



PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO
TERRITORIAL

O IPTU E A PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL COMO FORMA DE COMBATE À
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

PAULO ROBERTO VIANA

GOIÂNIA

2014

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO
TERRITORIAL

O IPTU E A PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL COMO FORMA DE COMBATE À
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC, como requisito à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Pasqualetto.

Goiânia

2014

Dedico este trabalho aos cidadãos que foram desumanamente expurgados do convívio social no Parque Oeste Industrial por uma Polícia Militar truculenta, em prol do Capital especulativo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Criador dos Céus e da Terra pelo seu companheirismo nesta longa e proveitosa estrada acadêmica e pela capacidade a mim concedida em desenvolver conhecimento científico em prol da coletividade.

À minha eterna e preciosa Mãe, Tânia Lilis Viana, (*in memoriam*) que na breve poesia que viveu demonstrou que somos importantes quando fazemos diferença na vida do próximo.

À minha esposa, amiga e companheira de todas as jornadas, Fabiane Rocha Marques Viana e a minha filha, Lilis Catarina Rocha Viana, que pelas palavras de incentivo, compreensão e pela reclusão acadêmica, propiciaram esta empreita e suas próprias vidas que foram estímulos a continuidade deste.

Ao professor Dr. Antônio Pasqualetto, pelo seu didatismo acadêmico, profissionalismo como orientador, propondo pontuação de fatos importantes. A sua confiança em mim creditada. Meus sinceros agradecimentos pela paciência e instrução.

Ao Prof. Dr. Ycarim Melgaço e Prof. Dr. Altair Sales Barbosa pelas sugestões na qualificação e de melhoramento e recomendações e apontamento de falhas e até empréstimo de bibliografia para enriquecimento da dissertação.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação pela disposição em ensinar e formar cidadãos críticos e atuantes em prol do bem comum.

Aos colegas do Mestrado os quais em nossa jornada proporcionaram momentos de aprimoramento intelectual e bom convívio.

A Sra. Luiza Maria Guedes, Colaboradora do Programa de Pós-Graduação que em nenhum momento hesitou em auxiliar nas questões administrativas e acadêmicas.

Meu pedido de perdão aos que não referendi, contudo, guardo profunda estima e gratidão.

RESUMO

Essa dissertação almeja analisar o aspecto legal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo com finalidade extrafiscal no Município de Goiânia, sem ignorar suas fases de implantação e seus possíveis resultados com escopo na redução e/ou inibição dos vazios urbanos e lotes baldios na Capital goiana. A experimentação deste instrumento urbanístico é de extrema importância, não somente pelo seu aspecto social e desestimulador da especulação imobiliária, mas também útil para referência de êxito e resultado, os quais poderão ser estendidos aos demais municípios formadores da Região Metropolitana de Goiânia. Sabe-se que a especulação imobiliária inviabiliza a cidade contígua e socialmente justa, antes a encarece e torna sua manutenção dispendiosa ao Município, que retira recursos junto a toda sociedade. Ante esse quadro, acredita-se que o tributo deve ser usado não somente para viabilizar os cofres públicos, mas para que se faça justiça social, de modo que aqueles que tenha maior capacidade contributiva sejam compelidos a contribuir de maneira mais intensiva, tendo como fulcro a propriedade cumpridora da função social, inserida no espaço urbano.

Palavras-chave: Goiânia, Especulação imobiliária, Imposto Predial e Territorial Urbano, Função social da propriedade.

ABSTRACT

This dissertation aims to examine the legal aspect of property tax and Territorial Urban (IPTU) with progressive extra tax purpose in the city of Goiânia, without ignoring their deployment and their possible results with scope reduction and/or inhibition of urban voids and vacant lots in this capital. The trial of this urban instrument is of utmost importance, not only for its social and discouraging aspect of real estate speculation, but also useful for reference and successful outcome, which may be extended to other cities forming the Metropolitan Region of Goiânia. We know that real estate speculation undermines the city contiguous and socially just before the more expensive and makes a costly maintenance by the municipality withdrawing funds from all society. Faced with this situation, it is believed that the tax should be used not only to enable the public treasury, but in order to do social justice, so that those who have greater ability to pay should be compelled to contribute more intensively, with the “fulcro” the abiding property of social function, inserted into the urban space.

Keywords: Goiânia, Property speculation , Property Tax and Urban Land , social function of property .

“E nós também devemos ter uma vida que tenha razão perante si própria! Nós também devemos crescer e nos expandir livremente e sem temor, num inocente amor de nós mesmos, de nossa própria personalidade. E assim, ao contemplar semelhante homem, hoje como outrora estas palavras ressoam ao me ouvido: A paixão é melhor que o estoicismo e a hipocrisia; ser sincero, mesmo no mal, vale mais que perder-se a si próprio na moralidade da tradição, o homem livre pode escolher ser bom ou mau, mas o homem subjugado é uma vergonha da natureza e não tem direito a nenhuma consolação, nem divina nem terrestre; enfim que qualquer um queira se tornar livre só pode sê-lo por si próprios; a liberdade não cai nos braços de ninguém como um presente milagroso.”

FRIEDRICH NIETZSCHE, 1882.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- O plano desenvolvido por Atílio Correia Lima a partir de 1933	22
FIGURA 2 - Parque Oeste Industrial	47
FIGURA 3 e 4 - Parque Oeste industrial 09 anos após a reintegração de posse	48
FIGURA 5 - Mapa da região metropolitana de Goiânia	82
FIGURA 6 - Mapa da localização geográfica de Goiânia.....	83
FIGURA 7- Vazio Urbano- Av. Jamel Cecílio-Jardim Goiás.....	89
FIGURA8 - IMÓVEL ABANDONADO-Av. Araguaia com rua 2 Setor Central.....	90
FIGURA 9 e FIGURA 10 - Imóvel não utilizado- Av. Araguaia com rua 2 Setor central	90
FIGURA 11 - Vazio Urbano- Av. Jamel Cecílio, Jardim Goiás.....	93
FIGURA12-Informação da mídia escrita implantação do IPTU extrafiscal.....	96

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Distribuição da carga tributária por base de incidência: 2008.....	75
GRÁFICO 2 - Distribuição da carga tributária dos principais tributos.....	76
GRÁFICO 3 - Taxa de Urbanização dos Municípios da RMG.....	82

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Períodos e etapas constitutivas de Goiânia.....	23
QUADRO 2 - Evolução da população do município de Goiânia - 2005/2010.....	33
QUADRO 3 - Distribuição Populacional do Brasil	35
QUADRO 4 - Tipologia de Vazios Urbanos	39
QUADRO 5 - Organização espacial urbana definida pela Constituição Federal.....	42
QUADRO 6 - Concentração populacional nos municípios brasileiros	45
QUADRO 7 - Média de incrementação populacional 1960/2000	58
QUADRO 8 - Requisitos legais para caracterização de zona urbana.....	68
QUADRO 9 - Classificação dos impostos e características	72
QUADRO10 - Dados socioeconômicos de Goiânia.....	77
QUADRO11 - Demografia e território de Goiânia	78
QUADRO 12 - Municípios na Região metropolitana possuidores de Plano Diretor e nível de integração com Goiânia	80
QUADRO 13 - Receita de impostos (R\$) – Goiânia: 2002-2010.....	85
QUADRO 14- Caracterização de descumprimento da função social do solo urbano	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	-Banco Nacional de Habitação
CF	-Constituição Federal
CIAM	-Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNBB	-Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU	-Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CTN	-Código Tributário Nacional
DIEESE	-Departamento intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
IAB	-Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	-Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal.
IMB	-Instituto Mauro Borges
IOF	-Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU	-Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	-Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	-Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	-Imposto sobre Serviços
ISTI	-Imposto sobre Transmissão de Bens Inter vivos.
LC	-Lei Complementar
PD	-Plano Diretor
PND	-Plano Nacional de Desenvolvimento

RM	-Região Metropolitana
RMG	-Região Metropolitana de Goiânia
SEMDUS	-Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável
TFP	-Sociedade Brasileira da tradição, família e propriedade.
UFG	-Universidade Federal de Goiás.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I	18
1. HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DE GOIÂNIA: A Capital planejada	18
CAPÍTULO II	25
2.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA/CENTRO OESTE 1930/2000	27
2.2 Vazios Urbanos	36
2.3 Metrôpoles e mundo contemporâneo	40
2.4 Urbanização e caos nas cidades.....	44
CAPÍTULO III	50
3. A Função social da propriedade no contexto urbano	50
3.1 Historicidade da função social nas Constituições brasileiras	52
3.2 Estatuto da Cidade e o meio urbano	58
CAPÍTULO IV	65
4.1 IPTU e progressividade extrafiscal: abordagem jurídica	65
CAPÍTULO V	77
5.1 Da Cidade de Goiânia e aspectos gerais.....	77
5.2. Análise de municípios da região metropolitana possuidores de Plano Diretor	78
5.3 Do IPTU Progressivo em Goiânia	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	102
ANEXOS	112

INTRODUÇÃO

A propositiva que motivou a elaboração desta dissertação fundamenta-se na busca por causas que fomentam os vazios urbanos e, por consequência, a especulação imobiliária, que são tão comuns atualmente nos meios urbanos. Apesar de haver legislação em âmbito federal, estadual e municipal, as quais serviriam de instrumento para coibir essa anomalia espacial urbana.

O problema que fomentou essa pesquisa é delimitar até que ponto o IPTU progressivo, introduzido pelo Governo Municipal, é hábil para minorar os efeitos da especulação imobiliária.

O objetivo geral do trabalho é demonstrar a viabilidade de se utilizar este instrumento urbanístico, proposto pelo Estatuto das cidades, em outra metrópole para que a cidade se viabilize socialmente e não somente como espaço do Capital especulativo.

Para que haja plena convergência das informações aqui enfatizadas e colaborações acadêmicas e técnicas anteriores a este, realizou-se exaustiva pesquisa bibliográfica, documental, legislação respeitante à temática e comparação com demais cidades brasileiras que já utilizam o IPTU com progressividade extrafiscal.

As aglomerações humanas não ocorrem por obra do acaso. As cidades se encaixam perfeitamente nesta assertiva, uma vez que sua formação é composta por etapas e mais do que isso, contextos históricos que contribuem para surgimento e formação das cidades. A compreensão dos motivos que as formam é conveniente para identificação das causas das desigualdades sociais no contexto urbano, entre eles os vazios que vem a ser a principal causa da especulação imobiliária.

Desta forma, supõe-se que a inexistência de uma cidade contígua seja uma realidade geográfica-social merecedora de uma investigação mais minuciosa, com o intuito de evidenciar quais possibilidades para um espaço urbano mais humano e menos conexo com o ter e possuir, para ser.

Para corroborar essas proposições considerou-se as seguintes premissas: Nossa estrutura espacial urbana é reflexo direto da conjunção social histórica, na qual houve persistência da grande propriedade, da monocultura e da mão-de-obra escrava. Essas

distorções repercutem no meio urbano goianiense, contudo, com personagens diferentes e até uma maquiagem que atenua as ações, mas não as consequências.

Com o intuito de dirimir os efeitos dos vazios urbanos e outras deficiências na conformação urbana, o legislador brasileiro editou a lei 10.157/01, o Estatuto Cidades o qual possui importante mecanismo de combate aos vazios urbanos. O instrumento, que é um objeto tributário, e tem por meta combater essas desordens urbanas, vem a ser o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com progressividade extrafiscal.

O IPTU progressivo foi inserto na Constituição Federal em sua promulgação no dia 05 de outubro de 1988, sendo que a inserção supramencionada não ocorreu por voluntariedade dos legisladores, antes tal positivação se deu em face de manifestações e lutas de movimentos sociais organizados, conforme demonstra Maricato (2011, Pág 100).

A justificativa desta dissertação funda-se no fato repensar-se o meio urbano e possibilitar uma Goiânia que ofereça condições equânimes de moradia, acesso à saúde, educação, mobilidade urbana, enfatizando-se a necessidade de garantir esse Direito não só aos atuais cidadãos, mas o que estão por vir.

Antes de aprofundamento da temática é necessário conhecer o contexto histórico de formação da cidade de Goiânia, e suas especificidades para melhor dimensionamento da implementação desse instrumento urbanístico e tributário, e as causas da cidade dispersa e impregnada de vazios urbanos. Para real situamento deste quadro caótico, Moysés (2004, P 182) demonstrou que de acordo com estimativas, somente no município de Goiânia existem 120 mil lotes vagos e, em toda a região metropolitana, aproximadamente 400 mil.

O esboço teórico terá com base Milton Santos que delinea de maneira lúcida os aspectos históricos da formação urbana da sociedade brasileira contemporânea. A autora Erminia Maricato com seus métodos comparativos e até perplexidade da pouca evolução da realidade social das cidades brasileiras se comparadas períodos iniciais da urbanização, podendo afirmar mais em adequação urbana do que evolução.

Os métodos utilizados para fundamentarem a pesquisa acadêmica estão o descritivo (MENDONÇA, 2008), pois será registrado os dados atinente a característica geográfica-espacial de Goiânia e a abundância de terrenos inutilizados e subutilizados.

O método histórico servirá de comparativo para se situar até que ponto as raízes históricas da sociedade brasileira influenciam o atual contexto urbano. A análise qualitativa fará parte da dissertação como instrumento de compreensão das inter-relações potencializadoras da não utilização da propriedade urbana com conotação social. Quanto às técnicas procedimentais, esta será embasada na bibliografia aprofundada sobre as temáticas. Utilizar-se-ão dos levantamentos de banco de dados oficiais, a fim de corroborar as afirmações levantadas.

A presente dissertação foi dividida em cinco capítulos. No primeiro capítulo explana-se os aspectos históricos que colaboraram para formação de Goiânia, bem como as etapas, cenário político à época e de que formas esses atores influenciaram na nova capital de Goiás.

O segundo capítulo enfatiza-se a conjuntura histórica em que se desenvolveu o urbanismo brasileiro, principalmente na segunda metade do século passado e, ainda, as características principais dos vazios urbanos e como as metrópoles modernas propiciaram o surgimento dessas áreas desabitadas e sem utilização comum e sua repercussão causando caos a cidade.

Já o terceiro capítulo há análise de que forma a conceituação de propriedade cumpridora de função social ganhou relevância na sociedade brasileira, por intermédio de participação de importantes intelectuais, políticos e movimentos sociais. Enfatizou-se de qual maneira a questão social foi tratada pelas diversas Constituições brasileiras e seu desdobramento no contexto urbano, com o principal instrumento de socialização e participação da sociedade urbana, ou seja, o Estatuto da Cidade.

Sequencialmente, o quarto capítulo explana-se a respeito do IPTU progressivo, suas características e diferenciação em relação a alguns tributos. Considera-se a pífia participação de tributos sobre o patrimônio e sua pujança incidente no consumo e renda.

E por fim, o quinto capítulo no qual se estuda o IPTU extrafiscal em Goiânia, o Plano Diretor que trata da temática e reflexão sobre os possíveis resultados em prol da coletividade, quando todas as etapas do imposto tiverem sido alcançadas.

Assim, optou-se por dar enfoque no IPTU em uma perspectiva mais englobada e reflexiva, preponderando-se a sociedade e não mera leitura jurídica deste instrumento

urbanístico, propõem-se uma discussão acerca do tema e sua importância, mas jamais esgotá-lo.

CAPÍTULO I

1. HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DE GOIÂNIA: A CAPITAL PLANEJADA

A formação das cidades de Goiânia, Brasília e Palmas se deram mediante um plano prévio arquitetônico que as diferenciou das demais capitais, que não foram planejadas, ou seja, a formação daquelas não ocorreu ao alvedrio de situações isoladas. Por serem cidades ditas planejadas, os contextos regionais de maior monta contribuíram para a consolidação dessas capitais. Esse planejamento foi uma inovação no aspecto urbanístico goiano, assim é o postulado por Lúcia Maria Moraes:

“A origem de grande parte das cidades em Goiás não se difere da maioria das cidades brasileiras. Essas nasceram e cresceram de forma simples e espontânea, sem nenhuma técnica urbanística. No início era um pequeno aglomerado de casas de uma estrada com a cidade de Campinas (GO), definida como suporte para a construção na nova capital (1933), que era até então um lugarejo típico das cidades coloniais do século XVII.” (MORAES, 2003 p. 46)

No caso específico de Goiânia, a sua construção se deu em função da Marcha para o Oeste, evento idealizado e fomentado pelo Presidente Getúlio Vargas, objetivando melhor dimensionamento espacial do território, vez que até então era quase exclusivamente nas faixas litorâneas, sendo que a parte continental era pouco habitada. Tal dispersão era prejudicial ao País, sob o aspecto de desenvolvimento regional já que a riqueza gerada na faixa litoral permanecia somente ali, impossibilitando um desenvolvimento uniforme e equânime, além do prejuízo a defesa nacional, pois a mobilização militar era pífia nas regiões de fronteira continental. E por fim a propositiva integração nacional.

A construção de uma nova capital para o Estado de Goiás estava dentro das metas a serem alcançadas pela Marcha para Oeste. Para a Nação brasileira, Goiânia representou a concretização de um discurso e momento em que o símbolo se corporificou e se transformou em um marco na concretização de uma política nacionalista: o Brasil civilizado, a partir da integração de suas regiões, pretendia marchar, a passos largos, rumo ao progresso e à civilização rompendo, definitivamente, com um passado de inferioridade diante do mundo civilizado (PEREIRA, 2002, p.52)

A ideia de mudança da capital, entretanto, não teve como formulador primário, em âmbito local, o Médico Pedro Ludovico, sendo este o implementador. O primeiro protagonista, de acordo com Natal e Silva (1993, p.5) foi Dom Marcos de Noronha, o

qual foi primeiro governador da Capitania de Goiás, época da vigência colonial brasileira.

De acordo com aquele estudioso, outras autoridades que governaram Goiás, tais como Marechal de Campo Miguel Lino, Couto Magalhães e o Major Rodolfo Gustavo da Paixão cogitaram o deslocamento da Capital de Vila Boa.

O Primeiro Governador de Goiás, Conde dos Arcos, já se manifestara ao governo português sobre a transferência da capital, tendo em vista que seria “bastante benéfico para a capitania, pois o clima e sua má localização geográfica eram muito inferiores aos de Pirenópolis” (PALACÍN, 1994, p.104). Embora houvesse vozes políticas e até da população clamando pela mudança da Capital não se concretizou nenhuma ação executiva nessa órbita.

Essa resistência alicerçou-se, de acordo com Palacín (1994), no governo ao constatar o dispêndio financeiro por parte da fazenda pública na construção de novos prédios públicos, pois, as arcas estatais não dispunham de recursos para empregar gastos tão vultosos, e pôr fim a própria população vila boense, receando a desvalorização imobiliária e, também os grandes proprietários urbanos e rurais, estes teriam também a perda dos *status quo*, pois, “a manutenção da propriedade da terra e o apego ao trabalho na fazenda foram decisivos no cenário político e mesmo para sua permanência em Goiás” (BIANCA, 2003, p.33) uma vez que a desvalorização e esvaziamento causariam perda do poder de mercancia junto à classe política local.

A revolução de 30 teve papel fundamental para a formalização de Goiânia, fosse em épocas normais, tal mediação não teria acontecido, pois, “para criar uma nova Era nenhum símbolo melhor que criar uma nova capital, que seria a expressão concreta da revolução.” (PALACÍN,1994, p. 106).

Pedro Ludovico Teixeira foi designado pelo então Presidente Getúlio Vargas para instalação da nova capital, que além dos fatores macro federativos, houve causas políticas locais, ou seja, a dominação política dos Caiados, os quais eram verdadeiros entraves ao desenvolvimento do Estado de Goiás, e motivou, segundo Moraes (2003, p. 79) “a ideia de mudança da capital para uma região mais desenvolvida do estado torna-se a principal estratégia política de Ludovico para deslocar o poder central da região de Vila Boa de Goiás, então base política dos Caiados. No congresso de Bonfim (atual

Silvânia), em 4 de Julho de 1932. Ludovico declara em público o seu interesse na mudança da capital”.

Após debates e a indicação do local, pela comissão indicada por Pedro Ludovico Teixeira, a nova capital do Estado começou tendo como característica principal o urbanismo moderno. Essa mudança para, Natal e Silva, “estava virtualmente ligada aos avanços da técnica erigida, urbanística, já exigindo uma cidade planejada, ruas e avenidas bem traçadas, residências em condições de maior conforto e funcionalidade, prédios públicos adequados às múltiplas finalidade orgânicas, obedecendo a requisitos que permitam larga expansão das atividades públicas”. (NATAL e SILVA, 1993). A estruturação urbanística arquitetônica deveria colaborar com a ruptura social e política que prevalecia na cidade de Goiás “assim o estilo *art déco* foi o modelo arquitetônico adotado para representar os novos ideais de poder pretendidos com a construção da nova capital.” (CHAVEIRO, 2009, p.161)

A nova capital teve então sua demarcação pelo decreto nº 3359/33. A escolha de um nome para a nova Capital do Estado se deu mediante um concurso promovido pelo periódico *O Social* que lançou a seguinte pergunta aos concursandos: “Como se deve chamar a nova capital?”. O concurso era aberto a quem dele quisesse participar e como premiação se ofereceu assinatura de dois anos do folhetim. A primeira sugestão proposta foi a de Léo Lynce com PETRÔNIA, uma alusão ao primeiro imperador brasileiro e ao primeiro Bispo de Roma, ambos Pedro. (QUINTELA,2007).

Na mesma edição de *O Social* houve a sugestão para que se chamasse a nova capital Goiás de: GOIÂNIA. O autor da proposta foi Alfredo de Faria Castro, conhecido pela alcunha de Caramuru Silva do Brasil. O argumento de adoção do nome foi a fácil grafia, a suavidade sonora. O nome proposto por Caramuru foi o vencedor do concurso, e aceito por Pedro Ludovico mais pelo paralelismo morfológico a Brasília=Brasil como simbolismo ao novo, como foi a Capital Federal, do que a prevalência numérica da votação. (QUINTELA, 2007).

Ainda, de acordo com Sérgio de Moraes, Goiânia formou-se em etapas e frisa que uma de suas etapas ocorreu com a fundação da cidade em 1933 e se estende até 1950, neste período, idealizou-se uma cidade que pudesse cumprir uma função social, ideário este endossado pelos planejadores iniciais, Atílio Corrêia Lima e Armando Augusto de Godoy.

Parece uma ironia, já que a capital goiana está muito aquém de ser uma disponibilizadora de função social aos seus cidadãos. Atílio Correia Lima, preocupado com a questão social, já (ante) vira os ardilosos tentáculos da especulação imobiliária, e por isso preveniu-se da desregulamentação urbana e já estabeleceu áreas de reservas para minorar a ferocidade do capital imobiliário, assim ele se expressa:

Seria inevitável, dentro em breve, a especulação desenfreada, em torno da venda de terras. Logo que a cidade comece a demonstrar foros de progresso, aquela se fará sentir com todas as suas nefastas consequências; muito contribuirão para isso as mudanças de governo. É preciso, portanto, que desde já fiquem bem estabelecidas as reservas. Embora só muito mais tarde possa a administração transformar essas matas em parques, nem por isso poderá dispor delas para outros fins que não os previstos. (MORAES,1991, p.34)

A preocupação de Atílio Correia Lima com o crescimento de Goiânia impregnada por tentáculos capitalistas era plausível, já que as Capitais de Estado, por serem centros de poder são espaços férteis para o Capital Especulativo. O plano arquitetônico urbanístico da nova capital goiana, em seu desenho original abrangia somente a área central (FIGURA 1). Enfatiza-se que quando de sua criação e construção de Goiânia o mundo estava acometido pela grande crise de 1929 e em fase de experimentação quanto as propostas econômicas ousadas lançadas pelo então Presidente Franklin Roosevelt e seu *new deal*. Contextos históricos e econômicos como estes não são estanques a criação da capital goiana.

As capitais se erguem para o Capital. São racionalizações administrativas e burocráticas do Estado que se interpõem na lógica do capitalismo. São espaços que permitem organizar o jogo político, são palcos do aplauso dos oportunistas de plantão, mas, também, perspectivas que se abrem rumo à modernidade. Arquitetonicamente falando, Goiânia, foi o símbolo do moderno e do urbano em solo rural. Um teatro de *art nouveau* cravado no meio do Planalto Central. Um ruidoso berrante do Pantanal tocando no Olympia de Paris. Os homens do sertão demorariam a entender estranhos ‘currais’ de concreto. (Nars Fayad Chaul,1997, p.226)

Goiânia foi um marco na arquitetura nacional, já que inovou em sua construção e estabelecimento. Representativa também, uma vez que foi a primeira capital planejada do século passado e representou o ideal que prevaleceria durante todo o século para as cidades a serem fundadas, ou seja, a potencialização do capital sobre os demais aspectos sociais.

FIGURA1. O plano desenvolvido por Atílio Correia Lima a partir de 1933.



