



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO  
DOUTORADO EM CIÊNCIAS: DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL



MOZART VICTOR RAMOS SILVEIRA

**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-  
ESPACIAL:**

fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planejamento urbano, o caso de Belém,  
Pará (Brasil)

BELÉM-PA  
2024

MOZART VICTOR RAMOS SILVEIRA

**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-  
ESPACIAL:**

fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planejamento urbano, o caso de Belém,  
Pará (Brasil)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito final para obtenção do grau de Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental

Área de concentração: Desenvolvimento Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

BELÉM-PA  
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)  
autor(a)

---

- S587i Silveira, Mozart Victor Ramos.  
Imposto Predial e Territorial Urbano e desenvolvimento  
sócio-espacial: : fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao  
planejamento urbano, o caso de Belém, Pará (Brasil) /  
Mozart Victor Ramos Silveira. — 2024.  
386 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof. Dr. Saint-clair Cordeiro da Trindade  
Júnior  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará,  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico  
Úmido, Belém, 2024.
1. Imposto Predial e Territorial Urbano. 2.  
desenvolvimento sócio-espacial. 3. fiscalidade. 4.  
extrafiscalidade. 5. Belém-Pará. I. Título.

CDD 711.4

---

MOZART VICTOR RAMOS SILVEIRA

**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL:**

Fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planeamento urbano, o caso de Belém, Pará (Brasil)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito final para obtenção do grau de Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Desenvolvimento Socioambiental.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior – Orientador  
PPGDSTU – NAEA/UFPA

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simaia do Socorro Sales das Mercês – Examinadora Interna  
PPGDSTU – NAEA/UFPA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Thales Maximiliano Ravena Cañete – Examinador Interno  
PPGDSTU – NAEA/UFPA

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin – Examinadora Externa  
PPGD – UFPA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Bruno Soeiro Vieira – Examinador Externo  
PPGD – UFPA

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mirleide Chaar Bahia – Suplente  
PPGDSTU – NAEA/UFPA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Tiago Veloso dos Santos – Suplente  
ProfEPT – IFPA

Dedico esse trabalho ao meu pai, Frede.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer aos meus familiares. Ao meu pai, *Frede*, que infelizmente não está mais entre nós. Sem dúvidas, foi minha primeira referência sobre o ofício da escrita. O seu apreço às letras sempre me impressionou. Também agradeço ao meu filho *Benjamin*, meu melhor amigo, meu parceiro de time, meu artista favorito. Eu te amo, cara! À minha mãe *Darley* e à minha irmã *Arielle* – e ao *Samuel* – por estarem sempre comigo. À minha avó *Edith*, aos meus tios *Douglas*, *Iara* e *Darlene*, por todo o apoio dado desde o vestibular. E aos meus primos *Karla*, *Rômulo* e *Rafael*, pela amizade e irmandade. Vocês são os irmãos que nasceram do ventre das minhas tias.

Merece agradecimento também minha companheira, *Yara*, que muito me ajudou. Obrigado por apresentar perspectivas impressionantes e por compartilharmos tudo. Até que as estrelas esfriem.

Agradeço ao meu orientador, Prof. *Saint-Clair*, que me orientou desde o mestrado. Sua visão interdisciplinar mudou meu modo de ver a ciência. Entrei no NAEA como jurista e saio vendo muito mais possibilidades geográficas, empíricas e sociológicas. Se hoje sou um pesquisador, isso está na sua conta.

Aos amigos intelectuais: *Raquel* – obrigado por avisar do edital –, *Carla* – por toda a parceria no doutorado –, *Helbert* – que velocidade em revisar! –, *Érica* – as melhores apresentações em PowerPoint –, *Fernando Favacho* – de equação de segundo grau ao conceito de tributo – e *Bruno Soeiro* – “tamo” junto, companheiro. E a todos os colegas, as amigas e amigos do GEOURBAM.

Às professoras e aos professores – em especial: *Marcela Vecchione*, *Lise Tupiassu* e *Hisakhana Corbin* – e à própria UFPA, instituição essa que me acolheu como estudante e me formou doutor.

*Besonderer Dank geht an die Kieler Uni-Professoren Rainer Wehrhahn und Sören Weißermel, die mir gegenüber sehr gastfreundlich waren.*

Aos meus compadres *Daniel*, *Valéria* e à linda *Clarice*. Obrigado pela ajuda. Por fim, não posso esquecer dos meus parceiros de longa data: *Milles* e *Capucho*, que me salvaram da solidão de muitos dias longos e noites sem fim.

A todas e a todos, meus sinceros agradecimentos. Sei que às vezes aparento indiferença. Mas não é o que eu sinto. Todas e todos vocês foram e são essenciais. Foi muita “largura” ter todas e todos vocês na minha vida. *Vielen Dank*. Obrigado!

*Movimentos sociais urbanos estão por toda parte. Às vezes, esses movimentos têm uma base estreita – um movimento contra gentrificação por aqui e um movimento em defesa da moradia popular por lá. Mas em outros casos tais movimentos podem começar a unir-se em torno de reivindicações mais amplas, em torno, por exemplo, do que os brasileiros chamam de “direito à moradia” ou o que outras pessoas chamam de “o direito à cidade” – o direito de fazer uma geografia urbana mais de acordo com princípios da justiça social e o respeito ao meio ambiente.*

David Harvey

## RESUMO

Esta tese analisa as potencialidades e as limitações acerca da implementação e do fortalecimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), diante das possibilidades fiscais e extrafiscais na produção do espaço urbano de Belém-Pará, assim como suas implicações na dinâmica e na estrutura urbana da realidade em questão. Apoiado no método materialista dialético, a investigação recorreu ao estudo de caso mediante as seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; análise de conteúdo; entrevistas semiestruturadas com agentes do poder público, da sociedade civil organizada e do mercado imobiliário; e observação direta. Desse modo, problematizou-se a forma da tributação sobre a propriedade urbana em Belém à luz da teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial; relacionou-se a legislação do IPTU à dinâmica sócio-espacial de Belém, identificando lacunas e possibilidades de sanções regulatórias; e analisou-se a configuração da participação e da transparência nas gestões municipais em relação à política tributária, bem como sua relação com os problemas e a aplicação do referido imposto como instrumento de regulação urbanística. Os resultados do trabalho apontam que, na capital paraense, verifica-se uma aplicação tributária regressiva, com reflexos diretos no planejamento urbano. Existem menções a instrumentos extrafiscais, mas com nenhuma aplicabilidade. Assim, constatou-se que a heteronomia das políticas tributárias diminui potencialidades do desenvolvimento da autonomia individual e coletiva, contribuindo para distorções no ambiente urbano e para a manutenção de privilégios.

**Palavras-chave:** Imposto Predial e Territorial Urbano; desenvolvimento sócio-espacial; fiscalidade; extrafiscalidade; Belém-Pará.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the potentialities and limitations regarding the implementation and strengthening of the Urban Land and Property Tax (IPTU) for real estate, given the fiscal and extra-fiscal possibilities in the production of urban space in Belém-Pará, as well as its implications for the dynamics and structure urban reality. Supported by the dialectical materialist method, the investigation used case studies using the following techniques: bibliographical research; documentary research; content analysis; semi-structured interviews with agents from the Public Power, organized civil society and the real estate market; and direct observation. In this way, the form of taxation on urban property in Belém was problematized in light of the open theory of socio-spatial development; IPTU legislation was related to the socio-spatial dynamics of Belém, identifying gaps and possibilities for regulatory sanctions; and the configuration of participation and transparency in municipal management in relation to tax policy was analyzed, as well as its relationship with the problems and application of the aforementioned tax as an instrument of urban regulation. The results of the work indicate that, in the capital of Pará, there is a regressive tax application, with direct impacts on urban planning. There are mentions of extra-fiscal instruments, but with no applicability. Thus, it was found that the heteronomy of tax policies reduces the potential for the development of individual and collective autonomy, contributing to distortions in the urban environment and the maintenance of privileges.

**Keywords:** Urban Land and Property Tax; socio-spatial development; fiscality; extrafiscality; Belém-Pará.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Vazios urbanos no bairro do Parque Verde (Belém-PA) .....	111
Figura 2 – Contradição nos investimentos em capital fixo .....	181
Figura 3 – Estrutura urbana em áreas de FCU na Passagem Sumaúma, divisão entre os bairros da Pratinha e São Clemente.....	184
Figura 4 – Estrutura urbana em áreas de FCU na Pratinha B.....	185
Figura 5 – Plano Diretor do Município de Belém (Lei nº 8.655/2008) – Zoneamento .....	206
Figura 6 – Distribuição da densidade populacional e distribuição populacional de Belém .....	208
Figura 7 – Da não participação à participação autêntica: uma escala de avaliação.....	232
Figura 8 – Belém: chefes de família com rendimento nominal de até ½ salário-mínimo .....	285

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: distribuição de renda e riqueza (2002-2021).....	44
Gráfico 2 – América Latina: desempenho da arrecadação de taxas de propriedade .....	125
Gráfico 3 – Diferentes países: desempenho da arrecadação de imposto de propriedade .....	126
Gráfico 4 – Relação entre preços agrícolas e lucros transformados em rendas da terra .....	137
Gráfico 5 – Belém: demonstrativo da arrecadação tributária do município .....	212
Gráfico 6 – Belém: arrecadação tributária por imposto em 2023 .....	215

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Belém: localização dos imóveis analisados.....	33
Mapa 2 – Bairros da Campina e Cidade velha: imóveis sem cumprimento da função social .....	88
Mapa 3 – Bairros do Parque Verde e Coqueiro: espaços da “Nova” Belém .....	89
Mapa 4 – Bairros de Belém-PA (Brasil).....	92
Mapa 5 – Distrito Administrativo de Belém.....	94
Mapa 6 – Distrito Administrativo do Guamá .....	95
Mapa 7 – Bairro da Condor: localização em Belém e contradições nos investimentos urbanos .....	182
Mapa 8 – Bairros da Pratinha e de São Clemente: precariedade na infraestrutura urbana .....	186
Mapa 9 – Bairro da Pedreira: espaços que sofrem com inundações .....	219

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Empreendimentos realizados por incorporadores na Avenida Pedro Álvares Cabral, Belém.....	132
Quadro 2 – Belém: melhorias consideradas no cálculo do valor venal do imóvel...	155
Quadro 3 – Terras reivindicadas pela União em faixas de marinha .....	191
Quadro 4 – Brasil: repartição constitucional de competências tributárias .....	253
Quadro 5 – Brasil: repartição constitucional para instituição de impostos.....	253
Quadro 6 – IPTU: critério material, espacial e temporal.....	266
Quadro 7 – Belém: IPTU Verde.....	283
Quadro 8 – Projetos legislativos da CMB sobre IPTU.....	294
Quadro 9 – Divisão dos partidos políticos que têm propostas sobre o IPTU em projetos legislativos conforme espectro político.....	297
Quadro 10 – Conhecimentos acerca do IPTU.....	336
Quadro 11 – Opiniões sobre o IPTU .....	337

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Belém: valores básicos de áreas construídas em m <sup>2</sup> .....	151
Tabela 2 – Belém: alíquotas para imóveis edificados próprios e alugados .....	151
Tabela 3 – Belém: alíquotas para imóveis não residenciais.....	151
Tabela 4 – Belém: alíquotas para imóveis não edificados .....	151
Tabela 5 – Belém: padrão de logradouro para efeitos de cálculo de IPTU .....	155
Tabela 6 – Belém: situação do terreno para fins de cálculo do IPTU.....	155
Tabela 7 – Belém: número de testadas e situação do imóvel em relação às testadas para fins de cálculo do IPTU .....	156
Tabela 8 – Belém: pedologia do terreno para fins de cálculo do IPTU.....	156
Tabela 9 – Belém: estado de conservação e padrão construtivo considerados para fins de cálculo do IPTU .....	156
Tabela 10 – Brasil: distribuição da população por estado nas 50 favelas e comunidades urbanas mais populosos .....	175
Tabela 11 – Brasil: população residente em favelas e comunidades urbanas nas principais regiões metropolitanas.....	175
Tabela 12 – Brasil: aumento proporcional das áreas urbanizadas em favelas por municípios .....	176
Tabela 13 – Belém: bairros da cidade e suas terras alagáveis em 1974 .....	177
Tabela 14 – Belém: assentamentos precários em área de ocupação.....	189
Tabela 15 – Belém: domicílios vagos nos bairros da zona central, localizados na Primeira Léngua Patrimonial .....	202
Tabela 16 – Brasil: déficit habitacional total e relativo, por situação de domicílio, segundo Regiões Metropolitanas – Brasil - 2015 .....	203
Tabela 17 – Belém: demonstrativo da arrecadação tributária do município (2010-2023) .....	213
Tabela 18 – Belém: aumento da arrecadação percentual do IPTU (2010-2023) ....	214

Tabela 19 – Belém: demonstrativo dos resultados das ações de ajuizamento de execuções fiscais por meio de mutirões de janeiro a novembro de 2019 .....	216
Tabela 20 – Belém: recursos aprovados para o OP e Congresso da Cidade em relação ao total da receita arrecada do município (1997-2002) .....	238
Tabela 21 – Belém: evolução da participação nas instâncias do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade (1997 – 2004) .....	239
Tabela 22 – Repartição constitucional do produto da arrecadação tributária.....	253
Tabela 23 – Belém: distribuição geográfica dos acórdãos relevantes fornecidos pelo Setor de Jurisprudência do TJPA, por bairro .....	274

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
AGSN	Aglomerados Subnormais
AP1	Agente Profissional 1
AP2	Agente Profissional 2
AP3	Agente Profissional 3
AP4	Agente Profissional 4
APE1	Agente do Poder Executivo 1
APE2	Agente do Poder Executivo 2
APE3	Agente do Poder Executivo 3
APE4	Agente do Poder Executivo 4
ASCIV1	Agente da Sociedade Civil Organizada 1
ASCIV2	Agente da Sociedade Civil Organizada 2
ASCIV3	Agente da Sociedade Civil Organizada 3
ASCIV4	Agente da Sociedade Civil Organizada 4
ASCIV5	Agente da Sociedade Civil Organizada 5
BNH	Banco Nacional da Habitação
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CC	Código Civil
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domicílio Econômico
CMB	Câmara Municipal de Belém
CMED	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
CONDUMA	Conselho de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente
COSANPA	Companhia de Saneamento do Estado do Pará
CRECI	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTM	Cadastro Técnico Multifinalitário
CTN	Código Tributário Nacional
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DABEL	Distrito Administrativo de Belém

DAGUA	Distrito Administrativo do Guamá
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DPP	Domicílio Particular Permanente
EC	Emenda Constitucional
ECI	Estado Constitucional de Coisas
EDC	Estatuto da Cidade
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil
FCU	Favelas e Comunidades Urbanas
FJP	Fundação João Pinheiro
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBAM	Instituto de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPTUPT	Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo
IPTU Verde	Imposto Predial e Territorial Urbano Verde ou Sustentável
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ISSPF	Imposto sobre Serviço de Pessoa Física
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IR	Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza
IVV	Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial da Saúde

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PD	Plano Diretor
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPGDSTU	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PVG	Planta de Valores Genéricos
RMB	Região Metropolitana de Belém
RU	Reforma Urbana
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças de Belém
SEJUR	Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STJ	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TLPL	Taxa de Licença para Localização
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFP	Unidade Padrão Fiscal
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2 POLÍTICA FISCAL E (IN)JUSTIÇA SOCIAL.....</b>	<b>40</b>
2.1 O planejamento urbano e a tributação sob o olhar de uma teoria crítica ....	46
2.2 Desenvolvimento sócio-espacial e tributação:: autonomia individual e coletiva e ampliação da esfera pública .....	62
2.3 A tributação imobiliária como instrumento de captura de rendas extraordinárias e de promoção da justiça sócio-espacial.....	114
2.3.1 O ciclo produtivo do capital e o modelo brasileiro de tributação.....	116
2.3.2 Teoria da renda aplicada à realidade urbana e a tributação imobiliária como instrumento de captura de rendas extraordinárias .....	127
2.4 A formação do valor venal no município de Belém .....	145
<b>3 A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS INJUSTIÇAS SÓCIO-ESPACIAIS E FISCAIS EM BELÉM – AS APLICABILIDADES DO IPTU .....</b>	<b>161</b>
3.1 Da urbanização e do processo de verticalização .....	161
3.2 Ocupação de áreas de “baixada”, de expansão urbana e a questão dos terrenos de marinha: dificuldades para a arrecadação territorial.....	171
3.3 Vazios urbanos em Belém e o princípio da função social da propriedade urbana... ..	196
3.4 Da injustiça fiscal e sócio-espacial em Belém.....	209
<b>4 O IPTU em Belém: o sistema jurídico e sua incidência na realidade concreta.....</b>	<b>252</b>
4.1 Aspectos descritivos da hipótese de incidência tributária: da (i)legalidade do IPTU na norma municipal de Belém-PA .....	259
4.2 Aspectos consequenciais da hipótese de incidência tributária: critério pessoal e quantitativo.....	270
4.3 Possibilidades de sanções regulatórias no uso do imposto sobre a propriedade imobiliária.....	275

4.3.1 O IPTU Verde de Belém: contradições e limites .....	277
4.3.2 Veredas para a efetivação de um IPTU progressivo no tempo em Belém .....	290
<b>4.4 Percepções sobre o IPTU de Belém .....</b>	<b>314</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>339</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>353</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO BASE DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA JUNTO ÀS AUTORIDADES MUNICIPAIS DE BELÉM.....</b>	<b>380</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO BASE DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA JUNTO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE BELÉM.....</b>	<b>381</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO BASE DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA JUNTO AOS AGENTES DO MERCADO IMOBILIÁRIO DE BELÉM.....</b>	<b>382</b>
<b>ANEXO A – EDITAL DE LANÇAMENTO Nº 1/2022.....</b>	<b>383</b>
<b>ANEXO B – CARTILHA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR .....</b>	<b>385</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi realizado conforme requisitos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA). O foco da pesquisa é a aplicabilidade de um importante imposto<sup>1</sup> com efeitos significativos no planejamento urbano: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), na realidade urbana de Belém. Assim, o estudo vai ao encontro da realização de proposições positivas com fins de viabilizar possibilidades para o desenvolvimento sócio-espacial<sup>2</sup> (Souza, 2013) aplicado ao planejamento urbano por meio da tributação.

A localidade foi escolhida devido as suas particularidades, como, por exemplo, o fato de, junto com Manaus, constituírem as duas grandes metrópoles da Amazônia brasileira, com peculiaridades econômicas, sociais e espaciais, mas também no âmbito legislativo, em relação à sua legislação sobre o IPTU, especialmente em aspectos correlatos às previsões legais, ao número de isenções e à presença de terrenos de marinha que requerem um tratamento jurídico diferente.

---

<sup>1</sup> Apesar de o senso comum fazer parecer que o conceito de imposto equivale ao tributo, existem diferenças técnicas entre eles. De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1966a), em seu artigo 3º, o tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Em outros termos, impostos são uma espécie de tributo dentre as várias existentes no direito, formas de arrecadação de recursos pelo governo, cobrado sobre diversas atividades econômicas e que não precisam ter relação direta com uma contrapartida do Estado. Ou seja, os impostos são cobrados independentemente de uma prestação específica de serviços ou entrega de bens pela Administração Pública. Esse motivo nos mostra que, do ponto de vista jurídico, é tecnicamente incorreto se exigir a pavimentação de ruas apenas por se pagar o IPTU. Esse serviço é obrigação do Poder Público municipal e a exigência por parte dos cidadãos é muito mais justificável a tal exigência levando-se em consideração critérios técnicos e urbanísticos, em vez de basear sua demanda apenas no pagamento ou IPTU. Por outro lado, tratar do termo “tributo” é trabalhar com uma categoria mais ampla, que, além dos impostos, abrange taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Os tributos são as cobranças obrigatórias pagas em dinheiro ou por outra forma permitida pela lei que seja capaz de extinguir a obrigação tributária. Pode-se dizer que se trata de uma prestação pecuniária, ainda que a obrigação possa ser extinta de outras formas que não seja estritamente a moeda (Favacho, 2011). Em suma, podemos dizer que todos os impostos são tributos, mas nem todos os tributos são impostos. Imposto é uma forma de arrecadação sem contrapartida direta. Existem tributos que possuem relação direta com uma contraprestação estatal, como as taxas e as contribuições de melhoria que são cobradas pelo Estado como forma de remunerar serviços prestados ou obras públicas que beneficiem diretamente determinados imóveis.

<sup>2</sup> Conforme Souza (2013), a questão do hífen na palavra “sócio-espacial” é proposital e não um erro de grafia, dado que os conceitos técnicos especializados devem respeitar a questão do conteúdo, de modo que a ausência desse hífen pode causar confusão ao entendimento do que se pretende tratar. Para o mesmo autor, “socioespacial” refere-se somente ao espaço social, ao passo que “sócio-espacial” relaciona-se às questões sociais e ao espaço de maneira simultânea.

A presente tese não é um trabalho disciplinar e, por isso, não assumirá o perfil de um estudo jurídico. Contudo, dada a formação do pesquisador com bacharelado em Direito e licenciatura em Geografia, alguns elementos disciplinares serão enfatizados, embora o esforço gire em torno da realização de uma pesquisa que contemple questões jurídicas, socioeconômicas e espaciais. Dessa maneira, é interessante perceber que os aspectos ligados ao planejamento serão aqui trabalhados, seja pelo prisma urbanístico, seja pelo prisma das políticas públicas jurídico-tributárias.

Assim, propomos estudar a aplicabilidade do IPTU em Belém e seus reflexos no planejamento urbano como um meio para auxiliar na promoção do desenvolvimento sócio-espacial. A análise centra-se no período de 1993 a 2023, pois o primeiro Plano Diretor do Município de Belém (PDM) (Belém, 1993) foi promulgado no início dos anos 1990, após a Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB) de 1988 (Brasil, 1988).

É importante deixar inequívoco que a presente pesquisa possui um marco temporal que, de maneira não intencional, foi delimitado exatamente no momento anterior à vigência da Reforma Tributária que se deu em decorrência da Emenda Constitucional 132, de 2023, que, dentre diversas outras mudanças, apresentou inovação acerca do modo que se chega à base de cálculo do IPTU, que pode ser atualizada diretamente pelo Poder Executivo, via Decreto, conforme critérios estabelecidos em cada legislação municipal (Brasil, 2024). Entretanto, isso não muda em nada a análise, uma vez que todo o estudo se deu com base na legislação vigente à época.

