

# A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUANTO A APLICAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DO ESTATUTO DA CIDADE.\*

Semíramis Amaral Rabello De Mello\*\*

Recibido: febrero 28 de 2010

Aceptado: octubre 21 de 2010

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal, uma breve análise da influência das políticas públicas no que se refere à aplicação do instrumento legal do Estatuto da Cidade, o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. A Constituição Brasileira, pautada na participação democrática, dedica um capítulo à Política Urbana cuja finalidade é regular o desenvolvimento urbano. O artigo salienta a relevância do Capítulo III (artigos 39, 40 e 41), que se refere ao Plano Diretor e comenta sobre a interrelação das políticas de governança urbana e a participação pública democrática na elaboração do Plano Diretor. O artigo resalta ainda a importância das avaliações de políticas públicas no Brasil acerca de três aspectos fundamentais: direito de cidadania e moradia, função social da propriedade e do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, assim como também dos movimentos sociais que demandam políticas universalizadas em busca da garantia da governança.

## PALAVRAS-CHAVE

Função Social da Propriedade, Estatuto da Cidade, Planejamento Urbano, Plano Diretor, Direito de Propriedade, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo.

## CLASSIFICAÇÃO JEL

K34, L33, R28, R51

## CONTEUDO

Introdução; 1. Os planos diretores e as concepções tecnocráticas e modernistas; 2. A concepção democrática dos planos diretores e a autonomia municipal; 3. O poder municipal e a política urbana como política pública; 4. O plano diretor participativo e a constituição federal brasileira; 5. O estatuto da cidade como conjunto normativo coadjuvante para a implementação de política urbana; 6. Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo progressivo no tempo como instrumento coibidor do descumprimento da função social da propriedade; 7. Conclusão; Bibliografia

\* Este artigo está inserido na linha de pesquisa de Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais e tem por objetivo destacar a importância da Política urbana como Política Pública, salientando a relevância da interrelação das políticas de governança urbana e a participação pública democrática na elaboração do Plano Diretor. Foi elaborado no período entre os anos de 2008 e 2009, durante o Mestrado em Gestão Urbana – PPGTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

\*\* Bacharel em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil; Bacharel em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, Paraná, Brasil; Especialista em Gestão Ambiental, PUCPR; Mestre em Gestão Urbana, PUCPR; Especializanda em Direito pela Fundação Escola Ministério Público do Paraná (FEMPAR), Curitiba, Paraná, Brasil. Rua Marechal Hermes, 297/82 – Centro Cívico – CEP 80.530-230. Telefone: 55 (041) 3254-1001, Curitiba, Brasil. Email: [semiramis.rabello@gmail.com](mailto:semiramis.rabello@gmail.com)

## THE INFLUENCE OF PUBLIC POLICIES IN THE APPLICATION OF PROPERTY AND URBAN TERRITORY PROGRESSIVE IN TIME TAXES AS INSTRUMENT FOR THE CITY STATUTE

### ABSTRACT

This article has as main objective the realization of a brief analysis of the influence of public policies linked to the application of the legal instrument of city statute and property and Urban Territory Progressive Tax in Time. The Brazilian constitution, framed in democratic participation, dedicates a chapter to urban policy which end is regulating urban development. This article is relevant to chapter III (articles 39, 40 and 41) which addresses the interrelation steering plan of Urban government policy in the social foundation, property, property and territorial urban progressive in time taxes, as well as social movements that demand universal policies that look for a governability guaranty.

### KEY WORDS

Social foundation of property, city statute, urban planning, steering plan, property right, property and urban territorial progressive in time taxes.

### JEL CLASSIFICATION

K34, L33, R28, R51 as public policy.

### CONTENT

Introduction; Steering plans, technocratic and modernistic conceptions; 2. Democratic conception of the steering plans and the municipal autonomy; 3. Municipal power and the urban policy as public policy; 4. Participative steering plan and the Brazilian federal constitution; 5. City statute as normative grouping for the urban policy; 6. Property and urban territorial progressive in time taxes as constrain instrument for the non-compliment of the social function of priority; 7. Conclusion, Bibliography.

## LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y TERRITORIAL URBANO PROGRESIVO EN EL TIEMPO COMO INSTRUMENTO DEL ESTATUTO DE CIUDAD

### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo principal hacer un breve análisis de influencia de las políticas públicas referentes a la aplicación del instrumento legal del estatuto de ciudad y el Impuesto Predial y Territorial Urbano Progresivo en el Tiempo. La constitución brasilera, pautada en la participación democrática, dedica un capítulo a la política urbana cuya finalidad es regular ese desarrollo urbano. Este artículo es aliciente a la relevancia del capítulo III (artículos 39, 40 y 41), que se refiere al plan director de interrelación de las políticas de gobierno urbano y la participación pública democrática en la elaboración del Plan Director. El artículo resalta la importancia de las evaluaciones de políticas públicas en la función social de la propiedad y del Impuesto Predial y Territorial Urbano Progresivo en el Tiempo así como también de los movimientos sociales que demandan políticas universales en busca de una garantía de gobernabilidad.

### PALABRAS CLAVE

Fundación social de la propiedad, estatuto de la ciudad, planeación urbana, plan director, derecho de propiedad, impuesto predial y territorial urbano progresivo en el tiempo.

### CLASIFICACIÓN JEL

K34, L33, R28, R51

### CONTENIDO

Introducción; 1. Los planes directores y las concepciones tecnocráticas y modernistas; 2. LA concepción democrática de los planes directores y la autonomía municipal; 3. El poder municipal y la política urbana como política pública; 4. El plan director participativo y la constitución federal brasilera; 5. El estatuto de la ciudad como conjunto normativo para la implementación de la política urbana; 6. Impuesto predial y territorial urbano progresivo en el tiempo como instrumento de cohibición del incumplimiento de la función social de propiedad; 7. Conclusión; Bibliografía.

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 1950 as cidades brasileiras atraíram grande parte da população acentuando sobremaneira o processo de urbanização. Nesta década não havia no Brasil políticas habitacionais sociais que impedissem a ocupação irregular ou mesmo ilegais das áreas urbanas. Além disso, as políticas que foram propostas se mostraram, em sua maioria, ineficazes, seja por fatores políticos, sociais, econômicos ou mesmo cultural (Holtz, 2008, p. 1).

A maioria das cidades brasileiras apresenta dificuldades expressivas para gerir o ambiente urbano 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 e Silva, 2009).

Alguns autores, como Almeida (2005), consideram que o crescimento em direção às cidades se deu, em grande parte, por falta de controle de uso e ocupação do solo, como também em razão de recursos econômico-financeiros deficientes, ou mesmo pela falta de um marco regulatório de planejamento. O resultado foi uma lista de problemas como déficit habitacional, falta de saneamento e infra-estrutura, trânsito deficiente, transporte desordenado, ocupação e uso ilegal do solo. Mesmo assim o Brasil está classificado como um dos países mais urbanizados do planeta tendo em face o índice de crescimento populacional ter alcançado 82%.

O crescimento das cidades apresentou formas aleatórias de concentração que, conseqüentemente, geraram segregações espaciais e sociais, permitindo, inclusive, o aumento da violência e insuficiência dos serviços públicos essenciais.

Embora Castells (1978, p. 71) considere que as cidades na América Latina possuam umas singularidades significativas, devido às suas enormes disparidades internas, o crescimento urbano latino-americano é, em grande parte, conseqüência da explosão demográfica. O ritmo do crescimento

total da população se deu muito mais rapidamente nas cidades do que no campo. Sendo assim, a urbanização latino-americana caracteriza-se pelo fato da população urbana superar o correspondente nível produtivo do sistema, pelo forte desequilíbrio na rede urbana em benefício de uma aglomeração preponderante, como também pela insuficiência de empregos e serviços para as novas massas urbanas, entre outros.

Diante desses problemas e reconhecendo a importância de regular o desenvolvimento urbano, a Constituição Federal Brasileira 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, do direito à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Para regulamentar a Política Urbana, referida nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira, foi criada a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade.

Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá englobar o território do município em sua totalidade, ou seja, tanto as áreas urbanas como as rurais deverão ser consideradas no Plano Diretor. Esse deverá identificar as áreas de interesses especiais para o desenvolvimento econômico e turístico do município, as áreas urbanizadas e as de expansão, em outras palavras, 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.

É importante lembrar que, no Brasil, nem sempre os Planos Diretores tiveram a participação democrática. As concepções apresentavam características de acordo com a época e o momento político pelo qual o país passava.