Fonte:ARRAIS,2012.

A cidade planejada por Atílio, em que o Capital especulativo não teria preponderância, em tese, passou por longas etapas constitutivas conforme se verifica na tabela.

Plano e realidade, ideologia e execução, no Brasil, contudo, são binômios que se repelem, já que a capital goianiense 80(oitenta)anos após sua fundação, resta quase nada da cidade social que acolheria todos e seria exemplo de justiça Os parques que “embelezam” a capital atualmente são epítetos das cidades domesticadoras de paisagem, as quais objetivam valorizar somente aquela região e proporcionar lucratividade aos incorporadores que “investiram” em consórcio com o governo municipal, estes serão os grandes beneficiados com o retorno pela valorização de seus terrenos. A população local, por outro lado, custeadora das benfeitorias por intermédio dos tributos não é “sócia” do retorno desta empreita econômica. Em casos específicos como o Parque Flamboyant “em cinco anos, sofreu um aumento de 6.666%” (BARBOSA,2010, p.2) ocasionando consequências danosas, como poluição e desvio de leitos dos ribeiros, esses desarranjos urbanos são “compartilhados” com toda a população local. Os lucros, por sua vez, não.

QUADRO 1: Períodos e etapas constitutivas de Goiânia.

PERÍODO	ETAPA NA CONSTITUIÇÃO DE GOIÂNIA
1932	Lançamento da ideia e dos primeiros passos para construção da nova Capital;
DEZ/1932	Expedição do Decreto nº 2.737 primeiro ato concreto, com a nomeação de 7(sete) membros para a comissão que escolheria o local para edificação Capital goiana.
1933	Início da Construção
MAI/1933	Determinação do local de construção via decreto nº 3.359.
MAI/1933	Roçagem do terreno e realização da primeira missa.
JUL/1933	Designação de Atílio Correia Lima, pelo decreto nº 3.547, como projetista da nova capital.
OUT/1933	Lançamento da pedra fundamental. Nascia Goiânia
1934	Acontecimento de resistência entre mudancistas e antimudancistas.
1935	Mudança provisória.
DEZ/1935	Mudança do Governador para Goiânia, de maneira sigilosa.
1936	Batalha política da mudança
1937	Mudança definitiva
MAR/1937	Instituição da mudança definitiva, pelo decreto 1.816.

Fonte: Luís Palacín,1976

Constata-se morosidade na implantação uniforme de Goiânia e possivelmente em aporte estrutural para abrigar os que por aqui se instalariam, na tocante demora para inaugurar a nova Capital, Luis Estevam atentou-se a esta ocorrência social.

A implantação de Goiânia, mesmo contando com firme disposição dos Governos Estadual e Federal, deu-se demoradamente e por etapas. Em 1933, aconteceu a tomada de decisão: escolheu-se o lugar e lançou-se uma pedra fundamental. Em 1935, consumou-se a mudança provisória de órgãos do Governo para Goiânia. Finalmente, em 1942, com o “batismo cultural”, a cidade foi oficialmente inaugurada e seu índice progressista dado com vertiginoso. Na virada da década de quarenta, testemunhas registraram que Goiânia construiu mais de cem prédios ou quase quatro prédios por dia. No caso não seria um crescimento e sim uma verdadeira explosão no contexto de um Estado ainda incipiente em sua urbanização. (ESTEVAM, 2001, p.31)

A inércia estatal em não solidificar políticas públicas que priorizassem a questão urbana em seus mais amplos alcances, como a produção de moradia, meios de transporte interligados, utilização racional e planejada das então cidades nascentes e a falta de planejamento nacional urbano como uma única diretriz e que chamasse a população para o debate foram às causas da desregulamentação urbana.

A exígua oferta de habitação quando da construção da nova capital goiana e a crescente demanda que estava ocorrendo em função da leva de imigrantes, trabalhadores da construção da cidade e o próprio crescimento natural, que no caso de Goiânia foi acima da média nacional. Essas variantes conformaram para o surgimento das periferias de Goiânia e compõem os ornamentos sociais da desigualdade.

A cidade idealizada para ser modelo de progresso e prosperidade teve que acolher arquiteturas provincianas e práticas socioculturais que não condiziam com a modernidade almejada; ou seja, foi tecida na incongruência da norma e da vida. Esses fatores contribuíram para que a ocupação do território goianiense fosse marcada por disputas de poder entre diversos grupos sociais que misturaram suas territorialidades na estrutura da cidade. (CHAVEIRO, 2009, p.161)

A ocupação destes espaços urbanos desprovidos de presença do Estado era predominantemente ocupadas por aqueles que mais necessitavam de serviços básicos. Tal progressão de ocupação urbana sem atentar para a ocupação central das zonas centrais e a fixação de moradias nas franjas urbanas, foram fatores colaborativos para o surgimento dos chamados Vazios Urbanos.

Outro resultante dos Vazios Urbanos é a própria urbanização acelerada no Centro- Oeste. É bem verdade que na década de 70 a urbanização brasileira teve um aceleramento vultoso e a região centrista fora abarcada por este crescimento que se

iniciou na década de 30. No planalto central segundo Moysés (2004, p. 54) a urbanização foi decorrente de três macroprocessos: a economia paulista que se arvorou no ciclo do Café e em seguida na industrialização; a agroindústria e por fim a construção de cidades capitais no Planalto central, como ocorreu com as cidades de Cuiabá, Goiânia e Brasília. Tal explosão urbana é verificável pelas taxas de crescimento do Centro Oeste entre as décadas de 70 a 2000 só foi superado pela Região Norte.

Embora o quadro da edificação de Goiânia se mostre entrópico, impossível ignorar seu feio simbólico e histórico para a Arquitetura nacional é o que preleciona Alexandre Ribeiro Gonçalves:

Goiânia foi a primeira capital brasileira planejada no Século XXI: um fenômeno iminente típico de um país continental que pretendia consolidar seu território. Por outro lado, é inegável sua contribuição para a história do urbanismo no Brasil. (GONCALVES,2002, p.26)

Diante do quadro catastrófico que se conjecturava em todo o meio urbano, não sendo exclusividade de Goiânia. A sociedade organizada se movimentou para tornar o espaço urbano menos segregacionista. Foi com esse ideário que o Instituto de Arquitetos do Brasil IAB, se movimentou, ainda, em 1953 para criação de um ministério especializado em urbanismo e habitação. Na década de 50 aquela instituição fez atos em prol desta demanda urbana que obteve com um dos resultados, em 1962, com a criação de um Conselho Nacional da Habitação.

O ápice desta articulação, entretanto, se deu em 1963 por intermédio do nominado “Seminário da Quitandinha”, evento propugnado Pelo IAB o qual “não apenas continha a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a Política Habitacional e urbana, mas também, expunha princípios e fundamentos que décadas depois seriam alguns incorporados à ordem jurídica nacional.” (BASSUL 2005, p. 78).

A atual vigência do IPTU progressivo teve como fonte embrionária esses movimentos sociais, dentre os quais se destaca o engendrado pelo IAB. É bem verdade, que a propositura de tal ideia acirrou ânimos de setores mais conservadores os quais dispuseram contra a implementação de qualquer medida que socializasse o espaço urbano, a veracidade é demonstrada pela resistência de proprietários de grandes

propriedades urbanas, os especuladores e empreendedores urbanos e dos poderes constituídos como Judiciário e Legislativo.

Essa oposição foi manifesta na protelação de qualquer medida de socializar a cidade. Logo após a propositura dessas ideias de reforma urbana o Brasil foi acometido pela Ditadura Militar, evento de malefício considerável a urbanização.

O golpe de 1964 representou a emergência de um poder autoritário que, ao controlar e reprimir as organizações populares transformou a Metrópole num *locus*, mais do que nunca, ditado pela lógica do lucro, investindo massivamente para acelerar a acumulação do capital e privilegiando os estratos mais ricos da população. (KOWARICK/ BONDUKI.1988, p.134)

Os desdobramentos da articulação dos movimentos sociais, no sentido de tornar o espaço urbano menos segregacionista e a investida de setores conservadores e da classe dominante retardou algumas melhorias nas cidades, contudo, os movimentos sociais obtiveram algumas conquistas como será demonstrado.

CAPÍTULO II

2. CONJUNTURA HISTÓRICA

Neste tópico será enfatizados os aspectos históricos. A ideia central é sistematizar a historicidade dos acontecimentos de modo a contextualizar a urbanização na região Centro-Oeste, identificando assim a(s) possível(is) causa(s) da urbanização goianiense e seus aspectos problemáticos.

2.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA/CENTRO OESTE 1930/2000

O termo urbanização tem origem latina, sendo oriunda do termo *urbis*, que tem significação de cidades. Entretanto, de acordo com o historiador clássico Fustel de Coulanges (1961, p.157) havia uma dissociação de significados entre *urbis* e cidades.

A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a “urbe”, o lugar da reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário desta sociedade. Precisamos de não fazer das cidades antigas a ideia que nos dão, em nossos dias, essas outras que nós vemos crescer nos nossos dias. A “urbe”, entre os antigos não se formava no decorrer do tempo pelo lento desenvolvimento do número dos homens e das construções. Fundava-se a urbe de uma só vez, inteiramente em um só dia. Mas era preciso que a cidade estivesse constituída desde o início e esta foi a obra mais difícil e ordinariamente mais longa. Quando as famílias, as “fatrias” e as tribos convencionaram unirem-se e terem o mesmo culto comum, fundava-se imediatamente a “urbe” para representar o santuário deste culto comum. Assim a fundação da urbe foi sempre um ato religioso.

O agrupamento do homem em forma de cidades tinha por objetivo facilitar as relações sociais e demonstravam em épocas antigas a existência de classes exploradoras e classes exploradas. A viabilidade de se operar a socialização da propriedade é também tão antiga quanto à aglomeração humana em torno da cidade e “não se poderá formar um Estado sem dividir e separar as propriedades, delas aplicando uma parte nas refeições públicas e outra na manutenção das fatrias e das tribos” (ARISTÓTELES, 2003, p.45).

O urbanismo com a conotação científica moderna é decorrente de fatos subsequentes à segunda grande guerra, já que se objetivava solucionar problemas de habitação e sociais decorrentes daquele evento belicoso. O precursor científico dos estudos urbanos foi o professor francês Marcel Poète com sua “Écoles Hautes Etudes Urbaines”. Na qual se instrumentalizou o enfoque multidisciplinar do urbanismo abrangendo a história, geografia e a economia (CHOAY, 1998).

O Brasil, diversamente de outros países latino-americanos, é um Estado Federativo desde 15 de novembro de 1889. “O Estado em forma de Federação deriva de *“foedus, foederis, significa aliança, pacto, união. Pois é da união aliança, do pacto entre Estados que ele nasce”* (TEMER,2001, p.57) no qual “o poder se reparte, se divide, no espaço territorial, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente” (SILVA, 2012, p.98) e por este motivo há a quadripartição territorial, culminando na União, Estados e Municípios e Distrito Federal.

Este fato é relevante para não existência de uma política nacional que uma, que abrangesse uma urbanização homogênea e com diretriz central. É clarividente a autonomia dos entes nesta organização federativa, Michel Temer endossa esta proposta.

Os Estados têm governo próprio. Possuem órgão de governo-Legislativo, Executivo e Judiciário- próprios. São autoridades locais: o governador, os deputados estaduais e os magistrados. São autoridades que decidem a respeito de assuntos locais sem nenhuma ingerência de autoridades externas. (TEMER,2001, p.87)

A urbanização nacional ocorreu de forma tardia e não planejada, inexistindo uma política nacional que proporcionasse uma urbanização mais equânime. É possível que a forma federativa brasileira tenha sido um agravante na urbanização desordenada nacional. A urbanização contemporânea teve seu início na década de 1930 e também seu crescimento vertiginoso. O período de urbanização brasileira, de acordo com Maricato (1979), ocorreu mais incisivamente no século XX.

Entretanto é “incorreto desprezar a importância dos centros urbanos durante os períodos colonial e imperial, quando o Brasil teve algumas cidades de grande porte. Durante esse período não havia propriamente uma rede de cidades, mas alguns grandes polos que concentravam as atividades burocráticas, administrativas, comerciais e financeiras” MARICATO (1979, p. 08)

No período colonial a significação e estruturação da cidade foi diferente da atual, principalmente no interior “é que os núcleos urbanos ou vilarejos, porventura existentes na regiões um pouco mais penetrada no interior, eram resultantes da ação urbanizadora das autoridades coloniais, e não criação espontânea das massas.” (VIANA,1999, p. 121)

Esses centros urbanos se formaram em função da economia brasileira que até então era agroexportadora e embasada em ciclos, não existindo uma economia planejada para atender os interesses nacionais e sim direcionada conforme interesses de

latifundiários e estrangeiros, daí a ocupação até então ter se dado nas áreas litorâneas propiciando o surgimento dos primeiros polos. Essa conformação territorial era moldada ao alvedrio das circunstâncias econômicas e “o esgotamento de cada ciclo econômico determinava o desmonte da organização produtiva com fortes impactos sobre a dinâmica populacional e o território”. (MARICATO, 2011, p.128)

A respeito desvislumbramento econômico por parte dos portugueses e não projeção de instituir uma sociedade organizada no Brasil, já fora esmiuçado por Caio Prado Junior ao falar do “espírito com que os povos da Europa, abordaram a América. A ideia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por estes territórios primitivos que formam a América é inversamente o prestígio do Oriente, onde não faltava objeto.” (JÚNIOR, 1961, p. 09)

A compreensão da sistemática formadora das primeiras cidades brasileiras pré-século XX é fundamental para o entendimento de que esses pólos urbanos de então eram consequência dos ciclos e não de política desenvolvimentista do Estado. Tanto é assim que as primeiras investidas rumo ao Brasil Central ocorreram pelo arrefecimento da economia cíclica baseada na cana-de-açúcar e florescimento do período aurífero, senão vejamos explanação de Ermínia Maricato:

Com a queda do açúcar e a ascensão da exploração do ouro, as cidades antes concentradas no litoral, com exceção de São Paulo, começam a avançar para o interior. A capitania de São Paulo foi dividida, criando-se as de Minas Gerais e Mato Grosso. O eixo da dinâmica econômica deslocou-se para o Centro-Sul e a capital é transferida para o Rio de Janeiro, por onde se dá o escoamento do ouro. Uma sociedade mais diversificada, ligada a atividades urbanas, desenvolve-se nos centros ligados á exploração aurífera.” (MARICATO, 1979,p.12)

A falta de diretriz para feitura das cidades brasileiras que surgiam foi “suprida” com a política de urbanização gerida no terceiro quartel do Século XVIII sob a direção de Marquês de Pombal, e objetivava a criação de vilas que deveriam seguir as normas utilizadas no Território português e teve como diretriz a reconstrução de Lisboa após o terremoto que acometeu a cidade.

Essa urbanização à portuguesa incorreu em uma denominação feita por Roberto Schwartz que seriam as “ideias fora do lugar”, e é utilizada para designar as ideias geradas pelo modo de produção dos países ditos desenvolvidos que são transferidos, sem mediações, para a realidade dos países periféricos.

Em um contexto contemporâneo, situando-se no século XX a concentração brasileira nas cidades atingiu seu apogeu. Essa concentração teve como marco inicial, para Bassul, (2005, p. 18) “a crise de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou contingentes de desempregados para as cidades”. Ora, o Brasil neste primeiro quartel do século XX era predominantemente agrícola e a demanda por estes produtos caiu exponencialmente, e conseqüentemente houve grande massa de desempregados, os quais foram expurgados do processo produtivo agrícola. Sobre essa problemática da crise econômica Maílson de Nóbrega dispôs que:

O impacto maior ocorreu em países que dependiam de exportações para os Estados Unidos, como o Brasil, que nas primeiras décadas do século XX tinha como base essencial de sua economia a exportação do café. A queda vertiginosa do poder de compra dos norte-americanos foi um duro golpe na economia brasileira. (NÓBREGA, 2005, p.97)

A urbanização brasileira que estava em seus primórdios e por interesse de uma classe baronesa alçada à nova elite industrial nacional estruturou o processo urbano brasileiro de modo a atender seus interesses econômicos, e de uma indústria automobilística recém-chegada ao Brasil e motivos a locais daquela classe dominante que visava à satisfação de seus interesses. Pertinentemente Cândido Malta delinea esses fatores:

É um urbanismo que usa a monumentalidade como expressão de força da classe burguesa dominante, retratada numa preocupação da ordenação do espaço urbano, através de uma rede de avenidas de grande porte, terminando em, ou entremeadas de, grandes praças e com um pano de fundo de edificações ordenadas. Esse urbanismo estético viário, nascido ao tempo das carruagens e dos bondes puxados a burro, no final do século XIX, será, na primeira metade do século XX, extremamente funcional para o surgimento e a implantação plena das cidades contemporâneas, dos veículos automotores: o bonde elétrico, os ônibus, os caminhões e os próprios automóveis. (MALTA, 1992, p. 08)

Especificamente no Centro Oeste, tinha-se uma população predominantemente rural. Ruralidade esta substituída pela urbanização acelerada e não planejada. O apego excessivo à terra ou à propriedade agrária não é decorrente do processo de urbanização. As raízes histórico-jurídicas brasileiras são as causas deste zelo quase absoluto pela propriedade e não ascensão da propriedade como função social, de forma que “a origem agrária recente ou as marcas plebeias evidentes da burguesia industrial não permitiram que ela purgasse o pecado original de sua criação, transformando-se em classe reitora do processo histórico. (FURTADO, 1979, p.83)

É sabido que o nosso Direito brasileiro moderno tem como base o Direito Romano-Germânico, baseado no positivismo, e este por sua vez visualizava a propriedade como absoluta, daí um dos motivos da nossa legislação, principalmente o Código Civil de 1916 ser conivente com a propriedade unipessoal.

Coube ao direito romano estabelecer a estrutura da propriedade. O direito Civil moderno edificou-se, com efeito, em matéria de propriedade sobre as bases do aludido direito, que sofreu, todavia, importantes modificações no sistema feudal. A concepção da propriedade foi marcada inicialmente, pelo aspecto nitidamente individualista. O sistema feudal, produto do enfraquecimento das raças conquistadas, introduziu no regime da propriedade do direito romano, no entanto, profundas alterações, consequências naturais da necessidade de apoiar no solo a dominação dos *senhores* sobre as míseras populações escravizadas. (Carlos Alberto Gonçalves, 2008.p.3)

A respeito deste resguardo legal, Fustel de Coulanges demonstrou que na antiga Roma, berço do Direito Romano Germânico, já existia essa impenhorabilidade semi-absoluta da propriedade:

Se o homem não podia absolutamente, ou com muita dificuldade, desfazer-se da terra, com mais razão não podiam privar dela contra sua vontade. A expropriação motivada pela utilidade pública. A confiscação não era praticada senão como consequência da pena de exílio, isto é quando um homem, despojado do título de cidadão não podia mais exercer nenhum direito sobre o solo da cidade. A expropriação por dívidas também é desconhecida pelo antigo direito das cidades. A lei das Doze Tábuas não poupa naturalmente, o devedor; contudo, não permite que sua propriedade seja confiscada em proveito do credor. O corpo do homem responde pela dívida, mas não a terra, porque a terra é inseparável da família. É mais fácil escravizar um homem, que tirar-lhe o direito de propriedade. (COULANGES,1961, p.103)

No Brasil, colonizado por Portugal, permaneceram esses resquícios na legislação e nas práticas das autoridades dirigentes aqui instaladas por determinação régia. Em Goiás, que foi desbravado mais tardiamente pela coroa, a concentração de terras foi tipificada por Coronéis possuidores de grandes latifúndios e denotavam bem a promiscuidade existente entre o privado e o público, pois, estes senhores locais possuíam grande influência na política, quando não eram os Standards da política local.

Essa aglomeração da terra em mãos de poucos em Goiás que era praticamente dependente da economia aurífera e a posteriormente de atividade agropastoril, remota a época das sesmarias. Para AGUIAR (2003, p.60) as Sesmarias “eram concedidas aos nobres ou a pessoas que, notoriamente, tiveram fortuna, o que lhes atribuía as condições ditas necessárias para promoverem a ocupação econômica da terra. A esses caberia a constituição da camada possuidora dos engenhos e fazendas e que era

também a aristocracia econômica da sociedade colonial”. Aquele método de concessão agrária foi sucintamente descrito por Oliveira Vianna com a seguinte argumentação:

Esse sistema de sesmarias individualistas ou particularistas preparava e estimulava, assim, a dispersão da massa colonizadora. Neste ponto a colonização portuguesa fugia ao método espanhol- da propriedade comunitária da terra e da economia coletiva da produção. Foi o que se deu no México e na região andina, onde ainda hoje encontramos sobrevivências no *ayallú* boliviano e no *ejidos* mexicanos, restos ou do antigo comunarismo indígena, ou da antiga aldeia jesuítica. (VIANA, 1999, p.132)

Embora essa concentração “legalizada” tenha se iniciado no Brasil Agrário, faz-se mister essa explanação para exata absorção das causas históricas da concentração da propriedade no ambiente urbano. Conquanto sejam épocas diferentes, com atores diferenciados e organização sociológica e políticas diversas, tal realce é importante, pois, essa problemática de acumulação transcende a épocas, já que é um “fenômeno estrutural, que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade, nacional, possa absorver o padrão de civilização que a converte numa necessidade histórico-social.” (FERNANDES, 1987, p. 21).

A concentração agrária brasileira foi e continua sendo extremamente maléfica para um desenvolvimento econômico e social equânime. Basta constatar que essa concentração “expulsou” a população que dependia do campo, já que era afeita aos períodos cíclicos da economia e os grandes latifundiários não tinham interesse em parcelar seus territórios, de modo a implementar a agricultura familiar.

A inoperância de uma política agrária teve desdobramento negativo nas cidades, caso o Brasil “que apresenta amplas reservas de terras inexploradas ou pouco exploradas, os expulsos do campo, em tese, poderiam para aí se dirigir em vez de migrar para as cidades.” (MALTA, 1992, p.30) As famílias se viram expurgadas do seu habitat agrícola e como não tinham outra opção de subsistência, foram obrigadas a se refugiarem nas florescentes cidades, que em suas inebriantes e frias construções de concreto não ofereciam o mínimo a todos os novos habitantes que por lá deportavam. Já que “a cidade é, via de regra, a sede do poder e, portanto da classe dominante.” (SINGER, 1973, p. 14).

As cidades que estavam em formação não tinham um mercado consolidado de modo a receber essa leva de novos habitantes que nela aportavam, e o Centro Oeste

ocupou lugar de destaque no recebimento de novos moradores, já que “a Região Centro–Oeste tem sido uma das que mais recebem imigrantes, ou seja, 35,9 da população não nasceram em nenhum dos seus Estados” (MOYSÉS, 2004, p. 76). Goiânia não foi diferente, a cidade não estava com uma economia forjada de modo a absorver toda mão de obra que por aqui se aventuravam.

Goiânia se destacou pelo pujante acréscimo populacional. O que a tornou no final do século passado em metrópole, nomenclatura utilizada para definir cidades com mais de 1 (um) milhão de habitantes. Constata-se essa assertiva em períodos curtos, na primeira década do século XXI a capital goiana majorou sua população em 208.994 habitantes. Uma amostragem de 05 anos demonstra o grande acréscimo populacional em Goiânia, como se constata no quadro 2.

QUADRO 2: Evolução da população do município de Goiânia-2005/2010

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010
População	1.201.006	1.220.412	1.244.645	1.265.394	1.281.975	1.302.001

Fonte: Seplan.go.gov.br/sepim

A(s) causa(s) desta mobilização, direcionada à região Centro-Oeste para Aristides Moysés, vão desde questões geográficas a fatores sociológicos.

Num primeiro momento, à migração justifica-se pelo fato de a região estar inserida numa “área de fronteira” e cumprir o papel de amortecedora dos conflitos existentes em outras regiões. Num segundo momento, convém admitir grandes levas de migrantes do país nela buscarem aquilo que não tinham em seus espaços que a região certamente se apresenta também como uma área receptiva, que permite às de origem ou nos locais por onde haviam perambulado. (MOYSÉS, 2004.p. 76)

Para os Urbanistas a Urbanização brasileira foi tardia, incorrendo da forma dos países desenvolvidos que foi “por atração de empregos gerados nas cidades”, antes “por expulsão do campo.” (DOWBOR, 2001, p. 26). Esta expulsão acabou por alocar as famílias na periferia. Na criação de Goiânia estes acontecimentos são mais calamitosos, pois desde sua origem já havia estocagem de terras, vislumbrando o futuro retorno via especulação imobiliária, senão vejamos os estudos de Aristides Moysés:

O espaço destinado à construção da cidade, ou seja, a zona urbana era de propriedade do Estado, responsável exclusivo pela comercialização de lotes, cujas receitas constituíam fontes de financiamento. A estocagem de terras nos arredores das cidades era a parte franciscana com a qual os proprietários de terra esperavam ser recompensados pelo “sacrifício” da doação. Diante do “excesso de zelo” do governo com o controle da cidade, as terras estocadas

acabaram constituindo um instrumento de pressão forte para o “alargamento do espaço urbano”. (MOYSÉS, 2004.p.143)

A capital goianiense foi a segunda cidade no Brasil em que se constatou, no período de 1950 e 1960, o crescimento populacional. O crescimento populacional de forma exponencial foi um acontecimento em dimensão nacional, no caso de Goiânia a população urbana nas décadas de 1950 até 1960 multiplicou-se por nove.

