

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Bianca Siqueira Gonçalves

O DIREITO À CIDADE E O PAPEL DO IPTU PROGRESSIVO

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Fevereiro de 2017

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Bianca Siqueira Gonçalves

O DIREITO À CIDADE E O PAPEL DO IPTU PROGRESSIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Fevereiro de 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

G635d Gonçalves, Bianca Siqueira.

O direito à cidade e o papel do IPTU progressivo./ Bianca Siqueira Gonçalves – 2017.

119 f.; il.

Orientador: José Luis Vianna da Cruz.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades– Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

Bibliografia: f. 100 - 110.

1 Planejamento urbano. 2 Cidade (gestão). 3. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). 4. Segregação sócioespacial. 5. Conflitos urbanos (agentes). 6. Propriedade (direito). 7. IPTU progressivo. I: Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU: 711.4: 336.226.212.1 (1-21)(815.3)

BIANCA SIQUEIRA GONÇALVES

O DIREITO À CIDADE E O PAPEL DO IPTU PROGRESSIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em: 01 fevereiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc. – Orientador
Universidade Cândido Mendes

Profa. Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, DSc.
Universidade Cândido Mendes

Profa. Antenora Maria da Mata Siqueira, DSc.
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar sempre comigo, me iluminando em todos os momentos.

Aos meus pais Regina e Elias, por todo apoio e incentivo.

Aos meus irmãos Virgínia e Elias Júnior, por serem companheiros e por se orgulharem tanto de mim.

A Vinícius, pelo companheirismo, incentivo, apoio, colaboração, compreensão e paciência.

Ao professor orientador desta dissertação, José Luis Vianna da Cruz, por acreditar em mim e me acompanhar em todas as etapas deste trabalho.

À Universidade Candido Mendes.

Aos professores e colaboradores do Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades.

À Professora Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, que com sua competência, expertise e boa vontade incansável em muito contribuiu com este trabalho.

À Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Aos amigos da Turma 2015, por dividirem cada dia desta caminhada, tornando meus dias muito mais felizes.

Na vida real, com certeza, há sempre alguma coisa acontecendo, o balé não tem intervalo, mas a sensação geral é serena.

Jacobs

Visto que o fundamento da propriedade é a utilidade, onde não houver utilidade possível não pode existir propriedade.

Rousseau

RESUMO

O DIREITO À CIDADE E O PAPEL DO IPTU PROGRESSIVO

O presente estudo analisa a cidade como produção social, fruto da ação complexa e conflituosa de agentes sociais, que representam distintos interesses. Discorre sobre a dinâmica capitalista na construção do espaço na cidade e como se organizam as estruturas urbanas. Tendo como cenário a cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, apura o papel e a importância do IPTU progressivo no acesso democrático ao solo urbano, conforme preconiza a legislação brasileira, enquanto instrumento de garantia do Direito à Cidade. Foram analisados os fatores que favorecem e permitem a existência de vazios urbanos no perímetro da cidade, em regiões valorizadas e munidas de equipamentos urbanos coletivos, e naquelas a serem valorizadas pela ação pública e/ou privada. Demonstrou-se como a iniciativa privada se apropria dos investimentos públicos para a valorização de seus empreendimentos, o que evidencia a atuação do capital na configuração do ambiente construído. Evidencia-se que os interesses dos agentes sociais definem como será a ocupação territorial e o papel dos vazios urbanos (SINGER, 1980). O Estado deve ser o mediador dos interesses individuais e coletivos, fazendo prevalecer o interesse público sobre o privado, sem sucumbir às pressões do capital. Ao adotar uma posição que atribui a função social à propriedade privada, em detrimento do individualismo do direito de propriedade, o Estado permite a efetivação do Direito à Cidade, conforme disciplinado no Estatuto da Cidade. Em sentido oposto, um Estado-empresário alimenta os processos de segregação sócioespacial, bem como a reprodução de uma sociedade desigual. Em Campos dos Goytacazes, a não aplicação do IPTU progressivo, como um dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade, particularmente no enfrentamento dos vazios urbanos especulativos, demonstra a complexidade dos interesses em jogo. Como o Poder Público municipal vem tratando a questão dos vazios urbanos e do IPTU progressivo na legislação e na prática? Com a adoção de políticas pontuais que não integram os espaços vazios ao contexto social, contribui-se para a manutenção de processos de periferização da população de baixa renda. Buscou-se, portanto, compreender alguns aspectos importantes da estrutura e dinâmica do espaço urbano em Campos dos Goytacazes, progressivamente segregado e portador de conflitos, evidenciando o papel do planejamento urbano, e, neste, reforçar as potencialidades da implementação do IPTU progressivo como meio de reintegrar os vazios urbanos existentes na cidade, possibilitando mitigar os impactos

da concentração do solo urbano e a especulação imobiliária, fatores agravantes da segregação sócioespacial.

PALAVRAS-CHAVE: Cidade. Agentes. Conflitos. Propriedade. IPTU progressivo. Planejamento urbano.

ABSTRACT

THE RIGHT TO THE CITY AND THE ROLE OF THE PROGRESSIVE IPTU

The present study aims to analyze the city as a social production, originated from the complex and conflicting action of social agents, who represents different interests. It revolves around the capitalist dynamics in the construction of the urban space and how these structures are organized. Using the city of Campos dos Goytacazes/RJ as scenario, this study clarifies the role and importance of progressive IPTU (urban land tax) in democratic access to urban land, as recommended by Brazilian law, as an instrument to guarantee the Right to the City. The study analyzed the legal and political factors that favor and allow the existence of urban voids in the city perimeter, in regions valued and equipped with collective urban equipment, and in the regions that will be valued by public and/or private action. It was demonstrated how the private initiative appropriates the public investments for the valorization of its enterprises, which evidences the performance of capital in the configuration of the constructed environment. It was noticed that the interests of the social agents define what will be the territorial occupation or whether there will be the option of maintaining the urban voids (SINGER, 1980). The state must be the mediator of individual and collective interests, enforcing the public interest over the private, not succumbing to the pressures of capital. By advocating a position in which the private property must fulfill its social function, even in detriment of the individualism of the property right, the State allows the realization of the Right to the City, disciplined in the City Statute. On the other hand, a business state would feed the socio-spatial segregation processes, as well as the reproduction and continuity of an unequal society. In Campos dos Goytacazes, the inapplicability of the progressive IPTU, as one of the instruments for fulfilling the social function of property, particularly in coping with the speculative urban voids, demonstrates the complexity of the interests at stake. How has the municipal government dealt with the issue of urban voids and progressive IPTU in law and practice? The adoption of specific policies that do not integrate the empty spaces into the social context does nothing to halt the processes of peripheralization of the low-income population. The study dedicated to understand some important aspects of the structure and dynamics of the urban space in Campos dos Goytacazes, progressively segregated and conflicting, highlights the role of urban planning, and, in this, reinforce the potential of IPTU implementation as a means of reintegrating existing urban voids in the city,

making possible to mitigate the impacts of urban land concentration and real estate speculation, aggravating factors of socio-spatial segregation.

KEYWORDS: City. Agents. Conflicts. Property. Progressive IPTU. Urban planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Mapa do Município de Campos dos Goytacazes-RJ.	56
Figura 2:	Praça São Salvador.	60
Figura 3:	Terras da Usina do Queimado, localizadas na Avenida Arthur Bernardes	64
Figura 4:	Lago Artificial: construído para criação de animais, localizado na Avenida Arthur Bernardes.	65
Figura 5:	Fachada do Condomínio Golden Garden	66
Figura 6:	Mapa dos Vazios Urbanos do Distrito Sede.	67
Figura 7:	Mapa de Verticalização.	69
Figura 8:	Centro Antigo do Município de Campos dos Goytacazes-RJ	70
Figura 9:	Pelinca (Município de Campos dos Goytacazes-RJ)	70
Figura 10:	Da Avenida Arthur Bernardes ao Shopping Boulevard (no sentido Sul do Município de Campos dos Goytacazes-RJ).	72
Figura 11:	Comunidade da Aldeia (no sentido Oeste do Município de Campos dos Goytacazes-RJ).	72
Figura 12:	Localização dos Conjuntos Habitacionais do Programa Morar Feliz (1)	75
Figura 13:	Localização dos Conjuntos Habitacionais do Programa Morar Feliz (2)	76
Figura 14:	Foto Panorâmica do Conjunto da Penha	78

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1:	Quantidade de Imóveis (1).	71
Quadro 2:	Quantidade de Imóveis (2).	71
Tabela 1:	Conjuntos Habitacionais Morar Feliz – 1ª Etapa	73
Tabela 2:	Conjuntos Habitacionais Morar Feliz – 2ª Etapa.	74

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1.	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	20
2.	A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE: INTEGRAÇÃO, SEGREGAÇÃO E EXCLUSÃO.	23
2.1.	OS AGENTES SOCIAIS E O ESPAÇO URBANO	23
2.2.	CIDADE: PARA UNS OU PARA TODOS?	29
2.3.	DICOTOMIA URBANA: VALOR DE USO VERSUS VALOR DE TROCA	34
2.4.	O ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE	36
2.5.	VAZIOS COMO EXPRESSÃO DA DESIGUALDADE NO ACESSO AO SOLO URBANO	41
2.6.	DA PROPRIEDADE ABSOLUTA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	43
3.	O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E OS VAZIOS.	55
3.1.	SOBRE A ATUAL DINÂMICA DA MALHA URBANA E OS VAZIOS	68
3.2.	A LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MORAR FELIZ E A REPRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO	73
4.	O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E OS VAZIOS.	79
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.	96
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

APÊNDICE 1. REQUERIMENTO ENCAMINHADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTazes – RJ PARA RESPOSTAS DAS QUESTÕES PROPOSTAS PELO LEVANTAMENTO DE DADOS CONSTITUTÍVEIS DA COMPOSIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.	111
APÊNDICE 2. PROTOCOLO DO REQUERIMENTO ENCAMINHADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTazes – RJ PARA RESPOSTAS DAS QUESTÕES PROPOSTAS PELO LEVANTAMENTO DE DADOS CONSTITUTÍVEIS DA COMPOSIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.	112
APÊNDICE 3. QUESTÕES QUE FORAM ANEXADAS AO REQUERIMENTO FORMULADO JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ: O.	113
APÊNDICE 4. RESPOSTAS DAS QUESTÕES QUE FORAM ANEXADAS AO REQUERIMENTO FORMULADO JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ:O.	114
APÊNDICE 5. RESPOSTA AOS ITENS 04 E 05 DAS QUESTÕES ANEXADAS AO REQUERIMENTO FORMULADO JUNTO À SECRETARIA DE FAZENDA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (SFM).	115

1. INTRODUÇÃO

O que à primeira vista parece ordem é o caos para uma grande parte dos moradores das cidades. O sistema capitalista está gerando graus de desordem inéditos, enquanto alguns economistas o vêem como portador dos elementos para garantir o tão buscado equilíbrio. A cidade capitalista tornou-se uma mercadoria a serviço do capital. Em consequência, o acesso ao solo e aos equipamentos de consumo coletivo é precário ou inexistente para a maioria trabalhadora dos seus habitantes (BOURDIEU, 1989). O privado impõe-se ao público, os interesses econômicos empresariais superpõe-se aos interesses sociais e coletivos.

A cidade atende à função social se garantir a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seu benefício e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e à sustentabilidade ecológica; se proporcionar o bem estar de todos os seus habitantes em harmonia com a natureza¹, hoje e para as futuras gerações, conforme estabelece o Estatuto da Cidade. O que impede a realização desses objetivos?

A partir dos anos 1970, particularmente, ocorreu uma forte reestruturação do espaço, em decorrência da crise e da reestruturação produtiva profundas do capitalismo, à escala mundial, produzindo novas configurações de ordem urbano-regional, afetando a própria natureza do espaço social e econômico. Segundo Evans

¹ Da análise do contexto social verifica-se que o “bem estar de todos os seus habitantes em harmonia com a natureza” é um objetivo de difícil alcance. Entretanto, é possível que se façam compatibilizações entre os agentes sociais, para que os conflitos existentes ou que venham a surgir sejam mediados.

(1979), em relação ao modelo brasileiro, no que diz respeito ao espaço urbano, a reestruturação se inicia nas cidades grandes e médias e, particularmente, nas metrópoles, como consequência das transformações na estrutura produtiva do país, ditadas pelo que denominou de “tríplice aliança”: associação entre o Estado, o capital estrangeiro, envolvido na produção de bens de consumo durável, e o capital nacional, centrado nos bens intermediários e na própria construção civil, reconfigurando o espaço nacional.

No capitalismo, a cidade é o resultado no espaço dos processos de produção, circulação e consumo. A criação desse espaço é carregada de contradições e tensões, uma vez que nele estão envolvidos os interesses do capital em seus diversos segmentos, da força de trabalho e do Estado (PIQUET e RIBEIRO, 2001).

A cidade capitalista é o lugar privilegiado de ocorrência de uma série de processos sociais, onde a reprodução social está condicionada pelo processo de acumulação de capital. Esses processos criam funções e formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações, cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana (SANTOS, 2007). A urbanização capitalista é, antes de tudo, uma multiplicidade de processos de apropriação do espaço. Para uns, a terra tem valor de uso; para outros, valor de troca. Segundo Harvey (2001)², vivemos em um mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito.

A dinâmica mais recente do processo urbano trouxe com ela dramáticas transformações no estilo de vida. A qualidade de vida urbana vem se subordinando à lógica da mercadoria, assim como a própria cidade. As políticas urbanas neoliberais, que ganharam força no Brasil há cerca de duas décadas, vêm sendo decisivas no sentido de definir a (re)estruturação do espaço urbano. Para além do aspecto econômico, as mudanças impulsionadas pela globalização afetam a produção do espaço urbano e atingem diretamente a formulação e legitimação de paradigmas nas políticas urbanas. A adoção das diretrizes e concepções neoliberais que configuraram as relações entre capital, Estado e sociedade gerou profundas repercussões sobre o lugar e do papel da cidade no processo de acumulação.

² Ainda que o autor se situe na perspectiva de superação do capitalismo, o que não se defende neste trabalho, é oportuno destacar seus posicionamentos, por seus notórios conhecimentos sobre a temática.

Antes dessa ofensiva neoliberal, ainda sob a égide das ideias keynesianas, a cidade apesar de ser regida por necessidades mais gerais de acumulação e circulação do capital, cabia ao planejamento a tarefa da racionalização e funcionalização espacial, por meio de instrumentos que se generalizaram a partir da Segunda Guerra Mundial, com planos diretores e zoneamento em primeiro lugar (HARVEY, 2014). Foram introduzidos importantes elementos de planejamento urbano, objetivando uma cidade mais integrada.

Com o neoliberalismo, a cidade passa a ser tratada como espaço direto do capital mediado pela lógica da valorização do capital e da financeirização. Submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade passa a funcionar como uma verdadeira empresa e como tal passa a ser conduzida (VAINER, 2011).

Segundo Lojkine (1997), a cidade se mostra como o local onde se concentram a população, os instrumentos de produção, o capital, os prazeres e as necessidades dos cidadãos, por isso desempenha “fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo; conseqüentemente, a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista.” Na cidade, o processo de acumulação capitalista aprofunda antigas e gera novas desigualdades sociais e espaciais. Têm-se regiões e espaços diferenciados, decorrentes de tendências inerentes ao desenvolvimento capitalista.

Na formação das cidades, em geral, grandes porções de terra, urbanizadas ou não, ficam sem ocupação ou uso, seja por interesses imobiliários especulativos, por circunstâncias ambientais ou de infraestrutura. São os chamados vazios urbanos, que bloqueiam o desenvolvimento equilibrado das cidades, impedem o acesso da maioria da população à terra, à medida em que sua imobilização eleva os preços dos terrenos urbanos, e têm sido uma das questões mais importantes na definição de processos efetivos de planejamento urbano.

Quais os elementos que contribuem para a formação dos espaços territoriais vazios (ou vazios urbanos)? Como os vazios urbanos conseguem sobreviver dentro de um espaço territorial concorrido como é a cidade?

Para compreender o processo de formação dos vazios urbanos, é preciso analisar a ação dos diferentes agentes que produzem o espaço urbano

(incorporadores imobiliários, Estado, proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários e os grupos sociais excluídos) e identificar quais os interesses que os motivam. É essencial observar as relações sociais desenvolvidas em um determinado espaço e examinar de que modo elas influenciam os contornos desse espaço.

As populações migrantes do campo, egressas do trabalho rural, empobrecidas e desempregadas, acabam se alojando nas periferias desprovidas de infraestrutura urbana, periferia essa que vem sendo alargada, à medida que esses mecanismos de valorização e especulação se expandem pela periferia (KOVARICK, 1979). Caracterizado como um processo de cunho socioeconômico, os vazios urbanos podem ser identificados no Brasil desde a década de 1960, quando as principais cidades começaram a receber um grande contingente de migrantes vindos do campo, processo conhecido por êxodo rural. Por não terem onde e nem como morar na cidade formal (seja arcar com aluguel, seja adquirir um imóvel), esses novos habitantes, se instalaram nas periferias, particularmente em terras públicas, sem uso, e em terrenos onde não se pode edificar, dada a carência de espaços acessíveis aos mais pobres (margem de rios, lagoas, rodovias e estradas de ferro). Na cidade, grandes áreas de terra, muitas incorporadas a partir de áreas rurais, permaneceram concentradas, e mantidas como reserva de valor, à medida que a demanda por moradia urbana se intensificava.

Nesse contexto, grandes conflitos urbanos eclodiram, centrados na luta pela moradia. Na década de 1970, ocorreram manifestações de diversos segmentos da sociedade (por exemplo, as associações de moradores de bairros, as entidades de classes profissionais, os sindicatos e a igreja católica). Devido a essas ações, a situação precária das cidades brasileiras, desestruturadas, sem políticas urbanas para amparar as necessidades da população urbana pobre, foi posta em destaque. As lutas por moradia e por equipamentos urbanos se intensifica e gera a luta pela Reforma Urbana, que agregou movimentos sociais, moradores de periferia e favelas urbanas, intelectuais e arquitetos, que desembocou na legislação da Constituição de 1988, gerando, dentre outros, o Estatuto da Cidade (MARICATO, 2015).

O espaço urbano é caracterizado por concentrar elementos necessários ao cotidiano da reprodução da sociedade, tais como salubridade, educação, moradia e

trabalho, que constituem direitos das pessoas que nele habitam. É preciso um espaço ordenado e funcional que possibilite a efetivação dos mencionados direitos, o que se torna possível quando a propriedade privada localizada na cidade exerce uma função voltada para as questões sociais.

De acordo com o espírito da legislação brasileira, consolidados na Constituição de 1988, o direito sobre a propriedade encontra respaldo jurídico quando ela cumpre sua função social. Nos casos de descumprimento, as reivindicações da coletividade prevalecerão sobre o direito individual. Para que se democratize o direito à propriedade e o direito à cidade (atuais privilégios da minoria), a reintegração dos espaços desintegrados do contexto social urbano deve ser prioridade para o Poder Público. Isso porque o modo como lida com a funcionalidade da propriedade privada localizada dentro da malha urbana demonstra a posição adotada pelo Estado. Prevalece o valor de uso ou o valor de troca? O valor de uso diz respeito à utilidade social, para atender às necessidades coletivas universais; o valor de troca diz respeito ao uso da cidade, do seu solo e do ambiente construído, para fins de acumulação privada de capital; ou seja, ao uso da cidade como mercadoria, totalmente submetida aos interesses do capital privado empresarial.

Quando o Estado permite vazios urbanos em áreas povoadas ou localizadas na faixa de expansão urbana da cidade, a capitalização do território urbano prepondera sobre a socialização do espaço, estando as terras à espera da valorização imobiliária para atendimento dos interesses do capital. O que se deseja é justamente o contrário: a promoção pelos governos municipal, estadual e federal de políticas urbanas condizentes com a demanda coletiva e social, por moradia, incluindo todos os elementos da urbanização e do bem-estar universais.

A inserção do capítulo voltado para a política urbana, em especial os artigos 182 e seguintes, na Constituição Federal de 1988; a publicação do Estatuto da Cidade em 2001; e a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, demonstra a importância da matéria. Através desses órgãos e instrumentos, é delegada aos municípios a condução do ordenamento da cidade em direção ao desenvolvimento e crescimento sustentáveis. Cabe a eles o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, cuja função é o planejamento da cidade direcionado para as

questões sociais, econômicas e ambientais, públicas, coletivas. Não se pode perder de vista que a propriedade privada deverá cumprir sua função social.

Com o foco de interesse na questão urbana, centra-se a análise nos vazios urbanos de Campos dos Goytacazes. A dinâmica que envolve a produção do espaço urbano pode ser vista na cidade de Campos dos Goytacazes, que desde a sua fundação foi sendo construída a partir da relação complexa dos diferentes agentes sociais. A cidade cresceu de forma intensa, porém descontínua, o que privilegiou os agentes sociais do setor imobiliário. Conforme a cidade se expande, vazios urbanos evidenciam-se.

O objeto de estudo consiste na relação entre o IPTU progressivo e os elementos contemplados na legislação brasileira sobre o Direito à Cidade, destacando o seu papel na mitigação dos impactos das glebas vazias como obstáculos à consecução desses preceitos, restrito àquelas que se localizam dentro do perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes.

1.1. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Por meio de abordagem qualitativa, esta dissertação visou responder às seguintes questões:

- (i) Quais os mecanismos de construção do espaço urbano que geram a segregação e a periferização sócioespacial na cidade?
- (ii) Qual o papel dos vazios urbanos nesse processo?
- (iii) O que a legislação brasileira estabelece para o enfrentamento desses problemas, sob os princípios da Função Social da Propriedade e do Direito à Cidade?
- (iv) Qual o papel do IPTU Progressivo nesse contexto?
- (v) Como se deu a formação do espaço urbano na cidade de Campos dos Goytacazes e onde se localizam os vazios urbanos na área central da cidade?

vi) Tem o Poder Executivo Municipal de Campos dos Goytacazes atribuído eficácia jurídica e social ao IPTU Progressivo?

Para atingir os objetivos e responder às questões propostas, a dissertação foi organizada em quatro capítulos.

No primeiro, tem-se a Introdução.

No segundo, o referencial teórico que embasou a pesquisa busca mostrar como o Estado e o capital se comportam na condução do espaço urbano. Aborda a mudança de paradigma sobre a questão da propriedade privada e a repercussão na legislação brasileira.

No terceiro, faz-se uma reflexão sobre a formação dos vazios urbanos ao longo do processo histórico de urbanização de Campos dos Goytacazes, destacando como os projetos urbanos adotados fomentaram as dualidades urbanas que se manifestam nos binômios público/privado, coletivo/individual, econômico/social e inclusão/exclusão. Destacou-se como os vazios influenciam na formação do espaço urbano, como se beneficiam das intervenções urbanísticas promovidas pelo Estado e o papel que o Plano Diretor Urbano de 2008 precisa desempenhar na contenção da criação desses espaços, bem como na ocupação deles.

