

IMPASSES DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DESDE A PERSPECTIVA DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

*Impasse of Urban Policy in Brazil: An Analysis from the Point of View
of Property Taxes*

Angela MOULIN SIMÕES PENALVA SANTOS¹

Fecha de recepción: marzo del 2013

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2013

RESUMO: O artigo analisa o impasse da política urbana brasileira dez anos depois das grandes expectativas trazidas pela entrada em vigor do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). A tributação sobre a propriedade imobiliária foi um dos principais instrumentos jurídicos criados para controlar o processo de expansão urbana submetida ao princípio da função social da propriedade. O estudo da incorporação deste instrumento à normatividade de municípios selecionados mostrou que há ainda uma distância entre a previsão legal e a possibilidade efetiva do seu uso, o que nos levou a explorar algumas hipóteses explicativas do fenômeno.

PALAVRAS-CHAVE: política urbana; tributação imobiliária; Imposto predial e territorial urbano; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT: The article analyzes the impasse of the Brazilian urban policy ten years after the high expectations brought by the City Statute (Law 10.257/01). The tax on real estate was one of the main legal instruments designed to control the process of urban expansion subject to the principle of the social function of property. The study of the incorporation of this instrument to the normativity of selected municipalities showed that there is still a gap between legal provisions and effective possibility of its use, which led us to explore some hypotheses of the phenomenon.

KEYWORDS: urban policy, real estate taxation, property tax and urban land; City Statute.

¹ Angela MOULIN SIMÕES PENALVA SANTOS – Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em aspectos econômicos.

1. INTRODUÇÃO

Utilizar a tributação sobre a propriedade urbana foi uma das principais lutas incluídas no movimento pela reforma urbana ao longo da década de 1980. Depois de 21 anos de regime militar, a redemocratização das estruturas de poder incluiu a promulgação da Constituição de 1988, que elevou o Município à condição de ente federativo e responsável pela política urbana. Desde então, o uso extrafiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) foi um dos principais instrumentos de política urbana conforme se depreende da lei federal (Lei 10.257/2001) que regulamentou a política urbana, o Estatuto da Cidade.

O objetivo do estudo foi avaliar o uso da tributação imobiliária, em particular o IPTU, não apenas como instrumento arrecadatório, mas, principalmente, para fins de política urbana na primeira década do século XXI.

Além desta introdução, o trabalho apresenta um capítulo dedicado à análise geral sobre o peso da arrecadação dos tributos imobiliários em relação ao valor do PIB ao longo da década 2001/2010. Este foi o período posterior à entrada em vigor da lei federal que regulamentou os novos instrumentos jurídicos criados pela Constituição de 1988, motivo pelo qual havia expectativa de forte expansão da arrecadação tributária municipal.

O capítulo seguinte analisa o uso do principal destes tributos, o IPTU, como instrumento de política urbana, tomando por referência um estudo realizado num grupo de onze municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro, marcados por fortes pressões demográficas – e, portanto, supostamente interessados em explorar melhor tais instrumentos.

No último capítulo, dedicado às reflexões finais, discutem-se algumas hipóteses explicativas para o pouco sucesso do uso dos instrumentos tributários para a política urbana brasileira. Após 10 anos de vigência da Lei do Estatuto da Cidade, as cidades brasileiras não estão em melhor situação, pelo contrário, os municípios de médio e grande porte estão concentrando maior percentagem de população e a crise socioambiental está mais grave.

2. A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL

A expansão das cidades gera um forte impacto no mercado imobiliário, produzindo valorização da terra e suscitando maior controle público sobre a distribuição dos benefícios e dos custos envolvidos neste processo. Neste ambiente interagem dois pilares principiológicos da política urbana, que são a “função social da propriedade e a função social da cidade”.

O princípio da “função social da propriedade” caracteriza-se como limite e condição ao particular na fruição das faculdades inerentes ao seu direito de propriedade – usar, gozar, dispor e reaver da detenção injusta de terceiros (art. 1.228 do Código Civil). Dito de outro modo, a propriedade passa a sofrer uma série de condições para que esse direito individual se compatibilize com os interesses coletivos da realidade em que o bem está inserido. Conjugado ao referido princípio, tem-se a “função social da cidade”, que é a baliza do administrador público para definir que bens e direitos devem ser restringidos ou disponibilizados para atender ao interesse público. É com base no que se entende por função social da cidade que serão estabelecidos limites e condições ao direito de propriedade.

É no referido ambiente de intercâmbio entre o público e o privado que ingressa um terceiro princípio urbanístico, com o intuito de controlar o crescimento das cidades, que é a “justa distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização” (art. 2º, IX do Estatuto da Cidade). Ou seja, os melhoramentos ou restrições criados pelo Estado para promover a função social da cidade demandam a permanente gestão dos efeitos, positivos e negativos, ocasionados aos proprietários.