Teoricamente, adotamos a perspectiva baseada nas concepções neomarxistas de Harvey (1993) como um referencial para explicar a produção do espaço em conjunto com as proposições de Souza (2006) acerca do desenvolvimento sócio-espacial aplicadas ao planejamento urbano. Tal escolha tem algumas razões: ampliar a compreensão do problema de pesquisa, com a possibilidade de expandir a abrangência dela, permitindo-se que se considere diferentes aspectos do fenômeno em questão; complementar as possíveis limitações de uma linha teórica; validar as descobertas; e contribuir para o desenvolvimento da teoria, visando encontrar uma abordagem mais abrangente.

Uma questão que pode permear a pesquisa e que, desde logo, deve ser aclarada é a explicação de como o pensamento de um autor declaradamente

marxista, como Harvey, poderia ser trabalhado de maneira científica e coesa com as contribuições de outro autor que se identifica abertamente como não marxista, mais precisamente um libertário, como Souza. De fato, trata-se de um desafio que, entretanto, entendemos ser necessário para o bom andamento da tese.

Isso porque, partindo-se de um olhar crítico acerca da sociedade, e sempre se guiando pela chama de uma preocupação inconformista, é inegável a importância de se buscar arcabouços teóricos construídos com base no pensamento marxista, sobretudo pelo fato de esse ter sido o pensamento crítico que predominou na Geografia e nas ciências sociais em geral nos dos anos 1970 e 1990. Seria uma necessidade pretender trilhar essa linha de pensamento intelectual sem querer estudar e travar contatos com o marxismo, que possui um legado intelectual extremamente significativo no pensamento crítico.

As obras inspiradas em Marx são tidas por grande parte da comunidade acadêmica como uma das alternativas mais discutidas em face do binômio capitalismo e democracia representativa (Souza, 2006). Todavia, a obra dos autores marxistas é deveras vasta, complexa e, muitas vezes, contraditória. Levando isso em consideração, existem autores com clara influência marxista que superam uma ortodoxia do pensamento ligado a uma sociedade que não mais encontra reflexos concretos no mundo e no atual espaço percebido, vivido e concebido (Lefebvre, 2001).

Então, uma das correntes de marxistas (conhecidos como neomarxistas) que tiveram seus estudos influenciados por Lefebvre (2001) rompeu em alguns aspectos com questões clássicas, por entenderem que não representam mais paradigmas da sociedade contemporânea. Um desses autores, que retrata um marco fundamental para o pensamento crítico da Geografia, reconhecido inclusive por Souza (2008), é justamente David Harvey. Conforme Souza (2017, p. 13):

[as] diferenças entre libertários e marxistas não podem ser superadas por meio de um "casamento". Um diálogo construtivo (mesmo que tenso) é possível, e talvez mesmo necessário, bem como, eventualmente, uma cooperação tática (e cautelosa).

Outros pontos corroboram para a possibilidade do tratamento conjunto das teorias. Provavelmente, o maior ponto que facilitou a aproximação entre as linhas de pensamento foi o método que ambos utilizam: o dialético. Outra aproximação possível é a crítica ao capitalismo e ao sistema econômico atual, uma vez que as duas

correntes teóricas argumentam que esse modo de produção é responsável pelo aumento de desigualdades socioeconômicas e políticas que afetam de maneira deletéria a maioria da população, sendo necessário, então, pensar-se em soluções para uma distribuição mais justa de recursos econômicos e sociais.

Ademais, tanto as correntes libertárias quanto as linhas neomarxistas enfatizam a importância da autonomia e da liberdade individual, muito embora as concepções de liberdade nem sempre sejam coincidentes. Isso porque, as correntes mais libertárias, de maneira clássica, entendem que o Estado deva ser reduzido, enquanto o neomarxismo destaca a importância da emancipação social e da liberdade coletiva, mediante um papel mais ativo do Estado. Contudo, a percepção de Souza (2006) não coincide com essa interpretação libertária mais clássica, pois o autor entende a importância do poder público e trabalha alternativas de como lidar com o Estado, contra o Estado e apesar do Estado. A utilização de mecanismos tributários é uma clara maneira de como se trabalhar com o aparato institucional estatal em favor da autonomia individual e coletiva.

Ainda no nível das aproximações possíveis, ressalta-se que ambas as correntes são críticas à dominação e à concentração de poder e à exploração presentes nas relações econômicas e sociais. As linhas teóricas reconhecem as acachapantes desigualdades de poder nas relações de trabalho, opressão política e cultural que podem ocorrer por pressão do poder do capital.

Desse modo, a presente tese buscou trabalhar com essa cooperação tática e cautelosa entre as teorias propostas por David Harvey e Marcelo Lopes de Souza, entendendo que existem diferenças, mas, fundamentalmente, potencialidades muito benéficas para a análise do objeto de estudo no espaço urbano; esse que, de acordo com Harvey (1993), é produzido e reproduzido por meio da interação complexa entre o capitalismo e a urbanização.

Assim, pode-se dizer que o capitalismo é a força motriz que movimenta a produção do espaço urbano, principalmente pela sua característica de buscar constantemente a expansão de sua base de acumulação e, obviamente, de lucro. Um dos reflexos disso pode ser verificado na forma com que as cidades são construídas e reconstruídas ao longo do tempo, quando se verifica que as atividades econômicas dominantes têm um grande poder de moldar a paisagem urbana e, inclusive, de influenciar a forma como as pessoas vivem e se reproduzem socialmente no ambiente urbano.

Essa produção do espaço não é um processo neutro, mas sim uma operação de cunho político e social que se relaciona diretamente com a luta de classes e de interesses dominantes. Em relação a tal sistemática, é bom frisar que as elites econômicas e políticas possuem uma influência significativa sobre como esse espaço se ordena e se produz. O resultado dessa confluência de interesses acontece, diversas vezes, em detrimento das necessidades das camadas populares da sociedade.

Nesse contexto, é interessante notar que a análise de Harvey (2005) sobre a produção do espaço enfatiza a relevância de se entender as dinâmicas sociais e políticas por trás da construção e também das transformações das cidades, daí resultando, por sua vez, a importância conferida por esse estudioso à realização de um planejamento urbano democrático e participativo em sua análise da produção do espaço urbano. Além do mais, corrobora com a tese de não neutralidade do espaço urbano o fato de ele ser um processo político e social que envolve lutas de poder e interesses conflitantes (Harvey, 2014a).

Dessa maneira, o autor trabalha no sentido de que o planejamento urbano deve ser um processo democrático e participativo, no qual as comunidades locais e grupos sociais marginalizados tenham voz ativa na formulação de políticas urbanas (Harvey, 2014a). Isso implica em um diálogo aberto e transparente entre os diferentes grupos envolvidos no processo de produção do espaço urbano, incluindo os moradores, as organizações da sociedade civil, os empresários, os governos locais e outros atores relevantes.

Em sua perspectiva, tal planejamento é essencial para garantir a justiça social e espacial nas cidades, bem como para promover a qualidade de vida dos seus moradores. Esse tipo de programa deve ser orientado por uma visão mais ampla e inclusiva de desenvolvimento urbano, que leve em consideração as necessidades e os desejos das comunidades locais e promova a equidade e a diversidade nesses espaços. Desse modo, a teoria de Harvey pode ser aplicada nas cidades da Amazônia brasileira para explicar como a dinâmica da acumulação capitalista e as desigualdades sociais e espaciais são produzidas e reproduzidas nessa região.

Especificamente tratando da questão fiscal, Harvey (2018) entende a tributação como um elemento relevante na produção e reprodução do espaço urbano. Por meio de sua análise, a pesquisa encontrou fundamentos teóricos para demonstrar o crucial papel que os impostos têm na acumulação e distribuição de riqueza na sociedade, já

que a tributação é uma ferramenta crucial para a compreensão dos processos socioespaciais e para o desenvolvimento de políticas públicas mais justas e igualitárias para as cidades. Assim sendo, essas questões se aplicam diretamente a presente pesquisa, pois é possível vislumbrar no contexto sócio-espacial de Belém possibilidades de políticas fiscais projetadas de forma a promover a justiça social e não simplesmente favorecer aos interesses de uma elite econômica e política privilegiada.

Visando complementar os estudos de Harvey, a outra teoria de base, portanto, é a teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial, de Marcelo Lopes de Souza (2006). Ela pode ser aplicada no que se refere aos impostos – como o IPTU – ao defender a cobrança progressiva desse tributo como um instrumento de justiça fiscal e de regulação do espaço urbano.

No caso específico do IPTU, as constatações de Souza (2011) se mostram relevantes e, dentre todas, destaca-se a possibilidade de se utilizar o referido imposto como uma ferramenta de planejamento urbano e de controle da especulação imobiliária. Elementos que constam como previsão legal, como a cobrança progressiva do IPTU, com alíquotas<sup>3</sup> mais altas para imóveis mais valorizados, poderiam incentivar a ocupação de áreas subutilizadas e desestimular a especulação imobiliária, o que contribuiria para uma distribuição mais equitativa do espaço urbano.

Outrossim, é elemento fundamental da teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial a relevância que se dá à participação popular na definição das políticas tributárias e na gestão dos recursos públicos. A participação democrática pode contribuir para uma gestão mais eficiente e mais justa dos recursos públicos, o que, potencialmente, geraria benefícios diretos para a população urbana.

Como já mencionado, o *locus* de estudo é Belém, a capital do Pará, que integra uma extensa área metropolitana<sup>4</sup>, com cerca de dois milhões e meio de habitantes. E

---

<sup>3</sup> A alíquota de imposto é um percentual aplicado sobre uma base de cálculo para determinar o valor do imposto a ser pago. É uma forma de quantificar a porcentagem do valor total que será destinada ao pagamento do imposto. Especificamente no caso do IPTU, a alíquota é aplicada sobre o valor venal do imóvel (uma estimativa do valor de mercado do imóvel). Exemplificando, se o valor venal de um imóvel é de R\$ 500.000, e a alíquota do IPTU estabelecida pelo município seja de 1% naquela região e com aquelas características do imóvel, nesse caso, a alíquota de 1% será aplicada sobre os R\$ 500.000, resultando em um valor de IPTU a ser pago de R\$ 5.000. Essa é a quantia correspondente a 1% do valor venal do imóvel.

<sup>4</sup> O processo de metropolização, segundo o IPEA (2010), consiste no movimento de integração do território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. Em outros termos, trata-se de ocupação urbana contínua, que vai além dos limites físicos dos municípios. Existe definição legal sobre o que é

mesmo que sob alguns olhares ela ainda possa ser considerada “uma metrópole com alma e jeito de cidade pequena” (Trindade Júnior, 2021, p. 46), a compreensão da dinâmica atual do processo de reprodução do espaço urbano e, também, as suas contradições representam um desafio. Estudos têm demonstrado que o processo de urbanização corrente – o que inclui a sua dinâmica metropolitana – apresenta um caráter disperso (Trindade Júnior, 1998), levando à conformação de novos arranjos espaciais urbanos que precisam ser considerados conforme uma lógica contraditória de formação do espaço regional.

Tal processo de dispersão se verifica por meio da expansão da fronteira urbano-imobiliária e é acompanhado por dois movimentos: o de valorização do centro metropolitano e seu entorno, bem como, o de surgimento de novos espaços de assentamentos na periferia distante (Trindade Júnior, 1998). Em se falando de questões de planejamento urbano, perceber esse processo de estruturação urbana do espaço metropolitano belenense e considerar esse fenômeno de dispersão são importantes, posto que isso acarreta (e de maneira dialética) dinâmicas de acumulação de capital; razão pela qual a classe capitalista opta por investir os excedentes acumulados em capital fixo (Harvey, 2013), privilegiando, nesse sentido, um ambiente construído voltado para o consumo e viabilizando novas formas de obter capital.

Em uma análise macro da questão urbana no mundo capitalista, Harvey (2013) aponta essas dinâmicas de acumulação do capital no circuito produtivo, que, em regra, acarreta crises de superacumulação, ou seja, uma tendência em que a classe capitalista escolhe redirecionar seus excedentes de acumulação para o circuito secundário ou imobiliário (Harvey, 2013). Nesse ambiente de incerteza e de crise sistêmica, haveria estímulo ao ativismo humano sob a forma de aliança de classes,

---

metrópole: “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (Brasil, 2015a, cap. I, art. 2, inc. V). Entretanto, não nos limitaremos a tal definição, pois ela é deveras simplória, uma vez que tal o tema é de acirrada discussão para compreender as mudanças da forma espacial das metrópoles contemporâneas, em especial, como um meio de transformação do capitalismo hodierno, que se verifica cada vez mais, por exemplo, com a acumulação via espoliação do solo urbano (Harvey, 2018). Nesse contexto, a compreensão da forma urbana para a metrópole é elemento explicativo fundamental se se consideram as implicações espaciais de tal processo. O entendimento da metropolização pode mostrar não só o direcionamento dos assentamentos urbanos do espaço metropolitano e do novo *design* espacial dele decorrente, como também a sua relevância enquanto meio e condição para a configuração de novas estratégias de apropriação diferenciada do espaço metropolitano por intermédio de agentes urbanos com atuação local (Trindade Júnior, 1998).

em que grupos diversos do capital se articulam pela perpetuação do crescimento urbano como maneira de ordenar o processo de acumulação no circuito imobiliário.

Então, uma vez constatada essa tendência de contínuo crescimento urbano e constante reestruturação em Belém (Ventura Neto; Lima, 2019), uma das saídas para o município é ordenar seu planejamento urbano conforme objetivos propostos na Constituição Cidadã de 1988 (Brasil, 1988). Ora, por mais que sejam os fins de alguns agentes políticos e econômicos ligados ao capital, não pode o Poder Executivo municipal se desviar do que dispõe a Carta Magna brasileira. Em vista disso, existe capítulo próprio que trata da política urbana – a partir do art. 182 (Brasil, 1988). Nesse aspecto, a Lei Constitucional fala que a política ligada ao meio urbano não deve ser guiada pelos fins da mera reprodução do capital. Na verdade, nela observamos que as leis, relacionadas ao planejamento urbano, devem tratar de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e também garantir o bem-estar de seus habitantes.

Estudando os diversos diplomas normativos, percebemos que, com a promulgação do Estatuto da Cidade (EDC) (Brasil, 2001), o município teve ampliada a sua capacidade de atuação, com a possibilidade de se utilizar diversos instrumentos para o planejamento urbano, dentre eles, instrumentos urbanístico-tributários. Mesmo antes dessa lei, entendemos que o IPTU já poderia ser utilizado como meio para ordenar o espaço urbano mediante incentivos negativos à implantação de determinados tipos de imóveis em determinadas áreas, seguindo as diretrizes do plano diretor.

Todavia, ainda restam dúvidas sobre a potencialidade e os limites desses instrumentos tributários, sobretudo na realidade empírica escolhida para estudo. Por isso, com o intuito de investigar essa questão com mais acuidade, a presente pesquisa elaborou algumas questões que serviram como base para todo o desenvolvimento desta tese:

- a) que fatores favorecem e/ou dificultam a efetividade (fiscal e extrafiscal) do IPTU em realidade metropolitana (Belém-Pará) marcada por contradições sócio-espaciais?
- b) a norma do IPTU de Belém adequa-se à legalidade e à constitucionalidade e quais suas possibilidades e limites de atuação no planejamento urbano?
- c) qual o tratamento dado pelo Poder Público e a percepção da sociedade civil organizada em relação ao IPTU?

Conforme apresentado, muitas pesquisas têm sido feitas acerca do tema, embora, no atual estado da arte, não tenham sido localizadas pesquisas que trabalhem a proposta de desenvolvimento sócio-espacial em conjunto com as funções fiscais e extrafiscais do IPTU. Souza (2011) e Gaio (2015) iniciaram reflexões sobre o tema, mas não se detiveram a uma análise mais aprofundada em relação às especificidades dele.

Nesse sentido, o tema é relevante porque a questão tributária, seguramente, afeta todas as pessoas de um determinado país. Confirma-se essa assertiva quando se observa o caso brasileiro dos anos 2020, momento em que grandes polêmicas e imbróglios legislativos se deram, justamente com a(s) proposta(s) de reforma(s) tributária(s) apresentada(s) pelo Poder Executivo federal (Roubicek, 2020).

Além disso, por se tratar de uma questão fiscal e territorial, que afeta todos os cidadãos da realidade analisada, a pesquisa se mostra especialmente relevante devido à possibilidade de o imposto sobre a propriedade imobiliária possuir um significativo potencial arrecadatório e regulatório.

Estudos recentes (Carraza, 2015; Pontes, 2018) têm revelado que o imposto imobiliário pode ter efeitos tanto progressivos como regressivos<sup>5</sup>. Além disso, impostos do tipo real (tributam símbolos de riqueza e não o consumo) são considerados mais eficientes para se evitar distorções tributárias (Carraza, 2015).

Não existe pesquisa sem limitações e, dada a formação do pesquisador, serão abordados, principalmente, aspectos jurídicos e de geografia urbana ligados ao planejamento urbano. Desse modo, a investigação utilizará o método dialético, o que pode revelar apenas uma face do problema de pesquisa. Assim como o “espaço é político” (Lefebvre, 2016, p. 60), a pesquisa também o é. Não se pode cair na falácia de objetividade científica. O simples fato de se optar por um objeto de pesquisa revela algum viés subjetivo.

Tendo apresentado as justificativas do presente trabalho e a problemática, temos por objetivo geral analisar as potencialidades e as limitações da implementação e fortalecimento de impostos imobiliários na produção de espaço urbano amazônico, especialmente suas implicações na dinâmica e na estrutura urbana de Belém.

---

<sup>5</sup> A depender da aplicação das normas do sistema tributário, ele pode ser considerado progressivo ou regressivo. Ele será progressivo quando o fisco conseguir tributar, proporcionalmente, mais quem possui melhores condições materiais e terá o caráter regressivo na situação inversa. A regressividade, que é uma distorção fiscal, ocorre com maior frequência quando se tem um sistema tributário focado no consumo.

Tal objetivo geral se subdivide em outros três objetivos específicos, que são:

- a) identificar os fatores determinantes que influenciam tanto positivamente quanto negativamente a efetividade do IPTU em Belém-Pará;
- b) analisar a legislação do IPTU de Belém sob o crivo dos princípios constitucionais, destacando o da legalidade, e buscando possibilidades de aplicabilidade do imposto ao planejamento urbano sob o viés da teoria do desenvolvimento sócio-espacial;
- c) analisar a heteronomia na interação entre o poder público e a sociedade civil organizada em relação ao IPTU, investigando a percepção da população e se ela afeta no tratamento dado pelo governo municipal a esse imposto.

A partir da problemática, da justificativa e da definição dos objetivos da pesquisa, temos que explicitar a hipótese que permeia nosso estudo. Não somos inocentes de acreditar que a utopia de uma sociedade autônoma, tanto coletiva quanto individualmente, seja um processo de curto prazo. Contudo, tais princípios germinam quando as pessoas, em suas esferas privadas, compreendem que não são meros objetos passivos perante a autoridade pública. A autocompreensão de sua própria autonomia é fundamental para que se possa realizar oposição crítica ao poder instituído.

Dessa autonomia da sociedade, é possível que surja uma esfera pública com intenções críticas e funções políticas. Todavia, essa dimensão publicista ampla e democrática encontra desafios na sua formação na ocasião em que, sobre pretexto de ser igualitária e acessível, interesses particulares de classes dominam quem realmente tem acesso à esfera pública.

Com isso, temos o argumento principal: dos entraves institucionais que se expressam na realidade metropolitana da Amazônia emanam consequências, como a reduzida arrecadação e a exígua capacidade regulatória. Mesmo com instrumentos disponíveis no âmbito jurídico-normativo, a produção do espaço é gerenciada por interesses heterônomos, dado que os instrumentos com maior capacidade regulatória ou possuem alcance ínfimo ou não foram regulamentados. Desse modo, (a falta de) resultados extrafiscais do IPTU relaciona-se fortemente com a heteronomia da produção social do espaço e nas decisões de planejamento urbano que são moldadas por interesses políticos e econômicos.

De maneira complementar, apresentamos os seguintes argumentos:

- a) do ponto de vista técnico, as principais dificuldades são a elevada taxa de informalidade dos imóveis, o baixo nível do cadastramento imobiliário, a desigualdade de renda, o maior investimento no Imposto Sobre Serviços (ISS), além do desconhecimento da população acerca do IPTU e a falta de transparência das informações públicas. Político-juridicamente, o princípio da legalidade representa obstáculo, especialmente na formação de maiorias parlamentares, requisito essencial para modificação da Planta de Valores Genéricos (PVG), bem como a pressão exercida pelo capital imobiliário. Além disso, o município possui a particularidade de ter diversos terrenos de marinha, o que causa conflitos jurídicos com a União.
- b) As disposições legais do IPTU de Belém não corresponde às regras do art. 151, I, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e art. 97, I e III, do CTN (infração ao princípio da legalidade). Superando essa questão anterior, em relação ao aspecto extrafiscal, encontraram-se duas possibilidades previstas em lei: a norma do IPTU Verde e o IPTU Progressivo no Tempo, ambas com previsão na legislação municipal.
- c) o Poder Executivo municipal subutiliza o IPTU em detrimento de impostos indiretos, assim como, em regra, não oferece meios de participação popular para discutir políticas tributárias. Apesar disso, há diferença no tratamento dado à participação popular – em um aspecto geral – nas diversas gestões, com destaque para as gestões de Edmilson Rodrigues (1997-2000 e 2001-2004), que fez uma gestão mais colaborativa com a população.

Esta pesquisa terá como enfoque a alegação de conhecimento científico reivindicatória. Essa posição teve um desenvolvimento forte durante os anos 1980, oportunidade em que se percebeu que as posições pós-positivistas impunham estruturas legais e teóricas que não alcançavam grupos marginalizados socialmente e não promoviam a justiça social. Historicamente, pesquisadores com tendência reivindicatória ou participativa tiveram suas bases de estudos em autores como Marx, Adorno, Habermas e Freire (Creswell, 2003).