No quarto, aborda-se o Papel do IPTU Progressivo na minimização dos impactos negativos dos vazios urbanos sobre o Direito à Cidade, como preconizado na legislação brasileira.

No capítulo final, faz-se as considerações sobre as questões levantadas no início da dissertação.

Utilizou-se a metodologia qualitativa. Os procedimentos metodológicos foram os seguintes. Quanto ao recorte espacial da área de estudo, o perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes/RJ foi eleito como unidade de análise. Para responder às questões da pesquisa, analisou-se o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes (Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008), a Lei Orgânica (de 15 de julho de 2014) e o Código Tributário Municipal (Lei nº 4.156, de 16 de setembro de 1983), e suas contribuições para a concretização de função social da

propriedade no município, sendo referências a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, o Código Civil e as normas editadas pelo Conselho das Cidades e pelo Ministério das Cidades.

Para compreender a origem dos vazios urbanos em Campos dos Goytacazes, a pesquisa demandou a triangulação de dados, com análise do objeto sob as perspectivas documental, legislativa e espacial. Para análise espacial, foram estudados mapas, fotografias e realizadas observações *in loco* dos vazios urbanos, com captura de imagens. Para identificar quem são os titulares dos espaços vazios da cidade, recorreu-se aos Cartórios de Registro de Imóveis.

Para diagnosticar como se materializa a atuação da Administração Pública, foram analisadas as respostas fornecidas pela Secretaria Municipal de Fazenda às indagações sobre a arrecadação do IPTU, o percentual dos espaços vazios e dos espaços edificados dentro da malha urbana e a implantação do IPTU progressivo, dentre outras.

2. A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE: INTEGRAÇÃO, SEGREGAÇÃO E EXCLUSÃO.

O Direito à Cidade será tratado, aqui, com o sentido que é abordado no Estatuto da Cidade³, ainda que se recorra a autores que concebem o Direito à Cidade como algo apenas realizável em um contexto de superação do capitalismo. Aqui se refere à democratização do acesso à mobilidade e aos equipamentos urbanos.

2.1. OS AGENTES SOCIAIS E O ESPAÇO URBANO

Recuando apenas até onde nos interessa para explicar e compreender o presente vê-se que a propriedade fundiária foi de relação de produção, gradualmente transformando-se em um vínculo jurídico, um direito de propriedade que estabelece o monopólio legal do uso da terra e legitima a obtenção de um rendimento pela cedência do uso. Essa transformação é um dos vetores estruturantes da transição do feudalismo para o capitalismo (SANTOS, 2008).

O desenvolvimento da urbanização está intimamente ligado ao estabelecimento das relações de produção capitalistas, ou seja, à quebra dos vínculos da economia rural feudal; de relações de produção entre trabalhadores destituídos de qualquer forma de propriedade sobre os meios de produção e os

³ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

capitalistas, detentores do capital, monopolizadores dos meios de produção e que obtém lucro através da extração da mais valia dos trabalhadores; à criação de um mercado intenso e concentrado e à constituição de um sistema de dominação jurídico-política capaz de conciliar a liberdade e a igualdade pressupostas pelo mercado, com a discriminação patrimonialista assentada na apropriação individual dos meios de produção.

Sobre a extrema diversidade e complexidade do processo de urbanização moderna deve-se perceber que, por um lado, as transformações da cidade estiveram sempre relacionadas com as transformações do campo. Por outro, que o desenvolvimento do capitalismo, como fenômeno eminentemente urbano, resultou (e resulta) na subordinação do campo à cidade. A análise histórica do processo de urbanização deve ser complementada e aprofundada pela análise da propriedade fundiária e do seu papel estrutural e contraditório na consolidação do capitalismo (SANTOS, 2008).

Na América Latina, em geral, o crescimento urbano está relacionado, na primeira fase, com o desenvolvimento das funções urbanas associadas à economia agrária e, só na segunda fase, com o desenvolvimento capitalista industrial e urbano (WEFFORT, 1980).

O Estado capitalista é produto das relações sociais, expressando a estrutura de poder que favorece o capital, e que se exerce, também, nas instâncias político-administrativas, isto é, condensa uma série de articulações (conflituais e não conflituais) de forças sociais. Nas formações sociais capitalistas, a articulação social dominante é determinada pelas relações sociais de produção, e a sua lógica, que penetra desigualmente todo o tecido social, é a lógica do capital (SANTOS, 2008).

Áreas urbanas são locais onde grandes quantidades de trabalho e capital são combinados com pequenas quantidades de terras para produzir bens e serviços. Assim sendo, vê-se que a variável econômica está interligada ao funcionamento e à própria existência da cidade. A cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista. Seu papel é abrigar as atividades econômicas e das condições ao desenvolvimento da economia. O capital que participa na produção da cidade pode ser público ou

privado e sua utilização viabiliza a transformação do espaço físico urbano. Se por um lado a participação do capital público na produção da cidade viabiliza a infraestrutura urbana, a construção de casas para baixa renda e a renovação urbana, por outro a participação do capital privado está sempre relacionada à obtenção de lucro.

A organização do espaço decorre de um conjunto complexo de forças, mobilizado por diversos agentes sociais. Os principais agentes estruturantes do espaço são o Estado, os empresários e os moradores (PIQUET e RIBEIRO, 2001). É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada.

Conforme Corrêa (2005), a produção e o consumo do espaço urbano ocorrem a partir da ação dinâmica e, ao mesmo tempo, complexa de agentes sociais concretos. A paisagem refletirá a materialização dos distintos interesses da iniciativa privada empresarial, dos grupos sociais desfavorecidos, da sociedade como um todo e dos grupos presentes no Poder Público. São vários os agentes que atuam na produção do espaço urbano na cidade capitalista. Há os proprietários do solo, proprietários dos meios de produção, construtores, operários, técnicos, promotores imobiliários, corretores de imóveis, bancos, usuários da cidade e grupos sociais excluídos⁴.

Os capitais fundiário e imobiliário se apropriam do espaço urbano. O primeiro, ao concentrar, usufruir renda e reter terras para a valorização; o segundo, ao trabalhar com a lógica de ocupar espaços de futura valorização e de produzir imóveis para as camadas de maior poder aquisitivo. Esse processo conta, via de regra, com o patrocínio e a cumplicidade do Poder Público, que direciona a implantação de equipamentos de urbanização e serviços em áreas privadas desses agentes, valorizando-as em benefício dos futuros lançamentos imobiliários. A concentração da terra e a retenção como estoque, nesse caso, sustentam mecanismos de especulação imobiliária e potencializam os lucros dos capitais fundiários e imobiliários, para assegurar lucros máximos com o processo de construção do espaço (PIQUET e RIBEIRO, 2001). Essa é a origem dos vazios

⁴ Sobre a categoria “grupos sociais excluídos”, cabe ressaltar que os agentes são incluídos na sociedade capitalista e também são construtores da cidade; entretanto, são socialmente excluídos.

urbanos. Os proprietários têm o intuito de obter a maior renda fundiária de suas propriedades. Consequentemente, estão interessados que elas tenham o uso que seja mais remunerado possível. Estão particularmente interessados na conversão da terra rural em urbana, porque geralmente a terra urbana é mais valorizada do que a terra rural (ainda que haja o ônus do pagamento do IPTU, em regra mais caro que o ITR).

Os proprietários dos meios de produção (grandes proprietários de indústrias e de grandes empresas comerciais) buscam as modificações no planejamento urbano em razão da necessidade de possuírem terrenos amplos e baratos para a localização de suas empresas. E, para isso, podem pressionar o governo a facilitar, por meio de desapropriação, o acesso a seu objeto de desejo. Existe também a busca da modificação do uso de determinadas áreas para a acomodação dessas empresas.

Os promotores imobiliários atuam na produção do espaço urbano ao realizar operações como incorporação, financiamentos, estudos técnicos, construção e comercialização. Tais operações geram outros tipos de agentes, como o construtor, o corretor de imóveis e os prestadores de serviços. Vários são os tipos de promotores imobiliários que atuam na cidade: proprietários de terra, grandes indústrias, grandes comerciantes, grandes bancos e também o Estado. Destaque-se que quanto maior é o poder político do incorporador, maior pode ser a escala de operação e a escala espacial de atuação. A atuação dos promotores imobiliários para conseguir modificações no planejamento urbano envolve aspectos políticos, econômicos e sociais. Busca-se a modificação do planejamento urbano de forma geral (de todo o plano) ou parcial (parte do plano; por exemplo, a modificação do zoneamento do uso do solo).

Os grupos sociais excluídos, por sua vez, participam da construção do espaço urbano, seja pela ocupação de áreas e imóveis públicos e privados sem uso, seja pela autoconstrução ou moradia em loteamentos irregulares, provocando um debate entre direito, legitimidade e legalidade, uma vez que há uma clara relação entre essa atuação e a ausência de recursos para a aquisição de imóveis no mercado.

Vê-se que a ocupação do território, o sistema urbano e a própria cidade são um “subproduto” das articulações dos interesses hegemônicos (PIQUET, 2007). Observa Milton Santos (1991) que não se pode pensar em desenvolvimento apenas econômico. Nesse contexto, o Estado tem a função de ordenar o desenvolvimento da cidade. Atua simultaneamente como promotor imobiliário (ao produzir o espaço urbano) e como consumidor e agente que regula o uso do solo. O papel do Estado como orientador do mercado imobiliário deve acontecer de forma a não servir, simplesmente, aos interesses dos investidores.

Vivemos progressivamente em áreas urbanas divididas e tendentes ao conflito, o que resulta em uma cidade que está se dividindo em diferentes partes segregadas, manifestadas em condomínios fechados de classe média e alta e, por outro lado, em favelas e áreas apartadas, desprovidas de infraestrutura adequada à ocupação e com sérios problemas de mobilidade. O espaço é valorizado em função dos interesses de uso (para transporte, para atividades econômicas, dentre outras).

É com as obras de infraestrutura que o Estado contribui de forma decisiva na formação do valor e da renda do solo. Por essa razão, há possibilidade, segundo o ordenamento jurídico pátrio, de cobrança de um tributo denominado contribuição de melhoria, a ser cobrado pelo Estado em decorrência de obra pública que proporciona valorização do imóvel do indivíduo tributado.

A questão urbana é geralmente concebida como um problema social provocado pelo crescimento acelerado e anárquico das cidades nas sociedades capitalistas. Ao Estado compete a intervenção no conflito entre grupos e classes gerados por esse processo. É com base nessa concepção que o Estado deve assumir a questão urbana e enfrentá-la através de um conjunto de medidas e ações às quais se dá o nome global de política urbana.

As ações e estratégias dos principais agentes e/ou sujeitos produtores do espaço urbano nos levam a enxergar com maior nitidez os processos reprodutores de desigualdade socioespaciais, de forma específica no que se refere à apropriação e uso desigual do solo urbano. A complexidade com que se relacionam os agentes sociais torna a produção do espaço urbano dinâmica, desigual e contraditória. A desigualdade manifesta-se a partir de diversas esferas, dentre elas, a espacial. É no

espaço que os agentes se localizam e se deslocam (VASCONCELLOS, 2000, p. 199). O espaço é valorizado em função dos interesses de uso (para transporte, para atividades econômicas, dentre outras).

O processo de segregação sócioespacial⁵ não é um fenômeno contemporâneo no espaço urbano, dado que está associado, historicamente, à existência de classes e grupos sociais que se diferenciam e se opõem, com base no que Bourdieu (1989) designou de capital econômico, social, cultural e simbólico. Mas é especialmente a partir do início da industrialização que ele se intensifica e adquire novas formas. No capitalismo, a dominação do capital sobre o trabalho, sua influência no Estado e seu domínio sobre o conteúdo e o sentido das políticas públicas, particularmente na política urbana, faz com que as cidades favoreçam aqueles que se apropriam dela como mercadoria para acumulação e reprodução do capital, relegando os que não podem acessar o espaço e os bens públicos urbanos, às periferias intra-urbanas (espaços desvalorizados no interior da malha urbanizada) e àquelas situadas às margens da cidade, ambas caracterizadas pela ausência ou extrema precariedades da infraestrutura e dos bens e serviços. Esse processo é permanente, fazendo com que, à medida que essas áreas são apropriadas para valorização e se tornam objeto de especulação, essas massas de pobres, excluídos e precarizados, são deslocadas para lugares sempre mais distantes e mais precarizados, agravando suas condições de trabalho e de vida (KOVARICK, 1979).

O agravamento da questão urbana, nos anos 1970, no Brasil, levou ao movimento pela reforma urbana, que lutou por políticas para regular e ordenar o espaço da cidade. A partir da década de 1980, as cidades e regiões metropolitanas sofreram consideráveis transformações no padrão de segregação. Sobrepondo ao “centro-periferia”, as transformações recentes geraram espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular e interagir em áreas

⁵ Segundo Villaça (1998), uma das características mais marcantes das cidades brasileiras é a segregação espacial das classes sociais em áreas distintas da cidade, sendo “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole.” A segregação urbana divide-se em dois tipos: voluntária (quando o indivíduo ou uma classe de indivíduos habita um determinado local da cidade por sua própria iniciativa) e a involuntária (quando, por forças externas, o indivíduo é obrigado a morar em um determinado lugar e/ou a deslocar-se de determinados espaços) (MARICATO, 2002).

comuns (CALDEIRA, 2000). O processo de industrialização, as mudanças no campo e a infraestrutura montada ocasionaram a intensificação da urbanização brasileira, acelerada a partir da década de 1970, chegando a 84% da população brasileira morando nas cidades (conforme Censo 2010). Os problemas urbanos agravaram-se ainda mais, nas “décadas perdidas” de 1980 e 1990: a segregação sócioespacial, as disparidades econômicas e de acesso a equipamentos urbanos, a violência, dentre outros, tornaram-se marcas das cidades, sobretudo das metrópoles.

Há mudanças tanto na natureza dos processos de expansão e produção do espaço, como no tipo e características do tecido urbano, que sinalizam um sistema mais aberto, policêntrico e disperso. Spósito (2004) lembra que agora há uma pluralização da paisagem com novas formas de diferenciação, fragmentação e segregação territoriais.

Após inúmeras lutas, os movimentos sociais por moradia e melhores condições de vida e trabalho na cidade, juntamente com arquitetos, urbanistas, planejadores urbanos, universitários, intelectuais, em geral, e diversos grupos e instituições, conquistaram um conjunto de princípios e direitos, na Constituição de 1988, consolidados mais tarde no Estatuto da Cidade, em 2001. No entanto, a soma das pressões realizadas pelos representantes dos interesses políticos e econômicos locais predominantes (proprietários de terras, usineiros e mercado imobiliário) com o histórico social e econômico de fragilidade da Administração Pública faz com que as necessidades da população sejam atendidas de forma pontual, sem um planejamento conjunto dos entes envolvidos.

É preciso tanto diagnosticar os problemas e as potencialidades existentes quanto buscar a melhoria das condições constatadas (JACOBS, 2011).

2.2. CIDADE: PARA UNS OU PARA TODOS?

Rawls (2000) defende que uma sociedade será justa se respeitar três princípios: garantia das liberdades fundamentais para todos, igualdade equitativa de oportunidades e manutenção de desigualdades apenas para favorecer os mais desfavorecidos.

Vê-se que a busca desenfreada pela industrialização e pelo crescimento econômico levou a maioria das cidades a concentrar seus esforços na promoção do crescimento de seus índices econômicos, deixando a qualidade de vida e a democratização do espaço e da propriedade em segundo plano. O crescimento econômico é visto como meio e fim do desenvolvimento; os donos do capital, das terras e dos imóveis são os promotores e, por isso mesmo, consideram-se legítimos beneficiários privilegiados. O surgimento de um modelo econômico de abertura de mercado (com uma dinâmica econômica local-global) somado à falta de capacidade estatal de financiar seus gastos redimensionou o papel do Estado. O planejamento urbano ficou desmoralizado e optou-se pela “administração empreendedora”.

Segundo Santos (2005), esse tipo de administração “empreendedora” tem seduzido as prefeituras, que oferecem incentivos para a atração de atividades econômicas. Tais incentivos alimentam a guerra fiscal entre municípios pela obtenção de investimentos privados, num processo que compromete a capacidade das prefeituras de financiar uma infraestrutura que melhore as condições de vida dos cidadãos. Para Harvey (2001), o empreendedorismo urbano envolve certo nível de concorrência interurbana. Assim, modelos são impostos, pois, à medida que a concorrência interurbana se torna maior, provavelmente acionará um “poder coercitivo externo” sobre certas cidades, com cobrança da disciplina e da adoção da lógica do desenvolvimento capitalista.

Submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade passou a funcionar como uma verdadeira empresa (VAINER, 2000) e como tal passou a ser conduzida. Esse fenômeno é resultado da adoção do modelo de empreendedorismo urbano que transformou a cidade, ao mesmo tempo, em ator e objeto de uma ação estratégica.

De acordo com Vainer (2011), esse empreendedorismo urbano é a transposição para a esfera pública de modelos de gestão, eficácia, racionalidade e competição empresariais. A cidade passa a ser vista como uma empresa, que compete com outras cidades-empresa no mercado internacional. A cidade é reduzida a uma de suas dimensões: a econômica (e mesmo assim a apenas uma das faces dessa dimensão econômica, a empresarial). A partir do momento em que se pensa a cidade como empresa, ela também passa a ser vista como mercadoria e

o gestor cria estratégias para “vender” sua cidade para o mundo. É a partir desse pressuposto que se desenvolve o *marketing* urbano. O *marketing* torna invisível tudo que não é uma virtude de mercadoria. As cidades passam a almejar a aprovação das forças do mercado mundial.

São cidades reordenadas segundo um modelo de gestão que busca atender a lógica financeira e trata o urbano como um negócio. Sendo a cidade percebida como uma oportunidade de negócio, é um caminho natural os governos se renderem aos empresários, que são os que entendem de negócio. O processo de empreendedorismo urbano é caracterizado pela atração de investidores e cidadãos-consumidores. O desafio dos centros urbanos é a realização de políticas públicas que sustentem um projeto de cidade que “mereça” a inserção na economia mundial.

Típico da concepção do empreendedorismo urbano, o planejamento estratégico é um modelo de planejamento urbano que se orienta pela eficácia e pela racionalidade empresarial. Começou a ser pensado nos anos 1960 a partir dos conceitos e técnicas do planejamento empresarial originalmente sistematizados na *Harvard Business School*. Segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

O setor público apropriou-se das metodologias da gestão empresarial nos anos 1980, nos Estados Unidos, quando diversas cidades americanas passaram a utilizar o planejamento estratégico com enfoque no desenvolvimento econômico. A cidade, no contexto estratégico, é vendida no mercado internacional, configurando verdadeira mercadoria.

A cidade-mercadoria, a cidade-objeto de luxo, segundo Vainer (2011), é uma das ideias mais populares dos neoplanejadores e nessa dinâmica o *marketing* urbano torna-se fundamental ao processo de planejamento e gestão das cidades. É a estratégia da publicidade dos espaços citadinos. O autor ressalta que a cidade é a mais complexa das mercadorias existentes, pois sua venda depende de quem se tem em vista como comprador. As empresas que fazem parcerias com o governo local são ao mesmo tempo coprodutoras das transformações urbanas e

consumidores da cidade na forma dos privilégios e lucratividade oriundos dessas parcerias.

O planejamento do *marketing* urbano depende do diagnóstico das características de cada cidade, visto que ela pode ser vendida a uma infinidade de mercados. Para além do mercado externo, visa um mercado constituído pela demanda de localizações do capital, interesses que qualificam a cidade como mercadoria. Vainer (2000) afirma que tais “planejadores” deixam claro que a abertura das cidades para o exterior é seletiva, visto que não se desejam visitantes e usuários em geral, muito menos imigrantes pobres expulsos de outros países igualmente pobres: querem visitantes e usuários economicamente hábeis.

No contexto de análise dessa nova concepção de cidade, a cidade é objeto e sujeito, pois a cidade-coisa, a cidade-mercadoria, pode também deixar a forma passiva de objeto para assumir a forma ativa de sujeito, uma empresa. Conceber a cidade como empresa implica, segundo Vainer (2000), uma “lógica implacável”: o *marketing lead city planning*, exige que as decisões sobre a cidade estejam nas mãos dos que decidem nas empresas.

Nesse conceito de planejamento, os interesses do mercado estão representados nas parcerias público-privadas, cujas formas de atuação vão da captação de recursos e execução de grandes intervenções urbanas à gestão de equipamentos e prestação de serviços coletivos. As parcerias são, na opinião de Borja e Castells (1996), um dos principais mecanismos que conferem às cidades condições de inserção na competitividade urbana, consolidando um projeto de cidade definido por seu plano estratégico. Nessa concepção, o projeto de cidade deve contemplar as novas funções dos governos locais enquanto promotores, cujos objetivos são: promover a cidade para o exterior; favorecer a cooperação público-privada; desenvolver o “patriotismo cívico” e promover um novo desenho político-administrativo. Como via de consequência, passam a ser vedadas à organização política local a administração centralizada e a “separação rígida entre o setor público e privado” (BORJA e CASTELLS, 1996).

Em sentido oposto, Vainer (2002) critica essa proposta e diz que “(...) o fim da separação rígida quer dizer, em bom catalão, participação direta, sem mediações,

dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas (...).”

A cidade-empresa supõe e propõe uma despolitização da cidade à medida que o plano político se tornou um plano de gestão. Vainer (2011) considera central não pensar a cidade-empresa como uma proposta simplesmente administrativa, gerencial ou operacional, mas sim entender que o conceito de cidade e de Poder Público estão sendo ressignificados por uma operação que transforma a cidade em sujeito/ator econômico que precisa ser competitivo e por isso realista em relação às demandas do mercado. O controle político dissolve-se em um espaço de competitividade urbana onde o que conta são os resultados, os números, os *rankings*.

Desenvolver o patriotismo cívico é um dos pilares que sustentam o projeto de cidade, segundo Borja e Castells (1996). Saliente-se que a analogia cidade-pátria é uma estratégia para a criação de consenso. Perante tamanha despolitização do espaço público, de negação da cidade enquanto espaço coletivo, torna-se imprescindível ao planejamento estratégico o consenso sobre a cidade. A busca pelo consenso está pressuposta no discurso que trata a cidade como unidade: a cidade sonha, a cidade compete, a cidade deseja, a cidade necessita. Enquanto se discute se as cidades competem ou não, e o que elas desejam, aceita-se, como natural, a instauração da cidade como sujeito – sujeito simples, coeso, sem qualificação (VAINER, 2000).

Ermínia Maricato (2002) sinaliza para o fato de que, historicamente, o urbanismo brasileiro compromete-se apenas com parte da cidade. São “ideias fora do lugar” porque, conforme a autora, o planejamento que deveria atender às necessidades do todo privilegia apenas uma parcela da sociedade. A autora rejeita a noção de cidade como ator político, defendida por Borja e Castells (1996), já que as cidades são lugares e não agentes ou atores que tomam a cidade como uma mercadoria, empresa ou pátria.

