesse geral e coletivo.

A razão da imposição de limitações aos direitos individuais visou proteger um bem maior: o bem da coletividade, buscando, diante da carência de bens, garantir a satisfação das necessidades básicas de moradia e produção de consumo.

A fundamentação para a inserção dos direitos sociais respalda-se na tutela da dignidade da pessoa humana, porque não há direitos fundamentais sem que os direitos sociais sejam respeitados.

Já, logo no seu primeiro artigo, inciso III, a Constituição 1988 traz os vetores que se alicerçam nos princípios na dignidade da pessoa humana. Não há dignidade sem moradia, sem condições para habitação, ou de instrumentos urbanos que garantam a circulação, o lazer e o trabalho. O direito à moradia está inserido na seara dos direitos sociais e passou a fazer parte da nossa legislação a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948.

Todos têm direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, assim está garantido no artigo 6º da Constituição Federal.

Mas o direito civil ainda se apresentava como um sistema fechado em um único corpo legislativo, permanecendo com suas raízes no pensamento liberal que orientara as codificações do século XIX.

As novas relações advindas do Estado Liberal, que não estavam previstas no Código Civil de 1916, vigente, precisavam ser reguladas. Para atender às demandas sociais e às diretrizes delineadas pelos modelos constitucionais que estavam surgindo, foram criadas legislações extravagantes, conhecidas como “Estatutos”. Destacam-se o Estatuto da Terra, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto da Mulher Casada, o Código do Consumidor, a Lei de Locações e as leis ambientais, Estatuto da Cidade, mais recentes.

E somente em 2002 com o Novo Código Civil, aprovado pela Lei n.º 10.406/02, passa a produzir alterações imprimidas ao instituto da propriedade.

Se anteriormente o proprietário, titular do domínio, detinha a faculdade de inclusive abandonar a coisa ou mesmo destruí-la, dispondo da propriedade de modo absoluto, tal faculdade, a partir da nova legislação, passa a ser reputada como ilícita. Portanto, o direito à propriedade, cuja natureza jurídica é de Direito da Ordenação Social, passa a ser condicionado ao bem-estar da sociedade e deve ser respeitado como direito fundamental.

O Código Civil de 2002, como norma infraconstitucional, traz a seguinte conotação ao direito de propriedade:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O direito de propriedade continua assegurado, porém o descumprimento do dever social por parte do proprietário poderá significar uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade. “A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais” (COMPARATTO, 2009).

Partindo-se da premissa que o ser humano é um ser social, portanto, vive em sociedade, o pensamento de Ulpiano ⁶ resume este conteúdo com a expressão: *ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus*, que significa, onde está o homem, aí está a sociedade; onde está a sociedade, aí está o direito. Não se tratará aqui nesta pesquisa de discutir a gênese do Direito e do Estado e da natureza do vínculo entre ambos os fenômenos sociais – Direito e Estado. Apenas dar ênfase que é direito de todo cidadão o acesso à propriedade e à cidade. E por este motivo também é que a função social não se restringe apenas à propriedade, mas também à cidade (função social da cidade), como garantia do bem-estar de seus habitantes. As funções sociais que decorrem de cada propriedade, obtidas de uma política de desenvolvimento urbano, poderão garantir o bem-estar de cada habitante e consequentemente de todos em conjunto.

O acesso à cidade é um direito que se estende a todas as pessoas sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, conferindo a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. Dentre os princípios

⁶ Domicio Ulpiano (~170-224), jurisconsulto clássico romano da antiguidade romana, que procurou limitar o poder dos pretorianos. Suas obras caracterizavam-se pelo seu espírito humanista e equitativo. Dentre elas *Libri ad edictum praetoris urbani* (Livros sobre os editos dos pretores urbanos).

estabelecidos como direito à cidade têm-se as funções sociais da propriedade e da cidade (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE).

Para esse acesso pressupõe-se a existência de infraestrutura, ruas pavimentadas, transporte coletivo, escolas, hospitais e praças. “A cada momento, novos serviços são requeridos o que demanda a exigência de novos e pesados investimentos” (MAGALHÃES, 2002. p.51).

Por sua vez, o direito à cidade pressupõe o cumprimento da “Função Social da Propriedade Urbana”, porque uma vez que a propriedade cumpra a sua função social ela denota suportar as atividades e interesses coletivos correspondendo ao que a infraestrutura, o saneamento básico, os serviços públicos, entre outros, vêm a oferecer.

2.2.2 Direito de Propriedade: Princípios

O direito de propriedade não permanece estático ao longo da história, sendo considerado sob vários aspectos. Em Roma Antiga, a propriedade era tida com direito absoluto e perpétuo, embora não ilimitado, porque sofria algumas limitações ao interesse público e interesse privado dos vizinhos.

Já durante a Idade Média, esses direitos absorveram os princípios feudais. Nesses princípios, a terra era considerada como fonte de todas as riquezas, e seus proprietários como senhores absolutos, tendo, portanto, o direito de explorar o quanto quisessem e da forma que bem lhes aprouvesse.

O marco histórico e ideológico do Estado Moderno tem início com a Revolução Francesa de 1789. O direito é marcado pela concepção individualista, liberdades individuais e mínima intervenção do Estado na organização social. A propriedade passa a ser entendida sob os princípios da igualdade e liberdade contra a opressão visando à proteção contra a intervenção arbitrária do Estado. Exalta-se a concepção individualista da propriedade. Disseminada pela Revolução Francesa, a ideologia liberal o art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, sacralizou a propriedade privada, considerando-a como inerente à natureza humana, e por isso inviolável e sagrada:

Art. 17. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade

pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização (tradução).⁷

Nessa concepção individualista, o indivíduo está em primeiro lugar. Fundamenta-se pela priorização das liberdades individuais e pela proteção contra a intervenção arbitrária do Estado e a propriedade fica localizada como núcleo no contexto político e jurídico.

Com a Revolução Industrial passa-se a solicitar a intervenção estatal com a finalidade de se obter a proteção aos direitos sociais. Para prover as necessidades básicas dos cidadãos foram impostas limitações às liberdades e ao direito de propriedade privada, que passa a ser entendida sob um cunho social.

Essas modificações permitiram a evolução do direito, culminando com a Constituição Mexicana, de 5 de fevereiro de 1917, considerada a primeira constituição político-social. Em seguida a Constituição de Weimer, de 1919. Ambas consideradas um marco por apresentarem caráter social, e porque acabaram influenciando outras constituições, difundindo-se a ideologia social.

O texto da Constituição Federal Brasileira de 1988 incorporou valores que conferem uma axiologia permeada dessas inovações ideológicas. Os princípios contidos em vários dispositivos constitucionais, como o princípio da dignidade humana (art. 1º, III), da solidariedade social (art. 3º, I), igualdade (art. 5º, *caput*), Função Social da Propriedade Urbana (art. 5º, XXIII e 170, III), incorporam-se em todas as searas do direito, inclusive no direito de propriedade.

As limitações ao direito de propriedade “consistem nos condicionamentos que atingem os caracteres tradicionais desse direito, pelo que era tido como direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Absoluto, porque assegura ao proprietário a liberdade de dispor da coisa do modo que melhor lhe aprouver; exclusivo, porque imputado ao proprietário, e só a ele, em princípio, cabe; perpétuo, porque não desaparece com a vida do proprietário, porquanto passa a seus sucessores, significando que tem duração ilimitada e não se perde pelo não uso simplesmente.” (SILVA, 2005. p. 279). Esta duração ilimitada estava garantida no Código Civil de 1916 no art. 527 com a seguinte redação:

⁷ Art. 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité (texto original).

Art.527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.

O Código Civil de 1916 foi elaborado fundamentado nos princípios do Estado Moderno, com entendimento da propriedade individualista.

A partir da Revolução Industrial, os princípios da não intervenção estatal dão lugar aos aspectos sociais, requerendo inclusive que o Estado passe a atuar positivamente intervindo nas relações da esfera privada.

A Constituição Federal de 1988 e novo Código Civil de 2002 substituíram este entendimento pelos princípios da propriedade com finalidade social.

Na atual ideologia, foi conferido ao Estado o poder de defesa do interesse público sobre o privado com a finalidade de garantir a ordem social fundamentada no respeito à Função Social da Propriedade Urbana, visando à manutenção do desenvolvimento urbano, com garantia do direito à moradia e ao meio ambiente.

Como visto na Constituição Federal os princípios da Função Social da Propriedade Urbana estão dispostos no Título VI – da Ordem Econômica – Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Seguindo a disposição organizacional da Magna Carta no Capítulo II, que é o que trata Da Política Urbana, tem-se o art. 182, em cujo § 1º está prevista a necessidade da criação do Plano Diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes.

Em seguida, no §2º, do art. 182, está inequivocamente claro que a propriedade cumpre a sua Função Social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Tais exigências deverão estar descritas no Plano Diretor. Aqui, o texto constitucional determina que os critérios para o atendimento da Função Social da Propriedade Urbana sejam fixados por meio de uma legislação federal específica.

Encontram-se na legislação federal específica, Estatuto da Cidade, os artigos 39 e 40:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades de cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º dessa lei”.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

Com a intenção de evitar que arbitrariedade incorra-se na ilicitude, buscou-se harmonizar com os princípios da legalidade, pessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contidos no art. 37 da CF/88⁸, os quais exigem respeito pela administração pública. Portanto, para aferir o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana, ao que se refere o art. 182 da CF/88, é necessária a elaboração de legislação específica por parte do município, ou seja, o município deve elaborar a Lei do Plano Diretor, porque se trata de requisito essencial, inafastável e que compõe a estrutura básica para a imposição desta tributação (RODRIGUES, 2004).

As limitações jurídicas legais são aquelas decorrentes da lei, dos princípios gerais do direito e da vontade do proprietário. O direito de propriedade está condicionado a limitadores, dentre os quais interessam a este estudo as normas cogentes impostas pelo Estado.

2.2.3 Função Social da Propriedade Urbana: Princípios

O princípio da “Função Social da Propriedade Urbana” é citado em diversos artigos da Constituição Brasileira (art. 156, § 1º, art.170, inc.III; art.182 *caput*, art.184 *caput*, art.185, parágrafo único, e art.186), enfatizando a importância do uso adequado da propriedade.

Está textualmente consagrado em seu art. 5º, inciso XXIII, o qual estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

A inserção da “Função Social da Propriedade Urbana” ocorre em dois capítulos distintos da Constituição, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Capítulo I, conceitua o princípio como “direito e garantia fundamental”. José Diniz de Moraes analisa que desta forma caracteriza-se como

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

princípio–garantia porque apresenta “alto grau de densidade vinculante ou peso normativo, mas também um alto grau de generalidade e de indeterminabilidade internamente analisado.” Ainda, o autor afirma que “como princípio da ordem econômica é um princípio jurídico fundamental ou princípio jurídico conformador [...]” (MORAES, 1999. p.67).

A Constituição de 1988 apresenta uma nova sistemática para o direito de propriedade e para a “Função Social da Propriedade Urbana” por força do disposto no § 1º do artigo 5º, o qual assim dispõe:

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Embora a “Função Social da Propriedade Urbana” esteja expressa no texto Constitucional, a Carta Maior não traz o seu conceito.

Orlando Gomes esclarece como a função da propriedade passa a ser social da seguinte forma:

A partir do momento em que o ordenamento jurídico reconheceu que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido, tão somente, por satisfação do seu interesse, a função da propriedade tornou-se social (GOMES, 1991. p. 96).

Mesmo assim, o autor considera a expressão como vaga e imprecisa, pois oferece dificuldade para convertê-la num conceito jurídico.

Rochele Jelinek menciona que foi a Teoria de Léon Duguit que trouxe primeiramente o conceito da “Função Social da Propriedade Urbana”, no início do século XX. Esta teoria fundamentava-se numa análise sociológica e se apoiava que a noção de Função Social da Propriedade Urbana se consagra quando surge a necessidade de superar as concepções individualistas (DALLARI; FERRAZ, 2002. p. 120). Para Duguit todo homem tem uma função social, assim como a propriedade também a tem, citando-a com as seguintes palavras:

Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste

en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino. (DALLARI; FERRAZ, 2002. p. 120).⁹

Reafirma Carlos Ari Sundfeld que para Duguit o indivíduo não é um fim, e sim um meio; não tendo razão de ser no mundo, senão pelo trabalho que realiza na obra social, com a seguinte afirmação:

[...] todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade certa função, na razão direta do lugar que nele ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é função social do detentor de riqueza (SUNFELD, 1987. p. 50).

Jelinek salienta que Leon Duguit sofreu forte influência da filosofia positivista de Augusto Comte. Em sua filosofia, Comte formula o princípio da Função Social da Propriedade Urbana, concluindo que esta perdeu o “caráter absoluto e que nem o homem nem a coletividade têm direitos, mas cada indivíduo tem uma função a cumprir na sociedade”. Partindo desta fundamentação, as regras de Direto “impõe deveres a todos, inclusive ao Estado” (JELINEK, 2006 p. 10).

Como já mencionado anteriormente e consoante à autora supramencionada, a noção de função social passa a ser difundida após a Primeira Grande Guerra Mundial, o que exige a substituição da concepção absoluta do direito de propriedade em uma nova tendência que condiciona o exercício do direito de propriedade ao bem-estar coletivo.

Ideologicamente, a “Função Social da Propriedade Urbana” objetiva o aspecto dinâmico da propriedade, ou seja, qual é o papel que a propriedade desempenha na sociedade. Deve demonstrar claramente que a supremacia do capital sobre o trabalho sirva de instrumento para uma sociedade mais justa e igualitária, demonstrando estar em conformidade com os princípios ideológicos do Estado Social. Pressupõe, dessa forma, que o direito à propriedade tem de estar em conformidade à preservação e à proteção dos interesses coletivos, porém garantindo

⁹ A propriedade não é um mero direito, mas uma função social. O proprietário, isto é, o detentor da riqueza, tem, devido ao fato de possuir esta riqueza, uma função social a desempenhar; enquanto ele desempenhar essa missão os seus atos de proprietário serão protegidos. Se ele a não desempenhar ou a desempenhar mal, se, por exemplo, não cultivar a terra, deixar a sua casa cair em ruínas, a intervenção dos governantes é legítima para obrigá-lo a desempenhar as suas funções sociais de proprietário, que consistem em assegurar o emprego das riquezas que ele detém, de acordo com seu destino (tradução).

os interesses individuais. E com fulcro nesses princípios ideológicos, a “Função Social da Propriedade Urbana” adquire o caráter social (SIQUEIRA, 2009).

Verifique-se ainda que o Capítulo II, Da Política Urbana, artigo 182, § 2º da CF, traz o seguinte texto:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

Não se encontra no artigo, e tampouco em seus parágrafos, precisamente a definição ou mero conceito do que seja “Função Social da Propriedade Urbana”.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade também não traz expressamente a definição, mas determina que o Plano Diretor “deve definir a Função Social da Propriedade Urbana das diferentes áreas do município” (SANTOS JÚNIOR, 2008.p. 141), sejam elas urbanas ou rurais, privadas ou públicas.

Embora no texto constitucional não se encontre expressamente um conteúdo delineado para a Função Social da Propriedade Urbana, a progressividade do IPTU foi determinada como meio para exigir que a propriedade cumpra a sua função social.

O princípio da “Função Social da Propriedade Urbana” busca salvaguardar o interesse social, afastando o poder ilimitado sobre a propriedade. Se em Roma Antiga os poderes dos proprietários “iam, para cima, até *ad coelum*¹⁰ e, *ad inferos*¹¹, não tinham nenhuma limitação” (BARBOSA, 2007. p.29). O proprietário exercia o seu direito de propriedade de modo absoluto. Porém, de acordo com a compreensão contemporânea de propriedade, o *dominus*¹² exerce os direitos de proprietário, e este exercício é limitado em conformidade com os interesses sociais. Passando, assim, o proprietário, a ter o exercício deste direito restringido.

Esse princípio também traz o objetivo de combater os espaços ociosos em setores do tecido urbano que, por serem dotados de infraestrutura e serviços urbanos, valorizam-se cada vez mais. Para tanto, foram instituídos o IPTU

¹⁰ Locução latina: Para os céus; Verticalmente para cima

¹¹ Locução latina: Até o inferno; Verticalmente para baixo.

¹² Locução latina: O Proprietário. NÁUFEL, José. Novo Dicionário Jurídico Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

Progressivo no Tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos (SANTOS; TAKAKURA, LOCH; 2002).

O IPTU Progressivo no Tempo encontra-se disposto no artigo 7º do Estatuto da Cidade e visa atingir os imóveis que descumpram a sua Função Social Urbana a, aquele não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Acredita-se que a aplicação deste conjunto de instrumentos permita a intervenção do município no seu crescimento, promovendo a ocupação de forma mais intensa nas áreas onde a infraestrutura é mais presente, corroborando para que se reduza a pressão pela urbanização das áreas periféricas, sem infraestrutura e ambientalmente frágeis.

2.2.4 Vazios Urbanos: Conceitos

A população concentrada como urbana, no caso brasileiro, atinge o percentual aproximado de 30% na década de 1940. E a partir da década de 1950, sob o impulso da desruralização e da industrialização, o processo de urbanização acentua-se, concentrando a população nas áreas de influência das metrópoles.

Da década de 1950 ao ano de 2000, a urbanização no Brasil teve um salto de 36, 2% para 81,2%, ou seja, nos últimos 50 anos, o grau de urbanização brasileiro obteve um aumento de 45%, e após a virada do século XX, o país passou a concentrar cerca de 80% da população nas cidades. Na década de 1960, o grau de urbanização ultrapassa a 50%, evidenciando a redução e perda de peso relativo da população rural. Nesse período, esse crescimento reforçou características de concentração com a distribuição de contingentes populacionais elevados em um número reduzido de centros urbanos.

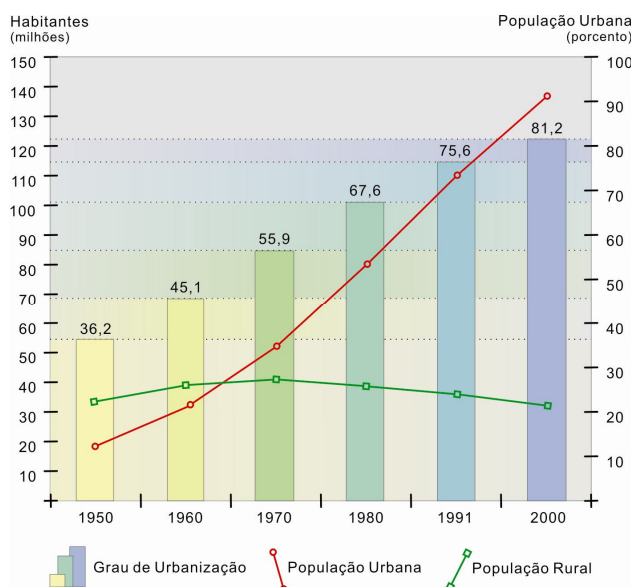


GRÁFICO 1: Grau de Urbanização

Fonte: IBGE, 2000

Associados às diversidades das relações sociais, o aumento da população e o crescimento das cidades quando sem planejamento, acompanhado da ausência de políticas estruturais específicas, acarretaram problemas tanto de ordem espacial como social, tais como a concentração de populações longe dos centros urbanos que se espalham em distintas formas de apropriação do espaço urbano.