## 1. OS PLANOS DIRETORES E AS CONCEPÇÕES TECNOCRÁTICAS E MODERNISTAS.

No Brasil, 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. Esses 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).

Fundamentados nos moldes capitalistas, os Planos Diretores caracterizavam-se por estarem impregnados pela racionalidade da modernidade. Simplificavam a cidade dividindo-as em zonas com características pré-definidas e facilmente compreendidas nas regras do zoneamento – *“zoning”* (Pereira, 2002, p. 128).

Para Séguin (2005, p. 144) o zoneamento é uma técnica urbanística que pode ser entendida 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”*.

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

Franco Mancuso (1980), professor italiano, afirmou que para enfrentar os problemas de alto custo do solo urbano era necessário estabelecer uma política urbana que visasse solucionar o disparate do alto preço das moradias em contrapartida com a baixa qualidade oferecida. Para ele, a subdivisão

das cidades em zonas diferenciadas pelo tipo de ocupação, poderia resolver vários problemas; Mancuso (1980, p. 27) considere que:

Dicho instrumento subdivide la ciudad en zonas dispuestas en franjas concéntricas y asigna a cada una de ellas normas diferenciadas según la actividad constructora; consiste en una normativa de edificación que contiene las distintas partes del territorio municipal (zonen), y de un mapa que define tales zonas en el suelo municipal (Bauzonenplan). Las normas atañen a la densidad de edificación, definida mediante parámetros de altura de los edificios y de la superficie cubierta de cada parcela edificable, y a las asignaciones de uso de los suelos, diferenciados en industriales, residenciales y para actividades mixtas.

As aplicações das técnicas de zoneamento (*zoning*) objetivavam melhorar as condições de vida urbana, assim os conceitos de zoneamento (*zoning*) foram aplicados em diversas cidades do mundo, com Frankfurt, na Alemanha, e Nova York, nos Estados Unidos da América.

No Brasil, a técnica de zoneamento também passa a ser experimentada, e a partir da década de 1970 –durante o governo autoritário militar– a prática do planejamento urbano se amplia mais largamente. E por meio das leis orgânicas dos municípios, a institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações municipais. Essas leis, em geral, não expressavam o Plano Diretor, ou seja, não traziam expressamente no texto legislativo a expressão Plano Diretor, mas os municípios eram obrigados a elaborar planos de desenvolvimento (Saule, 1997).

Durante a década de 1970, as concepções de planejamento físico-territorial expressaram-se nas concepções tecnicistas e tais planos cumpriam, 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 socio-

lógicos, econômicos, científico-político da sociedade capitalista industrial, tal qual preconizava Manuel Castell na sua obra “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 brasileiro lançou mão do discurso acerca do planejamento urbano, oferecendo financiamentos federais cuja obtenção estava atrelada à condição da elaboração de um Plano Diretor (Ultramari e Rezende, 2008, p. 724). “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).

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, porém, constatou-se que o zoneamento urbano faticamente, apresentou como resultado, segregações sociais do espaço urbano.

Além disso, para Séguin (2005, p. 68), muitos daqueles Planos Diretores 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*”.

Por derradeiro, para Ultramari e Rezende (2008, p. 724), os Planos Diretores elaborados naquela década, 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*” Esse modelo tecnocrático fundamentado no modelo ideal de cidade se enfraquece diante das novas concepções democráticas.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, popularmente conhecida por Constituição Cidadã, defensora de valores democráticos, permite-se maior abertura política. Passa a conferir ao cidadão brasileiro, inclusive, o direito às eleições diretas para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito, Deputado Federal, Estadual e Distrital, Senador e Vereador. É, também, pela primeira vez que uma Constituição brasileira traz em seu texto legal a expressão “*função social da propriedade*”, prevendo instrumentos normativos urbanísticos revelando uma orientação mais eficaz e contundente, oferecendo instrumentos de realização de interesses coletivos, difusos ou não, e estabelecendo sanções para o seu descumprimento.

A nova Constituição trouxe concepções democráticas e provocou um avanço nos direitos dos cidadãos brasileiros, cristalizando princípios importantes para a “*reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais*” (Draibe, 2002 p. 6-7).

Essas concepções democráticas trouxeram maior autonomia municipal e incidindo em reflexos na elaboração dos Planos Diretores, o que será explicado a seguir.