É neste contexto que a tributação sobre a propriedade imobiliária se tornou um instrumento de política urbana. No entanto, antes de analisar o seu uso extrafiscal, cabe trazer informação sobre o seu desempenho como instrumento fiscal.

Os tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária não são os principais itens da arrecadação municipal, mas sim o Imposto sobre Serviços (ISS). Em 2010, as receitas de ISS somaram 30,4 bilhões de reais, o equivalente a 0,83% do PIB brasileiro e a 2,4% de toda a receita arrecadada no País. Trata-se de quase o dobro do que os municípios arrecadaram de Imposto Predial e Terri-

torial Urbano (IPTU), da ordem de 16 bilhões de reais, aproximadamente 0,4% do PIB (FINBRA/STN, 2010).

Além do IPTU, outros tributos imobiliários existentes são o Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários Inter Vivos (ITBI), o Imposto Territorial Rural (ITR) e as Contribuições de Melhoria². Desses, apenas o ITBI apresenta um desempenho arrecadatório relevante para as receitas municipais, totalizando 5,4 bilhões de reais em 2010, o que representa 0,14% do PIB, resultado que se deve ao aumento das transações imobiliárias e à elevação do preço dos imóveis. Os demais tributos não têm relevância estatística para as finanças dos municípios brasileiros, contribuindo muito pouco para as suas receitas orçamentárias.

Um estudo de Carvalho Jr.³ aponta o Brasil como um país que tributa pouco a propriedade imobiliária: algo como 0,4% do PIB, percentagem bem inferior aos 0,8% cobrados em outros países de renda semelhante, como a África do Sul e Argentina. Também é baixa a participação destes impostos na arrecadação local: aproximadamente 6%, pouco quando se compara com os 25% na Nova Zelândia, França e Israel, sendo que na África do Sul essa percentagem alcança 17%.

Tal desempenho compromete não apenas o aspecto arrecadatório do imposto, mas também o papel extrafiscal que poderia desempenhar na política urbana. Citando Smolka e Schechinger (2005), Carvalho Jr observa que “países ou municípios que tenham uma tributação imobiliária ativa, conseguem regular de melhor forma o preço da terra, o acesso à habitação e prevenir melhor a informalidade que se traduz em favelas e outros assentamentos precários”⁴.

Ainda acompanhando o citado estudo, Carvalho Jr considera que a baixa tributação efetiva no Brasil decorre menos da política de alíquotas do tributo e mais da ineficiência administrativa do aparelho fazendário. No Brasil, os tributos imobiliários pesam sobre a propriedade do bem, cujo valor é arbitrado pelo poder público. Em cidades que experimentam crescimento econômico, as Pre-

² As características do IPTU estão apresentadas na seção III deste artigo; o ITBI incide sobre transferências onerosas da propriedade imobiliária; o ITR é um tributo sobre a propriedade imobiliária rural, cuja competência é da União; e as Contribuições de Melhoria são um tipo de tributo previsto para onerar os proprietários que se beneficiam dos impactos positivos de obras públicas no valor de sua propriedade.

³ Carvalho Jr., P. H. (2010), *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado em Economia/ UERJ.

⁴ *Ibidem*, p. 46.

feituas enfrentam muitas dificuldades técnicas (para nem mencionar as dificuldades de ordem política) para atualizarem as plantas de valores imobiliários.

Tomando por referência o caso do Município do Rio de Janeiro, verificamos que os percentuais do tributo são elevados, incidindo 1,2% sobre o uso residencial, 2,8% para uso não-residencial e 3,5% para terreno não-edificado. Entretanto, isso não compensa, na arrecadação, os descontos e a defasagem na avaliação imobiliária existente.

Na listagem das principais isenções e descontos do IPTU em municípios fluminenses destacamos que a maior parte deles beneficia os proprietários de imóveis pequenos (ainda que a área que caracteriza como “pequeno” seja muito diferente, variando de 40 a 70 m²); mas também aposentados são muito comumente beneficiados, assim como proprietários que tenham rendimento inferior a 3 salários mínimos.

No caso da capital fluminense, merece destaque um desconto de 3,6 mil reais no IPTU sobre terrenos não-edificados que, associado a outro, de 40%, incidente sobre Unidades Autônomas Populares (residências com valor venal inferior a cerca de 20 mil dólares, em 2010), além de outro desconto segundo uso do imóvel (variando entre os usos residencial, comercial e terreno) torna efetivamente 70% das unidades residenciais e 95% das unidades territoriais isentas do IPTU⁵.

Mais grave, contudo, é a desatualização das plantas geral de valores (PGV). O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que o reajuste destas plantas deve ser aprovado pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios. A dificuldade política de atualizá-las leva os executivos municipais a abdicarem dessa atualização, preferindo apenas reajustar os valores pelo índice de correção monetária, por meio de ato administrativo, sem ouvir o legislativo municipal.