Sob tal aspecto, as investigações científicas seguem uma agenda buscando reformas que modifiquem, de maneira positiva, a vida das pessoas, das instituições e do próprio pesquisador. Trata-se de uma linguagem e, como tal, possui seus signos próprios e suas definições que a identificam e a qualificam. A ciência moderna,

identificada pelo método científico, tem suas origens nos estudos de Descartes e Bacon. Ainda que, comparando-se os dois, seus métodos e conclusões mostrem-se consideravelmente distintos, entende-se que os seus estudos são complementares e fundamentais para o perfeito entendimento da ciência moderna (Germano, 2011).

Partindo desses pressupostos, far-se-á análise crítica da legislação relacionada ao IPTU de Belém, considerando seu período histórico de desenvolvimento e forças políticas. Essa análise leva em consideração as teorias de desenvolvimento, mormente a contribuição do desenvolvimento sócio-espacial para que se possa discutir o possível em contraste com o presente, bem como as contradições entre o campo legal e o campo dos mundos da vida. Não obstante, a reflexão sobre os passos dados será feita a todo o momento.

Alguns pontos sobre o método de investigação merecem ser aclarados. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, e tais pesquisas cresceram consideravelmente a partir dos anos 1970, baseadas em métodos associados às ciências sociais (Teixeira, 2014). Ainda de acordo com esse autor:

[...] na pesquisa qualitativa o pesquisador procura reduzir a distância entre a teoria e os dados, entre o contexto e a ação, usando a lógica da análise fenomenológica, isto é, da compreensão dos fenômenos pela sua descrição e interpretação. As experiências pessoais do pesquisador são elementos importantes na análise e compreensão dos fenômenos estudados (Teixeira, 2014, p. 137).

De acordo com Teixeira (2014), quando se utiliza a pesquisa qualitativa, busca-se a profunda compreensão do contexto da situação, enquanto o enfoque da pesquisa é, relativamente, menos rígido que na pesquisa quantitativa em relação às hipóteses, sendo diversa a fonte de dados (Teixeira, 2014). Para Farias Filho (2019, p. 46):

[...] na pesquisa qualitativa o pesquisador entende que a natureza é subjetiva e complexa. Ele tenta interagir com o objeto em busca da compreensão, o contexto de ação, das relações em um processo indutivo. A consistência nesse tipo de pesquisa é perseguida por meio da verificação e observação (e não de teste), utilizando padrões metódicos e teorias desenvolvidas para este entendimento.

Os cientistas das áreas de humanas e sociais, que não aderiram à ideia de unidade metodológica das ciências, foram favoráveis à tese da diferenciação das ciências sociais e defenderam um método específico para tanto. Dando subsídio a esse pensamento, temos Weber, Husserl, Marx e os membros da Escola de Frankfurt

(Teixeira, 2014). Desse modo, “*in qualitative studies, you will include the participants and location but instead of focusing on a specific set of variables, your focus will be on the major issue; we call this central phenomenon that you want to investigate*”<sup>6</sup> (Terrell, 2016, p. 23). Então, trata-se de uma pesquisa qualitativa, uma vez que é necessário um aprofundamento no estudo da influência da tributação imobiliária nos processos de formação do espaço urbano.

Como principais abordagens utilizadas, elegemos: a teoria do desenvolvimento geográfico desigual e a influência do capital no contexto do planejamento urbano de Harvey (1991, 1993, 2004, 2005, 2009, 2014a, 2014b, 2016, 2018, 2020); e a teoria autonomista do desenvolvimento sócio-espacial de Souza (2006, 2008, 2010, 2011, 2013, 2017, 2019). Complementando o marco teórico de base, elencamos a teoria da produção do espaço urbano de Lefebvre (2001, 2003, 2013, 2016, 2019) e da formação da esfera pública de Habermas (2014a, 2014b, 2016).

Outras contribuições utilizadas são: a teorização acerca da fetichização dos planos diretores, de Burnett (2011); os estudos sobre progressividade e tributação, de Carrazza (2015), Cesare (2012) e Fernandes (2007); os estudos sobre a função social da propriedade urbana, de Gaio (2015) e Saule Júnior (1998, 1999, 2004); a tributação ecológica, de Tupiassu (2006); a formação do espaço urbano de Belém, de Castro (2008), Hurtienne (2001) e Trindade Júnior (1997, 1998, 2010, 2013).

O levantamento também se deu em *sites* de notícias, jornais de circulação local e revistas, em especial, nas matérias relacionadas à tributação urbana de Belém. A pesquisa foi feita, ademais, por meio de dissertações, teses e artigos científicos em bancos de dados da UFPA, sobretudo no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU), no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) do NAEA.

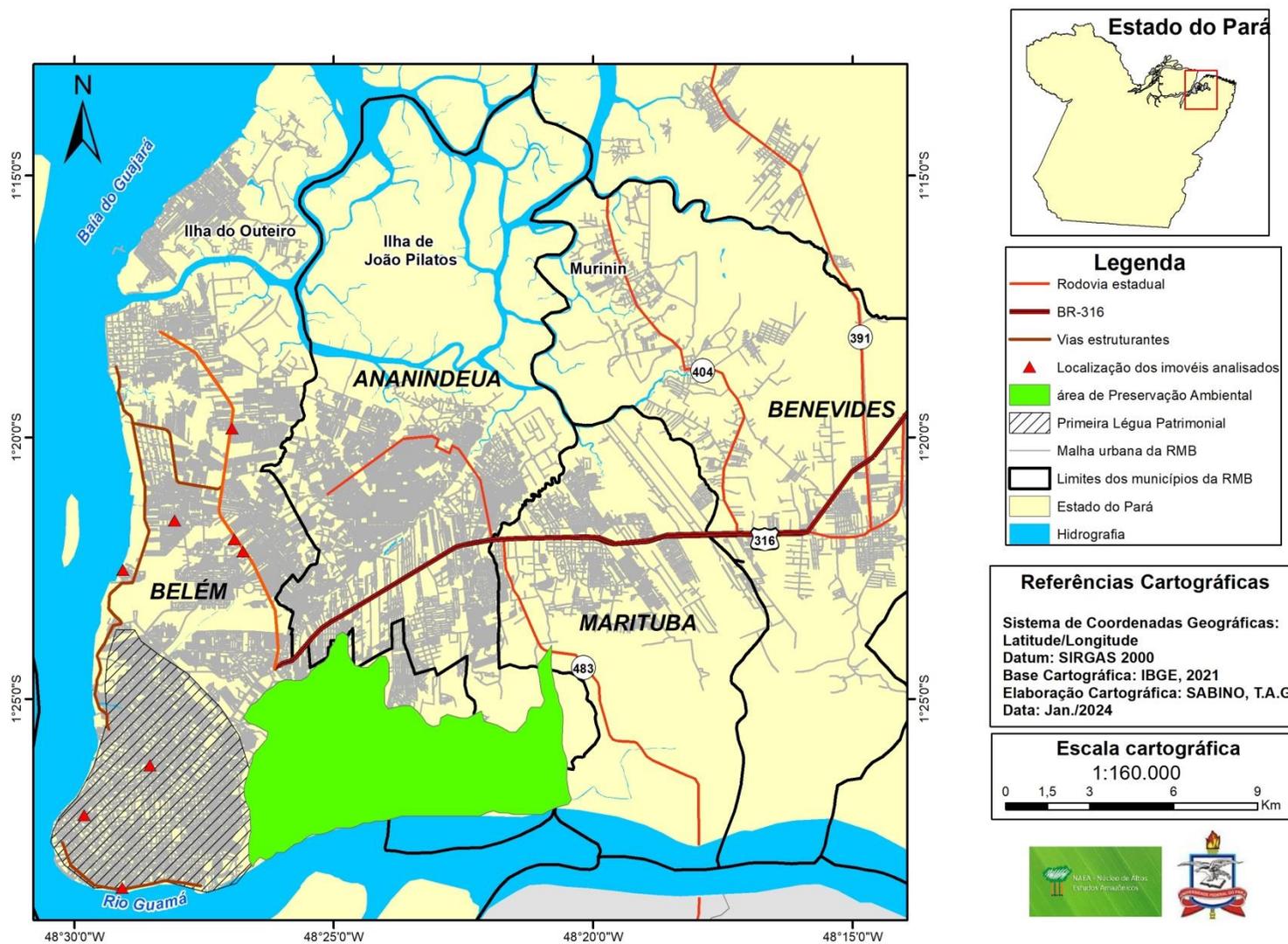
Trabalhos de outros centros universitários também foram mobilizados nesta pesquisa, maiormente os que problematizam a temática do IPTU. Esse procedimento ajudou no entendimento de como se deu a aplicação desse imposto na realidade estudada, bem como a compreensão do marco teórico e pesquisas correlatas sobre o desenvolvimento urbano na Amazônia e tributação imobiliária.

---

<sup>6</sup> Tradução livre: “em estudos qualitativos, você incluirá os participantes e a localização, mas em vez de se concentrar em um conjunto específico de variáveis, seu foco estará na questão principal; chamamos esse fenômeno central, objeto a ser investigado”.

Outrossim, analisamos o cumprimento da função social da propriedade urbana em Belém. Para esse fim, foram buscados dados primários por meio da observação direta em diversos bairros de Belém, em especial os de povoamento mais antigo e que enfrentam questões relacionadas a não ocupação dos espaços urbanos, bairros que possuem um processo de verticalização muito assente, bairros com áreas de baixada e terrenos de marinha e também bairros que são da área de expansão da cidade (Mapa 1).

Mapa 1 – Belém: localização dos imóveis analisados



Deve-se considerar que a observação direta é uma técnica de recolha de dados com posição de destaque na metodologia de investigação qualitativa, com aplicabilidade em diversas áreas científicas, em especial, na investigação social (Quivy; Campenhoudt, 1998). No caso em questão, o pesquisador dirigiu-se aos bairros que constam no decorrer do trabalho e verificou a presença, por exemplo, de imóveis que estavam com aspecto de abandonados e sem uso. Para verificar se, de fato, os imóveis estão sem uso, perguntou-se a moradores de casas vizinhas, quando tinham, e para trabalhadores que atuavam no seu ofício nas proximidades da área observada. Isso para confirmar se, de fato, o imóvel estava sem utilização.

Além disso, foram levantados dados secundários, com imagens de satélite e aerofotogrametria, trabalhos acadêmicos e dados oficiais fornecidos pela Prefeitura de Belém e suas secretarias. Especificamente em relação aos dados da prefeitura, tentou-se buscar informações na Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), na Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) e junto ao Fórum Permanente de Participação Cidadã “Tá Selado”.

O objetivo da técnica de observação direta consiste em averiguar as condições de infraestrutura e cumprimento ou não da função social da cidade, além de verificar se os dados coletados, em fontes secundárias, estão atualizados, quando necessário. Os locais de análise foram escolhidos porque se entende que eles são capazes de mostrar uma diversidade de espaços da cidade, os quais se apresentam de maneira bem distinta em relação aos aspectos selecionados.

Também, foram realizadas entrevistas semiestruturadas para compreender como são criadas e aplicadas as políticas tributárias, além de encontrar os objetivos e dificuldades dos servidores e autoridades públicas no contexto de políticas urbano-tributárias. A técnica de entrevista foca em um assunto sobre o qual se confecciona um roteiro com as principais perguntas e outras inerentes à própria situação da entrevista (Manzini, 1990). Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir questões de maneira mais livre com respostas não padronizadas.

Com o apoio dessa técnica, foram entrevistadas autoridades públicas relacionadas ao planejamento urbano municipal, à tributação imobiliária e à procuradoria municipal. Nomeadamente, foram entrevistados um fiscal municipal e um funcionário de alto escalão na Secretaria Municipal de Finanças de Belém (SEFIN) e da Procuradoria Municipal de Belém. Os agentes ligados à tributação foram

denominados Agente do Poder Executivo 1 (APE1), Agente do Poder Executivo 2 (APE2), Agente do Poder Executivo 3 (APE3) e Agente do Poder Executivo 4 (APE4).

A inclusão dos agentes mencionados é essencial para fortalecer e embasar o trabalho acadêmico sobre o IPTU. Primeiramente, esses agentes trazem consigo uma expertise técnica e operacional valiosa nas áreas de planejamento urbano municipal, tributação imobiliária e direito municipal. Suas experiências práticas oferecem perspectivas cruciais sobre como o IPTU é administrado, implementado e aplicado no contexto específico de Belém.

Além disso, ao entrevistar autoridades públicas de diferentes órgãos municipais, o estudo pode capturar uma visão mais abrangente das políticas e práticas relacionadas ao IPTU. Além disso, tais entrevistas contribuíram para que o estudo tivesse uma melhor compreensão sobre as dinâmicas de Belém, no que se relaciona ao IPTU. Isso inclui considerações geográficas, demográficas, econômicas e políticas que influenciam no imposto.

Outro ponto relevante é que a inclusão de entrevistas com autoridades municipais confere validação e credibilidade aos resultados do estudo. Suas posições e experiências são consideradas importantes para a robustez das conclusões e recomendações apresentadas no trabalho acadêmico.

Isso se reflete de maneira mais forte no caso de Belém, dado que um dos grandes desafios da pesquisa foi justamente a obtenção de dados precisos e transparentes que comprovem determinadas situações estudadas, que só foram possíveis de serem alcançadas por força dos entrevistados.

Ainda, entrevistamos representantes de movimentos sociais da sociedade civil organizada. Tentamos contato com diversos movimentos relacionados à gestão da coisa pública, ao direito à cidade e moradores que tenham suas residências em áreas afetadas por desastres naturais. A escolha se deu porque, no decorrer da tese, verificamos a importância desses setores no que se relaciona ao planejamento urbano e tributário, já que existem reflexos diretos ligados a esses grupos. Por exemplo, é possível que existam compensações tributárias do IPTU específicas para moradores de áreas afetadas por enchentes e, por isso, consideramos importante ouvir esses movimentos para perceber o conhecimento desses setores da sociedade civil sobre a tributação imobiliária. Os três representantes dos movimentos sociais foram denominados Agente da Sociedade Civil Organizada 1 (ASCIV1), Agente da Sociedade Civil Organizada 2 (ASCIV2) e Agente da Sociedade Civil Organizada 3

(ASCIV3), cujas contribuições foram relevantes para a composição do *corpus* da pesquisa.

Ainda no campo da sociedade civil organizada, escolheu-se representante de projeto de extensão ligado ao patrimônio público da cidade e antigo representante do “Tá Selado” e antigo membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Belém. Eles foram denominados Agente da Sociedade Civil Organizada 4 (ASCIV4) e Agente da Sociedade Civil Organizada 5 (ASCIV5).

Ademais, tentamos contato com diversos representantes atuais do “Tá Selado” com o intuito de averiguar quantos movimentos estariam cadastrados no fórum permanente e verificar, metodologicamente, um critério seguro para a seleção dos movimentos sociais. Contudo, apesar de diversas tentativas, não foram obtidos esses dados, nem a informação se existe esse controle por parte do Poder Executivo municipal de Belém.

Por fim, buscamos contato com setores do mercado que se relacionam com o mercado imobiliário, com a habitação, com a construção civil e com a tributação imobiliária bem como do setor dos trabalhadores que atuam no setor da construção civil. Um Instituto de Direito Tributário indicou representante que atua diretamente no setor da tributação e com o IPTU, que fora denominado Agente Profissional 1 (AP1). Outrossim, entrevistou-se corretor imobiliário e advogado que também atua diretamente como conselheiro em órgão de recursos fiscais, o qual foi chamado de Agente Profissional 2 (AP2), bem como um corretor imobiliário e advogado indicado como representante por sindicato patronal relacionado com o setor da habitação, o Agente Profissional 3 (AP3). Por fim, entrevistou-se representante recomendado por sindicato de trabalhadores da área da construção civil, o Agente do Profissional 4 (AP4).

As entrevistas almejavam investigar a percepção da sociedade civil organizada, da população, do mercado (tanto do ponto de vista dos profissionais liberais, do setor patronal, quanto dos trabalhadores do setor) e dos agentes públicos sobre aspectos importantes correlatos à autonomia e à política tributária e de planejamento urbano do IPTU de Belém. Isso porque, essa gama de envolvidos nos diversos setores é parte essencial para a esmerada compreensão das dinâmicas e desafios de uma miríade de áreas sociais e profissionais.

Fontes de dados secundários igualmente foram buscadas, principalmente em institutos de pesquisa, como: *Lincoln Institute of Land Policy* (Lincoln Institute, 2019);

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2010); e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, 2015), além de dados coletados a partir de satélites disponíveis na Internet, objetivando pesquisas a respeito da aplicabilidade do IPTU, em seus aspectos fiscais e extrafiscais, dados populacionais e estatísticos de Belém.

Outra fonte consultada foi a documental, pela qual selecionamos as legislações municipal (Belém, 1977, 1993, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2008a, 2016, 2018) e federal (Brasil, 1916, 1966a, 1966b, 1967, 1980, 1988, 1990, 1994, 2000a, 2000b, 2000c, 2001, 2002a, 2009a, 2011a). Trata-se de leis, decretos e atos normativos diversos no âmbito municipal e federal que estabelecem elementos sobre o tema da tributação imobiliária urbana.

Além desses documentos, utilizamos a jurisprudência sobre matéria de direito urbanístico e tributário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) (Pará, 2021a), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (Brasil, 1996, 2017, 2002b) e do Supremo Tribunal Federal (STF) (Brasil, 2003, 2011b, 2015b). Especificamente no âmbito do TJPA, foram analisados processos judiciais nos quais a fazenda pública foi parte e referente ao IPTU. Além disso, mobilizamos dados fornecidos pelo setor de jurisprudência do TJPA, que selecionou acórdãos paradigmáticos sobre o tema (Pará, 2021a).

Finalmente, com a análise e sistematização de todos os dados coletados, a presente tese foi estruturada em três capítulos centrais, além desta introdução e das considerações finais.

O segundo capítulo, após a introdução, apresenta os conceitos fundamentais que permearam toda a tese, maiormente em relação ao marco teórico que serviu de sustentação ao trabalho, com a apresentação de conceitos relevantes como o de justiça fiscal e o de desenvolvimento sócio-espacial. Nele, são apresentadas as bases teóricas da corrente de pensamento que se baseia na concepção de autonomia individual e coletiva e fundamenta princípios básicos de democracia radical.

Essa ideia é trabalhada em conjunto com a questão da política fiscal e com as disparidades de renda, apresentando o argumento de que a política tributária é uma das possibilidades de se elevar a qualidade de vida e de garantir justiça social. Outro ponto trabalhado é o de que o planejamento tributário pode ser um relevante instrumento para garantir o ordenamento urbano e, com isso, visa alcançar ideais mais elevados, como a justiça fiscal.

Nessa contextualização teórica, situamos Belém quando são apresentados dados que mostram a situação de injustiça fiscal a que o município (e, principalmente, a população) submete-se, na qual há um esforço tributário voltado para impostos indiretos e regressivos, portanto, mais contestável a partir do ponto de vista da justiça fiscal e pouco transparente e participativo no que se refere à sua gestão pública.

Além disso, trabalhamos com a aplicação no contexto urbano da clássica teoria da renda, conforme os parâmetros traçados por Harvey (2013). Isso se torna relevante, pois se tenta trabalhar com essa concepção que atualiza as teorias marxistas para explicar, de um ponto de vista teórico, a formação do valor venal dos imóveis, importante conceito que serve de base para que se possa apurar a base de cálculo do IPTU.

Outro ponto analisado foi a explicação de como a tributação imobiliária pode ser um competente instrumento para captura de rendas extraordinárias, ou seja, mais-valias urbanas. Com a base teórica posta, problematizamos a maneira como se dá a formação do valor venal do IPTU em Belém, fundamentada em dados oficiais que, por força de lei, devem ser públicos e como a jurisprudência local tem entendido a legalidade dessa apuração.

O terceiro capítulo trata da ocupação do espaço belenense e as injustiças sócio-espaciais e fiscais empíricas, buscando-se formas de aplicação do IPTU nessa realidade. Na oportunidade, tratamos do processo de verticalização existente na cidade; a ocupação em áreas de “baixada”, terrenos de marinha e dificuldades para arrecadação. A questão dos vazios urbanos e o não cumprimento da função social da cidade também se mostram presentes no capítulo, assim como a questão das injustiças fiscais e sócio-espaciais na capital paraense.

O quarto capítulo, por sua vez, traz a discussão relacionada ao IPTU no sistema jurídico de Belém. Inicialmente, abordamos um breve histórico sobre a tributação na competência municipal e, em seguida, apresentamos as normas na CRFB e na legislação extravagante (leis federais ou municipais), sem desconsiderar a regramatrix de incidência tributária na legislação belenense. Outros pontos analisados são as modalidades, notadamente, extrafiscais do IPTU em Belém: o IPTU Verde e o IPTU Progressivo no Tempo (IPTUPT), o tratamento legislativo dado ao IPTU e o resultado das entrevistas acerca das percepções da população civil de Belém sobre o imposto imobiliário da cidade.

As considerações finais são um momento de retorno aos questionamentos centrais do trabalho. Na ocasião, demonstramos o encadeamento e a coerência entre a pesquisa e como se deu a sua execução, mas também a coesão da sistematização final de modo a compreender a questão central, os objetivos e o argumento base da tese, bem como a apresentar algumas indicações de estudos futuros.

## 2 POLÍTICA FISCAL E (IN)JUSTIÇA SOCIAL

A questão da justiça social permeia a humanidade ao longo dos tempos, seja na Grécia ou na Roma Imperial, passando pelos pensadores eclesiásticos dos séculos posteriores até os dias atuais. Todavia, a concepção do que se entende por justiça social ganhou uma carga axiológica mais robusta em virtude dos efeitos decorrentes da Revolução Industrial, momento em que, doravante, ela passou a ser utilizada no âmbito legal e institucional em diversos países.

Ao tratar do tema, Rawls (2002) apresentou o que entendia serem os três pilares fundamentais para que se alcancem melhores índices de igualdade social, a saber: garantia de liberdade para todos; equidade nas oportunidades; e a condição de que só exista qualquer ação desigual se for para auxiliar os mais socialmente vulneráveis. Essas condições são pertinentes para o tema a ser estudado, contudo, é importante deixar claro que, no atual modelo institucional de que dispomos, essas garantias devem ser protegidas e implementadas pelo ente que possui força cogente para tanto: o Estado.

Conforme Engels (1984), o Estado não é simplesmente um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro. Na realidade, pode-se dizer que é uma decorrência da própria sociedade, que encontra sua gênese no momento em que as contradições entre classes se agravam. Isso ocorre, em grande parte, como uma consequência direta dos modos e das formas de produção.