No período estudado, dados censitários revelam que a população urbana da cidade saltou de aproximadamente 40.000 pessoas em 1950, para o significativo número de 360.000 habitantes no final da década de 1960, provavelmente sob a influência da construção de Brasília. Essa acentuada explosão demográfica também contribuiu para as alterações na configuração urbana da cidade, deixando-lhe como legado várias transformações estruturais que, por sua vez, produziram um aspecto diferenciado em relação à década anterior agravando problemas urbanísticos que se intensificaram nos anos posteriores. (MORAES, 1991, p.46)

Goiânia foi criada na década em que a população rural prevalecia, em números, sobre a população urbana nacional. Na década de 1940 a população que residia nas cidades equivalia ao quantitativo de aproximadamente 13 milhões de brasileiros, o que representa 26,4% da população total. Já em 2000 essa quantidade chegou a 138 milhões de brasileiros, ou seja, 81,3% da população brasileira. No último censo, em 2010, a população urbana alçou o quantitativo de aproximadamente 168 milhões de brasileiros, ou 81,21% da população brasileira. Conforme demonstra o Quadro 3.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira que era de 51.944.397 habitantes em 1950 alcançou ao patamar de 169.700.170 50(cinquenta) anos depois no ano de 2000, o que representa um crescimento de 226,4%. O maior crescimento relativo foi o da região Centro-Oeste, na qual o crescimento verificado foi 657,8%. O crescimento urbano acelerado é constatável pelos números e suas consequências pelo desmazelo estrutural urbano.

QUADRO 3- Distribuição Populacional do Brasil

ANOS	URBANA		RURAL		TOTAL
	Nº's	%	Nº's	%	Nº's Absolutos
1940	12.880.182	31,24	28.356.133	68,76	41.236.315
1950	18.782.891	36,16	33.161.506	63,84	51.944.397
1960	32.004.817	45,08	38.987.526	54,91	70.992.343
1970	52.904.744	55,92	41.603.839	44,08	94.508.583
1980	82.013.375	67,57	39.137.198	32,43	121.150.573
1991	110.990.990	75,59	35.834.485	24,41	146.825.475
2000	137.953.989	81,21	31.845.211	18,89	169.799.170
2010	160.925.792	84,36	29.830.007	15,64	190.755.799

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010.

A fonte científica para elaboração de alguns desenhos arquitetônicos e urbanos das cidades brasileiras decorreu do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (C.I.A.M). Evento ocorrido em 1928 na Suíça e que foi o epíteto da arquitetura moderna. Essa moderna arquitetura serviu de base para a arquitetura nacional e sua ideia principal era de racionalizar custos e viabilizar a construção civil em seus aspectos mais abrangentes, é o nascedouro da cidade desenhada por Le Corbusier, na qual se mescla os múltiplos acontecimentos da vida como “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, em um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver.” (LE CORBUSIER 1971, p.53).

Essa visão racionalista e funcionalista foi a base científica dos encontros do C.I.A.M, que totalizaram/ocorreram em dezenas de rodadas e por diversos países, e em 1933 expediu a carta de Atenas enfatizando a forma com que deveria ser elaborado a arquitetura e o urbanismo do Início do século passado.

12- O primeiro dever do urbanismo é pôr-se de acordo com as necessidades fundamentais dos homens. A saúde de cada um depende, em grande parte, de sua submissão às “condições naturais”. O sol, que comanda todo crescimento, deveria penetrar no interior de cada moradia, para espalhar seus raios, sem os quais a vida se estiola. O ar, cuja qualidade é assegurada pela presença da vegetação, deveria ser puro, livre distribuído com liberalidade. Não nos esqueçamos de que a sensação de estrangulamento dos pátios criam um atmosfera tão insalubre para o corpo quanto deprimentemente para o Espírito. O IV congresso C.I.A.M, realizado em Atenas, chegou ao seguinte

postulado: o sol, a vegetação, o espaço são as três matérias-primas do urbanismo. A adesão a esse postulado permite julgar as coisas existentes e apreciar as novas propostas de um ponto de vista verdadeiramente humano. (CARTA DE ATENAS, 1933).

Em contraposição à modernidade, as cidades pós-modernas se tipificam por serem cidades cheias de pedaços, assemelhando-se a uma colcha de retalhos na qual não há prevalência da contiguidade, onde existem manchas e não ocupações e atividades humanas interligadas para David Harvey essas cidades Pós-moderna flertam como:

um conceito de tecido urbano com algo necessariamente fragmentado, um palimpsesto de formas passadas superpostas umas às outras e uma “colagem” de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros...é impossível comandar a metrópole exceto aos pedaços, o projeto urbano(e observe-se que os pós modernistas antes projetam do que planejam)deseja somente ser sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, necessidade e fantasias particulares, gerando formas arquitetônicas especializadas e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passado pela monumentalidade tradicional.(HARVEY,1996,p.69)

É refutável a afirmação, de acordo com a formação histórica, de que as cidades brasileiras se estruturam de maneira contínua, social e preponderantemente afeita a interesse comum.

2.2 OS VAZIOS URBANOS

Como decorrência do processo de urbanização acelerado e não planejado nas cidades brasileiras surgem os vazios urbanos. Etimologicamente, a palavra vazio é oriunda de *vagus* do latim, e tem por significação desocupado, ocioso, abandonado, despovoado, desabitado, devoluto, vacante. Para Andréa Borde a principal característica dos vazios urbanos é o fato de serem:

Produtos do processo de urbanização, mas também da ausência de planejamento e de características específicas a cada um deles, os vazios urbanos são áreas da cidade que especializam as contradições sociais e econômicas produzidas por essa época de lógicas neoliberais, desvitalizações, desterritorializações, e, sobretudo deseconomias urbanas. Os vazios urbanos seriam, a princípio, áreas da cidade sem função, sem conteúdo social. (BORDE, 2006, p.02)

A terminologia “vazio urbano” começou a ser elevada como elemento importante da realidade urbana no século XIX em função da majoração dimensional do espaço urbano, tanto no aspecto físico quanto populacional (BORDE, 2006). Para este

mesmo autor, os primeiros estudos referentes aos vazios urbanos ocorreram nas décadas de 70 e 80 na França e Inglaterra, respectivamente.

Estas nações em função da era Pós-Capitalista se viram diante de ferrovias desativadas, edifícios abandonados, polos industriais sem uso o que culminou em inutilização dos aparatos circundantes do setor industrial. Estes primeiros estudos sobre a temática é abrangente e tem por áreas urbanas vagas não só aquelas referentes aos terrenos vacantes, antes visualiza aquelas instalações desprovidas de ocupação.

Para objeto de estudo desta monografia, entretanto, será considerada a leitura científica estipuladora de vazios urbanos como sendo os espaços da cidade não edificadas ou em que inexistente construção (Morgado, 2005). Os vazios urbanos repercutem no meio social, já que é segregacionista e impossibilita o cumprimento da função social da propriedade urbana. Tal ocorrência acarreta disfunções urbanas, esta leitura foi confirmada por José Augusto Ribeiro Silveira:

O vazio urbano é, então, o espaço que não foi concebido com espaço livre público, localizado em área urbanizada, sem ocupação e/ou sem uso, e que, por sua improdutividade, tem uma conotação negativa do meio intraurbano, mas que traz consigo o caráter expectante, representando a possibilidade de transformação futura. (SILVEIRA,2011, p.21)

No contexto urbano, a palavra “vazio” é utilizada para denominar as lacunas que vão se formando ao longo da estrutura de formação das cidades. Os vazios urbanos têm como característica principal a inobservância da contiguidade, ou seja, a cidade é erigida sob diversos vácuos territoriais o que lhe tira o contorno de contiguidade.

Ora, de acordo com a ideia elaborada por SABBAG (2008), os vazios urbanos, fenômeno típico da cidade industrial do século XIX, são espaços residuais resultantes de áreas abandonadas por indústrias obsoletas, por ferrovias, por portos, por consequência da violência, pelo esvaziamento de áreas residenciais e comerciais, ou simplesmente pela deterioração de um edifício, desta feita é constatável que os vazios urbanos, em seu aspecto antropológico, não são formadores de tecidos sociais, pois impossibilitam o intercâmbio social, antes os inviabiliza na medida em que inopera raízes de identidade local.

Perfilhando do ideário de uma cidade coligada e não dispersa, foi que Magalhães (2005) arrazoou a respeito do princípio da Contiguidade, no qual se reconhece que a inserção de uma nova estrutura deverá considerar as preexistências urbanas,

geomorfológicas e culturais. O denotativo Contiguidade é polissêmico, devendo os aspectos de convivência ser considerado e não apenas a “condição que se estabelece entre elementos geométricos; seu entendimento alcança a qualidade em que eles se encontram, ou seja, a relação que mantém entre si” (MAGALHÃES, 2005 p. 82)

É bem verdade que os vazios urbanos são uma realidade e a observância do princípio da contiguidade por si só não tem a capacidade de obstruir tal contorno urbano. O que se objetiva, todavia, é a propositura de soluções que ao menos minorassem as suas consequências. Tanto é assim que Rosa (2008) propugnou serem os vazios urbanos “elementos estruturais da cidade”. Para a autora essa degradação urbana é inevitável. Demonstrou em seu trabalho os desdobramentos destes vazios no Município de Franco da Rocha e suas características. Para tanto se utilizou uma classificação dos tipos de áreas urbanas vazias, e pelo didatismo utilizaremos destes, conforme o quadro 4.

Os Urbanistas são quase uníssonos e afirmar que a(s) causa(s) dos vazios urbanos é a especulação imobiliária. Fato que corrobora o afirmado anteriormente, pois a forma com que se deu a urbanização em Goiânia, conquanto planejada, não coibiu a especulação imobiliária. O assédio primário por partes dos noviços proprietários de terra desestruturou o controle do Estado Goiano que “por pressão resultou na aprovação do Código de Edificações de Goiânia em 1947” (MOYSÉS, 2004, p. 143).

A aprovação desta lei foi o início da urbanização à elite, já que permitiu os proprietários edificarem num raio de 15 km² da praça cívica. Não se ocupou em observar a edificação ordenada. Tal diploma foi seguido por outros tantos, os quais não atendiam ao interesse da população em geral e inclusive por outros que possibilitaram a feitura de loteamentos sem a estrutura básica adequada.

Desta forma é indissociável os acontecimentos no contexto urbano e a forma com que a sociedade foi estruturada em seu plano social e econômico, ou seja, estes acontecimentos que remontam a Goiânia que estava por ser formada é decorrente da interferência da classe dominante que desde então já demonstrava seu poder de organização e influência nas tomadas de decisão da classe política. A imperatividade da leitura holística no contexto urbano foi propugnada por Manuel Castells, para quem “não basta pensar em termos de estrutura urbana; é preciso definir os elementos da

estrutura urbana e suas relações antes de analisar a composição e a diferenciação das formas espaciais.” (CASTELLS1983, p.191).

VAZIOS URBANOS

Quadro 4. Tipologia de Vazios Urbanos

TIPOLOGIA	CARACTERISITICAS
Do Sítio	Tipifica-se Pelas condições físicas e geográficas do território. O sitio de uma aglomeração urbana é o local sobre o qual ela está assentada e seu relevo influirá sobre a aparência do conjunto, dos edifícios e sobre o traçado;
Do Tecido	Desenha-se o solo urbano, constrói-se a paisagem cultural. Sítio e tecido urbano compõem a paisagem natural e a paisagem construída, respectivamente. Tecido é o sítio modificado pela intervenção urbana.
Do Traçado	Caracteriza-se pela tipologia da malha viária: Arruamento, praças e jardins. O traçado é um dos elementos mais facilmente identificáveis na forma urbana, relaciona-se com a formação e crescimento da cidade.

Fonte: Artigo Científico: vazios urbanos como vazios de preservação, 2008.

Ora, neste ideário é clarividente que os vazios urbanos não são um evento físico, geográfico ou social que ocorre por ação da natureza, mas sim pelo interesse econômico e seus agentes que são beneficiados via lucro em detrimento desta anomalia urbana. Em sua dissertação de mestrado, aventou esta propositiva com a referida explanação:

A ocorrência de vazios urbanos nas cidades brasileiras revela o envolvimento existente entre os principais agentes ligados aos interesses da propriedade fundiária e aos da produção imobiliária. Os primeiros, procurando obter seus lucros com as expectativas de vendas dos terrenos e na obtenção de maiores ganhos imobiliários: já os segundos, passando a reter terras, querem seja

glebas ou lotes para obterem mais rendimentos com a expansão de suas atividades ligadas à incorporação imobiliária. (FLOETER 2007, p.32),

A grande problemática dos vazios urbanos é a acentuação das desigualdades sociais, pois esta é grande fomentadora daquela na medida em que impossibilita o acesso daqueles que estão segregados da centralidade de serviços básicos como saúde, educação, atividades desportivas, saneamento básico e equipamentos urbanos. Tal segregação, fomentada pelo Estado, *contrario sensu*, na medida em que não se legitima para impedir essa anormalidade urbana, foi representada por Milton Santos, da seguinte forma:

Essa dinâmica de estruturação dos equipamentos infraestruturas no nível da produção e reprodução do capital e da força de trabalho, e particularmente dos equipamentos e serviços coletivos, hierarquiza a população a partir de suas localidades residenciais, provocando em relação à maioria da população, constituída dos grupos sociais posicionados em escalas mais baixas, um processo de segregação socioespacial, que atinge os desempregados e as frações das classes trabalhadoras de menor poder aquisitivo e menos qualificadas profissionalmente, que ocupam empregos intermitentes ou labutam em serviços sem vínculo empregatício nem qualquer proteção social. (SANTOS, 1978, p. 3)

Conquanto a(s) causa (s) dos vazios urbanos seja(m) sabidas e sua minoração e extinção, também não sejam ocultas ao poder público, inexistente interesse governamental que objetive dirimir esta mazela urbana e social. Basta verificar que o Governo Federal não detém nenhuma política pública incentivadora para que o vazio urbano deixe de ser realidade nas cidades. As únicas ferramentas disponíveis ficam a cargo dos Municípios, também mais suscetíveis a pressões políticas locais.

2.3 METROPÓLES E MUNDO CONTEMPORÂNEO.

A modernidade propiciou a diminuição das distâncias físicas-geográficas. Houve colaboração dos meios de transportes e meios de comunicação para tal conformação espacial. O mundo passa por uma relativização das fronteiras de países, sendo que em alguns casos são meras ficções. O capital especulativo é o grande beneficiário desta fragmentação territorial. Há uma crise de poder dos governos centrais, pois, ficam à mercê do capital especulativo internacional e em alguns aliam-se em prol de interesses escusos e não republicanos de uma classe dominante e por vezes manipuladora.

Essa crise de poder e primazia do capital especulativo no Brasil remota à época do Militares e transbordou até a recente democracia em que se preferiu a política de integração nacional ao invés de se privilegiar o desenvolvimento regional. As primeiras

regiões metropolitanas formais foram criadas na década de 70 (RIBEIRO,2012). Para atender as novas demandas pela metrópoles foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). A principal característica das Metrópoles é sua grande concentração de pessoas, que tecnicamente estipulou-se em superior a 1 Milhão de Habitantes; a ligação entre as cidades circunvizinhas à cidade principal que via de regra é capital; Meio de Transportes interligados de modo a facilitar a mobilidade urbana.

Atinente ao surgimento e robustecimento das metrópoles associa-se à industrialização, talvez pelas duas principais metrópoles nacionais, São Paulo e Rio de Janeiro terem sido consequentes deste processo produtivo. O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) aspirando a equalizar os efeitos da crise do Petróleo expandiu o mercado interno tendo como perspectiva o desenvolvimento econômico integrado, o que floresceu o surgimento de outras regiões metropolitanas.

A forte associação entre industrialização e metropolização pela primazia urbana de São Paulo e Rio de Janeiro começou a declinar já no final dos anos 70 quando as ações estatais ocorridas posteriormente ao choque do petróleo promoveram um interiorização da urbanização. (RIBEIRO, 2012, p.5).

A matriz causadora desse fenômeno é a hiperurbanização, a qual denota o crescimento urbano exagerado, sem o devido planejamento e de consequências nefastas ao meio ambiente. Hiperurbanização não implica somente em surgimento das metrópoles sendo esta somente mais um elemento daquela. Outros elementos da Geografia urbana corroboram a hiperurbanização como a conturbação ou aglomeração urbana “quando duas ou mais cidades se “encontram” e formam um espaço urbano geográfico. Isso ocorre quando o crescimento dessas cidades é elevado e as suas respectivas malhas urbanas integram-se, tornando-se um meio urbano” (PENA, 2011, p.01). Além da abordagem científica há que se enfatizar o aspecto positivo (Quadro 5) sobre tais conformações geográficas- urbanas, pois, a estes o Estado não fica alheio, podendo, inclusive, intervir em sua instituição e gestão. (Art. 25 § 3º)

Art. 25

...

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Outro fenômeno decorrente do crescimento urbano é o surgimento das Megalópoles, nas quais há conurbação entre as grandes metrópoles nacionais e volumosa população, superando o quantitativo de 10 milhões de habitantes.

QUADRO 5- Organização espacial urbana definida pela Constituição Federal.

ORGANIZAÇÃO ESPACIAL	CARACTERÍSTICA
Região metropolitana	Conjunto de Municípios limítrofes, reunidos em torno do Município-mãe.
Aglomerações urbanas	Áreas urbanas de Municípios limítrofes, destituídas de sede, com elevada densidade demográfica e continuidade urbana.
Microrregiões	Conjunto de Municípios limítrofes que não mantém qualquer continuidade urbana, embora apresentem problemas comuns.

Fonte: BULOS, 2012

As metrópoles “modernas” são palcos de ação e reprodução do Capital especulativo. A grande concentração de pessoas o grande fluxo comercial e a omissão dos agentes promotores de políticas públicas potencializam a cidade do consumo. A única identidade que conecta os cidadãos é a aptidão a consumir em que as relações são efêmeras, direcionadas e instantâneas. Enfatize-se que a política pública, neste aspecto aspira à inclusão e não exclusão, tão corriqueiras nas atuais metrópoles, como enfatizou Eduardo Appio.

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

A nata Identidade “é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento.” (STUART, 2006, p.38). Já a “Identidade do consumo” é regida pela seguinte diretriz: se se tem ampla capacidade de consumir pertence-se a determinado grupo, caso inverso, será identificado como desprovido de recurso e inapto para o

consumo e, portanto, desnecessário à cidade e a classe dominante no que se refere a estabelecimento de vínculos referenciais, sendo a importância do grupo menos favorecido nas metrópoles como simples mão de obra barata, já que o exército reserva nas regiões envoltas das grandes cidades é abundante.

O processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo de forma socializada para consumidores privados. Portanto, a cidade aparece como produto apropriado diferentemente pelos cidadãos. Essa apropriação se refere às formas mais amplas da vida na cidade; e nesse contexto se coloca a cidade como o palco privilegiado das lutas de classe, pois o motor do processo é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diferentes necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes (CARLOS, 1994, p.23).

A essa inexistência de identidade e relativização do espaço e denotação deste como mero palco de produção e reprodução do capital é que se desterritorializa o espaço. Desta forma existe um simulacro no qual o real e o ilusório embasados no consumismo desprezioso e por si só. Nesta perspectiva a cidade é posta como mercadoria e suas “matérias-primas”, das quais ressalta-se os espaços urbanos são engendrados por essa lógica mecanicista do consumo. O “processo de desenraizar e desterritorializar produz o fetichismo das coisas, gentes e ideias, das relações sociais, modos de ser, pensar, imaginar”. (IANNI, 2011, p.105). O fetichismo é caracteristicamente visual ignorando os demais aspectos, daí a cidade limpa. Em que se inexistem mendigos, pobreza, prédios fora do padrão arquitetônico estabelecidos.

A desterritorialização, portanto, é concebida no espaço metropolitano moderno e sua amplitude influencia a esfera política, econômica e cultural, de modo que essa fragmentação territorial é uma característica do mundo capitalista contemporâneo. O legado evidenciado pela desterritorialização foi corroborado por Octavio Ianni.

Assim se desenvolve o novo e surpreendente processo de desterritorialização, uma característica essencial da sociedade global em formação. Formam-se estruturas de poder econômico, político, social e cultural internacionais, mundiais, ou globais descentradas, sem qualquer localização nítida neste ou naquele lugar, região ou nação. Estão presentes em muitos lugares, nações, continentes, parecendo flutuar por sobre Estados e fronteiras, moedas e línguas, grupos e classes, movimentos sociais e partidos políticos. (IANNI, 2011, p.95)

Neste contexto de desterritorialização é que as Metrópoles se edificam e são elaboradas conforme a ideologia prevalente da nova ordem mundial.

2.4 URBANIZAÇÃO E CAOS NAS CIDADES

As cidades no século XXI, em uma análise holística constatam-se a inexistência de ordenamento e suas diversas implicações. A falta de políticas públicas que buscassem atender a população desprovida de postos de saúde básico, escolas, disponibilidade de água tratada para todos cidadãos, inexistência de universalização ao tratamento de esgotos e, além disso, outro fator agravante, propiciado pelo excesso de descarte de materiais não retornáveis por parte das empresas capitalistas, é o destino correto e devido dos resíduos sólidos. Sobre essa inércia estatal em não positivar Políticas direcionadas ao urbanismo Paul Singer elucidou nestes termos:

Admite-se que, na medida em que aumenta a densidade de ocupação humana e econômica do espaço urbano, as autoridades públicas locais são solicitadas a inverter somas crescentes na ampliação dos serviços urbanos, recorrendo a soluções cada vez mais caras: trens subterrâneos, vias elevadas, tratamento de esgotos, desvio de correntes d'água de distâncias cada vez maiores etc. Como os fundos governamentais para tais empreendimentos provêm dos tributos, seria de se esperar que as empresas participassem, na proporção do seu poderio econômico. (SINGER 1973, p.36)

Goiânia foi envolta por este processo de crescimento acelerado e sem o planejamento necessário para atender seus moradores. Não é conveniente que se deixe de enfatizar que a forma de estruturação das cidades em sua Gênese colaborou para esta entropia urbana. Na cidade de Goiânia os fazendeiros foram os grandes fomentadores, já que obteriam lucros e foram até doadores de terras para a construção da nova capital (MORAES, 2003).

A desestruturação urbana é notória quando se visualiza o quantitativo de população em seus 5.565(cinco mil quinhentos e sessenta e cinco municípios), de acordo com o IBGE (2007) 50% da população vivem em 253 apenas municípios.

Constata-se que há desigualdade no que se refere à ocupação espacial no Brasil. Aproximadamente 80 (oitenta) municípios são responsáveis por 38% (trinta e oito) da concentração populacional. Esses fatores demográficos, por si só são de importante impacto no quesito urbanização ordenada.

QUADRO 6. Concentração populacional nos municípios brasileiros.

Porte dos municípios	Total de municípios	Total de habitantes	% da população brasileira	% acumulado
Até 20.000 Habitantes	4.002	33.482.144	18,21	18,21
Mais de 20.000 até 50.000 habitantes	996	30.011.331	16,32	34,53
Mais de 50.000 até 100.000 habitantes	313	21.826.290	11,87	46,40
Mais de 100.000 até 300.000 habitantes	174	28.649.927	15,58	61,98
Mais de 300.000 até 1 milhão de habitantes	65	31.453.168	17,10	79,08
Mais de 1 milhão de habitantes	14	38.465.981	20,92	100,00

Fonte: IBGE, PNAD 2007.

O caos urbano tem raiz histórica fatores como a monocultura, a qual era refém dos ciclos vigentes e que expurgou os sertanejos do campo e não os abrigou na cidade com o devido acesso a emprego e moradia digna, sendo razoável a entendimento de que “a tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre.” (MARICATO, 2001). A Herança colonial persiste nos dias atuais, de forma extenuante nas relações humanas e influenciam consideravelmente no convívio social urbano. José Murilo de Carvalho sintetiza lucidamente esta ocorrência histórica.