2.3. DICOTOMIA URBANA: VALOR DE USO *VERSUS* VALOR DE TROCA

São essenciais no processo de formação da cidade o valor e a renda do solo. Em função da busca do aumento do valor do solo e da renda do solo que se constroem as cidades capitalistas. As áreas que têm mais possibilidades de aumento do valor e da renda do solo serão as que receberão mais investimentos, principalmente do setor privado. A demanda por terrenos na cidade faz do solo uma mercadoria como qualquer outra.

A análise estrutural da propriedade fundiária deve centrar-se na renda fundiária. A renda é a expressão econômica da relação jurídica de apropriação individual da terra e da conseqüente posição de monopólio do proprietário sobre a decisão de cedência ou não do uso do solo a utilizadores potenciais e concorrentes. Não sendo produzida, a terra não tem valor em si e, não organizando por si relações sociais de produção, também não é capital. Porém, assemelha-se ao capital na medida em que proporciona uma renda ao proprietário. É um falso capital (SANTOS, 2008). Como diz Singer (1980), ele é sem dúvida um valor que se valoriza, mas a origem da sua valorização não é uma atividade produtiva, e sim a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade.

Nesse contexto, a teoria marxista do uso do solo urbano, que parte da diferenciação entre o valor de uso e o valor de troca, nos dá o suporte necessário para entender mais especificamente os mecanismos pelos quais a habitação torna-se, assim como a terra, uma mercadoria de acesso limitado. Segundo a compreensão marxista, o valor de uso serve diretamente como meio de existência e realiza-se no processo de consumo enquanto satisfação de necessidades. O valor de troca, por sua vez, é originado no processo social de aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para criar objetos materiais (mercadorias) apropriados pelo consumo (uso) pelo homem, com o objetivo de obter lucro privado, acumulação e reprodução ampliada do capital, de quem detém a propriedade dos meios de produção, ou seja, meio de se obter dinheiro que se transforma em capital.

Para entender como a atuação se dá no contexto da produção capitalista, Harvey (1980) esclarece:

A mercadoria é um valor de uso, mas como mercadoria, ela em si simultaneamente não é valor de uso. Não seria mercadoria se fosse valor de uso para seu possuidor; isto é, meio direto para a satisfação de suas próprias necessidades. Para seu possuidor é, ao contrário, não valor de uso, que é meramente o depositário físico do valor de troca ou simplesmente meio de troca. O valor de uso como ativo portador do valor de troca torna-se meio de troca. A mercadoria é valor de uso para seu possuidor somente na medida em que é valor de troca. [...] A técnica de Marx, aqui, é colocar o valor de uso e o valor de troca em relação dialética entre si através da forma que eles assumem na mercadoria. (p.133)

No espaço urbano, o valor do solo deriva dos serviços que ele pode suportar. A seleção desses serviços não decorre das características intrínsecas do solo, mas sim da sua localização, dos acessos a equipamentos urbanos, do déficit habitacional, do ritmo e tipo de crescimento econômico, dentre outros fatores. Investimentos estatais transformam o território em capital imobilizado valorizado. O preço do solo urbano é um fenômeno social ou, como diz Granelle (1970), a sociedade é o único autor do capital fundiário urbano.

A renda fundiária urbana é o mecanismo através do qual um valor criado pela sociedade é confiscado pelo proprietário fundiário e o seu montante depende da escassez produzida pelo investimento social feito e a fazer, face aos utilizadores potenciais e concorrentes do solo. O preço do solo urbano, estabelecido com base na capitalização de renda à taxa de juro médio, inclui sempre um valor decorrente da antecipação da renda futura que será alcançada pelo solo. Esse valor antecipado é definido com base em cálculos e circunstâncias que não são de conhecimento de todos os intervenientes na transação. Há assim algo essencialmente especulativo nas transações de terrenos. Entretanto, a renda da terra deve ser entendida como fundamento de uma atividade produtiva, o que leva Francisco de Oliveira (1979) a aconselhar a distinção entre situações onde a especulação é especulação e onde embora ela tenha a forma de especulação, é o elemento constitutivo de uma atividade produtiva (caso diferente da propriedade e do uso da terra urbana tidos como especulação desligada da produção real).

A renda fundiária não opera em um vazio social. As condições econômicas e sociais do exercício do monopólio do acesso à terra variam de acordo com o universo das relações jurídicas em que a propriedade fundiária se concretiza. A apropriação individual não é uma relação jurídica abstrata e estática. É uma matriz estrutural, um horizonte jurídico no seio do qual diferentes relações jurídicas e econômicas podem ser constituídas. Se existe capital privado na produção do espaço, seguramente é porque existem interesses em sua multiplicação. O capital é um fator que interfere no processo decisório da ocupação territorial e direciona a ocupação de acordo com os interesses dos agentes. No estudo do planejamento urbano, pode-se perceber a interferência do mercado imobiliário, focado em beneficiar esses pequenos grupos de interesse.

A urbanização acelerada e generalizada levou à valorização do preço da terra e dos imóveis nos últimos anos em praticamente todas as cidades brasileiras. Houve uma redução da área média privativa dos lançamentos imobiliários, acompanhada de um sistemático aumento do preço do metro quadrado construído.

De acordo com Maricato (1997, p. 44), a valorização imobiliária está na base da segregação espacial e da carência habitacional. Em torno da apropriação da renda imobiliária é travada uma luta no contexto urbano. Há os que contemplam a cidade como valor de uso, um local para viver, e há os que contemplam na cidade um valor de troca, objeto de extração de lucro. De um lado estão os usuários, que compreendem a cidade como valor de uso. Do outro, estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca. A luta que se trava na cidade é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído.

2.4. O ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE

Segundo Lefebvre (2001), o Direito à Cidade é também o direito à apropriação, sendo uma forma superior dos direitos (engloba o direito à liberdade, à individualização na socialização e o direito ao morar). O direito à apropriação, bem distinto do direito à propriedade, está, portanto, implícito no Direito à Cidade.

Sobre as raízes desse direito, é necessário buscar os referenciais no ano de 1967, ano em que Lefebvre escreveu a obra manifesto “Direito à Cidade”. Trata-se de um conceito acadêmico e de luta social. A cidade é vista como obra coletiva, onde predomina o valor de uso; é um direito que deve ser exercido em sua plenitude e dispensado a todos.

Para Lefebvre (2006), o Direito à Cidade se afirma como um apelo, como uma exigência e o urbano é um lugar de encontro, com prioridade do valor de uso. Assim sendo, “não se pode evitar o conflito” na medida em que o “urbano se baseia no valor de uso”, irredutível e imanente ao humano (LEFEBVRE, 2006).

Nesse sentido, argumenta:

O urbano como forma e realidade nada tem de harmonioso. Ele também reúne os conflitos. Sem excluir os de classes. Mais que isso, ele só pode ser concebido como oposição à segregação que tenta acabar com os conflitos separando os elementos no terreno (...). O urbano se apresenta, ao contrário, como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições.

Direito à cidade implica a ótica predominante do valor de uso, para que todos possam usufruir da riqueza socialmente produzida. Ou seja, é uma forma de alterar a dinâmica da cidade como mercadoria (LEFEBVRE, 2001) e (HARVEY, 2001). Ao invés de ver cada pedaço da cidade como valor de troca, pensá-la, em sua totalidade, como valor de uso. Dar a ela uma finalidade social e privilegiar sua função enquanto catalizadora de direitos sociais. O Direito à Cidade se torna bem mais do que o direito individual de ter acesso a serviços públicos de qualidade, é ter mais liberdade de viver e experimentar os espaços que criamos e recriamos constantemente.

O conceito de Direito à Cidade, desse modo, não pode ser compreendido apenas como o direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Para Lefebvre (2001), “direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos” e engloba os direitos “à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar”. Nesse sentido, “o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade), estão implicados no direito à cidade”. É a condensação do direito à vida urbana, transformada, renovada.

Em semelhante raciocínio, Harvey (2014) descreve o Direito à Cidade como

muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades (...) é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados.

O Direito à Cidade é compreendido para além do usufruto de benefícios públicos urbanos: se manifesta principalmente como o direito de modificação do espaço urbano. Ao compreender a cidade enquanto um produto que gera lucro (feita para o consumidor economicamente privilegiado), a mudança planejada para a cidade, muito embora em tese propicie melhores condições da vida cotidiana para boa parte dos moradores, reforça a segregação urbana de numerosa fatia da população.

Assim, o Direito à Cidade é também o direito de participar da construção do projeto de cidade, que envolve seus habitantes (os diversos atores sociais) e o Poder Público. Em contrapartida, a existência da pressão econômica tende a aumentar as desigualdades socioespaciais, resultantes de determinadas políticas públicas em prol de determinados grupos sociais.

A Carta de Atenas⁶, de 1933, dispõe que as variadas atividades humanas reivindicam um lugar especial para serem exercidas: locais para habitar, para comercializar, para fabricar e para entreter. O texto reconhece a necessidade do zoneamento da cidade para que as particularidades de cada atividade humana sejam exercidas a contento e denuncia que as condições econômicas particulares dos indivíduos não podem ser motivo para segregação do espaço em habitações ricas ou pobres, sendo “preciso tornar acessível para todos, por meio de uma legislação implacável, certa qualidade de bem-estar, independente de qualquer condição de dinheiro”.

⁶

Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em 15 ago 2016.

A reivindicação por igualdade e respeito aos direitos humanos relacionados na Carta de Atenas continuam atuais e constam, de forma mais abrangente, na Carta Mundial do Direito à Cidade (2004)⁷, segundo a qual três são os princípios do Direito à Cidade: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade privada.

Se o solo urbano não tivesse valor e não gerasse renda, evidentemente não despertaria interesse por parte da iniciativa privada e dificilmente haveria desenvolvimento na cidade. Por isso, é fundamental que o Poder Público administre o conflito entre o interesse geral e o aumento do valor e renda do solo por parte de alguns interessados privados, de tal forma que o objetivo principal seja o ordenamento urbano sob esses princípios. O interesse geral não pode ser preterido em prol dos interesses econômicos de alguns. Caso o Poder Público não consiga administrar o conflito entre o interesse geral e os interesses econômicos de determinado grupo, a ocupação desordenada do solo e a especulação imobiliária descontrolada dominarão a expansão urbana.

Alguns urbanistas de tendências marxistas dizem que, como a forma da cidade é resultado da forma de produção capitalista (que exige grande concentração dos fatores de produção e se baseia na propriedade privada do solo), o correto seria abolir a causa desses males: o sistema capitalista. A solução preconizada por alguns seria a desurbanização. Mas qualquer economia, socialista ou capitalista, necessita da cidade para o seu desenvolvimento pelas economias de escala que gera (FERRARI, 1979).

Outros acusam especificamente a propriedade privada do solo urbano como causa de todo o caos urbano. Assim é que Mills (1959), escreveu:

não são acaso a ganância capitalista e a acumulação de capital o denominador comum de toda essa 'ordem'? Não são característicos de nosso meio os interesses privados imobiliários e a publicidade desabrida? Para eles nossas cidades não são desordenadas: ao contrário, acham-nas tão ordenadas como os arquivos de seus títulos de propriedade.

⁷ Disponível em: <<http://normativos.confrea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 15 ago 2016.

É preciso compreender que na sociedade as empresas, os grupos sociais e o Poder Público coexistem e, em regra, possuem lógicas de organização e dinâmicas distintas. Ao vislumbrarem uma cidade, por suas diretrizes levarem em consideração o quanto vão obter de lucro, as empresas estudarão as oportunidades que essa cidade tem para oferecer como fonte de negócios lucrativos.

Para Santos (2005, p. 12): “[...] Enquanto a cidade é vista como fonte de oportunidades de negócios lucrativos pela iniciativa privada, o poder público deve avaliar o investimento como instrumento para alcançar uma visão de cidade que atenda ao interesse coletivo. [...]”.

O potencial do mercado imobiliário deve ser mais controlado e utilizado pela Administração Pública para que a cidade se desenvolva de forma mais planejada e menos espontânea. Vale observar que não é somente a lei que garante o planejamento e sua execução. As ações do poder executivo são fundamentais no processo. Nesse sentido, o ordenamento urbano serve para que a cidade não seja utilizada como simples mercadoria imobiliária.

Segundo Richardson (1975), “o valor de um terreno é o capitalizado do importe esperado de sua venda futura. O preço dos terrenos urbanos e o nível geral das rendas urbanas estão determinados, como o preço de qualquer mercadoria, pela oferta e pela demanda.” Assim, mantida a demanda e reduzida artificialmente a oferta (com a concentração), aumenta-se o preço.

Como se vê, o Direito à Cidade comporta diversos pontos de vista, desde os que o concebem somente num contexto de superação do capitalismo, até os que o consideram possível no âmbito de um pacto de ordenamento urbano democrático, que assegure o direito à moradia, aos bens, equipamentos e serviços, através do planejamento, entre os diversos agentes e classes sociais que têm interesse no espaço urbano, ou seja, no contexto de uma sociedade capitalista.

Para efeito do tratamento do objeto concreto desta dissertação serão considerados os parâmetros do Direito à Cidade contidos na legislação urbana brasileira, particularmente no Estatuto da Cidade.

2.5. VAZIOS COMO EXPRESSÃO DA DESIGUALDADE NO ACESSO AO SOLO URBANO

No estudo do processo de formação do espaço urbano de uma cidade, deve-se atentar para o fato de que, na medida em que o espaço se organiza, por meio de arranjos e combinações entre variáveis e interesses, é responsável pelo direcionamento social do espaço a variável, ou os interesses, que tiverem mais influência sobre os demais. Assim, se os interesses dos agentes do sistema econômico preponderarem, teremos a variável econômica conduzindo a formação e a organização da sociedade, ou seja, os interesses empresariais do lucro.

Na formação das cidades, muitas vezes grandes porções de terra, urbanizadas ou não, ficam à margem dos processos sociais e econômicos sem utilização ou ocupação, seja por interesses imobiliários especulativos, por circunstâncias ambientais ou de infraestrutura. São os chamados vazios urbanos, que bloqueiam o desenvolvimento equilibrado das cidades, impedem o acesso da maioria da população à terra, à medida em que sua imobilização eleva os preços dos terrenos urbanos (SINGER, 1980). Esta tem sido uma das questões mais importantes na definição de processos efetivos de planejamento urbano.

Segundo Singer (1980), os vazios urbanos acarretam a subutilização dos serviços urbanos, ao manter vagos, à espera de valorização, lotes que dão acesso a pelo menos parte deles. A ironia da situação é que, ao mesmo tempo, cresce a parcela da população que não tem recursos para realmente habitar. Nesse ponto, é preciso integrar o vazio urbano à dinâmica da cidade, à sociabilidade da cidade e à garantia do Direito à Cidade. Após uma discussão democrática e ampla é que será definida a utilização do terreno desapropriado.

Para Reis (2009), há um aumento da proporção de lotes não edificadas e de áreas vazias não loteadas e não ocupadas nos interstícios das aglomerações, provocando uma urbanização mais extensiva e descontínua. Sobre a questão, Villaça (1998) ensina que são vazios urbanos as “enormes extensões de áreas urbanas equipadas ou semiequipadas, com grandes quantidades de glebas e lotes vagos”.

Em uma rápida observação da realidade, em acordo com os autores aqui referenciados, é possível inferir que as cidades vêm sendo comandadas pelos interesses corporativos das grandes incorporadoras e construtoras, havendo grandes e numerosos vazios urbanos preservados, com a intenção de elevar o preço da terra, dos imóveis e da construção, contribuindo para a segregação da população mais pobre, a quem só restam as franjas e as margens precárias, dentro e fora dos limites urbanizados, ou seja, empurrando os mais pobres para as periferias, reforçando a segregação urbana e o crescimento das periferias precárias em serviços urbanos, com péssimas condições de vida e mobilidade. É preciso modificar essa lógica geral de produção, apropriação e consumo do espaço urbano.

Os vazios urbanos são a face visível da concentração do solo nas cidades, pois permitem a formação de estoques fundiários para forçar a valorização, sendo um dos instrumentos de especulação imobiliária. São propriedades que descumprem a função social, na medida em que interrompem a continuidade do tecido urbano, impedem a integração da cidade para dentro e para fora e são um obstáculo à apropriação coletiva do espaço urbano.

Sabendo-se que o preenchimento do espaço territorial pode revelar quais símbolos sociais preponderam naquele habitat, os espaços urbanos vazios fazem parte da escrita da cidade a partir do momento em que instigam questionamentos sobre os interesses ideológicos e econômicos que escondem. Também induzem a observação mais atenta sobre a distribuição social no espaço urbano. A distribuição equitativa do território favorece o desenvolvimento do processo de socialização dos membros da sociedade. Entretanto, essa integração territorial, segundo Lefebvre (2006), vem sendo fragmentada pela elaboração capitalista de uma vida cotidiana segregacionista que, fracionando os momentos da vida, a reduz a um labor centralizado, a um habitar periférico e a um lazer distante.

Para Lefebvre (2006), os vazios não causam somente a segregação do espaço urbano; sobretudo, visam mascarar o conflito de classes, ao evitar que se expressem, pois a desagregação do espaço pode dismantelar o convívio humano e os locais de encontros, desagregando a “vida mental e social”. Então, o vazio, ao inibir a integração do espaço urbano e a agregação de valor social à malha urbana, atua em oposição ao sentido da vida urbana que “pressupõe encontros, confrontos

das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade.” (LEFEBVRE, 2006).

A “lógica” urbana do uso do solo está fortemente presente: na faixa periurbana, os grandes espaços da paisagem que, por vezes, servem de pastagem, camuflam a utilização de glebas como reserva de valor para investidores e empreendedores imobiliários, que, possivelmente, transformarão essas glebas, esses vazios urbanos, em empreendimentos imobiliários como loteamentos populares ou condomínios fechados.

A existência de vazios urbanos retrata o desequilíbrio social e a inércia estatal na aplicação da legislação urbana. Grande parte das cidades que apresentam fatores de segregação sócioespacial são dotadas de vazios urbanos em regiões valorizadas no mercado de imóveis, caminhando na contramão do aproveitamento adequado e ordenado do solo urbano. Muitos proprietários mantêm terrenos sem utilização de olho na valorização futura, que é certa frente à escassez de terra. Outros não agem com má fé mas, por falta de iniciativa e de penalização, não tomam as providências para dar uso aos seus imóveis ou vendê-los, prejudicando toda a cidade. Agrava o problema a inércia frequente do Poder Público municipal quanto ao instituto da desapropriação. Além da localização, o que valoriza um imóvel na cidade são os investimentos públicos e privados. O proprietário que retém terrenos se apropria desse esforço coletivo; por isso, deve ser penalizado. O objetivo é conferir aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar à coletividade.

2.6. DA PROPRIEDADE ABSOLUTA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O elo entre o homem e a terra e a crença de que a ligação é perpétua, individual e absoluta advém do Direito Romano. Essa visão começou a sofrer

mudanças entre 130 a.C. e 230 d.C., quando o *Digesto*⁸ reconheceu o direito de vizinhança.

Nessa época, a religião, a família e a propriedade possuíam o mesmo nível hierárquico na sociedade e se integravam de modo praticamente indissociável, tendo gerado o respeito pelo lar que a civilização ocidental cultivava até os dias atuais. Com o advento da Idade Média (entre os séculos V e XV), as dominações bárbaras reciclaram o conceito de propriedade, que perdeu o caráter unitário e exclusivista e passou a ser sinônimo de poder. O território se vincula à ideia de soberania nacional e, com a ajuda da Igreja Católica, o homem passa a acreditar que está legitimado a adquirir bens, sendo a propriedade privada garantia de liberdade individual. No século XVIII, a propriedade simbolizava a liberdade do homem em relação ao governo. Nesse período, os jusnaturalistas modernos como Rousseau (1997) defendiam que sob maus governos a igualdade entre os homens é ilusória “e não serve senão para manter o pobre na miséria e o rico em sua usurpação” (ROUSSEAU, 1997). Renunciar à liberdade significaria renunciar à própria qualidade de homem. Era considerado livre o homem que tivesse a propriedade da terra, que depois de conquistada se tornava um direito incontestável, absoluto e perpétuo, sendo um direito natural do homem e integrante da liberdade humana.

Foram os fundamentos da Revolução Francesa que mais influenciaram os demais países do ocidente, ao rotularem a propriedade como algo nato ao homem e por isso considerada como individual, absoluta e incontestável. Nesse mesmo século (XIX), o individualismo exagerado e a propriedade absoluta começa a perder força em razão do desenvolvimento industrial e da consequente revolução que as máquinas causaram na sociedade, gerando doutrinas que almejavam novas garantias para o homem. Uma nova corrente de pensamento passou a ter visibilidade: capitaneada por Augusto Comte (SOARES, 1998), defendia que a propriedade precisa ser pensada para a coletividade e, portanto, necessita de uma função social.

O princípio da função social da propriedade há anos é tema de estudo de

⁸ O *Digesto* (do latim *digerere*, que significa “pôr em ordem”) ou *Pandectas* (do grego *pandékoma*, que significa “recolho tudo”), é uma compilação de fragmentos de juriconsultos clássicos. Escrito em latim e grego (por isso a dupla denominação), é a obra mais completa que a Codificação Justinianéia tem.

diversos pensadores. Segundo Tepedino (1991), as investigações sobre a função social da propriedade remontam à doutrina cristã da Idade Média, sobretudo à Suma Teológica de São Tomás de Aquino. Anos mais tarde, o jusnaturalismo, inspirado em critérios de equidade e justiça supralegislativa, traduziu a função social da propriedade como necessidade de utilização dos bens enquanto instrumento de realização da justiça divina.

A função social da propriedade, na sociedade liberal do século XIX, passou a ser vislumbrada como instrumento de afirmação da inteligência e da liberdade humana. A principal marca do individualismo da época é o binômio contrato-propriedade. De um lado a liberdade contratual e de outro a força máxima da propriedade, ainda que isso custasse um número cada vez maior de sujeitos para os quais a possibilidade de contratar e dispor fosse negada.

A filosofia da função social da propriedade foi aprimorada na França durante a revolução industrial do século XIX e teve em Saint-Simon e Comte seus principais defensores. Ao reconhecer que o mercado tinha o caráter anárquico, o positivismo propunha a subordinação dos empresários à direção do Estado, com a conservação de suas propriedades, muito embora se transformassem em verdadeiros funcionários públicos. Aos proprietários não restaria qualquer liberdade de iniciativa. Essa concepção foi denominada “função social da propriedade”.

Saint-Simon considerava que todo sistema social não é mais do que a aplicação de um sistema de ideias, tendo previsto a emergência da sociedade industrial, em substituição à sociedade feudal. A política seria substituída pela administração, levando ao desaparecimento do poder. No lugar da política, instalasse “a ciência da produção, que tem por objetivo a ordem das coisas mais favorável a todos os gêneros de produção”. Impunha-se a direção consciente e o planejamento sistemático da economia e da sociedade. A propriedade privada era vista como a principal causa dos problemas econômicos. A ela era atribuído o funcionamento imperfeito do mercado, no qual cada pessoa agiria por conta própria e faltaria um comando geral (PINTO, 2012).