3. DESEMPENHO FISCAL DOS TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS

Por todos estes motivos, a evolução da arrecadação do principal tributo sobre a propriedade imobiliária, o IPTU, apresentou um desempenho fraco, não acompanhando o crescimento do PIB brasileiro ao longo da primeira década do século XXI, como indicado na tabela 1. Os municípios experimentaram uma

⁵ Idem.

elevação da arrecadação própria, que passou de 1,29% do PIB em 2001 para 1,66% em 2010, mas este resultado deveu-se ao avanço do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), especialmente nas grandes cidades, impactando positivamente na maior autonomia financeira local. Trata-se de imposto indireto, transferível para o preço final dos serviços, o que facilita o aumento do seu peso na arrecadação municipal, situação distinta do que ocorre com os tributos diretos, como é o caso do IPTU.

TABELA I: Evolução da arrecadação de impostos imobiliários nos municípios brasileiros como proporção do PIB (%), 2001/2010

Impostos/PIB	Receita tributária	IPTU	ITBI	ITR	Contribuição de Melhoria
2001	1,29	0,45	0,10	0,0072	0,0052
2002	1,41	0,46	0,10	0,0363	0,0049
2003	1,4	0,47	0,09	0,0111	0,0063
2004	1,39	0,46	0,09	0,0075	0,0072
2005	1,44	0,45	0,09	0,0064	0,0057
2006	1,50	0,45	0,10	0,0065	0,0052
2007	1,53	0,43	0,11	0,0068	0,0041
2008	1,56	0,41	0,13	0,0062	0,0040
2009	1,63	0,43	0,13	0,0100	0,0066
2010	1,66	0,43	0,14	0,0118	0,0040

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil, 2001/2010 e do IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual), no sítio eletrônico www.IPEADATA.gov.br.

Quanto aos demais tributos imobiliários, o destaque é do ITBI, que evoluiu de 0,10% do PIB, em 2001, para 0,14% no final da década. Há duas principais hipóteses explicativas para o melhor desempenho do ITBI frente ao IPTU. A primeira diz respeito a uma possível dinâmica do mercado imobiliário, o que de fato vem ocorrendo. Porém, a explicação mais provável é que sobre o ITBI não pesa a mesma dificuldade para atualizar a sua base de cálculo, como

ocorre com o IPTU. Afinal, o ITBI é cobrado no ato da transmissão do bem imóvel e o seu pagamento é condição para registrar a nova propriedade no registro geral de imóveis (RGI). Nestas condições, é grande o poder de “enforcement” do governo municipal, responsável por aceitar ou deliberar o valor venal do imóvel.

O ITR é um imposto de competência da União, apresentando uma baixa arrecadação por ter menos uma função fiscal do que extrafiscal. Trata-se de um instrumento utilizado pela União na execução de sua política agrária, notadamente para combater os latifúndios improdutivos, que descumprem a função social da propriedade rural. Metade do valor arrecadado com este tributo é transferida para o município onde ocorreu o seu recolhimento. Em 2003, por meio da Emenda Constitucional 42, o Município que se responsabilizar pela administração do tributo passa a ficar com a receita total da arrecadação. Essa é uma possibilidade que atrai mais os municípios pequenos, com pouca ou nenhuma autonomia financeira, do que os grandes. O desempenho da arrecadação desta fonte de receita para os municípios não é grande nem cresceu de forma significativa ao longo do período. Mas é provável que aumente a sua relevância à medida que os pequenos municípios vão aderindo à possibilidade de gerir o imposto, que é o que os dados da sua arrecadação nos anos 2009 e 2010 parecem sugerir.

As Contribuições de Melhoria são ainda menos relevantes para as finanças municipais. As dificuldades para definir o alcance da valorização imobiliária decorrente de obra pública, assim como a limitação do seu valor (a ser dividido entre os proprietários afetados positivamente pela obra pública) ao montante despendido na referida obra, desestimula a cobrança pelos municípios de médio e grande porte. Já entre os pequenos, qualquer adicional arrecadado tem impacto no orçamento municipal e são esses os municípios responsáveis pela arrecadação das Contribuições de Melhoria, cobradas em obras de delimitação espacial facilmente definida, como é o caso de pavimentação de ruas.

A baixa tributação sobre a propriedade imobiliária no Brasil gera efeitos negativos sobre a autonomia municipal, comprometendo a capacidade de o Município experimentar a descentralização da estrutura de poder permitida desde a entrada em vigor da Constituição de 1988. Há estudos que analisam a (in)capacidade de financiamento dos governos municipais frente aos compromissos que assumiram na execução de políticas públicas, como os de Santos, e o de

Garson⁶. Mas a consequência mais grave é a não-utilização dos instrumentos tributários para fins de política urbana, conforme expectativa criada com o Estatuto da Cidade, em 2001.