Axel Borsdorf salienta que a estrutura das cidades coloniais latino-americanas, entre o período de 1550 a 1820, apresentava uma forma compacta. A partir da década de 1920 surge uma periferia, pois os grupos sociais de alta renda ocupam as áreas mais próximas ao centro e os de renda mais baixa ocupam a periferia.

As atividades industriais, fordistas- tayloristas passam a situar-se ao longo de eixos que articulavam as áreas centrais e as periferias, e na década de 1970, sob influência da globalização, aparecem como fenômeno, os primeiros condomínios fechados. Subsequentemente a expansão urbana apresenta uma crescente fragmentação espacial dispersa, concomitantemente a um êxodo de atividades produtivas (industriais, comerciais e de serviços) e de diferentes grupos sociais.

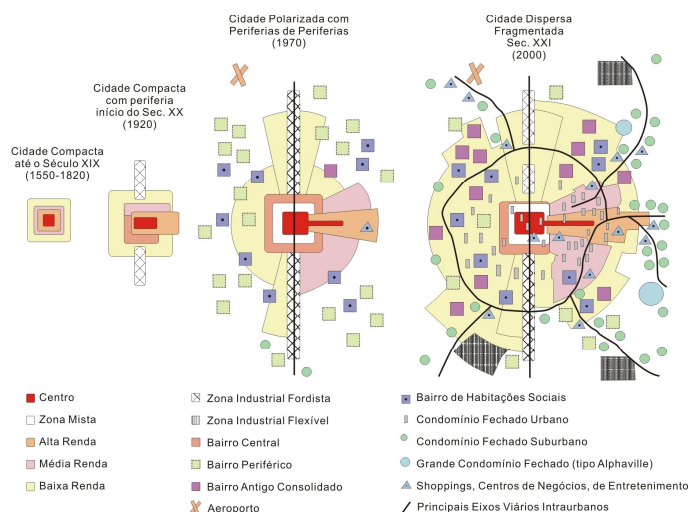


FIGURA 1: Diagrama de Borsdorf.

Fonte: BORSDORF, 2003.

Fatores como surgimento e crescimento de bairros periféricos, desindustrialização, desterritorialização, mudança dos centros de serviço, esvaziamento de antigos centros, abandono de áreas nas quais foram feitos grandes investimentos de infraestrutura pública e, paradoxalmente, o surgimento de bairros longínquos do centro, requisitando novos investimentos em novas infraestruturas, ocasionam desperdícios, ocupações em regiões inapropriadas, que propiciam a conurbação e dispersam o tecido urbano. Isso gera um processo de crescimento, que também está sujeito a transformações espaciais. Tais transformações espaciais podem ocasionar ou não a existência de espaços vazios na malha urbana, podendo gerar a valorização, desvalorização e revalorização de áreas da malha urbana, assim como pode gerar esvaziamento de espaços urbanos.

Muitas vezes estes espaços ou áreas vagas ou subutilizadas existentes no interior da mancha urbana se mantêm sem uso, quando em zona infraestruturada, permanece à espera da valorização, o que pode ocasionar uma ociosidade ou um uso inadequado. Quando esses espaços se esvaziam ou permanecem vazios, ociosos, remanescentes ou residuais, são chamados, primeiramente, de vazios urbanos (DITTMAR, HARDT, 2007. p.237).

Segundo o Ministério das Cidades, “vazios urbanos consistem em espaços abandonados ou subutilizados inseridos dentro de uma malha urbana, consolidada em uma área caracterizada por uma grande densidade de espaços edificados”.

A existência de um só vazio urbano isolado pode ou não causar problemas à cidade. Os vazios podem ser interpretados de acordo com a influência que incide no espaço urbano, assumindo conotações positivas ou negativas. Serão positivos quando definidos por áreas geográficas, porções de terra, como áreas verdes, ou águas como lagos e córregos, que se situem dentro de uma concentração urbana ou próxima a ela e que não esteja coberta por edifícios ou qualquer outra estrutura permanente, ou mesmo construções temporárias que apesar de estarem desocupadas fisicamente possuem utilizações consideráveis para a cidade. Serão negativos quando as áreas livres, abandonadas, construídas ou não, colaborarem para a degradação da malha urbana. “Esses vazios também podem se configurar como zonas industriais subutilizadas, armazéns e depósitos industriais desocupados, edifícios centrais abandonados, corredores e pátios ferroviários desativados”. Pode ocorrer uma situação simétrica, isto é, as áreas isoladas e ocupadas existentes fora da mancha urbana, negativo e positivo, mas que também fazem parte do mesmo núcleo conceitual (MAGALHÃES, 2002. p.51).

Sendo assim, os vazios urbanos podem ser interpretados como espaços ociosos, remanescentes, residuais urbanos que permanecem vazios ou que se esvaziam, sejam eles construídos, não construídos, desocupados ou subutilizados, originados do crescimento urbano. Por vezes, estes espaços não se encontram totalmente vazios, mas desvalorizados e que, no entanto, apresentam potencialidade para novas formas de utilização. Podem originar-se também de antigas atividades econômicas ou sítios de infraestruturas desativadas (DITTMAR; 2006. p. 14). Esses espaços podem ainda conter edificações desocupadas ou mesmo que não foram ocupadas, mas que se encontram inseridos na malha urbana, porém com distintos graus de deterioração causando prejuízo ao tecido urbano. Apresentam-se como espaços não livres que resultaram de tensões as quais não foram resolvidas e que tornam a ocupação desses lugares impossíveis.

Embora não se tenha uma definição precisa para distinguir as diferentes terminologias e por abarcar tipologias diversas, o termo vazio urbano pode ser conceituado como vazio físico, vazio de uso e vazio físico e de uso, simultaneamente.

São espaços expectantes, mais ou menos abandonados, mais ou menos delimitados no coração da cidade tradicional, ou mais ou menos indefinidos nas periferias difusas. São manchas de “não-cidade”, espaços ausentes, ignorados ou caídos em desuso, alheios

ou sobreviventes a quaisquer sistemas estruturantes do território (MELO, 2001).

Como vazio físico entende-se aquelas áreas reservadas pelos proprietários para a especulação imobiliária, onde o processo de produção e reprodução das parcelas da cidade não está sendo utilizada (ALVAREZ, 1994).

A “especulação imobiliária” quer dizer

[...] a retenção da terra improdutiva (no caso urbano, desocupada), com o objetivo de auferir maior renda futura a partir da sua valorização, esta provocada pela agregação de capital em seu entorno. Ainda que empreendimentos imobiliários possam converter em si um processo de especulação, não se confundem necessariamente com a atividade especulativa (MONTE-MÓR, 2008. p. 49).

Para os especuladores, afirmam os autores, no entanto, a forma de crescimento da cidade que apresenta fragmentação espacial dispersa é extremamente lucrativa, uma vez que ocorre um aumento da demanda de terrenos vazios e uma intensa transformação de glebas rurais em urbanas, elevando extraordinariamente os preços dessas glebas.

Santos (1994) ressalta que nossas cidades, sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Para o autor, nessas cidades espraiadas, há interdependência das seguintes categorias espaciais: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte e periferização da população. Cada uma dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, crescimento sistêmico dessas características.

Os vazios de uso ou remanescentes urbanos são espaços urbanos que se encontram com o uso esvaziado, ou seja, em geral decorrem do processo de desindustrialização, resultado de antigas industrializações, antigas ferroviárias, áreas portuárias desativadas e que se encontram inseridas na malha urbana (DITTMAR; 2006. p. 14).

A definição de espaço residual, o qual é chamado de vazio físico e de uso, encerra-se numa expressão de origem francesa, “terrain vague”, o que corresponde a “brownfields” para os norte-americanos. A palavra “vague” pode ser interpretada no seu sentido ambíguo, indicativos tanto de vazio como de impreciso, sem limites definidos ou mesmo mutante.

[...] a expressão francesa “terrain vague”, “terreno baldio” em espanhol, “vaste land” em inglês, são expressões que traduzem em toda sua riqueza a expressão francesa. Porque tanto a noção de “terrain” como “vague” contém uma ambigüidade e uma multiplicidade de significados que é o que faz desta expressão um termo especialmente útil para designar a categoria urbana e arquitetônica com a que nos aproximamos dos lugares, territórios ou edifícios que participam desta dupla condição. Por um lado, “vague” tem o sentido de vacante, vazio, livre de atividade, improdutivo, indefinido, vago, sem limites determinados, sem um horizonte de futuro.

“terrain vague” são lugares, territórios e edifícios que participam de uma dupla condição: “vagos tanto no sentido de vacante, desocupado, vazio, livre de atividade, improdutivo, em muitos casos, obsoletos; como, vagos, no sentido de impreciso, indefinido, sem limites determinados, sem horizonte de futuro” (Solà-Morales, 1996).

As discussões sobre vazios urbanos têm se realizado sob a luz da Função Social da Propriedade Urbana, em que o objetivo se volta para a obrigatoriedade da adequada utilização da propriedade. Com a finalidade de alicerçar esta obrigatoriedade, a legislação urbanística deverá, portanto, buscar dois grandes objetivos: aproveitar e valorizar o esforço coletivo já despendido na construção da cidade e de suas infraestruturas urbanísticas e culturais; e permitir que se amplie o acesso ordenado à cidade (MAGALHÃES, 2002).

Como já elucidado, foram impostas limitações ao direito de propriedade. Tais limitações estendem-se às legislações que regem a ordenação do tecido urbano, cuja finalidade é proteger os direitos da coletividade visando inibir ou coibir a utilização inadequada dos imóveis urbanos, “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a prevenção da deterioração das áreas urbanizadas (áreas com potencial para a moradia, praças, parques etc.); e a poluição e a degradação ambiental” (CYMBALISTA, 2008).

Assim sendo, com a identificação dos locais considerados como vazios urbanos, na malha urbana, estes poderão ser analisados pelo município, que poderá, segundo os critérios determinados em lei, identificá-los como áreas prioritárias para a incidência dos instrumentos jurídicos cabíveis (CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO, 2008), com a finalidade de salvaguardar o interesse coletivo garantindo o acesso à cidade, por se encontrarem vinculados aos demais direitos humanos, inclusive os fundamentais.

2.3 ASPECTOS JURÍDICOS

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado Federativo assume uma configuração de descentralização das ações políticas delegando maior autonomia aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Nos termos do artigo 24, inc. XVI, § 1º, a competência da União, com atribuições concorrentes, deve se limitar a editar as normas gerais, e aos Estados, os poderes suplementares para legislar (art. 24, inc. XVI, § 2º). Cabe ao município, legislar dentro de seu interesse não descuidando dos limites das disposições federais.

2.3.1 Plano Diretor: Aspectos Jurídicos

“O Plano Diretor foi considerado o ‘instrumento básico’ a ser elaborado para os governos locais como condição para a adoção de instrumentos supostamente capazes de contribuir para promover a função social da terra urbana e da cidade” (COSTA, 2008. p.72).

Com a Constituição Federal de 1988, a técnica do planejamento urbano foi consagrada normativamente, sendo eleito o caminho de implementação da política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*). O plano diretor foi qualificado como principal instrumento de implementação de uma política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, § 1º). Além disso, passou a ser de adoção obrigatória nas cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, 1º). Instituiu-se que a Função Social da Propriedade Urbana seria definida a partir do plano diretor (art.182, § 2º). Admitiu-se a adoção de instrumento persuasivos de aplicação de política urbana apenas em áreas demarcadas no plano diretor (art. 182, §4º) (SAULE JÚNIOR, 1997.p.34).

O Plano Diretor que a Constituição objetiva tem a concepção de documento técnico, cujo conteúdo deve expressar os resultados de discussões políticas, incorporando as dimensões social, econômica, cultural, físico-territorial, ambiental e política, direcionando o desenvolvimento da cidade e corroborando para a gestão democrática, garantindo a participação da população na elaboração (MOREIRA, 2008. p. 9), “representando um pacto em relação à cidade que se quer” (CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO, 2008), porque cada cidade apresenta sua própria peculiaridade.

Como instrumento para o planejamento urbano, deve congrega os estudos básicos necessários à formulação e implementação da legislação urbana em especial àquela que regula e controla o parcelamento de uso e ocupação do solo urbano (COSTA, 2008.p.72), que sirvam para orientar e regular a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município (CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO, 2008), permitindo a autonomia no processo de análise urbana, assim como quanto à fiscalização e avaliação da política urbana, oportunizando aos cidadãos o alcance e a defesa dos padrões aceitáveis de qualidade de vida e justiça social (MOREIRA, 2008. p. 9).

Se na década de 1970 a capacidade técnica e gerencial de repasse de recursos era escassa e restrita a uma simples posição operativa em razão de planejamentos centralizados, caracterizados “por projetos públicos de larga escala, produção em massa de serviços urbanos como habitação, água e esgoto [...]”; somados ao despreparo das comunidades e dos técnicos no trabalho participativo, resultando em vantagens limitadas” (ULTRAMARI, 2005. p. 53). Com isso diminuiu gradativamente a importância dada aos planos diretores que restaram na desmoralização da “crença nos milagres do planejamento” (ROLNIK, 1997). Essa crença em uma solução miraculosa ainda permanece.

Durante mais de dez anos, aguardou-se a lei que regulamentasse os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Para Rolnik, o início do novo milênio foi inaugurado com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que deu um novo impulso aos processos de elaboração dos Planos Diretores. O Estatuto da Cidade apresenta como principal objetivo vencer o “desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas” (ROLNIK, 2001. p. 26). O Estatuto da Cidade é um conjunto normativo que está à disposição dos municípios, e o Plano Diretor é o instrumento que possibilita sua utilização. A expectativa não foi diferente para Villaça, pois afirmou ser “uma frente, talvez a mais importante, pois dela depende muito a futura credibilidade de eventuais Planos Diretores” (VILLAÇA, 2001. p. 247).

Em maio de 2005 foi lançada a campanha “Plano Diretor Participativo: cidade para todos”, tendo como eixos:

a) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pelos pobres;

b) a posse segura e inequívoca da moradia, com acesso à terra urbanizada para todos;

c) a gestão democrática da cidade, com a instituição da participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano (SANTOS JÚNIOR, 2008).

Houve uma grande expectativa que repousou sobre o Estatuto da Cidade, bem como sobre os Planos Diretores.

Espera-se desses Planos Diretores que, em cada contexto local, promovam a materialização das quatro dimensões da lei federal, quais sejam: determinação de critérios para cumprimento da função socioambiental da propriedade (condição mesmo para o reconhecimento do direito de propriedade privada) na forma de uma proposta de ordenamento territorial e de uso, ocupação e desenvolvimento do solo que expresse um "projeto de cidade"; identificação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados para alcançar tal projeto de cidade; criação de mecanismos locais de regularização de assentamentos informais; e regulamentação dos processos municipais de gestão urbana participativa (FERNANDES, 2005).

Um ano após o lançamento da campanha, em maio de 2006 o Ministério das Cidades realizou um levantamento de informações pelo qual se pode verificar que dos 1.684 municípios com obrigatoriedade para elaborar seus Planos Diretores, 88% estavam revisando, elaborando ou mesmo já tinham concluído seus Planos Diretores (SANTOS JÚNIOR, 2008).

Revela-se, assim, como plano de diretrizes que cada município deverá desenvolver de maneira especializada e funcional refletindo as particularidades das atividades e serviços desenvolvidas, respeitando as peculiaridades das políticas públicas de cada municipalidade (MOREIRA, 2008). Também tem como objetivo organizar o crescimento e o funcionamento do município na sua totalidade, incluindo áreas urbanas e rurais (CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO, 2008).

De fato, uma das funções do Plano Diretor é fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade. Embora tenham havido avanços significativos em relação ao processo de elaboração dos Planos Diretores na maioria dos municípios com obrigatoriedade de elaboração de seus planos, esta conclusão não pode ser interpretada sem cautela quando se trata de avaliar o aspecto participativo. Também tem se questionado quanto à garantia de implementação dos planos, mesmo quando já elaborados, tendo em vista que a experiência do planejamento urbano no Brasil, sendo que ainda são incertas as possibilidades de

desenvolvimento de novos processos de planejamento impulsionados pelos Planos Diretores, conforme determina o Estatuto da Cidade. (SANTOS JÚNIOR, 2008).

[...] a louvável sensibilidade do Estatuto da Cidade, por si só, não basta, porque no tocante à transformação urbana a tarefa principal está com os municípios, entidade política organizada em torno do espaço onde a convivência intensa e os conflitos se manifestam. Por isso mesmo, nesse processo de busca de sentido é notável a importância da participação popular. O desenvolvimento urbano é questão eminentemente política e deve ser discutido e vivenciado como tal. Essa mesma participação é necessária na gestão urbana, atividade que assume extraordinária incumbência nos dias atuais: presidir boa parte das mudanças perseguidas, conforme indicações prévias, mas com destreza própria (GOMES, 2006.p. 20).

Sem desconsiderar a concepção ampla que o Estatuto da Cidade conferiu ao Plano Diretor, Villaça salienta que:

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução dos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. (VILLAÇA, 2005. p 10).

Villaça considera que própria lei é fonte de desmoralização dos Planos Diretores, uma vez que a falta de obrigatoriedade se mostra perniciosa, porque existe a crença de que “no Brasil há leis que pegam, e leis que não pegam” (VILLAÇA, 2005. p. 45). Para ele, a facultatividade da lei incorre na não efetividade das normas porque, assim, depende da vontade do prefeito em executar ou não as normas instituídas no Estatuto da Cidade. E num desabafo relata que:

[...] há mais de setenta [sic] décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento (VILLAÇA, 2005. p 17).

Ora, a natureza jurídica do Plano Diretor é de lei, pois, conforme o artigo 182 da Constituição Federal deverá ser aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores mediante decreto legislativo. E, após a sua aprovação pela Câmara Municipal, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Sendo assim, confere-lhe a credibilidade de ordem, zelo e obrigatoriedade pelo seu cumprimento.

Porém, é verdade que a “eficácia de um Plano Diretor depende de alguns condicionantes imprescindíveis, dentre os quais a existência de competência e vontade política dos diversos parceiros envolvidos” (MOREIRA, 2008. p. 11). Estes instrumentos devem ser aplicados pelo Poder Público municipal a fim de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de maneira que promova o seu adequado aproveitamento (SAULE JR, 2005).