Segundo Saint-Simon, o Estado distribuiria a propriedade segundo os méritos e competências de cada um. O proprietário seria o depositário e um administrador, a

agir em nome da sociedade. A propriedade seria vitalícia, mas não hereditária. Com a morte do proprietário, o bem voltaria ao Estado. O comando da economia seria feito principalmente por meio de um banco central, encarregado de planejar as áreas de investimento prioritário (PINTO, 2012).

Através de Augusto Comte, discípulo de Saint-Simon, a doutrina da função social da propriedade alcançou sua maturidade, tendo ampla aceitação. Segundo Pinto (2012), para Augusto Comte, o caráter público ou privado da propriedade era indiferente. A concentração de riquezas nas mãos de grandes industriais e banqueiros era vista como inevitável e mesmo benéfica, uma vez que seria condição para crescimento da riqueza. A propriedade é saudada como a instituição pela qual as obras materiais dos homens transmitem-se de uma geração a outra, alcançando uma duração superior à de seus criadores. A preocupação de Comte não é com a distribuição de riqueza, mas com seu uso produtivo.

O marxismo é responsável por uma das críticas mais radicais à propriedade burguesa. O marxismo concebeu a concentração da propriedade dos meios de produção – dentre os quais se encontra a terra – nas mãos dos capitalistas, como elemento que permite a exploração do trabalho e a apropriação da mais valia, ou seja, do valor produzido pelo trabalhador, relegando a este o salário que o permitiria, em tese, sobreviver para se reproduzir enquanto trabalhador; a apropriação da mais valia é o elemento fundamental da acumulação de capital.

A partir da 1ª Grande Guerra, o Estado, antes com caráter eminentemente regulador das relações, passa a intervir na economia, a fim de minimizar as crescentes desigualdades sociais e atender os apelos por melhores condições de vida, vindos da parcela marginalizada da população. A partir dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, instaura-se o Estado de Bem Estar Social, baseado no reconhecimento e na garantia de um conjunto de Direitos Sociais, dentre os quais se insere o direito à equidade na distribuição da riqueza produzida socialmente.

Na seara jurídica as ideias comtianas foram introduzidas por Leon Duguit, que defendeu a função social da propriedade como uma superação da concepção individualista de propriedade consagrada na Declaração de Direitos de 1789 e no Código Napoleônico de 1804. Duguit teceu críticas ao conceito de propriedade

constante do Código Civil Napoleônico, que estabelecia a propriedade como “o direito de gozar de uma coisa de maneira absoluta” (art. 544).

Para Duguit, o direito do proprietário não está investido de um caráter intangível e discricionário; ao contrário, tal direito deve cumprir uma função social que muitas vezes deve ser regulada pelo legislador. Mais importante que a titularidade da propriedade é sua afetação a uma finalidade. O proprietário atua em nome próprio, mas no interesse de terceiros, regime que vale tanto para a propriedade privada quanto para a propriedade pública.

Duguit capitaneava a missão social justificativa dos direitos, que tem como base que todo detentor de uma riqueza deve empregá-la para fins sociais, a fim de justificar seus direitos. Para o autor, a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor social da riqueza mobiliária; a propriedade implica para todo o detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder (DUGUIT, 1920, *apud* TEPEDINO, 2000).

Embora elaborada em 1920 por Duguit, é impressionante a atualidade da parte da obra que trata da perspectiva da legitimidade da intervenção legal perante o não uso da propriedade:

Os que compram grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhe proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade.

Reconhecia-se a importância da propriedade privada, uma vez que o proprietário normalmente a utiliza produtivamente, no intuito de aumentar sua riqueza, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico. Assim sendo, a

proteção à propriedade privada não se faz no interesse do proprietário, mas da sociedade. Para Duguit, o Estado tem o direito de obrigar à utilização do bem, punindo o proprietário omissor. Importante destacar que tal prerrogativa não se confunde com o estabelecimento de restrições decorrentes do poder de polícia ou com a punição do “abuso” ou “uso anormal” do bem (DUGUIT, 1920 *apud* PINTO, 2012).

Ressalte-se aqui o papel da Igreja Católica, que passou a defender um exercício do direito de propriedade mais solidário e em benefício da coletividade. A encíclica papal *Mater e Magistra*, de João XXIII, em 1961, foi o ápice dessa orientação eclesial.

A partir do século XX, Constituições Nacionais passaram a dispor sobre os direitos econômicos e sociais. A Constituição Mexicana de 1917 tornou-se um marco por submeter o direito de propriedade ao interesse público. Foi uma Constituição pioneira no uso da expressão “função social da propriedade urbana” e deu início à construção das bases do estado social de direito constitucional moderno, com a abolição do caráter absoluto e “intocável” da propriedade privada.

A Constituição de Weimar, de 1919, consagrou os direitos de segunda geração, tendo disciplinado sobre o direito de propriedade em seu artigo 153. Dispunha que os limites ao direito de propriedade são regulados por lei e que a propriedade obriga o seu uso atrelado ao bem-estar geral.

Nota-se que o direito à propriedade evoluiu de modo não linear no mundo ocidental, tendo como preâmbulo as contribuições do Direito Romano. Com base no individualismo, as criações civilistas latinas dedicaram ao direito de propriedade um caráter absoluto intangível e oponível contra todos, influência ainda presente na atualidade.

A funcionalização da propriedade é um processo que vem se prolongando no tempo. Quem assim também sustentou foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção (SILVA, 2010).

A função social da propriedade representa o ponto de convergência de todas as gradativas evoluções pelas quais passou o conceito de propriedade. Para atender a sua função social, a propriedade deverá andar junto com os interesses coletivos, não podendo se sobrepor a eles. Se, por um lado, as limitações à propriedade interferem no exercício do direito de propriedade, a função social é um princípio que condiciona e afeta a propriedade privada em sua estrutura.

No Brasil, a propriedade teve sua função social tratada inicialmente pela Constituição de 1934, que representou o marco inicial da matéria no ordenamento jurídico pátrio. Pela primeira vez uma Constituição brasileira vinculou a terra a uma função social. Em seu artigo 113, item 17, inserido no capítulo “Dos Direitos e das Garantias Individuais”, introduziu a função social da propriedade ao estabelecer a garantia do direito de propriedade, desde que não fosse “exercido contra o interesse social ou coletivo”. Todas as Constituições subsequentes também trataram do tema (1937, 1946, 1967/1969 e 1988). A Constituição de 1937 garantiu o direito de propriedade (em seu artigo 122), mas delegou à lei ordinária a incumbência de definir o seu conteúdo e os seus limites. A Constituição de 1946 (no artigo 141, §16) introduziu a desapropriação por interesse social e de forma expressa inseriu o termo “função social da propriedade” no texto constitucional. As Constituições de 1967 (no artigo 150, §22) e de 1969 (em seu artigo 150, §22) também estabeleceram o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais, bem como atribuíram à propriedade uma função social. A questão da propriedade na Constituição de 1988 será examinada a seguir.

Com o abandono dos conceitos liberais individualistas do século XIX, que conferiam à propriedade um caráter absoluto e preponderante, instalava-se na sociedade brasileira a prevalência dos direitos sociais sobre os individuais.

Revelou-se uma nova vertente para o uso da propriedade. Pensando em uma sociedade mais planejada e focada no bem comum, a concepção arraigada de que o proprietário poder dispor, usar e gozar a propriedade como lhe convier foi questionada, vinculando-se a propriedade a uma distribuição mais equânime e ao cumprimento de uma finalidade social. O ser humano coloca-se no centro das atenções (não mais o patrimônio) e os interesses e direitos de natureza social antepõem-se a direitos e interesses patrimoniais. A teoria da função social da

propriedade contrapõe a teoria contratualista, uma vez que essa pregava a possibilidade de existência de vínculo entre uma pessoa e um bem material, apenas.

A atual política urbana brasileira foi resultado de um processo de discussão que por mais de quatro décadas debateu a Reforma Urbana.

No Brasil, a resistência ao poder centralizado do Estado, as condições adversas em razão da crise dos anos 1980, a exacerbação das desigualdades sociais e as condições de maior organização da sociedade nas cidades do que no campo levaram a transformações econômicas, políticas e sociais. Passou-se a uma nova ordem jurídico-urbanística no país. As conquistas do campo jurídico colocaram novos instrumentos de manejo do solo urbano que reconheceram o Direito à Cidade para todos como princípio fundamental de política e instrumento de desenvolvimento urbano.

A constituição de uma nação, segundo Lassale (citado por LENZA, 2006), “representa a somatória de fatores reais do poder dentro de uma sociedade”. Haverá legitimidade se refletir as forças sociais que constituem o poder. Fruto de debates com a sociedade e conhecida como constituição cidadã, a Constituição Federal traz em seu bojo um capítulo específico sobre Política Urbana, pela primeira vez na história do país. O texto constitucional determinou a elaboração de legislação complementar específica que, ao regulamentá-lo, viabilizaria a implementação dos princípios e instrumentos previstos. Ademais, elevou o Município à condição de ente federativo e responsável pela política urbana.

A Constituição Federal de 1988, ao lado da inviolabilidade do direito de propriedade, limita tal direito na exigência de que a propriedade deverá atender a sua função social. “A propriedade atenderá a sua função social”. Essa é a prescrição do inciso XXIII do artigo 5º. São os termos de uma máxima expansível a todos os meandros do ordenamento jurídico pátrio não somente como relação, mas também como sanção.

A função social da propriedade é um conceito indeterminado e até impreciso. O constituinte originário atribuiu ao Plano Diretor importante tarefa de delimitá-la. A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao estabelecer um capítulo inteiro sobre Política Urbana, dando aos Municípios a capacidade legislativa de elaboração dos

Planos Diretores. Assim, ao Município foi dado o poder de delimitação legal via Plano Diretor do conteúdo da função social da propriedade.

A norma nº 12267/1992, redigida pela ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas – fixa as condições para orientar a elaboração de Planos Diretores nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. Quanto à função social da propriedade urbana, prevê que é atendida quando o uso e ocupação da propriedade urbana respondem às exigências fundamentais da sociedade, consolidadas nas diretrizes do Plano Diretor, em conformidade com os dispositivos da instrumentação legal decorrente.

Como a função social da propriedade é uma expressão de conteúdo indeterminado e plurissignificativo, dependendo do intérprete, será possível fazer valorações diversas em relação a idênticos fatos sociais: para uns, seriam eles indicadores da existência da função social; para outros, seria negada tal indicação. A imprecisão conceitual, portanto, reclama delineamento mais exato para propiciar a concreta execução do mandamento constitucional. A Constituição, então, tornou mais objetivo o sentido da função social, considerando-a existente na medida dos detalhes a serem traçados no Plano Diretor, de forma que a propriedade estará assegurada se, no contexto da sociedade, guardar compatibilidade com esses parâmetros.

O princípio da função social da cidade extrapola os limites do urbano ao atender-se para as necessidades presentes e futuras do município enquanto expressão social de seus munícipes no âmbito de espaços privados e públicos, ambos fundamentais para convívio e prática cidadã.

Nesses termos, José Afonso da Silva (2010) afirma que a constitucionalização do princípio da função social da propriedade é a adoção de um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la, mas condicionando-a, mesmo que em conflito com os interesses do proprietário.

A visão contemporânea, sob a ótica constitucionalista, oferta ao direito de propriedade o *status* de direito fundamental, ao mesmo tempo em que retira o absolutismo proposto nos pilares do direito patrimonial ocidental. Em meio à

concepção da função social e ambiental da propriedade, as atenções se voltam para os domínios onde residem e possam se expressar os interesses da coletividade.

Em 2002, o Código Civil Brasileiro de 1916 foi alterado pela Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que passou a ser chamada de Novo Código Civil de 2002. As alterações foram necessárias em virtude da necessidade de adequar o Código Civil à Constituição Federal.

A estrutura da propriedade privada no Código Civil de 2002, em que pese não conter caráter revolucionário, apresenta algumas inovações, no sentido de incorporar os princípios informadores da matéria, não se tratando de meras reformas formais. Consagra-se a relativização do direito de propriedade, afastando a tradição patrimonialista, individualista e absolutista insculpida no Código Civil de 1916⁹ e incorporando a concepção social e funcional da propriedade.

A regra do artigo 1228 do Código Civil não é perfeita, nem ideal. Contudo, a utilização de recursos hermenêuticos, especialmente a interpretação conforme a Constituição, permite a adequada aplicação do referido dispositivo, o que possibilita o estabelecimento de freios a eventuais abusos na utilização da propriedade dominial.

O disposto no artigo 1228 e seus parágrafos do Código Civil consagra definitivamente a funcionalização da propriedade, cria funções negativas, impõe limites e também prevê deveres positivos para o proprietário:

Art. 1228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º - São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º - O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de

⁹ Estabelecia o revogado Código Civil de 1916, em seu art. 524: "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e o direito de reavê-los do poder de quem quer que injustamente a possua." O dispositivo era amplo, quase absoluto. O Código Civil de 2002 trouxe o artigo 1228, *caput*, como equivalente do antigo artigo 524, mas inovou: acrescentou cinco parágrafos, com conteúdo que reflete a concepção da função social da propriedade.

requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º - O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º - No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

A função social 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). 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.

De acordo com Tepedino (2000), a inserção da função social da propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais significa que a mesma foi considerada pelo constituinte como regra fundamental, apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico. É interessante notar que a Constituição reservou à função social da propriedade a natureza de princípio próprio e autônomo. O conteúdo da função social da propriedade é informado pelo próprio texto constitucional, que tem na dignidade da pessoa humana regra basilar e estabelece como objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Conforme estabelece a Constituição, será socialmente funcional a propriedade que, respeitando a dignidade da pessoa humana, contribuir para o desenvolvimento nacional, para a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais do país. Na definição constitucional, a propriedade urbana cumprirá a sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Sobre a questão, oportuno destacar que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, promulgada sob forte debate de parcelas sociais interessadas na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal) é um instrumento jurídico que absorve conceitos e linhas de pensamento teórico que, em linhas gerais, vão na contracorrente da adesão ao projeto de cidade transformada em mercadoria. Inova quando trata da ocupação do solo, não somente considerando a base material da cidade, ou seja, as necessidades de infraestrutura, de equipamentos públicos e de prestação de serviços para todos os cidadãos. O que o Estatuto da Cidade determina é que a ocupação do solo urbano se realize objetivando a melhoria dos assentamentos humanos, o que requer políticas integradas que propiciem a educação, o trabalho, o aumento da capacidade aquisitiva, o acesso à moradia, à segurança jurídica da posse e à participação democrática. Criou, ainda, uma série de instrumentos para que a cidade possa buscar esses objetivos, sendo o principal o Plano Diretor. Prevê, ainda, outros instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos¹⁰, assunto que será detalhado mais adiante.

¹⁰ Os instrumentos são o **parcelamento e a edificação compulsórios**, o **IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo**, que é o IPTU normal acrescido, ao longo do tempo, por um número “x” de anos, de um percentual crescente de majoração, com fins punitivos e para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a esse destino que atenda minimamente que seja ao princípio constitucional da “função social da propriedade” e a **desapropriação**, como solução extrema (SOUZA, 2001).

3. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Por unidade de análise escolheu-se o perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes/RJ, município que, segundo o Censo Demográfico IBGE 2010, possui no total 463.545 habitantes, sendo 418.565 residentes na zona urbana, localizado no norte do Estado do Rio de Janeiro, conforme o Mapa (figura 1). Com área total de 4.027 Km² de extensão territorial, delimitou-se a área de estudo ao perímetro urbano de Campos dos Goytacazes. A escolha originou-se a partir da observação da distribuição da malha urbana, onde se constata a existência de importantes vazios, na área mais adensada em termos populacionais e dos investimentos públicos e privados em equipamentos, infraestrutura e serviços. A estrutura urbana da cidade de Campos dos Goytacazes possibilita o estudo empírico do processo de capitalização do espaço urbano e da atuação dos atores públicos e privados na construção do espaço.



Figura 1: Mapa do Município de Campos dos Goytacazes no Estado do Rio de Janeiro
 Fonte: Disponível em: <<http://www.mapas-brasil.net/rio-de-janeiro.htm>>. Acesso em: 17 ago 2016.

Neste trabalho já se demonstrou que a organização do espaço não é, de forma alguma, um resultado ocasional. Assume a condição de informar e representar os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social, retratando os momentos históricos de uma sociedade. Analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social resulta, conseqüentemente, em estudar sua modelagem pelos elementos do sistema econômico, do sistema político, bem como pelas combinações e práticas sociais que ocorrem nele.

Para melhor compreender o processo de formação da cidade de Campos dos Goytacazes, é preciso que se faça uma análise histórica. Para tanto, recorreu-se especialmente à obra de Feydit (1979) e Nunes (2003).

O município de Campos dos Goytacazes teve sua origem com a ocupação do território para fins de moradia pelos índios goitacazes. Em 1536, por meio da Carta de Doação datada de 28 de agosto daquele ano, a planície Goytacá passou a fazer parte da capitania doada a Pero de Góis da Silveira, denominada Capitania de São Tomé, logo rebatizada como Capitania do Paraíba do Sul. O processo de colonização começou a se processar de modo efetivo a partir de 1627, com a doação do território aos chamados Sete Capitães. Na ocasião o Governador-Geral,

Martin Corrêa de Sá, incentivou a construção de currais próximos à Lagoa Feia e à Ponta de São Tomé, com o objetivo de ocupar o território por meio do desenvolvimento da pecuária.

Em 1652, ocorreu a instalação do primeiro engenho de açúcar na região, marcando o início dessa importante atividade econômica. Em 29 de maio de 1677, foi fundada a Vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes.

Em Campos dos Goytacazes, os jesuítas e beneditinos foram mediadores entre o homem branco e os índios, dadas as diferenças culturais, a exemplo do que ocorreu na colonização do Brasil com a chegada dos portugueses em 1500. Entretanto, isso não bastava para a ocupação territorial, vez que os conflitos ocorriam também entre os homens brancos, que se dividiam entre os herdeiros dos sete capitães que haviam recebido terras para a instalação de currais na Lagoa Feia e na Ponta de São Tomé, os colonos arrendatários de sesmarias e os representantes da Coroa Portuguesa, fato que incentivou a retomada do controle das terras pela Coroa em 1752, e já em 1833 a Vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes passou a ser comarca. As vilas se caracterizavam como território de maior aglomeração de pessoas e, por isso, recebiam a instalação de símbolos de aglomeração, tais como a Igreja, a Casa de Câmara, a Cadeia e o Pelourinho, ou ainda símbolos do poder econômico e de distinção social, como os solares dos senhores de engenho e de terras.

Com o advento da independência, muitas vilas passaram à categoria de cidades, dentre elas Campos dos Goytacazes, que em 28 de março de 1835, por meio da Lei Provincial nº 06, deixou de ser a Vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes para se tornar a cidade de Campos dos Goytacazes (FEYDIT, 1979):

Joaquim José Rodrigues Torres, Presidente da Província do Rio de Janeiro – Faço saber a todos os seus habitantes, que a Assembleia Legislativa Provincial Decretou, e Eu Sancionei a Lei seguinte: Art. 1º - A Vila Real da Praia Grande, Capital da Província do Rio de Janeiro e elevada a categoria de Cidade, com a denominação de Niterói; Art. 2º - Ficam igualmente elevadas a mesma categoria a Vila de São Salvador dos Campos, com a denominação de Cidade de Campos dos Goytacazes e a Vila da Ilha Grande com o nome de Angra dos Reis. Mando portanto a todas as autoridades a quem o conhecimento e a execução da referida Lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir tão inteira como nela se contém. O Secretário desta Província a faça imprimir, publicar e correr. Dado no Palácio do Governo da Província do Rio de Janeiro aos vinte e oito dias do mês de março do

ano de mil oitocentos e trinta e cinco, décimo quarto da Independência, e do Império. – Joaquim José Rodrigues Torres¹¹,.

Com a mudança de *status* das vilas para cidades, formaram-se os centros urbanos brasileiros, que foram se consolidando após a ruptura com o passado colonial e com o processo de modernização das cidades ocorrido no fim do século XIX.

Esse processo foi necessário para a melhoria das condições precárias de salubridade das vilas, para o fortalecimento das funções administrativas e para um maior investimento no espaço urbano com intervenções do Poder Público que mudaram a configuração da antiga vila.

Em 1837, o aparecimento da ferrovia facilitou a circulação, transformando o município em centro ferroviário da região. As estradas de ferro têm relevante papel no processo de expansão da cidade, pois apesar de terem sido instaladas para escoar a produção e facilitar o acesso dos povoados à cidade, nos arredores do percurso da estrada de ferro foram instaladas moradias, fato que propiciou a extensão do perímetro urbano nos anos que se seguiram e que, anos mais tarde, gerou uma estrada asfaltada vicinal (Estrada do Açúcar) e uma rodovia federal (BR 101).

Dentre as benfeitorias realizadas em Campos dos Goytacazes, tem-se a iluminação das ruas principais do centro da cidade com gás hidrogênio (1872); a circulação de bonde com tração animal (1875); a instalação da primeira central elétrica municipal da América do Sul (1883), ato que contou com a presença de D. Pedro II, em sua quarta visita à baixada campista (o que demonstra o prestígio da cidade no cenário nacional); instalação de uma linha telefônica (1894); bem como melhorias nas instalações de esgoto, construção de estradas de ferro e de canais.

Tantos investimentos aconteceram porque um dos objetivos do projeto de modernização das cidades, implementado após a independência, era a melhoria de comunicação entre as vilas para beneficiar o escoamento da produção regional.

¹¹ Disponível em: <<http://institutohistoriar.blogspot.com.br/2013/03/ha-178-anos-atras-campos-dos-goytacazes.html>>. Acesso em 17 ago 2016.

Como Campos dos Goytacazes ocupava a posição de maior centro produtor do Norte Fluminense, tais investimentos foram feitos no espaço urbano da cidade.

A grande riqueza de Campos dos Goytacazes no século XIX pode ser creditada à expansão da produção açucareira, inicialmente apoiada nos engenhos a vapor, mais tarde substituídos por usinas. Em 1875, a região contava com 245 engenhos de açúcar.

O destaque da cidade no cenário nacional foi ampliado com a modernização do parque industrial local e o aumento da produção em razão da substituição dos engenhos a vapor por usinas de cana de açúcar, dotadas de máquinas mais modernas. Os engenhos a vapor haviam impulsionado a economia e expandido a produção açucareira; entretanto, não acompanharam o desenvolvimento das formas de produção e foram adquiridos por famílias migradas de outras regiões do país.

Os compradores investiram em novos equipamentos de produção, novas técnicas de fabricação do açúcar e na elevação da capacidade produtiva do setor. O aumento da produção exigia maior quantidade de matéria-prima e esse fato favoreceu a concentração de terras da região nas mãos dos usineiros, que passaram a comprar as terras dos antigos proprietários de engenhos a vapor que já se encontravam descapitalizados e sem condições financeiras de competir com as usinas. Dessa forma, lhes restavam duas novas opções de angariar recursos financeiros: vender as terras para os usineiros ou fechar os engenhos e passar a se dedicar à plantação de cana de açúcar, a fim de manterem seu sustento com o fornecimento de matéria-prima para as usinas.