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo País herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou em Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas. (CARVALHO, 2002, p.41)

Desta leitura é perceptível o advento de uma urbanização acelerada, em que se verifica a falta de ordenação do solo no quesito ocupação com presença estatal de

maneira que o Estado se faça presente, e até a explosão demográfica em algumas cidades. A moderna falta de homeostase no tecido urbano foi enfatizada por Manuel Castells:

A problemática atual da urbanização gira em torno de quatro dados fundamentais e de uma questão extremamente delicada: 1)A aceleração do ritmo da urbanização no contexto mundial; 2)A concentração desse crescimento urbano nas regiões ditas subdesenvolvidas, sem correspondência com o crescimento econômico que acompanhou a primeira urbanização nos países capitalistas industrializados; 3)O aparecimento de novas formas urbanas e, em particular, de grandes metrópoles; 4)A relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social provenientes do modo de produção capitalista e que tendem a ultrapassá-lo. (CASTELLS,1983,p,46)

A inexistência de perenidade no planejamento urbano colaborou para o surgimento da hiperurbanização a qual ocasionou “grandes contrastes espaciais e sociais nas cidades, refletidos em três zonas de organização nos centros urbanos: integração, vulnerabilidade e exclusão.” (NELSON; JUNIOR, 2012). A hiperurbanização é segregadora, pois, obstaculiza o desenvolvimento da cidade já que drena recursos públicos oriundos de tributos para atender, criar e organizar serviços necessários e indispensáveis a grande concentrações populacionais(CASTELLS, 1973).

A hiperurbanização, contudo, não é exclusividade dos países periféricos, os ditos países centrais são colididos com essa ruína urbanística, já que a urbanização pujante, o crescimento sem plano e sem afeições sociais nunca foi exclusividade dos países periféricos, Paul Singer, comungou desta propositiva com o seguinte labor:

É preciso notar que a tendência à superconcentração urbana, entendida como concentração de atividades e de população em uma ou poucas unidades, em detrimento do resto da rede urbana, acima dos requisitos da tecnologia, é uma contradição que o capitalismo apresenta em países desenvolvidos (Inglaterra, França, Itália) tanto quanto em países desenvolvidos. (SINGER, 1973, p.74)

Esse processo de construção sócio urbano tem oportunizado a espoliação urbana (KOWARICK, 1993) o surgimento de várias favelas nas grandes cidades brasileiras, já que é compatível com o sistema capitalista, o qual fragmentou as cidades colocando-a como queijo suíço à venda, e sem contiguidade. O pior cenário deste banquete é que somente a elite urbana, composto por empresários do ramo imobiliário, grandes incorporadoras e os próprios bancos ficam com a proporção mais rendosa. A participação dos pobres e favelados é problema da Polícia (MARICATO, 1997) se “ocuparem” áreas urbanas não utilizadas com o devido fim social.

O descaso com as consequências do hiperurbanismo, como a falta de moradia para as famílias desassistidas pelo Estado e sua pseudo solução foi verificada de maneira violenta e trágica em Goiânia no Caso do Parque Oeste Industrial em que o Estado brutalmente expurgou famílias do convívio social (Figura 2). Não houve prevalência da propriedade cumpridora do dever social (PASQUALETO, 2009), os proprietários não construíram uma casa, nenhuma atividade empresarial que visasse à fomentar a economia local, possibilitando a geração de empregos. Fato agravante foi à inadimplência tributária de 1993 a 2001 do IPTU, pois pagar tributos é uma questão de cidadania também. O Estado não ousou em dar uma solução pacífica a esta problemática Urbana-Social.

FIGURA 2. Parque Oeste Industrial.



Fonte: NARDINI, 2006

Pelo contrário, houve dispêndio financeiro por parte da sociedade, pois, financiou-se a desastrosa reintegração de posse efetivada pela Polícia Militar Goiana. Outro ônus arcado pela sociedade foi à construção do Conjunto Popular Real Conquista, no qual a população foi lá alojada, sem sequer haver asfaltamento, escolas, água e esgoto tratados. A pergunta que não pode deixar de ser refletida é: Quem foi o grande beneficiado desta famigerada ação estatal? A sociedade, não. Os moradores, em

hipótese alguma. Já os fomentadores da Mais-Valia Urbana ganharam, pois, não se pagava tributo e a reintegração foi à custa das arcas estaduais e por fim, após este fato o terreno obteve expressiva valorização imobiliária. A análise mais cruel desta ocorrência social é que neste espaço, ainda, prevalece à especulação naquele espaço e não houve devida utilização para fins sociais, quase uma década após o fatídico episódio. (Figura 3 e 4)

FIGURA 3 e 4. Parque Oeste industrial 09 anos após a reintegração de posse.



FONTE: Tirada pelo próprio autor em 08/01/2014

A inexistência de políticas públicas em função da inoperância estatal em arregimentar o uso da propriedade privada, foi elucidada por Celso Santos Carvalho.

Apesar de ser possível constatar alguns avanços em relação à política para favelas, é preciso reconhecer que o número de ações de transferência de favelas de áreas urbanas valorizadas para fora das cidades, nos países não desenvolvidos, ainda é bem maior do que a consolidação desses núcleos em espaços centrais ou relativamente centrais. Predomina a nosso ver, (estamos nos baseando aqui em observação empírica e informações interpessoais), uma ação de “limpeza social” que está relacionada à valorização urbana. (CARVALHO, 2010, p. 13)

Ações do Estado no sentido de propiciar vão além de políticas públicas inoperantes ou inexistentes, encontram pré-existência histórica. O propício ambiente urbano é palco de ação e estabelecimento da vontade da elite nacional, pois “o núcleo

urbano ou urbanizante é sempre centrífugo para as classes dominantes: ninguém de posses ou fortuna mora nas vilas ou cidades do interior.” (VIANA, 1999, p.140).

As metrópoles e megalópoles são núcleos do capital especulativo na contemporaneidade em que se evidencia os valores da exploração e da mais valia espacial, pois há a mercantilização do espaço urbano, na qual questões básicas como moradia, acessibilidade e espaços públicos são colocados em segundo plano em prol do capital especulativo.

No modo de produção capitalista, a relação social fundamental é o capital, é a relação de exploração. A partir de um momento em que uma esfera particular de produção é organizada dentro destas relações de exploração, o motor objetivo de seu desdobramento passa a ser a acumulação. Ao mesmo tempo o maior objetivo dos agentes organizadores da produção (passa a ser) a ganância. A produção de valores de uso se converte e produção de mais valia. Esta, como consequência, subordinada ao ciclo de reprodução do capital, ciclo de auto acrescentamento de valor. (TOPALOV, 1979, p.81)

É clarividente a necessidade de se repensar e efetivar mecanismos possibilitadores de forma a tornar o espaço urbano uma espacialidade em que não haja preponderância do Capital Especulativo.

CAPÍTULO III

3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO URBANO

O Direito brasileiro e a própria sociedade tem se postado evolutivamente para que a propriedade se torne ornamentada com fins sociais. A organização histórica e econômica da propriedade, principalmente agrária, esculpida no individualismo europeu é incompatível para um País extremamente concentrador de riquezas. Além de pernicioso é um entrave ao desenvolvimento do País, pois a riqueza não é dividida. Essa impossibilidade de crescimento, já fora refletida filosoficamente por Voltaire (1764 p. 433) para quem na Europa “o comércio só floresceu, as artes só tiveram prestígio, as cidades só cresceram e se embelezaram, quando os servos da coroa e da igreja tiveram propriedade das terras”.

Pode se argumentar a diversidade geográfica, histórica, social e cultural europeia em relação à brasileira o que não permitiria a comparação. Por certo não é uma inverdade, ocorre que, como se verá adiante em dados amostrais o desenvolvimento brasileiro da década presente ao que parece está intrinsecamente relacionado à desconcentração de riqueza, inclusive a agrária. Não se está a afirmar que o Brasil é um país notório por resolver seus problemas de desconcentração de riqueza ou da inexistência destes. Também da mesma forma não é possível ignorar esse fato evolutivo, ainda que pífio.

Partindo dessa premissa serão analisadas as constituições brasileiras e seu enfoque no contexto social urbano tendo por primazia os aspectos frisados pela Constituição Federal de 1988, sem ser esquecido o magistério de Milton Santos:

A questão do território não é exclusivamente uma questão de geografia eleitoral ou de partilha de impostos, como boa parte da classe política teima em ver. Base da vida material que transcende a nação mais cujo uso em última instância, é regulado pelo Estado, o território é hoje marcado pelo fato de que não há mais espaços vazios, sendo todo ele ocupado por dados atuais do mundo já concreto ou do mundo das intenções. (SANTOS, 1986 p. 21)

A função social da propriedade está ligada a fatos históricos, em um país como o Brasil que estruturou sua economia na grande propriedade latifundiária, mão de obra escrava e na monocultura é impossível que culturalmente se estabeleça a propriedade social movido por motivos Estadistas. É imperativo a intervenção do poder estatal para

efetivar-se a sociabilização da propriedade. A cultura nacional enraizada na oposição de propriedade comum. Acerca do culturalismo brasileiro e sua raiz histórica de propriedade unipessoal, Caio Prado Júnior elaborou a afirmação de que

A grande propriedade será acompanhada no Brasil pela Monocultura. Não eram passados 30 anos do início da ocupação efetiva do Brasil e do estabelecimento da agricultura, e já a escravidão dos índios se generalizava e instituirá firmemente em toda parte, todos mantiveram firmemente em princípio a escravidão dos índios, que somente será abolida inteiramente em meados do século XVIII. (JÚNIOR,1961, p.35)

A priori poderia parecer um contrassenso, já que o Brasil foi colonizado pelos Católicos portugueses, portanto, seguidores da Bíblia e de seus ensinamentos. Inclusive o sacro ensino da vida em comunidade de não haver propriedade individual absoluta e, sim, comum, como ocorreu na época dos Apóstolos. (Atos dos Apóstolos Capítulos 2,4 e 5). Ocorre que os anseios mercantis ávidos por metais preciosos e novas conquistas territoriais, falaram mais altos que o espírito cristão dos Colonizadores (CAPARROZ,2012).

O Brasil, invadido brutalmente pelos portugueses em 1500, só instalou a propriedade social, ainda que de maneira tímida, somente 400 anos após a citada data, como é verificável pelas Constituições brasileiras. A sociedade colonialista brasileira era estribada no binômio propriedade e possibilidade de usufruir direitos, daí prevalecer à busca pela terra, pois “numa sociedade em que só os proprietários tinham cidadania ativa, era óbvio que o direito de propriedade fosse levado a direito fundamental” (BOBBIO,1992, p.75).

No século XVIII o estado brasileiro foi fortemente influenciado pelos ideais esculpidos no texto de *Bill of Rights* de Virgínia (§ 1º)¹, EUA, datado 12 de Junho de 1776 e também pelo texto da Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão (art. 2º)², de 1789 como decorrência da Revolução Francesa. Estes *Codex* apresentam a propriedade, juntamente com a liberdade e a segurança, como direitos de toda pessoa, ou em uma leitura jusnaturalista como “os direitos naturais e imprescritíveis ao homem”. Quando da elaboração destes documentos não se pontuou a relativização da

¹ Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança.

² A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.

propriedade, de modo a dar-lhe conotação social. Insta reforçar a recalcitrância entre o direito posto e real efetivação da norma e prol da comunidade.

A propriedade urbana, se não ornamentada com o objetivo social é sério estorvo ao crescimento equânime da cidade e potencializa as desigualdades sociais. E por fim fomenta a especulação imobiliária, a qual é sofrida por todos os populares locais. Os pobres são excluídos das melhores localizações e até condições mínimas que garantam a subsistência da pessoa humana. A classe média é acometida pela desmazela urbana por falta de acessibilidade, trânsito caótico, alugueres caros, e ainda, tem o ônus de carrear os cofres públicos com maior proporção de sua renda, sem o justo retorno. E a elite, se ocupa com o *lobby* junto à classe dirigente e com os ganhos da especulação e os benefícios da cidade com a paisagem domesticada.

Ações especulativas do mercado imobiliário podem resultar em sérias distorções na valorização do solo e, portanto, precisam ser levadas em conta em uma análise das políticas urbanas. Uma forma de conter, ou pelo menos atenuar, as distorções trazidas pelo mercado imobiliário é criar leis que regulamentem a ocupação das áreas municipais e planos diretores que reduzem o poder de barganha e o arbítrio de autoridades. É preciso evitar a pressão dos *lobbies* do setor, que procuram obter a todo custo a autorização para ocupar áreas restritas principalmente de preservação, parques e áreas verdes. (SCARLATO e PONTIN,1999, p.58)

O relativismo da propriedade foi tratada por Norberto Bobbio ao propugnar que “os direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, com a propriedade na concepção “*sacre et inviolable*” (BOBBIO,1992), consagrada no artigo 17 da Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão de 1789, herança da Revolução Francesa, e que foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas”. Em função desta leitura de não caracterizar a propriedade como absoluta em meados do século XX as proclamações da sociedade impuseram o estabelecimento do Estado social em detrimento do Estado Liberal.

3.1 HISTORICIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

O Constitucionalismo tem como proposição principal esculpir em um texto único e maior os princípios básico de um Estado- Nação. Sendo que sua idealização é relativamente recente e iniciou-se nos Estados Unidos da América em 1787 com a elaboração de textos escritos e rígidos, logo em seguida a independência das 13(treze)

colônias. Houve influência europeia mais precisamente da França (1791). Contudo, a gênese constitucional foi influenciada por ideias liberais não abarcando a ideia social, fatos inseridos somente no século XIX. A elaboração do constitucionalismo é “parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado, enquanto comunidade e enquanto poder”. (MIRANDA,1990, p.138)

Conceitualmente o Constitucionalismo é o “movimento político, jurídico e ideológico que concebeu ou aperfeiçoou a ideia de estruturação racional do Estado e de limitação do exercício de seu poder, concretizada pela elaboração de um documento destinado a representar sua lei fundamental e suprema”. (PAULO, 2009.p.1) A formalização sistemática da constituição tem com plano a valorização da liberdade formal (*laissezfaire*) e o individualismo, pressupostos indissociáveis do sistema capitalista.

A propriedade com objetivo social é decorrente de novas abordagens sociais e jurídicas, não sendo característica da sociedade brasileira e tampouco das normas vigentes. A ideia de socializar a propriedade, no caso brasileiro, somente se deu no início do século passado. A contraposição à propriedade social se deu em face de formação histórica e jurídica ter-se embasado no sistema liberal que viveu no século XIX, o qual visualizava a propriedade privada como de caráter absoluto, desta forma indizível qualquer ideal que vislumbrasse a propriedade em prol do social.

Somente com a constituição mexicana de 1917, a qual serviu de paradigma para o estado social, outros países iniciaram, pelo menos sob o ponto de vista retórico, a socialização por vias Constitucionais da propriedade privada. Essa socialização não deve ser confundida com a proposta pelos estados socialista, os quais vislumbravam este fato via estatização do bem privado. Para Miguel Reale o Estado Social

Compreendem dois estudos diversos um sobre elementos sociais, econômico, culturais, etc., que condicionam a formação de um poder mais alto no seio das comunidades que possuem base nacional ou tendem a possuí-la; outro sobre condições de viabilidade do poder constituído em razão dos fatores apontados, e, em geral, sobre a própria concordância da ideia de soberania com as condições atuais da convivência humana. (REALE,2000, p.132)

Para Eros Roberto Grau a necessidade de a propriedade ser maximizada dando-lhe contornos sociais não tem por objeto sua extinção, antes objetiva integração social.

“Observe-se, ademais, que, na ordem constitucional, o princípio da função social não é contraposto ao direito de propriedade. Pelo contrário, ali se

promove a integração entre ambos; deve, um ao outro, compatibilizar-se; dependendo da intensidade dessa compatibilização surgirá, com relação a esta ou aquela forma de propriedade, o conceito de propriedade-função social”. (GRAU,1997, p.65)

Goiânia, embora tivesse sido implantada em 1933, não observou o preconizado na Constituição de 1934, a qual se caracterizou por ser a primeira Carta Magna brasileira a conhecer a propriedade como obrigatoriedade de cumprir a função social. Poder-se-ia argumentar que a primeira cidade brasileira planejada do Século XX, não ousou em dar cunho social a propriedade por lapso temporal. Ora, as normas pertinentes à ocupação do solo urbano e seu uso fim foram emanadas somente no período pós 34, contudo, no aspecto nacional foi uma benfeitoria mais no campo das ideias do que na prática.

A primeira Constituição brasileira do século XX(1934) foi um marco para a ordem jurídica nacional, haja vista ter rompido com normas sociológicas vigentes no século XIX, período em que o patrimonialismo e o coronelismo imperavam no Brasil “não há como ignorar o coronelismo como a forma de exercício do poder que melhor retrata as relações políticas e sociais de nossa sociedade, sobretudo no campo”.(NETO,2007,p.5) A positivação por si só de garantias sociais não desconstruiu aqueles valores não republicanos, contudo é um marco já que ousou em propor uma visão mais social em um mundo no qual as hostes capitalistas começavam a demonstrar seu poderio via Estados Unidos da América, a respeito dessa leitura novel da ordem social Vicente Paulo arrazoou nos seguintes dizeres:

A constituição de 1934, decorrente do rompimento da ordem jurídica ocasionado pela revolução de 1930, a qual pôs fim à era dos coronéis, a denominada Primeira República, costuma ser apontada pela doutrina como a primeira a preocupar-se em enumerar direitos fundamentais sociais, ditos direitos de segunda geração ou dimensão. Esses direitos, quase todos traduzidos em normas constitucionais programáticas, tiveram como inspiração a Constituição de Weimar, da Alemanha de 1919. Com isso, a Constituição de 1934 é apontada como marco na transição de um regime de democracia liberal, de cunho individualista, para a democracia social, preocupada em assegurar, não apenas uma igualdade formal, mas também a igualdade material entre os indivíduos. (VICENTE PAULO, 2009, p.27)

De qualquer maneira o ideal social foi estabelecido nas constituições sucessoras (1946/1967/69 e 1988). Ocorre que em análise aos textos constitucionais citados, principalmente a carta magna de 1934 a função social era denotada com o objetivo e fim diverso do atual. Nem poderia ser semelhante, o escopo deste trabalho é a função social da propriedade urbana e naquele contexto o meio urbano, ainda era exíguo.

A preponderância urbana ocorreu somente na década de 70 quando a população urbana sobrepujou a população rural. Outro dado relevante é o curto período de vigência da magna carta de 1934, de três (03) anos impossibilitando assim a efetivação de sua formatação social. Digno de ênfase eram as relações civilistas, no plano infraconstitucional, as quais se embasavam no vestuto Código Civil de 1916 e foi “elaborado fundamentado nos princípios do Estado Moderno, com entendimento da propriedade individualista”. (MELLO, 2010, p.47)

A constituição de 1937 diversamente do preconizado na carta 1934 não ousou tratar da propriedade com cunho social, vejamos o que estabelecia seu artigo 122, e por fim o item nº 14 o qual tratou da desapropriação, entretanto sem o contorno social:

Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes (...)

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; (...).

Operou-se em 1937 Constituição denominada de outorgada em função de sua edição unilateral e ditatorial pelo Presidente da República. Referenciada pela doutrina como “Constituição Polaca” em comparação a Constituição polonesa de 1935 sua matriz inspiradora. Inoperável, portanto uma visão social da propriedade. Com relação à forma com que vigeu a sinonímica a carta polonesa, o constitucionalista José Afonso da Silva (2007, p.41) elaborou a seguinte dissertação explicativa:

A Carta de 1937 não teve, porém aplicação regular. Muito de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.

A carta constitucional seguinte, de 1946, teve a audácia de inserir em seu corpo normativo a imperatividade de a propriedade observar o fim social. Tanto é esta valia que esta constituição é “reconhecida como uma das melhores constituições da República brasileira”.(CARVALHO,2007,p.180) O descumprimento por parte do proprietário acarretaria em desapropriação, contudo, tal invasão ao patrimônio do particular se daria com prévia e justa indenização A observância social tem fulcro no art. 146 § 16:

” É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, **ou por interesse social** (grifamos),

mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. (CONSTITUICAO FEDERAL 1946)

Houve edição da lei nº. 4132/62 que veio dar execução ao determinado no artigo 147 que condicionou o uso da propriedade ao bem estar social e serviu de parâmetro para a desapropriação. Evidenciado o parâmetro social, a Constituição de 1946 é tida como uma das melhores por requerer de maneira enfática a observância do fim social.

A carta constitucional de 1967, a despeito de ter sido elaborada no auge da ditadura militar, representa um marco para a propriedade situada na área urbana. Essa disposição constitucional sobre essa temática se explica em face da crescente população urbana que aumentava de maneira considerável e ultrapassaria a população rural na década vindoura (1970).

O marco histórico advindo dessa Constituição foi à lei dela oriunda, ou seja, a lei 6.766/79 na qual “dispõe sobre as regras para o parcelamento do solo urbano em nível federal, não sendo vedada, contudo, sua utilização em nível estadual e municipal”. Essa lei no contexto citadino inovou, pois propôs condições urbanísticas básicas para realização de um loteamento em ambiente urbano.

Embora no plano normativo houvesse “políticas públicas” para atender o crescimento anômalo das cidades, no plano factual os Militares propunham um planejamento urbano que viesse atender a elite e não a recém-chegada leva de imigrantes que tinha sido enxotados do campo, José Roberto Bassul dissertou sobre esse plano urbano com os seguintes argumentos:

Nesse período, o planejamento de viés tecnocrático passa a instrumentalizar a política de desenvolvimento urbano, subordinada às exigências da racionalidade econômica, por meio das quais a distribuição dos equipamentos e serviços é frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos (BASSUL,2004, p22)

Neste diapasão percebe-se a o labor político e retórico em resolver os problemas urbanos nas mais diversas constituições brasileiras, entretanto esse empenho não se materializou em políticas públicas as quais viessem se ocupar com a real problemática urbana visando à solução das aglomerações urbanas. A constituição de 1988 desponta neste aspecto por alguns fatores e iremos analisá-los.

A constituição cidadã (1988) representou um rompimento com a ordem sociologia e jurídica vigente no século XIX, até porque urgiam movimentos sociais que

clamavam “pela reforma urbana, que culminaram com a proposta de iniciativa popular pela inclusão do capítulo da Política Urbana” (BERNARDI,2006, p.45).O novo paradigma proposto era o de que não bastava um Estado social, contudo, um poder governamental em que houvesse empoderamento dos cidadãos, está a surgir o Estado democrático de Direito, no qual se manteria o quinhão social e com a participação direta ou indireta, desde que efetiva do cidadão contribuinte. O constitucionalista José Afonso da Silva traçou este paralelo.

O Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza *Estado democrático*. Este se funda no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure... Na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não seu completo desenvolvimento. (SILVA,2012, p.117)

As constituições modernas emergiram em circunstâncias peculiares, a brasileira é um materialização deste fato, tais como a urbanização, basta enfatizar-se que a Constituição de 1967, embora já houvesse Brasília e as primeiras respostas à marcha para o Oeste, o Brasil, ainda era um País Rural. O constitucionalista Celso Ribeiro Bastos enfatiza reforça a evolução das Constituições.

As Constituições modernas falam em função social da propriedade com isso querendo significar que o direito só existe na medida em que esteja a desempenhar uma função. Houve, portanto, o que se pode chamar de relativização de direitos que os condiciona a um uso normal e não abusivo. Mas maiores alterações ocorreram. No início, já vimos os direitos individuais existiam para proteger o indivíduo contra o Estado. Atualmente, já se aceita a proteção do indivíduo contra outros indivíduos ou grupo de indivíduos. (BASTOS,2010, p.81)

O direito de possuir a propriedade, inclusive urbana, não foi abolido nem retirado das relações sociais com o advento da Constituição Federal de 1988, fato o é a positivação no artigo 5º ,inciso XXII(“garantido o direito de propriedade”) entretanto, a não observância da cláusula social poderá tipificar uma lesão ao direito fundamental assegurado de acesso à propriedade , pois, “a propriedade não é garantia em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais” (COMPARATTO,2009).

Entre estes valores fundamentais valores pode-se realçar o direito à moradia, a saúde, a mobilidade urbana, educação, os quais estão umbilicalmente relacionados à propriedade finalisticamente social. A qual por sua vez é cláusula pétrea da Constituição e reforça o artigo 5º, inciso, XXIII ao determinar que “a propriedade atenderá a sua

função social.” Nada mais do que razoável, pois, a própria sociedade, estabelecida, constitui fator preponderante para a validação da propriedade.

3.2 ESTATUTO DA CIDADE E O MEIO URBANO

A Carta Constitucional de 1988 promulgada em 05 de outubro do mesmo ano e simbolizou o rompimento com a ordem ditatorial Militar que vigeu no País por 21 anos (1964-1985). Como é notório esse regime ditatorial implantou mais malefícios do que benefícios, para o ambiente urbano nacional, tanto assim que a “Confederação Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB aprova e divulga um documento que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade” (MARICATO,2001, p.98)

A Constituição nomeada de “cidadã” visou à remissão com a sociedade em relação às atrocidades ocorridas por duas décadas no Brasil. Essa tese é defendida por Vicente Paulo (2009, p. 30):

Pode-se, em uma grande síntese, afirmar que a Constituição de 1988 pretendeu dar ao Brasil a feição de uma social-democracia, de criar um verdadeiro Estado Democrático-Social de Direito, com a previsão de uma imensa quantidade de obrigações para o Estado, traduzidas em prestações positivas, passíveis, em tese, de serem exigidas pela população em geral, muitas como verdadeiros direitos subjetivos. Essa a razão da Carta de 1988 ter recebido o epíteto de “Constituição Cidadã”.