## 2. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DOS PLANOS DIRETORES E A AUTONOMIA MUNICIPAL.

Finda a era da ditadura militar no Brasil, a década de 1980 inaugura uma sequência de mobi-

lizações sociais e luta pela redemocratização. Na década de 1970, existiam alguns setores da Igreja Católica que se dedicavam a assessorar a luta dos trabalhadores rurais. Eram movimentos que promoviam encontros que objetivavam articular uma reforma urbana. Então, o Movimento da Reforma Urbana destacou-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” de 1988 (Moreira, 2008, p. 6). A inserção destes artigos confere a implantação da política de desenvolvimento urbano, delegando, ainda, para o Poder Público Municipal. Também estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Concomitantemente, a política urbana passou a ser 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 e Santos, 2003, p. 88). Esta reestruturação do sistema brasileiro não ocorreu isoladamente na seara das políticas sociais, mas também 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 Brasileira de 1988, que conferiu expressamente à União competência para editar suas normas gerais - inciso I, cumulado com o § 1º, deixando aos Estados a competência suplementar – §2º, existente também em favor dos municípios – art. 30, II. (Sundfeld, 2003, 48). Observe-se o artigo 24 da Constituição Federal Brasileira de 1988:*

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 Federal Brasileira 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 Constituição Federal.

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 nesse 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 foi 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, em 1787, quando se convencionou a existência de ‘Estados’ 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, 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 18 da Constituição Federal Brasileira de 1988<sup>1</sup>. Essa autonomia fundamentada nos princípios da descentralização possibilita o estabelecimento de mecanismos de governança democrática, permitindo a participação social na gestão municipal. Arretche (1999), considere que:

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.

Para Di Sarno (2003, p. 62) 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”.

Desta maneira, os municípios que integram a federação brasileira gozam de autonomia política, financeira, legislativa e administrativa, destacando-se que embora exista esta autonomia, a federação brasileira é indissolúvel.

Assim, cabe ao município formular a sua própria legislação no que se refere à elaboração do Plano Diretor. Porém, não basta apenas a mera elaboração de um Plano Diretor. Para alcançar um desenvolvimento urbano equilibrado e universalizado que possa proporcionar condições adequadas

<sup>1</sup> 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.

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). Para tanto, é primordial que o município desenvolva também políticas públicas para que componham um conjunto de ações.

A seguir apontam-se alguns conceitos sobre políticas públicas e como a política urbana pode ser considerada com uma política pública.

### 3. O PODER MUNICIPAL E A POLÍTICA URBANA COMO POLÍTICA PÚBLICA.

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, Appio (2005, p. 136) esclarece-se 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.

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. Ações, estas, sistematizadas, voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre o Estado e a sociedade (Dias, 2003, p. 121). Segundo Kauchakje (2007, p. 61), as políticas públicas podem ser conceituadas como:

[...] 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.

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 e 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, 1987)<sup>2</sup>, 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).

Pode-se entender que 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 e Silva, 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 e Ultramari, 2007, 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

<sup>2</sup> Citado por Vaz (2007, p. 1) y por Hofling (2001, p. 31).

de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas” (Raichelis e Wanderley, 2004, p. 7).

A definição de políticas públicas revela-se complexa e requer um estudo pormenorizado e exaustivo. Por este motivo, enfatiza-se que o presente estudo 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 Brasileira 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 Constituição Federal Brasileira, 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 política urbana é uma modalidade de política pública, e como tal tem por objetivo promover o caminho, o mecanismo, entre o que determina a legislação facultativa e a efetiva aplicabilidade das normas. Assegura, 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 seguir comentar-se-á acerca das mudanças ocorridas quanto aos Planos Diretores após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

#### 4. O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA.

A primeira Constituição Brasileira, denominada pelo então presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães<sup>3</sup>, 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. Tanto institui a Função Social da Propriedade Urbana, como a define (art. 182, § 2º),

<sup>3</sup> Político brasileiro que teve destaque importante na história da redemocratização do Brasil. Faleceu em acidente aéreo de helicóptero nas imediações da cidade de Angra dos Reis.

admitindo a adoção de instrumentos persuasivos de aplicação de política urbana apenas em áreas demarcadas no Plano Diretor –art. 182, § 4º– (Câmara, 2010, 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 e Ultramari, 2007, p. 64). Ou seja, 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. Kauchakje e Ultramari (2007, p. 68), considere que:

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).