Mostra-se com clareza que não será apenas o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade que poderão, por si só, resolver todos os males que acometem o meio urbano. Há que se entender que consistem em dispositivos que promoveram avanços, em especial sobre a questão da Função Social da Propriedade Urbana.

2.3.2 Estatuto da Cidade: Aspectos Jurídicos

Devido ao crescimento da malha urbana das cidades brasileiras terem se avolumado ao longo do século XX, instaurou-se uma intensa expansão horizontal das cidades, propiciando, entre outros fatores, o surgimento de regiões periféricas longínquas e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos básicos e essenciais. Estas, entre outras condições, originaram a necessidade de criação de mecanismos legais que possibilitassem aos municípios a execução da política urbana.

As expectativas em relação ao Estatuto de Cidade tomaram tal envergadura que se firmou como o marco referencial para a instituição da lei que disciplina o capítulo da Política Urbana da Constituição Brasileira.

Com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, foi instituído, como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, a Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001. Este novo instrumento legal infraconstitucional consolidou vários diplomas existentes no ordenamento jurídico brasileiro em um único documento, a fim de proporcionar mecanismos necessários a um planejamento que garantisse um desenvolvimento harmônico e sustentável.

O Estatuto da Cidade, cuja denominação é específica, representou avanços na seara do planejamento urbano e salienta a importância do Plano de Desenvolvimento Urbano no seu Capítulo III (artigos 39, 40 e 41), que se refere ao Plano Diretor.

A Lei contém cinco capítulos: I – Diretrizes Gerais; II – Dos instrumentos da Política Urbana, com as seções I a XII; III – Do Plano Diretor; IV – Da Gestão Democrática da Cidade e V – Disposições Gerais.

Os instrumentos que fazem parte do Estatuto situam-se em três campos: “um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para, mais do que normatizar, promover e induzir formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas” (MINER, 2008).

Entre os pontos mais relevantes do Estatuto da Cidade, encontra-se a efetiva concretização do Plano Diretor nos municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes. Segundo Ermínia Maricato, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor passa a ocupar uma posição decisiva da política urbana:

Há um travejamento em torno dele da aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles relacionados à Função Social da Propriedade Urbana. Ele deve registrar as áreas que estarão submetidas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública, sucessivamente (MARICATO, 2001. p. 111.)

Além disso, estende a obrigatoriedade para todos os municípios que se encontrem inseridos nas Regiões Metropolitanas, independentemente de terem atingido a população mínima de vinte mil habitantes.

Uma das críticas sobre os instrumentos legais voltados à promoção da política urbana passíveis de serem aplicados é identificar os pontos críticos sobre o disciplinamento na legislação municipal dos instrumentos urbanísticos alcançados (SAULE JR, 2005). Os avanços relativos aos instrumentos do Estatuto da Cidade não são auto-aplicáveis e nem correspondem a trajetórias pré-determinadas no âmbito local, marcando-se pelo caráter conflitual (BRASIL, 2004).

Sem esse instrumento as funções sociais da propriedade e da cidade corresponderiam a meros direitos formais, sem aplicabilidade, tendo em vista a ausência de delimitação clara e específica para o uso da propriedade urbana (BESSA; OLIVEIRA, 2008).

Ainda que não se tenham alcançado todas as expectativas almejadas pela aprovação deste conjunto normativo e que muito se questione ou critique, não

se pode esquecer que este instrumento veio para regulamentar a Política Urbana Constitucional, além de buscar delimitar o uso da propriedade urbana, almejando alcançar o conceito hodierno da Função Social da Propriedade Urbana.

2.3.3 IPTU Progressivo no Tempo: Aspectos Jurídicos

Para discutir o instrumento do Estatuto da Cidade, IPTU Progressivo no Tempo é necessário ter algumas noções do que se trata o Imposto Predial e Territorial Urbano, IPTU, o qual se chamará simplesmente de IPTU.

Uma vez que o contribuinte¹³ se submete à condição de possuir um imóvel, submete-se a certas restrições ao direito de liberdade e de propriedade. A liberdade é atingida a partir do momento em que o cidadão se torna proprietário de um imóvel, não podendo mais escolher se deseja ou não fazer o pagamento que lhe é imposto. Já, quanto ao direito de propriedade, é atingido porque o pagamento do tributo implica uma diminuição patrimonial do contribuinte, desta forma, o IPTU é um tributo, e, portanto, um instituto jurídico, que possui uma especialidade. Tal especialidade se encontra pela razão de alcançar, sozinho, os direitos fundamentais de liberdade e propriedade.

A partir do momento em que se é proprietário de um imóvel gera-se a condição, ou seja, o fato imponible¹⁴ (ATALIBA, 2001.p. 70); neste caso é a condição sobre o contribuinte desde que este possua imóvel.

Configura-se, assim, o IPTU, como um imposto sobre o patrimônio, cuja competência para a sua instituição é do município, conforme determina o artigo 156, inciso I da Constituição Federal e o artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN). Também, por força do artigo 147 da CF, é competente para instituir o IPTU, o Distrito Federal.

“A competência tributária é a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos” (CARRAZA, 2008. p. 491), ou seja, é a faculdade de editar leis que criem, em teoria, tributos. A lei deverá descrever legislativamente todos os elementos essenciais da norma jurídica tributária, suas hipóteses de incidência, sujeitos ativos e passivos,

¹³ Contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (artigo 34 do Código Tributário Nacional).

¹⁴ Fato imponible é o fato concreto, localizado no tempo e no espaço, acontecido efetivamente no universo fenomênico, que- por corresponder rigorosamente à descrição prévia, hipoteticamente formulada pela hipótese tributária legal – dá nascimento à obrigação tributária. Cada fato imponible determina o nascimento de uma obrigação tributária.

bases de cálculo e as alíquotas. Portanto, “criar tributos é legislar” (CARRAZA, 2008. p. 499).

A competência tributária não se confunde com a capacidade contributiva. Enquanto a primeira se refere à criação dos tributos, a segunda se refere ao direito de arrecadá-los.

O artigo 145 da Constituição Federal estabelece que:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos

Observe-se que a primeira parte do parágrafo primeiro do artigo 145 da CF expressa que:

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...]”. Significa dizer que “as pessoas devem pagar impostos na proporção de seus haveres, ou seja, de seus índices de riqueza” (CARRAZA, 2008. p. 87). Pode-se entender então que a capacidade contributiva é “a real possibilidade de diminuir patrimonialmente o contribuinte, sem destruir-se e perder a possibilidade de persistir gerando riqueza como lastro à tributação.” (ATALIBA, 1990. p.233)

O IPTU obedece ao princípio da capacidade contributiva, porque o proprietário de um imóvel cujo valor seja maior, “deve proporcionalmente ser mais tributado, por via de IPTU, do que o proprietário de imóvel mais modesto”, (CARRAZA, 2008. p. 108). Portanto, o IPTU apresenta uma progressividade em razão do valor do imóvel (artigo 156, § 1º, inc. I), e poderá ter alíquotas diferentes de acordo com a localização do imóvel, conforme determina o inciso II do mesmo artigo.

A natureza deste é pessoal porque leva em conta a capacidade contributiva do contribuinte, ou seja, “imposto é pessoal, pois incide sobre o direito de propriedade do contribuinte, medindo a sua capacidade econômica, como de resto predica a Constituição” (COELHO, 2006. p. 585).

A base de cálculo é o valor venal do imóvel, ou seja, o valor pelo qual o imóvel poderá ser negociado no mercado imobiliário, conforme estabelece o artigo 33 do CTN. O valor venal é calculado pela prefeitura do município.

Apresenta a característica de imposto real – incide sobre as coisas, uma riqueza ou uma situação ou um ato econômico, sem levar em conta a pessoa que possui a riqueza, a que se refere essa situação ou esse ato econômico – (ALVES, 1997), ou seja, é um imposto que “incide igualmente para todas as pessoas que realizam o fato imponible, não levando em consideração as condições pessoais do contribuinte” (CARRAZZA, 2008. p.108), do titular do domínio útil ou do possuidor, tendo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado na zona urbana do município (BARROS CARVALHO, 2008).

Como meio para se exigir que a propriedade cumpra a sua função social foi determinada a progressividade do IPTU.

A progressividade das alíquotas do IPTU, quando fiscal, é de existência obrigatória e “não depende da edição de qualquer Plano Diretor do município” (CARRAZZA, 2008. p. 110).

Existe outra progressividade, porém de caráter *extrafiscal*, responsável por diversas controvérsias, e que extrapola a simples arrecadação de receitas dos municípios. Esta extrafiscalidade poderá aumentar ou diminuir a alíquota e base de cálculo do tributo objetivando “induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa” (CARRAZZA, 2008. p. 109), mecanismo este instituído pelo legislador em nome do interesse coletivo.

A progressividade extrafiscal, e somente esta, depende da edição de Plano Diretor, indica uso mais adequado e localização do imóvel urbano, podendo variar de acordo com o coeficiente de aproveitamento do terreno, tipo de construção, dimensões, número de pavimentos da edificação. Coercitivamente visa à realização da Função Social da Propriedade Urbana e à proteção do tecido urbano.

Costuma-se denominar de extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia. (BALLEIRO, 2001. p. 576)

Ao prever a Função Social da Propriedade Urbana, a Constituição Federal “elegeu IPTU como um dos instrumentos para a realização deste princípio,

possibilitando a imposição de alíquotas progressivas, seja para atingir um fim fiscal, seja para atingir um fim extrafiscal (FERNANDES, 2005. p. 67).

Segundo o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, José Carlos Moreira Alves, a Função Social à qual se refere o artigo 182, § 2º da Constituição Federal não é a mesma a que a inscrita no artigo 156, § 1º, porque está localizada no campo tributário, objetivando realizar arrecadação de erário aos cofres públicos para aplicar uma política redistributiva de renda a fim de que se promova justiça social. E a primeira depende de Plano Diretor visando melhor organização da malha urbana, cujo caráter é sancionatório¹⁵.

Essa progressividade assentar-se-á, especificamente, no disposto no art. 156, §1º, da Constituição, certo que a 'função social' ali inscrita não é a mesma 'função social' do §2º do art. 182 da Constituição: a primeira, do art. 156, § 1º, independe do plano diretor, porque localizada no campo tributário e não está jungida ao reordenamento de áreas urbanas. (RE 153.771-0/MG, j. 20.11.96).

Portanto, a progressividade do IPTU Progressivo no Tempo “é instrumento de extrafiscalidade e não emana do princípio da capacidade contributiva (art.156, parágrafo 1º e art. 182, parágrafo 4º, da CF)” (TORRES, 2001. p. 83).

Muito embora o IPTU fiscal seja o principal instrumento de arrecadação tributária do município e ter a sua base de cálculo no valor venal do imóvel e não no valor de mercado, pela própria natureza é considerado um imposto difícil de ser cobrado.

A fixação da alíquota do IPTU sempre repercutirá, significativamente, no montante de arrecadação tributária e sempre será um instrumento de política tributária ligada ao desenvolvimento urbano, pois sempre servirá como instrumento de promoção do adequado nível de ocupação do solo e adensamento populacional (DALLARI, 2002. p.79).

O IPTU Progressivo no Tempo está mencionado no artigo 182, § 4º, II da CF/88 e no artigo 7º do Estatuto da Cidade e a sua aplicação requer certos cuidados por parte do município, pois “todos os instrumentos ou institutos tributários e financeiros de política tributária, ao serem aplicados, vão exigir um exame cuidadoso das circunstâncias no caso concreto” (DALLARI, 2002. p.80). Cabe ao ente federado inicialmente avaliar se realmente existe em seu território problemas decorrentes de

¹⁵ Recurso Extraordinário n.º 153.771 – 0/ MG, j. 20.11.96.

ocupação excessivamente dispersa e se o governo está preparado para aplicar um instrumento relativamente sofisticado de gestão (KIRZNER, 2003).

O município deve organizar argumentos e justificativas para propor a implantação do IPTU Progressivo no Tempo, aferindo “a legitimidade, a constitucionalidade, a legalidade, a economicidade e a moralidade da utilização deste instrumento o qual deverá ser objeto de aferição” diante de cada circunstância específica (DALLARI, 2002. p.80).

Além disso, para instituir o IPTU Progressivo no Tempo, é obrigatório que o município tenha elaborado o Plano Diretor, que deverá estar atualizado.

Um dos requisitos precípuos encontra-se na delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado considerando a existência de infraestrutura e de demanda para a utilização, mencionando, diagnosticando o problema, evidenciando-o em mapas ou fotos aéreas.

Ainda, deverá quantificar por meio de planilhas, mapear e identificar no cadastro imobiliário os imóveis de propriedade privada caracterizados como lotes vagos ou glebas. Terá que verificar se não constituem endereço de atividade para a qual foi expedida licença de funcionamento, além de verificar efetivamente a retenção dos terrenos que supostamente estejam em descumprimento com a Função Social da Propriedade Urbana, e se a retenção de tais terrenos apresenta diminuição ao longo do tempo. (KIRZNER, 2003).

Outro fator importante é a existência de Lei Específica Municipal. Caso o município não a elabore, ou não aprove, a sua inexistência conduzirá à ineficácia sintática da norma. É indispensável a elaboração da regra matriz de incidência estabelecendo o critério quantitativo, base de cálculo e alíquotas progressivas com a finalidade de regular a progressividade. Os critérios de progressividade deverão ser publicados noventa dias antes do exercício fiscal, sob pena de violar o princípio da anterioridade nonagesimal estabelecido no artigo 150, inciso III, alínea “c” da Constituição Federal (BARBOSA, 2007. p. 154).

Também é fundamental que exista uma definição dos imóveis a que o IPTU Progressivo no Tempo irá se aplicar. Os órgãos competentes deverão providenciar legislação municipal que individualize os imóveis que não cumprem as diretrizes urbanísticas previstas (FERNANDES, 2005. p. 398).

Para tanto, é necessário que se proceda a uma avaliação da dinâmica de crescimento da cidade e da legislação urbanística em vigor, com particular atenção

ao coeficiente máximo de aproveitamento fixado para cada zona e à respectiva justificativa. Além disso, deve o município identificar as áreas urbanizadas e seu padrão de expansão e ocupação com as eventuais restrições ao adensamento que possam ser decorrentes dos requisitos para qualidade ambiental, possibilitando a delimitação dos setores de área urbana legal “em que os imóveis desocupados ou subutilizados estarão sujeitos ao aproveitamento compulsório. A fase seguinte é a identificação dos imóveis específicos cujos proprietários serão notificados. Parece lógico dar prioridade aos imóveis claramente sem uso”. (KIRZNER, 2003).

Se verificado o descumprimento das obrigações pelo particular, a Prefeitura do município deverá notificar o particular, cuja notificação deverá devidamente averbada no registro de imóveis, que fixe prazo e condições ao particular para que cumpra as obrigações estatuídas na lei municipal específica. Em não se encontrando o proprietário, após três tentativas infrutíferas, poderá se proceder à notificação por edital, conforme determina o art. 5º do Estatuto da Cidade:

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

1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

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

3º A notificação far-se-á:

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

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

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

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

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

Em qualquer um dos casos, uma vez notificado inicia-se o prazo para o cumprimento do determinado em lei. Caso o proprietário cumpra com a

determinação legal, perde-se o objeto e não mais ficará sujeito à aplicação deste tributo. Em caso contrário poderá a Prefeitura dar início à cobrança aplicando o aumento gradual da alíquota do imposto. Este aumento poderá dobrar seu valor de um ano para outro, mas não poderá exceder o dobro a do ano em que se deu o descumprimento, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento do valor venal do imóvel. Decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo, e não tendo cumprido com a obrigação determinada, o município poderá desapropriar o imóvel, mediante o pagamento com títulos da dívida pública. O cálculo dos parâmetros para a desapropriação terá como base o valor venal da propriedade, que serviu de base para o cálculo do IPTU cobrado até então. Caso o município não tiver interesse na desapropriação, a Prefeitura poderá continuar cobrando o IPTU com base no valor máximo da alíquota máxima de quinze por cento até o cumprimento da obrigação pelo proprietário (FRANZESE, 2005).

As normas tributárias apresentam uma interpretação profunda e muitas vezes difícil tanto quanto de ordem constitucional como infraconstitucional. De fato, um ponto controvertido juridicamente é o que diz respeito à constitucionalidade e legalidade do IPTU Progressivo no Tempo, o que deu ensejo a muitas ações judiciais contra os municípios.

Foi trazida aos municípios a possibilidade de tributar a propriedade predial e territorial de forma extrafiscal, além da arrecadação segundo a capacidade contributiva de cada contribuinte. A progressividade fiscal está disposta nos incisos I e II do § 1º e *caput* do art. 156 da CF/88. Porém o seu o texto original assim dispunha:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

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;

§ 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 Urbana.

Quanto à progressividade no IPTU, tem-se que o referido imposto poderá ser aumentado progressivamente quanto maior for a riqueza alvo da tributação; assim, quanto maior a riqueza a ser tributada, maior será a alíquota que incidirá sobre ela. Esta progressividade é estabelecida na alíquota na medida em que o contribuinte demonstra ter maior capacidade contributiva. E não se confunde com a proporcionalidade. A progressividade do princípio da capacidade contributiva está regulada no artigo 145 da CF, que assim determina:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(omissis)

*§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão **caráter pessoal** e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (grifos meus).*

Essa progressividade adota alíquotas variáveis e proporcionais à base de cálculo. Portanto, é uma progressividade fiscal e de existência obrigatória. (CARRAZZA, 2008. p.109). Porém a progressividade que está inserta no artigo 182 § 4º, inciso II, que é facultativa, também é temporal. Esta temporalidade confere **limitações** ao poder de tributar.

Além disso, é uma pena imposta ao proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e que se nega a dar adequado aproveitamento ao imóvel em conformidade ao que estabelece o Plano Diretor.

Por conta do texto do art. 156 inciso I, II § 1º e em decorrência da atribuição do art. 145 § 1º, originaram-se controvérsias. Tais controvérsias giram em torno da constitucionalidade e legalidade acerca de a progressividade ser aplicada a imposto cujo caráter seja real. Em razão desses fatos, o Supremo Tribunal Federal definiu os limites constitucionais em relação à progressividade do IPTU no nº 153.771-0-MG (julgado pelo Plenário do STF em 20.11.1996, nove votos a um, com acórdão publicado no DJU, Seção 1, em 05.09.1997 e na LEX-STF, vol. 229, pp. 177-219) (OLMO, 2002).

Diante de tais divergências promoveu-se a alteração do texto Constitucional pela Emenda Constitucional 29/2000.

O quadro a seguir apresenta as distinções do texto do § 1º artigo 156 da CF/88, em sua redação original, e a nova redação, do mesmo § 1º, após a alteração

promovida pela Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000. A alteração possibilitou a diferenciação das alíquotas de imóveis que possam apresentar as condições que preencham os conceitos de vazios urbanos e que estejam qualificados pelo município como áreas de interesse público, podendo estar sujeitas à atribuição da progressividade extrafiscal devido ao descumprimento da Função Social da Propriedade Urbana.