Trata-se de uma solução engenhosa para que os antagonismos entre classes não consumam a sociedade. Desse modo, o Estado impõe-se como um poder acima da sociedade, “chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’” (Engels, 1984, p. 191).

De acordo com as mais modernas teorias do Estado, chama-se Estado de Direito<sup>7</sup> quando “há submissão de toda a organização estatal a um regime jurídico preestabelecido” (Gordillo, 1977, p. 59). Nesse sentido, fala-se, efetivamente, em Estado de Direito no momento em que é capaz de satisfazer, conjuntamente, os requisitos da democracia e da segurança jurídica (Kelsen, 1998a). De modo coerente com esses ditames, a CRFB apregoa, em seu primeiro artigo, que o Brasil é um

---

<sup>7</sup> Optou-se pela grafia do termo “Estado Democrático de Direito”, com as letras maiúsculas, porque essa foi a posição do legislador constituinte ao tratar do termo no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (Brasil, 1988).

Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988), o que significa ser dever estatal o enfrentamento de mazelas sócio-espaciais em seus mais diferentes aspectos.

Um dos meios de se alcançar esse fim é possível com a promoção da justiça fiscal, o que pode ser mais facilmente alcançado mediante instrumentos tributários com previsão constitucional – que utilizou muito espaço para delimitar aspectos tributários –, e legal, nas legislações esparsas, de âmbito federal, estadual ou municipal. Desse modo, essa ideia de justiça fiscal pode ser um dos caminhos possíveis para se alcançar ideários que estão mais além no horizonte, como a justiça social. Portanto, para que tenhamos conceitos mais bem determinados e não trabalhem, demasiadamente, com ideias etéreas, passemos a entender que, quando falamos em justiça fiscal, não a vemos como um conceito detentor de um fim em si mesmo.

Na verdade, falamos dela como uma das possibilidades para a promoção da justiça social, bem como de melhoria da qualidade de vida por intermédio de política de gasto público e de arrecadação tributária. Isso porque esses elementos – arrecadação de tributos e regulação da atividade financeira e orçamentária – são basilares para o financiamento do gasto público em políticas sociais patrocinadas pelo Estado, como políticas de intervenção pública no ambiente urbano, de que trata esta tese.

Ora, as concepções de justiça são elementos relativamente voláteis quanto ao tempo e ao espaço humano, de maneira que, se o objetivo fosse apenas tratar delas – mesmo com foco nas mais relevantes –, teríamos um trabalho hercúleo. Em razão disso, pelo nosso aporte teórico, elencamos algumas noções introdutórias sobre o tema que entendemos serem fundamentais para a compreensão do que pretendemos exprimir.

Então, ao tratar da justiça em um contexto mais abrangente do que apenas a justiça fiscal, Rawls (2002) a entende como um ideal que será alcançado apenas com liberdade de consciência e igualdade de oportunidades. Desse modo, para que se atinjam tais objetivos, é necessário garantir um mínimo social às famílias, assim como, um sistema educacional subsidiado pelo governo.

Adepto da teoria rawlsiana, Tipke (2012) trabalha com a concepção de que o direito tributário pode ser considerado o direito da justiça por excelência. Sua afirmação baseia-se na concepção de que, para que se possa alcançar a justiça financeira, é preciso seguir duas regras: dar a cada um o que é devido(a) de acordo

com a sua necessidade (*jedem nach seinem Bedürfnissen*) e (b) de acordo com a sua capacidade (*jedem nach seinen Fähigkeiten*).

Em sintonia com essas premissas, Fernandes (2005, p. 47) informa que:

[...] imperiosa é a consecução da justiça distributiva, onde a sociedade dá a cada um o que lhe é devido, devendo para tanto ser utilizado o instrumento constitucional dirigido a este fim, isto é, a justiça fiscal, atingindo-se com ela a igualdade material. Imperioso, ainda, o atingimento do bem-estar coletivo, por meio de uma tributação extrafiscal, seja para fins de proteção ambiental, desenvolvimento urbanístico, desenvolvimento econômico ou social.

É nesse contexto que se vislumbra que o Estado fiscal se alicerça em impostos, taxas e contribuições pagas pelos indivíduos e pelas empresas. Esta pesquisa permeia uma teoria aberta de desenvolvimento sócio-espacial a ser melhor desenvolvida nos tópicos seguintes; termo esse que, na verdade, é uma substituição da expressão “transformação social para melhor, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social” (Souza, 2006, p. 105) e, além disso, por ser uma teoria aberta, não presume a incapacidade de sua redefinição em outros termos não etnocêntricos, não teleológicos e não economicistas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o desenvolvimento sócio-espacial será alcançado tão somente com o equilíbrio entre as duas variáveis obrigatórias: a justiça social e a elevação da qualidade de vida das pessoas.

Vale dizer que essa corrente teórica se alicerça no ideal de autonomia individual e coletiva, o qual se contrapõe à heteronomia e estará sempre presente enquanto houver iniquidades, pobreza e injustiça. Conforme Souza (2006), nessas condições, é coerente analisar mudanças para melhor na sociedade, buscando uma coletividade com maior autonomia individual – ou seja, a capacidade de cada indivíduo de decidir com conhecimento de causa e lucidez sobre questões que envolvam a busca de sua própria felicidade – e coletiva.

Essa autonomia deve ser garantida pela existência de instituições capazes de salvaguardar o acesso verdadeiramente igualitário aos processos de tomada de decisão sobre os assuntos de interesse coletivo, de maneira autoinstituída, na qual o fundamento das leis não é metafísico, mas, sim, a consciência da população, que deverá seguir tais leis.

Em virtude disso, o ideário da justiça social se faz presente quando se tem em tela objetivos claros, como, por exemplo, a erradicação da pobreza e da fome, a

melhoria de condições e acesso à saúde, o acréscimo de bem-estar da população, o acesso à educação, a instituição de políticas habitacionais, a questão do acesso à justiça, a garantia de direitos humanos, dentre outros fins conexos. Diante desse contexto é que se mostra importante a presença de um orçamento público e um sistema tributário capazes de reduzir essas disparidades do ponto de vista social. Mas como essas variáveis podem se relacionar?

Ora, elas se complementam à medida que as despesas orçamentárias podem elevar ou reduzir as diferenças sociais, tudo a depender de seu foco de atuação. Não se limitando ao mero financiamento do gasto público, a tributação pode ter, como uma de suas principais funções, a redistribuição da renda. Isso impacta explicitamente na qualidade de vida da população e na promoção de justiça social. Dessa forma, trabalhamos com a concepção de que a justiça fiscal – ou seja, a promoção de justiça por meio da política de gastos e de arrecadação de impostos e demais espécies tributárias – é elemento basilar à promoção da justiça social.

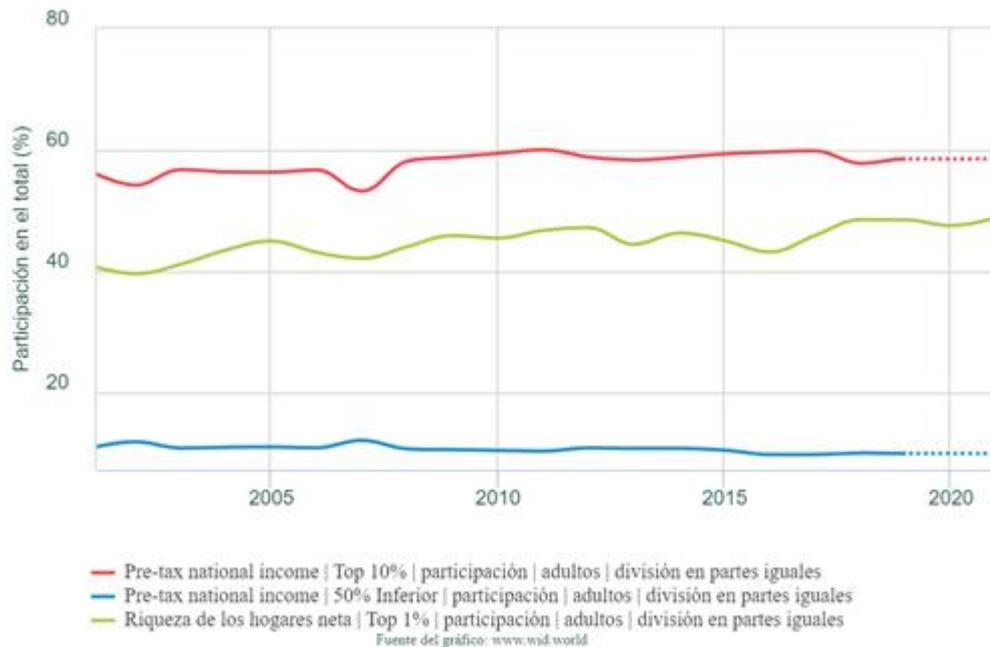
Nesse prisma, a questão da igualdade no Brasil merece um destaque especial, haja vista que o país ocupa o segundo lugar no *ranking* de concentração de renda do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2020).

Se analisarmos o Gráfico 1, observaremos que, no ano de 2020, 1% da população brasileira detinha 49,6% de toda a riqueza nacional. Se expandirmos os números para os 10% mais ricos, verificamos que esse contingente correspondeu a 58,6% da riqueza do país.

O Gráfico 1 também demonstra uma profunda concentração de riquezas em relação à parcela reduzida da população brasileira. Por conta dessa desigualdade econômica extrema, temos dados que vão além do discurso que evidencia uma estrutura socioeconômica que se mostra extremamente desigual e que privilegia as elites em detrimento da maioria da população.

Nesse sentido, essa concentração de renda não ocorre de forma aleatória e a tributação desempenha um papel crucial nesse contexto, pois é por meio do sistema tributário que ocorre grande parte da arrecadação de recursos financeiros do Estado para prover serviços públicos, infraestrutura e políticas sociais. No entanto, quando o sistema tributário é desenhado de forma regressiva, e os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos, há uma institucionalização da desigualdade, pois os mais ricos têm mais recursos disponíveis para acumular ainda mais riqueza.

Gráfico 1 – Brasil: distribuição de renda e riqueza (2002-2021)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em PNUD (2020).

A expansão desses números pode nos levar a questionar a justiça e a equidade do sistema tributário. Desse modo, é fundamental promover mudanças que tornem a tributação mais progressiva, de forma a garantir que aqueles que possuem maior capacidade contributiva assumam uma parcela justa e proporcional de responsabilidade no financiamento das políticas públicas.

A questão da política fiscal é relevante e, em um Estado que se diz democrático, há necessidade de critérios éticos que sejam suficientes para justificar o financiamento estatal por parte dos contribuintes. Isso porque, quando falamos de tributos, abordamos uma invasão feita por um ente (o fisco) ao patrimônio e à renda de terceiros (os contribuintes). Sob tal ótica, a fonte desse direito não pode ser uma organização externa à própria comunidade. Pelo contrário, deve-se buscar o fundamento de validade da cobrança de impostos, taxas e contribuições na própria sociedade a ser tributada, de maneira democrática e transparente na sua execução e nos seus objetivos, correspondendo às necessidades humanas e que convença os cidadãos de que ela é justa.

Os critérios para que se possa chegar a uma adequada qualidade de vida devem ser postos sob o viés de um financiamento estatal adequado. Por conseguinte, uma tributação razoável aparenta, em uma primeira aproximação, ser uma tarefa simplória, ou seja, dar ao Estado o que lhe pertence. Contudo, é preciso atenção, dado que a política tributária diz respeito a riquezas e ao poder. Esses elementos são

tão caros aos valores sociais de muitas comunidades que justificaram, no decorrer da história, crimes e guerras.

Então, no extremo, no momento em que um bom direito tributário cria justiça na distribuição da carga fiscal, tem-se, como um dos resultados, a criação de paz social, ou, pelo menos, um caminho para se atingir esse objetivo inalcançável. Desse modo, a procura por justiça fiscal transforma-se em um diálogo exigente, ainda mais se se levar em consideração que o modo de financiamento estatal é determinante à forma de condução do próprio Estado.

Em vista disso, como promover um sistema tributário mais justo? Essa questão é primordial para que se possa falar em justiça fiscal, embora não possua uma resposta simples. Uma ferramenta importante para que se possa tratar das desigualdades são as políticas de progressividade fiscal. Ocorre, todavia, que o sistema tributário vigente no Brasil é exacerbadamente regressivo (Fernandes, 2005), ou seja, um sistema que agrava as desigualdades entre ricos e pobres.

Essa característica de nosso sistema ocorre porque temos uma elevada carga tributária e centrada em impostos sobre o consumo, bem como, proporcionalmente, uma carga menor no que diz respeito a impostos sobre o patrimônio e renda (Gomes, 2019).

Para deixar mais cristalino, impostos regressivos são aqueles cobrados em um percentual igual para todos os contribuintes. Em regra, são os impostos sobre serviços e consumo. No direito brasileiro, há um imposto que serve como exemplo no âmbito da competência tributária municipal: o Imposto Sobre Serviços (ISS). Ressalvados os serviços que a Constituição Federal elenca no campo de incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), qualquer serviço pode ser tributado pelos municípios, desde que constante em lei complementar.

Em virtude disso, não importa se quem utiliza esse imposto é uma pessoa muito rica ou muito pobre, visto que, nos dois casos, a alíquota que incide sobre o serviço é a mesma, o que, como parece óbvio, causa graves distorções e agrava desigualdades.

Como contraponto aos impostos regressivos, há os impostos progressivos, que tributam patrimônio e possuem aptidão para o combate de desigualdades, uma vez que a alíquota pode variar a depender do valor do bem ou de sua utilização. O exemplo da competência tributária municipal é o IPTU, que terá um estudo mais

aprofundado no presente trabalho. O referido imposto, de competência municipal, tem como seu fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (Brasil, 1966a).

Em um aspecto preliminar, esse imposto pode trabalhar como auxiliar no combate às desigualdades, dado que, por exemplo, quem possui imóveis com um valor venal elevado, ou sem utilização, conforme as regras do plano diretor do município, pagará proporcionalmente mais do que aquele que possui tão somente um imóvel pequeno e que cumpra a sua função social. Por esses elementos pode-se falar que o referido imposto possui um significativo impacto no planejamento urbano dos municípios do Brasil, motivo pelo qual esta pesquisa enveredará por uma análise do impacto do IPTU no referido planejamento.

Esclarecemos que este trabalho é uma pesquisa que segue uma alegação de conhecimento reivindicatória (*policy advocacy*), que é a defesa e a argumentação em favor de uma causa. Nesse sentido, uma de suas premissas consiste em observar a tributação por meio das lentes de uma teoria aberta do desenvolvimento (Souza, 2006). Tal ponto é fundamental na pesquisa, pois apresentará o viés teórico que permeia toda a presente obra.

## **2.1 O planejamento urbano e a tributação sob o olhar de uma teoria crítica**

Um ponto significativo para a pesquisa é a noção de que os instrumentos urbanísticos e tributários, previstos na legislação (em especial, para os relacionados à tributação imobiliária), e a sua aplicabilidade, com fins de alcançar o desenvolvimento, precisam de participação popular com ampla deliberação e discussão por parte dos cidadãos, com vistas à garantia da legitimidade necessária.

De outro modo, a não ser que se permita aos cidadãos a capacidade de influenciar e decidir de maneira radical sobre os rumos da política urbanística, não podemos falar em legitimidade dessas direções governamentais. A afirmativa é, sem dúvida, passível de discussão e, com o intuito de sustentar esse argumento, é preciso apresentar a visão político-filosófica na qual se sustenta a presente pesquisa.

Isso é relevante uma vez que se parte do pressuposto de que instrumentos jurídicos e técnicas administrativas não são, *per se*, responsáveis pelo sucesso na distribuição fundiária e na promoção de justiça social. Mais do que os entender como mecanismos eficazes, a análise de como a esfera pública é capaz de influenciar os

agentes que gerenciam, planejam e aplicam a legislação na cidade é imprescindível. Para tal fim, o estudo leva em consideração o contexto jurídico, político e sócio-espacial de formação da opinião pública dos representantes estatais.

Especificamente no campo jurídico, a legislação não possui eficácia apenas por existir uma norma hipotética fundamental como pressuposto de validade. Em outras palavras, não é porque existe o dever de seguir a legislação que as leis serão seguidas. Em decorrência disso, partimos do pressuposto de que fatores políticos e sócio-espaciais são mais importantes para que uma lei possua efetividade<sup>8</sup> do que uma simples mudança no sistema jurídico e judiciário, apenas uma simples “canetada” não é capaz de efetivar políticas públicas. É esse fator que decide quando a norma pode expressar seus efeitos no mundo da vida ou não. Ou seja, é importante:

[...] viabilizar a implementação e mesmo a elaboração de instrumentos e planos com conteúdo emancipatório e alcance redistributivo, muito especialmente em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, na qual há leis que “pegam” e outras que não “pegam”, depende de pressão popular e da capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das mesmas (Souza, 2006, p. 34).

Para o entendimento proposto, de acordo com o método de interpretação e análise crítico, é fundamental demonstrar a relação entre o campo teórico-abstrato e o empírico-normativo. Nessa perspectiva, examinando a relação entre teoria e prática, intelectuais da tradição crítica têm demonstrado a importância do pensamento filosófico para que os mundos da vida sejam capazes de se emancipar.

A reflexão do jovem Marx (2005) é, enfaticamente, trabalhada no sentido da libertação dos grilhões do raciocínio, visto que o “cérebro desta emancipação é a filosofia; seu coração, o proletariado. A filosofia não pode se realizar sem a extinção do proletariado nem o proletariado pode ser abolido sem a realização da filosofia” (Marx, 2005, p. 179-180).

Ao propor a solução de problemas teórico-filosóficos através de uma práxis, Marx (2005) segue a tradição do idealismo alemão (Hegel, 1974; Kant, 1983), oferecendo explicações da evolução social de maneira abrangente. Desse modo, é

---

<sup>8</sup> Partimos do entendimento de que a efetividade jurídica ocorre no momento em que a norma jurídica possui limites objetivos e, além disso, todos os seus elementos constitutivos para tal, com efeitos no *Lebenswelt* (mundo da vida). No âmbito da obrigação tributária, temos uma relação jurídica de caráter transitório, estabelecida entre o credor (Estado) e o devedor, cujo objeto consiste em uma prestação pessoal econômica, positiva ou negativa, devida pelo contribuinte ao fisco. Garante-se o adimplemento dela por meio do patrimônio do devedor.

possível referir-se não apenas ao contexto no qual surgiu a teoria, mas também ao contexto de aplicação dela, dado que, em sua leitura, a própria teoria se revela “como um momento catalisador necessário do mesmo contexto de vida social que analisa; mais precisamente, ela o analisa na qualidade de um contexto integral de coerção sob o ponto de vista de sua supressão possível” (Habermas, 2013, p. 26).

Assim, o modelo teórico proposto compreende a dupla relação entre teoria e práxis. Isso se dá, por um lado, investigando o contexto histórico de constituição e configuração de interesses ao qual a teoria ainda pertence e, por outro, pesquisando o contexto histórico de ação sobre o qual a teoria pode influenciar, orientando-se para a ação. Ou seja, trata-se de práxis política e social que tornam possível o conhecimento e visam revolucionar o sistema institucional vigente; revolução essa que era vista como iminente e, dessa forma, efetivaria a filosofia (Marx, 2017a).

Entretanto, diferentemente do que se propusera no século XVIII, a revolução global da sociedade proletária emancipada não aconteceu. Ainda assim:

[...] a filosofia, que um dia pareceu ultrapassada, mantém-se viva porque se perdeu o instante de sua realização. O juízo sumário de que ela simplesmente interpretou o mundo e é ao mesmo tempo deformada em si pela resignação diante da realidade torna-se um derrotismo da razão depois que a transformação do mundo fracassa. Essa transformação não garante nenhum lugar a partir do qual a teoria como tal pudesse ser acusada concretamente de ser anacrônica – algo de que, agora como antes, ela continua sendo suspeita (Adorno, 2009, p. 11).

De acordo com Adorno (2009), o momento para a realização da revolução pela classe proletária, que vendia a sua força de trabalho e era responsável por toda a produção industrial, teria passado. Essa interpretação do mundo, que surgiu no final do século XVIII, é extremamente relevante para a compreensão da sistemática do mundo social, todavia, não pode ser posta como um fetiche inquestionável. Fetichizar a teoria é um entendimento diametralmente oposto ao que se propõe o método materialista histórico-dialético, a base de uma teoria crítica.

Com o seu desenvolvimento, o capitalismo tornou-se um sistema global hegemônico, persistindo e desafiando as suas próprias contradições internas e externas. Uma explicação plausível para a resiliência do sistema é oriunda da teoria da ordenação espaço-temporal – *spatio-tempora*<sup>9</sup> – de Harvey (2014a). Em

---

<sup>9</sup> O termo utilizado na edição traduzida em português é “espaçotemporal”. Contudo, percebemos uma falta de fidelidade ao texto de Harvey (2014a), dado que, no idioma de origem, opta-se pela utilização do hífen. De maneira semelhante ao proposto por Souza (2006), ao tratar do termo “sócio-espacial”,

conformidade com essa explicação, derivada da teoria da tendência de queda da taxa de lucro (Marx, 2017a), ocorre uma propensão capitalista crônica de produzir crises de sobreacumulação. Essas crises são, em regra, registradas como excedentes de capital e força de trabalho sem uma maneira de conjugá-los, lucrativamente, para a realização de tarefas socialmente úteis.

Para resolver essa contradição que, invariavelmente, levaria o sistema a crises, o capital adotou a expansão geográfica e a reorganização espacial, o que envolve investimentos em infraestrutura física e social de longa duração (redes de transporte urbano, saneamento básico, educação e pesquisa). Essa engenhosa solução, apesar de não resolver o problema *ad eternum*, atenuou a questão, garantindo ao sistema a força necessária para continuar a se expandir.

Nessa sistemática, a constante transformação e o caráter resiliente da atual mundialização desintegradora do capitalismo moderno<sup>10</sup> têm se mostrado um desafio para os pensadores, em especial, os que trabalham com a questão urbana, pois fenômenos como o da subproletarização (o desemprego estrutural) têm nos apresentado cada vez mais cidadãos que nunca serão inseridos formalmente no mercado de trabalho.