O IPTU, em particular, é um instrumento que deveria estar sendo explorado pelos municípios para controlar o processo de expansão urbana, submetendo a propriedade urbana à sua função social. Não foi isso, entretanto, que foi observado no caso dos municípios fluminenses com população superior a 100 mil habitantes.

4. O USO DO IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

O IPTU é o principal tributo incidente sobre a propriedade imobiliária, sendo de competência do Município, o ente federativo que também é responsável pela política urbana. Além de instrumento de arrecadação, este imposto tem grande importância no processo de valorização imobiliária que resulta da dinâmica urbana, podendo ser utilizado para redistribuir a renda urbana.

O arbitramento dos valores deste tributo deve levar em consideração a disponibilidade de bens e serviços públicos no local onde está situado o imóvel, os fins para os quais ele é destinado e o valor de mercado do imóvel. Para tal desígnio, o Município deve realizar um tratamento qualitativo dos imóveis e isso é possível através da fixação de alíquotas diferenciadas pelo uso e localização do imóvel, servindo ainda para induzir usos adequados da terra, em linha com o Plano Diretor municipal.

Desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 29/2000, o Município pode estabelecer distintas modalidades de cobrança do IPTU, podendo instituir alíquotas: a) progressivas por base de cálculo; b) diferenciadas por localização dos imóveis; c) qualificadas por espécie de uso existente no bem; e d) progressiva no tempo em função da não edificação, não utilização ou subutilização do imóvel. Tais modalidades referem-se ao uso extrafiscal do tributo para fins de política urbana.

⁶ Santos, Angela M. S. P. (2008), *Município, descentralização e território*, Forense, Rio de Janeiro; Garson, S. (2009), *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte, Rio de Janeiro.

Pesquisa realizada entre 11 municípios fluminenses buscou avaliar o uso do IPTU como instrumento de política urbana⁷. A escolha dos municípios incluiu a capital estadual, os três maiores situados na região metropolitana (São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu) e os sete municípios que experimentaram maior crescimento demográfico na primeira década do século XXI (Angra dos Reis, Araruama, Cabo Frio, Itaboraí, Macaé, Maricá e Rio das Ostras). Estes foram considerados, em tese, os municípios mais interessados em utilizar o instrumento tributário para ordenar a expansão urbana. As fontes de investigação abrangeram a legislação local, sobretudo leis orgânicas, planos diretores e códigos tributários municipais.

Os resultados encontrados no que tange à diferenciação de alíquotas foram os seguintes: a) todos os 11 municípios têm alíquotas diferenciadas segundo o imóvel seja edificado ou não, bem como todos prevêm o IPTU progressivo no tempo para imóveis não edificados; b) 5 entre os 11 municípios prevêm alíquotas diferenciadas por base de cálculo do valor do imóvel; c) apenas 3 diferenciam alíquotas pelo fator localização do imóvel; d) e 6 dentre os 11 municípios contam com alíquotas diferenciadas por uso do imóvel (residencial ou comercial/industrial). Quando a pesquisa analisou a regulamentação do IPTU progressivo e as isenções deste imposto, os resultados encontrados foram: a) 5 regulamentaram as áreas de incidência do dito imposto; b) apenas 4 regulamentaram as alíquotas progressivas; c) isenções do tributo estão previstas para atividades ambientais e culturais em 9 dos 11 municípios; e d) em apenas 4 estão previstas isenções para uso residencial em habitação social.

Cabe destacar que a pesquisa foi feita no Estado que representa o segundo maior peso econômico da Federação, cuja capital, a Cidade do Rio de Janeiro, foi por quase 200 anos (1763-1960) a capital do país. Os municípios do Estado do Rio de Janeiro estão localizados no epicentro da vida econômica, política e cultural do Brasil. Não podem alegar desconhecimento dos instrumentos normativos a sua disposição para ordenar o uso do solo. É nesse contexto que o resultado da pesquisa, muito desigual entre os municípios, independentemente de tamanho populacional ou do peso seu PIB, foi decepcionante.

⁷ Santos, Angela M. S. P.; Luft, Rosângela (2012), "Tributação Imobiliária e Política Urbana no Brasil", em: Santos, A.; Marafon, G.; Sant`Anna, M. *Rio de Janeiro: um território em mutação*, Gramma, Rio de Janeiro.

Verificamos que nenhum dos 11 municípios está em condições legais plenas de aplicar o IPTU progressivo no tempo, ainda que a maioria tenha introduzido em sua legislação a possibilidade de utilização deste instrumento de política urbana. Nem mesmo observamos o uso do recurso a isenções do imposto associado à política habitacional de interesse social. O resultado sugere que os municípios não querem fazer uso ou desconhecem o arsenal jurídico a sua disposição.