Caput e Incisos do Artigo 156 da CRFB/88	
Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:	
I – propriedade predial e territorial urbana;	
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;	
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II, definidos em lei complementar.	
Redação Original	Nova Redação pela EC nº 29/00
§ 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 Urbana.	§ 1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Quadro 2 – Distinções entre a redação original e a nova redação do § 1º do artigo 156 da CF/88.

Fonte: Elaboração da Autora

Embora haja uma preocupação em evitar que o IPTU Progressivo no Tempo seja utilizado como instrumento de confisco, para Roque Antonio Carrazza, o art. 7º do Estatuto da Cidade “é inconstitucional, por haver se internado na seara própria das normas gerais em matéria de legislação tributária (art. 146 da CF). [...] ao invés de tratar simplesmente de questões urbanísticas, a lei federal “ditou” regras tributárias aos municípios, desbordando de seu campo de atuação.” (CARRAZZA, 2008 p. 115).

A partir da vigência da Emenda Constitucional nº29 de 13 de dezembro 2000 o município poderá instituir alíquotas diferentes para estimular ou desestimular usos imobiliários sem ferir o princípio da igualdade tributária (OLMO, 2002). Mas “não redefiniu em detrimento do contribuinte, o alcance do IPTU, hipótese em que se

poderia cogitar de inconstitucionalidade por ofensa a *cláusula pétrea*.” (CARRAZZA, 2008 p. 115).

Ainda, mesmo que os municípios elaborem a leis municipais e optem por inserir o IPTU Progressivo no Tempo com base na EC 29/2000 e não criem a Lei do Plano Diretor, eles incorrerão ao mesmo tempo em ilegalidade e inconstitucionalidade, podendo tais instrumentos conter vícios jurídicos.

Algumas limitações que normalmente causam discussões polêmicas dificultam a aplicação do instituto IPTU Progressivo no Tempo, dentre elas pode-se elencar o fato de o município não identificar as áreas que estarão sujeitas à aplicação deste instituto. Além disso, o Estatuto da Cidade não esclarece a definição ou mesmo um conceito do que se entende por “imóveis subutilizados”. Questiona-se até que ponto uma área pode ser considerada subutilizada. Também não estabelece claramente o que é um imóvel “não ocupado” ou um imóvel “não utilizado”. Existem significados diferentes para cada uma destas expressões?

Esses questionamentos podem diminuir significativamente o impacto do IPTU Progressivo como instrumento de controle do exercício da função social da sociedade dos imóveis urbanos.

Além das dificuldades já apontadas, tem se revelado como limitação a falta de vontade política para a implementação e aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo. Como já mencionado, existe uma forte indagação a respeito de: “*Qual prefeito se exporia a passar pelo desgaste político que esse instrumento representa?*”.

Outra limitação de ordem prática reside na parte processual da aplicabilidade deste instituto normativo, porque, após passar por todos os trâmites processuais, ao final o município poderá ou não desapropriar o bem, sem estar obrigado a ter uma finalidade ou um motivo para dar uma destinação ao imóvel desapropriado. Neste aspecto, o instituto da desapropriação apresenta-se menos demorado, além de estabelecer qual a finalidade e o motivo da desapropriação do bem.

O IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento normativo que visa impelir o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana. Ou seja, é um instrumento que busca inibir e coibir o uso inadequado da propriedade, permitindo que o Poder Público exija uma obrigação de fazer por parte do proprietário sob pena de se instituir uma tributação progressiva regulada dentro de limites estabelecidos

em lei. Mesmo assim, “ainda existem municípios que sequer possuem Plano Diretor, sendo que muitos dos que possuem não estão exigindo o seu cumprimento dos proprietários, como é o caso do IPTU progressivo” (BESSA, OLIVEIRA. p.15). “Tornou-se apenas um meio para aumento das arrecadações Municipais, ficando no esquecimento os objetivos constitucionais de dar à propriedade urbana função social” (BARBOSA, p.70).

O quadro a seguir foi elaborado para sintetizar as distinções entre as duas espécies de IPTU. A primeira coluna trata do que se chama de IPTU fiscal, ou seja, aquele tributo cuja finalidade é precipuamente arrecadatória. Significa dizer que “a sua cobrança não visa senão a arrecadação de recursos financeiros para os cofres públicos e objetiva a sustentação de cargos que são próprios do órgão central da administração (FANUCCHI, 1975. p. 55–56).” Na segunda coluna tem-se o que se chama de IPTU Progressivo no Tempo, cujo caráter é extrafiscal, ou seja, aquele tributo que tem como objetivo ordenar a propriedade de acordo com a função social.

IPTU	IPTU Progressivo no Tempo
Tributo Pessoal	Tributo Impessoal (RE 153.771 MG.)
Tributo real	Tributo real
Caráter fiscal	Caráter extrafiscal
Artigo 156 § 1º inc. I	Artigo 182, 4º, inc. II CF.
Não depende da edição de Plano Diretor	Depende da edição de Plano Diretor
Função Social	Incentivar ao cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana e tutelar o ambiente artificial urbano
Progressividade no Espaço	Progressividade no Tempo
Localizado no campo tributário	Localizado para o reordenamento do tecido urbano
Apoia-se no valor venal do imóvel	Apoia-se na superfície, na destinação do gabarito ou número de pavimentos
Fato gerador: PROPRIEDADE	Fato gerador: imóveis qualificados pela NÃO UTILIZAÇÃO, SUBUTILIZAÇÃO OU NÃO EDIFICAÇÃO nos termos do Plano Diretor Urbano
Obrigatório	Facultativo
Instrumento arrecadatário tributário	Instrumento coator, sancionatório e punitivo
Aplicabilidade vinculada apenas à lei municipal	Aplicabilidade vinculada à lei federal (ordinária) que remete para uma lei específica
Obrigação principal: DAR	Obriga�o principal: FAZER

QUADRO 3: Distinções entre as duas espécies de IPTU

Fonte: Elaboração da Autora

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS: POLÍTICA URBANA, ESTATUTO DA CIDADE E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O período de 1964 a 1984 esteve moldado por concepções tecnocráticas e modernistas (DRAIBE, 2002 p. 5-6). Tais concepções refletiram-se também na elaboração dos planos diretores, os quais eram desenvolvidos, muitas vezes, distantes das reais necessidades que os municípios careciam. Aqueles planos foram marcados por privilegiar exaustivamente os componentes físicos relegando “a um segundo plano elementos essenciais à projeção de configurações espaciais” o que dificultou a formulação de políticas públicas eficazes (AJARA, 1993. p. 166). Caracterizavam-se por estarem impregnados pela racionalidade da modernidade; fundamentados nos moldes capitalistas, simplificavam a cidade, dividindo-as em zonas com características pré-definidas e facilmente compreendidas nas regras do zoneamento – “*zoning*” (PEREIRA, 2002. p.128.). Pode-se entender o zoneamento como “a divisão do território em parcelas nas quais autorizam determinadas atividades ou se interdita, de modo absoluto ou parcial, o exercício de outras atividades” (SÉGUIN, 2005.p.144).

A técnica do zoneamento pode ser compreendida como um mecanismo que visava estabelecer normas cuja finalidade era estabilizar as características de determinadas áreas para garantir investimentos mediante a definição antecipada de uso e densidade das áreas nas quais se pretendia investir futuramente. “O zoneamento funcionaria, portanto, como um mecanismo capaz de controlar conflitos presentes no processo de produção do espaço urbano, fazendo como que o processo passasse a funcionar de modo ordenado” (MANCUSO, 1980 p. 333).

Embora as aplicações das técnicas de zoneamento objetivassem melhorar as condições de vida urbana, constataram-se faticamente, como resultado, segregações sociais do espaço urbano.

Além disso, muitos destes planos foram mal elaborados e viraram “arquivo morto” ante o insucesso de suas propostas e “para alguns urbanistas, o planejamento da década de 70 constituiu um conjunto de planos, instrumentos e legislações que têm a cidade e os cidadãos como objetos e não como sujeitos da política” (SÉGUIN, 2005. p. 68). A autora lembra ainda que a Carta de Atenas tem um posicionamento antropocêntrico, e por esta razão o Plano Diretor, como

instrumento precípua da política de desenvolvimento e expansão urbana, deveria preocupar-se com o atendimento às carências essenciais do ser humano.

A partir da década de 1970, por meio das Leis Orgânicas dos municípios, a institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações municipais. Estas leis, em geral, não expressavam o plano diretor, mas os municípios eram obrigados a elaborar planos de desenvolvimento (SAULE, 1997).

Por derradeiro, os planos diretores elaborados caracterizavam-se pela “valorização do ordenamento físico-territorial, pela elaboração de legislações urbanas básicas, por tratarem exclusivamente a área urbana do município e pelo seu caráter tecnocrático, sem envolvimento da população ou das equipes das prefeituras locais (ULTRAMARI; REZENDE, 2008. p.724).” Este modelo tecnocrático fundamentado no modelo ideal de cidade se enfraquece diante das novas concepções democráticas.

Com a finalidade de alcançar um desenvolvimento urbano equilibrado e universalizado que pudesse proporcionar condições adequadas para garantir o direito à moradia digna inserida num ambiente saudável para todos os cidadãos brasileiros, “é necessário que a cidade tenha um planejamento que incorpore todos os setores sociais, econômicos e políticos que compõe o meio urbano” (ROLNIK; PINHEIRO, 2005).

As concepções democráticas de direito sofreram um avanço e ao final da década de 1980 foi promulgada a atual Constituição Federal, em que se cristalizam princípios importantes para a “reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais” (DRAIBE, 2002 p. 6-7). Concomitantemente a política urbana, sendo considerada “não apenas o marco da redemocratização brasileira, mas também da instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local” (QUEIROZ RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2005. p.88). Esta reestruturação do nosso sistema não ocorreu isoladamente na seara das políticas sociais, mas sim nas políticas públicas de modo geral. O texto constitucional trouxe sob o seu manto a descentralização político-administrativa, a municipalização e a efetiva participação social na gestão das políticas públicas.

Pode-se entender por descentralização a transferência da execução de um serviço público para terceiros sem confundir com a Administração direta, ou seja, é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Sob o

ponto de vista político e administrativo, a descentralização política ocorre quando é distribuída a competência de uma para outra pessoa física ou jurídica. Pressupõe a existência de, pelo menos, duas pessoas entre as quais se repartem as competências (DI PIETRO, 2009. p. 361).

No Brasil, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal detêm competência legislativa própria que não decorre da União e nem a ela se subordina, encontrando fundamento na própria Constituição. No texto constitucional encontra-se a distinção destas competências. As competências administrativas cabem à União e as legislativas aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Além disso, aos Estados cabem as competências residuais do artigo 25, § 1º (FIGUEIREDO, 2003. p. 342).

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Aqui é importante salientar que “o direito urbanístico veio a ser tratado como disciplina jurídica pelo art. 24 da Constituição Federal, que conferiu expressamente à União competência para editar suas normas gerais - inciso I, c/c o § 1º, deixando aos Estados a competência suplementar – §2º, existente também em favor dos municípios – art. 30, II– (SUNDFELD, 2003. p. 48).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

§ 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (grifos nossos).

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30. Compete aos Municípios:

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Verifica-se, portanto, que a Constituição confere ao direito urbanístico servir a implementação da política de desenvolvimento urbano, a qual tem a finalidade de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme determina o artigo 182 da CF.

Já, nas relações intergovernamentais do Estado brasileiro durante o regime militar – 1964 a 1985 – caracterizavam-se mais próximas do Estado unitário

do que propriamente das federações. Constatou-se naquele período que cerca de 150 cidades de médio e grande porte, bem como as capitais, tiveram seus prefeitos destituídos de base própria de autonomia política, tendo sido selecionados por eleições indiretas. Além de deterem escassa autonomia fiscal, ainda foram concentrados os principais tributos nas mãos do governo federal (ARRETCHE, 1999).

A década de 1980 é marcada pela retomada das eleições diretas, recuperando, assim, a democratização e as bases do Estado Federativo.

A forma de organização das unidades federativas decorre do sistema político federalista. O federalismo teve a sua origem com o nascimento dos Estados Unidos da América do Norte, com a Constituição de 1787. Transformaram-se as antigas colônias em Estados-membros, os quais eram dotados de poderes auto-organizatórios e competências próprias (FERNANDES, 2005. p. 89).

Distintamente do federalismo norte-americano, o federalismo brasileiro – implantando o Estado Federal pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 (FERNANDES, 2005. p. 90) – caracteriza-se pela sua forma artificial, ou seja, primeiro foi criado o Estado Central (União) e depois as unidades federativas (Estados-membros), portanto é um federalismo por segregação. Também dualista, porque os dois governos são independentes e soberanos conferindo aos Estados-membros grande autonomia. Além disso, a estrutura federativa brasileira apresenta-se como atípica porque prevê que os Municípios e o Distrito Federal integram a Federação, muito embora os municípios não possuam representação no Senado Federal e nem Poder Judiciário próprio, e por este motivo alguns juristas defendam que o município é apenas um ente autônomo e não ente federativo.

A repartição federativa determinou às suas unidades quatro espécies de autonomia: política, financeira, legislativa e administrativa (DI SARNO, 2003. p. 62), conforme determina o artigo 18¹⁶ da Constituição Federal. Esta autonomia fundamentada nos princípios da descentralização possibilita o estabelecimento de mecanismos de governança democrática, permitindo a participação social na gestão municipal.

¹⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais e do Distrito Federal permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda. (ARRETCHE, 1999.).

As espécies de autonomia “são norteadas pelo princípio da predominância do interesse, sendo que a União tem interesse geral; os Estados-membros, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local; e o Município, interesse local” (DI SARNO, 2003. p. 62).

Uma vez que os governos locais podem instituir o seu próprio conjunto de ações formuladas, podem tais conjuntos “se desdobrarem em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando então, submetidas aos sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUZA, 2006. p. 26). Para colocar em ação os planos, programas, projetos etc. são necessários instrumentos. Para tanto, Eduardo Appio esclarece que:

As políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos (APPIO, 2005.p.136).

Políticas públicas não se resumem em um só conceito. Podem ser entendidas como ações, programas ou mesmo projetos cuja intervenção será estatal; e poderão ser realizadas a partir de ações do Estado, sistematizadas, voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre o Estado e a sociedade (DIAS, 2003. p. 121).

No conceito de Samira Kauchakje:

Políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm por objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e também do setor privado para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas busca uma definição para o que sejam Políticas Públicas. (KAUCHAKJE, 2007. p.61).

Sucintamente podem ser compreendidas como “um conjunto de ações e omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais” (SILVA, M.O. 2001.p. 37). Ou ainda, “formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HÖFLING, 2001, p. 31) como o “Estado em ação” (GOBERT, MULLER, 2007), em que um conjunto de diretrizes atua como “instrumentos de ação do governo a serem desenvolvidas em programas, projetos e serviços que são do interesse da sociedade”, respeitando os artigos constitucionais. (KAUCHAKJE, 2007. p.17).

Segundo Eduardo Appio, no Brasil existem duas espécies de políticas: “as políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, por meio da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos” (APPIO, 2005.p.136).

Assim observa-se que “toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade” (SILVA, M.O. 2001.p. 37), podendo ser consideradas como desenho/arquitetura planejada dos direitos garantidos em lei. (KAUCHAKJE, 2007. p.17). É por meio das políticas públicas que o Estado pode decidir agir ou não como instrumento governamental intervindo nas relações sociais em prol do interesse comum.

Essas “ações que conjugam proteção e direitos estão centradas na legislação e nas políticas sociais cuja competência é do Estado”. (KAUCHAKJE; ULTRAMARI, 1999. p. 67). Porém, mesmo sendo, as políticas públicas “de competência do Estado, não são decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas (RAICHELIS, 2004.p. 7)”. As políticas públicas promovem o caminho, o mecanismo, entre o que determina a legislação facultativa e a efetiva aplicabilidade das normas. Asseguram, dentre outras, a garantia do direito dos cidadãos na participação democrática, almejando o pleno desenvolvimento urbano alicerçado sobre os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana salvaguardando o bem-estar de seus habitantes.

A definição de políticas públicas revela-se complexa e requer um estudo pormenorizado e exaustivo. Por este motivo, enfatiza-se que a presente dissertação não tem como objetivo principal desenvolver alguma conceituação própria, tampouco

definições acerca de conceitos de políticas públicas. Para tanto, emprestou a conceituação de diversos autores, com o objetivo de apenas esclarecer do que se trata para que se possa abordar a Política Urbana a que se referem os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Com fundamento no que foi explicitado acima, pode-se concluir que a Política Urbana é uma política pública cuja natureza é social, sendo o direito urbanístico uma “função pública”, então do urbanismo, pressupondo finalidades coletivas e atuação positiva do Poder Público, a quem cabe fixar e executar uma política pública, qual seja, a própria Política Urbana (SUNDFELD, 2003. p. 49).

A Política Urbana encontra-se no Capítulo II da CF, consubstanciada em linhas gerais. É neste capítulo que se consagrou normativamente a técnica do planejamento urbano, qualificando o plano diretor como principal instrumento e sendo eleito o caminho de implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, *caput* e § 1º). O *caput* do art. 182 guarda claramente a importância da política de desenvolvimento urbano, e que deverá ser executada pelos municípios.

A primeira Constituição Brasileira, denominada pelo então presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães, como a “Constituição Cidadã”, que menciona a expressão Plano Diretor é a de 1988, conferindo um espaço significativo para a matéria tendo como finalidade precípua ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, ou seja, sua natureza, como política pública, é social. Incluiu também mecanismos de democracia direta e participativa destinados a formular políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Como lei, o Plano Diretor poderá ser alterado de acordo com a necessidade e a satisfação do interesse público. E aqui, encontra-se mais uma novidade do Estatuto da Cidade, que determina, conforme o artigo 40 § 3º.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O Plano Diretor passou a ser de adoção obrigatória nas cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º); foi estabelecido como instrumento básico da

política urbana com a finalidade de garantir o pleno desenvolvimento do tecido urbano, calcado nos princípios das funções sociais da propriedade, assegurando o bem-estar de seus habitantes.

O Plano Diretor tanto institui a Função Social da Propriedade Urbana, como a define (art.182, § 2º), admitindo a adoção de instrumentos persuasivos de aplicação de política urbana apenas em áreas demarcadas no Plano Diretor – art. 182, § 4º– (CÂMARA, 2002. p. 306).

Embora a Constituição Cidadã, distintamente das experiências da década de 1970, contemple a possibilidade de conquistas das garantias para a participação democrática, é necessário salientar que, no decorrer dos vinte anos que se passaram, estas conquistas foram verificadas no campo da institucionalidade jurídico-constitucional, efetivadas parcial ou mesmo ineficazmente diante da realidade fática (KAUCHAKJE, 2005).