Constata-se que a concentração de terras nas mãos dos usineiros ocorreu por duas vias: aquisição de grandes propriedades de terras dos donos de engenho a vapor e também pela aquisição das terras dos pequenos e médios fornecedores de cana que existiam na região. Embora a concentração de terras nas mãos dos usineiros tenha acarretado consequências futuras na formação do espaço territorial campista, é de grande importância a construção do novo parque industrial, promovida pelas usinas, que, de forma reflexa, impulsionou o comércio local e favoreceu o desenvolvimento da região.

Em 1902, o sanitarista Saturnino de Brito projetou uma nova intervenção na cidade, baseado nos lemas de ordem e progresso, tendo por meta a higienização e o saneamento público da cidade. Cortiços foram retirados da área central, o que alterou a arquitetura da cidade e a configuração social do espaço, tendo possibilitado que o mercado imobiliário se expandisse no Centro. Sob influência da elite local (formada por usineiros detentores de grandes extensões de terra e pela burguesia que atuava no comércio), a Administração Municipal sucumbiu às pressões, em detrimento do interesse coletivo (NUNES, 2003).

Com a execução do mencionado projeto de Saturnino, o espaço central, existente desde quando a cidade era apenas uma vila, foi modificado pelo investimento público em obras de embelezamento, como a instalação de um chafariz na praça São Salvador (Figura 2), que já continha um belo jardim; obras de ampliação de vias públicas como as ruas Formosa e 21 de Abril, dentre outras benfeitorias urbanas, além das obras privadas, capitaneadas pelo mercado imobiliário.



Figura 2. Praça São Salvador.

Fonte: Disponível em: <<http://ralphbraz.blogspot.com.br/2013/10/praca-de-sao-salvador-do-verde-ao.html>>. Acesso em: 17 ago 2016.

Nas décadas de 1920 e 1930, foram realizadas intervenções, com o objetivo de embelezar a cidade e ampliar os espaços centrais. Houve a expansão da cidade para o lado oeste, com a construção da Praça do Liceu, da Estação Leopoldina e do prolongamento da Avenida Alberto Torres.

Na administração de Salo Brand (1942-1945), foi realizado o plano urbanístico de 1944, pela empresa Coimbra Bueno, com o objetivo de corrigir os equívocos dos projetos anteriores. Foi definida a nova área central de Campos dos Goytacazes, com a delimitação entre as avenidas Barão de Miracema, Tenente Coronel Cardoso (Formosa), Marechal Floriano e o Rio Paraíba do Sul.

As administrações que sucederam Salo Brand deixaram de executar as previsões do plano urbanístico de 1944, o que comprometeu o crescimento ordenado da cidade e a tornou despreparada para receber o contingente de pessoas que chegava, causado pelo êxodo rural decorrente da crise nas lavouras de café nos anos 1960. Iniciou-se a formação das favelas Tamarindo, Aldeia, Parque Bela Vista e Ururaí, primeiras da cidade.

Em 1979, durante o mandato do Prefeito Raul David Linhares, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos, embasado nas normas do Plano de 1944. Teve o objetivo de motivar o desenvolvimento urbano do município, bem como aplicar instrumentos que controlassem o crescimento desordenado da cidade (que já ultrapassava o limite urbano delimitado no Plano de 1944). Também tinha a finalidade de incentivar o crescimento em locais que não configurassem áreas alagadiças (como o entorno dos brejos e lagoas) e reduzir as discrepâncias sócioespaciais da cidade, que evidenciavam a dualidade centro/periferia.

Vê-se que o Plano de 1979 pretendia controlar as áreas de ocupação informal. Para ser efetivo, deveria ser aplicado conjuntamente com outras normas urbanísticas, tais como as leis que previam sobre o Perímetro Urbano; o Zoneamento e Uso do Solo; o Parcelamento do Solo e o Código de Obras.

Nesse período, nota-se o crescimento da cidade ao longo do Rio Paraíba do Sul e ao longo da RJ-216 (liga a sede de Campos dos Goytacazes com a localidade

de Farol de São Tomé) no sentido da Avenida 28 de Março (ao sudeste), bem como no sentido da estrada de ferro e da BR 101 (ao norte).

Como resultado do crescimento da cidade, na década de 1970 os vazios urbanos começaram a ser notados dentro do espaço urbano. Dar-lhes destinação adequada passou a ser não apenas uma necessidade, mas também uma possibilidade de receita para o erário público municipal, na medida em que haveria mudança no ente arrecadador do imposto sobre a propriedade: do imposto territorial rural — ITR — de competência da União, para o imposto territorial e predial urbano — IPTU — de competência do Município.

Em 1991 (Lei n° 5.251, de 27 de dezembro de 1991), foi homologado novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes. Teve a finalidade de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, para a melhoria da qualidade de vida da população. Buscou reverter o quadro de segregação social “dominante” (artigo 2º), com a integração dos vários setores da administração municipal para efetivar uma política de desenvolvimento urbano e ordenação do território do município.

Preocupou-se em prever no artigo 11, § 2º que na área urbana consolidada da cidade existiam vazios urbanos que correspondiam a áreas urbanizáveis, ocupadas por lagoas e brejos, áreas institucionais pertencentes aos entes públicos, pequenas glebas não parceladas “encravadas no interior da malha urbana” e loteamentos não ocupados.

Ressalte-se que, embora o perímetro urbano tenha sido ampliado, ao tratar da estrutura interna da cidade e do direcionamento de sua ocupação na área de expansão, o plano de 1991 não citou quais seriam as grandes propriedades rurais que passariam a integrar o perímetro urbano; apenas informou a característica rural predominante do novo perímetro e sua ocupação por localidades urbanas isoladas e invasões clandestinas.

A Administração Municipal de Campos dos Goytacazes revisou o Plano Diretor então existente. Houve a promulgação da Lei n° 7.972, de 31 de março de 2008, que instituiu o novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, tema que será abordado no capítulo seguinte.

O histórico do processo de formação da cidade de Campos dos Goytacazes permite compreender as diferenças entre o rural e o urbano e como esses espaços se confundem quando a cidade absorve o campo e muda os valores de uso do solo, contribuindo para a formação de vazios urbanos.

Oportuno citar como exemplo as terras da Usina do Queimado¹². Têm sua sede situada na Avenida Nilo Peçanha, distrito sede de Campos e possui extensão territorial de aproximadamente 1000 alqueires geométricos, correspondendo às confrontações entre a Estrada do Ceramista até a rotatória que se encontra com a BR 101 na direção sul (Figura 02) . No sentido norte, sobe a BR 101 e se expande até o condomínio Nashville, seguindo em direção ao Shopping Boulevard e a Avenida Nilo Pessanha segue até a confrontação com a Avenida Beira Valão, se encontrando novamente com a Estrada do Ceramista. Um percurso que se avizinha com as propriedades das Usinas Cupim e Santa Cruz.

Dentro das terras que pertenciam à usina do Queimado estão os bairros Julião Nogueira, Parque São Caetano, Parque Santo Amaro e a Avenida Arthur Bernardes. Destaque-se que parte das terras da Usina do Queimado foram loteadas para atender a demanda da cidade pela ocupação dos espaços vazios.

¹² Conforme registros constantes no Cartório do 12º Tabelionato de Notas e Ofício de Registro de Imóveis em Campos dos Goytacazes/RJ.



Figura 3. Terras da Usina do Queimado, localizadas na Avenida Arthur Bernardes.
Fonte: Elaborado pela Autora (2016).

As terras da Usina do Queimado (Figura 3), localizadas na Avenida Arthur Bernardes, são um exemplo da temática tratada no item “2.5”: são grandes espaços da paisagem e servem de pastagem, para camuflar a utilização dessas glebas como reserva de valor para investidores e empreendedores imobiliários, que, possivelmente, transformarão essas glebas, esses vazios urbanos, em empreendimentos imobiliários como loteamentos populares ou condomínios fechados (Figura 4).



Figura 4. Lago artificial construído para criação de animais localizado na Avenida Arthur Bernardes.
Fonte: Elaborado pela Autora (2016).

Tais terras deixaram de ser rurais a partir do momento em que foram inseridas no perímetro urbano da cidade, por meio do Plano Diretor Urbano de 1979, fato que foi retratado por duas vertentes distintas. A primeira, de caráter público e geral, surgiu da percepção pelo Poder Público de que, de maneira geral, as terras das usinas emperravam a expansão da cidade, despertando a necessidade de expandir o perímetro urbano sobre esses espaços. A segunda, de caráter privado, se expressou no benefício econômico que a mudança de classificação dessas terras, de rural para urbana, trouxe para os proprietários.

Importante relembrar que, com o aval do Poder Público, os proprietários da Usina do Queimado passaram a empreender em seus limites territoriais, a partir da década de 1990, com a construção de condomínios horizontais fechados de luxo (condomínios Golden Garden – Figura 5, Parque das Palmeiras I e II e Raul Linhares), destinados às classes abastadas, o que promoveu a valorização da área, com a formação de novas centralidades e com o fomento do processo social de autoss segregação.



Figura 5. Fachada do Condomínio Golden Garden.

Fonte: Disponível em: <<http://rj.mgfimoveis.com.br/venda-rj-campos-dos-goytacazes-lote-condominio-golden-garden-casa-gem-independ-41000787>>. Acesso em 17 de agosto de 2016.

Considerando as variáveis sociais que contribuem para a formação do espaço, faz-se necessário pesquisar os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes para compreender o que os causam e quais consequências geram para a integração do espaço da cidade.

Os espaços vazios no perímetro urbano de Campos dos Goytacazes são, em sua maioria, formados por glebas de terras das usinas de cana de açúcar e álcool, de fazendeiros e de investidores que se localizam nos arredores da cidade. Como já afirmado aqui, a partir do Plano de 1979, com a expansão do perímetro urbano como consequência do crescimento da cidade, muitas dessas propriedades, antes consideradas rurais, passaram a compor o cenário da cidade e se localizar dentro do espaço urbano. Interessante observar que: no século XIX as usinas se localizavam nos vazios territoriais que se alojavam no entorno da cidade. Na segunda metade do século XX, após o fechamento de algumas delas como consequência da crise econômica do setor, associado ao crescimento do perímetro urbano, elas passaram a ser os grandes vazios dentro da cidade.

A seguir, tem-se o Mapa (figura 6). Ele demonstra os vazios urbanos existentes no Distrito Sede de Campos dos Goytacazes, que é dividido pelo rio Paraíba do Sul. Em verde, têm-se as áreas que possuem mais de 50% de espaço livre. Em amarelo, as áreas que possuem de 30% a 50% de espaços livres. Em vermelho, as áreas que possuem menos de 30% de espaços livres. Da análise deste

mapa é possível constatar que a malha urbana da cidade contém significativo número de vazios urbanos.

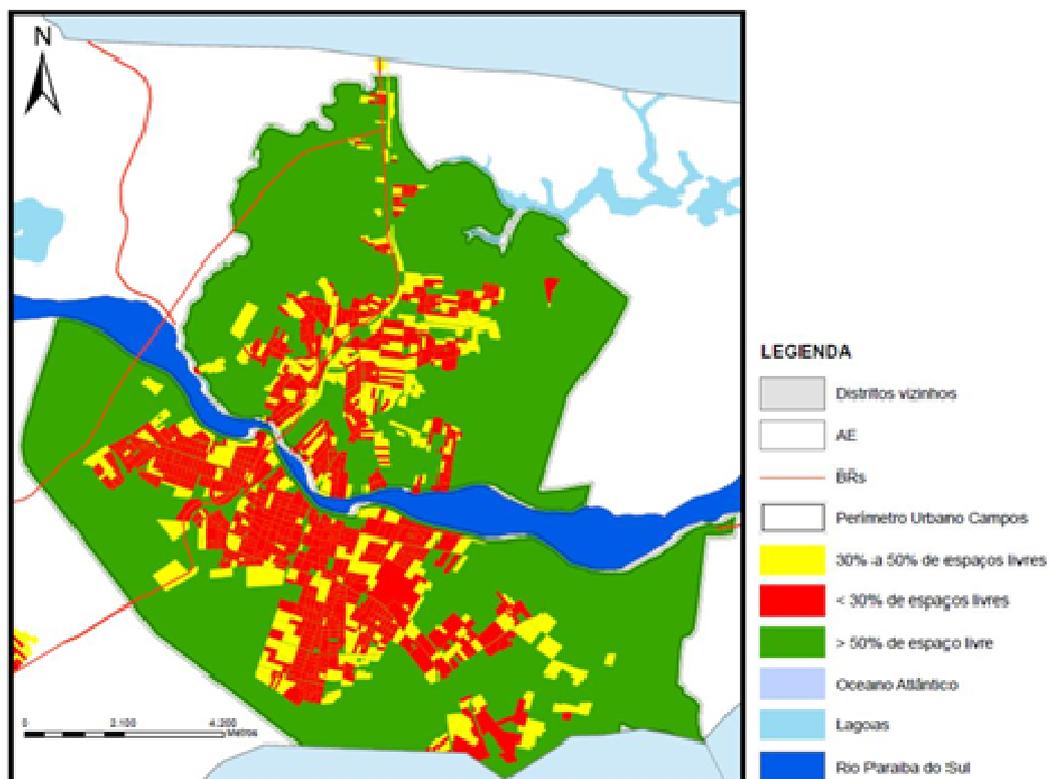


Figura 6. Mapa dos Vazios Urbanos do Distrito Sede.
Fonte: Pinheiro e Aliprandi (2015)

Cabe lembrar que se encontram dentro do perímetro urbano delimitado pelo PDMCG/2008 as terras das usinas São João, São José, Santo Antônio, Queimado, Cambaíba, Cupim, Novo Horizonte, Paraíso, Santa Cruz, Santo Amaro e Sapucaia, bem como as propriedades de antigas fazendas e as propriedades dos atuais investidores.

A título de exemplo, descreve-se a seguir a atual situação das terras da Usina Sapucaia¹³. Localizadas na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul e subindo seu leito pela BR 356, dentro do Distrito Sede (1º distrito). Estendem-se até o município vizinho de Cardoso Moreira. Possuem extensão de cerca de 2.000 alqueires geométricos e em seu território foram construídos bairros como Parque Aldeia, o

¹³ Conforme registros constantes no Cartório do 5º Tabelionato de Notas e Ofício de Registro de Imóveis em Campos dos Goytacazes/RJ.

conjunto do programa habitacional da prefeitura de Campos dos Goytacazes “Morar Feliz Parque Aldeia” e o bairro Parque Cidade Luz.

Nas terras dessa usina é expressiva a quantidade de áreas alagadiças como consequência da existência de lagoas e brejos. Os projetos urbanísticos (que priorizavam a área central da cidade) e as legislações adotadas ao longo do tempo pelo Poder Público Municipal comprometeram a valorização dessas terras, estigmatizando-as como periferia. Talvez esse seja o motivo de não se encontrar condomínios de classe média alta e alta nesses territórios. Na margem sul do Rio Paraíba estão as terras da predita Usina do Queimado, da Usina Cambaíba e da Usina Santo Antônio, situadas nas áreas de expansão da cidade, categoria de terra mais valorizada pelo mercado imobiliário.

Os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes não pertencem apenas às famílias dos usineiros, mas também a fazendeiros e a investidores, tais como Ari Pessanha e Arthur Marinho.

Dentre os investidores, cite-se o Grupo Othon que, apesar de dedicar-se ao setor hoteleiro, diversifica seus negócios com investimentos em usinas da região Norte Fluminense (como a Usina Cupim, localizada no Distrito Sede). Investiu também na região do bairro Vila da Rainha – localizado entre a Universidade Estadual Norte Fluminense – UENF, o Canal Cambaíba, as margens do Rio Paraíba do Sul e o bairro Jockey). Nessas terras vários empreendimentos foram feitos, como o Clube Saldanha da Gama, o Centro de Eventos Populares — CEPOP e os condomínios *Palm Spring* e Remanso do Paraíba.

3.1. SOBRE A ATUAL DINÂMICA DA MALHA URBANA DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Verifica-se que a malha urbana da cidade em estudo é bem centralizada e em constante crescimento. Constata-se verticalização e a busca de aproveitamento máximo do terreno disposto.

A área central possui o tecido urbano mais adensado da cidade. Corresponde ao centro histórico e aos bairros mais ocupados e mais valorizados de Campos dos Goytacazes.

O Distrito Sede ocupa o maior território urbano da cidade, compreendendo praticamente todo o perímetro urbano considerado pelo Plano Diretor Municipal (PDM 2008) e, por sua vez, concentra a maior parte da população campista.

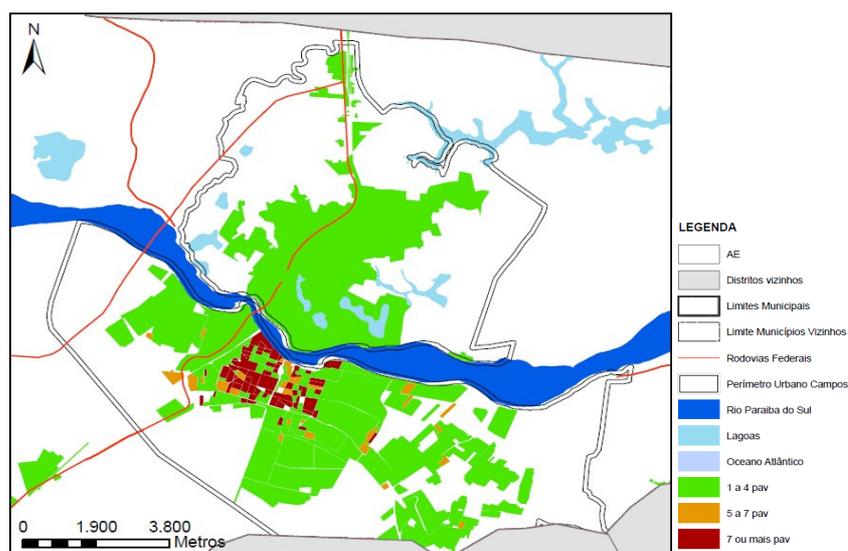


Figura 7. Mapa de Verticalização.
Fonte: Pinheiro e Aliprandi (2015)

A área analisada possui o maior índice de ocupação. As quadras são densamente ocupadas. Possui o maior índice de verticalização e crescimento populacional do município, conforme indica a cor vinho no Mapa (figura 7), referente aos imóveis que possuem sete pavimentos ou mais. Pode-se observar uma concentração de ocupação dos espaços próximos ao centro antigo (o que se constata ao se observar na Figura 8. Segundo o Quadro 1, são 9843 imóveis construídos) e ao “novo centro”, que é a região da Pelinca (conforme pode-se perceber ao se analisar a Figura 9. Segundo o Quadro 2, são 3505 imóveis construídos). Por via de consequência, há o aumento na verticalização visível. O adensamento acarreta a supervalorização imobiliária e a saída de moradores com menor renda para as margens do centro urbano.



Figura 8. Centro Antigo.
Fonte: Google Earth (2016).

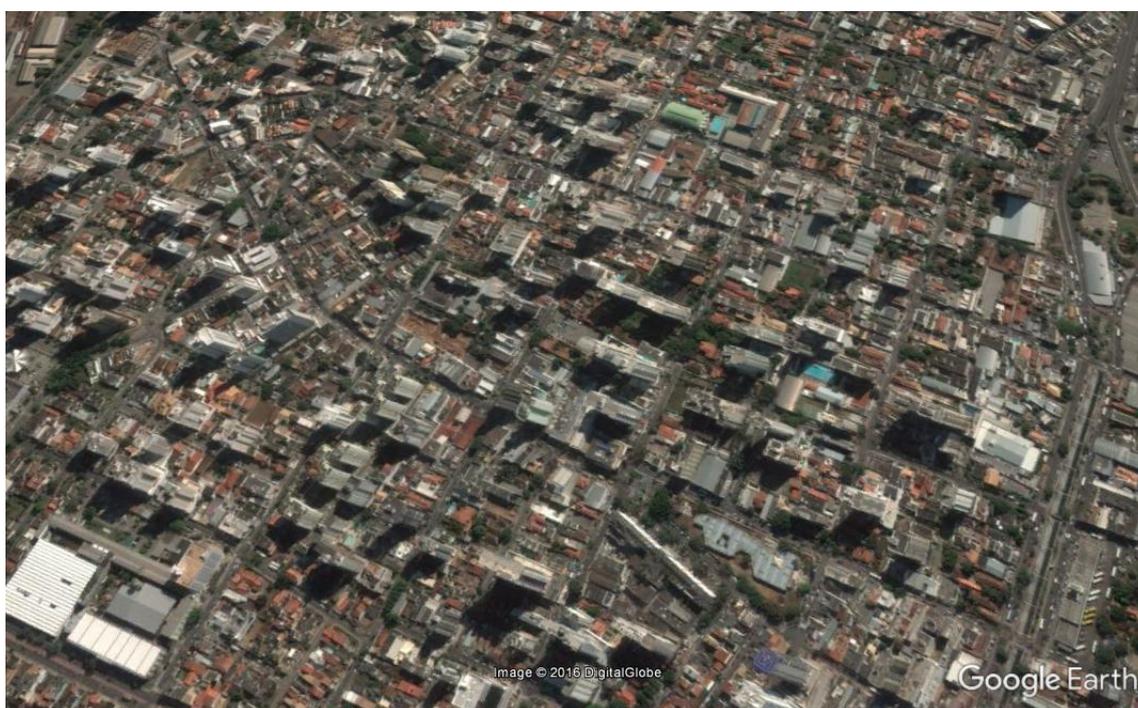


Figura 9. Pelinca (Município de Campos dos Goytacazes).
Fonte: Google Earth (2016).

CENTRO	9843
CID, PRQ.	60
CIDADE LUZ, PRQ.	906
CIDADE VERDE, CONDOMINIO	171
CODIN, PRQ.	294
COLEGIO, FAZENDA	23
CONDOMINIO BOSQUE RESIDENCE CLUB	146
CONSELHEIRO TOMAZ COELHO, PRQ.	3853

Quadro 1. Quantidade de imóveis (1)

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes (SMF, 2016)

PECUARIA, PRQ.	1166
PELINCA, PRQ AV.	3505
PENHA I, RESIDENCIAL VIVENDAS DA	165
PENHA II, RESIDENCIAL VIVENDAS DA	101
PENHA, PRQ.	2207

Quadro 2. Quantidade de imóveis (2).

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes (SMF, 2016).

Quanto aos vetores de crescimento, identifica-se no sentido Goytacazes/Jockey (Leste) os Conjuntos do Programa Morar Feliz e empreendimentos privados. Da Avenida Arthur Bernardes ao Shopping Boulevard (Sul), constata-se a presença de condomínio e loteamentos (Figura 10). Ao Norte, no sentido da BR 101 em direção à Vitória, há o aeroporto e estabelecimentos de abastecimento. Não se identifica expressivo crescimento, muito embora a recente opção pela construção de conjuntos habitacionais populares de grande porte (mais de quinhentas moradias) na área tende a valorizar os terrenos e demandar a implantação de infraestrutura pelo Poder Público municipal, o que poderá configurar um novo vetor de urbanização. No sentido Oeste tem-se a comunidade da Aldeia e tímido crescimento (Figura 11).