Inadmissível, portanto, uma Constituição a qual é nominada de cidadã e que ignorasse as mazelas urbanas de um país de dimensão continental e havia ultrapassado a população urbana há quase 20 anos. Graficamente é verificável a ascensão populacional urbana sobre a rural:

QUADRO 7-Média de incrementação populacional 1960/2000.

TAXA MÉDIA DE INCREMENTAÇÃO ANUAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA 1960/2000.											
1960/1970			1970/1980			1980/1990			1990/2000		
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2,9	5,2	0,6	2,5	4,4	0,6	1,9	3,0	-0,6	1,63	2,53	-1,17

Fonte: IBGE

É verificável que as cidades tiveram incrementação superior a zona rural, sendo que está a partir da década de 80, por conta da imigração, obteve números negativos, não podendo se falar em incremento, mas sim em fuga do campo. O legislador Constitucional constatou esse fato e normatizou por intermédio dos artigos 182 e 183 a política de desenvolvimento urbano, a qual ficaria a cargo da municipalidade.

Estabelece o art. 182:

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

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana.

§2ª A propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor. (Grifamos)

§3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º 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:

I. Parcelamento ou edificação compulsórios;

II. Imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo no tempo;

III. 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.

A propositura no corpo constitucional não era o início da(s) solução (ões) aos problemas comuns aos cidadãos, mas apenas o discurso inicial da resolução das entropias urbanas. O Supremo Tribunal Federal entendeu não ser automática a aplicação dos termos da Política urbana, antes seria necessária uma lei específica que propiciasse execução a esta Política. Para Grazia os artigos que tratam da política urbana

Seriam autoaplicáveis, segundo o entendimento de alguns juristas mais progressistas. No entanto, não foi o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos setores conservadores, que formaram uma articulação chamada de “Centrão”, no congresso, na ocasião dos debates na Constituinte. Esses setores aceitaram o princípio da função social da propriedade e da cidade, mas o atrelaram a uma Lei Federal e ao Plano Diretor, contrariando desta forma, as aspirações depositadas pela sociedade civil quando da apresentação da Emenda Popular pela Reforma Urbana. (GRAZIA,2003, p.59)

O Projeto de lei, que culminou no Estatuto da cidade, foi proposto pelo Senador Pompeu de Souza, o qual veio a óbito e sequer viu o seu projeto elaborado em 1991 a se tornar lei, fato consumado somente 10(dez) anos depois, em 2001. Essa letargia legislativa se deu por conta da articulação de uma elite contrária a regulação fundiária urbana, José Roberto Bassul enfatiza a contrariedade da classe dominante.

Numa atitude de defesa do velho perfil privatista e patrimonialista do Código Civil, nesse ponto assemelhado à da TFP, o estatuto da cidade foi igualmente repudiado pelos empresários da Construção Civil e do mercado imobiliário que participavam do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza, em 1992. (BASSUL,2004, p.94)

Aquela ideia e ação contrária da classe dominante não era algo circunstanciado ao fato de vislumbrar-se a socialização da propriedade urbana, antes remontam ao patrimonialismo e ao interesse de grupos financeiros essa tese é endossada por Ermínia Maricato:

As reformas urbanas, o controle sobre a propriedade e o uso do solo subordinaram a propriedade imobiliária ao circuito financeiro nos países do Primeiro Mundo. Essa regulamentação e a extensão da infraestrutura urbana é que garantiram a extensão do direito à moradia e do direito à cidade. No Brasil e nos demais países da América Latina o patrimonialismo continua a marcar as relações de poder político e continua resistindo à reforma agrária e urbana. (MARICATO,2001, p.84)

Conquanto uma elite que correspondesse à minoria da população se opusesse a positivação do Estatuto da Cidade, não obtiveram êxito no sentido de inviabilizar sua implantação. Essa resistência teve o aparato de instituições como a sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), a qual afirmou ser “contra a Reforma Urbana e socialista e confiscatória que sejam as proposituras esquerdistas de reforma urbana” (BASSUL,2001, p.100). A ideia defendida pela TFP era a de que caberia ao plano diretor, portanto lei municipal, delinear os casos de subutilização para efeito de cumprir-se a função social da propriedade. Embora disponibilizasse de todo aparato político e institucional, o máximo que conseguiram os componentes da elite dirigente foi retardar os efeitos no mundo jurídico e fático, do Estatuto da Cidade.

É inegável o cunho reformador do Estatuto da cidade, lei nº 10.257/2001, o qual além de propor novas dimensões e abordagem à problemática urbana teve por razão regulamentar o capítulo inserido na Constituição Federal do Brasil de 1988 pertinente a política urbana. O Estatuto estabelece as regras serem observadas por todas as cidades

com mais de 20.000(vinte mil) habitantes, inseridas em região metropolitana e turísticas, entretanto, outros municípios podem englobar estas propostas sem que estejam enquadradas nesses requisitos, bastando apenas estarem conectadas a ideia de propiciar uma cidade moderna, social e economicamente estabelecida. A garantia da cidade em que a propriedade observa o preceito social e os demais direitos constitucionais, foi assim propugnada por Juliane Altmann Berwig:

O dever de garantia das funções sociais da cidade se compromete, ainda, em proporcionar o acesso a todos os cidadãos às condições básicas de vida, conforme estabelece o art. 5º, *caput*, da CF/88, os direitos individuais e coletivos aos cidadãos: direito à vida, à segurança, à igualdade, à liberdade, e propriedade. E, no art. 6º da CF/88, os direitos sociais, estes sendo: à educação, à saúde, o trabalho, à moradia, o lazer, à segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e da infância e assistência aos desamparados. Assegurado no art. 7º da CF/88, os direitos dos trabalhadores, e, no art. 225 da CF/88, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Grifamos) (BERWIG,2011, p.226)

Na operacionalidade do Estatuto da cidade Otilie Macedo Pinheiro arrazoa com o devido magistério:

O Estatuto estabelece as novas regras, oferece os instrumentos para organizar a cidade e tem como fundamentos:

- Direito à Cidade e à cidadania;
- Atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- Gestão democrática;
- Reconhecimento da cidade informal;

Contudo, para que os objetivos da política urbana sejam alcançados, foram estabelecidas 16 diretrizes gerais, como:

- expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade do Município e do território sob sua área de influência;
- adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano;
- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- ampliação do acesso à terra urbana adequada para a produção de habitação de interesse social para as populações de baixa renda;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupada por população de baixa renda;
- simplificação da legislação urbanística municipal;
- tratamento igual para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.(PINHEIRO,2010,p.62)

O Estatuto da Cidade é a expectativa de mudança no palco urbano, pois revitaliza a ação do poder público municipal local, com eficientes e poderosas instrumentalidades, as quais aplicadas de maneira esmerada e responsável possibilitam minorar-se ou se solucionar os graves problemas e entraves das cidades do País. (OLIVEIRA, 2001). O Estatuto da Cidade incidentalmente objetiva socializar a

propriedade urbana e “corrigir” as distorções distributivas agrárias que acometem o Brasil desde o período agrário em que o acesso à terra produtiva era precário aos camponeses.

O Brasil é um dos países em que o acesso à propriedade da terra é difícil para quem mais necessita dela para produzir e os tributos que incidem sobre tudo o que se faz e o que se consome são os mais pesados em todo o mundo. Só perde para países ricos, como a Suécia, a Inglaterra ou a França...As disparidades são, então, enormes, e o fosso entre as classes abastadas e as mais necessitadas só aumenta. (NETO,2007, p.3)

Quando do advento do Estatuto da Cidade, ainda, o Código Civil de 1916 estava em plena vigência e com isto o “conceito de direito absoluto sobre a propriedade foi contemplado pelo nosso código civil de 1916.” (MELLO, 2010, p.48). O código civil de 2002, entretanto, realçou o aspecto social e possibilitou a parametrização de norma referente à propriedade e norma referente propriedade urbana. Carlos Roberto Gonçalves elucidou este nova conformação social.

O exercício do direito de propriedade tem tido seu perfil modificado principalmente nas zonas mais densas, que são urbanas. As modificações nesse campo visam tornar possível a coexistência de um sem-número de proprietários em áreas relativamente pouco extensas, e, mais acomodar o exercício de seus respectivos direitos à ideia da função que devem exercer. (GONÇALVES,2013, p23)

O caráter absoluto do código civil de 1916 estava batente em seu artigo um seu artigo 527, o qual dispunha que “Art. 527 O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário”. O estatuto da cidade tornou efetivo juntamente com o código civil de 2002 um novo paradigma para a estruturação das cidades. A proeminência do estatuto da cidade como balizador de direito urbanístico o alçou a *status* de norma geral em política urbana, devendo inclusive servir de parâmetro para todas as municipalidades.

As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas na lei. (ROLNIK,2005, p.31)

O Estatuto da Cidade adveio em função de lutas sociais, parlamentares comprometidos com causas sociais e tem como característica principal o empoderamento da comunidade local de modo a torná-la partícipe nos aspectos morfológicos e sociológicos do urbanismo. Prova o é, quando de intervenções públicas

causadoras de impacto considerável, a comunidade deverá ser consultada. A ação do município com a consonância dos cidadãos decorre da proposta de gestão democrática da cidade.

Ocorre que, no aspecto propositivo há prevalência no Estatuto de artigos propiciadores de uma cidade na qual todos teriam condições mínimas de sobrevivência. A realidade, entretanto, não é concatenada com a normatividade. Percebe-se essa discrepância pelo fato de que o objeto desta monografia-IPTU Progressivo-não foi sequer implantado em todas as capitais, servindo de piloto para os municípios que compõem a região metropolitana. Ora, fato como este inflama a problemática de um direito assegurado pela Constituição (art. 6º, CF), a saber, a Moradia, já que os possuidores do terreno urbano não são titulares do direito de propriedade, vez que o Estado-Município se recusa em reconhecer e regular essas moradias. A mesma municipalidade opaca sua desídia quando da cobrança dos tributos destes cidadãos.

No Brasil, cerca de 40% das famílias urbanas não têm a propriedade ou qualquer documento legal de reconhecimento da posse dos terrenos onde moram. Esta situação é fruto de uma urbanização acelerada, desordenada e injusta, onde os pobres não tiveram reconhecido seu direito à moradia e ocuparam, na prática, seu espaço na cidade, construindo suas casas nos terrenos vazios ou edifícios abandonados. (CARVALHO, 2010, p.102)

A falta de moradia adequada e digna não é causa, mas sim consequência da inexistência da cidade acolhedora em que se inexistente a prevalência do capital. “O problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocados por fatores diversos, inclusive processos espoliativos” (Carvalho,2010). Objetivando dirimir o caos urbano espoliativo contemporâneo o estatuto da cidade lançou mão de diversas ferramentas para sociabilizar a cidade. O estatuto da cidade, contudo, obteve reconhecimento de sua importância, como enfatizado por Grazia de Grazia

É uma lei que assegura que assegura os direitos urbanos quando garante o direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Reafirma a função social da propriedade na qual assegura o direito à propriedade urbana desde que seja cumprida sua função social e dá o papel ao município de adequar o equilíbrio entre interesses coletivos e individuais no que tange à propriedade, podendo penalizar os proprietários de imóveis que não cumprirem a função social. Institui a gestão democrática da cidade, desde a formulação, na execução do planejamento e políticas públicas, resgatando os instrumentos dispostos na Constituição e acrescentando as conferências sobre assuntos de interesse urbano[e] a articulação da gestão orçamentária participativa com o planejamento urbano. Reafirma e define a recuperação, para a coletividade,

da valorização imobiliária decorrente de investimentos do poder público e assegura a justa distribuição do ônus e benefícios do processo de urbanização. (GRAZIA,2003, p.68)

O estatuto da cidade possui pouco mais de uma década e suas ferramentas, inclusive as tributárias, foram estabelecidas nos municípios de norte a sul de maneira muito tímida. Fato esse que reforça a real necessidade da sociedade ser mais ativa no que se refere a propiciar uma cidade em que haja identificação de seus moradores com está e sentimento de pertença à cidade. Sentimento este de raiz que é desagregado pela globalização e coisificação de tudo e todos. (IANNI,2011). O estatuto da cidade é a plataforma básica para reordenação urbana e minorar os efeitos da coisificação, sem contudo, querer lhe outorgar título de panaceia urbana.

CAPÍTULO 4

4.1 IPTU E PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL: ABORDAGEM JURÍDICA

Para discutir o aspecto tributário faz-se necessário apreender a sistemática funcional do Sistema Tributário Nacional, o qual se positiva na Constituição federal em seus artigos 146 a 162. No plano infraconstitucional a normatividade é deferida a lei 5.172/1966, denominado Código Tributário Nacional (CTN).

O Código tributário nacional em seu artigo 3º designa tributo como “toda prestação pecuniária compulsória instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada, que não constitua sanção por ato ilícito” (MORAES, 2007, p.814). Desta assertiva extrai-se que qualquer modalidade tributária somente poderá se efetivar caso haja lei específica. Essa exigência é denominada pela doutrina de Princípio da legalidade³.

Infere-se do disposto na Constituição Federal de 1988 e do Código tributário nacional que existem cinco modalidades de tributos, que são eles: taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições e impostos (PAULO, 2009, p.879) objeto de estudo desta monografia, na modalidade IPTU. A caracterização jurídica do imposto foi bosquejada pelo CTN:

Art.16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

A principal diferença do imposto em relação às demais modalidades de exação é estabelecida pelo fato de os entes tributantes não serem obrigados a aplicar os recursos arrecadados em fins específicos, antes estes impostos serão utilizados pelo Estado para fazer frente as suas despesas gerais, Ricardo Alexandre em sua leitura enfatizou este aspecto exclusivo dos impostos.

Assim, os impostos não são vinculados. Se alguém obtém rendimentos, passa a dever imposto de renda; se presta serviços deve ISS; se é proprietário de

³ O princípio da legalidade, esculpido no art. 5º inciso II da Constituição de 1988, estabelece que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Inclusive a coação estatal sobre o patrimônio do particular para pagar tributos deve ter como fundamento a lei.

veículo automotor, deve IPVA. Repare-se que, em nenhum desses casos, o Estado tem de realizar qualquer atividade referida ao contribuinte. Daí a assertiva, correta e muito comum em doutrina, de que o imposto é um tributo que não goza de referibilidade. Aliás, justamente pelo fato de ser um tributo não vinculado a qualquer atividade, deixa de ser argumento juridicamente relevante (apesar de politicamente sê-lo) afirmar que “não se deve para IPTU, caso as avenidas das cidades estejam esburacadas”. (ALEXANDRE, 2013, p.17)

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um tributo que foi dimensionado pela Constituição Federal em seu artigo 156. O legislador constituinte atribuiu a competência de instituição, cobrança e fiscalização deste gravame aos municípios. O seu aspecto progressivo, contudo, é novidade proposta pelo constituinte de 1988. Esse avanço sociológico “jamais previsto em constituições anteriores, o §1º do art. 156 veio dispor que o IPTU poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”. (NOGUEIRA, 1999, p. 137).

De acordo com a disposição legal o sujeito passivo é o lado “devedor da relação jurídica tributária, representado pelos entes destinatários da invasão patrimonial na retirada compulsória de valores, a título de tributo”. (SABBAG, 2011 p. 682). Ora, o sujeito passivo ou contribuinte, no caso do IPTU, é aquele que deverá pagar ao Estado-Município a obrigação tributária referente ao tributo em questão. A disposição do CTN possibilita a inteligibilidade do(s) sujeito(s) passivo(s):

Art.32. O imposto, de competência dos municípios sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a *propriedade* o *domínio útil* ou a *posse de bem imóvel* por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (Grifamos)

Art.34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título.

Primordialmente é imprescindível a caracterização dos impostos fiscais em que “o intuito estritamente arrecadatório” (SABBAG, 2011, p.409) é carrear os cofres públicos de recursos para que o ente estatal faça frente a suas despesas correntes ou de capital. Já os impostos extra fiscais “são aqueles como finalidade reguladora (ou regulatória) de mercado ou da economia de uma país”. (SABBAG, 2011, p.409)

Percebe-se que o IPTU é ambivalente em sua incidência já que é cobrada do proprietário urbano com intuito de arrecadar, esta arrecadação que por sua vez é revertida em benefícios a toda a coletividade. É usual também o aspecto extrafiscal, na

medida em que algumas municipalidades o utilizam para fins de reordenamento urbano e como instrumento inibidor da especulação imobiliária.

O Município não é invenção brasileira, antes se originou na antiga Roma e foi concebido no Brasil por influência portuguesa, como indica Pinto Ferreira.

A origem do município data da antiga Roma. Na França o nome comuna; na Inglaterra e nos EUA, designação de condado(country) e burgo(borough). No Brasil, a organização municipal resultou da imitação do regime municipal português, regido na época pelas Ordenações Manuelinas de 1521. Mas, foram as Ordenações Filipinas(1603) que realmente estabeleceram de modo definitivo o regime municipal. (FERREIRA,1990, p. 190)

O IPTU é imposto de competência municipal, cabendo, portanto, a este ente tributante a sua instituição e cobrança. Aquele gravame em nosso ordenamento jurídico foi inserido por Dom João VI, em Junho 1808, por meio de alvará. O Tributarista Hugo de Brito Machado dissertou sobre a competência de instituição, a qual não foi única ao município.

Embora existam referências doutrinárias a esse imposto como sendo velho na competência dos municípios, o certo é que a Constituição de 1891 o situava na competência dos Estados (art 9º, item 2º). A constituição de 1934, todavia, colocou na competência dos Municípios o Imposto Predial, que arrolou juntamente com o Territorial Urbano, considerando-os dois impostos diferentes e determinando que o primeiro fosse cobrado sob a forma de décima parte ou cédula de renda. Na constituição de 1937 também foi feita distinção entre Imposto *predial* e *territorial*. Aos estados foi atribuído o imposto sobre a Propriedade Territorial, exceto urbana. Já aos municípios foi atribuída competência para instituir o Imposto Predial e o Territorial urbanos (art. 24, inciso II). (MACHADO,2003, p.361)

A unificação desses impostos de acordo com Hugo de Brito Machado (2003), efetivou-se em 1946 com o advento da constituição promulgada no mesmo ano. Afim de desentranhamento dos motivos culminadores dessa modificação de competência é mister o desprendimento de que a exigência por um único ente estatal traria eficiência e possibilidade de o município empreender políticas urbanísticas estruturais em seu território.

Em seu aspecto fático o IPTU somente incidirá sobre a propriedade urbana, devendo a sua adimplência ser saldada pelo possuidor do imóvel. De forma que o CTN delimitou em seu artigo 32 os aspectos espaciais e factuais ensejadores da cobrança do IPTU. Entretanto, em apreço a factualidade, para que haja caracterização de zona

urbana, necessário se faz a presença de no mínimo 02(dois) dos seguintes melhoramentos construídos e mantidos pelo poder público:

QUADRO 8. Requisitos legais para caracterização de zona urbana.

Artigo 32 e incisos	Melhoramentos
Inciso I	Meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
Inciso II	Abastecimento de água;
Inciso III	Sistema de esgotos sanitários;
Inciso IV	Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
Inciso V	Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de (3) quilômetros do imóvel considerado.

Fonte: Lei nº 5.172 de 1966(Código Tributário Nacional)

O IPTU, portanto, para ser instituído e cobrado imprescindivelmente deve ser estatuído em lei municipal própria, e também deve a comunidade sujeita ao pagamento do gravame estar assistida ao menos com duas benfeitorias estatais. A simples observância destes pressupostos vige o IPTU - Fiscal, no qual o Estado-Município objetiva somente a arrecadar numerários para efetivação do Orçamento da municipalidade e aplicação conforme a Lei orçamentária anual.

A extrafiscalidade do IPTU, por outro lado deriva do princípio da capacidade contributiva em que “O Estado deve tributar com a exteriorização de riquezas manifestada através da prática do ato, não se devendo, no entanto esquecer de verificar se tal exteriorização revela uma manifestação real da capacidade contributiva que possa suportar a incidência do ônus fiscal”(JUNIOR,2000,p. 319).Este princípio básico do direito tributário esta sistematizado no artigo 145§ 1º da CF, a norma constitucional em epígrafe é propugnadora do ideal de quem for mais aquinhado de recursos deve sofrer maior contrição patrimonial por parte do Estado em prol da coletividade. O Jurista Ruy

Barbosa Nogueira dissertou sobre o objetivo estatal ao implementar tributos progressivos.

Um dos fatos mais evidentes ocorridos na vida das nações, a partir da metade deste século, é sem dúvida a transformação das funções e deveres do Estado. Assistimos a uma crescente e constante intervenção do poder público em quase todos os setores da atividade dos particulares, principalmente na esfera econômica. Este intervencionismo estatal direto no domínio econômico resultou na reformulação total da noção, alcance e conceito de finanças públicas. O Estado liberal do século passado, da premissa do *laissez-faire, laissez-passer*, foi substituído pelo Estado intervencionista, o Estado providência. O Estado atual não necessita de recursos somente para cobrir suas despesas de administração. (NOGUEIRA,1999, p.184)

O princípio supracitado aspira à eliminação de desigualdade, “pois é a capacidade contributiva que, em matéria de impostos, atende às exigências do princípio da igualdade, realizando o ideal republicano de afastar na tributação, privilégios, sem causa de pessoas ou categorias de pessoas “(CARRAZA,2007, p.513). É patente a propositiva do imposto extrafiscal urbano é minorar a concentração de renda recorrente nos grandes centros urbanizados.

Instar frisar que o IPTU é acometido por duas progressividades. A primeira é a extrafiscal foi propugnada e positivada pelo legislador constituinte. O seu legado é de propiciar políticas públicas inclusivas e intervir na economia de modo a onerar aqueles com maior poder econômico e patrimonial de maneira mais incisiva. Casos os cofres públicos sejam carregados com recursos é mero efeito colateral, pois, qualquer tributo extrafiscal haverá preponderância do Estado interventor, e o Estado arrecadador ficará em segundo plano. A finalidade da progressividade extrafiscal e seu fundamento segundo KiyoshiHarada é diverso da progressividade fiscal.

Já a progressividade extrafiscal tem seu fundamento no poder de polícia. O poder de polícia, tal qual conceituado pelo art. 78, do CTN, nada mais é do que a atividade inerente ao poder público que objetiva, no interesse público, intervir na propriedade e na liberdade dos indivíduos, impondo-lhes comportamentos comissivos ou omissivos. Incogitável a ideia de Estado despido do poder de polícia. Esse poder que é discricionário manifesta-se administrativamente ou por meio da atividade legislativa. Quando a lei confere ao tributo caráter regulatório estamos diante da chamada extrafiscalidade. O Estado não exerce sua atividade na função arrecadatória, função ordinária. Daí a conhecida classificação de tributos feita por Cooley: os que visam a um fim puramente fiscal (Tax Power) e os que visam a um fim político, econômico ou social fundados no poder regulatório do Estado (Police Power). (HARADA,2010, p.434)

Diametralmente proposto é o IPTU progressivo com intuito fiscal, o qual foi inserto na Constituição pela emenda à constituição nº 29/2000. A progressividade fiscal

é efetivada em função da variância das alíquotas tendo como pressuposto a localização e o uso do imóvel.

A alíquota do IPTU- convém ressaltar- é gradativa, de modo a satisfazer o princípio da capacidade contributiva. Diz-se progressiva sob o aspecto de que a alíquota aumenta à proporção que aumenta a dimensão da base imponible. Trata-se, então, de progressividade fiscal, pois visa ao abastecimento imediato dos cofres públicos. Logo o IPTU, será progressivo sempre que suas alíquotas majorarem a medida que se acentuar o valor venal do imóvel. (FURLAN,1998, p.132)

A progressividade ambivalente do IPTU, seja fiscal ou extrafiscal, operacionalizam a desconcentração de renda. Aquela por efeito acessório, pois aqueles possuidores no contexto urbano de imóvel privilegiado em “sua localização, dimensões, luxo, características” (FURLAN, 1998, p.130) terão maior intrusão estatal em seu patrimônio por possuírem maior capacidade econômica. A desconcentração via extrafiscalidade se materializa pela oposição do Estado em perpetuação de propriedades nas cidades sem o retorno a sociedade. Se houver resiliência do proprietário, possuidor ou quem tenha o domínio útil ser lhe-á imputado alta carga tributária ou até a desapropriação-sanção.