Tal resultado está em linha com a pesquisa denominada “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade. Balanço crítico e perspectivas”⁸, realizada por encomenda do Ministério das Cidades. Neste estudo, os autores relatam os pequenos resultados frente à grandiosidade das expectativas alimentadas com a nova normatividade urbanística, comprometida com os princípios do Estatuto da Cidade. As elevadas expectativas referem-se à luta empreendida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana ao longo das décadas de 1970 e 1980 e que logrou introduzir importantes avanços normativos no ordenamento urbanístico na Constituição de 1988⁹. Como interpretar, assim, os resultados decepcionantes no que concerne à efetividade dos novos instrumentos de ordenamento do uso do solo?

5. CONCLUSÕES: POR QUE OS MUNICÍPIOS NÃO UTILIZAM A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA?

A arrecadação dos tributos imobiliários não acompanhou a evolução do PIB brasileiro ao longo da primeira década do século XXI, ainda que tenha sido encontrada evidência de que houve aumento desta arrecadação¹⁰. Mais grave, entretanto, foi o pior resultado encontrado no que respeita à utilização do seu principal tributo para fins de política urbana. A análise da legislação relativa ao IPTU como instrumento de política urbana indicou que há grande distância entre as oportunidades do uso extrafiscal do tributo em relação às práticas em curso.

⁸ Santos Jr., O. A.; Montandon, D. T. (org.). (2011), *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Letra Capital, Rio de Janeiro.

⁹ Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, Vozes, Petrópolis.

¹⁰ Santos, Angela M. S. P. (2008), *Município, descentralização e território*, Forense, Rio de Janeiro; Carvalho Jr., P. H. (2010), *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*, op. cit.

Cabe lembrar, no entanto, que as ações de planejamento urbano não se restringem à regulação do uso do solo (o que é tratado por meio da legislação urbanística), mas inclui o fomento ao desenvolvimento urbano, tornando necessário que sejam analisadas questões relativas ao seu financiamento (o que não é tratado pelo Estatuto da Cidade).

Nas seções a seguir, analiso alguns aspectos relacionados à dinâmica econômica e o contexto federativo em que se insere o Município na estrutura federativa brasileira visando explicar a pouca efetividade na utilização da tributação sobre a propriedade imobiliária como instrumento de política urbana.

5.1. Aspectos econômicos

Ao longo do século XX, o Brasil experimentou intenso processo de urbanização com população muito concentrada em municípios de médio e grande porte. A forte polarização espacial da população em um número reduzido de grandes municípios levou ao acirramento da crise socioambiental nestas localidades, alimentando movimentos sociais em favor da reforma urbana. Esta luta esteve mais identificada com a crise das metrópoles, que haviam crescido devido ao processo de industrialização, cujo auge ocorreu entre as décadas de 1930 e 1970.

Nestas condições, o movimento pela reforma urbana desenvolveu uma abordagem crítica dessa industrialização, identificando o planejamento urbano dos anos 1960 e 1970 como uma resposta à necessidade de ordenar o território com vista às demandas do processo de industrialização¹¹.

Entretanto, tal planejamento urbano não atentou para duas áreas que se tornariam críticas na dinâmica das nossas cidades: a moradia popular e a mobilidade urbana. Superar essa deficiência foi o principal objetivo da luta pela reforma urbana, o que levou à mudança do foco das ações do planejamento para o acesso à terra urbana, considerado o “nó” do processo de crescimento das cidades. Uma nova interpretação sobre o fenômeno da disseminação do processo de expansão urbana emergiu.

A avassaladora urbanização mundial gerou imensas áreas urbanas, uma espécie de “cidade difusa” que tem empurrado os pobres para as franjas dessas

¹¹ Monte-Mór, R. (2005), *A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo*, em: Diniz, C.; Lemos, M. (org.), *Economia e Território*, Editora da UFMG, Belo Horizonte.

áreas, onde o preço da terra é mais baixo e, assim, acessível à população de menor nível de renda. O menor preço, no entanto, é a expressão da inadequação da infraestrutura, o que representa um custo para o deslocamento cotidiano da população que ali reside.

Durante a fase em que o setor industrial comandou a dinâmica econômica, havia tendência para a aglomeração espacial e a geração de cidades primazes; estas articulavam o território dos Estados Nacionais em benefício do processo de industrialização, tornando as demais cidades e/ou regiões dependentes das decisões emanadas desde aquele núcleo industrial e demográfico líder. Depois do último quartel do século XX, contudo, a indústria vem perdendo centralidade na dinâmica econômica e as cidades primazes perderam atratividade como lócus da indústria, tornando-se “economias de serviços”, mas continuam sustentando a polarização espacial.