É relevante frisar que a utilização do termo “proletariado” é problemática no contexto das cidades brasileiras. Isso porque, no sentido dado por Marx e Engels (2003), temos, no Brasil como um todo e, com muita ênfase, na Amazônia brasileira, um número reduzido de trabalhadores que são empregados no setor industrial, e estes são, geograficamente, concentrados (Souza, 2010).

Além disso, o operariado industrial mais qualificado é relativamente privilegiado dentre os pobres urbanos, muitas vezes atingindo patamares de classe média e integrados à sociedade de consumo (Souza, 2010). Na outra margem, o subproletariado é uma categoria heterogênea, formada por desempregados,

---

entendemos que o hífen deve ser utilizado, não por mero deleite intelectual, mas porque ele denota igual valor entre as duas variáveis, o espaço e o tempo, e, por coerência, ao texto original em inglês.

<sup>10</sup>Trata-se do fenômeno da intensificação da globalização econômica, no qual a busca por lucros e a acumulação de capital são levadas a extremos, o que resulta em consequências sociais e espaciais deletérias. Embora a globalização tenha gerado interconexões econômicas e avanços tecnológicos, ela também tem aprofundado as desigualdades, promovido a exploração desenfreada e exacerbado as divisões socioespaciais (Harvey, 2011). Nesse paradigma, a tributação é influenciada por desequilíbrios de poder e interesses econômicos dominantes. Com isso, as elites têm uma capacidade maior de influenciar a esfera pública produtora de políticas fiscais. Por base desse poder de manipulação, conseguem, por exemplo, isenções, benefícios e meios para possibilitar a evasão fiscal e, com isso, acumular ainda mais capital.

trabalhadores do terceiro setor com poder aquisitivo insuficiente para a sua inserção social, pedintes de rua ou ligados à criminalidade<sup>11</sup>.

Essa multiplicidade de relações gera reflexos nas cidades com a reprodução de um modelo responsável pela produção cada vez maior de desigualdades. A sociedade funciona, na atualidade, em duas velocidades:

[...] a dos integrados no circuito internacional e na da grande massa dos perdedores na corrida da competitividade, e que já não ameaçam mais segundo a divisão tradicional das classes antagônicas, inviabilizando assim o compromisso social democrata do planejamento urbano conforme os modernos (Arantes, 1998, p. 172).

Sob tal aspecto, os fatores urbanos, como a precarização do trabalhador e a demanda por questões como habitação e por serviços públicos, caracterizam a apartação social, na qual as cidades modernas são o seu reflexo. Com base na consideração sobre o contexto de surgimento, o pensamento político-filosófico, relacionado à teoria crítica, distingue-se dos modos de raciocínio mais tradicionais. Mediante a antecipação de seu contexto, a crítica renuncia a pretensão contemplativa de teorias construídas com um caráter meramente absorto.

Seguindo essa premissa reflexiva, o papel das ciências sociais, engajadas na transformação social, é fundamental para pensar alternativas ao desenvolvimento desacopladas do padrão economicista, tecnocrático e juridiquês. A discussão acerca do conteúdo filosófico do desenvolvimento não pode ser esvaziada, sob pena de agravamento de injustiças sociais.

Levando tudo isso em consideração, ao tratarmos da cidade capitalista, é preciso compreender que ela é a expressão territorial da maneira contraditória em que as forças produtivas do modo de produção capitalista se socializam. Essa socialização não se circunscreve à fábrica, dado que, na verdade, compreende as condições de produção e reprodução, além dos próprios meios de consumo coletivo, como serviços públicos, saúde pública, habitação e transportes. Toda a produção do espaço urbano se relaciona com o sistema.

Esta pesquisa constitui-se por análises visando às saídas à esquerda, com críticas às sistemáticas liberais da democracia semidireta, mas nem por isso

---

<sup>11</sup>De acordo com a maneira como o sistema capitalista tem se desenvolvido, a criminalidade não é entendida como uma negação ao sistema. Pelo contrário, ela possui importante papel na acumulação por espoliação capitalista (Harvey, 2013) e “representa uma acomodação despolitizada às regras do jogo capitalista” (Souza, 2010, p. 190).

aproxima-se de algumas correntes marxistas enviesadas de ortodoxia no pensamento economicista estruturante. O pensamento apresentado se baseia em uma teoria crítica inspirada em pensadores da Escola de Frankfurt, em teóricos de inspirações neomarxistas (mais abertos a possibilidades radicais e mudança que uma única e “verdadeira” solução final) e nos libertários autonomistas<sup>12</sup>.

Acreditamos que não existem apenas dois caminhos para a emancipação. Desse modo, por coerência intelectual, faz-se necessário, desde logo, apresentar as objeções do projeto à alternativa ortodoxo-marxista, tendo em conta que, em grande parte das pesquisas científicas, que buscam meios de superação dos paradigmas excludentes relacionados a questões sociais, é improvável que não se depare com questões ou pontos de vista marxistas no decorrer da investigação. Isso porque, o marxismo é, absolutamente, uma das mais influentes correntes de pensamento, espraiando o seu raio de ação para diversos aspectos, como o das ideias, as linguagens e a realidade social, ao ponto de se tornar parte da paisagem histórica (Castoriadis, 1982).

É devido à sua abrangência que se torna tarefa árdua tratar de maneira exata e precisa sobre o marxismo, seja para utilizá-lo de forma coerente como aporte teórico, seja para fazer uma crítica (ou uma autocrítica). Além do mais, o “marxismo” não é uma corrente única e uniforme de pensamento.

Apenas em um rol exemplificativo, temos diversas correntes marxistas, como a de Khrouchtchev, o maoísmo, o de Fidel Castro, o dos iugoslavos e o dos trotskistas (que se subdividem em vertentes inglesas, francesas e as da América Latina). Desses listados, um aspecto comum dessas vertentes é, em algum momento, o flerte com o autoritarismo burocrático, ponto fundamental das críticas da Escola de Frankfurt (Adorno; Horkheimer, 1985).

No entanto, a presente investigação não pretende trabalhar com um pensamento contrário ao apregoado por Marx. Entendemos que o pensamento de esquerda deve levar a sério as autocríticas, pois, em muitos casos:

[...] analisando o destino histórico do marxismo, não “imputamos” num sentido moral qualquer, a responsabilidade a Marx. É o próprio marxismo, no

---

<sup>12</sup>Ao trabalhar com a corrente autonomista individual e coletiva, Souza (2017) a chama de “geografia libertária”. Apesar de seguirmos essa corrente, entendemos ser útil adjetivar o termo como “autonomista” para evitar confusões com a corrente do libertarismo de aspiração “anarco-capitalista”, que prega uma liberdade total às ações do mercado com instituição máxima responsável pela distribuição das riquezas por meio de suas próprias leis.

melhor espírito, na sua denúncia implacável de frases vazias e de ideologias, na sua exigência de autocrítica permanente, que nos obriga a examinar seu destino real (Castoriadis, 1982, p. 22).

De fato, buscamos inspirações em muitos de seus textos, seja naqueles de sua juventude (Marx, 2005, 2010, 2017b), seja em sua obra mais madura (Marx, 2017a, 2017c). Em certos aspectos, a ferrenha crítica ao capital é muito relevante nos tempos atuais – ou, de acordo com Harvey (2013), mais relevante ainda –, isso porque ela descreve maneiras teóricas de se enfrentar contradições inerentes à forma como funciona o capitalismo neoliberal. Sob essa influência, encontramos paralelos no trabalho de Harvey (2013), que utiliza como base a teoria marxiana para entender os processos urbanos. Contudo, por não ser uma preocupação direta de Marx, algumas categorias precisaram ser expandidas.

O capital fixo (particularmente aquele incorporado nos ambientes construídos), as finanças, o crédito, a renda, as relações de espaço e os gastos estatais, tudo isso tinha de ser reunido de maneira a se compreender melhor os processos urbanos, o setor imobiliário e os desenvolvimentos geográficos desiguais (Harvey, 2013, p. 12).

Fundamentados na crítica à economia política de Marx, podemos averiguar que, quanto mais uma sociedade se adapta a uma economia desregulada, há mais assimetria de poder entre os detentores do controle dos meios de produção e os excluídos dessa sistemática. Isso leva à produção e acumulação de riqueza em um polo e acumulação de miséria, brutalização e degradação moral no outro (Marx, 2017a). Em suma, a crítica de Marx é levada em conta na análise da dialética da produção do espaço urbano.

E, com essa inspiração neomarxista, tenta-se entender as dinâmicas sociais para que se possa refletir sobre o passo seguinte: encontrar caminhos para o desenvolvimento urbano. Buscamos uma proposta aberta, não autoritária e que trabalhe com a obtenção de direitos sociais sem a exclusão completa de liberdades individuais, de autonomia dos cidadãos e da própria sociedade. Sem embargo, a proposta teórica, em que se baseia essa obra, é de caráter autonomista.

Essa afirmação, por si só, pode não ser entendida por completo, o que merece uma explicação um pouco mais detalhada. De todo modo, o uso do termo “autonomia” é reivindicado por diversos protagonistas de lutas concretas (como os movimentos sociais relacionados ao direito à terra urbana e rural, ou o movimento zapatista no

México), mas também, por vezes, utilizado por agentes que nada têm a ver com essas lutas<sup>13</sup>. Nosso objetivo é o de trabalhar com o termo na acepção de Castoriadis (1982), uma alternativa simultânea ao binômio “capitalismo + ‘democracia’ representativa”.

O “projeto autonomia” é decorrente da obra de Castoriadis, chamado por Souza (2017) como um libertário controverso. Em uma breve recapitulação da origem do pensamento, no início de sua carreira acadêmica, Castoriadis era um conhecido marxista-trotskista (apesar de ser considerado, por seus pares, como um marxista extremamente heterodoxo, antileninista).

Com o passar dos anos, houve uma ruptura com o marxismo, mas isso se deu em um ritmo lento, o que se aprofundou com a concretização de sua obra máxima, *A instituição imaginária da sociedade* (Castoriadis, 1982), apesar de sempre manter um profundo respeito intelectual por Marx em aspectos epistemológicos e teórico-conceituais (Souza, 2017). De acordo com o filósofo greco-francês:

[...] é impossível dispensar o balanço histórico do marxismo, aquilo em que o marxismo efetivamente se tornou, a maneira pela qual ele funcionou e ainda funciona na história real. Pois há o próprio Marx, já antinômico, mais que complexo, mais que criticável. Há o marxismo sem aspas – autores e correntes que se reportam a Marx e tentam honesta e seriamente interpretá-lo etc. (digamos que Lukács, até 1923, ou a Escola de Frankfurt). [...] E há, depois, o “marxismo” dos Estados burocráticos, dos partidos stalinistas e seus diversos apêndices. Esse “marxismo” desempenha um papel gigantesco – e é o único a ter um papel efetivo (Castoriadis, 1987, p. 92-91).

O que entendemos – ainda que não seja uma concordância completa com o pensamento castoriadiano, o qual, muitas vezes, é excessivamente crítico ao pensamento marxista – é que não se deve tratar uma teoria como a única passível de enxergar a realidade, que esteja em uma posição privilegiada sobre todas as demais e que não deve ser, em hipótese alguma, questionada. A manutenção desse pensamento acrítico – uma completa contradição à tradição marxiana – bloqueia caminhos para lúcidas e profícuas reflexões sobre a sociedade.

A concepção do “projeto de autonomia”, em meados dos anos 1970, representa a maturidade do pensar político de Castoriadis, o que abriu caminhos cada vez mais

---

<sup>13</sup>Com apoio da dimensão espacial, não se deve usar o termo “autonomia” para designar processos de autoenclausuramento, que acontece quando uma minoria, por vontade própria, tenta se afastar, o máximo possível, dos mais pobres, “cuja presença é tida como desagradável e mesmo ‘ameaçadora’, mas de quem, ao mesmo tempo, ela depende na qualidade de empregados domésticos” (Souza, 2017, p. 338). Isso é uma usurpação do termo, pois se trata de uma falsa autonomia, encastelada em uma heteronomia em escala mais ampla e em nada se confunde com os conceitos de justiça e liberdade, ou com os ideais autonomistas propostos na presente obra.

profundos para o ponto de vista libertário. Antes de avançar na temática, é necessário um alerta: as bases do pensamento castoriadiano não devem ser confundidas com um pensamento de base anarquista, sobretudo por conta da forte crítica de Castoriadis à concepção de “poder” apregoada por aqueles. Castoriadis (1982) não acreditava na possibilidade da existência de uma sociedade totalmente livre de poderes, sendo isso, em sua acepção, apenas uma ficção incoerente.

A autonomia não se resume apenas à autoinstituição da sociedade, posto que “as instituições são criação do homem, mas criação cega” (Castoriadis, 1987, p. 39). No contexto das cidades capitalistas, as pessoas desconhecem a possibilidade de serem livres para criar as suas instituições. Muitos confundem o fato de que não pode haver vida humana em sociedade sem instituições e sem leis com a concepção, sendo preciso que haja uma fonte transcendente garantidora da existência e da força das instituições.

Uma sociedade autônoma deve estar ciente de que suas instituições e leis são obra da própria sociedade. Por isso, a própria sociedade pode questioná-las e moldá-las. Ao mesmo tempo, ela deve reconhecer a importância das leis para a convivência social. De todo modo, é preciso aclarar algumas dissonâncias encontradas na discussão sobre o pensamento autonomista, como a confusão entre poder explícito e poder estatal.

As “sociedades sem Estado” não são “sociedades sem poder”. Nelas, como em toda parte, reina não somente um infrapoder enorme (tanto maior quanto mais reduzido é o poder explícito) da instituição já dada, mas também, realmente, um poder explícito da coletividade (ou dos machos, dos guerreiros etc.) relativo à *diké* e ao *telos* – aos litígios e às decisões. O poder explícito não é o Estado, termo e noção que devemos reservar a um *eidós* específico, cuja criação histórica é quase datável e localizável. O Estado é uma instância separada da coletividade e instituído de modo a assegurar constantemente essa separação. O Estado é tipicamente uma *instituição segunda* [...], proponho que se reserve o termo Estado aos casos onde este é instituído como aparelho de Estado, o que implica numa “burocracia” separada, civil, clerical ou militar, muito embora rudimentar, isto é, uma organização hierárquica com delimitações das regiões de competência (Castoriadis, 1982, p. 133, grifo do autor).

A contribuição do autor grego-francês, sob um ângulo político-filosófico, possui ligação direta com a questão de sua inserção dentro da tradição libertária, pois se trata de reflexões acerca da natureza e contribuições de uma “refundação” do “projeto

autonomia”<sup>14</sup>. Nesse sentido, a autonomia do indivíduo consiste, em uma exígua síntese, no estabelecimento das relações entre a instância reflexiva e as outras instâncias psíquicas, bem como entre o presente e a história, permitindo-se escapar da servidão da repetição, refletir sobre nós mesmos, guiados pela elucidação de nossos desejos, quer na concepção de sociedade buscada, quer na construção da lei.

Em virtude disso, para que se possa alcançar tais desígnios, deve-se aceitar a ideia de autonomia, ou seja, possibilitar a todos os cidadãos participar efetivamente do funcionamento da lei. Essa produção deve ser pensada na democracia como um *germe*, a possibilidade efetiva de igual participação de todos, tanto nas atividades instituintes como no próprio poder explícito (Castoriadis, 1990 *apud* Souza, 2017).

É preciso formar “instituições que, interiorizadas pelos indivíduos, facilitem ao máximo seu acesso à sua autonomia individual e à sua possibilidade de participação efetiva em todo o poder explícito existente na sociedade” (Castoriadis, 1982, p. 148). A autonomia é, nesse sentido, um projeto que visa, no sentido amplo, ao nascimento do poder instituinte e à sua explicitação reflexiva.

Com maior precisão, esse projeto visa à reintegração do político, entendido como poder manifesto, em uma esfera de atividade lúdica e deliberativa. Essa atividade se concentra na instituição consciente da sociedade e no seu funcionamento dentro do aparato institucional, que abrange legislação, jurisdição e governo. Seu objetivo é realizar as metas coletivas e as obras públicas que foram estabelecidas de forma deliberada pela sociedade. O termo “autonomia” origina-se do grego *autós*, que significa “próprio”, acrescida de *nomos*, que pode significar tanto “lei” como “convenção” (Castoriadis, 1982). Então, ser autônomo significa “dar-se a sua própria lei”, em vez de recebê-la por imposição (Souza, 2006). Ou seja, é predicado da autonomia a liberdade política e a percepção da história como criação. A autonomia é o contrário de paternalismo ou de tutela. Nessa concepção de autonomia, é preciso

---

<sup>14</sup> A ideia de "refundação" da democracia vem do fato de que seus princípios básicos começaram em Atenas, na Grécia Antiga, e depois na França pós-Revolução Francesa. Alguns criticam a democracia ateniense por permitir a escravidão. Mas, a escravidão era comum em muitos lugares naquela época, não só em Atenas. A democracia de Atenas foi especial, mesmo com a existência da escravidão. Marx e Castoriadis acham que a democracia antiga dependia de muitos pequenos produtores independentes. Apesar de Atenas ter usado a escravidão, isso não foi o que permitiu a democracia lá. Os avanços democráticos de Atenas foram importantes, embora limitados a alguns grupos. Eles ajudaram a criar sistemas políticos mais justos e inclusivos depois. Por isso, é importante valorizar o que a democracia ateniense fez de bom, mas também condenar a escravidão que existia naquela sociedade.

diferenciar o seu entendimento entre os conceitos de autonomia individual e a autonomia coletiva (Castoriadis, 1982).

Inicialmente, é bom esclarecer que é inviável a existência de indivíduos autônomos – em qualquer sentido político – sem que tenhamos uma sociedade autônoma, e a recíproca é verdadeira. As autônias individuais e coletivas são aspectos distintos, mas indissociáveis um do outro, tanto que Souza (2006) as compara como os dois lados da mesma moeda.

A autonomia individual se refere, resumidamente, ao que se poderia chamar de a capacidade de indivíduos adultos para estabelecer, lucidamente, fins (sob a forma de objetos, metas e projetos) para a sua própria existência e persegui-los de modo tão conseqüente quanto possível. Refere-se, ademais (e, portanto), à preservação da dignidade e das condições para tomar decisões livremente. Essa “capacidade” é, por conseguinte, igualmente e em larga medida de ordem psicológica, ainda que ela seja definitivamente indescolável da possibilidade material e institucional de expressar opiniões e de defender os próprios pontos de vista e interesses em igualdade efetiva – em outras palavras: que não é meramente ou basicamente formal – de oportunidades em comparação com outros indivíduos pertencentes à mesma sociedade (Souza, 2017, p. 311).

Trata-se da autonomia individual da capacidade e da liberdade de escolher os rumos políticos e psicológicos de seu próprio ser e de influenciar na tomada de decisão das instituições de poder, defendendo suas ideias em igualdade efetiva, em um contexto que em muito se assemelha ao ideal proposto pela teoria habermasiana do agir comunicativo (Habermas, 2016).

O indivíduo é autônomo quando possui a absoluta capacidade de modificar, de maneira lúcida, a sua própria vida (Castoriadis, 1987). Isso não significa um controle completo sobre as nossas vidas. Seria, na verdade, um ideal inalcançável, ainda mais considerando que vivemos em sociedade, além do que não podemos eliminar o nosso inconsciente.

De outro lado, é bom frisar: a autonomia coletiva remete diretamente à presença de instituições sociais capazes de garantir a igualdade efetiva de oportunidades às pessoas com fins de satisfação das necessidades delas e, enfaticamente, para a participação em processos decisórios que se relacionam à vida em coletividade (Souza, 2006).

Essa autonomia fundamenta-se em instituições fortes que permitam a existência de indivíduos dotados de autonomia individual e, por isso, livres e educados para a liberdade, prontos para utilizar e defender essas instituições (Souza, 2017). Ou

seja, indivíduos educados a garantir e amar a sua própria liberdade e a das outras pessoas.

Outro ponto já tratado *en passant*, mas que merece uma atenção especial, é o modo pelo qual o projeto de autonomia trabalha com as questões de poder, governo e lei. Isso porque o par dialético de uma sociedade autônoma é a sociedade heterônoma. Na ocasião em que a lei, formal ou informal, oriunda de códigos ou dos costumes, não é livremente acordada entre os que deverão segui-las, mas imposta por um poder superior, ou percebida como essa imposição de um poder (em sentido mais amplo), temos presente a situação de heteronomia.

A heteronomia é a imposição de cima para baixo, ou de fonte externa para interna, ou mesmo, de origem natural (direito natural ou causada pela natureza) ou divina. É, especialmente, temerária a normalização com que alguns operadores do direito naturalizam o caráter heterônomo do direito e, em muitos casos, tratam como natural certas imposições pelo direito sem levar em consideração a legitimidade da norma – ou mesmo a moralidade dela, para além do conceito positivista.

No contexto do planejamento urbano, a reflexão sobre a heteronomia e suas implicações não é trivial. Ao considerarmos a imposição de normas e diretrizes externas, regularmente desprovidas de uma análise crítica, corremos o risco de reproduzir estruturas de poder que perpetuam desigualdades e injustiças espaciais. O planejamento urbano, quando pautado pela heteronomia, negligencia as necessidades e aspirações das comunidades locais, impondo projetos e intervenções que não dialogam com suas realidades e desejos. Desse modo, o planejamento urbano deve ser orientado por princípios de autonomia. Ou seja, deve-se promover processos participativos e inclusivos por meios dos quais cidadãos possam exercer sua voz e influência na definição dos rumos de suas cidades. Esse é um caminho para a construção de espaços urbanos mais justos e democráticos.

Isso é mais preocupante se levarmos em consideração os extremos que a norma gerou durante a Segunda Guerra Mundial, a banalização do mal pelo Estado (e, por sua vez, pelo direito que o fundamentou), que ceifou milhões de vidas, tudo conforme a lei (Arendt, 1962), ou ainda, a sensibilidade para a situação calamitosa e sem tratamento digno para os internos do sistema carcerário no Brasil dos anos 2000<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>Essa situação foi considerada, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a corte mais elevada do Brasil, como “estado de coisas inconstitucional (ECI)”, uma vez que se verificou a

Contudo, o projeto de autonomia, tal qual proposto por Castoriadis, apresenta um ponto fraco: a falta de atenção ao espaço social que levou a “uma desvalorização ontológica do espaço” (Souza, 2017, p. 321). O autor secundarizou e subestimou o espaço em favor do tempo.