O progressivo aumento das alíquotas do Imposto Urbano, entretanto, não é uma autorização para que se estabeleça o confisco ao patrimônio do particular. Não é essa a propositiva da Constituição ao tratar desta temática tributária-urbanística. Caso o legislador municipal tendesse positivar tal invasão, estar-se-ia colidindo com um princípio constitucional tributário fundamental, a saber, o da vedação ao confisco, estatuído no art. 150, IV, da Carta constitucional.

Tal princípio orientador do sistema tributário pátrio tem como escopo, ratificando o princípio da capacidade contributiva, assegurar ao contribuinte sobrevivência digna e o direito de propriedade de que é titular, elidindo, desta feita, a ação do Estado que importe aplicação de tributos elevados. O confisco caracteriza-se pelo fato de serem adjudicando os bens pertencentes a terceiros pelo Estado, com a imposição de carga tributária excessivamente alta; assim, o contribuinte, para fazer frente ao débito fiscal, teria, conseqüentemente, que desfazer de seu patrimônio. (HAMATI, 1996, p.23)

Não sucede de maneira confiscatória a aplicação do IPTU com progressividade extrafiscal. Primeiramente o Estado-município não está se apossando de maneira arbitrária do patrimônio do particular para fazer frente as suas despesas. Estar-se-á aplicando um instrumento com finalidades urbanísticas. E como será exposto a diante a alíquota máxima não vige instantaneamente, antes de maneira sucessiva e gradativa. Caso “admita-se que o proprietário suporte a progressividade no limite máximo, por

pirraça; sobrevém então a desapropriação por interesse social” (COÊLHO,2012, p.334). Daí inviável a argumentação de que o Imposto Urbano teria feições confiscatórias, além disso, quando efetivamente ocorrer a desapropriação, antecipadamente será oportunizado ao sujeito passivo o exercício do contraditório e a ampla defesa.

O IPTU tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, sendo que tal definição implica em “seu valor no mercado imobiliário. Tal valor não é verificado imóvel a imóvel e sim presumido conforme tabelas chamadas planta fiscal de valores” (PAULSEN, 2013, p. 280). A sistemática da base de cálculo tendo o valor venal com objeto é a mais condizente com a razoabilidade, pois, haverá um critério impessoal e geral para definir o valor da venda no mercado prestigiando a isonomia tributária.

A alíquota do IPTU é denominada *ad valorem* implicando em um percentual a se multiplicar pela base de cálculo da matéria tributável, no caso, o valor venal do imóvel. As alíquotas, a critério do legislador local, poderão ser progressivas, regressivas, seletivas ou proporcionais. Enfatizando a perspectiva etimológica a alíquota é um “vocábulo latino da primeira declinação, quer dizer parte, a parcela que se contém no todo um número de vezes” (CARVALHO, 2007, p.371). Enfatiza-se a alíquota, pois progressividade a tem com objeto principal. Quando se fala em progressividade são as alíquotas que serão escalonadas buscando a implementação daquele instituto. A classificação em que há maior consenso é a proposta no quadro 9.

Quando se fala em progressividade não se está falando em consenso. Pelo contrário o dissenso sobre a sua possibilidade e até constitucionalidade são aflorados. Alguns segmentos conservadores se opuseram ao IPTU progressivo estatuído pela Emenda constitucional (EC) 29/2000.

O termo controvertido postulou-se na inexistência de autorização constitucional para cobrança do IPTU progressivo com finalidade fiscal. A EC 29, contudo, reverteu esse quadro ao positivar esse cobrança. Essa emenda além de autorizar a progressividade fiscal “procurou criar, mediante as alterações no parágrafo primeiro do art. 156 da Constituição, condições para que os municípios pudessem melhorar a arrecadação fiscal do IPTU” (FLOETER,2007, p.64). Como é sabido o IPTU é um tributo causador de desgastes políticos, e os chefes dos executivos locais titubeiam em cobrá-lo por sua proximidade com a comunidade e a possível perda de voto. Em municipalidades fora da região metropolitana a hesitação em cobrar IPTU é mais

latente. Tanto o IPTU Fiscal quanto o Extrafiscal são motivos de desgaste junto a população atingida diretamente, entretanto, é de primeira importância sua cobrança.

QUADRO 9 –Classificação dos impostos e características.

TIPOLOGIA DE IMPOSTO	CARACTERÍSTICA	EXEMPLO
Imposto proporcional	Tem alíquota (AL) única, incidente sobre o valor tributável, em que o montante do tributo variará proporcionalmente em função do valor tributável.	AL de 5% de ISS sobre o valor da prestação do serviço: ❖ 5% sobre R\$500; ❖ 5% sobre R\$250
Imposto progressivo	É o imposto que, tendo, duas ou mais alíquotas, o montante do imposto varie <i>desproporcionalmente</i> em função do valor tributável, é o elemento que diferencia a progressividade da proporcionalidade.	IPTU: ❖ AL de 1% para imóveis cujo valor venal é de R\$50.000; ❖ AL de 1,2% para imóvel cujo valor venal é de R\$ 50.001 até R\$100.000; ❖ AL de 1,4% para imóvel cujo valor venal é superior a R\$100.000.
Imposto regressivo	O tributo é regressivo em relação à renda do contribuinte quando a proporção entre o imposto a pagar e a renda decresce com o aumento do nível de renda, ou seja, não considera o poder aquisitivo nem a capacidade econômica do contribuinte. A regressividade é uma característica dos impostos indiretos, como aqueles que incidem sobre o consumo, onde as alíquotas dos impostos são as mesmas para todos os indivíduos independentemente dos níveis de renda individuais.	IPTU: ❖ AL de 1% para imóveis cujo valor venal é de R\$100.000; ❖ AL de 2% para imóveis cujo valor venal é de R\$ 50.000

FONTE: Vitorio Cassone, 2004, p.105.

O termo controvertido postulou-se na inexistência de autorização constitucional para cobrança do IPTU progressivo com finalidade fiscal. A EC 29, contudo, reverteu esse quadro ao positivar esse cobrança. Essa emenda além de autorizar a progressividade fiscal “procurou criar, mediante as alterações no parágrafo primeiro do art. 156 da Constituição, condições para que os municípios pudessem melhorar a arrecadação fiscal do IPTU” (FLOETER,2007, p.64). Como é sabido o IPTU é um tributo causador de desgastes políticos, e os chefes dos executivos locais titubeiam em cobrá-lo por sua proximidade com a comunidade e a possível perda de voto. Em municipalidades fora da região metropolitana a hesitação em cobrar IPTU é mais latente. Tanto o IPTU Fiscal quanto o Extrafiscal são motivos de desgaste junto a população atingida diretamente, entretanto, é de primeira importância sua cobrança.

A importância didática de se viabilizar a cobrança do IPTU e principalmente o progressivo é a possibilidade das cidades tornarem-se menos dependentes dos repasses constitucionais obrigatórios do Estado e da União. O fato complementar é a consubstanciação uniforme do tecido urbano em toda a região metropolitana conformando ao crescimento ordenado e equânime, oposto ao inchamento e desfalecimento urbanos atuais.

A oposição não é sucedânea ao Estatuto da Cidade. A aplicação do IPTU progressivo no Estado São Paulo, a título comparativo, já na década de 90 foi rejeitada pelas municipalidades. De acordo com estudo dirigido por Raquel Rolnik (1998) neste Estado do Sudeste apenas 20,34% das municipalidades o haviam adotado. A explicação para essa inércia pelo citado gravame ser “instrumento de combate à retenção especulativa de terrenos, ampliação de acesso à terra e regularização fundiária para a população de baixa renda e que, exatamente por esta razão, enfrentam resistências fortes para sua aprovação.” (ROLNIK,1998, p.18). A inviabilidade principal de sua implementação é sem dúvida, a política.

A política de não se tributar é herança do patrimonialismo em que o Estado e seu aparato é utilizado em benefício da fidalguia e a classe dirigente a época. A coletividade é colocada de lado. A concessão tributária ou letargia fiscal em detrimento dos dominadores é um ranço do Estado Patrimonial e Raymundo Faoro constatou a prevalência desta benesse classista.

O estímulo das isenções e da tributação moderada é um expediente comum aos Estados patrimonialistas. Ainda hoje decorrido 400 anos, usa-se o mesmo sistema para atrair novas indústrias, prevalecendo processos mais diretos, como as tarifas de importação ou ágios sobre moedas estrangeiras. (FAORO,1988, p.64).

O quadro não modificou havendo prevalência da não implantação de IPTU comum em alguns municípios os quais ficam à mercê dos repasses constitucionais via fundos específicos(art. 158 e 159 da Constituição).É uma dupla problemática, pois, os impostos(Imposto sobre produtos industrializados -IPI- e Imposto sobre operações financeiras -IOF-) que serão repartidos com os Municípios e Estados são continuamente utilizados como mecanismos reguladores pelo governo federal via redução para dar alívio aos setores produtivos. Esses benefícios fiscais, entretanto, são corrosivos aos cofres municipais, pois, há diminuição dos repasses e conseqüentemente de recursos para se fazer frente as despesas locais. O derradeira problemática é atinente a constante dependência do governo central já que não há vigor e importância nos recursos próprios, que serão baseados unicamente nos dois outros impostos municipais.

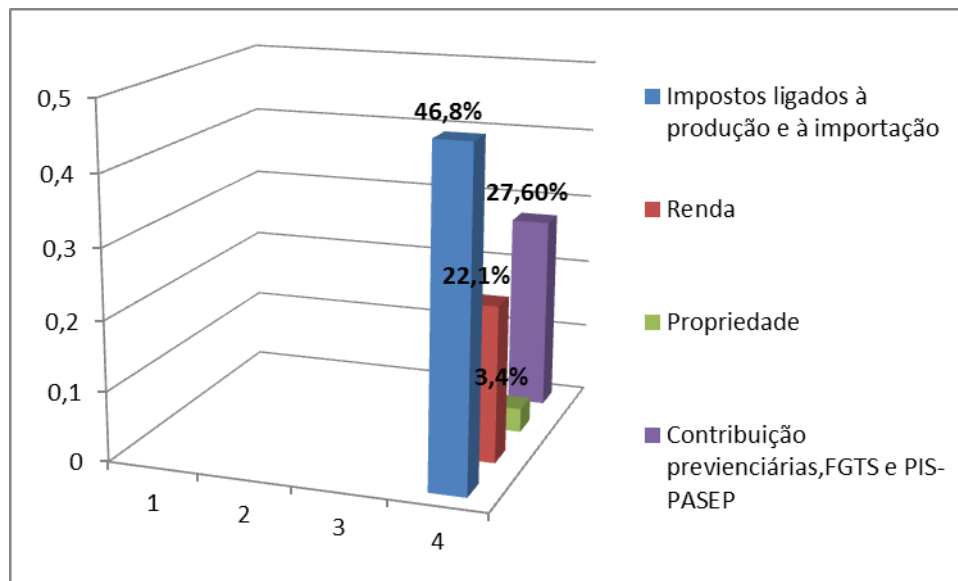
Se a desídia estatal há no IPTU comum pelos motivos supracitados, no caso do IPTU progressivo a “desatenção” é para inexistência de animosidade entra a classe política local e os grandes proprietários imobiliários, os quais normalmente são os grandes financiadores nas arenas políticas locais. Inegável, assim a existência de grupo de pressão.

Em perspectiva tributária os gravames tem com base de incidência sobre a renda o patrimônio e o consumo. A tributação prevalente é sobre o consumo, nem tanto sobre a renda e quase que inexistente sobre o patrimônio. O IPTU é um tributo patrimonial e está intrinsecamente ligado a ideia prevalente entre a elite de que se deve tributar o patrimônio modicamente. Tal forma de tributar é a raiz do sistema regressivo de tributação em que o Brasil é um epíteto. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos(DIEESE) elaborou estudo a respeito desta incidência regressiva (GRÁFICO 1)

De acordo com dados do Dieese o sistema de tributação nacional é privilegiador da tributação sobre a produção e na outra extremidade supra parcimonioso na tributação de propriedade. Além da questão histórica cultural, há prevalência da ordem jurídica a qual é mera reprodutora das conformações sociais. E “o Direito jamais foi sinônimo de justiça. A lei tem sido aqui e alhures, agora como antanho, mais um instrumento de

reprimenda do que da libertação. As “ordens positivas” são feitas pelos “donos do poder”, pouco importando a ideologia que professem” (COELHO, 2012, p.7). Até porque simples normatividade não servirá de óbice à tributação regressiva, como é verificável em sistemas tributários em que o consumo é por demais onerado e a renda e patrimônio por de menos.

GRÁFICO 1 Distribuição da carga tributária por base de incidência :2008.

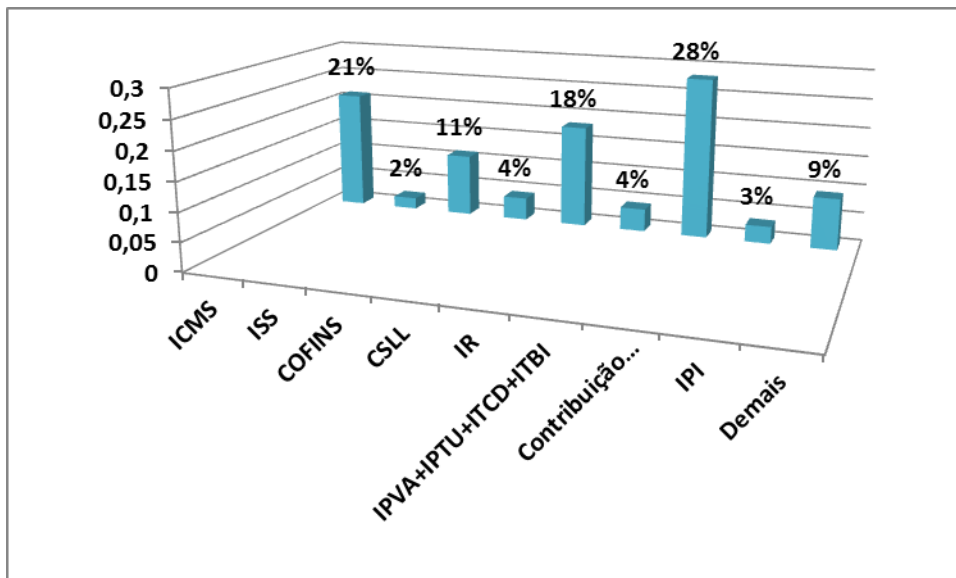


Fonte: Dieese, 2008.

Os tributos indiretos são perpetuadores por natureza da injustiça tributária. Ora, o IPTU é por excelência um imposto direto juntamente com o Imposto de Renda (IR). O imposto de clássica tributação indireta é o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), e por consequência da iniquidade tributária.

A falta de equidade tributária é clarividente quando se compara a outros Países da Organização para cooperação do desenvolvimento econômico (OCDE). No Brasil (Gráfico 2), os tributos incidentes sobre bens e serviços, a renda e a propriedade representaram, respectivamente, 46,8%; 22,1% e 3,4% da carga total de 34,9% do PIB. Nos países da OCDE, essas proporções atingiram cerca de 30,4%; 36,9% e 5,4% de uma arrecadação total da ordem de 35,8% em 2007. (GRÁFICO 2)

GRÁFICO 2. Distribuição da carga tributária dos principais tributos: 2008 Em % do Total



FONTE: Dieese, 2008

A falta de equidade tributária é latente. O IPTU tipifica esta ocorrência na medida em que dados de 2002 e 2003 do DIEESE informam que os 10% mais pobres da população brasileira empenhavam 1,8% de sua renda para salda suas obrigações tributárias com o FISCO municipal. Por outro lado o 10% mais ricos empenhavam, apenas 1,4%. Para agravar o quadro de regressividade tributária apenas 365 municípios, à época, com população acima de 50 mil habitantes em 2007, ou seja, 14% aplicavam alíquotas progressivas no IPTU. (Dieese,2007)

O IPTU Progressivo, a despeito de sua efetivação precisa observar alguns critérios propostos no Estatuto da cidade e por fim existência de plano diretor prévio, sem o qual haverá prejudicialidade em sua cobrança e efetivação.

CAPÍTULO 5

5. PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA E PREVISÃO DO IPTU PROGRESSIVO

5.1 DA CIDADE DE GOIÂNIA E ASPECTOS GERAIS

Goiânia é uma cidade localizada na mesorregião central de Goiás (Mapa 2). Seu relevo é de planície com altitude de 749 metros. O clima é tropical semiúmido em que se constata temperatura média anual de 22° Celsius. A rede hidrográfica é encabeçada pelos rios Meia Ponte e João Leite. Sua área total é de 739,492 km². A população estimada da cidade é de 1.393.575(2013) e a densidade demográfica é de 1.782 habitantes por km². Os municípios limítrofes a Goiânia são ao norte Goianira, Nerópolis e Goianópolis; a Oeste Goianira e Trindade; ao sul com Aparecida de Goiânia; a Leste com Bela Vista de Goiânia.

No aspecto econômico Goiânia se destaca por seu Produto Interno Bruto(PIB) ser de R\$24.445.744 Bilhões equivalendo a 25,1% do PIB goiano. (IMB,2010). Tal preponderância destaca Goiânia como a maior economia goiana. A economia goianiense há prevalência do setor terciário, que corresponde a 2/3 da economia da capital. Os dados sócio econômicos relevantes são verificáveis pelo quadro10.

QUADRO 10 –Dados sócios econômicos de Goiânia.

TIPOS	ANO	INDICADORES
Domicílios Particulares Urbanos	2010	421.242
Ligações de Água	2012	436.354
Ligações de Esgoto	2010	276.448
Taxa de Alfabetização (%)	2010	96,85
Índice de desenvolvimento humano municipal(IDHM)	2010	0,799
Rendimento Médio(R\$)	2011	1.835,57
Estabelecimento de ensino	2012	732
Hospitais	2012	112

Fonte:

IMB,2013.

Os dados enfatizam que a cidade possui uma avaliação relevante no quesito alfabetização. Já o acesso à rede de esgoto, ainda, não alcança índice satisfatório, já que nem 90% da população tem acesso a este serviço. Já o acesso à água tratada sobrepõe, contudo, sabe-se que a eficácia de política pública de saúde preventiva é mais rendoso se houver sincronismo dessas duas políticas públicas. O índice de desenvolvimento humano municipal humano é alto (0,700 a 0,799).

QUADRO 11- Demografia e território de Goiânia.

TIPOS	ANO	INDICADORES
População urbana	2010	1.297.076
População rural	2010	4.925
Taxa de crescimento geométrico populacional (%)	2010	1,77
Área territorial(Km ²)	2002	739,494

Fonte:IMB,2013

O quadro 11 denotou os aspectos supra referenciados em que se mostrou a prevalência da população urbana sobre a rural. Além disso o crescimento populacional goianiense o qual tem sido notável em função da chegada de cidadãos de outros Estados brasileiros.

5.2. ANÁLISE DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA GOIANIENSE POSSUIDORES DE PLANO DIRETOR

O Instrumento hábil para que se possa utilizar o IPTU progressivo é o Plano Diretor (PD). Este instrumento de reorganização e ordenamento urbano visa estabelecer diretrizes mestras à intromissão estatal no meio urbano.

O primeiro passo para aplicar o IPTU progressivo no tempo é a elaboração de um Plano Diretor que, ao planejar a ocupação do território, preveja as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Com o Plano Diretor em vigor, e verificando-se a existência de terrenos subutilizados. (FRANZESE, 2005, p.1)

A relevância de se positivar o Plano Diretor (PD) é reforçada pelo Estatuto da Cidade. A definição mais singela para o PD é a corroborada pelo “Guia para implementação do Estatuto”, em que “o plano diretor pode ser definido como um

conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2005, p.40). O estatuto da cidade ampliou o fato obrigacional para os municípios no quesito PD. Desta forma são obrigadas a constituir o PD as municipalidades seguintes:

- Inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Com mais de vinte mil habitantes;
- Onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos na Constituição (Art. 182, § 4º);
- Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A propositiva de se proporcionar um planejamento equânime no contexto urbano via PD não é nova. “A ideia de plano diretor existe no Brasil pelo menos desde 1930. Nesse ano foi publicado, em francês, o conhecido Plano Agache, elaborado por esse urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro”. (VILLAÇA, 2005, p.10). Conquanto não seja nova a realização do plano diretor e embora desde a década de 30 tenha se propagado, o seus resultados são pífios se comparados com a estratégia, até, mercadológica a ele vinculada. Não é uma exclusividade de algumas cidades, ocorrendo em cidades de Norte a Sul do Brasil. “Os planos diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade”. (SINGER, 1995, p.177). Especificamente na Região Metropolitana de Goiânia, existem municípios os quais não elaboraram sequer seu Plano Diretor.

QUADRO 12- Municípios na Região metropolitana possuidores de Plano Diretor e nível de integração com Goiânia.

MUNICÍPIO	PLANO DIRETOR	NÍVEL INTEGRAÇÃO
Abadia de Goiás	Sim	Baixa
Aparecida de Goiânia	Sim	Muito Alta
Aragoiânia	Sim	Baixa
Bela Vista de Goiás	Sim	Muito Baixa
Bonfinópolis	Sim	Média
Brazabrantes	Não	Baixa
Caldazinha	Não	Muito Baixa
Caturai	Não	Baixa
Goiânia	Sim	Pólo
Goianópolis	Sim	Baixa
Goianira	Sim	Alta
Guapó	Sim	Baixa
Hidrolândia	Sim	Baixa
Inhumas	Sim	Baixa
Nerópolis	Sim	Média
Nova Veneza	Não	Baixa
Santo Antônio de Goiás	Sim	Média
Senador Canedo	Sim	Muito Alta
Terezópolis de Goiás	Não	Baixa
Trindade	Sim	Média

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, 2012

O apontamento da inexistência de PDs e convenia a título reflexivo. Inviabiliza-se, assim, a implantação e cobrança do IPTU progressivo nas demais cidades, pois, a existência daquela é imprescindível para se efetivar cobrança deste. Além do que é razoável a afirmação de que os especuladores migrarão “para as demais cidades vizinhas, quando Goiânia ser tornar inviável para a especulação. O IPTU nas cidades vizinhas tornaria por inviabilizar esta empreita mercantilista. E também é sabido que assuntos que envolvem o meio ambiente não respeitam limitações geográficas artificiais estabelecidas pela cartografia, tais como rios, fauna e flora. E por fim Goiânia sofre com o ônus de seus vizinhos não terem o PD, já que algumas intrusões no contexto urbano

necessitam deste instrumento e inexistência faz as populações destas cidades se socorrem em Goiânia.

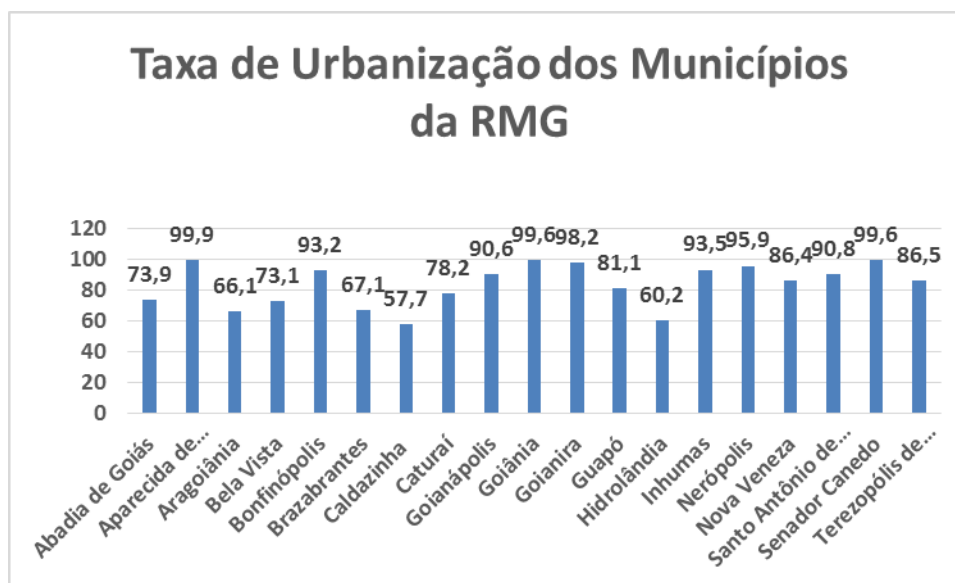
Os pontos em comuns dos municípios pertencentes a grande Goiânia foram estabelecidos pela Constituição Estadual em seu artigo 90 §2º e são: transporte e sistema viário; segurança pública; saneamento básico; ocupação e uso do solo; abertura e conservação de estradas vicinais; aproveitamento dos recursos hídricos; distribuição de gás canalizado; cartografia e informações básicas; aperfeiçoamento administrativo e solução de problemas jurídicos comuns.