Verifica-se, empiricamente, a existência de uma falta de conhecimento por parte da população em geral, mas também por parte de pessoas que deveriam ter um conhecimento mais aprofundado daquilo que lhes pertence como direito. Este desconhecimento se revela “inclusive, nos mecanismos e espaços de participação social garantidos institucionalmente. As políticas públicas brasileiras desempenham de forma insuficiente a mediação na relação entre Estado e sociedade”. (KAUCHAKJE; ULTRAMARI, 1999. p. 64).

O conjunto normativo sozinho não resolve os problemas político-sociais que se instauram no tecido urbano. E estes problemas nem sempre são problemas de direito, mas problemas do poder.

Portanto, cabe questionar os instrumentos e mecanismos de participação e as organizações da sociedade civil envolvidas em programas e projetos públicos, se esses arranjos de gestão e conquistas sociais não estiverem conjugados ao planejamento de ações de organização social do Estado” (KAUCHAKJE; ULTRAMARI, 1999. p. 68).

É necessário que haja não apenas reflexões acerca dos problemas constatados, ou apenas normas escritas as quais “não tem valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social”, não se limitando em redigir e assinar uma folha de papel (LASSALE, 1933). Mas diagnosticar e apontar as reais carências e necessidades de cada localidade municipal, aliados a uma estratégia de gestão pública, objetivando solucionar os

seus próprios problemas desenvolvendo uma forma de governança local efetivamente eficaz.

Resultado de intensas discussões e debates que se desenvolveram ao longo de quase uma década, buscando a criação de princípios e diretrizes que permitem a elaboração e desenvolvimento de uma política urbana, a Lei n.º 10.257/2001 compõe um conjunto de normas, ou seja, é uma consolidação de normas jurídicas que estabelecem vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos.

Essa Lei Federal dispõe de vários princípios e instrumentos que podem permitir aos governos locais a adoção de políticas regulatórias, redistributivas que podem proporcionar uma reforma urbana, considerada por autores como Queiroz Ribeiro a versão latino-americana da proposta de Henri Lefèbvre. Com efeito:

O potencial reformador deste novo marco institucional de gestão das cidades pode ser sintetizado no princípio estabelecido na Constituição Federal e reafirmado no Estudo da Cidade segundo o qual a política urbana deve se orientar pela da função social da cidade e da propriedade. (QUEIROZ RIBEIRO, 2004).

O Estatuto da Cidade pode ser compreendido como “um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana – e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas” (ROLNIK, 2001.p.21). Um dos princípios norteadores é o princípio da Função Social da Propriedade Urbana.

O princípio da Função Social da Propriedade Urbana é citado em diversos artigos da Constituição Brasileira, art. 156, § 1º, art.170, inc.III; art.182 *caput*, art.184 *caput*, art.185, parágrafo único, e art.186, enfatizando a importância do uso adequado da propriedade. Mas está textualmente consagrado em seu art. 5º, inciso XXIII, que expressa que: “a propriedade atenderá a sua função social”.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

Tem por objetivo fazer com que a propriedade urbana cumpra com a sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182 § 2º da CF).

Ideologicamente, a “Função Social da Propriedade Urbana” objetiva o aspecto dinâmico da propriedade, ou seja, qual é o papel que a propriedade desempenha na sociedade. Deve demonstrar claramente que a supremacia do capital sobre o trabalho sirva de instrumento para uma sociedade mais justa e igualitária, demonstrando estar em conformidade com os princípios ideológicos do Estado Social.

O Estatuto da Cidade apresenta instrumentos normativos urbanísticos que visam promover uma interação entre a regulação urbana e o mercado imobiliário. Disponibiliza dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos que estejam inseridos na malha urbana, sujeitando os proprietários destas áreas (ROLNIK, 2007) – vazias, subutilizadas, desocupadas ou não ocupadas – às consequências pelo não cumprimento de obrigações estabelecidas pela Lei do Plano Diretor.

Dessa maneira, o município poderá proceder à aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Este imposto tem natureza extrafiscal e poderá ser aplicado mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Este prazo é dado ao proprietário para que venha a cumprir com a obrigação determinada no Plano Diretor. Caso o proprietário não cumpra com a obrigação determinada, o município manterá a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo majorando a alíquota até que se cumpra com a obrigação (art. 7.º, *caput* e parágrafo 1.º e 2.º da Lei n.º 10.257/01).

A progressividade do IPTU Progressivo no Tempo difere da progressividade do IPTU tributário, porque a primeira depende do Plano Diretor visando melhor organização da malha urbana e seu caráter é sancionatório. A segunda localiza-se no campo tributário e tem por objetivo realizar a arrecadação de erário aos cofres públicos.

Esse instrumento urbanístico tributário, IPTU Progressivo no Tempo, não tem finalidade precípua arrecadatória, e sim visa, coercitivamente, à realização da Função Social da Propriedade Urbana e à proteção do tecido urbano, induzindo os contribuintes “a fazer ou deixar de fazer alguma coisa” (CARRAZZA, 2008. p. 109), ou seja, o objetivo deste instrumento é dar a oportunidade ao Poder Público de moldar e manter o tecido urbano com uma organização espacial que respeite as suas dinâmicas sociais, econômicas, culturais e políticas, proporcionando aos cidadãos “à garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à

terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Art. 2º, II do Estatuto da Cidade). Portanto, foi facultada aos municípios a cobrança de dois tipos de IPTUs progressivos: o primeiro com fundamento no artigo 156, puramente fiscal (progressivo no espaço), e o segundo respaldado pelo artigo 182, sancionatório (progressivo no tempo), ambos da Constituição Federal.

Pode-se entender que o IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento de Política Pública, especificamente Política Urbana, cuja aplicação deverá ser cautelosa para que não seja utilizado como mero meio confiscatório, consagrando-se como instrumento de Política Social, salvaguardando a própria cidadania e o caráter social do meio urbano.

A verdadeira ciência — nunca será demais lembrá-lo — não é mais do que essa clareza de pensamento que, sem tirar a suposição de alguma coisa preestabelecida, vai dimanando de si mesma, passo a passo, todas as suas conseqüências, impondo-se com a força coercitiva da inteligência àquele que acompanha atentamente seu desenvolvimento (LASSALE, 1933).

A expectativa de um impacto positivo depositada no Estatuto da Cidade, como solucionador de todos os males que atingem o espaço urbano, tornou-se discutível.

Verifica-se que “não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil [...] (MARICATO, 2000.p.147) e sim que muitos direitos são muito mais figuras de retórica que presença do cotidiano, existindo uma naturalização das injustiças sociais, em que a pobreza e a miséria parecem fazer parte da paisagem (KAUCHAKJE, 2005).

Mais, embora exista uma legislação nacional voltada para o atendimento em diversas searas do direito, paradoxalmente, muitos desses instrumentos jurídicos apresentam dificuldades de aplicabilidade permanecendo, muitas vezes, em mera ineficácia.

Finalmente, mesmo que se trate de um instituto cujo procedimento ainda apresente-se complexo e nebuloso, e por vezes desconhecido, não se pode negar que a instrumentalidade para a realização de uma Política Urbana – entendida como

política pública e social – resta no desestímulo para a concretização da sua efetiva aplicabilidade

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Zanza daqui
Zanza pra acolá
Fim de feira, periferia afora
A cidade não mora mais em mim
Assentamento
Chico Buarque de Hollanda

Este trabalho está inserido na linha de pesquisa Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais do grupo de pesquisa em Gestão Urbana (PPGTU) da PUCPR, cujo mestrado multidisciplinar encontra-se contido na área de Planejamento Urbano e Regional (CAPES).

A pesquisa, na definição de Gil (1991, p.8),

[...] é um procedimento racional e sistemático que tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema.

A metodologia desta pesquisa tem por objetivo apresentar a análise do instrumento jurídico tributário do IPTU Progressivo no Tempo estabelecido no Estatuto de Cidade.

Foram analisados os documentos, Volumes de Diagnósticos e Leis dos Planos Diretores dos municípios de Araucária, Campo Largo, Colombo, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais, a fim de verificar se nestes municípios as Leis dos Planos Diretores contemplam o instrumento jurídico tributário, IPTU Progressivo no Tempo e se houve a sua efetiva aplicabilidade.

Existem várias formas de se classificar uma pesquisa. Estas classificações não são estanques; assim, uma pesquisa pode ter várias classificações. Segundo a classificação de SILVA, MENEZES (2005. p. 20), quanto à sua **natureza**, esta pesquisa classifica-se como **aplicada** por ter o objetivo de “gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigem-se à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais”.

Quanto aos seus **objetivos**, classifica-se como **exploratória**, porque visa

[...] proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso (GIL, 1991).

Ainda segundo GIL (1991), quanto aos **procedimentos técnicos**, classifica-se como pesquisa **bibliográfica**, porque “quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos”. Em parte, também se classifica como **telematizada**¹⁷, porque também foram utilizados documentos disponibilizados em sítios da internet (RICHARDSON, 1994). Também é **documental**, por ter sido elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico ou que possam ser reexaminados, a fim de que se possa elaborar interpretação nova ou complementar. É também classificada como **estudo de caso**, porque “envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 1991).

A pesquisa obedeceu “critérios de coerência, consistência, originalidade e objetivação e para o seu desenvolvimento, pautando-se em três fases básicas” (SILVA, MENEZES, 2005. p. 22). A primeira foi a fase **decisória**, a qual se referiu à escolha do tema, à sua definição e a delimitação do problema¹⁸.

Em sua **fase construtiva** (SILVA, MENEZES, 2005. p. 22), foi elaborado como plano de pesquisa, ou seja, um conjunto de fases¹⁹ nas quais foram descritos os respectivos passos, os procedimentos e os métodos utilizados para alcançar as respostas ao problema identificado.

Para Gil (1999, p.42),

[...] a pesquisa tem um caráter pragmático, é um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

Quanto à **fase redacional** (SILVA, MENEZES, 2005. p. 22), as ideias foram organizadas de forma sistematizada obedecendo às formalidades requeridas pela Academia.

¹⁷ Pesquisa telematizada busca informações em meios que combinam o uso do computador e as telecomunicações (RICHARDSON, 1994).

¹⁸ Esta fase, decisória, está elucidada no décimo primeiro parágrafo do item 1.1 desta pesquisa.

3.1 MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

Para avaliar a presença do instituto IPTU Progressivo no Tempo nas Leis que instituíram os Planos Diretores dos municípios selecionados, foi escolhida a pesquisa **documental**, pois foram utilizados como documentos as Leis dos Planos Diretores.

De acordo com GIL (1991), “o estudo de caso caracteriza-se por grande flexibilidade e pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas”. Para Yin (2001, p.1), “um estudo de caso permite uma investigação para manter a holística e as características significativas de eventos da vida real”. Para esse autor, “o estudo de caso é usado em muitas áreas, incluindo pesquisas de planejamento de cidades, regionais e estudo de planos” como uma estratégia de pesquisa. Como objetos de pesquisa selecionaram-se os municípios que apresentaram população superior a cem mil habitantes, taxa de crescimento e urbanização diferenciadas. A metodologia aplicada como estratégia de pesquisa é o **estudo de caso**.

Assim, com fundamento nos conceitos estabelecidos por Gil, Silva e Menezes e Yin, foi utilizada a leitura exploratória, que tem como principal finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 1991), buscando criar maior familiaridade com o tema, aproximando-se do fenômeno e explorando-o. Portanto, após esta análise, foi possível verificar se os documentos selecionados contemplam ou não o instrumento jurídico tributário em questão.

Nos documentos dos municípios analisados que contemplam o instrumento IPTU Progressivo no Tempo, foi realizada uma **pesquisa exploratória**. Para se obter informações sobre as razões da aplicabilidade ou não aplicabilidade instrumento analisado – IPTU Progressivo no Tempo – foi escolhida a **entrevista** como técnica, uma vez que esta representa um dos instrumentos básicos para a coleta de dados. (MARCONI; LAKATOS, 2007). O objetivo foi a obtenção de informações importantes nas experiências das pessoas que trabalham nas

¹⁹ O conjunto de fases e passos correspondente à fase construtiva está descrito no item 3.2 desta pesquisa.

prefeituras dos municípios selecionados quanto à aplicação do instrumento jurídico tributário, objeto da presente pesquisa.

As entrevistas realizadas foram estruturadas e padronizadas, e seguiram um roteiro pré-estabelecido (MARCONI; LAKATOS, 2007). Este roteiro apresentou-se como questionário e foi dividido em três partes: a primeira constando da identificação do município, nome do respondente, cargo ou função.

A segunda parte constou de uma questão dirigida, ou seja, com uma pergunta cuja resposta é sim ou não. E a terceira parte constou de questões qualitativas.

O questionário teve por objetivo coletar dados. Para Santos, coletar dados é juntar as informações necessárias ao desenvolvimento dos raciocínios previstos nos objetivos (SANTOS, 2004, p. 90). Foi desenvolvido a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanecem invariáveis para todos os entrevistados (GIL, 1991). Com este procedimento buscou-se averiguar quais os motivos da não implantação do instrumento legal nos municípios que fazem parte do recorte estabelecido neste estudo.

Sob o ponto de vista da forma de abordagem do problema, ou seja, nos temas em que trabalhou com conceitos, classificou-se como **qualitativa**, porque “há um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito o que não pode ser traduzido em números” (SILVA; MENEZES, 2005. p. 20), ou seja, usou métodos e técnicas estatísticas e os dados analisados indutivamente de forma descritiva.

O **universo**²⁰ deste trabalho consta dos Diagnósticos dos Planos Diretores e das respectivas Leis que instituíram estes Planos. Neste universo foi delimitada uma parcela convenientemente selecionada a qual “foi definida em função da acessibilidade por conveniência” (GIL, 1991) e consiste na amostra deste estudo de caso. Portanto, a amostragem do **universo** corresponde aos Diagnósticos dos Planos Diretores e das respectivas Leis que instituíram os Planos Diretores dos municípios selecionados do Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba.

A seleção dos municípios se deu, primeiramente, pela escolha dos municípios que, além de fazerem limite, apresentam forte interação e a malha

²⁰ Universo é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum.

urbana esteja conurbada com o Polo Metropolitano – Curitiba, ou seja, os que compõem o Núcleo Urbano Central (NUC).

O mapa a seguir demonstra os municípios limítrofes com o Município de Curitiba. (Fig.2).

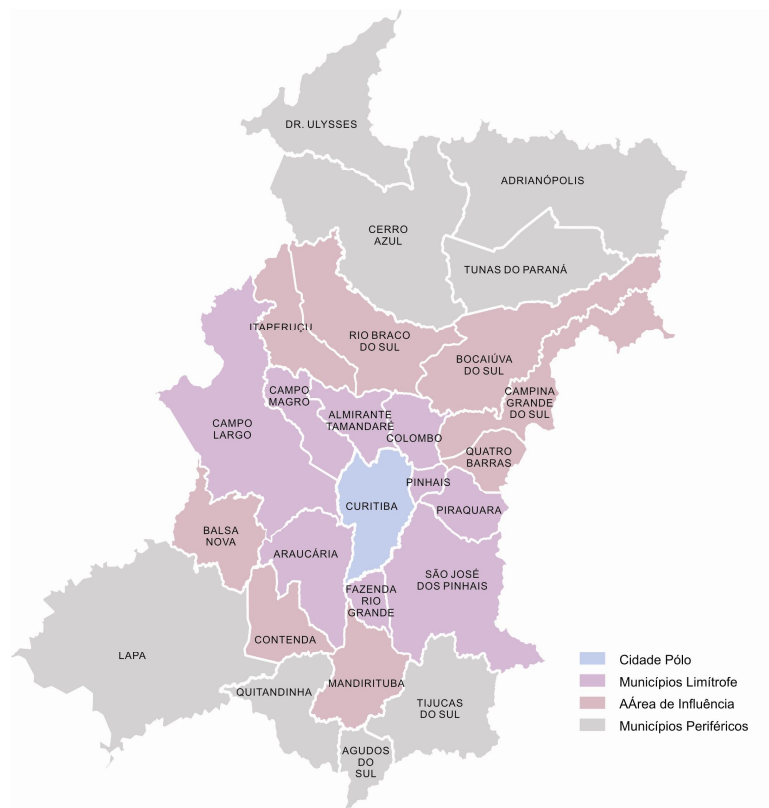
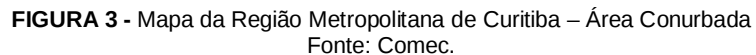


FIGURA 2 Mapa de Localização dos municípios Limítrofes da Região Metropolitana de Curitiba
Fonte: Comec, 2007

O mapa a seguir ilustra a mancha urbana nos municípios que fazem parte do do Primeiro Anel Metropolitano e do Segundo Anel Metropolitano.



O segundo recorte foi estabelecido naqueles municípios que apresentam uma taxa de urbanização superior a 75% até o ano de 2000.

Para melhor visualização dos diferenciais de percentuais da Taxa de Urbanização do Primeiro Anel da Região Metropolitana de Curitiba, foi elaborado um gráfico (Gráfico 2) com colunas verticais, diferenciado-as em cores que identificam cada município limítrofe com o município polo, Curitiba.

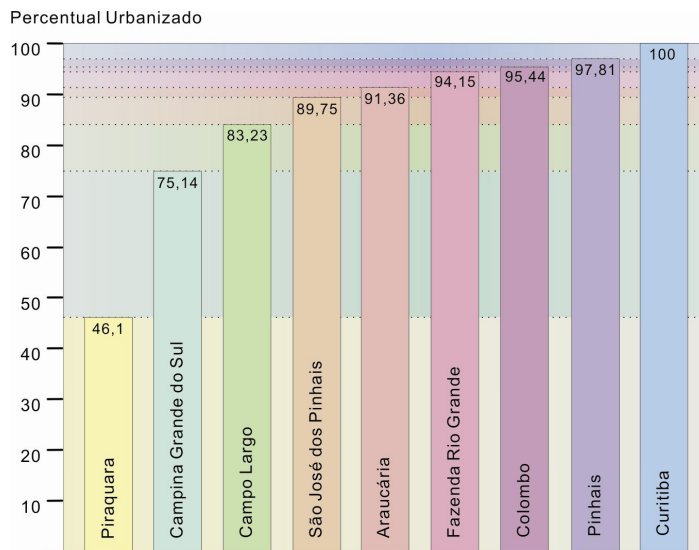


GRÁFICO 2 – Percentual de urbanização dos municípios do 1º Anel da RMC que apresentam mais de cem mil habitantes.
Fonte: IPUUCNET.

Os percentuais encontrados demonstram uma taxa de urbanização bastante reduzida para o município de Piraquara (46,41%), razão pela qual este município não fará parte deste estudo. Restam, portanto, os municípios de Almirante Tamandaré (96,01%), Araucária (91,36%), Campina Grande do Sul (75,14%), Campo Largo (83,23%), Colombo (95,44%), Pinhais (97,81%), Fazenda Rio Grande (94,15%), São José dos Pinhais (89,75%) e Curitiba – município polo da RMC– (100%).