Esta maior concentração está associada à geração de oportunidades de trabalho, como sugere a análise da distribuição espacial dos empregos formais gerados no país ao longo da primeira década do século XXI. Conforme identificado por Santos¹², são as cidades de maior porte populacional aquelas onde está concentrada a maior parcela de todos os empregos formais, aqueles protegidos por legislação trabalhista, proporcionando maior segurança aos trabalhadores. Apesar de ser um pequeno número de municípios (283), correspondente a 5,1% do total, aqueles com população superior a 100 mil habitantes participam com elevada percentagem da população (54,75%) e da criação de empregos (75,96%) do país, o que os leva a experimentarem fortes pressões demográficas que seguem gerando os já conhecidos efeitos da crise socioambiental vivenciada pelas metrópoles.

A evidência da força econômica deste grupo de cidades médias e grandes sugere que sob o atual paradigma econômico, a crise urbana tende a estar identificada com a crise das metrópoles e de um grupo de cidades médias que cumprem o papel de articuladoras do território à escala regional. São essas as cidades que enfrentam o desafio de ordenar o crescimento sem alimentar a crise socioambiental. E, no entanto, sob o forte dinamismo que a maior geração de empregos nestas localidades apresenta, as prefeituras têm deixado de utilizar os instrumentos jurídicos criados para controlar a apropriação privada de rendas

¹² Santos, Angela M. S. P. (2012), “Cidades Médias como Fronteiras de Oportunidades de Trabalho”, op. cit.

fundiárias, lançando mão de outros instrumentos, em particular aqueles que incluem as chamadas parcerias público-privadas.

O caso das “operações urbanas consorciadas” é paradigmático. Na Cidade do Rio de Janeiro, só em fevereiro de 2011 houve a edição do Plano Diretor (Lei Complementar 111/2011) compatível com as inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Antes disso, porém, o governo municipal decidiu realizar obras de revitalização da área portuária, motivo da criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio - CDURP (Lei Complementar 102/2009). Para realizar as obras, houve a edição anterior de outra lei (Lei Complementar 101/2009) regulamentando as “operações urbanas consorciadas”, instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade (art. 32) desde 2001. Vale dizer que, antes de regulamentar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, a prefeitura carioca regulamentou apenas os instrumentos que lhe permitiram adiantar recursos para a atividade de urbanificação por meio de parceria com a iniciativa privada.

5.2. Aspectos federativos

Um elemento muito importante que deve ser considerado nas análises sobre as limitações desta normatividade para a política urbana é o papel do Município no federalismo brasileiro. A legislação do Estatuto da Cidade tomou como princípio o fortalecimento institucional dos municípios, que foram considerados responsáveis pela política urbana, conforme definido no artigo 182 da Constituição Brasileira. Ademais, os municípios receberam maiores responsabilidades pela execução de políticas públicas sociais, de responsabilidade partilhada entre as três esferas de governo. A autonomia política conquistada pela elevação de sua condição a “ente federativo” alimentou expectativas exageradas quanto à sua capacidade de controlar o processo de expansão urbana.

Houve forte crítica a respeito de tal fortalecimento municipal sob o argumento de que a “excessiva fragmentação territorial” comprometeria a capacidade do poder público planejar e ordenar o território. Mas a Constituição também introduziu artigos definindo os governos estaduais como responsáveis pelo ordenamento do território à escala regional, ficando o governo federal responsável pelo ordenamento do território à escala nacional¹³. Não houve, contudo, pla-

¹³ Santos A., (2010), “Urbanização Brasileira. Um Olhar sobre o Papel das Cidades Médias na

nejamento à escala regional nem nacional até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Neste ínterim (1988-2003) prevalecia o entendimento de que cabia às prefeituras ordenar o território, ainda que muitas políticas setoriais, sobretudo a do saneamento ambiental, não sejam passíveis de estarem circunscritas à escala municipal.

Após a criação do Ministério das Cidades, o governo federal buscou superar o problema das escalas por meio do estímulo ao que ficou conhecido como “coordenação federativa”. Trata-se de uma estratégia segundo a qual o governo federal formula o desenho institucional da política e estimula a adesão dos estados e municípios por meio da oferta de recursos que contribuem (total ou parcialmente) para o financiamento das ações governamentais.

Assim, a partir do Governo Lula (2003/10), a autonomia municipal seria respeitada, mas os municípios receberam estímulos financeiros para participar de pactos federativos para execução dos serviços inerentes a várias políticas setoriais, o que inclui o já mencionado setor de Saneamento, mas também serviços de Saúde e Educação, além de Moradia Social. O consorciamento municipal passou a ser estimulado, bem como a formação de redes federativas verticais e, sobretudo, aumentou o peso das “transferências de capital” nas receitas orçamentárias dos municípios¹⁴. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, entre 1995 e 2010, o peso desta fonte nas receitas municipais foi elevado de 1,77% para 3,18%. Esta elevação não foi gradual, mas crescia ao longo dos mandatos presidenciais dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) e Lula da Silva (2003/2010), sugerindo a sua utilização política como instrumento de troca entre os interesses do Poder Executivo (responsável pela elaboração do orçamento) e o Poder Legislativo (que tem a responsabilidade de emendar e aprovar a proposta orçamentária).