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 exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social”*, não se limitando em redigir e assinar uma folha de papel (Lassalle, 1933). Mas diagnosticar e apontar as reais carê-

ncias 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.

Com a finalidade de 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 Nº 10.257 de 10 de julho de 2001, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade. Este 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.

A seguir elucidam-se algumas considerações acerca da Lei Nº 10.257 de 2001, como conjunto normativo promulgado para orientar o desenvolvimento dos Planos Diretores Participativos.

## 5. O ESTATUTO DA CIDADE COMO CONJUNTO NORMATIVO COADJUVANTE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA URBANA.

Devido ao crescimento da malha urbana das cidades brasileiras ter 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. Essas, entre outras condições, originaram a necessidade de criação de mecanismos legais que possibilitassem aos municípios a execução da política urbana.

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 Nº 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.

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 Federal Brasileira de 1988, 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 conforme estabelece o art. 182 § 2º da Constituição Federal de 1988.

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.

Com a finalidade de garantir que a propriedade cumpra com a sua função social, foram criados diversos dispositivos legais que integram a Lei Federal Nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Dentre os dispositivos do Estatuto da Cidade, destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, IPTU Progressivo no Tempo, que será discutido a seguir.

## 6. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO PROGRESSIVO NO TEMPO PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO COIBIDOR DO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

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.

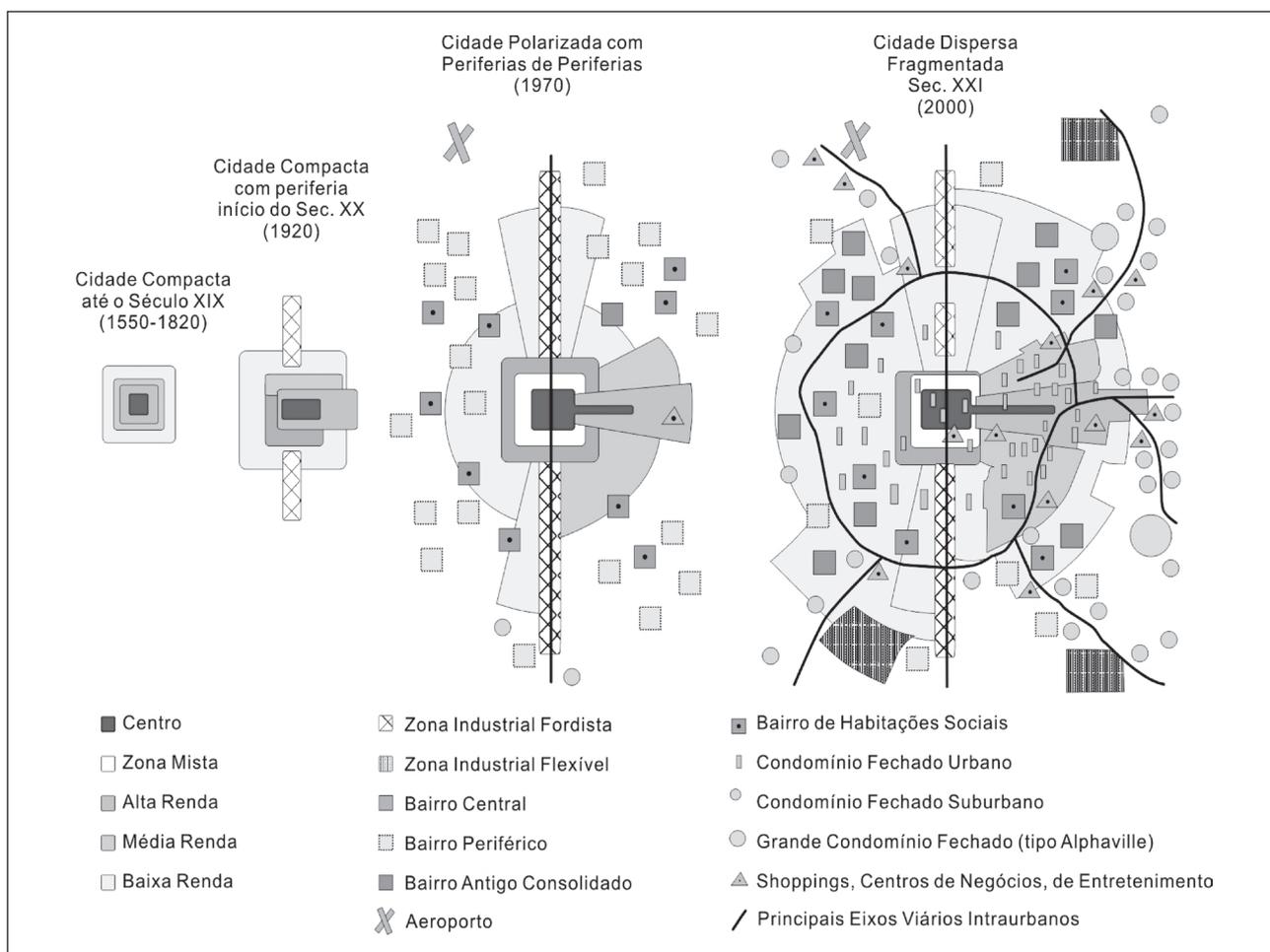
Fatores como surgimento e crescimento de bairros periféricos, desindustrialização, desterritorialização, mudança dos centros de serviço, esvaziamento de antigos centros, abandono de áreas nas quais foram feitos grandes investimentos de infraestrutura pública e, paradoxalmente, o surgimento de bairros 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 do Brasil, “vazios urbanos consistem em espaços abandonados ou subutilizados inseridos dentro de uma malha