Por fim, o terceiro e último recorte que resultou da seleção dos municípios que apresentaram uma população superior a cem mil habitantes.

Para melhor ilustrar, foi elaborado o gráfico a seguir que demonstra o número de habitantes desses municípios, permitindo comparar com melhor visualização as diferenças quantitativas em relação ao município polo, ou seja, Curitiba.

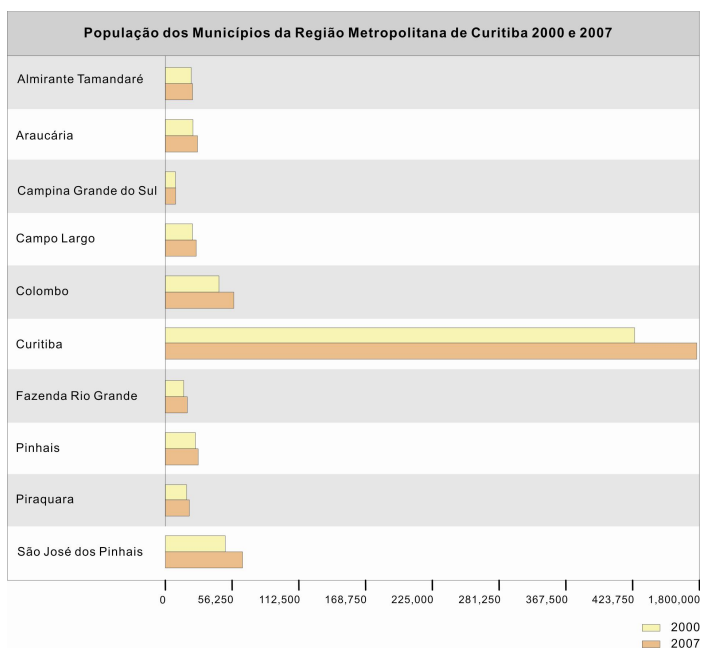


GRÁFICO 3 – População dos municípios da RMC nos anos de 2000 e 2007.
Fonte: IBGE, 2000/2007.

No próximo gráfico retirou-se o município polo, Curitiba, com a finalidade de permitir uma comparação mais evidente das diferenças quantitativas em relação aos municípios que se encontram conurbados com Curitiba.

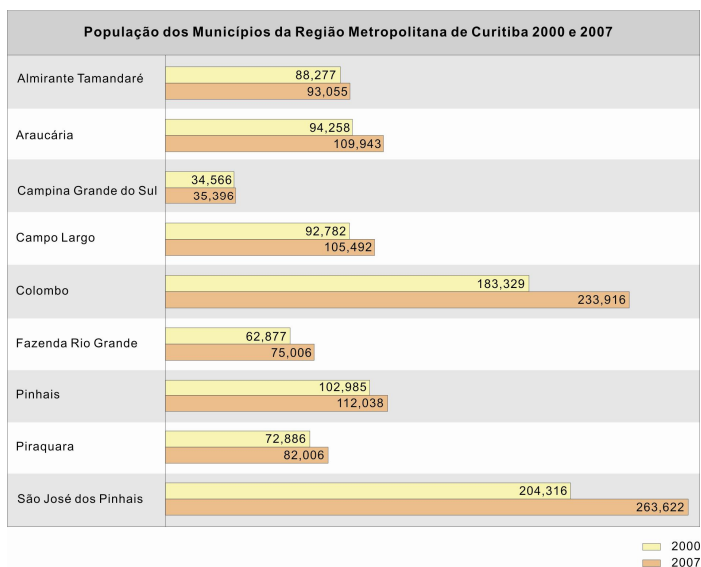


GRÁFICO 4 – População dos municípios da RMC, exceto a cidade polo Curitiba, nos anos de 2000 e 2007.
Fonte: IBGE, 2000/2007.

Finalmente, após esse recorte, permaneceram os municípios de Araucária (109.943 habitantes), Campo Largo (105.492 habitantes), Colombo (233.916 habitantes), Curitiba (1.797.408 habitantes), Pinhais (112.038 habitantes) e São José dos Pinhais (263.622 habitantes).

Contagem da população 2007 (IBGE)	
Araucária	109.943
Campina Grande do Sul	35.396
Campo Largo	105.492
Colombo	233.916
Curitiba	1.797.408
Pinhais	112.038
São José dos Pinhais	263.622

QUADRO 4 - População dos municípios da RMC nos anos de 2007.
Fonte: IBGE, 2000/2007.

O Município de Campina Grande do Sul foi escolhido como exceção por apresentar a Lei do Plano Diretor diferenciada dos demais, cuja distinção será abordada mais adiante.

Portanto, quanto à unidade de observação, esta se constitui pelos documentos que foram avaliados, os quais constam das Leis dos Planos Diretores dos municípios com mais de cem mil habitantes inseridos no Primeiro Anel da Região Metropolitana de Curitiba.

Quanto aos entrevistados, foram escolhidos preferencialmente entre os técnicos do setor de Planejamento ou Secretarias de Urbanismo e também outros com função diretiva de cada município selecionado, entre os quais: Secretário Municipal de Planejamento, Chefe de Divisão de Loteamentos, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Funcionário da Companhia de Habitação, Participante do Grupo Técnico durante a elaboração do Plano Diretor.

3.2 FASES DA PESQUISA

A realização da pesquisa obedeceu a fases e passos com a finalidade de demonstrar:

Fase 1 – Análise e verificação da existência do instrumento normativo, IPTU Progressivo no Tempo, nas Leis dos Planos Diretores dos municípios selecionados.

Nessa etapa, **primeiro passo**, realizou-se uma revisão bibliográfica para a fundamentação teórica do tema escolhido, assim como foram relacionados os autores e temas correlatos em livros, dissertações, artigos publicados, Internet etc.

Fez parte ainda dessa etapa a fundamentação dos conceitos utilizados na pesquisa, em especial aqueles que justifiquem a elaboração do Plano Diretor Participativo.

A etapa seguinte, **segundo passo**, consistiu em estabelecer o recorte regional que foi trabalhado, ou seja, quais os municípios que seriam selecionados.

Em seguida, na etapa correspondente ao **terceiro passo**, foi determinada a seleção dos municípios que fazem parte do primeiro anel da Região Metropolitana de Curitiba que tenham mais de cem mil habitantes, apresentando um crescimento populacional diferenciado, e que apresentassem um taxa de urbanização até o ano de 2000, que fosse superior a 75%.

Após terem sido selecionados os municípios, passou-se para o **quarto passo**, que resultou em coletar em cada município os seus respectivos Planos Diretores e as Leis que os instituíram.

De posse dos Planos Diretores e das Leis que os instituiu, passou-se para o **quinto passo**, quando foi procedida uma análise para verificar se as Leis dos Planos Diretores contemplavam o instrumento urbanístico estabelecido pelo Estatuto da Cidade, ou seja, Do IPTU Progressivo no Tempo.

O **sexto passo** correspondeu à elaboração de uma tabela cujo objetivo foi facilitar a visualização do que se verificou pelo procedimento do quinto passo. Na tabela preenchida, estão relacionados os nomes dos municípios selecionados e o instrumento urbanístico contido no Estatuto da Cidade.

Na etapa seguinte, **sétimo passo**, foi realizada uma pesquisa do tipo entrevista, na prefeitura de cada município. Estas entrevistas foram dirigidas

preferencialmente aos Secretários de Urbanismos, ou funcionários do setor de planejamento ou da secretaria de urbanismo de cada município selecionado, a fim de verificar se foi adotado e aplicado o instrumento urbanístico, IPTU Progressivo no Tempo, em suas respectivas Leis dos Planos Diretores ou não.

Fase 2 – nesta etapa, que corresponde ao **oitavo passo**, foi realizada a análise dos dados levantados pela pesquisa bibliográfica e pelo levantamento de dados obtido nas pesquisas do tipo entrevistas.

Fase 3 – corresponde ao **nono passo**. É a fase em que foram analisados os resultados e elaboradas as considerações finais.

4 VERIFICAÇÃO DAS LEIS DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

[...] e não peça que eu te guie
 não peça despeça que eu te guie desguie
 que eu te peça promessa que eu te fie
 me deixe me esqueça me largue me desamargue
 que no fim eu acerto
 que no fim eu reverto
 que no fim eu conserto e
 para o fim me reservo e se verá que estou certo
 e se verá que tem jeito
 e se verá que está feito que pelo torto fiz direito [...]
Galáxias
Haroldo de Campos

Foram coletadas as Leis dos Planos Diretores e os Diagnósticos dos Planos Diretores das prefeituras que possuem ou que já passaram por um processo de elaboração de Planos Diretores. A coleta foi feita por meio das gravações digitais que foram ser obtidas nas respectivas Secretarias de Urbanismo das prefeituras dos municípios selecionados; pela internet quando os planos estavam disponibilizados neste meio virtual.

O questionário foi aplicado no município de Araucária e a entrevista foi respondida pelo Secretário Municipal de Planejamento, Arquiteto Leonardo Brusamolin, e pela Arquiteta Velela Altmann, participante, em 22 de novembro de 2005, do Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano – NPPU da Secretaria de Planejamento de Araucária.

No Município de São José dos Pinhais a entrevista foi respondida pelo atual Chefe de Divisão de Loteamento, Engenheiro José Maurício Précoma Miranda.

Em Colombo disponibilizou-se para responder ao questionário o Secretário de Desenvolvimento Urbano, Engenheiro Civil Milton Peter Hopker.

No Município de Campo Largo respondeu ao questionário o Senhor Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Arquiteto Dulcimar Rinaldin.

E, em Campina Grande do Sul, contribuiu com as respostas o Coordenador do Plano Diretor e atual Diretor do Urbanismo, Engenheiro Civil João Luiz Simião.

Dessas entrevistas foram extraídos os dados que serviram para a elaboração qualitativa e quantitativa dos quadros apresentados adiante.

4.1 LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.

A figura a seguir destaca, na cor azul, a localização na Região Metropolitana de Curitiba dos municípios selecionados para este estudo.



FIGURA 4 – Mapa Político dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba

Fonte: Comec, 2009.

4.2 VERIFICAÇÃO DAS LEIS DOS PLANOS DIRETORES QUANTO À PRESENÇA E CONCEITUAÇÃO DA EXPRESSÃO “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA” E QUANTO AO INSTRUMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.

O quadro a seguir foi elaborado a partir da leitura das leis dos Planos Diretores dos Municípios selecionados para este estudo. A finalidade dessa leitura foi verificar se estavam presentes na Lei de cada município, as expressões Função Social da Propriedade, Função Social da Cidade, assim como também se estava expresso no texto de Lei sobre o IPTU Progressivo no Tempo.

Sendo assim, constatou-se que no texto de Lei do Município de Araucária constam todas as expressões. É possível perceber que nesta Lei existe clareza na compreensão das expressões Função Social da Propriedade e função social da cidade e que são distintas entre si. Esse município elaborou um mapa que identifica os locais que poderão ser considerados como vazios urbanos. Quanto ao IPTU Progressivo no Tempo, essa Lei apresenta definição dos percentuais progressivos para a aplicação deste instrumento normativo caso o município vislumbre a necessidade de instituí-lo. No entanto, nas pesquisas realizadas neste estudo, constatou-se, pelas entrevistas, que esse instituto não é interessante para esse município.

Na Lei do Plano Diretor do Município de Campo Largo, constatou-se a existência da expressão Função Social da Propriedade, da cidade, bem como o IPTU Progressivo no Tempo. Porém, essa Lei não define os locais onde poderia haver a incidência deste instituto normativo. Embora, nas entrevistas, tenha se revelado que o município apresenta um número razoável de áreas que poderiam ser consideradas como vazios urbanos, não há mapa que identifique esses locais.

O Município de Colombo também apresenta na Lei do Plano Diretor as expressões Função Social da Propriedade, da cidade e IPTU Progressivo no Tempo. Esse município não elaborou um mapa que identifique ou determine locais onde poderia ocorrer a incidência desse tributo normativo.

A Lei do Plano Diretor do Município de Curitiba também apresenta as expressões Função Social da Propriedade, da cidade e IPTU Progressivo no Tempo. Dentre todos os municípios selecionados para este estudo, Curitiba é o que

apresenta melhores condições para estabelecer as áreas onde poderá incidir o tributo. Mas, embora o município tenha possibilidades de aplicar o instrumento normativo em questão, ainda assim, não foge à regra, pois não oportunizou, até o momento a sua aplicabilidade.

O Município de Pinhais apresenta na Lei do Plano Diretor as três expressões. Nas entrevistas revelou, por parte dos atores integrante da atual gestão, que existe a intenção de aplicar o IPTU Progressivo no Tempo. Mas, como a maioria dos municípios estudados, não apresenta a identificação das áreas onde poderia incidir e tampouco define o que seja Função Social da Propriedade Urbana.

Da mesma forma, mostra-se o Município de São José dos Pinhais. Apresenta a expressão Função Social da Propriedade, da cidade e IPTU Progressivo no Tempo na Lei do Plano Diretor, e embora contenha um número de habitantes expressivo, igualmente aos demais, não define os locais onde poderia haver a incidência deste instituto normativo, assim como não define expressamente o que seja Função Social da Propriedade.

Peculiarmente, o Município de Campina Grande do Sul distinção na Lei do Plano Diretor, porque, curiosamente, não apresenta a expressão Função Social da Propriedade nessa Lei. Nas entrevistas, constatou-se, segundo o Coordenador do Plano Diretor e atual Diretor do Urbanismo, Engenheiro Civil João Luiz Simião, que o Plano Diretor de Campina Grande do Sul foi elaborado fundamentando-se no entendimento de que o conceito de função social da cidade e da propriedade sejam os mesmos.

No entanto, conforme se demonstrou no presente estudo, há distinções entre esses conceitos e para que seja possível a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. É necessário, não apenas a definição das áreas onde estarão sujeitas à incidência do instrumento normativo, mas também que seja definido o que é a Função Social da Propriedade, para que se possa considerar se a propriedade está ou não cumprindo com a dita função social.

Além disso, há que se lembrar que cabe ao município decidir quanto ao interesse na aplicabilidade do referido instituto normativo, e por esta razão trata-se de um normativo facultativo para cada município.

Município da RMC	Função Social da Propriedade no texto da Lei do Plano Diretor	Função Social da Cidade no texto da Lei do Plano Diretor	IPTU Progressivo no Tempo no texto da Lei do Plano Diretor
Araucária	CONSTA	CONSTA	CONSTA
Campina Grande do Sul	NÃO CONSTA	CONSTA	CONSTA
Campo Largo	CONSTA no Capítulo III, artigo 5º ao artigo 11	CONSTA	CONSTA
Colombo	CONSTA no artigo 1º, inc. I e artigo 91	CONSTA	CONSTA
Curitiba	CONSTA no artigo 6º, inc.X e XIV, artigo 8º, inc. I, II, III e artigo 26º inciso IV .	CONSTA	CONSTA
Pinhais	CONSTA no Capítulo III, artigo 7º ao artigo 8	CONSTA	CONSTA
São José dos Pinhais	CONSTA no artigo 6º e no Capítulo III, do artigo 7º ao artigo 8º, artigo 9º e na Seção III, do artigo 16º, 17º e 18º§1º.	CONSTA	CONSTA

QUADRO 5: Presença da expressão Função Social da Propriedade, da Cidade e IPTU Progressivo no Tempo no texto da Lei do Plano Diretor.
Fonte: Elaboração da Autora

4.3 VERIFICAÇÃO DAS ENTREVISTAS E DAS LEIS DOS PLANOS DIRETORES QUANTO À PRESENÇA E CONCEITUAÇÃO DA EXPRESSÃO “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA” E QUANTO AO INSTRUMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.

Embora a maioria dos municípios mencione a expressão “Função Social da Propriedade Urbana” no texto legal da Lei de seus Planos Diretores, verificou-se que os municípios se preocuparam primeiramente em preencher os quesitos estabelecidos no Estatuto da Cidade sem ao menos verificar se os instrumentos seriam adequados às necessidades dos municípios.

Foram realizadas entrevistas estruturadas com funcionários e Secretários de Urbanismo dos municípios selecionados. O questionário foi elaborado com

perguntas que visavam verificar o entendimento acerca dos princípios da “Função Social da Propriedade Urbana” e consequentemente do instrumento contido no Estatuto da Cidade, do IPTU Progressivo no Tempo.

As respostas às indagações revelaram raso ou obscuro conhecimento e muitas vezes o próprio desconhecimento quanto aos princípios da “Função Social da Propriedade Urbana”.

A primeira pergunta formulada foi a seguinte: Você ouviu falar em Função Social da Propriedade Urbana?

As repostas encontradas revelaram que, dos seis entrevistados, todos (100%) ouviram falar em Função Social da Propriedade Urbana.

A segunda pergunta visava verificar qual o entendimento em relação aos princípios contidos na expressão “Função Social da Propriedade Urbana”, e foi formulada da seguinte forma: Como você entende a expressão “Função Social da Propriedade Urbana”? As respostas não se apresentaram objetivas para esta pergunta. Para tentar responder à pergunta, os entrevistados buscaram apoio em vários outros segmentos de seus próprios conhecimentos, sendo que a maior parte fundamentou a resposta dizendo que a Função Social da Propriedade Urbana visa atender ao interesse social e que para atender a este interesse social ocorre “afronta” ao direito de propriedade. Como resultado final foi verificado que três entrevistados (49,99 %) não souberam expressar conteúdos relevantes quanto aos princípios da Função Social da Propriedade Urbana; dois dos entrevistados (33,34%) responderam que a Função Social da Propriedade Urbana visa atender ao interesse social e um entrevistado (16,67%) considera que a Função Social da Propriedade Urbana “afronta” o direito de propriedade.

A terceira pergunta tinha por objetivo saber se o município estava adotando instrumentos contidos no Estatuto da Cidade para que as propriedades cumpram a sua função social. Foi formulada a seguinte pergunta: Quais foram os instrumentos do Estatuto da Cidade adotados pelo município para que se cumpra a Função Social da Propriedade Urbana? As respostas a esta indagação mostrou que um dos entrevistados (16,66 %) que simplesmente não sabe. A maior parte, ou seja, cinco dos entrevistados (83,31%) respondeu que o município se pautou no Estatuto da cidade e que utilizou todos os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

A quarta pergunta visava saber, então, quais instrumentos do Estatuto da Cidade se apresentaram mais adequados e eficazes para o município. Foi formulada

da seguinte forma: Quais são as maneiras mais eficazes para se conseguir que o município consiga fazer cumprir com a Função Social da Propriedade Urbana? Para esta pergunta, as respostas se dividiram em três segmentos, e dois dos entrevistados (33%) não souberam definir. Um deles (16,66%) a resposta apontou para a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) e o restante, correspondendo a três dos entrevistados (49,98 %), respondeu que é o IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento que conseguiria atender ao cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana.