Esta “coordenação federativa” correspondeu a um fortalecimento do governo federal, a uma renovação do tradicional centralismo das políticas públicas, ainda que pactuado entre entes federativos. Vem permitindo mitigar a alegada

Primeira Década do Século XX”, em: *Estudos Urbanos e Regionais*, Col 12. No. 2, pp. 103-119, www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/.

¹⁴ Tratam-se de receitas de transferências não-obrigatórias; não representam um fluxo de receitas regulares, mas sim um estoque de financiamento a ser executado num período só, válido dentro de uma lei orçamentária anual. No Brasil, estas transferências são introduzidas no orçamento federal por meio de emendas de parlamentares ao orçamento enviado pelo poder executivo para aprovação, mesmo que com emendas, pelo poder legislativo (Santos, A. M. S. P. (2012), “Cidades Médias como fronteiras de oportunidades de trabalho”, op. cit.).

“fragmentação territorial”, mas também implica a diminuição dos espaços para o surgimento de inovações na área da gestão das políticas públicas nos municípios, como ocorreu na década de 1980.

Aquelas inovações (que incluíram a utilização do “orçamento participativo” e as políticas de transferências condicionadas de renda, como o “Programa Bolsa Escola”, origem do atual programa federal “Bolsa Família”) foram introduzidas por governos municipais eleitos com o apoio dos movimentos sociais. O ímpeto reformista das lideranças destes movimentos, ao chegar ao poder, com o Presidente Lula, seria arrefecido, ocorrendo mesmo a sua cooptação pelo governo federal¹⁵.

À fraca autonomia municipal correspondeu, assim, a crescente dependência financeira do governo federal, ainda que não tenha havido perda de autonomia política. O resultado tem sido a prevaência das prioridades do governo federal sobre os controles urbano-ambientais introduzidos pelo Estatuto da Cidade. A prioridade do governo federal ao longo da última década tem sido sustentar o crescimento econômico, gerador de mais empregos, permitindo a ascensão de aproximadamente 30 milhões de brasileiros pobres à condição de consumidores de uma nova classe média, com rendimentos entre 3 e 10 salários mínimos¹⁶.

Ao observar o impacto do crescimento econômico no território, verifica-se que houve alguma redistribuição macrorregional a favor das regiões Centro Oeste e Nordeste, o que deve ser comemorado. No entanto, um olhar intraregional revela-nos que o crescimento está concentrado nas cidades de médio e, sobretudo, grande porte, as capitais estaduais, em primeiro lugar.

5.3. Avanços normativos em xeque

Conforme já mencionado, o impacto concentrado nestas cidades da geração de empregos sugere que a prioridade do governo federal está alimentando a crise socioambiental das metrópoles nacionais e regionais. Este resultado, longe de suscitar maior preocupação das prefeituras, é comemorado pelo efeito positivo que causa no aumento do emprego, da renda e da arrecadação fiscal. Neste cenário, os prefeitos dão pouca prioridade ao controle do crescimento urbano e,

¹⁵ Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, op. cit.

¹⁶ Neri, M. (coord.) (2010), *A pequena grande década. Crise, cenários e a nova classe média*, Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

portanto, fazem menor uso dos instrumentos tributários introduzidos pelo Estatuto da Cidade.

Urbanista identificada com o movimento pela reforma urbana, que lutou pela criação do Ministério das Cidades, e sua primeira Secretária Executiva, Ermínia Maricato¹⁷ buscou entender o pouco sucesso do avanço normativo do Estatuto da Cidade em gerar cidades mais inclusivas, socioambientalmente mais justas. Mas concedeu grande responsabilidade ao “ajuste neoliberal” realizado no Brasil durante a década de 1990. No entanto, na década seguinte, a crise urbana tornou-se mais aguda, como ela própria reconheceu, ainda que sob um governo comprometido com os movimentos sociais, do Presidente Lula, marcado pela retomada do crescimento da economia brasileira e pela expansão dos gastos públicos. Sem priorizar ajuste fiscal, portanto.

Sob a atual dinâmica econômica, a polarização espacial vem-se intensificando e tornando as cidades pólos que seguem atraindo capitais e população. Nestas condições, a terra urbana tornou-se uma fronteira para a aplicação de grande rentabilidade pelo capital imobiliário. Diante destas oportunidades rentáveis, os interesses empresariais enfrentam facilmente os custos adicionais gerados pela legislação urbanística. Assim, a crise urbana vai-se reproduzindo ampliadamente e mostrando os limites dos instrumentos urbanísticos e jurídicos em controlar e orientar a expansão destas cidades, o que gera enorme frustração aos urbanistas que lutaram pela reforma urbana.