Figura 1. Diagrama de Borsdorf.



Fonte: Borsdorf (2003).

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).

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, 2005) – 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 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. Este imposto tem natureza extrafiscal e poderá ser aplicado mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos conse-

cutivos. 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 Imposto Predial e Territorial Urbano 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 Nº 10.257/01).

A progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo é distinta da progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano meramente fiscal, 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, ou seja, são dois tipos diferentes de impostos, embora apresentem uma nomenclatura parecida, não se confundem.

O instrumento urbanístico tributário, Imposto Predial e Territorial Urbano 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 Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo: 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 Imposto Predial e Territorial Urbano 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.

O Imposto Predial e Territorial Urbano 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 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo”* (Bessa e Oliveira, 2008, 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, 2007, p. 70).

O quadro a seguir foi elaborado para sintetizar as distinções entre as duas espécies de Imposto Predial e Territorial Urbano. A primeira coluna trata do que se chama de Imposto Predial e Territorial Urbano fiscal, ou seja, aquele tributo cuja finalidade é precipuamente arrecadatória. Significa dizer que a sua cobrança visa a arrecadação de recursos financeiros para os cofres públicos. Na segunda coluna tem-se o que se chama de Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, cujo caráter é extrafiscal, ou seja, aquele tributo que tem como objetivo ordenar a propriedade de acordo com a função social.

**Quadro 1:** Distinções entre as duas espécies de IPTU

<b>Imposto predial e Territorial urbano</b>	<b>Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo</b>
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	Obrigação principal: FAZER

Fonte: elaboração da autora.

## 7. CONCLUSÃO

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. Mas, 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.

De acordo com Maricato (2000, p. 147), 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, porém, 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 como diz Kauchakje (2005).

Para induzir a ocupação de imóveis não utilizados, subutilizados, não ocupados, desocupados ou vazios, a Constituição Federal Brasileira estipulou a progressividade do artigo 182 § 4º, inciso II, onde as alíquotas são progressivas no tempo.

O IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento normativo cujo objetivo consiste 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.

Embora exista uma legislação nacional voltada para o atendimento em diversas searas do direito, paradoxalmente, muitos destes instrumentos jurídicos apresentam dificuldades de aplicabilidade restando, muitas vezes, em mera ineficácia.

Finalmente, ainda que se trate de um instituto normativo cujo procedimento ainda apresente-se complexo, não se pode negar que a sua instrumentalidade para a realização de uma política urbana,

entendida como política pública e social estimula a concretização de uma gestão participativa e democrática, que visa minimizar a incidência da especulação imobiliária permitindo a realização da Função Social da Propriedade.