A pergunta de número cinco pretendeu saber especificamente, segundo a análise realizada no Volume do Diagnóstico e na Lei dos Planos Diretores de cada município, se a Lei detalhava os parâmetros de aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo, assim como também se questionou se foi elaborada legislação específica ou não para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Para tanto, formulou-se a seguinte pergunta: O município, conta com as seguintes situações: apresenta o discurso da “Função Social da Propriedade Urbana” no Volume do Diagnóstico (ou não apresenta), na Lei do Plano Diretor (ou não apresenta), detalha os parâmetros da sua aplicabilidade (ou não detalha)? Conta legislação específica (ou não apresenta), porém não aplica.

As respostas apresentaram que cinco dos entrevistados (83,33 %), entendem que as preocupações quanto à Função Social da Propriedade Urbana permaneceram apenas no discurso, ou seja, está presente no diagnóstico, assim como na Lei do Plano Diretor, porém permaneceu na inércia, não sendo aplicado nenhum dos instrumentos que visam coibir o proprietário para que providencie o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana.

Para a sexta questão foi solicitado que se apontassem três fatores considerados como elementos que dificultam alcançar de fato os objetivos estabelecidos em lei. Para tanto, foi realizado o seguinte questionamento: Liste de três questões que considera decisivos como fatores que dificultam alcançar os objetivos estabelecidos pela lei e o alcançado de fato.

Revelou-se que primordialmente há falta de vontade política. Todos os seis entrevistados (100%) afirmaram que há falta de vontade política para que seja aplicado o instituto do IPTU Progressivo no Tempo. As argumentações foram que a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo é uma medida politicamente impopular porque a própria população não quer aceitá-la por considerar que é mais um tributo

além de se apresentar com progressividade. Salientou-se que os prefeitos são eleitos por maioria de votos, e se está na administração é porque a maioria da população o elegeu e, portanto, deve administrar levando em consideração o que a maioria da população quer.

Em segundo lugar, quatro dos entrevistados (66,64%) apontaram para a falta de capacidade técnica do município, ou seja, revelaram que faltam recursos humanos. O número de profissionais com habilidade técnica para desenvolver o trabalho necessário para o levantamento dos dados que a prefeitura necessita é muito pequeno.

Outro motivo comumente apontado revelou não serem os empreendedores locais que têm retido o imóvel com a finalidade de que este venha a valorizar com o passar do tempo, mas sim que a maior parte destes imóveis pertence a famílias antigas e que são consideradas tradicionais no município e, por questões de herança, ou porque apresentam um número elevado de familiares que são proprietários ou mesmo por mera afetividade adquirida por se tratar de imóveis que estão com a família por várias gerações, para este fator, a pesquisa apontou três respostas (49,98%), ou seja, correspondem a quase cinquenta por cento os que revelaram existir uma forte “pressão” por parte dos antigos proprietários.

Na pesquisa um dos entrevistados (16,66%) considera que a população desconhece o conceito de “Função Social da Propriedade Urbana” e que por conta deste desconhecimento amplia-se a dificuldade de se implementar o instrumento do IPTU Progressivo no Tempo. Também outro entrevistado (16,66%) considera que há falta de recursos financeiros para que a prefeitura possa implantar equipamentos necessários para o adequado cadastramento dos imóveis. E, portanto, outro entrevistado (16,66%) considera que a dificuldade está na falta de cadastro propriamente dito.

Um dos entrevistados (16,66%) salientou que o IPTU Progressivo no Tempo é uma medida difícil porque é entendida como “tributação em cima de tributação”, expressão usada para responder à indagação.

Na sétima pergunta, procurou-se saber se a Prefeitura do município elaborou mapa que demonstram a existência dos vazios urbanos. A maioria dos municípios pesquisados (67%) não elaborou um mapa em que se identificam os vazios urbanos; apenas um dos municípios conta com a elaboração de um mapa que identifica os vazios urbanos em seu tecido. Um dos entrevistados não soube

responder se o município apresenta ou não um mapa elaborado para identificação dos vazios urbanos.

Ainda que não tenha o município elaborado um mapa identificador dos vazios urbanos, poderia ter realizado, por outros meios, a quantificação destes vazios urbanos. Para verificar esta possibilidade foi feito o seguinte questionamento: A Prefeitura do município quantificou as áreas dos vazios urbanos? Quatro dos entrevistados (66,64%) responderam que o município não quantificou os vazios urbanos e dois (33,32%) dos entrevistados sequer sabia se a prefeitura tinha ou não realizado este levantamento de dados.

Conforme foi verificado na pesquisa bibliográfica, há a fundamentação de que é necessário que o município determine as áreas onde poderá incidir o IPTU Progressivo no Tempo, por este motivo foi questionado se Prefeitura determinou as áreas onde incidirá o IPTU Progressivo no Tempo. As respostas apontaram para duas afirmações (33,32%) justificando a existência da pressão por parte dos antigos proprietários para que não seja instituído o IPTU Progressivo no Tempo. Um dos entrevistados (16,66%) afirmou que não foram caracterizados os locais que poderiam incidir a aplicação do referido imposto. Outro (16,66%) considera que é tributação mais tributação. Ainda outro (16,66%) afirma que faltam recursos técnicos e o último (16,66%) não sabe.

Diante do questionamento do que justificaria a não determinação das áreas onde poderiam incidir o IPTU Progressivo no Tempo, encontrou-se que novamente a falta de vontade política correspondendo a três respostas (49,98%). Para a falta de recursos técnicos, um dos entrevistados (16,66%) fez esta afirmação. Outro entrevistado (16,66%) respondeu que o IPTU Progressivo no Tempo é um imposto de pouca importância para o município, porque não visa este imposto arrecadar para o erário, funciona simplesmente como o caráter punitivo, sendo que o IPTU fiscal já se apresenta como um imposto de difícil cobrança e pouca arrecadação. O último entrevistado (16,66%) não soube responder à pergunta.

Por derradeiro solicitou-se ao entrevistado que relacionasse pelo menos três motivos que pudessem justificar a não aplicação da Lei Específica do IPTU Progressivo no Tempo. Para esta resposta, um dos entrevistados (16,66%) apontou que na região existem grandes áreas a serem preservadas e por este motivo a aplicação deste instrumento não se justifica. Outro (16,66%) afirmou que é pelo fato de a lei ainda não ter sido aprovada. E novamente o maior percentual recaiu na

afirmação de que falta vontade política; quatro (66,64%) dos entrevistados coadunam com esta afirmação.

Conforme se constatou nas pesquisas (entrevistas) realizadas nos municípios, existe falta de entendimento sobre o conceito do que seja “Função Social da Propriedade Urbana” e falta de conhecimento sobre o instrumento IPTU Progressivo no Tempo ou mesmo o desconhecimento técnico quanto ao próprio instrumento do IPTU Progressivo no Tempo, o que dificulta a sua aplicabilidade. Há um entendimento generalizado de que o IPTU Progressivo no Tempo é mais um imposto que poderá arrecadar ao erário. Este entendimento está em desacordo com os princípios do instituto em questão.

Também há que se levar em conta que este instituto não se apresenta de forma interessante para alguns municípios, ou seja, por vezes existem outros impostos com os quais os municípios auferem maior arrecadação, além de ser considerado como um instrumento “antipático” e nada aceitável por parte da população e conseqüentemente politicamente inviável.

Em Curitiba, segundo o funcionário da Diretoria de Rendas Imobiliárias da Prefeitura Municipal de Curitiba, Francisco Busato, o IPTU Progressivo no Tempo não foi implementado porque tal instituto tem mostrado existir maior dificuldade do que o instituto da desapropriação. Afirma que também não há vontade política para a implementação deste instrumento por se tratar de um instituto tributário (com caráter sancionatório) e que, portanto, surge a indagação: *“Qual prefeito se exporia a passar pelo desgaste político que esse instrumento representa?”* (PESSERL, 2009. p. 126). Esta é a afirmação consoante a todos os entrevistados dos municípios selecionados para esta pesquisa.

A Procuradora de Finanças e Julgadora Tributária da Prefeitura de Curitiba, Dr^a. Cintia Estefânia Fernandes, afirma “que não há regulamentação do IPTU Progressivo no Tempo em Curitiba, e, portanto, até o momento não houve a implementação do instrumento legal. Porém ocorreu uma tentativa, por parte do poder público, na década de 1970, mas neste período não havia norma específica para efetivar a intenção. De fato, antes da Constituição de 1988 e mais ainda, anteriormente à Emenda Constitucional nº 29/2000, qualquer tentativa incorreria na total inconstitucionalidade da ação.

José Afonso da Silva (2004, p. 281) salienta que a “a funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma

função social”. Esta afirmação tem como fundamento as constantes modificações que ocorrem nas relações sociais ao longo do tempo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] que quem faz cesto faz cento
se não guio não lamento
pois o mestre que me ensinou
já não dá ensinamento
circuladô de fulô ao deus ao demodará
que deus te guie
porque eu não posso guia eviva quem já me deu [...]
Galáxias
Haroldo Campos

Da fundamentação teórica foi verificado que podem ser consideradas três espécies de IPTU progressivo, no sistema normativo, quais sejam:

A progressividade do artigo 156 § 1º, inciso I, que autoriza a progressividade em razão do valor do imóvel, ou seja, quanto mais alto o valor do imóvel, maior a alíquota. Esta progressividade é entendida como puramente fiscal e dispensa a elaboração da Lei do Plano Diretor:

- a. A progressividade do art. 156 § 1º, inciso II, é a progressividade em razão da localização e uso do imóvel, ou seja, conforme o uso e a região que o imóvel esteja localizado podem ter alíquotas maiores;
- b. A progressividade do artigo 182 § 4º, inciso II, é progressividade no tempo (objeto deste estudo), onde as alíquotas são progressivas no tempo para induzir a ocupação de imóveis não utilizados, subutilizados, não ocupados, desocupados ou vazios.
- c. Os municípios que escolherem por aplicar o IPTU Progressivo no Tempo deverão elaborar normas, nos parâmetros do Estatuto da Cidade, a lei municipal que regule o IPTU onde deverão estar claramente elencado os procedimentos para a aplicação das sanções da propriedade.

Da análise que foi realizada nos documentos do Volume de Diagnósticos dos Planos Diretores e das Leis que os instituiu nos municípios selecionados, objeto deste estudo, obtiveram-se as considerações que se seguem:

- a. Cada município pesquisado deveria ter o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal elaborado de acordo com as suas necessidades. Embora o Estatuto da Cidade determine diretrizes normativas cuja ordem jurídica reside na esfera federal, alguns dos instrumentos contidos neste diploma legal são de aplicação facultativa e outros devem preencher a obrigatoriedade mínima determinada em lei.
- b. Após as análises realizadas nas leis dos Planos Diretores, verificou-se que São José dos Pinhais, Pinhais, Curitiba, Colombo, Campo Largo e Campina Grande do Sul, são municípios que instituíram as Leis dos Planos Diretores e aprovaram estes conjuntos normativos. Embora o Município de Araucária tenha elaborado a Lei do Plano Diretor, ela ainda não foi aprovada.
- c. Presumiu-se haver distinções em seus textos legais. O Município de Campina Grande do Sul, embora tenha menos do que cem mil habitantes, foi mantido integrando o recorte estabelecido porque apresentou a Lei do Plano Diretor diferenciada dos demais municípios. Na lei do Plano Diretor de Campina Grande do Sul não há distinção entre Função Social da Propriedade Urbana e Função Social da Cidade. O conjunto normativo de Campina Grande do Sul entende que Função Social da Propriedade Urbana e função social da cidade resumem-se a um mesmo conceito. Verificou-se aqui que realmente há falta de maiores esclarecimentos quanto às conceituações acerca da função social da propriedade e da cidade, inclusive por parte daqueles que elaboram os estudos que servirão de fundamento para a elaboração da Lei do Plano Diretor.
- d. Embora o Município de Araucária apresente um estudo bem elaborado e o anteprojeto de Lei do Plano Diretor apresente mapa que identifica as áreas onde constam os vazios urbanos, mesmo tendo uma legislação específica para aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, ainda não tem a Lei aprovada e tampouco mostra interesse em aplicar

o IPTU Progressivo no Tempo porque considera este instituto pouco interessante para o município.

- e. Também se verificou que os municípios ao elaborarem as suas leis apresentaram os textos legais praticamente iguais entre si, revelando que, em geral, as leis estão sendo apenas copiadas para preencher requisitos, ou seja, não está sendo verificado o que realmente é interessante para o município.

Além disso, na pesquisa bibliográfica pode-se verificar que existe também a possibilidade de o instituto normativo ser utilizado como instrumento de confisco, mesmo quando o contribuinte descarta a Função Social da Propriedade Urbana. Sendo assim, o art. 7º do Estatuto da Cidade apresenta-se inconstitucional (CARRAZZA, 2008. p. 115).

Cada município deverá elaborar seu próprio Plano Diretor, enfrentando e superando seus próprios problemas, conflitos socioterritoriais e particularidades para alcançar o desenvolvimento social, econômico e humano.

5.1 RESGATE DOS OBJETIVOS

A presente pesquisa objetivou verificar se a hipótese *a priori* elaborada seria confirmada depois de realizados todo o procedimento descrito no item 4.1, Metodologia da Pesquisa, qual seja: a existência de evidências de que a inserção dos instrumentos jurídicos, no caso o IPTU Progressivo no Tempo, do Estatuto da Cidade, asseguram o cumprimento da “Função Social da Propriedade Urbana” – como instituto legal – porém não minimizam de fato a existência dos vazios, da subutilização ou não utilização dos imóveis no tecido urbano.

Nesta pesquisa comprovou-se faticamente esta hipótese, pela análise dos instrumentos normativos da Lei dos Planos Diretores, concomitantemente à análise das respostas das entrevistas realizadas nos municípios selecionados. Revelou-se que, embora exista o instrumento normativo, e muitos municípios tenham elaborado as suas leis e tenham preenchido os requisitos necessários, ainda assim não aplicaram o instituto normativo principalmente porque falta vontade política.

5.2 CONTRIBUIÇÕES

A pesquisa identificou que o conhecimento específico acerca das conceituações encontra-se obscuro pela falta de maior precisão. Esta falta implica aumentar as dificuldades de gestão por parte daqueles que ocupam cargos de gestores.

O IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento normativo cujo objetivo está em inibir ou coibir o aproveitamento inadequado do solo a fim de que a estrutura urbana que já se encontra instalada seja utilizada. Assim, procura evitar a busca de áreas mais longínquas que, conseqüentemente, geraram novos dispêndios econômicos para instalar novas estruturas urbanas por parte do município. A pesquisa identificou que um dos facilitadores para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo seria o mapeamento das áreas as quais estejam descumprindo com a Função Social da Propriedade e que o município verifique estarem causando relevante prejuízo. A carência do correto mapeamento dessas áreas dificulta a aplicabilidade desse instrumento normativo como importante ferramenta de gestão urbana .

5.3 LIMITAÇÕES

As limitações encontradas até o presente se dão na acessibilidade aos conteúdos dos Volumes de Diagnósticos dos Planos Diretores. Em geral, esses volumes não estão disponibilizados na internet. Além disso, as prefeituras de cada município também não disponibilizam para empréstimos. Assim, restam apenas as consultas, que têm que ser locais, e, portanto, a demanda de tempo é maior para a realização da pesquisa de campo. Alguns municípios têm esse material em arquivos digitais, porém o processamento é dificultado devido aos programas nos quais foram desenvolvidos e também pelo tamanho desses arquivos.

Quanto às pesquisas, nos municípios menores, o corpo técnico apresenta uma acessibilidade maior enquanto nos municípios maiores há maior dificuldade em se realizar os contatos e a pesquisa propriamente dita.

5.4 TRABALHOS FUTUROS

A falta de conceituação acerca do que seja Função Social da Propriedade Urbana faz sugerir que outros trabalhos futuros possam se debruçar em buscar conceituar ou ao menos trazer maiores esclarecimentos acerca deste assunto, para que possa assim facilitar as decisões de gestores quanto à eficácia da aplicação dos instrumentos que visam garantir a Função Social da Propriedade Urbana.

Observou-se também que há uma carência sobre as definições acerca do conceito de vazios urbanos. O município deverá estabelecer os critérios, identificar e cadastrar quais locais poderão ser considerados como áreas vazias degradadas que realmente estejam causando prejuízos ao tecido urbano, a fim de evitar a ocupação indiscriminada dos terrenos vagos ou de elementos da paisagem necessários ao bom desenvolvimento do tecido urbano. Para futuros trabalhos sugere-se então, o aprofundamento nos estudos acerca dos conceitos de vazios urbanos.

Verificou-se a falta de vontade política como resposta do porquê da não efetiva aplicabilidade do instrumento jurídico analisado. Assim, sugerem-se, para trabalhos futuros, pesquisas mais aprofundada com a finalidade de averiguar quais as possibilidades de incentivos políticos para que o instituto seja aplicado onde se faça necessário, respeitando todos os princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. O estatuto da cidade e suas implicações. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2200>>. Acesso em: 25 ago. 2008.
- AJARA, Cesar. A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da questão ambiental. In: FUNDAÇÃO IBGE. **Geografia e Questão Ambiental**. Rio de Janeiro, 1993.
- ALVES, Alberto Monteiro. Teoria geral da tributação. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 1, n. 5, jan. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1280>>. Acesso em: 18 jul. 2009.
- ALMEIDA, Marcio Fortes de. **Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. 2005.
- ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a las técnicas de investigación social: para trabajadores sociales**. 7. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.
- APPIO, Eduardo. **A ação civil pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2005;
- ARAÚJO, Maria Luiza Malucelli. **A cidade e as regiões urbanizadas: aspectos da legislação brasileira e gestão regional**. 2003.
- ARRETCHE, Marta T.S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n.40, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19 julho 2009.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese da Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n 93, jan/mar. 1990.
- BALLEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BARBOSA, Evandro Paes. **Progressividade do IPTU**. São Paulo: Editora Pillares, 2007.
- BARDET, Gaston. **O Urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990.
- BARROS CARVALHO, Paulo de. **Curso de Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *EURE (Santiago)*. [online]. set. 2002, vol.28, n. 84, p.133-144. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. Consultado em 11 de abril de 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 1992.

BESSA, Fabiane Bueno Lopes Netto; OLIVEIRA, Cleide de. **Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Sustentável: Necessidade de Plano Diretor para os Municípios com menos de vinte mil habitantes**. 2008 Disponível em : <
http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/anais/salvador/fabiane_bueno_lopes_netto_bessa.pdf> Acesso em 20 jul 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 1997.

BORSODORF, A. **Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(122). Disponível em <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(122\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(122).htm)> Acessado em 25 de setembro de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. CIDADES – Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, 2004.