O tempo lhe interessou, sobretudo, enquanto tempo social (história), e foi altamente valorizado; já o espaço ao qual ele se referiu é, em primeiro lugar, aquele da Matemática e da Física. Ele não concebeu o espaço (social), sistematicamente, com a mesma radicalidade com que concebeu o tempo (social), muito embora tenha entrevisto, em raros momentos, em contrapartida, a espacialidade para além do plano identitário-conjuntista (Souza, 2017, p. 322).

Então, espacializar o projeto de autonomia é uma tarefa essencial. A importância do tema supera qualquer projeto político-social em particular. Os debates e estudos do tema por geógrafos de formação e por cientistas políticos e filósofos – como Lefebvre (2001) – permitiram a construção de valioso conteúdo intelectual e assentaram a convicção de que o espaço é, ao mesmo tempo, um produto e um condicionador<sup>16</sup> das relações sociais.

No âmbito do planejamento urbano, a espacialização do projeto de autonomia revela-se como uma tarefa crucial, pois sendo o espaço um produto e condicionador das relações sociais, não se pode ignorar essa variável da equação da construção de uma sociedade mais autônoma. Por meio da análise do espaço urbano e de suas dinâmicas, pode-se identificar relações de poder, os interesses em jogo e as desigualdades presentes na cidade. Espacializar o projeto de autonomia significa democratizar o acesso ao espaço e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos urbanos, buscando o direito à cidade<sup>17</sup> para todos.

---

existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais originado pela inércia ou incapacidade reiterada das autoridades públicas de modificar a conjuntura, sendo necessárias mudanças estruturais na atuação do poder público para alterar essa situação inconstitucional (Brasil, 2015c), ou seja, garantir dignidade humana aos internos custodiados pelo sistema prisional pátrio de acordo com a legislação interna e internacional.

<sup>16</sup>Para que se possa fazer análises espaciais críticas, é importante se notar que o papel de condicionamento do espaço deve ser compreendido de forma não determinista.

<sup>17</sup>É importante ter claro que a concepção de Lefebvre (2001) é aberta, não se tratando, necessariamente, de um direito positivado e rígido como uma espécie de norma denominada regra. Nesse contexto, é dita como um “clamor”, porque o seu conteúdo é mais político que jurídico. Trata-se de direitos diversos, como o de produção coletiva na cidade, de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar das cidades de forma igualitária. Ou seja, conforme essa concepção, todos os habitantes da cidade – independentemente de sua condição socioeconômica – têm o direito de participar e usufruir plenamente da vida urbana.

Nesse aspecto, pretensões de mudar as relações sociais sem uma modificação na ordem espacial são um enorme contrassenso. Uma real e efetiva transformação da sociedade – e conseqüente superação do binômio “capitalismo + ‘democracia’ representativa” – não deve se dar apenas no âmbito das relações sociais. As mudanças devem se dar, também, na realidade do espaço social e, por isso, ser uma mudança sócio-espacial (Souza, 2017).

Para tanto, as práticas orientadas nesse rumo não devem se limitar a aspectos meramente sociais. Devem, na verdade, ter um conteúdo espacial explícito, pois elas são incontornáveis e, por isso mesmo, é indispensável torná-las claras e valorizá-las (Castro, 2014).

Para que se torne viável, o projeto de autonomia exige que diversas questões concretas sejam consideradas e operacionalizadas de maneira adequada, o que significa considerar o espaço em suas múltiplas facetas. Dentre as diversas implicações da assertiva, uma das mais relevantes para a nossa pesquisa, conforme nos apresenta Souza (2017), é a questão da tomada de decisão. Esta deve ser dada em várias escalas, não podendo a análise se restringir apenas aos espaços mais diretamente ligados ao trabalho e à moradia, na medida em que:

[...] os limites e as responsabilidades das diferentes escalas decisórias, relativo às competências e atribuições de diferentes instituições deliberativas em diversas escalas (articuladas entre si segundo o princípio federativo), precisarão ser estabelecidos de acordo com as identidades sócio-espaciais, as trocas e (inter)dependências econômicas etc. (Souza, 2017, p. 339).

Nesse particular, para que se obtenha tal fim, é crucial que haja mobilização social autonomista e se busque apoio em tecnologias de comunicação e informação, que viabilizam e desconcertam o espaço, subvertendo a lógica do uso dessas redes de informações, criadas e moldadas à lógica do capitalismo. Para tanto, é essencial uma radical abolição da divisão entre dominantes e dominados (ou entre gerentes e geridos).

Afirma-se isso com base em um princípio que deveria ser explicitamente marcado nos pilares das sociedades que se dizem democráticas: não existe execução de decisão sem a devida participação na tomada das decisões. Em suma, aquilo que se conhece como a esfera pública deve se tornar efetivamente pública, tanto em relação ao seu objeto quanto em relação aos seus sujeitos. Para que isso ocorra, a liberdade individual e coletiva deve ser garantida e ampliada.

Assim, a participação efetiva na tomada de decisões é um princípio fundamental para sociedades democráticas. Todavia, quando observamos a produção do espaço urbano, percebemos que, muitas vezes, ela é gerenciada por interesses heterônomos, ou seja, por forças externas que impõem suas vontades, em detrimento das demandas autônomas das comunidades. Com isso, os resultados da tributação também estão intrinsecamente relacionados à heteronomia na formação da esfera pública. Isso significa que a forma como os recursos financeiros são arrecadados e utilizados na cidade reflete as relações de poder desiguais e as lógicas de dominação presentes na sociedade.

Para alcançar uma verdadeira autonomia na produção do espaço e na gestão dos recursos públicos, é essencial questionar e transformar essas relações heterônomas, promovendo a participação ativa da população na definição de políticas públicas e na alocação dos recursos de forma justa e equitativa. Esse caminho pode levar à construção de cidades mais justas, nas quais os interesses coletivos se sobreponham (verdadeiramente e não apenas em um âmbito discursivo) aos interesses particulares e a esfera pública seja verdadeiramente inclusiva e representativa.

Se não vislumbramos uma sociedade na qual os indivíduos não possuem autonomia, não teremos também essa liberdade no âmbito coletivo. Para garantir essa autonomia, os direitos individuais e coletivos não podem ser apenas passivos, ou seja, quando o Estado deixa de intervir em certos aspectos do mundo da vida, principalmente, na esfera privada. Essa simples abstenção agravaria situações de desigualdade fáticas.

Na verdade, a autonomia deve ser também positiva e ativa, assegurando, institucionalmente, garantias aos cidadãos. Para tanto, faz-se necessária uma educação em sentido amplo, que não se limite à educação das crianças, mas também àquilo que os gregos chamavam de *paideia* (Castoriadis, 1982), ou seja, a formação do indivíduo pela sociedade, que deve ser presente todo o tempo e em todos os lugares, seja na academia, nos espaços públicos ou mesmo no ambiente virtual.

A *paideia* deve ser uma preocupação constante da cidade. Além disso, os indivíduos devem possuir igualdade de maneira efetiva; igualdade essa que ocorre quando, em um curto resumo, todos têm a mesma possibilidade de participar, decisivamente, do planejamento e da gestão do poder que rege a sociedade.

Nesse contexto, o espaço não é um simples epifenômeno, bem como não é objeto de estudo exclusivo da geografia. Trata-se, na verdade, de uma categoria carregada de valores axiológicos – pela geografia, pelo direito, pela arquitetura, pelo urbanismo, pela economia e por diversas outras disciplinas acadêmicas, mas também pelo senso comum e pelos modos de vida; por isso, é seguro afirmar que o seu debate é interdisciplinar.

Ademais, é relevante lembrar a existência de diversos métodos e abordagens para se pensar sobre o espaço. Contudo, é inegável que a acumulação do capital sempre foi uma questão profundamente geográfica (Harvey, 2013). Caso não existissem as possibilidades imanentes à expansão geográfica, à reorganização do espaço e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo não funcionaria da maneira como existe hodiernamente.

No que concerne a essa realização perpétua e sistêmica, Harvey (2013) a denomina de ajuste espacial das contradições internas do capital – presente marcadamente como uma acumulação hiperbólica de capital em uma determinada área geográfica –, em conjunto com uma inserção desigual de diferentes territórios e formações sociais no mercado mundial, que conceberam uma geografia histórica global de acumulação do capital.

Então, para que se possa falar em autonomia plenamente, deve se pensá-la no espaço, através e por meio dele. Caso não ocorra em sua plenitude, não teremos uma situação que se possa chamar autônoma, no sentido aqui trabalhado. Por fim, a valorização adequada da dimensão espacial, no projeto de autonomia, pode se beneficiar enormemente de lições aprendidas por movimentos sociais de várias partes do mundo, inclusive no Brasil, como os movimentos pela reforma agrária ou reforma urbana, tal como nas lutas coletivas, de cooperação entre diferentes grupos sociais e estratégias diversas de enfrentamentos para manutenção de territórios dos comuns na região do Rio Xingu, na Amazônia (Lima, 2020).

Ao adotar aspectos autonomistas no planejamento urbano, promove-se uma gestão mais democrática e participativa da cidade, com os cidadãos atuando como agentes ativos na transformação do espaço urbano. Isso amplia a participação nas decisões que impactam suas vidas e seus espaços de convivência, promovendo uma esfera pública mais inclusiva. Essa abordagem, por sua vez, gera conexão entre as políticas urbanas e as necessidades da população, o que pode resultar em melhoria da qualidade de vida e fortalecimento do senso de pertencimento.

O planejamento urbano autonomista é, portanto, uma oportunidade para avançar na justiça social e na melhoria da qualidade de vida, tornando as cidades mais inclusivas e democráticas; assunto esse que será mais bem abordado no próximo subcapítulo.

## **2.2 Desenvolvimento sócio-espacial e tributação: autonomia individual e coletiva e ampliação da esfera pública**

As discussões acerca do planejamento governamental cada vez mais se revestem de grande importância, tanto para o aperfeiçoamento das atuações do Estado e de sua organização burocrática, como também para a consequente melhoria na prestação de serviços públicos e implementação de políticas públicas que impactam diretamente a qualidade de vida da população.

Na complexidade das atuais sociedades democráticas, onde há uma gama de interesses multifacetados, sejam políticos, econômicos e até culturais, o planejamento governamental acaba por ter sua relevância evidenciada. Isso, por sua vez, acaba reforçando a crença de que essa é a única forma capaz de traduzir informação e conhecimento em ação concreta do Estado – tendo em vista a minimização das incertezas provocadas pela diversidade de interesses que compõe uma sociedade democrática e plural – e provocando os governos a saírem do improvisado para uma administração pública e um aparelhamento estatal guiados por maior racionalidade, eficiência, eficácia e efetividade (Cardoso Júnior, 2015).

As sociedades atuais, vistas como diversas, plurais e, portanto, mais complexas, dada à heterogeneidade dos interesses que as compõem, necessitam de mecanismos mais eficientes para pensar o agir governamental, para responder às mais diversas demandas e serviços dos quais a comunidade necessita, sendo o planejamento uma verdadeira ferramenta que pode conduzir o gestor a decisões políticas mais eficazes.

Dessa forma, é inevitável pensar em planejamento governamental como instrumento político que não se confunde com projetos e planos, sendo esses, no entanto, parte necessária para a consecução de um bom planejamento. Contudo, é importante ressaltar a relação próxima entre planejamento governamental e a arte da boa política (Cardoso Júnior, 2015).

Ou seja, o planejamento não corresponde necessariamente aos aspectos puramente técnicos e burocráticos ou aos estudos, projetos e roteiros programáticos, antes, ele se refere às decisões políticas de governo. Dessa forma, o planejamento governamental acaba sofrendo influência de vertentes políticas distintas que detêm o poder político.

Conforme Abranches (2018), o planejamento é uma atividade diária e fundamental para o exercício do governo, envolvendo a definição de prioridades, a coordenação de políticas públicas, a sua implementação, além do acompanhamento e avaliação de todo o processo.

Matus (1996) definiu que o planejamento é, para além de uma conquista social, expressão da liberdade do homem, uma vez que:

[...] o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora (Matus, 1996, p. 182-183).

Ao tratarmos especificamente sobre planejamento urbano, remetemos primeiramente à ideia de planejamento do futuro crescimento físico, dos usos e ocupações das cidades e de sua expansão em uma escala regional. Desse modo, o planejamento urbano se refere tanto a ações coletivas que moldam e melhoram os assentamentos humanos quanto a uma área acadêmica e profissional voltada a orientar o crescimento do fenômeno urbano e melhorar as condições gerais das cidades.

Como área de atuação profissional, esse planejamento originou-se das áreas da arquitetura e urbanismo, engenharia civil e saúde pública e, no século XX, recorreu cada vez mais a conhecimentos e práticas científicas e sociais, com uma crescente influência de contribuições da geografia, da sociologia urbana, da antropologia urbana e de estudos urbanos e regionais (Ehrenfeucht, 2016).

De acordo com Duarte (2007), o planejamento urbano trata de um conjunto de medidas tomadas para que se alcancem objetivos previamente delimitados, considerando os recursos disponíveis e fatores externos que influenciam no processo. Segundo essa linha, Mayhew (2005) compreende o planejamento urbano como uma tentativa de administrar a cidade, muitas vezes para eliminar ou reduzir problemas

urbanos comuns, como a deterioração, superpopulação, tráfego e congestionamento, dentre outros.

A pesquisa sobre planejamento urbano, conforme posto, não se subsume a uma disciplina específica e pode ser vista por diversos pontos de vista, envolvendo, outrossim ações e políticas públicas (Ehrenfeucht, 2016). Nesse sentido, a dimensão espacial é inerente ao planejamento urbano, dado que o processo reconhece e localiza tendências locais e regionais que são capazes de interferir no desenvolvimento das cidades. Mais do que isso, por meio de estratégias e políticas públicas, estabelecem-se regras de ocupação do solo e explicitam-se as restrições, proibições e limitações no que se relaciona ao espaço das cidades que devem ser observadas para a manutenção e melhoria de qualidade de vida dos cidadãos (Duarte, 2007). Então, o planejamento urbano e regional também diz respeito à concepção e à instituição de políticas e leis que visam orientar o uso da terra, especialmente em áreas metropolitanas ou subáreas, geralmente estando atrelado à direção de governos.

No contexto do planejamento urbano, as definições sobre os objetivos são de importância basilar, dado que elas:

- i) motivam a equipe durante a elaboração do planejamento, incentivando a busca por soluções inovadoras; ii) servem de filtro para determinar qual a amplitude e a profundidade que são necessárias nas informações requeridas e; iii) são balizas que orientam, quando da execução do plano, os procedimentos de ajustes provocados pelas inevitáveis alterações do contexto externo (Duarte, 2007, p. 23).

Em meados do século XX, o planejamento se institucionalizou em diferentes escalas de governo – no Brasil, temos as escalas federal, estadual e municipal – para melhor gerenciar o crescimento e a expansão das cidades, conforme as distribuições de competência normativamente dispostas.

Para que sua atuação seja exitosa, existem diversos instrumentos para o planejamento urbano e regional no Brasil, como planos diretores, planos de revitalização urbana, legislações de zoneamento, fundos de financiamento, investimentos em infraestrutura, planos de desenvolvimento e, o que mais nos interessa nesta tese, estímulos fiscais.

Mas, como toda política, não se deve pensar no planejamento como algo “neutro”, isso porque:

a sociedade não é uma massa homogênea e indiferenciada, e sociedades capitalistas, mais especificamente, se apresentam divididas em classes (que se diferenciam em função do lugar que ocupam na esfera da produção). Cujas relações são, em parte, contraditórias e de antagonismo estrutural (Souza, 2011, p. 83).

Por isso que, intervenções no planejamento e mecanismos de gestão, capitaneados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos conforme essa teia de relações, na qual existem conflitos de interesses, ganhadores e perdedores, dominantes e dominados (Souza, 2011). Então, não se pode pensar que o planejamento é neutro. Ainda nessa perspectiva, outro ponto a se questionar, proposto por Souza (2011), é se o planejamento urbano deve ser necessariamente associado a um pensamento que tenha um viés mais conservador.

Ora, mesmo que jamais possa se falar que o planejamento é neutro, não se pode afirmar categoricamente que, por isso, ele não pode ser tratado cientificamente e, muito menos, que o seu conteúdo deva ser necessariamente conservador. Essa última observação se faz necessária porque, em uma sociedade capitalista, pode se entender como uma tendência tratar de temas como poder com a visão de que as normas de planejamento seriam, em sua totalidade, conservadoras e voltadas única e exclusivamente ao capitalismo. Mas isso não pode ser tratado como uma verdade absoluta, pois o planejamento é aquilo que se faz com ele (Souza, 2011) e, ainda que haja vulnerabilidade a contradições em sua concepção, ele não é um obelisco homenageando a um único senhor.

Corroborando com esse pensamento o fato de o planejamento urbano não ser praticado apenas pelo Estado. Isso porque, organizações não governamentais e organizações civis podem e devem participar da formação do planejamento urbano e “eventualmente implementando suas ideias sem o Estado, amiúde apesar do Estado e, quem sabe, contra o Estado, de planos diretores alternativos” (Souza, 2011, p. 86).

Conforme o pensamento crítico, a contradição é uma das bases da dialética desde Hegel (1974) e, por seguir essa filosofia de trabalho, não podemos compreender o Estado como algo diferente de uma condensação de relações de forças contraditórias. Não é porque algo é feito pelo Estado que será totalmente subserviente às classes dominantes, sem nenhum espaço para manobras de outros interesses. Um exemplo que ocorreu em Belém é a experiência do Orçamento

Participativo (OP), na gestão dos anos posteriores a 1997 do prefeito Edmilson Rodrigues (Novaes, 2012).

Dessa forma, são diversas as variáveis e os desafios encontrados no estudo do planejamento governamental, haja vista diferentes perspectivas que atravessam o tema, devido à complexidade e às provocações que uma sociedade democrática e múltipla impõe; daí porque o planejamento urbano, preocupação específica desta pesquisa, também enfrenta seus dilemas.

Dentre as abordagens possíveis sobre o planejamento urbano, entendemos como pertinente ao trabalho a que se apoia no vínculo entre a urbanização e o processo de industrialização, atribuindo efeitos sobre as cidades (Lefebvre, 2001). Devido ao processo de densificação técnica das cidades, que se tornou intenso a partir do século XIX, ocorreram demandas produtivas acompanhadas de concentração demográfica, momento em que se constituíram formas espontâneas de ocupação, consideradas irregulares e responsáveis pelas chamadas ocupações desordenadas.

Se levarmos em consideração o período colonial até o ano de 1939, ocorreu no Brasil o “planejamento ocasional”, assistemático e sem continuidade. A partir de 1939 até 1956 foi quando as esferas de governo começaram a definir objetivos e realizações, o que culminou no início de uma importância aos planos, o que foi chamado de “planejamento empírico”, que enquadrou quase todos os planos nas diversas esferas de governo (Novaes, 2012).

Falando no Brasil do período republicano, considera-se o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, em 1939, como a pedra de toque da atividade de planejamento de governo. Isso ocorreu, inclusive, antes da iniciativa de institucionalização do planejamento por meio da Constituição de 1946. Nos anos 1950 e 1960, a Comissão Vale do São Francisco (CVSF), a Superintendência de Valorização da Amazônia (SPVEA) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) sucederam às iniciativas anteriores e, conseqüentemente, foi criado o Sistema Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento, no ano de 1964 (Costa, 1971).

De 1956 até os anos 1970, iniciou-se o planejamento científico, que tem como alguns de seus marcos o Plano de Ação Carvalho Pinto – de 1958 até 1962, com a criação de superintendências regionais, como a do Desenvolvimento do Nordeste. Em relação ao planejamento municipal, esse assume mais autonomia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Entretanto, não havia planejamento municipal

propriamente dito por toda a extensão do território nacional. O que levou a uma concentração populacional na parte que já era mais densamente ocupada pela população brasileira. Além disso, houve ênfase às atividades administrativas (Novaes, 2012).

Villaça (2004) entende que os conceitos de “planejamento urbano” e “plano urbanístico” surgiram a partir dos anos 1930. O planejamento urbano se referiria a uma cidade individualmente, ao espaço intraurbano. O autor trata do planejamento urbano como:

[...] ações e discursos do Estado que incluam no mínimo a organização do espaço urbano ou aquilo que é redundantemente chamado de espaço intraurbano, uma vez que o conceito de planejamento urbano atualmente dominante no Brasil não abrange toda ação do Estado sobre o urbano e sobre o processo de urbanização (Villaça, 2004, p. 173).

Na realidade brasileira, o tratamento dado ao planejamento urbano possui muita força com base na sua base legal-institucional, contudo, reputamos como incompleta uma obra que queira tratar do assunto sem falar do movimento da reforma urbana. Isso porque, ao tratar da temática da reforma urbana, muitos pensamentos e interpretações são possíveis. Uma primeira aproximação pode ser relacionada a um pensamento mais ligado à revitalização, à modernização e à melhoria do espaço urbano “interno”.

Foi sobre esse pensamento que se concebeu a reforma urbana de Paris nos anos 1850, movida por um ideário de modernidade – o que supostamente significaria uma ruptura radical com o passado, que apregoava a necessidade de não se poupar esforços para o embelezamento da capital da França, isso por meio de abertura de ruas, desobstrução de bairros populares, melhoria de passagem de ar, iluminação, ou seja, modificações na estrutura física da cidade, seguindo ideais proclamados como modernos (Harvey, 2015).

No Brasil, também houve diversas reformas urbanas entendidas nesse mesmo sentido. Dentre as mais emblemáticas, temos a que ocorreu no Rio de Janeiro no início do século XX, encabeçada pelo engenheiro político Pereira Passos, bem como a de Antônio Lemos, em Belém, no mesmo período histórico.

Todavia, não trataremos sobre essa acepção do termo. O entendimento proposto no presente subtópico relaciona-se com a proposta de interesse de beneficiar camadas populares que, muitas vezes, são excluídas das benesses e

aumentos de renda fundiária da terra urbana decorrentes dessas intervenções urbanísticas de embelezamento.

A concepção analisada de reforma urbana, que seria mais adequada se chamada de reforma urbanística (Souza, 2011), tem por objetivo alcançar o clamor de parcela da população pelo direito à cidade. Essa segunda acepção da reforma urbana é uma construção social de movimentos populares que visam melhorias nas condições de vida nas cidades brasileiras. Ela teve seu nascimento distante em discussões nos anos 1960 e um ressurgimento nos anos finais da ditadura militar.