## BIBLIOGRAFIA

- Ajara, Cesar (1993). A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da questão ambiental. In: Olindina Vianna, Mesquita e Solange Tietzmann, Silva (Coord., 1993). Fundação IBGE. Geografia e Questão Ambiental. Rio de Janeiro, 161 p.
- Almeida, Marcio Fortes de (2005). Construindo a política nacional de desenvolvimento urbano. [In línea]. Soeconomia a evolução de economia. Disponível em: [http://www.soeconomia.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=705&Itemid=108](http://www.soeconomia.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=705&Itemid=108). [Acesso em 18 mar. 2009].
- Arretche, Marta T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), São Paulo, Brasil, Vol. 14, No 40, pp. 111-141.
- Appio, Eduardo (2005). A ação civil pública no Estado democrático de direito. Curitiba: Juruá Editora, abril, 288 p.
- Barbosa, Evandro Paes (2007). Progressividade do IPTU. São Paulo: Editora Pillares, 160 p.
- Bessa, Fabiane Bueno Lopes Netto e Oliveira, Cleide de (2008). Estatuto da cidade e desenvolvimento sustentável: necessidade de plano diretor para os Municípios com menos de vinte mil habitantes. [In línea] Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (COPENDI), 17 p. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/fabiane\\_bueno\\_lopes\\_netto\\_bessa.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/fabiane_bueno_lopes_netto_bessa.pdf)> [Acesso em 20 jul. 2009].
- Presidência da República (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. [In línea] Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispo-

- nível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. [Acesso em 18 mar. 2009].
- Presidência da República (2001). Lei Nº 10.257/2001 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [In línea] Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. [Acesso em 22 mar. 2009].
- Borsdorf, A. (2003). Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. [In línea] In: Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona 1 de agosto, Vol. VII, No 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].
- Câmara, Jacinto Arruda (2010). Plano Diretor. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (2010). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal Nº 10.257/2001). Malheiros Editores, São Paulo, 470 p.
- Castells, Manuel (1978). La cuestión urbana. Siglo Veintiuno Editores, México, 544 p.
- Carrazza, Roque Antonio (2008). Curso de direito constitucional tributário. 24ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1081 p.
- Costa, Geraldo Magela (2008). Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: Costa, Geraldo Magela e Mendonça, Jupira Gomes de (2008). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Arte, Belo Horizonte, 304 p.
- Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (2010). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal Nº 10.257/2001). Malheiros Editores, São Paulo, 470 p.
- Dagnino, Evelina (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?, pp. 95-110. In: Mato, Daniel (coord., 2004). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 302 p.
- Dias, Jean Carlos (2003). Políticas públicas e questão ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. Saraiva: Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 8, No 31, , jul/set, pp. 117-135.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2009). Direito administrativo. 21ª, Editora Atlas, São Paulo, 830 p.
- Di Sarno, Daniela Campos Libório (2003). Competências Urbanísticas. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (2010). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal Nº 10.257/2001). Malheiros Editores, São Paulo, 470 p.
- Dittmar, Adriana e Hardt, Letícia Peret Antunes (2007). 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 e Caetano, Kati Eliana (Orgs., 2007). Curitiba: do modelo à modelagem. Editora Annablume, Curitiba, 260 p.
- Draibe, Sonia M. (2002). Brasil 1980–2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. [In línea] PNUD, Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”, mayo 14-16, Santiago, Chile, 53 p. Disponível em: [http://www.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao\\_e\\_Inseguranca\\_social\\_em\\_tempos\\_dificais.pdf](http://www.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao_e_Inseguranca_social_em_tempos_dificais.pdf). [Acessado em 25 de setembro de 2009].
- Draibe, Sonia M. (1991). As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: Revista da USP, São Paulo, Vol. 3, No 17, pp. 16-31.
- Fernandes, Edésio (2005). O Desafio dos Planos Diretores Municipais. Agência FAMEM, Fonte, Publicado em: 10 de janeiro. [In línea] Disponível em: <http://www.famem.org.br/Pagina1737.htm>. [Acesso em: 20 abr., 2009].
- Figueiredo, Lúcia Valle (2003). Normas de processo administrativo no estatuto da cidade. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (2010).

- Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal Nº 10.257/2001). Malheiros Editores, São Paulo, 470 p.
- Vaz, L. G. D (2007). Políticas Públicas. In: Revista Nova Atenas de Educação e Tecnologia. Revista Eletrônica do Departamento. Acadêmico de Ciência e Saúde Educação Física e Esportes – Biologia – Segurança do Trabalho, Vol. 10, No 01, jan.-jun. 7 p.
- Höfling, Eloísa de Matos (2001). Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In: Cadernos CEDES, Vol. 21 Nº 55, Campinas Nov, pp. 30-41.
- Holz, Sheila e Monteiro, Tatiana Villela de Andrade (2008). 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. [In línea] Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. [Acesso em: 20 abr., 2009].
- Kauchakje, Samira (2005). Cidadania e participação social no campo dos direitos à igualdade e à diferença. In: Souza, Maria Antonia da e Costa, Lucia Cortes da (Orgs., 2005). Sociedade e cidadania: desafios para o século XXI. Ed. UEPG, Ponta Grossa, 230 p.
- Kauchakje, Samira (2007). Gestão pública de serviços sociais. 1ª ed., IBEPX, Curitiba, 152 p.
- Kauchakje, Samira e Ultramari, Clóvis (2007). Rede sociotécnica do direito à habitação e a configuração do espaço em Curitiba. In: Cadernos Metrôpole, Observatório das Metrôpoles, São Paulo, No 18, pp. 63-76.
- Lassalle, Ferdinand (1933). Que é uma Constituição? Versão para eBook eBooksBrasil.com Fonte Digital: Que é uma Constituição? Edições e Publicações Brasil, São Paulo, Tradução: Walter Stönnner Copyright © 2000-2006.
- Lefèbvre, Henri. A. (1999) Revolução Urbana. Tradução de Sérgio Martins, Ed. UFMG, Belo Horizonte, 178 p.
- Magalhães, Sérgio (2002). Sobre a cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro. Pro Editores, São Paulo.
- Maricato, Ermínia (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias- planejamento urbano no Brasil. pp. 121-192. In: Arantes, Otilia (2000). A cidade do pensamento único-desmanchando consensos. RJ: Vozes, Petrópolis, 192 p.
- Mancuso, Franco (1980). Las experiencias del zoning. Gustavo Gilli, Barcelona, 388 p.
- Moreira, Helion França (2008). O Plano Diretor e as Funções da Cidade. [In línea] CPRM, Serviço Geológico do Brasil, Rio de Janeiro, 27 p. Disponível em: [http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano\\_diretor\\_helion.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf). [Acesso em 20 out 2008].
- Pereira, Gislene (2002). Produção da cidade e degradação do ambiente: a realidade da urbanização desigual. Tese Doutorado, Universidade Federal do Paraná, Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Curitiba.
- PERES, Renata Bovo e SILVA, Sandra Regina Mota (2009). 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.
- Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar de e Santos Junior, Orlando Alves dos (2003). Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. In: Revista Latinoamerica de Estudios Urbano Regionales (EURE), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, Vol. 29, No 88, pp. 79-95.
- Raichelis, Raquel e Wanderley, Luiz Eduardo W. (2004). Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Vol. 24, No 78, pp. 5-32.
- Rolnik, Raquel (2001). O que é Cidade. 6ª reimpressão, Editora Brasiliense, Brasília, 88 p.
- Rolnik, Raquel (2007). "Estatuto da Cidade": Instrumento para quem sonha com cidades belas e justas. [In línea] Fundação Perseu Abramo

- (FPA). Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3645>>. [Acesso em: 20 jul. 2009].
- Rolnik, Raquel; Pinheiro, Otilie Macedo (2005). Plano Diretor Participativo- guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades, Confea, Brasília, 160 p.
- Saule Júnior, Nelson (1997). Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da política urbana: Aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editora, Porto Alegre, 336 p.
- Séguin, Elida (2005). Estatuto da Cidade. Editora Forense Jurídica, Rio de Janeiro, 211 p.
- Silva, José Afonso da (1995). Direito urbanístico brasileiro. 2 ed. Editora Malheiros, São Paulo, 470 p.
- Silva e Silva, Maria Ozanira (2001). Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. p. 37-93. In: Silva e Silva, Maria Ozanira (org). Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática. Veras Editora, São Paulo, 2001 (Série Núcleo de pesquisas;6).
- Souza, Celina (2006). Políticas Públicas: uma Revisão de Literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, Vol. 8, No 16, jul/dez, pp. 20-45.
- Sundfeld, Carlos Ari (2003). O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (2010). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal Nº 10.257/2001). Malheiros Editores, São Paulo, 470 p.
- Ultramari, Clóvis e Rezende, Denis (2008). Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referências e Bases de Aplicação. RAC, Curitiba, Vol. 12, No 3, Jul./Set., pp. 717-739.
- Villaça, Flávio (1998). Espaço intra-urbano no Brasil. Editora Studio Nobel, São Paulo, 376 p.