Figura 10. Da Avenida Arthur Bernardes ao Shopping Boulevard (No sentido Sul do Município de Campos dos Goytacazes).
Fonte: Google Earth (2016).



Figura 11. Comunidade da Aldeia (No sentido Oeste do Município de Campos dos Goytacazes).
Fonte: Google Earth (2016).

3.2. A LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MORAR FELIZ E A REPRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO

Instituído pelo Decreto Municipal nº 055/2011, o programa de habitação popular da prefeitura denominado “Morar Feliz” tem por objetivo realocar as famílias que residem em zonas de risco (como por exemplo, encostas de rios e lagoas e rodovias) para os conjuntos habitacionais construídos a partir de 2010.

Tabela 1. Conjuntos Habitacionais – Morar Feliz - 1.ª Etapa¹⁴

CONJUNTO	NÚMERO DE CASAS ENTREGUES
Parque Prazeres I	250
Parque Prazeres II	164
Novo Eldorado I	348
Novo Eldorado II	936
Novo Eldorado III	140
Santa Rosa (Rio Branco)	598
Parque Aldeia	502
Lagoa das Pedras	100
Tapera I	380
Tapera II	418
Novo Jockey	934
Penha	370
Travessão	100
Esplanada	186
Total: 14 Conjuntos (10 bairros)	Total: 5 426 casas

Fonte: Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (SMFAS, 2015)

¹⁴ DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes**: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia. 2015. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia-politica/files/2013/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-POLLYANA-LOPES-DUTRA-SOCIOLOGIA-POL%C3%8DTICA-PPGSP-CCH-UENF.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

Tabela 2. Conjuntos Habitacionais entregues – Morar Feliz – 2ª Etapa¹⁵

CONJUNTO	NÚMERO DE CASAS ENTREGUES
DORES DE MACABÚ	30
PONTA GROSSA	84
SATURNINO BRAGA	90
URURAI I	392
Total:	596

Fonte: Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (SMFAS, 2015).

De fato, as pessoas removidas residiam em áreas de risco, com condições insalubres por inexistência de infraestrutura. A remoção dessas pessoas poderia ser a oportunidade de democratizar o espaço urbano por meio da instalação das moradias em locais com maior oferta de serviços públicos e de equipamentos urbanos¹⁶.

Constata-se que a política habitacional municipal de Campos dos Goytacazes tem se caracterizado pela índole segregacionista que nega o direito à cidade aos moradores. Isso porque, com a construção dos conjuntos habitacionais nas margens da cidade, há, por via de consequência, a segregação dos moradores e a demanda pelos equipamentos urbanos e pelos serviços públicos até então inexistentes. A configuração da localização dos referidos conjuntos habitacionais populares construídos pelo Poder Público Municipal não parece caracterizar a chamada “urbanização em saltos”¹⁷, tal como definida por Kovarick (1979).

¹⁵ DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes**: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia. 2015. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia-politica/files/2013/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-POLLYANA-LOPES-DUTRA-SOCIOLOGIA-POL%C3%8DTICA-PPGSP-CCH-UENF.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

¹⁶ Diversos vazios urbanos identificados no Mapa (figura 6) possuem condições estruturais e poderiam ter sido escolhidos como local de construção dos conjuntos habitacionais.

¹⁷ A urbanização em saltos pode ser entendida como parte de um processo de desconexão dos espaços de vida cotidianos dentro das aglomerações, claramente associado às mudanças nos deslocamentos espaciais da população, uma vez que a continuidade da mancha urbana não é mais necessária para que os contextos urbanos sejam integrados. Essa forma de desenvolvimento urbano é, depois da densidade urbana, o fator mais característico da dispersão urbana, pois adiciona uma evidência espacial ao padrão de distribuição da população dentro dos contextos urbanos.

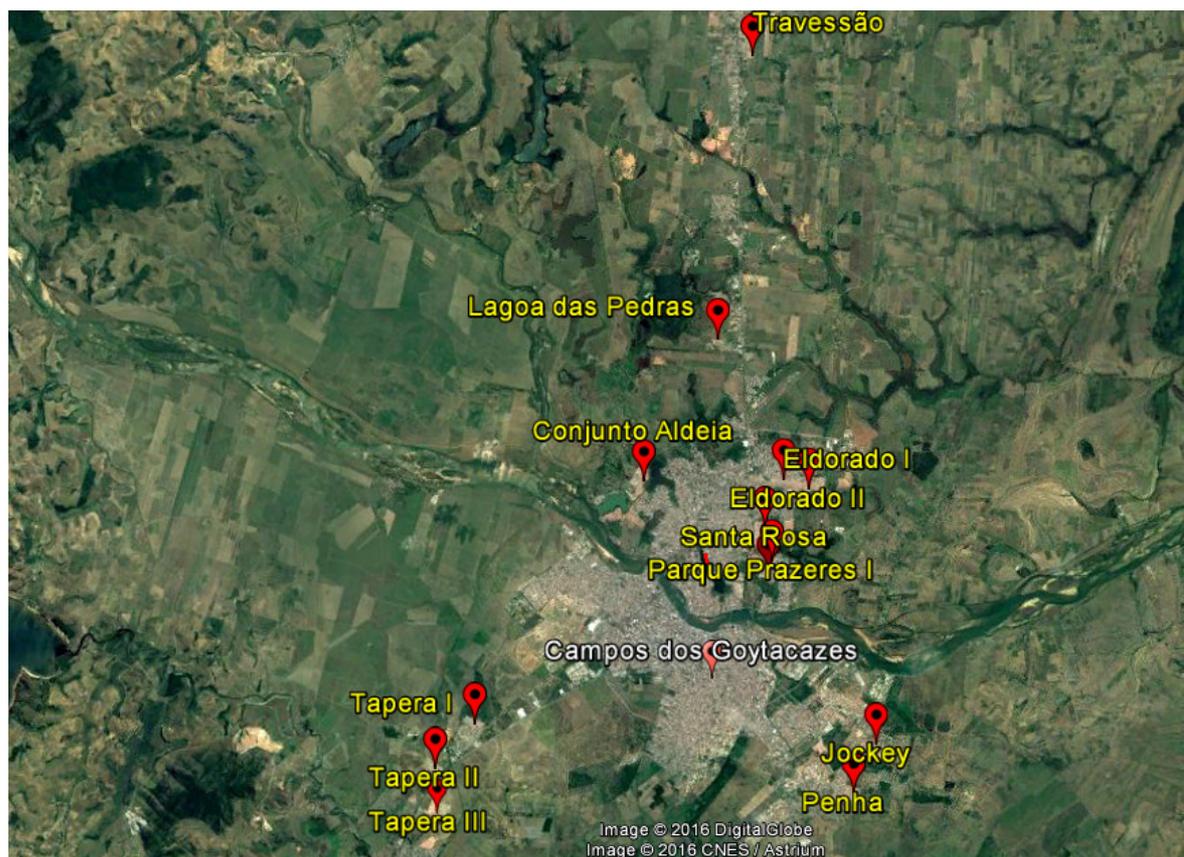


Figura 12. Localização dos Conjuntos Habitacionais do Programa Morar Feliz (1)¹⁸
Fonte: Google Earth (2016).

¹⁸ DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia.** 2015. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia-politica/files/2013/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-POLLYANA-LOPES-DUTRA-SOCIOLOGIA-POL%C3%8DTICA-PPGSP-CCH-UENF.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.



Figura 13. Localização dos Conjuntos Habitacionais do Programa Morar Feliz (2) ¹⁹
Fonte: Google Earth (2016).

¹⁹ DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia.** 2015. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia-politica/files/2013/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-POLLYANA-LOPES-DUTRA-SOCIOLOGIA-POL%C3%8DTICA-PPGSP-CCH-UENF.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.



Figura 14. Foto Panorâmica do Conjunto da Penha²⁰.
Fonte: PCE (2015).

Verifica-se que os conjuntos habitacionais em análise se situam às margens da cidade, alguns inclusive bem distantes da área urbanizada. De fato, não deve ser um atributo de responsabilidade do Plano Diretor a manutenção das relações de enraizamento e de solidariedade entre as famílias. Contudo, o Plano Diretor deve ser utilizado para favorecer o sentimento de identidade e o fortalecimento da noção de cidadania das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais. Isso é possível quando o Plano Diretor é efetivamente aplicado como lei em relação à inserção dos loteamentos ou conjuntos de interesse social em áreas já consolidadas, ou seja, em áreas não ocupadas dentro da cidade já urbanizada (nos vazios urbanos). Assim, a continuidade do tecido urbano que já possui infraestrutura e equipamentos urbanos será preservada, ainda que seja necessária a ampliação de suas capacidades para se atender à nova demanda populacional.

Oliveira e Pedlowski (2012) entendem que os programas habitacionais da prefeitura de Campos dos Goytacazes, nos moldes em que são feitos, configuram-se em “verdadeiras ilhas sociais”. As ilhas sociais são promovidas tanto pelo Poder

²⁰ DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes**: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia. 2015. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia-politica/files/2013/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-POLLYANA-LOPES-DUTRA-SOCIOLOGIA-POL%C3%8DTICA-PPGSP-CCH-UENF.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

Público, que mantém a periferia social na periferia territorial urbana, quanto pela iniciativa privada, que se autosegrega em condomínios fechados.

Independente do termo usado para cada extrato social “ilhas sociais” (OLIVEIRA e PEDLOWSKI, 2012) para conjuntos populares ou “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000) para condomínios fechados de classe média ou de luxo, o que se verifica é que há uma aparente intenção do Poder Público e dos agentes do capital imobiliário de manter e reproduzir a segregação.

4. O PAPEL DO IPTU PROGRESSIVO: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Inúmeras são as questões que envolvem o ordenamento urbano. A legislação brasileira dedicou-se a criar uma série de instrumentos para o enfrentamento dos problemas das cidades.

Segundo Souza (2001), a reforma urbana não se circunscreve a uma remodelação do espaço físico. Ela é uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social na ocupação do espaço e no usufruto da cidade. Enquanto uma simples reforma urbanística costuma estar atrelada a um entendimento estreito do que seja o desenvolvimento urbano, pode-se dizer que o objetivo geral da reforma urbana, em seu sentido mais recente, é o de promover um desenvolvimento urbano democrático e cidadão.

Ainda segundo Souza (2001), os objetivos específicos da reforma urbana, por outro lado, são diversificados. Os mais importantes são: coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; reduzir o nível de disparidade socioeconômica espacial intraurbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial, e democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano.

Para que efetivamente se dê uma reforma urbana, é preciso munir-se de instrumentos adequados para tanto. Não há reforma urbana real se não existir o

combate à especulação imobiliária. Segundo Souza (2001), há instrumentos poderosos que existem justamente para coibir a especulação imobiliária:

Para coibir a especulação imobiliária, instrumentos poderosos são o parcelamento e a edificação compulsórios, ou seja, tornados obrigatórios para o proprietário de um terreno que, por estar comprovadamente ocioso ou subutilizado, não atende, nem minimamente que seja, ao que a Constituição Federal consagrou como “função social da propriedade (privada)”; o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo, que é o IPTU normal acrescido, ao longo do tempo, por um número “x” de anos, de um percentual crescente de majoração, com fins punitivos e para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a este destino que atenda, minimamente que seja, ao princípio constitucional da “função social da propriedade”; e a desapropriação, como solução extrema.

A influência da política urbana instituída pela Constituição Federal de 1988 (em seus artigos 182 e 183), posteriormente complementada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, promulgada sob forte debate de parcelas sociais interessadas na regulamentação dos mencionados artigos da Constituição Federal), foi significativa para a incidência das modificações no planejamento urbano das cidades brasileiras. Isso porque foi definida a obrigatoriedade de planos urbanísticos para as cidades com mais de vinte mil habitantes, o que gerou a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor para grande parte das cidades brasileiras. Tal determinação tem o objetivo de promover a simetria do planejamento dos municípios com a política urbana estabelecida em nível federal. Como resultado, foram realizadas modificações nos planos urbanísticos dos municípios brasileiros, seja por meio de novos Planos Diretores ou pela modificação dos já existentes, caso da cidade Campos dos Goytacazes, que revisou Plano Diretor então existente, sancionado pela Lei 5.251, de 27 de dezembro de 1991. Houve a promulgação da Lei 7.972, de 31 de março de 2008, que instituiu o novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes.

A Constituição Federal dá uma grande ênfase na questão fundiária. Dentre as estratégias definidas para garantir uma melhor qualidade de vida urbana e um aproveitamento adequado da infraestrutura instalada, está o combate à especulação com terrenos e edifícios vazios, subutilizados ou não utilizados.

Embora não preveja sobre o combate à especulação imobiliária, cita instrumentos coercitivos (também chamados de penalidades constitucionais), que têm essa finalidade. No Brasil, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Oportuno lembrar que a Constituição Federal de 1967, que antecedeu a Constituição Federal de 1988, não enfocava o tema da política urbana. O fato da nova Constituição Federal ter um capítulo, com dois artigos, sobre política urbana, demonstra uma especial preocupação com temas que há muito tempo faziam parte das discussões políticas no país: déficit habitacional, especulação imobiliária e falta de planejamento nos municípios.

O Estatuto da Cidade é um instrumento jurídico que absorve conceitos e linhas de pensamento teórico que, em linhas gerais, vão na contracorrente da adesão ao projeto de cidade transformada em mercadoria. De início, o Estatuto da Cidade traz uma definição legal sobre o que seja o chamado direito a cidades sustentáveis. Esse paradigma deverá estar implícito e explícito em todas as políticas e planos urbanísticos, pois o cumprimento da função social da cidade depende, segundo sua concepção, da realização de políticas em prol da democratização do acesso à terra urbana, da moradia, de uma infraestrutura urbana de alcance e acesso universal, de transportes e serviços públicos para todos, da existência de condições dignas de trabalho e de opções para o trabalho, e da criação de espaços para lazer para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, Lei nº 10257/01).

Da leitura da lei, depreende-se que o Estatuto da Cidade inova quando trata da ocupação do solo, não somente considerando a base material da cidade, ou seja, as necessidades de infraestrutura, de equipamentos públicos e de prestação de serviços para todos os cidadãos. O que o Estatuto da Cidade determina é que a ocupação do solo urbano se realize objetivando a melhoria dos assentamentos

humanos, o que requer políticas integradas que propiciem a educação, o trabalho, o aumento da capacidade aquisitiva, o acesso à moradia, à segurança jurídica da posse e à participação democrática. Criou, ainda, uma série de instrumentos para que a cidade possa buscar esses objetivos, sendo o principal o Plano Diretor. Prevê, ainda, outros instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

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; a tributação sobre a propriedade imobiliária se tornou um instrumento de política urbana. O IPTU progressivo é um instrumento de minimização da segregação urbana, de democratização do Direito à Cidade, do acesso ao solo urbano e da melhoria da qualidade de vida da cidade. Em termos concretos, uma vez tendo sido introduzida a progressividade do imposto, após notificação, pelo Município, da obrigatoriedade de edificação ou parcelamento, e não tomando o proprietário, transcorrido determinado prazo, qualquer providência, o valor lançado do IPTU virá a sofrer uma constante majoração anual, sob a forma de crescente porcentagem de acréscimo.

Segundo o artigo 7º do Estatuto da Cidade, a majoração da alíquota terá o prazo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Em seu artigo 39, o Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. O Plano Diretor, portanto, é o instrumento normativo que indica os critérios a serem seguidos para que a propriedade urbana alcance sua função social, sendo, segundo o *caput* do artigo 40, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Para que os instrumentos de gestão urbana possam ser utilizados pelo Município para fazer valer a função social da propriedade, é necessário que estejam não apenas previstos no Plano Diretor, mas também em legislação específica que os regulamentem. Apesar da preocupação constitucional, grande parte dos municípios não utiliza os instrumentos de controle do uso do solo instruídos pela norma.

Como dito aqui, o Plano Diretor da cidade de Campos dos Goytacazes foi revisto, seguindo as disposições da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Contudo, as transformações urbanas e sociais foram pouco expressivas. É que, embora presentes no texto do Plano Diretor, os instrumentos e disposições da legislação federal não foram regulamentados, o que impede a efetivação em Campos dos Goytacazes da política urbana instituída no Brasil. No que tange à política urbana, Campos dos Goytacazes ainda não conhece o resultado do seu novo Plano Diretor, incapaz de produzir transformações.

É evidente que o aspecto legal não garante o ordenamento da cidade. É preciso mais, para que se atenda ao interesse público e se alcance qualidade de vida para todos. Percebe-se claramente que o Estatuto da Cidade impulsiona o Poder Público a instituir espaços urbanos mais qualitativos e menos excludentes. Assim, da premissa do alcance da função social da propriedade é que deveria surgir a política urbana da cidade, com seus instrumentos de gestão, controle e fiscalização.

Cabe aqui retomar a reflexão iniciada no capítulo 2 deste trabalho, sobre qual modalidade de Estado está (des)organizando o espaço urbano: se o Estado de Direito ou o Estado do Capital. A efetivação do sistema legal em vigor pelo Estado de Direito pode permitir a democratização do espaço e a socialização dos vazios.

A aplicação plena de uma norma depende de seu aparelhamento para incidir. Assim sendo, deve-se verificar se está em vigor, se é válida ou legítima, se está apta para atingir o que pretende, ou se precisa de outras normas que a complemente. Esses aspectos são fundamentais para verificar sua eficácia. Não basta que a norma tenha eficácia jurídica. É preciso também haver eficácia social, ou seja, é

preciso que seja cumprida no plano social; em resumo: a norma tem que cumprir sua função social.

Verifica-se que a resolução n° 34 de 2005, do Conselho das Cidades, assim como o Estatuto da Cidade, determina que o Plano Diretor delimite as áreas para aplicação de um instrumento. Todavia, a resolução contém uma imprecisão normativa: diz que apenas nessas áreas “poderão” ser aplicados os instrumentos. Com essa faculdade conferida, o município não se sente obrigado a definir estas áreas. Em Campos dos Goytacazes o Plano Diretor apenas cita os instrumentos de política urbana, para burocraticamente cumprir o que a lei regulamenta. Inexiste uma efetiva disposição para aplicá-los.

Genericamente, a não utilização de grande parte dos instrumentos dos planos Diretores reflete a falta de eficácia da lei federal em relação à política urbana. Segundo Araújo (2010), o Estatuto da Cidade deveria dar elementos suficientes para a aplicação da política urbana estabelecida pela Constituição Federal. Assim, “tanto a política urbana quanto as normas ficaram comprometidas em termos de aplicabilidade, pois faltou mais contundência nas determinações legais para utilização dos instrumentos”.

Portanto, a aplicabilidade do Estatuto da Cidade depende do interesse de cada município em efetivar a política urbana federal. Por via de consequência, o ordenamento urbano acaba por ficar comprometido em muitos municípios, na medida em que depende da aplicação do Estatuto da Cidade. Exigindo-se o cumprimento da função social da propriedade, na forma definida no Estatuto da Cidade, tem-se um dos princípios que orientam o combate à especulação imobiliária, a redução do nível de segregação e a democratização do planejamento e da gestão do espaço urbano.

Em sede de planejamento e gestão das cidades, falar em tributos não é, necessariamente, falar em arrecadação ao fisco. Nessa específica seara, a tributação urbana ganha status extrafiscal ao transformar-se em importante instrumento para regulação urbanística e minoração de desigualdades no direito pleno à cidade. Assim, para a eficácia do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade privada, outros objetivos deverão ser alcançados, tais como

uma maior atenção e regulação à expansão urbana, a existência de meios hábeis de caráter compensatório para distribuição da renda urbana, bem como o desestímulo, quiçá impedimento, a práticas empresariais contrárias à função social da propriedade. O objetivo não é arrecadar mais, mas garantir o cumprimento da função social dos imóveis ociosos, bem como ampliar a oferta de terrenos bem localizados. Com isso, há um impacto significativo nos valores imobiliários.

Um estudo de Carvalho Jr (2010) 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 arrecadatário do imposto, mas também o papel extrafiscal que poderia desempenhar na política urbana. Citando Smolka e Schechinger (2005), Carvalho Jr (2010) 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.”

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

Há mais: a desatualização das plantas genéricas de valores (PGV). O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que o reajuste dessas 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 a oitiva do legislativo municipal.

Evidentemente, a questão do acesso ao solo urbano e desconcentração fundiária não se esgota com a implementação do IPTU progressivo. Claro está que, sob o ângulo temporal, a progressividade do IPTU diz respeito, especificamente, à finalidade de coibir a especulação imobiliária com terrenos desocupados ou subutilizados. É com a progressividade no tempo que, além de ficar reforçada a dimensão de extrafiscalidade do IPTU (ou seja, a sua natureza não restrita a uma mera função tributária e arrecadadora), também se estabelece a função disciplinadora, na medida em que se dedica ao objetivo constitucional de garantia da “função social da propriedade”.

Poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano quanto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, notadamente nas cidades de países periféricos – ou semiperiféricos, como o Brasil. Ele é, como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social nas cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada. Ele é, enfim, graças às suas potencialidades de coibição da atividade especulativa em larga escala e de geração de recursos direcionáveis para a dotação de infraestrutura e regularização fundiária de áreas residenciais segregadas, capaz, como poucos, de colaborar tanto para evitar a formação de vazios urbanos e o problema da ‘urbanização em saltos’, quanto para superar ou, ao menos, minorar a espoliação urbana.

A cidade, vista pelo ordenamento jurídico pátrio, é composta de leis tipicamente territoriais, tais como o Plano Diretor, a Lei Orgânica e a Lei de Zoneamento do Município, sendo pensada, em termos gerais, via Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), o qual apresenta princípios, diretrizes e instrumentos de intervenção no solo urbano, no sentido de que o habitat humano seja um espaço que promova dignidade a todos os seus habitantes, conforme normatiza a Constituição Federal.

Na formulação e implementação de políticas urbanas deve-se promover o uso socialmente justo, prevalecendo o interesse social e cultural sobre o individual de propriedade. O Direito à Cidade deve ser exercido dentro dos limites da sustentabilidade e da justiça social. No confronto entre o individual e o coletivo, deve

prevalecer o bem comum. Sabe-se que fazer valer o bem comum, no que diz respeito ao direito de propriedade, é fazer valer critérios constitucionais do exercício desse direito, ainda que seja necessário combater interesses poderosos de mercado e aplicar instrumentos legais “antipáticos”, como o IPTU Progressivo no Tempo, que é um instrumento de poder (a opção pela aplicação é uma tomada de decisão que afeta grupos influentes da sociedade).

O IPTU Progressivo no Tempo é o segundo na sequência dos instrumentos coercitivos que podem ser utilizados pelo Poder Público Municipal, segundo a escala prevista no §4º do artigo 182 da CF. É regulado na Seção III do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Seção III: Do IPTU progressivo no tempo. Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei, e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que se trata este artigo.