É importante notar que ela é responsável por significativos avanços do ponto de vista institucional no que se refere ao urbanismo, mas, lamentavelmente, com poucos resultados efetivos no campo concreto (Burnett, 2011; Rolnik, 2009). O aparato jurídico-normativo, em relação ao campo do conhecimento denominado direito urbanístico<sup>18</sup>, é relativamente satisfatório, com diversas conquistas para que se possa regular as cidades. Contudo, ele sempre é tido como “insuficiente” (Maricato, 2001), sobretudo no que diz respeito à efetivação ao que temos plasmado na legislação, seja em relação a princípios ou a regras sobre o tema.

Se é verdade que existem mecanismos no direito para melhor trabalhar com as injustiças que se apresentam no ambiente urbano e no gozo do direito à cidade, por que a reforma urbana de interesse popular não é uma realidade concreta no dia a dia de milhões de habitantes do espaço urbano brasileiro? O impasse parece estar no fato de que a sua realização enfrenta questões relacionadas ao desenvolvimento do próprio capitalismo brasileiro (Burnett, 2011).

Essa afirmação encontra sustentação no argumento de que, centrando-se nas necessidades de melhores condições de trabalho e moradia, temos uma afronta às condições ótimas de expansão do sistema (Habermas, 2016) – ou seja, a extração de mais-valia e o aumento infinito da produção, a circulação e o consumo do capital (Harvey, 1993). O movimento questiona políticas dirigidas pelo Estado, que, buscando subsidiar a valorização do capital por meio da criação do ambiente urbano, compromete o atendimento de necessidades de reprodução da força de trabalho.

---

<sup>18</sup>O entendimento, no âmbito da ciência jurídica, deve ir além dos limites desse ramo do direito, porque a questão do planejamento urbano não se limita a esse aspecto limitado do estudo jurídico, alcançando ramos diversos como o direito tributário, direito administrativo, direito civil. De fato, não se trata apenas de um conhecimento exclusivo do direito, ele abrange campos do conhecimento como a arquitetura e urbanismo, as ciências sociais, a geografia humana, dentre outras possibilidades.

A proposição de mudança no eixo de investimentos públicos, que, normalmente, são voltados para o aumento da produção e para a concretização de direitos voltados principalmente à parcela excluída da população acarreta em uma contradição que poderia, no longo prazo, afetar o próprio direito burguês. Isso porque, a orientação possui por escopo o fortalecimento, a emancipação e a igualdade de classes menos favorecidas no ambiente construído das cidades.

A luta dos movimentos sociais em torno da bandeira do direito à cidade está claramente relacionada ao Movimento da Reforma Urbana; movimento esse que impõe ao projeto reformista um caráter de luta essencialmente político e dirigido contra a esfera pública hegemônica e os interesses dominantes, os quais, de maneira decisiva, influenciam o sistema e estão presentes de maneira predominante no ambiente urbano, centro e principal ambiente de disseminação de ideias da esfera pública hegemônica.

Em um país onde a maior parte da ciência social é aquilo que se poderia chamar de “ciência reflexiva”, ou seja, um reflexo (não poucas vezes deformado) das ideias produzidas nos grandes centros intelectuais e de pesquisa da Europa e dos EUA, o “planejamento urbano alternativo” afigura-se, contrastivamente, como autóctone em larga medida. Sua originalidade não reside tanto no plano dos instrumentos individualmente tomados, alguns dos quais conhecidos há muito tempo e empregados em outros países, mas sobretudo no nível da concepção geral, derivada do ideário da reforma urbana, a qual confere ao uso desses instrumentos de planejamento um significado especial (Souza, 2010, p. 274).

Conforme informado alhures, o ideário da reforma urbana não surgiu em um período anterior à promulgação da Constituição, em meados dos anos 1980. A primeira corrente a pautar explicitamente essa bandeira surgiu na década de 1960, quando se discutiu a questão do problema da falta de moradias (Souza, 2010). Diante desse contexto, tornou-se comum a afirmação de que o movimento dos anos 1980 é uma continuação do que se deu nos anos passados.

Assim, essa afirmação é pertinente, sobretudo, em dois aspectos: (a) a problemática da desigualdade urbana que está no seio das duas propostas; e (b) a similaridade entre os dois momentos políticos, com grande agitação popular em torno de questões estruturais do Brasil, sendo que, nos dois períodos, temos o enfrentamento por meio de intensos debates e negociações entre setores da sociedade civil e o Estado (Burnett, 2011).

No que tange ao segundo ponto, é essencial se ter em mente que os movimentos sociais, produzidos nos anos 1960, deram-se em grande parte por massas de camponeses que atuaram em oposição à política do governo de João Goulart. As pautas dos momentos opositores se relacionavam mais claramente com aspectos de reformas agrária, da saúde, da educação e da cultura (Maricato, 2001).

O início do segundo movimento, que ganhou força nos anos 1980 – mas teve o seu início remoto no final dos anos 1970 –, deu-se muito pela influência do colapso político do governo dos militares e a transição rumo à democracia representativa semidireta, o que abriu uma janela de possibilidades para conquistas sociais no campo legal.

Apesar das inegáveis semelhanças, os movimentos também apresentam diferenças significativas. O primeiro relaciona-se ao aspecto iniciador do movimento. O ideário dos anos 1960 surgiu a partir de iniciativas do poder público federal, consubstanciando-se no projeto de reformas de base, quando reuniu, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (Rio de Janeiro), sob o patrocínio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), entidades profissionais e governamentais (Burnett, 2011).

De maneira diferente, o movimento que ocorreu no final da ditadura é resultado do acúmulo de lutas populares, sem a iniciativa do Estado (Maricato, 2001), desde o final dos anos 1970. Essas agitações populares ocorreram de maneira assente na periferia de grandes cidades brasileiras. As lutas tiveram apoio decisivo de setores progressistas da Igreja Católica, assistência técnica de profissionais da arquitetura e do direito na orientação e na sistematização da proposta constitucional (Burnett, 2011).

É notável ressaltar essa diferenciação na origem dos projetos, visto que o primeiro, de 1963, tratava-se de uma proposta que veio de um filtro estatal (de cima para baixo). Além disso, foi marcado pela ausência de atores sociais que, efetivamente, demandavam a pauta do acesso à moradia digna (os sem teto, os sem-terra urbana). A presença de trabalhadores deu-se apenas por meio de suas representações sindicais (Burnett, 2011), o que não garante legitimidade popular, em especial, no período histórico dos anos 1960, no qual muitos desses sindicatos eram acusados de serem pelegos.

Ainda que, em algum aspecto, o núcleo da ideia de reforma urbana já se fizesse presente, com um conteúdo crítico (ainda que limitado) e a busca por mais igualdade e justiça social no espaço urbano, um ideário mais amplo (o que trespassaria a simples

questão da moradia e incluiria reflexões mais profundas sobre os instrumentos de reforma urbana, suas possibilidades e limites) só emergiria duas décadas depois.

Com isso, é perceptível que a formação da esfera pública dos anos 1960 se encontrava longe dos movimentos sociais, o que limitava em muito a capacidade autonomista da própria sociedade civil influenciar o sistema com fins emancipatórios.

Entretanto, isso não impediu que a pujança dos movimentos sociais mostrasse o seu vigor nos anos que se seguiram, dado que houve um salto qualitativo no conteúdo da proposta dos anos 1980, capitaneada, principalmente, pelas experiências populares.

A canalização do clamor por mais justiça social na cidade através de associação de moradores por parte dos moradores de favelas, de loteamentos clandestinos e de outros espaços residenciais pobres, e mesmo por parte de moradores de classe média mobilizados por melhor qualidade de vida e contra as agressões do capital imobiliário, preparou, por assim dizer, o terreno para a luta por uma reforma urbana. As federações municipais e estaduais de associações, corporificações, elas mesmas, de uma sinergia positiva que permitia que problemas antes tratados pontual e pouco politizadamente fossem agora enfrentados na escala da cidade (ou até do país), passaram, nos anos 80, a interagir com outras organizações da sociedade civil (Souza, 2010, p. 274).

Dentre as organizações que apoiaram os movimentos sociais nos anos 1980, tivemos o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), alguns sindicatos, Organizações Não Governamentais (ONGs) e da comunidade universitária, além de alguns partidos políticos de esquerda. Dessa união, resultou uma sinergia positiva, facilitando que a bandeira da reforma urbana tivesse maior abrangência e consistência teórica, jurídica e legitimidade popular.

Entretanto, o que mais estimulou o Movimento pela Reforma Urbana foi a Assembleia Nacional Constituinte, convocada no ano de 1986, para preparar uma nova Constituição da República Federativa do Brasil. A recomposição do movimento deu-se de maneira qualitativamente superior, acrescentando novas questões e perspectivas. A situação da moradia, que ainda era basilar, já não era o único ponto a ser discutido pelo movimento, pois houve diversificação da bandeira da reforma urbana.

Pode-se dizer que essa transformação da pauta acompanhou a mudança do perfil demográfico do País, que passou a ser mais urbano que rural. Isso complexificou as relações urbanas, se comparadas com o movimento dos anos 1960. Assim, essa

mobilização em favor da reforma urbana desencadeou no Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) (Souza, 2010).

Salienta-se que tal concepção progressista de reforma urbana pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do objetivo primário de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (Souza, 2011).

Dentre os objetivos auxiliares, temos com bastante força a coibição da especulação imobiliária. Nesse sentido, a reforma urbana diferencia-se de simples intervenções urbanísticas que se preocupam, primordialmente, com a funcionalidade, a estética e a ordem social, ainda que grande parte dos fins buscados pelo MNRU possua uma clara dimensão espacial.

Sobre essa dimensão, partindo da concepção de que o espaço pode ser uma esfera pública, uma arena onde diferentes interesses diversos se digladiam pela apropriação de benefícios em termos de renda do solo urbano gerados pela ocupação do espaço urbano, o projeto de reforma urbana tem como eixos centrais a instituição de padrões de políticas públicas fundados em:

- a) instituição de gestão democrática da cidade visando ao espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, introduzindo novos instrumentos (como o solo criado, IPTU progressivo no tempo, usucapião especial urbano) de política fundiária, que garanta o funcionamento do mercado de terras de acordo com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição de custos e benefícios da urbanização; e
- c) inversão de propriedades em relação à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo de camadas populares, que são submetidas a situações de extrema desigualdade social em decorrência da espoliação urbana (Burnett, 2011).

As três guias do MNRU – gestão democrática da cidade, regulação do solo urbano, conforme a função social da propriedade, e a prioridade às necessidades urbanas da população carente – visam abarcar os três princípios básicos do movimento da reforma urbana – direito à cidade, gestão democrática e a função social

da propriedade – (Burnett, 2011). Ademais, por meio de políticas urbanas distributivas e redistributivas, pretendem contrapor valor de uso ao valor de troca, processo que representa a existência social das coisas e é imposto pelo modo de produção no espaço da cidade.

A construção teórica do projeto de reforma urbana origina-se da crítica ao urbano concebido como fonte de acumulação, conforme a lógica imediatista do capital. Essa visão é contraposta à cidade como valor de uso, aquele que garante a todos o acesso, os custos e os acréscimos de renda decorrentes da urbanização, e que corresponde ao ideário do direito à cidade. Todavia, devido ao amplo espectro interpretativo desses princípios (principalmente, levando em consideração a heterogeneidade das concepções e das classes sociais dos movimentos sociais da sociedade civil), temos distintos níveis de entendimento desses conceitos e do seu caráter transformador da sociedade. Essa questão da diversidade de classes e interpretações é frisada por Maricato (2001).

Tratando de desenvolvimento sócio-espacial, a reforma urbana pode encontrar paralelos na reforma agrária, dado que ambas buscam avanços na justiça social e melhoria na qualidade de vida, ainda que não superem o binômio “capitalismo + ‘democracia’ representativa” (Souza, 2006).

Reconhece-se também que a reforma agrária tem “uma capacidade maior e mais direta de gerar renda para os seus beneficiários, por meio da redistribuição de patrimônio (terra) e em razão do fato simples de que, para o agricultor, o solo é um meio de produção” (Souza, 2011, p. 158), situação que não ocorre, por exemplo, com o trabalhador assalariado urbano.

Além disso, a integração de movimentos sociais urbanos deu-se em menor intensidade que a sua contraparte do campo. Isso porque, grande parte da adesão de camadas populares se deu pela influência da Igreja, que passou a dar “apoio aos companheiros que, envolvidos com o solo urbano, se dispuseram a articular e assessorar as lutas na cidade” (Baldez, 2003 *apud* Burnett, 2011, p. 78).

Com esse apoio, alguns encontros foram realizados, especialmente, em Petrópolis-RJ e em Goiânia-GO, com forte participação de lideranças populares (Maricato, 2001). Essa foi a raiz do MNRU. Pode-se perceber, analisando a proposta do movimento para a reforma urbana, que a questão da habitação nunca perdeu a sua centralidade, sendo essa orbitada pelos princípios da função social da propriedade, natureza pública dos serviços e gestão democrática da cidade.

O MNRU se fortaleceu no decorrer dos anos 1980, por organizações de ativistas de bairros, entidades profissionais e acadêmicas. Visava aproveitar a janela de oportunidades, trazida pelo Congresso Nacional, para a elaboração e oferecimento de emendas populares pela própria sociedade civil (o que precisava da assinatura de, pelo menos, trinta mil eleitores, além de três entidades) à Assembleia Constituinte.

O MNRU conseguiu, aproximadamente, 130.000 eleitores. Feito esse procedimento, o Congresso teve a obrigatoriedade de receber a proposta, mas não de incorporar o texto da maneira que foi recebido. Por isso, o texto foi bastante modificado, com o seu conteúdo desidratado (deixaram de constar proposições referentes a transportes coletivos e a possibilidade de usucapião de terrenos públicos) (Burnett, 2011).

De todo modo, depois de discussão e deliberação do Congresso Nacional, a CRFB teve o seu texto final com o conteúdo dos artigos 182 e 183, conforme se segue, *in verbis*:

## CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

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

§ 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 e de expansão urbana.

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

§ 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 predial e 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, 1988, arts. 182 e 183).

Com isso, alguns instrumentos foram criados, em especial os de gestão e planejamento urbanos, concebidos para viabilizar as propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU); instrumentos esses que, dentre outros: a) impossibilitam o uso do solo para fins de especulação em áreas com infraestrutura – parcelamento, edificação compulsória, desapropriação e tributos progressivos – ; b) sejam capazes de promover o controle do adensamento nas áreas de melhor infraestrutura decorrente de investimentos públicos e transferência para menos favorecidos; c) controlem a ocupação física da cidade, respeitando suas características ecológicas; e d) primem pela participação das entidades representativas da sociedade nas deliberações. Essas funções listadas podem se aproximar de fins fiscais e extrafiscais de tributação imobiliária.

Ao discutir a versão de planejamento, Trindade Júnior (2007) elencou alguns elementos que fazem parte de suas bases e fundamentos: a) necessidade de negociação entre os atores, reconhecendo suas assimetrias, lutas e pressões políticas, mas primando pela participação e sem negação dos conflitos; b) necessidade de pensar um projeto político que supere a esfera local e a integre a estratégias regionais; c) transferência de recursos, em que os espaços públicos sejam espaços fundamentais para a apropriação coletiva e que o uso seja priorizado em detrimento da troca; d) não se deve descartar a imagem do urbano, todavia ela deve ser associada a seu contexto imediato e sua compreensão deve ser coletiva e expressar o que realmente seja esse coletivo; e) necessidade de uma política intraurbana mais radical e avançada, que ponha em prática o ideário da reforma urbana, viabilizando meios e instrumentos já bastante discutidos na academia e praticados com sucesso em algumas experiências; f) utilizar critérios geográficos para pensar uma gestão descentralizada e democrática em um recorte espaço-institucional; e g) pensar o desenvolvimento urbano a partir de uma base sócio-espacial, procurando promover a sustentabilidade, não apenas ambiental, mas também econômica, política e sociocultural.

Outro destaque relevante é que a participação do MNRU foi de fundamental relevância para a elaboração do Plano Diretor (PD) de Belém de 1993 (Belém, 1993), que contou com a assessoria do Instituto de Administração Municipal (IBAM) e do arquiteto Cândido Malta Filho. Na época, ficou definido que a participação social na

elaboração desse PD seria por meio de: encaminhamento de sugestões por escrito à equipe técnica; seminários zonais; e de seminários universais. Participaram 399 entidades nos debates para colher propostas e sugestões ao anteprojeto do primeiro PD de Belém (Azevedo, 1997).

No contexto belenense, houve árduo processo de discussão e votação quando se incorporou no PD instrumentos alinhados com o MNRU, com destaque para o solo criado, o IPTU com finalidades extrafiscais, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Urbano. O primeiro plano diretor de Belém foi sancionado em janeiro de 1993, pela Lei nº 7.603/93 (Belém, 1993). “Esse plano poderia ser usado como exemplo de respeito à garantia de direitos sociais, se não fosse por sua incipiente aplicação” (Farias, 2004, p. 79).

Retornando ao contexto constitucional, diversas vitórias foram alcançadas e, embora à primeira vista pareça um grande avanço, esse processo também pode ser interpretado como uma derrota tática, tanto pela desidratação do conteúdo originalmente enviado ao Congresso Nacional quanto pelas consequências do texto final. A posição de que foi uma derrota estratégica não é controversa. Isso porque, alguns setores da esquerda<sup>19</sup> (em especial, os mais ligados ao caráter técnico-burocrático do planejamento) entenderam que o conteúdo, plasmado na CRFB, é, na verdade, uma vitória. Entretanto, para outros setores, tratou-se de uma frustração, uma derrota estratégica (Souza, 2010). Para entender esse sentimento, é preciso entrar em questões legais.

Inicialmente, a competência do município, no que se refere à política urbana, é preponderante à competência da União e dos estados. Conforme as normas do art. 182, o município é o espaço político institucional para a realização constitucional de normas dirigentes da política urbana, sendo realizado, principalmente, por meio do PD.

De acordo com o art. 30, incisos I e II, da CRFB (Brasil, 1988), é competência do município legislar sobre assuntos de interesses locais e complementar as legislações federal e estadual no que couber. Além disso, a competência constitucional, conforme

---

<sup>19</sup>“Assim, apesar de existir um sentimento de frustração por parte do movimento pró-reforma urbana com o resultado da luta materializado na Constituição Federal, cabe afirmar que ocorreu um expressivo avanço relativo à temática urbana que propiciou, posteriormente, o advento do denominado Estatuto da Cidade” (Vieira, 2017, p. 45).

o artigo 30, inciso VIII (Brasil, 1988), promove o adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Os planos diretores urbanísticos devem ser, necessariamente, aprovados por lei – uma exigência do princípio da legalidade, que impede a criação de obrigações se não em virtude da lei –, a lei em questão é a CRFB no seu art. 5º, inciso II (Brasil, 1988); e o Estatuto da Cidade no art. 40 (Brasil, 2001). A Constituição Federal exige que a aprovação do plano se dê na Câmara Municipal (esta determinará detalhes da lei, conforme a realidade do município).

Em conformidade com os diplomas normativos, o PD é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de região metropolitana e aglomerações de áreas de interesse turístico, nas quais o poder público municipal pretenda utilizar os seus instrumentos, como parcelamento, edificação e utilização compulsória ou inserida na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e regional.

Conforme Silva (2012), diz-se que é um plano porque estabelece objetivos a serem atingidos: o prazo que deve ser seguido e as atividades a serem executadas; é diretor, pois fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano municipal. Para compreender o PD, é:

[...] preciso então que se entenda que o plano diretor, muito mais do que instrumento técnico e/ou método de organização territorial, é o processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. O plano diretor, portanto, não se reduz à mera lei regulamentadora do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, mas também, e sobretudo, deve ser uma lei fundiária essencial, responsável pela garantia das funções sociais da cidade para a totalidade o território municipal (Fernandes, 2016, p. 22).

Em sua contribuição, Saule Júnior (2004) entende que o PD:

[...] como instrumento básico de desenvolvimento urbano se caracteriza como plano urbanístico imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar (Saule Júnior, 2004, p. 254).

É bom referenciar que o plano diretor não é a única espécie de plano de ordenamento territorial no direito brasileiro. No próprio texto constitucional, há

referência a outros planos próprios para ordenamento e desenvolvimento territorial. Além disso, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) também traz, nos seus instrumentos de política urbana, uma série de planos: nacionais, regionais e estaduais.

Na esfera municipal, além do PD, há o planejamento para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; gestão orçamentária participativa, dentre outros.

Em relação ao conteúdo do plano diretor, no seu aspecto físico, ele trata da ordenação do solo municipal. Esse é aspecto imprescindível do PD, pois é nele que se manifesta a competência municipal no sistema constitucional brasileiro. O planejamento territorial no qual se traduz o planejamento urbanístico municipal visa transformar a organização do solo para melhoria da qualidade de vida da população local (Silva, 2012).

Além desses aspectos, a doutrina jurídica aponta outros aspectos importantes: o âmbito econômico do uso do solo urbano, dado que o plano deve projetar, em longo prazo, as necessidades de solos para fins residenciais e comerciais ou para espaços livres, com o objetivo de antecipar a demanda da população.

Outro aspecto é o social, extremamente relevante no urbanismo. Esse aspecto se configura como um dos meios de buscar a melhoria da qualidade de vida da população a partir de transformações nos espaços habitáveis e da oferta de serviços fundamentais, como saúde, educação, saneamento, habitação, lazer, cultura e esporte. Outro ângulo relevante é o administrativo-institucional, visto que o PD deve prever meios institucionais necessários à implementação, à execução, à continuidade e à revisão.

Muitas das disposições do plano demandarão desenvolvimento ulterior, mediante leis especiais ou trabalhos de execução que serão objeto de planos especiais, parciais e executivos. Assim são as disposições sobre renovação urbana de bairros envelhecidos, as de execução de novas redes viárias, as sobre redes de equipamentos urbanos (água, gás, eletricidade, esgoto) e os planos sobre determinados serviços: criação de distritos industriais, estabelecimento de conjuntos de casas populares etc. (Silva, 2012, p. 141).