Dos 20 municípios pertencentes a região metropolitana 5(cinco) não editaram os seus PD's. Houve aporte financeiro oriundo do programa cidade pra gente(PPA 2007/2010) para viabilização dos PD's. Em face a este desfalecimento territorial e inexistência de coesão metropolitana “ a única política com sinergia suficiente para articular os municípios metropolitanos está relacionada à rede metropolitana de transporte”.(Moysés,Borges,Kallabis,2011).A falta de política única para dirimir a falta de interligação urbana que visasse à uniformidade territorial metropolitana “ evidenciou com Goiânia vem sofrendo com as consequências do fluxo da população dos municípios vizinhos, na perspectiva de atendimento de demandas e serviços oferecidos por esta cidade”

Refletir sobre o IPTU progressivo e sua repercussão nas cidades que compõem a RMG é fundamental para enfatizar o tema e verificar seus resultados de maneira holística, pois, em algumas cidades a grau de integração com a capital é alto, capilarizada e o percentual de urbanização é relevante, dessa maneira seria inviável tratar essas razões como estanques uma da outra.

Regiões metropolitanas no Brasil com se enfatizou no capítulo pertinente a metrópoles devem ser administradas pelo Estado-Membro, possibilitando desta forma a Gestão ao ente de maior recursos para atender as demandas e efetivar uma integração homogênea, e políticas públicas mais eficientes. A criação das RM's é de responsabilidade do Estado. A RMG foi estabelecida pela Lei Complementar Nº 27 em 1999, contudo, pouco se fez para questão urbanística dessas cidades, principalmente mecanismos que inviabilizassem o crescimento desordenado na região metropolitana

GRÁFICO 3. Taxa de Urbanização dos Municípios da RMG



Fonte: IBGE, Censo demográfico

A RMG tem demonstrado crescimento vertiginoso da população. A grande Goiânia tem uma população de 2.173.141 habitantes (IBGE, 2010), ocupando territorialmente 7.315,1 Km², resultando em uma densidade demográfica de 297,07 hab/km². A inclusão da cidade de Anápolis elevaria a população para 2.507.754 habitantes, o que significaria que pouco mais de 40% da população goiana. Reforça-se o argumento de que uma política tributária urbanística restringindo-se a Goiânia poderia anular as benfeitorias ou em algumas hipóteses a especulação encontraria espaço nos demais municípios da RMG, que distam em média 50 Km do Pólo.

FIGURA 5. MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE



Fonte: Instituto Mauro Borges, 2012

O plano diretor, portanto, é um mecanismo urbanístico que geraria maiores resultados de integração metropolitana caso todos os municípios o tivessem. Por óbvio a mera existência do PL por si só não propiciará a devida ordem no contexto urbano e metropolitano. Evidentemente é a primeira escala para se operacionalizar os instrumentos de ordenação urbana, inclui-se o IPTU Progressivo. Reforça-se que em um longo prazo, conquanto não se possua estudos científicos para corroborem a assertiva, a desídia governamental em não incentivar os municípios inseridos na região metropolitana a instituírem o IPTU progressivo extrafiscal fomentará a aceleração dos vazios urbanos, em toda a região metropolitana. A problemática circunscrita à Capital poderá se estender a toda Região metropolitana, conforme ratifica o quadro 12 e gráfico 3.

FIGURA 6. MAPA DA LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA CIDADE DE GOIÂNIA.



Fonte: www.wikipédia.org.br, 2013

A importância da Região metropolitana é constatada a ponto de o Governo Estadual, no ano de 2011, criar uma secretária que se disponibilizasse para

levantamento de problemáticas, características peculiares de cada município e mediante o diagnóstico das reais necessidades se possibilitasse a efetivação de políticas públicas para atender essas municipalidades. A propositiva é a de que há vários municípios vizinhos com problemas distintos com possíveis causas semelhantes. Imbricado a estes municípios irradia a capital Goiânia que influencia e se deixa influenciar por demais cidades vizinhas.

O Plano Diretor goianiense foi fixado em 2007 por intermédio da lei complementar 171. A progressividade tributária do imposto de maior relevância municipal seria impraticável, sem o delineamento das hipóteses de incidência. A sua previsão está no capítulo “dos instrumentos de política urbana”, o que reforça a característica extrafiscal e “o fato de ser o instrumento mais adequado a assegurar o cumprimento de uma política de desenvolvimento e de expansão urbana” (FURLAN, 1998, p.160) e na especificação da lei a sua relevância é intervir no meio urbano de maneira a reforçar o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano.

A progressividade do IPTU justifica-se, unicamente, no âmbito do desenvolvimento urbano, condicionado à prévia edição de lei específica para área incluída no plano diretor. O IPTU só pode ser exigido, em termos progressivos, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que não realize seu adequado aproveitamento e, ainda, quando não tenha promovido parcelamento ou edificações compulsórias. Injustificável a progressividade do IPTU como singelo procedimento fiscal, de cunho meramente arrecadatário, divorciado da política de desenvolvimento urbano. (MELO, 2001, p.41)

O PL remeteu ao Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica as diretrizes a serem seguidas para cobrança do IPTU progressivo. O Sujeito Passivo proprietário de imóvel urbano a ser afetado é aquele que insistir na não edificação, subutilização, ou não utilização.

5.3 DO IPTU PROGRESSIVO EM GOIÂNIA

O IPTU progressivo extrafiscal como se depreende das proposições supra estudadas é o tributo municipal que objetiva fazer justiça fiscal no espaço urbano. A

equidade tributária se materializa na medida em que o Estado-Fisco irá cobrar a alíquota crescente de maneira a progredir o percentual da alíquota na proporção em que o proprietário de terrenos urbanos se omite em executar medidas de formar a socializar a propriedade urbana. A utilização do IPTU com feição extrafiscal surgiu na década de 70, porém, atualmente poucos municípios tem ciência de sua “capacidade de intervenção ao nível do planejamento municipal em geral e da gestão fiscal urbana e particular.” (Smolka e Furtado, 1996, p.87). Em Goiânia, a proposta é minorar os efeitos da “mais-valia” urbana.

Na década de 1970 vários estudos realizados por alguns renomados juristas como Geraldo Ataliba, Fábio Fanucchi, Helly Lopes Meireles e por algumas entidades como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e discussões apontavam para a utilização de alguns mecanismos jurídicos que poderiam ser utilizados pelas cidades brasileiras para combater a retenção especulativa dos lotes vagos e também para aumentar a arrecadação municipal, através da aplicação do conceito da extrafiscalidade no IPTU dos terrenos vagos. Seria uma forma de tornar o imposto mais gravoso para os imóveis que não exerçam função social desejável e ainda aumentar a arrecadação municipal. (FLOETER, 2007, p.100)

O IPTU a despeito de sua função extrafiscal tem tido importância relevante no aspecto fiscal, pois, tem sido responsável pela segunda maior receita do Governo Municipal, sendo superado pelo ISS, tributo genuinamente fiscal e de repercussão da atividade econômica local (Quadro 12). A pujança da arrecadação própria sobre a transferência de recursos do Estado e da União é importante para as finanças municipais, e para melhor direcionamento das políticas públicas da localidade.

QUADRO 13 Receita de impostos (R\$) – Goiânia:2002-2010

ANO	IPTU	ISTI	ISS	TOTAL	(%)IPTU
2002	76.802.213,85	24.336.297,20	93.303.992,20	207.520.993,14	37,00
2003	89.697.338,21	26.900.830,87	109.969.497,01	245.349.987,76	36,54
2004	104.408.506,80	30.336.420,97	137.942.446,30	295.944.078,54	35,27
2005	120.808.204,35	34.006.356,17	181.515.165,52	361.785.489,73	33,39
2006	161.122.620,40	43.081.201,44	192.566.365,50	414.905.509,72	38,83
2007	189.609.772,70	52.384.995,70	206.007.123,50	475.430.975,03	39,88
2008	205.626.284,00	72.181.899,47	233.210.855,00	551.121.490,74	37,31
2009	214.924.789,03	80.220.208,39	254.022.663,92	578.604.023,04	37,14
2010	228.040.141,46	101.446.700,03	307.897.488,87	690.104.152,02	37,04

Fonte: Anuário Estatístico de Goiânia, 2012

As receitas dos municípios compõem-se de taxas, contribuições de melhorias, impostos como ISTI, ISS e IPTU. Computam essas receitas, ainda, o Fundo de Participação dos Municípios IRRF dos servidores municipais a metade da renda do IPVA de veículos registrados na cidade e a quota parte do ICMS.

O IPTU representa uma parcela expressiva da arrecadação municipal representando algo em torno de 1/3 do montante de tributos que são carreados aos cofres públicos municipais. O resultado, todavia, tem sido predominantemente do Imposto Fiscal, até porque na década passada a progressividade extrafiscal estava somente no mundo dos debates acadêmicos e legislativos da Capital de Goiás, sendo materializado, sob o ponto de vista legal, somente em 2008. A participação percentual do IPTU tem sido crescente, fato que denota maior incidência tributária patrimonial, aprimorando, assim a equidade tributária e menor dependência de repasses de outros Entes.

Em Goiânia o IPTU Progressivo Extrafiscal se tornou realidade com o advento da Lei complementar 181 de 2008 que objetiva regulamentar o artigo específico do PD que dispõe sobre o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado tipificados pelos vazios urbanos, lotes vagos e imóveis abandonados. A caracterização destes fatos foi delimitado pela mesma lei (Quadro 13). As características a serem seguidas na implantação e delimitação da progressividade extrafiscal a ser seguida pelo município foram estabelecidas pelo Estatuto da Cidade:

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 predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (Lei 10.257/2001-Estatuto das Cidades)

Ao definir os aspectos da incidência dos Impostos utilizou-se da gradatividade para cobrança do tributo. Além disso optou por definir dois grupos, 1 e 2, (ANEXO) os quais são cronogramas de efetivação deste instrumento urbanístico e mais suscetíveis à especulação imobiliária. Basta constatar que no grupo 1 os 5 (cinco) bairros que o encabeça são: Bairro Alto da Glória, Jardim América, Jardim das Esmeraldas, Jardim Goiás e Parque Oeste Industrial. O número de áreas, lotes vagos ou subutilizados, em contabilidade efetuada pela Secretaria de Finanças no município de Goiânia totalizavam 132 mil (Jornal Opção, 2009).

QUADRO 14- Caracterização de descumprimento da função social do solo urbano.

Disfunção Social Urbana	Denominação	Ocorrência
1) Imóvel Subutilizado	Aquele que sendo permitido, o proprietário urbano não der o devido aproveitamento.	<u>Residenciais:</u> Valor da construção inferior a 20ª(vigésima)parte do valor venal do terreno; <u>Não residenciais:</u> Utilização inferior a 80%(oitenta por cento) de sua área.
2) Imóvel não utilizado	Propriedade urbana que não detém função de moradia, trabalho, lazer, circulação, econômica e ambiental.	Casa, indústria ou edificação urbana quaisquer fechada sem fluxo de pessoas ou atividade econômica.
3) Vazios Urbanos	Imóvel não parcelado.	Glebas, quinhões e áreas com
4) Lotes Vagos	Imóvel Parcelados	Lotes individualizados, grupamentos de lotes, quadras inteiras e chácaras, com acesso à vias públicas e com e melhoramentos urbanos.
5) Imóvel abandonado	Imóvel sem utilização	Aquele que edificado ou em edificação, cuja cessação o cessação de atividade tenha excedido a 02(dois anos para integrantes do grupo 01 e 05(cinco)anos para integrantes do grupo 02.

Fonte: LC 181/08(Regulamenta o IPTU Progressivo)

O grupo 1(um) é composto por 26 bairros, o grupo 2(dois) contabiliza-se 34 bairros. Os bairros do grupo primeiro há maior incidência da descontinuidade urbana, tal afirmativa é constatável, mesmo sem nenhum esforço científico, o senso comum “constata” essa afirmação veraz. O Jardim Goiás é a pérola desta afirmação, setor nobre e de ótima localização cujo o metro quadrado é o segundo mais caro de Goiânia, e possui grandes áreas, sem a devida ocupação social. A especulação é tamanha que “entre 2010 e 2011 a valorização média foi de 11,26%” (ADEMIGO,2013) elevando o preço do metro quadrado do Setor Marista para R\$ 4.965,65 e o Jardim Goiás alcançou R\$4.697,28(ADEMIGO,2013).

Uma constatação pontual é a de que em frente a um Shopping Center, que há pouco se esbanjava em ser o maior de Goiás, existe uma área-Vazio Urbano- (Figura 7 e Figura 11) sem nenhuma utilização, sendo ocasionalmente utilizada para eventos daquele estabelecimento de compras, para atrair o público ávido por gastar e não para servir toda a coletividade, como a construção de condomínios populares. Os lotes baldios neste bairro são comuns, principalmente vizinhos ao Parque Flamboyant. Não é ao acaso, e sim em consequência do descaso social, que dos 1804 lotes do bairro entre 442 e 454 estão ociosos, representando 25% do total de lotes do Bairro. (CASTORINO,2012). Realidades essas “revigoram” a cidade sem coesão, tornando-a espalhada, sem contiguidade, sem laços de identificação e de alto custo financeiro para mantê-la por parte da municipalidade. Le Corbusier afirmou que nesta hipótese a cidade estaria doente.

Em oposição a essa grande dispersão de pânico, cumpre lembrar uma lei natural: os homens gostam de agrupar-se para se ajudar mutuamente, se defender e economizar esforços. Quando se dispersam, como atualmente, nos loteamentos, é que a cidade está doente, hostil e não cumpre mais seus deveres. (LE CORBUSIER,1971, p.12)

FIGURA 7. VAZIO URBANO- Av. Jamel Cecílio-Jardim Goiás



Fonte: Foto tirada pelo autor em 04/11/2013

A política tributária para desestimular a Cidade Grátis para os grandes incorporadores e especuladores consiste em estabelecer alíquotas altas de tal modo que se torne por demais oneroso a sua manutenção.

A alíquota do “IPTU comum” ou Fiscal incide sobre o valor venal do imóvel o qual é definido pela Planta de Valores Imobiliários do Município, elaborada e aprovada pela Câmara Municipal. O percentual da alíquota varia conforme a zona fiscal. Em Goiânia existe quatro zonas fiscais que tem alíquotas para imóveis residenciais variando de 0,20% a 0,55%. Já para imóveis edificados de uso não residencial há variância entre 0,50% até 1,0%. Verifica-se que há razoabilidade das alíquotas havendo excesso em relação a capacidade contributiva do Sujeito Passivo

FIGURA8. IMÓVEL ABANDONADO-Av. Araguaia com rua 2 Setor Central.



Fonte: Tiradas pelo autor em 19/10/2013

FIGURA 9 e FIGURA 10- IMÓVEL NÃO UTILIZADO- Av. Araguaia com rua 2 Setor central



Fonte: Tiradas pelo autor em 19/10/2013

Já o IPTU progressivo diferencia nas suas alíquotas e aplicação, permitindo-se que nos termos máximos chegue a 15%, sua gradatividade de cobrança tem como diretriz o Estatuto da Cidade.

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

Considera-se subutilizado o imóvel:

I-Cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou sem legislação dele decorrente.

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

§3º A notificação far-se-á:

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

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

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

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

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

§5º Em empreendimento de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto compreenda o projeto como um todo.

As distinções entre o IPTU “comum” e o de progressividade extrafiscal não se restringe a alíquota (Quadro 14). Estende-se a características fiscais específicas do município no caso daquele, e já neste, a menor discricionariedade pelo poder executivo, vedando-se a fuga das diretrizes impostas pelo Estatuto das Cidades.

A inviabilidade do Especulador em manter a propriedade urbana sem o seu devido fim social ocorre na medida em que ao alcançar-se a alíquota de 15% a manutenção fica cara e a valorização neste íterim é menor do que o percentual a ser acrescido da progressividade da exação. A “insistência” em não sociabilizar o imóvel urbano, autoriza o Governo municipal a cobrar por 05 (cinco) anos a alíquota máxima de 15%, o que matematicamente alcançaria a 75% do valor do imóvel em pagamento de imposto, sem considerar o índice de valorização. Corrobora-se, assim a inviabilidade de

não socialização do bem urbano, já que mesmo que haja uma valorização considerável a contrapartida por meio do tributo quase que anula a valorização e debilita a especulação imobiliária. A municipalidade, entretanto, tem limitações ao impor a progressividade, de sorte que não é permitido haver a imposição da alíquota máxima em um único ano, para que não se cometa arbitrariedade.

QUADRO 14: DISTINÇÃO ENTRE IPTU COMUM E IPTU EXTRAFISCAL

IPTU “COMUM”	IPTU EXTRAFISCAL
Caráter fiscal	Caráter extrafiscal
Art.156, §1º inc. I, CF.	Art. 182, §4º, inc. II, CF.
Desvinculação ao PD.	Vinculação a edição prévia do PD.
Fato Gerador: Propriedade	Fato Gerador: imóveis qualificados pela não utilização, subutilização, ou não edificados, em acordo com o PD.
Obrigatório	Facultativo
Característica: tributária	Característica: Urbanística
Vinculação: Lei municipal instituidora	Vinculação: Lei federal fomentadora das diretrizes gerais

Fonte: Elaboração do Autor

A progressividade será sucessiva, em Goiânia, iniciando-se o primeiro ano- na proposição de 2%, havendo o acréscimo do mesmo percentual até o quarto ano e a partir daí a prefeitura de Goiânia estaria autorizada a aplicar a alíquota máxima de 15%, como afirmou-se esta poderá estender-se com esse percentual até um quinquênio.

O ápice deste instrumento urbanístico, contudo, é a fase sucessória a aplicação por cinco anos da alíquota máxima, na qual faculta-se o Município a DESAPROPRIAÇÃO do imóvel “caso o proprietário deixar de cumprir o obrigação de parcelar, edificar, ou utilizar o imóvel” (Art. 19 LC 181/08). Em uma análise filosófica, se para os Contratualistas o principal objetivo do Estado era garantir a propriedade privada, leia-se Classe Dominante, no Estado Social este existe para garantir a propriedade, sem ignorar suas consequências no campo social urbano. Ainda, que para isso retire do titular a propriedade e outorgue para si esta titularidade para garantir um Estado Social Democrata.

Ao se fazer uma leitura futurista com prognósticos de equidade no contexto urbano, não ingenuidade, vislumbra-se a facticidade de a cidade efetivamente deixe de ser espraçada, longínqua e de acessibilidade precária, uma vez que o poder público logra-se em efetivar medidas inibidoras da Cidade-classista e grátis, para alguns. Mesmo que para isso faça-se necessário utilizar do seu poder de império, como se dá na desapropriação. Pode-se afirmar ser esta cidade antítese das primeiras estabelecidas na só no Brasil, mas mundo afora, o fato é que o pobre sempre foi problema e símbolo de indesejados. Até uma análise eurocêntrica feita por Eric Hobsbawm diagnosticou a cidade excludente.

Para os planejadores de cidades, os pobres eram uma ameaça pública, suas concentrações potencialmente capazes de se desenvolver em distúrbios deveriam ser cortadas por avenidas e bulevares, que levariam os pobres dos bairros populosos a procurar habitações em lugares não especificados, mas presumidamente mais sanitizados e certamente menos perigosos. (HOBSBAWM,2009, p.322)

FIGURA 11-VAZIO URBANO- Av. Jamel Cecílio, Jardim Goiás



Fonte: Foto tirada pelo próprio autor em 04/11/2013

Inevitável porém o surgimento de questionamento, se a alíquota de 15% teria o efeito confiscatório ou não? Afirma-se negativamente, pois o confisco além de tolher o contraditório e a ampla defesa não possui progressividade de alíquotas. Há a possibilidade de ampla defesa já que em todas as fases é dada a oportunidade de questionamento e nas fase preliminares a cobrança da primeira quota da alíquota de 2%, se o contribuinte fica inerte, não é justo a sociedade arcar com as fatos consequentes.

Não há qualquer vício de confisco no percentual máximo de 15% estabelecido para o tributo. Não se trata, pois, de tributo com efeito de confisco, hipótese vedada pela Constituição (art. 150, IV). Primeiramente, o imposto em foco tem, como vimos natureza extrafiscal. Além disso, tem caráter sancionatório e objetiva compelir o proprietário a política urbana traçada em favor da cidade. Ausente, pois, qualquer eiva de inconstitucionalidade, como equivocadamente supõem alguns. (FILHO, 2006, p.89)

Reforçam estes argumentos as etapas estabelecidas à efetivação do tributo urbanístico. O governo municipal firmou o período de 2008, ano no qual aprovou-se a lei do IPTU progressivo, até janeiro de 2011 como prazo de identificação avaliação dos lotes inutilizados ou subutilizados. A fase subsequente seria a notificação dos proprietários que se enquadravam nos requisitos para incidência do IPTU, ainda, no ano de 2011.

A notificação feita ao contribuinte deve ser averbada no Cartório de Registro de imóveis. A disposição legal que versa sobre o tema, assim o determinou para que se evite a possibilidade do contribuinte não “ser achado” e depois com essa argumentação pudesse sair ileso no sentido de não se adequar as normas do IPTU extrafiscal. Conquanto, a publicação em veículo Oficial de Comunicação já seria o bastante para fragilizar essa argumentação.

Uma vez notificados os proprietários deveriam apresentar ao governo municipal o projeto básico de edificação do lote, sendo que uma vez notificados teriam 01(um) ano para apresentar este projeto e quando da apresentação deste teria mais 02 (dois) anos para realizar a edificação proposta. A lei autoriza a edificação por etapas de modo a não onerar o contribuinte não prejudicar a sociedade. Além disso, autorizou o prefeito a regulamentar parcerias Público/Privadas para darem propulsão às construções nos terrenos inutilizados e o fim social devido aos subutilizados.

A resiliência do proprietário autoriza o Município utilizar-se da sanção, mais especificamente a nominada “desapropriação-sanção”. Há autorização na Constituição, Estatuto da Cidade e por fim LC 181/08. Cuida-se em especificar a fonte normativa dessa sanção, pois, se sabe que a desapropriação foi utilizada nas épocas sombrias dos Estados Absolutistas, em prol do Monarca. Não é o caso, pois, uma vez efetivada a desapropriação será revertida em benefício da coletividade; Existe legislação pertinente e oportuniza-se ao contribuinte a discussão do ato não havendo intromissão do Estado-Município no patrimônio do particular de “supetão”, como ocorria na Inglaterra do Rei João-sem-terra no período pré Carta Magna (NOBREGA,2005). E de igual modo no Brasil em um passado não muito distante.

Os fundamentos da desapropriação urbana são a necessidade e utilidade pública. Por seu caráter específico a desapropriação-sanção se efetivara mediante processo administrativo, em que se concederá o contraditório e a ampla defesa. Acredita-se ser este o ato mais importante e final proposto pelo Estatuto da Cidade para que se dê o devido fim social à propriedade urbana. Por óbvio essa medida drástica e necessária está na discricionariedade do município, sem deixar de relevar o desgaste político possível com os atingidos.

Em termos práticos, contudo, o IPTU progressivo não alcançou o seu objetivo primordial em se tratando da totalidade de abrangência nos grupos estabelecidos pela sua lei instituidora. Como se sabe em um Estado positivista como o brasileiro, a norma é somente o início. Não implicando necessariamente no alcance do fim proposto e sequer que os meios para alcance deste serão trilhados, inclusive houve ampla cobertura da mídia goianiense acerca da efetiva cobrança do IPTU extrafiscal para logo (FIGURA). De acordo com levantamentos junto à SEMDUS de Goiânia, embora o cronograma para notificação encerrasse em 2011, factualmente houve pouco avanço na cobrança do IPTU extrafiscal. Não se concretizando as notificações que atualmente estão a cargo da Procuradoria do Município para averbação juntos aos cartórios de imóveis responsáveis.

A resposta oficial oferecida foi a de que a carência de recursos técnicos especializados tanto no aspecto de Recursos humanos quanto de equipamentação hábil a esta concretização. A carência humana é notória quando da realização de levantamentos e vistoria *in locu* para que se diagnostique se o terreno/lote de fato se enquadra nos

requisitos estabelecidos para sua notificação, e posterior cobrança. Outras formas que agilizariam na notificação seriam fotografias aéreas das quadras ou aerofotogrametria. Aponta-se, ainda a questão política, já que o ano proposto era anterior a pleito eleitoral, o que de fato pode ter contribuído para a desídia em efetivar o IPTU progressivo extrafiscal.

FIGURA 14. Informação da mídia escrita a respeito de prazo de implantação do IPTU extrafiscal.

Imposto progressivo vai começar por 26 bairros

Prefeitura tem até outubro de 2011 para notificar donos de 3,5 mil lotes para que eles construam nos terrenos

13 de dezembro de 2010 (segunda-feira)

Ricardo Rafael



Proprietários de quase 3,5 mil áreas de Goiânia, onde não há qualquer tipo de empreendimento, terão em torno de quatro anos para construir alguma edificação em seus terrenos, sob pena de terem de pagar mais impostos. A Prefeitura de Goiânia, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo (Seplam), tem até o fim do

ano que vem para notificar esses proprietários sobre a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU/ITU) progressivo.