_____. **Plano diretor participativo guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed.; Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro — Brasília. Ministério das Cidades. Confe. 2005.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos**, 2º ed/ Coordenação Geral de ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/duvidas-frequentes/>>. Acessado em: 05 de julho de 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari – "**Gestão Associada de Serviços Públicos e Região Metropolitana**", in WAGNER, Luiz Guilherme da Costa (Coord.) – "Estudos em Homenagem ao Prof. Adilson Dallari", Belo Horizonte, Del Rey, 2004.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs). **Planos Diretores Municipais. Novos Conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CÂMARA, Jacinto Arruda. **Plano Diretor**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Francisco José. Dissertação de Mestrado: **Função Social da Propriedade Urbana**. Faculdade Autônoma de Direito– FADISP. Programa de Mestrado em Função Social do Direito. São Paulo: 2007.

CARTA Mundial do Direito à Cidade.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: Utopias e Realidades Uma Antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

CLARO, Daniel Fernandes. **A Função Social da Propriedade Urbana na Constituição Federal – Instrumentos Coercitivos de Efetivação**. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, 2007. Disponível em: http://www.fadisp.edu.br/download/5_A_Funcao_Social_da_Propriedade.pdf. Acesso em: 05 jul. 2009.

COELHO, João Érico Lucas. **Significações do Estatuto da Cidade no Contexto Municipal e Perspectivas no Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <http://www.professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo_significacoes_do_estatuto> Acesso em: 25 ago. 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm> Acesso em: 12 ago de 2009.

_____. **Função Social da Propriedade Urbana, Estado, Empresa e função social**. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.752, out. 1996.

COSTA, Geraldo Magela. **Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar**. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: Arte, 2008.

COSTA, Maria de Fátima Tardin, **O Modelo de Cidade Democrática no Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/OMODELODECIDADEDEMOCRATICANOESTATUTODACIDADE.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2009.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. Lisboa: Livraria Clássica, 1958.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial urbano no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba. 2006.

_____, CARDOSO, Patrícia de Menezes; SANTORO, Paula Freire; CASELLA, Jane. **Plano Diretor Participativo e o direito das mulheres à cidade**. 2008. Disponível em:
<<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/genero%20renato%20cym.pdf>>. Acesso em: document.write(capturado()); 03 mai. 2009.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95–110, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Instrumentos da Política Urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (coord.). **Temas de Direito Urbanístico – 2**. São Paulo: RT, 1991.

DAMIANI, Amélia Luisa; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Resenha** Departamento de Geografia USP, C.P. 2530, 01060–970. São Paulo, Revista de Departamento de Geografia, 14 (2001) 101–102. 2001.

DIAS, Jean Carlos. **Políticas públicas e questão ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31. p. 117-135, jul/set. 2003.

DIAS, Maurício Leal. Notas sobre o direito urbanístico: a "cidade sustentável". **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1692>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Competências Urbanísticas**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 3ª ed. 2009. Vol. 2.

DITTMAR, Adriana; HARDT, Letícia Peret Antunes. **A cidade e seus vazios: um ensaio sobre vivência e espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba**. in FERRARA, Lucrécia D'Aléssio; DUARTE, Fábio; CAETANO, Kati Eliana, org. *Curitiba: do modelo à modelagem*. Curitiba: Champagnat – Annablume, 2007.

DITTMAR, Adriana; HARDT. **Paisagem e Morfologia de Vazios Urbanos – Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba – Paraná**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Curitiba: 2006.

DRAIBE, Sonia M. **Brasil 1980 – 2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. PNUD – Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización” Santiago, Chile – 14/16 mayo 2.002 Santiago, Chile, 2002.

_____. As Políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, São Paulo, v. 3, n. 17, p.16-31, 1991.

FACCIO, Maria da Graça Agostinho. **Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidade e limites**. Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas. nº82 – Florianópolis, jun de 2006. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~dich/TextoCaderno82.pdf>>. Acesso em abr 2009.

FERNANDES, Cintia Estefânia. **IPTU – Texto e Contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERNANDES, Edésio. **O Desafio dos Planos Diretores Municipais**. Fonte: Agência FAMEM. Publicado em: 10 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.famem.org.br/Pagina1737.htm>>. Acesso em: 20 abr 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3ª Edição Revisada e Atualizada. Curitiba: Editora Positivo, 2004.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Vª Conferência das Cidades – Câmara Federal, 2003. Disponível em :<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/Vconfcidades.doc> Acessado em 12 jul 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Normas de Processo Administrativo no Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002.

FOINA, Ariel G. **O urbano na rede: como a teoria sociológica urbana pode ler as cidades do ciberespaço**. 2002 Disponível em: <http://www.unb.br/ics/sol/urbanidades/arielfoina.htm>. Acessado em 15 jun 2009.

FRANZESE, Cibeles. **IPTU Progressivo no Tempo**. Instituto Polis, 2005. Disponível http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_91.pdf. Acesso em 12 jul 2009.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2006.

FRAMPTON, Kenneth. **Storia dell'architettura moderna**. 2.ed. Bologna: Zanichelli, 1986.

GARCEZ, Luiz Armando. *Curitiba – Evolução Urbana*. Curitiba: 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOBERT, MULLER. In, Vaz., L.G.D; Políticas Públicas. **Revista Nova Atenas de Educação e Tecnologia. Revista Eletrônica do Departamento**. Acadêmico de Ciência e Saúde Educação Física e Esportes – Biologia – Segurança do Trabalho. V. 10. n. 01, jan./jun./2007.

GOMES, M. P. C. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano** – após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, 2006.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

_____. Solo Criado/Carta de Embu (diversos autores), CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, 1997.

HÖFLING, Eloísa de Matos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. In Cad. CEDES v.21 nº. 55 Campinas nov. 200.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.
<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>.

IPARDES– **Redefinição do Conceito de Urbano e Rural**. Disponível em: <
http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/redefinicao_urbano_rural_12_83.pdf>
Acesso em: 11 de julho de 2009.

INSTITUT CERDÀ. **Ildefons Cerdà, l'Urbanista**. Disponível em:
<http://www.icerda.es/index.php?subj=14&lang=1>. Acesso em: 27 jul 2009.

JELINEK, Rochele. **O Princípio da Função Social da Propriedade Urbana e sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil**. Dissertação de Mestrado – PUCRS –Porto Alegre: 2006.

KAUCHAKJE, Samira. **Cidadania e participação social no campo dos direitos à igualdade e à diferença**. In: Sociedade e cidadania: desafios para o século XXI. Maria Antonia da Souza; Lucia Cortes da Costa (org). Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2005.

_____. **Gestão pública de serviços sociais.** Curitiba: IBEPX, 2007.

_____, ULTRAMARI, Clóvis. **Rede sociotécnica do direito à habitação e a configuração do espaço em Curitiba.** Cadernos Metrôpole/ Observatório das Metrôpoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999 Semestral.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura.** Coleção Os Pensadores, São Paulo: Nova Cultural, 1999.

KIRZNER, Vania. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3899>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2008.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é Uma Constituição?** Versão para eBook eBooksBrasil.com Fonte Digital: Que é uma Constituição? Edições e Publicações Brasil, São Paulo, 1933 Tradução: Walter Stönnner Copyright © 2000-2006.

LEFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Tradução de Sérgio Martins – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMA, Fundação Prefeito Faria. **Solo Criado como Instrumento de Planejamento Urbano.** Revista Brasileira de Planejamento, Porto Alegre, agosto/1997.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Estatuto da Cidade. Considerações introdutórias.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3434>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

MAGALHÃES, Sérgio. **Sobre a cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro.** São Paulo: Pro Editores, 2002.

MANUAL DO PROTOCOLO DE PESQUISA – USP

MARICATO, Ermínia. **As Ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil.** In ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. e MARICATO, e. In: A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos, 3 ed.. Petrópolis. Editora Vozes. 2000. (pp. 121-192).

_____, Ermínia. **“Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana”.** 2. ed., Petrópolis: VOZES, 2002.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti, **São Paulo: além do plano diretor.** Estudos Avançados version Print ISSN 0103-4014 Estud. av. vol.17 nº 47 São Paulo Jan./Apr. 2003 doi: 10.1590/S0103-40142003000100010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100010&script=sci_arttext#tx11. Acessado em: 27 de maio de 2009.

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning.** Barcelona: Gustavo Gilli, 1980.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. **Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões.** In: In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas.** Belo Horizonte: Arte, 2008.

_____. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1990.

MEDAUAR, Odette, e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes– **"Estatuto da Cidade-Lei 10.257, de 10.07.2001– Comentários "**– (coord.) S.Paulo, RT, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Luís Pedro Sá e. **Terrain Vague – Notas de Investigação para uma Identidade.** 27 mar 2001. Disponível em: http://artecapital.net/arq_des.php?ref=14. Acessado em 15 de setembro de 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de, **"Curso de Direito Administrativo"**, 20^a edição, São Paulo, Malheiros, 2006.

MINER, Cynthia Regina de Lima Passos. **O papel do Ministério Público na implementação do Estatuto da Cidade.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3966>>. Acesso em: 23 set. 2008.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira.** In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas.** Belo Horizonte: Arte, 2008.

MORAES, José Diniz de. **A Função Social da Propriedade Urbana e a Constituição Federal de 1988.** São Paulo, Ed. Malheiros, 1999 – 1^a Edição, pg.67/68.

MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade.** In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA, Helion França. **O Plano Diretor e as Funções da Cidade.** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf. Acesso em 20 out 2008.

MOREIRA, Tomás. **Urbanização, ontem e hoje.** São Paulo, Revista Sinopse, 2002.

MOURA, Maria Geni Batista de. **Degradação ambiental urbana: uma análise de bairros da zona norte de Teresina.** M929d -Teresina: 2006. 155 p. il.

MOURA, R. **Os riscos da cidade-modelo**. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 203- 237.

_____. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUKAI, Toshio, **Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática**. São Paulo: Saraiva, 1998.

NOVAES, Ane Carolina. **Lei 6.766/79 – Parcelamento do solo urbano no Registro Imobiliário**. Disponível em:
<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=640>. Acessado em: 05 de julho de 2009.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **Planejamento Urbano e Democracia: A Possibilidade de Efetivação da Política Urbana Participativa. Avaliação dos Planos Diretores de Porto Alegre**. Disponível em:
 <http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joaotelmo.pdf> Acesso em: 14 de Nov. 2008.

OLMO, Manolo Del. **A nova progressividade do IPTU na emenda constitucional nº 29/00**. Disponível em : < <http://jusvi.com/artigos/978>>. Acesso em: 08 ago 2009.

PEREIRA, Gislene. **Produção da Cidade e Degradação do Ambiente: A Realidade da Urbanização Desigual**. 2002. Tese Doutorado. Universidade federal do Paraná. Curitiba: 2002.

PEREIRA JÚNIOR, Glaucio. **Elaboração de planos diretores no Estado do Paraná uma discussão sobre os resultados e as continuidades**. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Curitiba: 2006.

PERES, Renata Bovo; SILVA, Sandra Regina Mota. **Gestão dos Territórios Rurais: Possibilidades e Limitações do Estatuto da Cidade**. XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – Florianópolis - Santa Catarina – Brasil (UFSCar) - 25 a 29 de maio de 2009

PESSERL, Camila Parmo Folloni. **IPTU Progressivo no Tempo, aplicabilidade e eficácia: exemplo prático do momento atual da política urbana brasileira**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós- Graduação em geografia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2009.

PINHEIRO, Renata Peixoto. **Desapropriação para fins Urbanísticos em favor de particular**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINTO, Victor Carvalho. **Regime Jurídico do Plano Diretor**. Disponível em:
 <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicasocial/RegimeJuridicoPlanoDiretor.pdf>>. Acesso em 19 de abril de 2009.

Plano Diretor Participativo – **Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Confea – Ministério das Cidades.

Plano de Trabalho do **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campo Magro**, 2005.

Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande. **Programa Paraná Urbano II.** Volume I – Fundamentação e Propostas. Plano Diretor, Abril 2005.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira.** Disponível em <
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008800004&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 jun 2009.

QUINTO JR. Luiz de Pinedo. **Nova Legislação urbana e os velhos fantasmas.** In Estudos Avançados av. Estud. av.vol.17 nº.47 São Paulo Jan./Apr. 2003.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional.** Serviço Social & Sociedade nº 78- ANO XXIV– São Paulo: 2004.

REZENDE, Afonso Celso F. de. **Loteamento e desmembramento urbanos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 408, 19 ago. 2004. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5569>>. Acesso em: 05 jul. 2009

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e municipal: introdução teórico-conceitual.** RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 41, 2007.

_____, ULTRAMARI, Clovis. **Planejamento estratégico e Planos diretores municipais: Referenciais e bases de aplicação.** RAC. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea**, v. 12, n °3, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry (org.). **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1994.

RODRIGUES, Gesiel de Souza. **IPTU progressivo e a Função Social da Propriedade Urbana – Requisito constitucional para fixação da exação fiscal progressiva.** Disponível em:<
http://www.escriptorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=5684&> Acessado em: 07 jul 2009.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade.** Brasília. Brasiliense. 2001.

_____. **Planejamento e gestão: um diálogo de surdos?** In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da Cidade. Coord. Mariana Moreira. São Paulo, 2001.

_____. **"Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas".** Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.).

Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 351-360. (1997).

_____, Raquel (coord.). **Estatuto da Cidade: guia de implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2001. 274p.

_____, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor Participativo– guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6. ed. Rio de Janeiro: DPA, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O novo milênio político**. Folha de São Paulo, 14 abr. 2001.

SANTOS, C.C; TAKAKURA, R. I.; LOCH, C. **IPTU Progressivo no Tempo – uma nova perspectiva para o combate aos vazios nas cidades brasileiras**. COBRAC 2002. UFSC Florianópolis. Disponível em : <<http://geodesia.ufcs.br.br/geodesia-online/arquivo/index.htm>>. Acesso em: 20 dez 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 1ª. ed., São Paulo: HUCITEC, 1998.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora**. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: Arte, 2008.

_____, RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Observatório. Fase, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

_____, Nelson; CYMBALISTA, Renato; ROLNIK, Raquel. **A lei de 10 de julho de 2001 – O Estatuto da Cidade**. Polis – Instituto de Estudos Formação e assessoria em Políticas Sociais. São Paulo, 2004. Disponível em: < <http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6751.html>>. Acesso em : 19 de outubro de 2008.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SENADO. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1529&p_sort=ASC&cmd=so>. Acesso em: document.write(capturado);02 jun. 2009.

SICA, Paolo. **História Del urbanismo el siglo XX**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1981.

SIQUEIRA, Alessandro Marques de. **“Função Social da Propriedade Urbana”**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2076, 8 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12400>>. Acesso em: document.write(capturado);07 abr. 2009.

SILVA, Eder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. 2003. 189 f. (Dissertação Mestrado em Engenharia Urbana) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estela Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual.– Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da; WERLE, Hugo José Scheuer. **Planejamento Urbano e Ambiental nas Municipalidades: da Cidade à Sustentabilidade, da Lei à Realidade**. Paisagens em Debate. Revista Eletrônica da Área Paisagem e Ambiente, FAU.USP – n. 05, dezembro 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed., rev., e atual., São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira (org). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática*. São Paulo, Veras Editora, 2001 (Série Núcleo de pesquisas; 6), p.37-93.

SOLÀ-MORALES, Ignasi. **Presentes y Futuros. Arquitectura en las ciudades**. Barcelona: Congrès UIA Barcelona 96/ Centre de Cultura Contemporània de Barcelona y ACTAR, 1996.

SOUSA, Rainer. **Era Vargas, Estado Novo**. Disponível em: <<http://www.brasile scola.com/historiab/vargas.htm>>. Acesso em: 19 de junho de 2009.

SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. *Lua Nova* [online]. 2003, n.59, pp. 137-158. ISSN 0102-6445.

_____. **Políticas Públicas: uma Revisão de Literatura**. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade**. In: *Ciência e Cultura* [online]. Abril/junho 2004, vol.56, nº.2, p. 38-42 ISSN 0009-6725. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200019&lng=en&nrm=iso.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003.

TESTA Virgílio. **Disciplina urbanística**. Milão: Giuffrè, 1974.

TOMÁS, Livia Rodrigues; FERREIRA, Denise Labrea. **Plano Diretor: Documento ou Instrumento? Um estudo de caso de Tupaciguara – MG**. 2º Simpósio Regional de Geografia “Perspectivas para o cerrado no século XXI. Instituto de Geografia – Universidade de Uberlândia, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury, **Planejamento Urbano e Estrutura Intra-Urbana: Reflexões Sobre a Experiência Brasileira** (UNAMA/UFPE–MDU). XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 25 a 29 de Maio, Florianópolis, 2009.

ULTRAMARI, Clovis. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo, SP: Livros Studio Nobel Ltda., 2005.

_____. **Pós V.16, N.25 – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP/ Universidade de São Paulo**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Comissão de Pós-Graduação – São Paulo: FAUUSP, v.1. 2009.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Livro em arquivo PDF www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo: Edição do autor, ago.2005.

_____. **Dilemas do Plano Diretor**. O Município no século XXI: Cenários e Perspectivas. Desenvolvimento Físico-Territorial. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>. Acesso em: 20 jun 2009.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (org.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 1. ed. 1. reimp. São Paulo: FUPAN – Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

YIN, Robert K. **Case study research**. London: Sage Pub., 1994.

ANEXOS

QUESTIONÁRIO APLICADO NAS ENTREVISTAS REALIZADAS.

MUNICÍPIO:
NOME:
DATA DA ENTREVISTA:
Função exercida na elaboração do plano:
Cargo Atual ou cargo que ocupou durante a realização do Plano:
1. Você ouviu falar em função social da propriedade?
Sim ()
Não ()
2. Como você entende a expressão “Função Social da Propriedade”?
3. Quais foram os instrumentos do Estatuto da Cidade adotados pelo município para que se cumpra a Função Social da Propriedade?
4. Quais são as maneiras mais eficazes para se conseguir que o município consiga fazer cumprir com a Função Social da Propriedade?
5. O município, conta com as seguintes situações: apresenta o discurso da “Função Social da Propriedade”, no diagnóstico, na Lei do Plano Diretor, detalha os parâmetros da sua aplicabilidade?
6. Liste de 3 questões que você considera decisivas como fatores que dificultam alcançar os objetivos estabelecidos pela lei e o alcançado de fato.
7. A Prefeitura do município elaborou Mapa que demonstram a existência dos vazios urbanos?
8. A Prefeitura do município quantificou as áreas dos vazios urbanos?
9. A Prefeitura determinou as áreas em que incidirá o IPTU Progressivo no Tempo?
10. Qual a justificativa para a não determinação das áreas onde poderiam incidir o IPTU Progressivo no Tempo?
11. Liste três motivos que você considera como principais para a não aplicação da Lei Específica do IPTU Progressivo no Tempo.