No entanto, os avanços normativos não devem ser desprezados. Cabe lembrar que a conquista dos direitos dos cidadãos sempre foi uma luta que teve no campo institucional um dos principais obstáculos a serem transpostos. Após a recepção constitucional da legislação urbano-ambiental, outros atores tornaram-se relevantes na luta pela efetividade destas normas. Este é o caso do Ministério Público (MP), responsável pela fiscalização do respeito pela Lei, além de competente para ajuizar Ações Cíveis Públicas¹⁸. Órgão público que conta com autonomia em relação ao Poder Executivo, o MP tem sido um importante parceiro dos movimentos sociais na sua luta por cidades que sejam geridas de modo a respeitar os princípios da função social da propriedade e que sejam socioambientalmente sustentáveis. Além disso, uma vez tratado como “direito so-

¹⁷ Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, op. cit.

¹⁸ Santos, Angela M. S. P. (2009), “Descentralização, participação e controle externo sobre os governos municipais no Brasil”, em: Revista *GEO UERJ*, Vol. 1, No. 19.

cial”, como é o caso da “moradia” ou o “meio ambiente”, o Poder Público pode ser acionado judicialmente para que implemente uma política pública que produza os efeitos daquele direito dos cidadãos brasileiros.

Há que se mencionar, adicionalmente, que ajustes pontuais na normatividade da política urbana vêm sendo experimentados, casos dos vários projetos de lei federal (e também nos Estados) estimulando o consorciamento municipal e a formação de redes federativas, dentre outras iniciativas legais. Além disso, os municípios vêm introduzindo novas práticas para tornar efetiva a arrecadação do IPTU, como no caso do Município do Rio de Janeiro, em que se estimula a adimplência, por meio da realização de leilões semestrais de imóveis inscritos na dívida ativa. Do mesmo modo que vem avançando a normatividade que melhora a arrecadação do IPTU, também poderá melhorar o seu uso para fins de política urbana.

Cabe finalizar admitindo que, apesar de ser mais freqüente a apropriação do arsenal legal para favorecer os interesses empresariais (como no caso das operações urbanas consorciadas), o uso destas normas difunde o conhecimento sobre o direito à cidade, tornando-o mais do que apenas linguagem discursiva do poder público. É neste contexto que situamos a declaração do prefeito do Rio de Janeiro que, na semana posterior à sua reeleição para um segundo mandato, afirmou que vai propor uma mudança na administração do IPTU em face da reestruturação dos valores da terra urbana, fortemente afetada por um grande conjunto de obras preparatórias para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 (*Jornal O Globo*, edição de 15/10/2012). Apesar de suscitar muita resistência, a atualização da planta genérica de valores é um instrumento essencial para permitir a elaboração de cadastros imobiliários atualizados e que possam não apenas gerar mais arrecadação, mas também ser utilizados como instrumentos de ordenamento do uso do solo urbano em linha com os princípios do direito à cidade, tal como recepcionados institucionalmente pela Lei do Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carvalho Jr., P. H. (2010), *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado em Economia/ UERJ.
- Garson, S. (2009), *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte, Rio de Janeiro.

- Lincoln Institute/Ministério das Cidades, J.R. Affonso, E. Araújo e Márcos Nóbrega, (maio de 2010), *Oportunidades e Restrições para Exploração do Imposto como Fonte de Financiamento Local*. I Seminário Nacional Política e Administração do Imposto sobre Propriedade Imobiliária: Implementação de Reformas e Revisões de Caráter Administrativo, Curitiba.
- Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- Monte-Mór, R. (2005), *A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo*, em: Diniz, C.; Lemos, M. (org.), *Economia e Território*, Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- Neri, M. (coord.). (2010), *A pequena grande década. Crise, cenários e a nova classe média*, Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Santos, Angela M. S. P. (2008), *Município, descentralização e território*, Forense, Rio de Janeiro.
- Santos, Angela M. S. P. (2009), “Descentralização, participação e controle externo sobre os governos municipais no Brasil”, em: Revista *GEO UERJ*, Vol. 1, No. 19.
- Santos A., (2010), “Urbanização brasileira. Um Olhar sobre o Papel das Cidades Médias na Primeira Década do Século XX”, em: *Estudos Urbanos e Regionais*, Col 12. No. 2, pp. 103-119, www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/.
- Santos, Angela M. S. P.; Luft, Rosângela (2012), “Tributação Imobiliária e Política Urbana no Brasil”, em: Santos, A.; Marafon, G.; Sant`Anna, M. *Rio de Janeiro: um território em mutação*, Gramma, Rio de Janeiro.
- Santos, Angela M. S. P. (2012), “Cidades Médias como fronteiras de oportunidades de trabalho”, em: Santos A.; Marafon, G.; Sant`Anna, M. (coord.), *Rio de Janeiro: um território em mutação*, Gramma, Rio de Janeiro.
- Santos Jr., O. A.; Montandon, D. T. (org.). (2011), *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Letra Capital, Rio de Janeiro.