O mecanismo visa obrigar donos de lotes não utilizados, subutilizados e não edificadas a desenvolver projetos e a executá-los. Aqueles que não atenderem às determinações do Município estarão sujeitos a alíquotas mais altas dos impostos e, em último caso, à desapropriação.

Inicialmente, serão notificados os donos dos lotes vagos localizados em 26 bairros. Neste grupo estão incluídos os setores centralizados, dotados de infra-estrutura urbana, entre os quais o Bairro Alto da Glória, Jardim América, Jardim Goiás, Setor Marista e Setor Nova Suíça. Conforme levantamentos feitos com base nos dados do Cadastro Imobiliário da capital, relativo a outubro, existem nestes bairros 3.472 lotes vazios, carentes de qualquer tipo de construção.

A cobrança do imposto progressivo nos vazios urbanos foi instituída pela Lei Complementar número 188, de outubro de 2008. Fundamentada na Constituição Federal, no Plano Diretor de Goiânia e no Estatuto das Cidades, essa lei, na prática disciplina a forma como a Prefeitura vai desenvolver as ações para por fim aos lotes baldios. O secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo, Sebastião Ribeiro de Sousa, diz que Goiânia sai na frente das demais capitais do País ao definir pela cobrança do IPTU/ITU progressivo.

Sebastião Sousa informa que, em um primeiro momento, os proprietários dos espaços vazios serão notificados a desenvolver o projeto de habitação para o local. A legislação, conforme diz, estabelece o prazo máximo de um ano para a elaboração e apresentação do projeto ao Município. Depois, o dono do lote tem mais dois anos para construir o imóvel. Se estas iniciativas não forem implementadas nos prazos determinados, o ITU passa a ser cobrado de forma progressiva.

Goiânia está dividida em quatro grandes zonas fiscais. Atualmente, a alíquota do ITU dos lotes vagos localizados nestas regiões varia de 1% a 4%. Com a cobrança do imposto progressivo, alíquota sobe dois pontos percentuais a cada ano. No quinto ano, o tributo passa para 15% do imóvel. Sebastião Ribeiro acredita que a lei terá eficácia. "O ITU vai ficar tão caro que o dono será forçado a construir ou a vender o lote", sublinha. Ele acentua que a lei prevê ainda a desapropriação do lote, caso o problema não seja resolvido em tempo hábil.

Estimativa é de 119 mil lotes vazios em Goiânia

Levantamentos preliminares realizados pela Prefeitura de Goiânia revelam um dado preocupante. Na cidade existem 119.800 pessoas inscritas como proprietárias de lotes em diferentes bairros da capital, que em tese pagam o Imposto Territorial Urbano (ITU). O vereador Elias Vaz, relator da Lei Complementar 188, classifica a existência dos vazios urbanos como algo extremamente grave. "Considerando que cada família tem, aproximadamente, quatro membros, esses lotes baldios seriam suficientes para acomodar cerca de 480 mil moradores", acentua. "Por causa da existência deles, muitas pessoas moram em bairros cada vez mais distantes."

Elias Vaz enfatiza que o poder público municipal não deve poupar esforços para coibir a especulação imobiliária. Na manhã de ontem, ele coordenou uma audiência pública proposta com o objetivo de debater o problema e garantir o cumprimento da lei pela Prefeitura. O Município, argumenta o vereador, tem até outubro do ano que vem para notificar os proprietários dos 3.472 lotes baldios incluídos no Grupo 1 e para elaborar o projeto de lei que normatizará a cobrança do ITU para os espaços vagos localizados em setores não contemplados nos Grupos 1 e 2.

No Grupo 2 foram incluídos 34 bairros. O Município, de acordo com Elias Vaz, tem até outubro de 2012 para concluir o levantamento da quantidade de lotes vazios existentes nestes setores. A partir de então, os proprietários serão notificados. Elias Vaz enfatiza que os vazios urbanos são extremamente nocivos à cidade. Segundo ele, a propriedade precisa ter uma função social. "A especulação imobiliária, na medida em que força as pessoas a residirem cada vez mais longe, contraria o interesse coletivo, encarece a oferta de bens e serviço e penaliza o trânsito."

Mercado afirma que aprova a cobrança

O bairro que sediou a maior ocupação urbana já existente em Goiânia e o mais grave conflito relacionado à posse é, atualmente, o que detém o maior número de espaços vazios. O levantamento preliminar feito pela Prefeitura de Goiânia com base no Cadastro Imobiliário demonstra que no Parque Oeste Industrial existem 1.793 lotes vazios, pouco mais da metade do número total de espaços vagos encontrados nos 26 setores incluídos no Grupo 1.

Assim como os representantes da Prefeitura e da Câmara de Goiânia, membros de entidades civis representativas do setor imobiliário se dizem favoráveis à aplicação da lei que institui o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo. O vice-presidente jurídico do Sindicato da Habitação do Estado de Goiás (Secovi-GO), Helder Paiva, diz

que a especulação imobiliária é extremamente ruim para o mercado. "Durante anos, os empresários ficaram com a pecha de serem os responsáveis pela especulação. Na verdade, ao empresariado interessa o giro, a compra e a venda imediata do imóvel", assinala.

Fonte: Jornal O Popular,13/12/2010.

Goiânia, caso não houvesse essas óbices das mais variadas seria a primeira Capital brasileira a ter a cobrança do IPTU e teria dupla referência histórica, a de ser a primeira cidade brasileira planejada do Século XX e a primeira Capital brasileira no século XXI a socializar ou a tomar medidas para que o espaço urbano não se tornasse Espaço para o Capital especulativo. Seria um laboratório não só as demais Capitais como, também, a outras cidades interioranas, principalmente do Sul e Sudeste brasileiro, as quais pelo seu rápido e não planejado crescimento, começam a ter as mesmas problemáticas que a Capital Goiana, inclusive a especulação imobiliária, fermentadora da Cidade grátis, para alguns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objeto o Estudo do IPTU progressivo sem desconsiderar este instrumento urbanístico como acessório ao desenvolvimento urbano equânime e inclusão sócio urbano. De modo que o avesso ao bem comum se tornou lugar comum no mundo moderno, no qual o triunfo do mercado acelerou o individualismo e normatizou a proposta de que cada qual deveria cuidar de si (DA MATTA,1996). Repercutindo na vida urbana, desde o mendigo ignorado ao espaço urbano utilizado com fins especulativos.

Já no início de sua construção de Goiânia o seu projetista, Atílio Correia Lima já constataria o terreno fértil a especulação de em detrimento da maioria, senão todos. A Goiânia excludente não é exclusividade contemporânea. Já fora desde sua construção (BERNARDES, 2009), pois, seus construtores reais, e não somente imaginários eram excluídos das benfeitorias desde aquela época e os trabalhadores com menos qualificação moravam em rancho de capim e os “mais estudados” em casa de madeira.

Houve chegada de brasileiros de todos os Estados em busca de uma vida melhor na Capital do Estado goiano, de sorte que foi uma das capitais que mais cresceram não em função de aspectos demográficos internos, somente, antes moradores externos colaboram para o vigoroso acréscimo populacional. Entretanto a capital que havia sido planejada para abrigar seus milhares não se preparou social e territorialmente para os seu milhões.

Para socializar, a cidade, contudo, não basta a proposição legal, que em alguns casos se tornam úteis, desde que se parta para a fase subsequente, ou seja, a aplicação desta proposta.

Neste contexto acredita-se a importância dessa pesquisa a título reflexivo de como a Capital goiana se formou e de como se estrutura oitenta anos após sua fundação, se as “pedras angulares” nas quais se edificou se conformaram em prol da comunidade ou nem tanto, se a cidade está, ainda, a mercê de interesses de grandes especuladores e incorporadores imobiliários.

Inclusive a letargia estatal é estarrecedora, na medida em que o Legislativo, o qual se digna a voz do povo, elaborou medidas para tornar o espaço urbano mais acessível com seu preço justo e, contudo, a quem coube a execução, embora se tenha as

mais variadas “argumentações” que vão desde a carência humana e técnica, não ousou em dar o status a Goiânia de primeira Capital não cooptada totalmente pelo Capital especulativo.

Desta forma, conclui-se a existência de forças de mercados desinteressadas em que se efetive o IPTU extrafiscal, mesmo que a custa da demora em se efetivar suas etapas estabelecidas. Sabe-se que é inevitável a sua realização, como não se ignora os benefícios a médio prazo em se protelar essa socialização da propriedade urbana, a qual foi demonstrada nesse trabalho que não é uma resistência pontual e histórica. O que não impede o cientista social em refletir sobre o porquê não se está o espaço urbano socializado e, mais do que isso, em continuar fomentando conhecimento a fim de que traga a sociedade o que foi feito, e o muito que se tem por fazer por uma cidade justa e inclusiva das gerações futuras.

REFÊRENCIAS

ADEMI NEWS, Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás. Acesso em:

<http://www.ademigo.com.br/iframe/ademi_news_detalhe.php?id=13294&PHPSESSID=7e0edafdd40b4a09bccb53b9c8997e0a> Acessado em 02/12/2013

AGUIAR, Maria do Amparo Albuquerque. **Terras de Goiás: Estrutura Fundiária**. Goiânia: Ed. UFG, 2003

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

Anuário Estatístico de Goiânia, 2012. Acesso em:

<http://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam/anuario2012/_html/sumario.html>

Acessado em 26/02/2013

APPIO, Eduardo. **A ação civil pública no Estado democrático de direito**. Curitiba. Juruá Editora, 2005.

ARAÚJO, M. Lei do IPTU Progressivo será aplicada em Janeiro. **Jornal Opção**, 23 de Agosto de 2009.

ARISTÓTELES, **A Política**. São Paulo. Editora escala, 2003.

ARRAIS, Cristiano Alencar. **Identidades modernas do Plano urbano de Goiânia**. Artigo científico publicado em Boletim Goiano de Geografia. Goiânia: UFG, 2012.

AUGÉ, Marc. **Los non lugares: Espacios de lanonimato**. Barcelona: Gedisa editorial, 1992.

BARBOSA, Ycarim Melgaço/PERES Maria de Lourdes Corsino. **O imaginário na reprodução da natureza no espaço urbano: Parques Vaca Brava e Flamboyant**. Rio de Janeiro :Revista Contemporânea(UERJ), 2010.

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

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo 22^a Ed. Editora Malheiros,2010.

BERNARDES, Genilda D'arc. **O cotidiano dos trabalhadores da construção de Goiânia**: O mundo do trabalho e extratrabalho. Goiânia: Revista UFG,2009.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções Sociais da Cidade**: conceitos e instrumentos. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

BERWIG, Juliane Altman. **Cidade e risco**: revista de direito ambiental n° 64.São Paulo: RT Editora,2011.

BIANCA, Mirian. **Família e poder em Goiás**. Goiânia. Editora Alternativa,2003.

BÍBLIA SAGRADA, Sociedade Bíblica Trinitariana do Brasil. São Paulo:1994.

BOBBIO, Norberto. A era dos **Direitos**. Rio de Janeiro: Campus,1992

BORDE,Andrea.PL. **Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas**.2006.Tese(doutorado)-Faculdade de Arquitetura e urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro,2006.

BORDE, Andrea. **Percorrendo os vazios urbanos**. Artigo científico. X encontra nacional da ANPUR,2006.

BRASIL, 2012**Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL, 2001. **Estatuto da Cidade. Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL, 2005. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3a ed. Brasília – 2005. Câmara dos Deputados, 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo:Saraiva,2012

CAPARROZ, Roberto. Comércio **Internacional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARLOS, Ana F.A. **A CIDADE**. São Paulo: Editora Contexto,1994.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23ªed. rev. e at. São Paulo:Malheiros,2007.

CARVALHO, Celso Santos. **O estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das cidades, 2010.

CARVALHO, Francisco José. **Função social da propriedade**. Dissertação (Mestrado) Faculdade Autônoma de Direito. São Paulo, 2007

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19ª Ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**: fundamentos constitucionais da tributação, classificação dos tributos, interpretação da legislação tributária, doutrina, prática, e jurisprudência.16ª Ed. São Paulo:Atlas,2004.

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983.

CASTORINO, Ademir Batista. **Lotes Baldios em Goiânia**: especulação e uso no Bairro Jardim Goiás. Artigo Científico publicado em Atêlie Geográfico-Revista eletrônica. Goiânia, UFG,2012.

CHAUL, Nars Fayad. **Caminhos de Goiás**: da construção, da decadência aos limites da modernidade. Goiânia: Editora da UFG,1997

CHAVES, Equimar Felício/PELÁ, Márcia Cristina Hizim. Sujeitos **não desejados no espaço planejado**: disputa de territorialidade na construção de Goiânia, Go. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/FUNAPE,2009.

CHOAY, Françoise. **Urbanismo: Utopias e realidades uma antologia**. São Paulo:Perspectiva,1998.

CLARO, Daniel Fernandes. **A função da propriedade urbana na Constituição Federal**: in instrumentos coercitivos de efetivação. Dissertação (Mestrado). Faculdade Autônoma de Direito. São Paulo,2007

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm>Acesso em:28/04/2013

COULANGES, Fustel. **A cidade Antiga**. São Paulo: Editora das Américas, EDAMERIS, 1961.

DA MATTA, Roberto. **Torre de Babel**: ensaios, crônicas, críticas, interpretações e fantasias. Rio de Janeiro:Rocco,1996.

DITTMAR, A.C.C. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos: analise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba**. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: Propostas para uma gestão Descentralizada**. São Paulo: Vozes, 2001.

ESTEVAM, Luís. **A saga da construção de Goiânia no Coração do Brasil**. Brasília: Editora do Senado Federal,2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13ªed.São Paulo:Globo,1988.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. 5ª Ed. São Paulo, Saraiva, 1984.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil; ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro. Ed Lumen Juris,2006-2ª edição.

FLOETHER, R.A. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano**: A experiência do Município de Assis, SP. Dissertação de Mestrado: Universidade Federal de São Carlos, São Paulo: 2007.

FRANZESE, Cibele. **IPTU Progressivo no Tempo**: Aumentar impostos que incidem sobre propriedades que não estão cumprindo sua função social é um dos instrumentos ao alcance da prefeitura para intervir no desenvolvimento local. Artigo Científico: Instituto Pólis, São Paulo, 2005.

FURLAN, Valéria. **Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU**. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

FURTADO, Celso. **Brasil: Tempos Modernos**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

- GONÇALVES, Alexandre Ribeiro. **Goiânia: Uma modernidade possível**. Brasília: Editora UFG, 2002.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, volume V, direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 2013.
- GRAU, Eros Roberto. **Função Social da Propriedade**: Enciclopédia Saraiva do Direito, Editora Saraiva, São Paulo, 1977.
- GRAZIA, Grazia de. **Reforma Urbana e estatuto da cidade**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio(Orgs.). Reforma Urbana Gestão Democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- HALL, Stuart. **A identidade cultural na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HAMATI, Cecília Maria Marcondes. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros Editora, 1996.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.
- HOBBSBAWN, Eric J. **A era do Capital**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Programa nacional de amostra domiciliar-PNAD 2007**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 15 Maio 2013.
- INSTITUTO MAURO BORGES. **Mapa região metropolitana de Goiânia**. 2012. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br>. Acesso em 25 de Outubro de 2013.
- JÚNIOR, Caio Prado. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1961.
- JUNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- KOWARICK, Lúcio/BONDUKI, Nabil. **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo: passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LE CORBOUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- Lei Complementar Nº 027, de 30 de Dezembro de 1999. Disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7066> Acesso em 22/07/2013

Lei Complementar Nº 171, de 29 de Maio de 2007. Disponível em:

<http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/Legislacao/Lei/Complementar/2007/compl1712007.pdf> Acesso em 05/03/2012

Lei Complementar Nº 181, de 01 de Outubro de 2008. Disponível em:

<http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/Legislacao/Lei/Complementar/2008/compl1812008.pdf> Acesso em 20/03/2012

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

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08/06/2011

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 23ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

MAGALHÃES, S. F. **Ruptura e Contiguidade: a cidade na incerteza**. Tese de Doutorado: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2005.

MALTA, Candido. **Cidades brasileiras: seu controle ou caos: o que os cidadãos devem fazer para humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa- Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo. Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: Alternativa para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MELLO, José Eduardo Soares de. **IPTU- A Função social da propriedade e a progressividade das alíquotas**. Revista dialética de direito tributário, São Paulo: 2001

MELLO, Semíramis Amaral Rabello. **O plano diretor participativo e aplicabilidade do instrumento do estatuto da cidade**: O IPTU progressivo no tempo. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2010.

MENDONÇA, Alzino Furtado de. **Trabalhos acadêmicos** :planejamento, execução e avaliação. Goiânia: Faculdades Alves Faria, 2008.

- MIRANDA, Jorge. **Manual de direito Constitucional**. 4ªed.Coimbra:Coimbra Editora,1990
- MOYSÉS, Aristides. **Goiânia: Metrópole não planejada**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.
- MOYSÉS, A; BORGES, E.M. e KALLABIS, R.P. **Relatório Estadual de avaliação dos Planos Diretores Participativos dos Municípios do Estado de Goiás(CD-Rom)** in: SANTOS JR, O, A e MONTANDON, D, T, (org.) **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**, IPPUR/Observatório das Metrôpoles /UFRJ/Ministério das Cidades. Ed. Letras Capital, Rio de Janeiro,2011.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MORAES, Lúcia. **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. 2ª edição-Goiânia: Ed. da UCG, 2003.
- MORAES, Sérgio. (1991). O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985). Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano). Brasília: Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UnB
- MORGADO, Sofia. **Protagonismo de La ausência. Interpretación urbanística de la formación metropolitana de Lisboa desde lo desocupado**.2005.Tese(Doutorado)-Departament d'urbanism i ordenació del territori, Universidade Politècnica da Catalunya.Cataluña,2005.
- NARDINI, Maurício José. **Parâmetros legislativos para a Goiânia do século XXI: a busca da efetivação das norma municipais**. Tese(Doutorado)-Departamento de ciências ambientais da Universidade Federal de Goiás.Goiânia,2006.
- NATAL E SILVA, Colemar. **Goiânia: origem, projetos, concretização**. Colemar Natal e Silva. Goiânia. Edição do autor, 1993.
- NELSON, Aline Virgínia Medeiros/JUNIOR, Sérgio de Alexandre Moraes Braga. **Democracia e cultura no planejamento do Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Revista Direito GV,2012.
- NETO, Antônio Teixeira. **Pequena História da agropecuária goiana**. Goiânia: Editora da UCG,2007.
- NÓBREGA, Maílson de. **O futuro chegou**. São Paulo: Globo, 2005.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 15ª ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, H.E.S. **Plano Diretor Sustentável Georeferenciado. Monografia** Curso de Especialização em Planejamento e gestão municipal. Presidente Prudente.FCT-Unesp,2002.

O POPULAR, edição on line, Edição de 13 de Dezembro de 2010. Acesso em:<[http://www.opopular.com.br/editorias/cidades/imposto-progressivo-vai-
come%C3%A7ar-por-26-bairros-1.77597](http://www.opopular.com.br/editorias/cidades/imposto-progressivo-vai-
come%C3%A7ar-por-26-bairros-1.77597). > Acessado em 18/12/2013.

PALACÍN, Luis. **História de Goiás**, 6ª Ed. Goiânia: Ed, da UCG, 1994.

PALACÍN, Luis. **Fundação de Goiânia e desenvolvimento de Goiás**: Oriente, 1976

PASQUALETO, Antônio/VALLE, Francisco Rodrigues. **Goiânia: do Parque Oeste Industrial ao Real Conquista**. Artigo publicado no XIII ANPUR. Florianópolis,2009.

PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2013.

PENA, Rodolfo Ferreira Alves. **Conurbação**. São Paulo: Geografia Humana,2011.

PEREIRA, Eliane M.C. Manso. **Goiânia, cidade pensada**. Goiânia: Ed. da UFG, 2002.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Brasília: UAB, 2010.

QUINTELA, Antón Corbacho. **Goyania =Goiânia**: de poema a topônimo.Artigo publicado em 2007.Em:

< http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/agosto2007/textos/poemaGoyania.pdf> Acesso em 02/12/2013

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1961.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles Brasileiras**: Entre a concentração e a dispersão. Artigo científico publicado em 2012. Em

<<http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/g4/as%20metropoles%20brasileiras%20entre%20a%20concentracao%20e%20a%20dispersao.pdf>> Acesso em 10/12/2013

ROLIM, Marcos. **Declaração de Direito do bom povo da Virgínia 16 de junho de 1776**. Em http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/0611.pdf Acesso em 20/06/2013

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados. Brasília, 2005.

ROLNIK, Raquel. **Impacto de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo**. Pontifícia Universidade de Campinas: Campinas, 1998.

ROSA, I. **Vazios urbanos como vazios de preservação**: Franco da Rocha nas terras de Junquery. Artigo Científico: Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011;

SABBAG, Juliane. **Sustentabilidade e vazios urbanos**. Monografia de Pós-Graduação, *latu sensu* Reabilita-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília D.F, 2008.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**, São Paulo, Hucitec, 1978.

SANTOS, Milton. **O País distorcido**. O Brasil, a globalização e a cidadania, São Paulo: Publifolha, 2002.

SCARLATO, Francisco Capuano /PONTIN, Joel Arnaldo. **O ambiente urbano**. São Paulo: Atual, 1999.

SCHWARTZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/montecristo/jussara/literatura/Machado_de_Assis.pdf. Acesso em 01/05/12.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E URBANISMO (SEPLAM). **Anuário Estatístico 2012**. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam>. Acesso em 24 Set. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

SILVEIRA, José Augusto Ribeiro. **Vazio urbano ou subutilizado? Entre conceitos e classificações**. Artigo Científico: Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2011.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Editora brasiliense, 1973.

SINGER, Paul. **O Plano Diretor de São Paulo**,1989-1992: A política do Espaço Urbano in Rio A MAGALHÃES, Maria Cristina, org. na sombra da cidade, São Paulo, Editora Escuta, 1995.

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

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 16ª edição -São Paulo. Malheiro Editores, 2001.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización capitalista**: alguns elementos para suas análises.México:Edicol,1979.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Universidade de São Paulo(USP),2005

VOLTAIRE, Francois-Marie Arouet. **Dicionário Filosófico**; Tradução Ciro Mioranza e Antonio Geraldo da Silva. São Paulo: Editora Escala, 2008.

ANEXOS

GRUPO I-GRUPAMENTO DOS PARCELAMENTOS

ORDEM	GRUPO I
1	BAIRRO ALTO DA GLÓRIA
2	JARDIM AMÉRICA
3	JARDIM DAS ESMERALDAS
4	JARDIM GOIÁS
5	PARQUE OESTE INDUSTRIAL
6	SETOR AEROPORTO
7	SETOR BELA VISTA
8	SETOR BUENO
9	SETOR CAMPINAS
10	SETOR CENTRAL
11	SETOR CENTRO OESTE
12	SETOR COIMBRA
13	SETOR DOS FUNCIONÁRIOS
14	SETOR LESTE VILA NOVA
15	SETOR MARECHAL RONDON
16	SETOR MARISTA
17	SETOR NORTE FERROVIÁRIO
18	SETOR NOVA SUIÇA
19	SETOR NOVA VILA
20	SETOR OESTE
21	SETOR PEDRO LUDOVICO
22	SETOR SERRINHA
23	SETOR SUL
24	SETOR SANTA ISABEL
25	SETOR MARIA JOSÉ
26	VILA SÃO JOÃO

GRUPO II-GRUPAMENTO DOS PARCELAMENTOS

ORDEM	GRUPO II
1	BAIRRO ANHANGUERA
2	BAIRRO DOS AEROVIÁRIOS
3	BAIRRO RODOVIÁRIO
4	CIDADE JARDIM
5	CONJUNTO MORADA NOVA
6	CONJUNTO YARA
7	JARDIM DA LUZ
8	JARDIM PLANALTO
9	PARQUE DAS LARANJEIRAS
10	RESIDENCIAL MANHATTAN
11	SETOR CASTELO BRANCO
12	SETOR CRIMÉIA LESTE
13	SETOR CRIMÉIA OESTE
14	SETOR LESTE UNIVERSITÁRIO
15	SETOR NEGRÃO DE LIMA
16	SETOR ROMILDO F. R. DO AMARAL
17	SETOR SOL NASCENTE
18	SETOR SUDOESTE
19	SETOR THEÓFILO NETO
20	VILA AGUIAR
21	VILA ALPES
22	VILA ALVORADA
23	VILA AMERICANO DO BRASIL
24	VILA AURORA
25	VILA AURORA OESTE
26	VILA BELA
27	VILA BETHEL
28	VILA BOA SORTE
29	VILA REDENÇÃO
30	VILA RESENDE
31	VILA SANTA EFIGÊNIA
32	VILA SANTA TEREZA
33	VILA UNIÃO
34	VILA VIANA