Como se trata de um tributo, cuja modalidade é o imposto, necessário se faz a abordagem do que configura uma relação jurídica tributária. Segundo Torres (2010), a relação jurídica, genericamente considerada, é a que une dois sujeitos em torno de um objeto (prestação). A relação jurídica tributária é a que, estabelecida por lei, une o sujeito ativo (Fazenda Pública) ao sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno de uma prestação pecuniária (tributo) ou não pecuniária (deveres instrumentais).

Ainda segundo Torres (2010), a obrigação tributária principal é o vínculo jurídico que une o sujeito ativo (Fazenda Pública) ao sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno do pagamento de um tributo, de seu fato gerador e seu contribuinte. Fato gerador é a circunstância da vida – representada por um fato, ato ou situação jurídica – que, definida em lei, dá nascimento à obrigação tributária.

O IPTU, imposto predial e territorial urbano, tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (por natureza, que seria a terra, sem edificação ou por acessão física, ou seja, o prédio) e encontra-se previsto no artigo 32 do Código Tributário Nacional. A base de cálculo do IPTU é o valor venal (preço à vista, aferido em venda segundo os valores de mercado, consideradas as condições normais) do imóvel, cuja apuração se dá no lançamento ou ainda tal valor venal é indicado em planta genérica, cujos critérios têm que ser anteriormente previstos em lei.

Após essa sucinta abordagem conceitual, passa-se à progressividade no tempo. O IPTU é um tributo cuja função é fiscal por excelência, ou seja, destina-se a arrecadar recursos para o erário municipal. Contudo, o IPTU adquire uma função extrafiscal (já abordada aqui), na medida em que a progressividade das alíquotas no tempo visa o desestímulo da manutenção, dentro da área prevista no Plano Diretor, de solo urbano não utilizado, subutilizado ou não utilizado. Configura-se como sanção aplicada ao proprietário que não cumpriu a imposição urbanística inicial de edificar ou de parcelar o imóvel.

Segundo Filho (2006), o cumprimento da obrigação urbanística pelo proprietário faz cessar a aplicação do IPTU progressivo: retorna, em consequência, a aplicação do IPTU regular, de caráter fiscal e não sancionatório. A cessação, entretanto, só se consumará no exercício seguinte, porquanto no próprio exercício ainda havia o descumprimento da obrigação urbanística quando se deu o lançamento tributário. O efeito, portanto, da iniciativa do proprietário em cumprir a obrigação será protraído para o exercício subsequente.

Ressalte-se que Filho (2006) alerta para o fato do proprietário protocolar o projeto no órgão municipal, mas não iniciar as obras previstas no mesmo:

Pode ocorrer que o proprietário resolva cumprir a primeira obrigação, que é a de protocolar o projeto no órgão municipal (art. 5º, § 4º, I) e permaneça inerte em relação à segunda – o início das obras do empreendimento (art. 5º, § 4º, II) – que deve ser cumprida no prazo de dois anos a partir da aprovação do projeto. Nesse caso, embora cessada a aplicação do IPTU progressivo em virtude do protocolo do projeto, voltará o Município a aplicá-lo, substituindo o IPTU regular que estava vigorando.

O Supremo Tribunal Federal também prestou delineamentos sobre a temática ao consolidar o entendimento da progressividade da alíquota no tempo quando para o cumprimento da função social da propriedade. O enunciado sumular n° 668 diz que: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana” (STF, 2003).

Para ser aplicado, o IPTU progressivo no tempo depende do descumprimento pelo proprietário da obrigação de parcelamento ou de edificação, depois de devidamente notificado para tanto, em razão do caráter de sucessividade das penalidades previstas no artigo 182, § 4º da CF. O Município está obrigado a aplicar o IPTU progressivo no tempo caso esteja diante de proprietário que, notificado regularmente, não adota as providências de cumprir a obrigação de parcelar ou edificar. Trata-se de norma cogente, impositiva, que não abre espaço para o campo da discricionariedade, ou seja, opção de conduta por parte do Município.

Para Filho (2006), o que marca esse tributo é a possibilidade de sofrer gradualmente elevação de sua alíquota e, em consequência, a elevação do próprio valor da contribuição, operando-se o proprietário que se mostra recalcitrante em atender às obrigações urbanísticas que lhe foram impostas pelo governo municipal, vale dizer, às obrigações relativas à edificação e ao parcelamento do imóvel urbano. A progressão do valor do tributo configura-se como mecanismo de coerção ao proprietário, tendo em vista a necessidade de ser preservadas a ordem urbanística e cumprido o objetivo firmado pelo Plano Diretor da cidade.

Aplicando o IPTU progressivo no tempo, o Município aumentará gradualmente a alíquota do imposto, podendo dobrar seu valor de um ano para o outro, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento do valor venal do imóvel. Após cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, caso o proprietário não cumpra a obrigação, o Município poderá desapropriar o imóvel, indenizando o proprietário através de títulos da dívida pública.

Por que as desigualdades sócioespaciais não desaparecem? O equilíbrio social e da organização espacial não passa de um discurso tecnocrático,

impregnado de ideologia. Viu-se que a ação dos agentes sociais que fazem e refazem a cidade ocorre dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Esse marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante. Há, entretanto, denominadores comuns que os unem: um deles é a apropriação de uma renda da terra. Por outro lado, a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar conflitos de classe. A cidade, com tudo o que ela representa em termos produtivos e de local da reprodução da força de trabalho, cresce ao sabor dos interesses privados (PIQUET e RIBEIRO, 2001). As decisões acerca da urbanização são decisões políticas. E tais decisões, no Brasil, têm peculiaridades advindas da relação sociedade e Estado. Os processos decisórios acabam por ser influenciados por padrões estruturadores e organizadores de tais relações.

Com a publicação do PDMCG/2008 (Lei nº 7.972/2008, publicada sete anos após o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001), houve o cumprimento formal das determinações do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades. Segundo consta no texto, rege-se pela prevalência do interesse coletivo sobre o individual; proteção ao meio ambiente, segundo as diretrizes da política ambiental e da função socioambiental da propriedade; inclusão social, mediante ampliação da oferta de terra urbana, moradia digna, infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos, trabalho e lazer para população de Campos dos Goytacazes, segundo os princípios da acessibilidade urbana, do desenvolvimento sustentável, da universalização da política urbana e da função social da propriedade; desenvolvimento econômico, segundo os princípios da sustentabilidade ambiental e de acordo com os interesses do desenvolvimento social; gestão integrada e compartilhada do desenvolvimento de Campos dos Goytacazes, orientada pelas atividades de planejamento urbano.

Para o alcance do desenvolvimento da cidade, prevê os seguintes objetivos: aumentar a eficiência econômica do Município, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para os setores público e privado, tendo como referência a qualidade ambiental; incorporar o componente ambiental no

ordenamento do território, para conservação dos mananciais e recursos hídricos, matas, solos hidromórficos e áreas com ocorrências de fósseis, bem como os manguezais e as restingas; buscar a universalização da mobilidade e acessibilidade urbana e a integração de todo o território do Município; adotar o componente ambiental na definição dos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo, referentes à capacidade de infraestrutura urbana; qualificar o município de Campos dos Goytacazes, oferecendo a toda a população condições de conforto ambiental, lazer e instrumentos urbanos adequados visando o aumento contínuo da qualidade de vida dos seus munícipes; favorecer o acesso à terra, à habitação, aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos para toda a população de Campos dos Goytacazes de maneira igualitária; fortalecer o setor público e valorizar as funções de planejamento, articulação e controle, mediante o aperfeiçoamento administrativo, a construção de uma gestão de corresponsabilidade com apoio dos segmentos da sociedade e a participação da população nos processos de decisão e planejamento do desenvolvimento territorial.

Foram delimitadas sete estratégias para que os objetivos sejam alcançados, quais sejam, cidadania e inclusão social; desenvolvimento sustentável; meio ambiente e saneamento ambiental; mobilidade urbana e integração do território municipal; qualidade ambiental e crescimento urbano; habitação e construção da cidade; planejamento e gestão transparente e participativa.

Constata-se que o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes, na Seção II (“DOS INSTRUMENTOS COMPULSÓRIOS E SUCESSIVOS”), Subseção I, trata do “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios”. Na Subseção II, dedica-se ao “IPTU Progressivo no Tempo”. Ao longo da Subseção III, trata da “Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública”.

Seção II: DOS INSTRUMENTOS COMPULSÓRIOS E SUCESSIVOS:
Subseção I: [...] Subseção II: DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO:
Art.244. No caso de descumprimentodas condições e dos prazos estabelecidos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, o Município aplicará alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel urbano. Art.245. A progressividade das alíquotas será estabelecida em lei, observando os limites estabelecidos na legislação federal aplicável. Art.246. É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas ao IPTU progressivo no tempo.Subseção III: DA

DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA: Art.247. Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel urbano, o Município poderá, de acordo com a conveniência e oportunidade, proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, de acordo com o que dispõe a legislação federal aplicável. Art.248. Até efetivar-se a desapropriação, o IPTU progressivo continuará sendo lançado na alíquota máxima, o mesmo ocorrendo em caso de impossibilidade de utilização da desapropriação com pagamentos em títulos.

A Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, promulgada em 15 de julho de 2014, dispõe sobre a Política Urbana em seu Capítulo IV (que é uma repetição *ipsis litteris* do Capítulo III da Lei Orgânica sucedida – promulgada em 28 de março de 1990):

Art. 181 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, atenderá às funções sociais da cidade, compreendidas estas como o direito de todo cidadão ao acesso à moradia, à saúde, à educação, à cultura, às telecomunicações, à creche, ao lazer, ao transporte público, ao saneamento básico, à energia elétrica, ao abastecimento de gás canalizado, à água potável, à iluminação pública, à drenagem das vias de circulação, à segurança e à preservação do patrimônio ambiental e cultural. [...] Art. 182 - Para cumprir os objetivos e diretrizes da política urbana, o Poder Público poderá intervir na propriedade, visando ao cumprimento de sua função social, e agir sobre a oferta do solo, de maneira a impedir sua retenção especulativa. § 1º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor. § 2º - O exercício do direito de propriedade e do direito de construir fica condicionado ao disposto nesta Lei Orgânica e no Plano Diretor e na legislação urbanística aplicável. Art. 183 - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 1º - As desapropriações de imóveis urbanos pelo Município serão realizadas com prévia e justa indenização em dinheiro, em conformidade com a legislação federal. § 2º - As áreas que, no Município, sejam utilizadas há pelo menos 10 (dez) anos em atividades de cunho social, recreativo ou esportivo, por instituições legalmente constituídas, poderão ser objeto de desapropriação, na forma do parágrafo anterior. Art. 184 - Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Município, dentro do limite de sua competência, poderá utilizar os seguintes instrumentos: **I - tributários e financeiros: a) imposto predial e territorial urbano progressivo e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação e uso do solo;** b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos; c) contribuição de melhoria; d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros, nos limites das legislações próprias; e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano. **II - institutos jurídicos: a) discriminação de terras públicas; b) desapropriação; c) parcelamento ou edificação compulsórios; d) servidão administrativa; e) limitação administrativa; f) tombamento de imóveis; g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental; h) cessão ou permissão; i) concessão real de uso ou domínio; j) poder de polícia; l) outras medidas previstas em lei.** [...] Art. 193 - O pagamento do IPTU torna obrigatória ao governo municipal a responsabilidade de urbanizar os logradouros mais necessitados. (grifo acrescentado)

Interessante destacar que o Código Tributário Municipal, de 16 de setembro de 1983 (alterado pelas Leis Municipais n° 4.241/84, 4.348/84, 4.368/84, 4.587/86, 4.683/87, 4.698/87, 4.848/89, 4.983/90, 4.987/90, 4.988/90, 5.137/90, 5.138/90, 5.238/91, 5.250/91, 5.252/91, 5.526/93, 5.537/93, 5.538/93, 6.051/95, 6.297/96, 6.299/96, 6.310/96, 6.406/97, 6.506/97, 6.510/97, 6.712/98, 6.753/99 e 7.020/00), prevê sobre o IPTU nos artigos 110 a 120, mas nada diz sobre a progressividade do imposto no tempo.

Embora haja previsão no Plano Diretor e na Lei Orgânica do Município em estudo, carecem os instrumentos de regulamentação.

Segundo resposta concedida pela Secretaria de Fazenda do Município de Campos dos Goytacazes (SFM) ao requerimento formulado pela pesquisadora no ano de 2016²¹, o IPTU correspondeu a 24,9067% das receitas municipais, o que demonstra uma expressiva importância desse tributo. O Poder Público municipal admitiu que o IPTU progressivo não é aplicado no município de Campos dos Goytacazes, “porém está em curso uma comissão para a implementação do IPTU progressivo no ano de 2017”.

Quando perguntada sobre o percentual do território, na área urbana da cidade de Campos dos Goytacazes, que se encontra atualmente sem edificação, a SFM respondeu apresentando uma tabela dos imóveis edificados, o que evidencia que não há uma base de dados sobre o percentual do território urbano não edificado. É urgente essa criação, pois tais dados prévios são essenciais para viabilizar a aplicação do IPTU progressivo.

Certo é que a falta de regulamentação dos instrumentos coercitivos que existem para dar efetividade à função social da propriedade não é uma questão a ser enfrentada apenas pelo Município de Campos dos Goytacazes. Santos (2014), ao analisar a tributação imobiliária no Brasil, selecionou municípios fluminenses com mais de 100 mil habitantes, tendo como critério de seleção o tamanho da população e as pressões demográficas derivadas do crescimento populacional mais intenso do

²¹ A pesquisadora compareceu 16 (dezesseis) vezes à Secretaria em questão com o intuito de obter as informações solicitadas, por entender que eram de grande relevância para a compreensão do objeto de estudo. Cabe aqui um agradecimento à servidora Deyse Helena de Oliveira C. Bragança, subscritora do ofício que consta no Anexo IV, cujo esforço em cooperar com a pesquisa merece especial destaque.

que a média estadual. Foram selecionados sete municípios com as maiores taxas de crescimento demográfico: Angra dos Reis, Araruama, Cabo Frio, Itaboraí, Macaé, Maricá e Rio das Ostras. Além desses, foram incluídos também a capital estadual e três municípios da região metropolitana cuja população está próxima de 1 milhão de habitantes (São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu), por enfrentarem maior demanda por investimento público e ordenamento urbanístico.

Santos (2014) verificou que o IPTU progressivo no tempo está previsto expressamente na legislação de todos os municípios pesquisados, seja nas leis orgânicas, nos Planos Diretores ou nos códigos tributários. Ressaltou que a exigibilidade concreta do IPTU progressivo está condicionada a sua previsão expressa nos Planos Diretores e à fixação de três condições de eficácia que são: a) a demarcação das áreas de incidência; b) a caracterização de quando um imóvel é considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado, isto é, quando não cumpre sua função social e; c) a fixação de alíquotas progressivas para o período de cinco anos, com limite máximo de 15% sobre o valor do bem para não caracterizar confisco.

Constatou que nenhum dos municípios analisados está em condições de aplicar o IPTU progressivo no tempo, ainda que a maioria tenha introduzido em sua legislação a possibilidade de utilização desse instrumento de política urbana. Mesmo Itaboraí, prevendo as condições de exequibilidade desse instrumento urbanístico, disciplinou de maneira ilegal a progressividade por um período de nove anos, sendo que o Estatuto da Cidade estabelece cinco.

Concluiu também que a variada normatividade do IPTU para fins extrafiscais não apresenta relação com a capacidade de arrecadação fiscal do tributo nos municípios. Algumas possibilidades de uso extrafiscal são exploradas por municípios de elevada incidência de pobreza (como os três localizados na periferia da metrópole carioca, enquanto aqueles que apresentaram maior crescimento demográfico associado à baixa incidência de pobreza pouco utilizam o instrumento tributário para fins de ordenamento urbanístico).

Os municípios do Estado do Rio de Janeiro estão localizados no epicentro da vida econômica, política e cultura do Brasil. Não podem alegar desconhecimento dos

instrumentos normativos a sua disposição para ordenar o uso do solo. De acordo com Santos (2014), “o resultado sugere que os municípios não querem fazer uso ou desconhecem o arsenal jurídico à sua disposição.”

Resta demonstrado o que já foi afirmado neste trabalho: o ordenamento legal não garante o ordenamento social. Vê-se, ademais, que as ações e omissões do Estado são influenciadas pelas relações de poder que coexistem na sociedade. Sem dúvida a positivação da função social da propriedade deve ser considerada um avanço. Entretanto, a lei que responde à questão teórica não esgota a questão da desigualdade estrutural. O aparato legal é resultado dos conflitos existentes e dos embates sociais, mas é limitado, na medida em que não é hábil a solucionar as questões de fundo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou contribuir para o debate sobre o espaço urbano como um lugar permeado de contradições e conflitos. Nele, o conceito tradicional do direito de propriedade não serve mais como alicerce, por definir o referido direito restringindo-o a um conjunto de poderes oferecidos ao proprietário.

A visão constitucionalizada tornou ultrapassado o clássico conceito de propriedade. Observa-se que a constitucionalização do Direito Privado atingiu os Direitos Reais, renovando o instituto da propriedade, no tocante à repersonalização e à despatrimonialização. Isso porque a propriedade continua tendo sua importância enquanto direito patrimonial, mas essa se tornou uma característica secundária quando comparada ao foco primordial do Direito: o ser humano.

Assim, a repersonalização recoloca o ser humano como preocupação central do Direito, fazendo com que o conteúdo patrimonial do direito de propriedade seja contemplado secundariamente.

Todo esse processo deriva do princípio constitucional da função social da propriedade, segundo o qual a existência do direito individual à propriedade fica condicionada à utilização conforme o interesse público, alcançando o escopo social deste direito privado. Dessa forma, o clássico conceito de propriedade precisou renovar-se para contemplar a condição necessária a sua existência, que é a sua função social.

O estudo do processo de formação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes permitiu verificar que as ações realizadas pelo Estado demonstram a

condução de um planejamento urbano baseado na consolidação de uma área central, que se desenvolveu a partir de um núcleo urbano desenhado ainda no século XVII, e que foi fortemente influenciada pelas intervenções da indústria açucareira na economia e na sociedade. É possível também constatar o crescimento da área de expansão urbana sobre os terrenos das usinas localizadas próximas ao núcleo central, como Usina do Queimado e Usina Sapucaia.

Nesse processo, a terra concentrada e sob mudança de uso é a principal fonte dos vazios urbanos que vieram a ser formar, contribuindo para um processo de crescimento urbano segregador em relação ao acesso ao solo e aos imóveis, para os segmentos mais pobres e excluídos da população, em Campos dos Goytacazes.

Na cidade de Campos dos Goytacazes, as aparentes ampliações do domínio público sobre a propriedade privada e a formulação de normas legais que pregavam a atribuição de uma função social à terra urbana vêm tendo como objetivo atender os interesses privados de transformação da terra agrícola em urbana, com a ampliação dos espaços periurbanos e a valorização desses espaços perante o mercado, contribuindo para a especulação imobiliária.

O Poder Público Municipal fomentou políticas públicas carentes do intuito de democratização da terra e de apropriação coletiva do espaço. As políticas de urbanização voltaram-se para a higienização do espaço e valorização estética de áreas centrais.

Nesse sentido, buscou-se, neste trabalho, apontar a importância da implementação do IPTU progressivo para justamente alcançar o cumprimento da função social da propriedade.

Importante destacar que o IPTU Progressivo, embora previsto no PDMCG/2008, em vigor, não está sendo aplicado pela Administradora em exercício. O Poder Público municipal admitiu que o IPTU progressivo não é aplicado no município de Campos dos Goytacazes, “porém está em curso uma comissão para a implementação do IPTU progressivo no ano de 2017”. Com isso, além de não atuar em benefício da justiça e equidade socioespaciais, conforme determina a legislação, age o Poder Executivo Municipal em prejuízo dos cofres públicos: permite que haja perda de receita pela admissão de cobrança do ITR em área urbana (onde deveria

ser aplicado o IPTU, e, nas hipóteses legais, o IPTU progressivo). Anui, também, com o exercício abusivo do direito de propriedade pelo proprietário desidioso em relação à coletividade.

A distribuição não equânime da terra reflete-se na formação de discrepâncias sociais: há espaços de segregação tanto da população de baixa renda, que se mantém em áreas menos valorizadas, quanto pelas classes mais abastadas, que se encastelam em condomínios de luxo.

Conclui-se que, se uma política pública ou um instituto jurídico urbanístico não alcança eficácia prática, deve-se ao fato de que: a) os interesses públicos se confundem aos privados em prevalência dos últimos; b) nas cidades, a força do mercado ganha mais expressão que a força do direito ou do justo, e c) há necessidade de mecanismos mais eficazes de garantia da implantação de políticas públicas ou de efetivação de instrumentos de gestão urbana que objetivem a apropriação coletiva do espaço, já previstos em Lei, como o IPTU Progressivo.

Embora haja pouca correspondência entre os objetivos traçados nas normas e os resultados atingidos, os avanços normativos não devem ser desprezados. Apesar de ser mais frequente a apropriação do arsenal legal pelos interesses empresariais, o uso dessas normas difunde o conhecimento sobre o Direito à Cidade, tornando-o mais do que apenas linguagem discursiva do Poder Público.

É fundamental identificar, no contexto das cidades, os elementos que reproduzem os fatores de concentração e exclusão, nas suas diferentes dimensões. A distribuição dos frutos do crescimento econômico deve ser regida pelo princípio da justiça social e não, apenas e tão somente, pelos desígnios das forças econômicas dominantes, das relações de poder político e dos processos de decisão que, geralmente, favorecem alguns grupos em detrimento da maioria. É preciso pensar um novo cenário que favoreça o conjunto da população e não somente pequenos grupos detentores de capital.

Em uma administração onde a política apoiada no mercado prevalece à técnica e ao social, como dar eficácia à norma? Por expressão dos princípios da legalidade e da eficiência, a Administração Pública não deveria utilizar-se mais dos

instrumentos de gestão urbana? Como concorrer com setores interessados, os mesmos que encabeçam a lista de doadores de campanhas eleitorais?

A intenção deste estudo não foi buscar as causas da não utilização do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes. Aqui é preciso destacar que há uma lacuna legal que impede a aplicação dessa penalidade constitucional, tendo em vista que o município não editou a respectiva lei específica regulamentadora. Porém, é válido fazer algumas considerações que nortearão outros estudos sobre o tema.

O Estatuto da Cidade e a literatura urbanística brasileira oferecem pouca metodologia sobre a implantação do IPTU progressivo; os interesses econômicos e políticos tendem a se sobrepor aos interesses sociais, coletivos, públicos, no processo do planejamento; o pouco conhecimento técnico dos servidores municipais sobre a utilização dos instrumentos dificulta sua implementação; existe desconhecimento da população em geral sobre os temas urbanísticos; o planejamento urbano não é matéria prioritária para a maior parte dos políticos.

É preciso agir sobre a contradição evidenciada na produção social dos espaços urbanos: a lógica imediata do lucro, chancelada pelo empresariamento do Estado *versus* as necessidades coletivas. Diante da realidade posta, que nunca percamos a capacidade de nos indignar. E de agir.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal. In:_____. VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Modificações no planejamento urbanístico**. São Paulo: Nobel, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR. 12267/1992**: Fixa as condições para orientar a elaboração de Planos Diretores nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. Rio de Janeiro: ABNT, 1992. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAA_bMAE/nbr-12267-normas-elaboracao-plano-diretor>. Acesso em: 13 maio 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. n CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução n° 34/200**: Emite as orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. . **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. **Emenda Constitucional n 10:** promulgada em 09 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc10-64.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. **Estatuto da Cidade:** lei n° 10257: Diário Oficial da União, Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. **Lei Federal n° 6.766/1979:** dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências: sancionada em 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. SENADO FEDERAL. **Decreto n° 6.569/1944:** determina a exibição de títulos pelos ocupantes de terras e florestas pertencentes à união e dá outras providências. decretado em 08 de junho de 1944. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=6569&tipo_norma=DEL&data=19440608&link=s>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. **Decreto n° 24.606/1934:** autoriza a desapropriação, por utilidade e necessidade pública, de terras foreiras á unido e dá outras providências. Decretado em 06 de julho de 1934. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=24606&tipo_norma=DEC&data=19340706&link=s>. Acesso em: 21 maio 2016.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, São Paulo, n.45; 1996. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626_as_cidades_como_atores.pdf>. Acesso em: 08 ago 2016.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo:EDUSP; Editora 34, 2000.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa. Gradiva, 1999.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). CÂMARA DOS VEREADORES **Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes**: dispõe sobre a revisão e consolidação da lei orgânica do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. Promulgada em 15 de julho de 2014. Disponível em: <[fwww.campos.rj.gov.br/arquivos/LeiOrganicaDoMunicipio.pdf](http://www.campos.rj.gov.br/arquivos/LeiOrganicaDoMunicipio.pdf)>. Acesso em: 13 ago 2016.

_____. _____. **Lei nº 4.156/1983**: institui o Código Tributário do Município de Campos e dá outras providências: sancionada em 16 de setembro de 1983. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/leis-municipais.php>>. Acesso em: 13 ago 2016.

_____. _____. **Lei nº 5.251/1991**: institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes. Promulgada em 27 de dezembro de 1991. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>>. Acesso em: 13 ago 2016.

_____. _____. **Lei nº 7.972/2008**: institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes: promulgada em 31 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>>. Acesso em: 13 ago 2016.

_____. _____. **Lei nº 7.973/2008**: institui a lei de Perímetros Urbanos do Município de Campos dos Goytacazes: promulgada em 31 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>>. Acesso em: 13 ago 2016.

_____. _____. **Lei nº 7.974/2008**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes: promulgada em 31 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>>. Acesso em: 13 ago 2016.

_____. _____. **Lei nº 7.975/2008**. Institui a Lei de Parcelamento do Solo do Município de Campos dos Goytacazes. Promulgada em 31 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>>. Acesso em: 13 ago 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri C (org); SOUZA, Marcelo Lopes de (org); SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

CLARO, Daniel Fernandes. **A função social da propriedade na Constituição Federal: instrumentos coercitivos de efetivação**. São Paulo: FADISP, 2007.

CONTI, Eliana França. **Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes/2008**. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2013. Disponível em: <uenf.br/.../politicassociais/files/2015/06/ELIANE-FRANCA-CONTI.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Disponível em <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Planejamento e Políticas Públicas. In: _____; _____. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUGUIT, Leon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Servanda, 2008.

_____. **Las transformaciones generales del derecho privado desde El Código de Napoleón**. Madrid: Analecta, 2006.

DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia**. 2015. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/sociologia-politica/files/2013/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-POLLYANA-LOPES-DUTRA-SOCIOLOGIA-POL%C3%8DTICA-PPGSP-CCH-UENF.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

EVANS, Peter B. **Dependent development : the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico, estudos brasileiros e urbanísticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARI, Celso. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1979.

FEYDIT, Julio. **Subsídios para a história de Campos dos Goytacazes**. Campos dos Goytacazes-RJ: Esquilo, 1979.

FISHER, Tânia (org.) **Gestão contemporânea: cidades, estratégias e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997.

GRANELLE, Jean-Jacques. **Espace Urbain et Prix du Sol**. Paris: Sirey, 1970.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul-dez., 2012. Disponível em: <www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: ANNABLUME, 2001.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

JACOBS, Jane. **A morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Humanitas, 2004.

KOVARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Método, 2006.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MALTA FILHO, Cândido. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1996.

MANHÃES, Helen Carneiro. **Os instrumentos de gestão urbana para a efetividade da função social da propriedade: os desafios enfrentados no município de Campos dos Goytacazes**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades). Universidade Candido Mendes (UCAM), Campos dos Goytacazes:-RJ, 2013. Disponível em: <<http://cidades.ucam-campos.br/index.php/producoes/dissertacoes/17-menu-principal/producoes/dissertacoes/51-dissertacoes-2013>>. Acesso em: 12 maio 2016

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: _____.; ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Cidades: alternativas para a crise urbana**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARTINS. José de Souza. **O cativo da terra**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

MILLS, Wright Charles. **A imaginação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1969.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1979. p.14-18

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de; PEDLOWSKI, Marcos Antonio. Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). **Revista Análise Social**, Lisboa-Portugal, v.47, n. 204, Terceiro jul-set, 2012. Disponível em: < analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_204_d04.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2016.

PINHEIRO, Mariana; m ALIPRANDI, Danielly. Os espaços livres de Campos dos Goytacazes: mapeamento e categorização. In: CONFERÊNCIA DA REDE LUSÓFONA DE MORFOLOGIA URBANA, 4, 2015, 25-26 jun, Brasília-DF. **Anais.. Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2015.** Disponível em: <<http://www.fau.unb.br/noticias/57-pnum-2015>>. Acesso em: 12 maio 2016.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PIQUET, Rosélia. **Indústria e território no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

_____. RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O desenvolvimento urbano em questão**. 2.ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.

RAMÓN, Fernando. **Miseria de la ideología urbanística**. Madrid: Ciencia Nueva, 1967.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

REIS, Nestor Goulart (org.). **Sobre dispersão urbana**. São Paulo: Via das Artes, 2009.

RICHARDSON, H. W. **Economía del urbanismo**. Madrid: Alianza, 1975.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

_____. **A cidade e a lei**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&o_obra=2284> . Acesso em: 10 ago 2016.

_____. **Discurs sur l'origine et les fondements de l'inegalite parmi les hommes**. Paris: Flammarion, 2007.

_____. **Du contrat social**. Paris: Flammarion, 2007.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Tributação imobiliária no Brasil: um difícil percurso rumo à política urbana. Finisterra: **Revista Portuguesa de Geografia**, Lisboa-Portugal, v. 49, n. 97, p.1-16, maio, 2014. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/4250/4120>> . Acesso em: 10 ago 2016.

_____. LUFT, Rosângela. Tributação imobiliária e política urbana no Brasil. In _____; MARAFON, Gláucio José; SANT`ANNA, Maria Josefina. **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.

_____. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p.1-44, 2005. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10487/8259>> . Acesso em: 10 ago 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). **Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

_____. **Conflito de direito de propriedade: Invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo, HUCITEC, 1991.

_____. Uma palavrinha a mais sobre a natureza e o conceito de espaço. In: _____ **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org); MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 13 jul 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 57, 1980. Disponível em: <eduem.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/download/12894/7363>. Acesso em: 13 jul 2016.

_____. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

SOARES, Mozart Pereira. **200 anos de Augusto Comte**. Rio Grande do Sul: AGE, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo. **Investigaciones Geográficas - Boletín del Instituto de Geografía-UNAM**, Cidade do México-México n.º 54, pp. 114-139, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n54/n54a8.pdf>>. Acesso em: 13 jul 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Enunciado sumular n° 668**. Brasília: STF, 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 13 maio 2016.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. São Paulo: Método, 2011.

TEPEDINO, Gustavo. **Problemas de direito civil-constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VAINER, Carlos. **Cidade de Exceção**: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_exc_eao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Empresa e mercadoria. In: _____.; ARANTES, Otilia; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: _____.; ARANTES, Otilia; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: _____.; ARANTES, Otilia; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte público urbano nos países em desenvolvimento**: reflexões e propostas. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil – direitos reais**. São Paulo: Atlas, 2001. Volume 4.

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

WEFFORT, Francisco. **O populismo na Política Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

APÊNDICE 1. REQUERIMENTO ENCAMINHADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ PARA RESPOSTAS DAS QUESTÕES PROPOSTAS PELO LEVANTAMENTO DE DADOS CONSTITUTÍVEIS DA COMPOSIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE			
REQUERIMENTO			
NOME DO REQUERENTE: <u>Bianca Siqueira Gonçalves</u>			
Analista da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro			
R.G.	ORGÃO	CPF	CNPJ
<u>21110716-8</u>	<u>DETRAN/RJ</u>	<u>13231933757</u>	
Nº ALVARÁ:	INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA:		
TELEFONE DE CONTATO: <u>32-999512566</u>			
ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA			
Rua:	<u>Avenida Doutor Arthur Bernardes</u>	Nº:	<u>222</u>
Bairro:	<u>IPS</u>	CEP:	<u>23015-325</u>
Cidade:	<u>Campos dos Goytacazes</u>	UF:	<u>RJ</u>
ASSUNTO DA PETIÇÃO (CAMPO OBRIGATORIO)			
Obs: Deve conter por extenso e especificado o que requer, sob pena de indeferimento do processo.			
<p><u>Solicito, com a maior brevidade possível, a resposta às questões anexas, para fins de embasamento da dissertação de mestrado.</u></p> <p><u>Instituição: Universidade Cândido Mendes.</u></p>			
ASSINATURA:		DESPACHO:	
DATA: <u>04 / 11 / 2016</u>		<input type="checkbox"/> Deferido <input type="checkbox"/> Indeferido	
<u>Bianca Siqueira Gonçalves</u> ASSINATURA DO REQUERENTE		AUTORIDADE COMPETENTE	
Assumo total responsabilidade quanto ao conteúdo desta petição.			

APÊNDICE 2. PROTOCOLO DO REQUERIMENTO ENCAMINHADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTazes – RJ PARA RESPOSTAS DAS QUESTÕES PROPOSTAS PELO LEVANTAMENTO DE DADOS CONSTITUTÍVEIS DA COMPOSIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.

Cortar aqui

 SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

PROCOLO 18728/2016-1 Data: 04/11/2016

REQUERENTE: BIANCA SIQUEIRA GONÇALVES

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO

APÊNDICE 3. QUESTÕES QUE FORAM ANEXADAS AO REQUERIMENTO FORMULADO JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.

1 – Considerando a arrecadação total de impostos, em termos percentuais, quanto representou a arrecadação do IPTU na cidade de Campos dos Goytacazes nos anos 2008 a 2016?

2 – O cadastro de IPTU da cidade de Campos dos Goytacazes faz distinção entre os tipos de imóveis (residencial/comercial/área não construída)?

3 – As plantas de valores imobiliários na cidade de Campos dos Goytacazes estão atualizadas?

4 – Qual o percentual do território, na área urbana da cidade de Campos dos Goytacazes, que se encontra atualmente sem edificação?

5 – Qual o percentual do território, na área urbana da cidade de Campos dos Goytacazes, que se encontra atualmente subutilizado ou não utilizado?

6 – Há aplicação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes?

7 – Foi elaborado algum projeto de lei por esta Secretaria, a ser encaminhado aos Poderes Executivo e Legislativo, para que haja a implementação do IPTU progressivo na cidade?

APÊNDICE 4. RESPOSTAS DAS QUESTÕES QUE FORAM ANEXADAS AO REQUERIMENTO FORMULADO JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.

 **CAMPOS** ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MINHA CIDADE, MEU AMOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
Secretaria Municipal de Fazenda

1- 2010 = 24,9067%
2011= 15,3969%
2012 = 14,9539%
2013= 14,7646%
2014= 16,3189%
2015= 23,3951%
2016= 24,9067%

2- Sim;

3- Sim, Conforme Lei 8606 de 16 de dezembro de 2014, publicada no D.O do Município em 18/12/2014;

4- Tabela Anexa;
5- Tabela Anexa;

6- Não;

7- Não, porém está em curso uma comissão para a implementação do IPTU progressivo ano 2017.


Dayse Helena de Oliveira C. Bragança
Secretaria Municipal de Fazenda
Assessor Especial
Matrícula: 24.740

Rua Treze de Maio, nº 129, Centro, Cep: 28010-260, Campos dos Goytacazes-RJ
Telefones: (22) 2726-6500 / (22) 2726-6536

APÊNDICE 5. RESPOSTA AOS ITENS 04 E 05 DAS QUESTÕES ANEXADAS AO REQUERIMENTO FORMULADO JUNTO À SECRETARIA DE FAZENDA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (SFM).

Itens 4 e 5

bairro_fiscal	Totalmoveis
15 DE NOVEMBRO, PRQ.	787
ACACIAS, BOSQUE DAS	97
ACACIAS, PRQ. JARDIM DAS	309
AEROPORTO 2, RESIDENCIAL	1313
AEROPORTO, PRQ.	4
AEROPORTO, PRQ. JARDIM	645
AEROPORTO, RESIDENCIAL	920
ALBERTO TORRES, PRQ.	782
ALDEIA, PRQ.	564
ALICE, CONDOMINIO VILLA	42
ALPHA GREEN, PRQ.	399
ALPHAVILLE CAMPOS - GOYTACAZES	21
ALPHAVILLE CAMPOS GOYT, COND.	599
ALPHAVILLE II, PRQ.	1210
ALPHAVILLE, PARQUE	401
ALVORADA, PRQ.	759
ANGELICA, PARQUE	436
AURORA, PRQ.	1524
BANDEIRANTES, PRQ.	478
BARAO DO RIO BRANCO, PRQ.	1240
BARONESA, PRQ.	278
BEDA, PRQ. DR.	583
BELA VISTA, PRQ.	339
BENTA PEREIRA, PRQ.	726
BOA VISTA DE SAPUCAIA	322
BOA VISTA, JARDIM	328
BONSUCESSO, PRQ.	222
BOUGANVILLE, CONDOMINIO	140
BUGALHO	51
CAJU, PRQ.	1351
CALABOUÇO, PRQ.	31
CALIFORNIA, PRQ.	390
CAMBÁIBA	51
CAMPO LIMPO	209
CAMPOS-S.J.DA BARRA, ESTRADA	17
CANTO DO BOSQUE, CONDOMINIO	25
CARIOCA, PRQ. JARDIM	1018
CARLOS DE LACERDA, PRQ.	356
CARVAO	218
CASTANHEIRAS, CONDOMINIO RESIDENCIAL DAS	131
CEASA, PRQ. JARDIM	544
CENTRO	9843
CID, PRQ.	60
CIDADE LUZ, PRQ.	906
CIDADE VERDE, CONDOMINIO	171
CODIN, PRQ.	294
COLEGIO, FAZENDA	23
CONDOMINIO BOSQUE RESIDENCE CLUB	146
CONSELHEIRO TOMAZ COELHO, PRQ.	3853

CORRIENTES, CONDOMINIO GRANJA	180
CORRIENTES, PRQ.	891
CUSTODOPOLIS, PRQ.	508
DAMAS ORTIS, PRQ.	139
DAMHA II, PARQUE RESIDENCIAL	489
DAMHA, PARQUE RESIDENCIAL	451
DOM BOSCO	612
DONANA	849
DONANA, PARQUE RESIDENCIAL	586
DONANA, PRQ. MORADA DE	246
ELDORADO, PRQ.	858
ELDORADO, PRQ. JARDIM	119
ESPLANADA, PRQ.	1091
FAZENDINHA	14
FAZENDINHA, PRQ.	813
FLAMBOYANT I	653
FLAMBOYANT II	1422
FUNDAO, PRQ.	567
GOITACAZES	4510
GOITACAZES, CONDOMINIO VILLAGE DOS	541
GOLDEN GARDEN, CONDOMINIO	121
GRANDE, PRQ. FAZENDA	1495
GLARUS, JARDIM	1118
GUARUS, PRQ.	2892
HORTO	531
HORTO 2	293
HORTO 3	416
HORTO, CONDOMINIO DO	81
HYBISCUS, CONDOMINIO	77
IMPERIAL II, PRQ.	939
IMPERIAL, PRQ.	804
INCRA	18
INDUSTRIAL, PRQ. VILA	1242
IPS, PRQ.	857
JARDIM BOTANICO	376
JARDINS DE CAMPOS	470
JOAO FERREIRA, CHACARA	1303
JOAO MARIA, PRQ.	2131
JOAO MARIA, RESIDENCIAL	337
JOAO SEIXAS, PRQ.	1513
JOCKEY CLUB, PRQ.	3993
JOCKEY CLUBE II, PRQ.	844
JOCKEY I, PRQ.	462
JOSE DO PATROCINIO, PRQ.	740
JULIAO NOGUEIRA, PRQ.	1380
JUSCELINO, PRQ. PRESIDENTE	279
LAGOA DAS PEDRAS	193
LAGOA, PRQ.	5
LAPA	684
LAPA II, PRQ. RESIDENCIAL DA	175

LAPA, PRQ. RESIDENCIAL DA	436
LEOPOLDINA, PRQ.	373
MANHAES, VILA	147
MARIA QUEIROZ, PRQ.	1515
MARIA, PRQ. CONJUNTO SANTA	596
MATADOURO	86
MENEZES, PRQ. VILA	257
MINEIROS	665
NASHVILLE, CONDOMINIO RURAL	65
NITEROI, PRQ.	1308
NOVA BRASILIA, PRQ.	1537
NOVA CAMPOS, PRQ.	608
NOVA CHATUBA, VILA	90
NOVO ELDORADO, PRQ.	296
NOVO JOCKEY, PRQ.	155
NOVO MUNDO, PRQ.	1053
OLIVEIRA BOTELHO, PRQ.	760
ORIENTE, PRQ. MORADA DO	585
OSWALDO M. DE MIRANDA, PRQ.	297
PALM SPRINGS, CONDOMINIO RESIDENCIAL	95
PALMEIRAS I, CONDOMINIO DAS	20
PALMEIRAS II, CONDOMINIO DAS	23
PALMEIRAS, CONDOM. RECANTO DAS	1237
PALMEIRAS, PRQ. JARDIM DAS	437
PARAIBA, CONDOMINIO VALE DO	152
PARAISO	369
PECUARIA, PRQ.	1166
PELINCA, PRQ AV.	3505
PENHA I, RESIDENCIAL VIVENDAS DA	165
PENHA II, RESIDENCIAL VIVENDAS DA	101
PENHA, PRQ.	2207
PENHA, PRQ. ESTANCIA DA	307
PENHA, PRQ. SOLAR DA	503
PLANICIE, JARDIM RES.	124
POMARES, PRQ.	175
PONTO DO CARMO	89
PORTAL DO LAGO - GOYTACAZES	864
PORTO BELO, LOTEAMENTO	404
PORTO SEGURO, PRQ. RESIDENCIAL	152
PRADO, PRQ. DO	188
PRAZERES, PRQ.	1762
PRESIDENTE VARGAS, PRQ.	731
PRESIDENTE VARGAS, RESIDENCIAL	59
PRIVILEGE, CONDOMINIO RESIDENCIAL	513
PRQ ALPHAVILLE - PROLONGAMENTO	733
PRQ REAL - PROLONGAMENTO	2
QUEIMADO, CONDOMINIO USINA	1
QUEIMADO, PRQ. USINA	4
RAINHA, PRQ. VILA DA	741
RAUL LINHARES, CONDOMINIO	15

REAL, PARQUE	
REMANSO DO PARAIBA, CONDOMINIO	1192
RESIDENCIAL REDENTOR	59
RIACHUELO, PRQ.	1356
RIVIERA	775
RODOVIARIOS, PRQ. DOS	465
ROMANA, VILA	836
ROSARIO, PRQ.	481
ROSARIO, PRQ. NOSSA SENHORA DO	705
ROYAL BOULEVARD, CONDOMINIO	475
RUI BARBOSA, PRQ.	525
SACO, PRQ. FAZENDA	1504
SAINT GERMAN, CONDOMINIO	12
SALO BRAND, PRQ.	128
SALVADOR, PRQ. SAO	1122
SANTA CLARA, PRQ.	672
SANTA CLARA, RESIDENCIAL	84
SANTA CRUZ, USINA	468
SANTA HELENA, PRQ.	270
SANTA RITA, RESIDENCIAL	207
SANTA ROSA, PARQUE RESIDENCIAL	31
SANTA ROSA, PRQ.	616
SANTA ROSA, PRQ. JARDIM	478
SANTA ROSA, PRQ. MORADA	152
SANTO AMARO, PRQ.	345
SANTO ANTONIO, FAZENDA	2377
SANTO ANTONIO, PRQ.	25
SANTO ANTONIO, PRQ. RESID.	650
SANTO ANTONIO, USINA	579
SANTOS DUMONT, PRQ.	154
SAO BENEDITO, PRQ.	528
SAO CAETANO, PRQ.	1240
SAO CLEMENTE, PRQ.	962
SAO DOMINGOS, PRQ.	601
SAO JOAO, USINA	787
SAO JOAO, VILA TRAVESSAO	57
SAO JORGE, PRQ.	58
SAO JOSE, PRQ.	231
SAO LINO, PRQ.	1116
SAO MATEUS, PRQ.	464
SAO SILVESTRE, PRQ.	654
SHOPPING ESTRADA	550
SOL DO, VILA	19
SOL IV, DO, VILA	1114
SONHO DOURADO, COND.	236
SUMARE, PRQ.	287
TAMANDARE, PRQ.	368
TAPERA	2320
TARCISIO MIRANDA, PRQ.	400
TOCAIA	1292
	143

CONDOMINIO DA	19
COMISSOR, PARQUE	572
TROPICAL, PRQ.	479
GOLF CLUB, PRQ.	2442
URURAI	1295
URURAI, PRQ. VISCONDE DE	829
VARANDA DO VISCONDE, PRQ.	655
VERA CRUZ, PRQ.	956
VERDE, VILLA PRQ.	67
VEREDA, RESIDENCIAL	406
VERT VITA, CONDOMINIO	38
VICENTE GONCALVES DIAS, PRQ.	2351
VIDA BOA CONDOM. CLUBE CAMPOS	1
VILLAGE, RESIDENCIAL	850
VISCONDE II, PRQ.	225
VISCONDE, PRQ.	573
VISTA ALEGRE, PRQ.	636
VIVA VIDA CONDOM. CLUBE CAMPOS JOCKEY	205
VIVENDAS DO COQUEIRO III	300
VIVENDAS DOS COQUEIROS	309
VIVENDAS DOS COQUEIROS II	458
VIVENDAS DOS COQUEIROS IV	46
ZUZA MOTA, PRQ.	406
Total Geral	148425