Com a compreensão do conteúdo jurídico-normativo do PD, passemos para as ponderações sobre o tema. Uma primeira crítica a ser feita é a presença pérfida de um viés tecnocrático no discurso do planejamento urbano alternativo (a corrente de pensamento do planejamento urbano mais ligada aos ideais da reforma urbana). Ao

tratar da questão, Burnett (2011) aponta alguns adendos sobre a maneira de pensar a reforma urbana, para além dos planos diretores em si mesmos.

Isso porque, o ideário da RU impõe respeito às possibilidades reais de cada localidade, à sua história e às fases concretas do processo de organização social da sociedade civil. É importante ter em tela o risco à tendência de homogeneização do pensamento técnico e das diferenças profundas existentes em cada cidade.

Outra questão a ser tratada são as análises produzidas sobre a decisão constitucional, que impôs o plano diretor como um instrumento para a realização da função social da cidade. O conceito de função social da cidade não é estanque, variando conforme as normas municipais. Além disso, o conteúdo do PD é feito por meio de consensos; não o da teoria do agir comunicativo habermasiana (Habermas, 2013), mas, sim, os formados e impostos por jogos de interesses em esferas públicas hegemônicas.

Com isso, o texto da CRFB tratou de conciliar interesses de diversos setores populares, submetendo-os ao plano diretor. Em virtude disso é que se diz que, de certa forma, estão corretos os movimentos populares que afirmam o PD não ter sido uma conquista popular (Burnett, 2011). Isso dado que a proposta da obrigatoriedade dos planos diretores para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes não partiu do MNRU, mas surgiu do impasse e dos desacordos na aprovação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que garantissem a efetivação de uma reforma urbana.

Os enunciados de ideais postos na CRFB e explicitados no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), como o de “gestão democrática”, “função social da cidade”, “justa distribuição dos benefícios e ônus”, correm o risco de serem extremamente desacoplados da realidade:

[...] propondo a unificação de todas as classes em torno do Estado e tendo por base o “cidadanismo”, o projeto da RU torna-se um aliado poderoso dos interesses dominantes na diluição do caráter de classe do movimento, o qual é conclamado a abandonar suas reivindicações e dar um salto mortal no sentido da “formulação de políticas” compreendidas com a “democratização da cidade” (Burnett, 2011, p. 78).

Não obstante, outro ponto questionável é a hipótese de que alguns intelectuais e lideranças de movimentos populares em crise, que, buscando compensar a desmobilização da base social com os avanços no plano técnico e político-burocrático, trataram de qualificar lideranças associativas para discutir políticas públicas baseadas

na crença dos poderes redentores de um plano diretor de viés progressista (Souza, 2010).

A cidadania acaba existindo apenas no discurso, o que Burnett (2011) chama de “cidadanismo”. Essa cidadania abstrata ocorre muito por conta desse pensamento tecnocrata (mesmo na esquerda), cujo entendimento é que apenas a existência de instrumentos jurídicos à disposição do poder público (muitas vezes, não regulados) seria suficiente para eliminar (ou ainda, minimizar) as desigualdades sócio-espaciais nas cidades, ignorando questões de ordem cultural e política.

É preciso atenção ao discurso genérico, capaz de sensibilizar a consciência popular, mas incapaz de mobilizar o povo (Betto, 1986). Trata-se de uma consciência sensibilizada, sem conseqüente, que perde a vitalidade com o tempo, isso quando não conduz a uma profunda alienação: a de reduzir a realidade ao nível dos conceitos, como se o discurso sobre a história (ou sobre a existência de mecanismos jurídicos) fosse suficiente para transformar a realidade.

Não se está aqui fazendo uma crítica vazia e niilista, cuja percepção é de que a disposição de mecanismos é apenas um engodo (apesar de frequentemente ser). Os instrumentos urbanísticos podem, de fato e se bem utilizados, transformar, em parte, uma realidade. No entanto, para que eles tenham qualquer efetividade, é preciso antes que a população e as esferas públicas subalternas façam pressão para que o direito tenha valor além do papel.

De nada importam legislações e planejamentos perfeitamente coerentes e técnicos se eles não podem ser utilizados ou, pior, sejam meramente ignorados pela esfera pública burguesa. Conforme Maricato (2001), o Brasil já possui um aparato jurídico legislativo suficiente, falta pô-lo em prática.

Trabalhos acadêmicos acerca da efetividade do direito são relevantes e devem ser discutidos, mas a transformação social não depende do direito, e sim da própria sociedade empoderada de pensamento autonomista individual e coletivo, superando a heteronomia da esfera pública posta.

É interessante notar que uma das peculiaridades do direito urbanístico é que as suas prescrições normativas se originam, em regra, após grandes tensões sociais, como as questões relacionadas à regularização fundiária e à necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana. Entretanto, de modo geral, essas normas encontram algum descompasso com a realidade social (Guimarães, 2020).

Sobre a desconexão entre as leis urbanística e a realidade vivida no Brasil, Alfonsin (2006) elucida:

[...] leis urbanísticas que, ao invés de partirem do reconhecimento da realidade cidade real e seus conflitos fundiários e sociais, estabelecem critérios “técnicos” totalmente dissociados das realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e de produção de moradia; leis urbanísticas cada vez mais complexas, mas que não levam em conta a capacidade de ação e gestão dos municípios, com o que acabam por serem descumpridas por pobres e ricos (Alfonsin, 2006, p. 348).

Ainda sobre o tema, acrescenta que o campo jurídico urbanístico do Brasil é marcado por leis urbanísticas que:

[...] ao invés de se pautarem por critérios que expressem as possibilidades e necessidades da maioria da população, se pautam por critérios ideais e abrem em seguida o espaço da exceção, pela introdução de categorias do “interesse social”, onde pouco se exige, agravada pela sistemática das “anistias urbanas” (Alfonsin, 2006, p. 348).

Em suma, um pensamento que tenda ao desenvolvimento sócio-espacial deve levar em consideração questões como a seletividade da esfera pública hegemônica e a dificuldade das esferas públicas subalternas se fazerem com igualdade nesse imbróglio jurídico que se tornou o Plano Diretor.

Por esses argumentos, pode-se dizer que a derrota na constituinte foi significativa e não um mero detalhe. Não se pode desconsiderar as limitações jurídicas e sócio-espaciais se se pensar em realizar, efetivamente, uma reforma urbana tendente à autonomia individual e coletiva.

Na soma dos fatores, o movimento da reforma urbana e o planejamento urbano alternativo trouxeram importantes contribuições e nenhuma das críticas e adendos, apresentados no decorrer deste subtópico, tem o condão de desmerecer e deslegitimar o movimento.

Entretanto, em concordância com a visão que busca o desenvolvimento sócio-espacial do espaço urbano (mediante princípios de autonomia individual e coletiva), é necessário reconhecer que ainda existem entraves a serem resolvidos. Não se pode fetichizar o que se conseguiu, como se a estrada tivesse chegado ao seu fim. Dessas críticas, importantes lições podem ser tiradas para que se possa avançar rumo a cidades mais justas e igualitárias.

A construção de cidades mais justas está estreitamente ligada à questão da tributação, especialmente quando analisamos a perspectiva teórica de Harvey (2020), uma vez que o autor enfatiza a importância dos mecanismos de financiamento e redistribuição de recursos para alcançar uma maior equidade urbana. Nesse contexto, a tributação assume um papel fundamental, pois é por meio dela que recursos são coletados para financiar serviços públicos, infraestrutura e políticas sociais.

Uma condição geral para que o fluxo do capital continue a se reproduzir é a existência de um mercado de capitais operante e um Estado disposto a financiar e garantir projetos de grande escala e longo prazo, criando ambientes construídos (Harvey, 2020), ou seja, as cidades.

Os impostos também podem influenciar o fluxo de capitais dentro de um país. Por exemplo, a taxa sobre ganhos de capital pode afetar as decisões de investimento, levando os investidores a buscar oportunidades em setores ou regiões com menor carga tributária. Da mesma forma, políticas fiscais que incentivam determinados setores econômicos, como isenções fiscais para indústrias específicas, podem direcionar o fluxo de capitais para esses setores em particular.

No contexto do espaço urbano, o fluxo de capitais também pode ser influenciado pelos impostos territoriais, como o IPTU. A valorização imobiliária em áreas urbanas pode levar a aumentos no valor venal dos imóveis e, conseqüentemente, a maiores arrecadações de IPTU.

Destarte, pergunta-se: como é que o Estado pode financiar esses projetos? O poder público pode participar da produção quando imperativo à segurança nacional ou se houver relevante interesse coletivo<sup>20</sup>, embora a maior parte de sua arrecadação financeira origine-se dos tributos. Ou seja, esse fluxo de recursos provenientes dos impostos pode ser utilizado para financiar projetos de infraestrutura, serviços públicos e melhorias urbanas, contribuindo para o desenvolvimento e a qualidade de vida da cidade.

Mais adiante será apresentado o entendimento jurídico sobre os impostos – uma das espécies de tributos. Por hora, é mais importante compreender como os tributos se encaixam na roda da sociedade de mercado. A sistemática desse financiamento atua do seguinte modo: uma porção do mais-valor é apropriada pela

---

<sup>20</sup> Para esses fins, é permitido ao Estado criar pessoas jurídicas que atuem diretamente na produção, como é o caso das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Nessas empresas estatais, o Estado possui o controle acionário. São denominados de entes da administração indireta.

política fiscal do Estado. Desse montante, uma parte é tomada por instituições da sociedade civil, aplicando-a em bens e serviços públicos.

Com a outra parte, o Estado assume o papel de agente ativo na garantia da continuidade e ampliação da circulação do capital. Isso acontece porque o poder público é garantidor da base legal e jurídica da governança capitalista e de suas instituições de mercado. Entretanto, o Estado também assume funções regulatórias no que diz respeito a políticas trabalhistas, financeiras e fiscais (Harvey, 2018).

Em sociedades capitalistas avançadas, o Estado tem uma considerável influência por meio da demanda efetiva comandada por ele, que adquire equipamentos militares, meios de vigilância, gestão e administração burocrática. Além disso, como afirmado alhures, o poder público também executa atividades produtivas, maiormente, no investimento em bens públicos e na infraestrutura física coletiva (a exemplo de estradas, abastecimento de água e sistemas de esgoto). O grau de envolvimento do Estado e o nível da tributação dependem do balanço das forças de classe (Harvey, 2018). Ou seja, as questões referentes ao planejamento urbano dependem da política fiscal para a sua aplicabilidade.

Nesse sentido, é oportuno tratar das funções dos tributos. Refere-se a uma categoria predominantemente doutrinária, pois não se encontram muitos reflexos no direito positivado. O objetivo básico do tributo é a arrecadação tributária, o que corresponde à função fiscal. Dessa forma:

[...] fala-se em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade (Carvalho, 2009, p. 255).

Para além da função fiscal, em planejamento e gestão urbanos, os tributos possuem outra função que é tão ou até mais importante: a função extrafiscal. Esse emprego tributário relaciona-se com a capacidade indutiva de perseguir fins diversos à arrecadação. Então, o tributo:

[...] é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia. A esta função moderna do tributo se denomina função extrafiscal (Machado, 2002, p. 67).

Isso se dá, por exemplo, pela promoção e distribuição indireta da renda, regulamentação da expansão urbana ou por incentivos a determinadas atividades. Potencialmente, a tributação detém seu papel basilar no que se refere à distribuição de mais-valias urbanas. Na leitura de Gaio (2015, p. 18):

pode-se entender a recuperação das mais-valias decorrentes de atuação do Estado como sendo o processo mediante o qual o total ou uma parte do aumento no valor da terra atribuível aos esforços de uma comunidade é revertido ao poder público por meios fiscais ou, mais diretamente, em melhorias locais para o benefício da própria comunidade.

As motivações para a recuperação da valorização imobiliária podem ser o controle da especulação imobiliária ou a promoção da eficiência do mercado (Gaio, 2015). No contexto das cidades brasileiras, defende-se que a finalidade redistributiva deve ser prioritária. Isso porque, se realizada de forma sistemática, a recuperação de mais-valias diminuiria a margem de lucro do capital imobiliário, induzindo o mercado a reduzir o preço dos imóveis e, conseqüentemente, redistribuir as injustiças urbanas.

No entanto, para que se possa alcançar – ou ao menos tentar buscar – tais objetivos, são necessários mecanismos ou instrumentos. Em virtude disso, existem meios pelos quais a legislação do Brasil possa aplicar esses instrumentos? De outro modo, há alguma força que obrigue o poder público a atuar buscando esse fim ou a população dependeria apenas da famigerada “vontade política”? A respeito do tema, em estudos jurídicos no Brasil, é, de certo modo, um clichê tratar do quanto a CRFB (Brasil, 1988) foi, institucionalmente, inovadora e progressista em diversos aspectos.

As inovações, oriundas da lei constitucional, refletem-se em todos os campos especializados do direito brasileiro. Dentre essa gama de ramos jurídicos, focaremos no direito urbanístico (ou urbanístico-tributário), que é o campo jurídico adequado ao estudo do planejamento urbano. Conforme Saule Júnior (1999, p. 11):

[...] a Constituição Brasileira de 1988 inova o ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer pela primeira vez um capítulo específico da política urbana, que contém um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do Poder Público e de instrumentos jurídicos e urbanísticos para serem aplicados e respeitados com o objetivo de reverter quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades, possibilitando uma condição digna de vida para a população urbana.

Desse modo, foi criada uma legislação robusta com diversos princípios e regras que, em um rol não taxativo: a) obrigam o Estado brasileiro a respeitar o

desenvolvimento sustentável nas políticas de desenvolvimento urbano, e os tributos podem ser um incentivo positivo ou negativo para tal fim – a exemplo do IPTU Verde ou ICMS Ecológico; b) exigem respeito à função social da propriedade, ou seja, a valorização kantiana da vida em detrimento dos bens materiais deve ser respeitada e, caso não seja, existem instrumentos legais que obrigam o particular a adotar medidas para o respeito a essa função, dentre elas, o IPTU progressivo no tempo (IPTUPT); c) trabalha com conceitos como o da função social da cidade, ou seja, a observância de diretrizes para combate à pobreza, a proteção ao meio ambiente e a efetividade dos direitos humanos devem ser respeitadas pelo Poder Público – mais uma vez os impostos podem servir como apoio nesse fim, como no caso do IPTUPT.

Outro ponto relevante de mudança foi o complexo legislativo regulado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Contrariamente à maioria dos casos, essa norma é saudada por progressistas e conservadores como um “consenso”. O Estatuto seria capaz de materializar pactos e compromissos internacionais em favor de cidades mais justas e humanas (Burnett, 2011). Milhares de municípios foram obrigados a implementar um planejamento urbano por meio de um PD, o que deveria ordenar e transformar a realidade urbana. Assim, institucionalizou-se o direito à cidade (Saule Júnior, 1998).

Em contrapartida, a realidade, o mundo da vida<sup>21</sup>, nem sempre se adequa ao que os legisladores anseiam. A sujeição nacional ao direito burguês se generalizou em termos como “cidadania” e “bem comum”. Com isso, muitas contradições podem ser visualizadas. Novos espaços para a reprodução capitalista foram criados.

Isso porque, enquanto instrumentos de interesse popular presentes nas leis, como é o caso do IPTU progressivo no tempo<sup>22</sup>, não são implementados, vazios urbanos e distorções urbanísticas e tributárias se multiplicam na realidade brasileira (Burnett, 2011). Ferramentas que o Estado seria obrigado a impor, por respeito à

---

<sup>21</sup>O *Lebenswelt* é o espaço da razão comunicativa e é constituído pela cultura, sociedade e personalidade. Expressa-se pela busca do consenso (*Einverständnis*) entre os indivíduos por intermédio do diálogo consensual. O mundo da vida contrapõe-se ao mundo dos sistemas (Estado e mercado), no qual predomina a razão instrumental (Habermas, 2012).

<sup>22</sup>Conforme artigo 182, §4º, da CRFB (Brasil, 1988), é facultado ao município, mediante lei específica, exigir o adequado aproveitamento do imóvel pelo seu proprietário. Caso o indivíduo não cumpra com a exigência do poder público municipal, este poderá impor diversas formas de sanções a ele para que imediatamente cumpra a função social da propriedade. Uma delas é a adoção da progressividade do IPTU. Desse modo, o objetivo é cumprir a função social da propriedade. Caso não cumpra as condições e os prazos previstos, o município procederá à aplicação do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana de forma progressiva no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

dignidade humana (função social da propriedade, personalização do direito etc.), não são implementadas. O imperativo categórico de Kant (1983) é relativizado pela não ação estatal.

O progresso material obtido nestes últimos anos no Brasil teve como base a aceitação externa de uma racionalidade econômica exercida pelas firmas mais poderosas, estrangeiros ou nacionais, e o uso extremo da força e do poder do Estado na criação de condições gerais de produção propícias à forma de crescimento adotada (Santos, 2014, p. 15).

Destarte, o espaço urbano submete-se à razão da acumulação do capital – razão instrumental –, ao passo que o Estado tem um papel-chave para que essa acumulação se concretize. Devido à adoção de arranjos institucionais, ele é capaz de adquirir e de privatizar ativos (Harvey, 2014a).

Os vazios urbanos são uma questão muito presente na realidade da capital do Estado do Pará e eles não se resumem a apenas um bairro ou parte da cidade. Eles também são conhecidos como espaços ociosos e se referem a áreas dentro do contexto urbano que estão subutilizadas ou não estão sendo utilizadas para fins produtivos ou habitacionais. Esses espaços podem ser caracterizados por diferentes condições, como terrenos não edificadas, edifícios abandonados, áreas subutilizadas ou subocupadas. Tais áreas não utilizadas são encontradas na Primeira Légua Patrimonial<sup>23</sup>, como no bairro da Cidade Velha e Campina (Mapa 2) ou mesmo na área de expansão, a midiaticamente denominada “Nova Belém” (Mapa 3).

Dessa maneira, direitos políticos, direitos individuais e direitos à cidade são desrespeitados como condição para que o modelo de produção continue a sua acumulação pela acumulação (Harvey, 2004). O caso de Belém e dos seus vazios urbanos é um claro exemplo dessa contradição entre o ser e o dever ser.

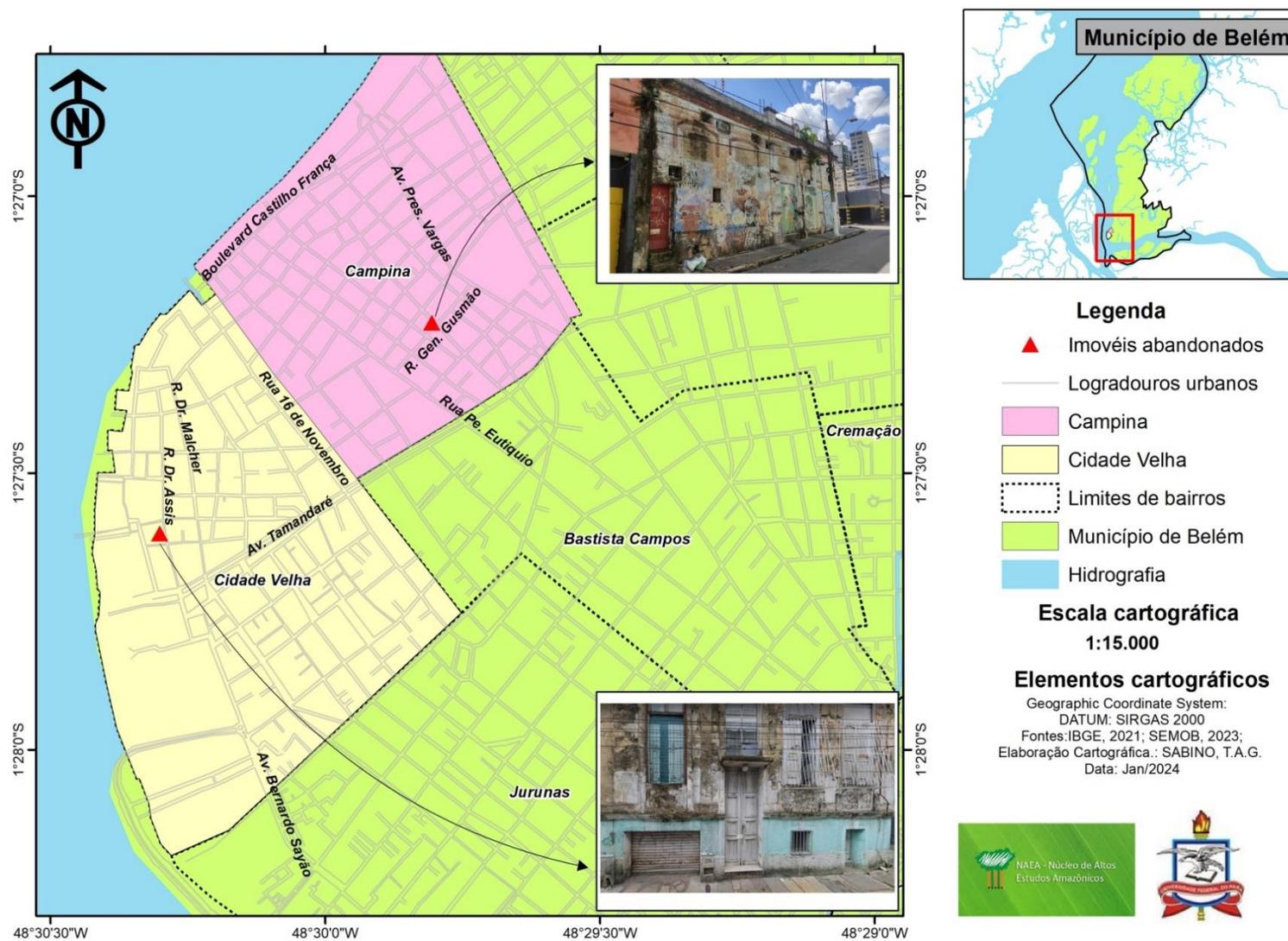
Desde o Plano Diretor de 1993, antes do advento do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), havia previsão de aplicação do IPTUPT no município de Belém (Belém, 1993). Mesmo com as mudanças legislativas e posterior exigência, a municipalidade não regulou o dispositivo. É uma contradição primordial o fato de se ter essa garantia a direitos com uma robusta fundamentação em nível municipal, federal e constitucional e o poder público não regulamentar o referido instituto.

---

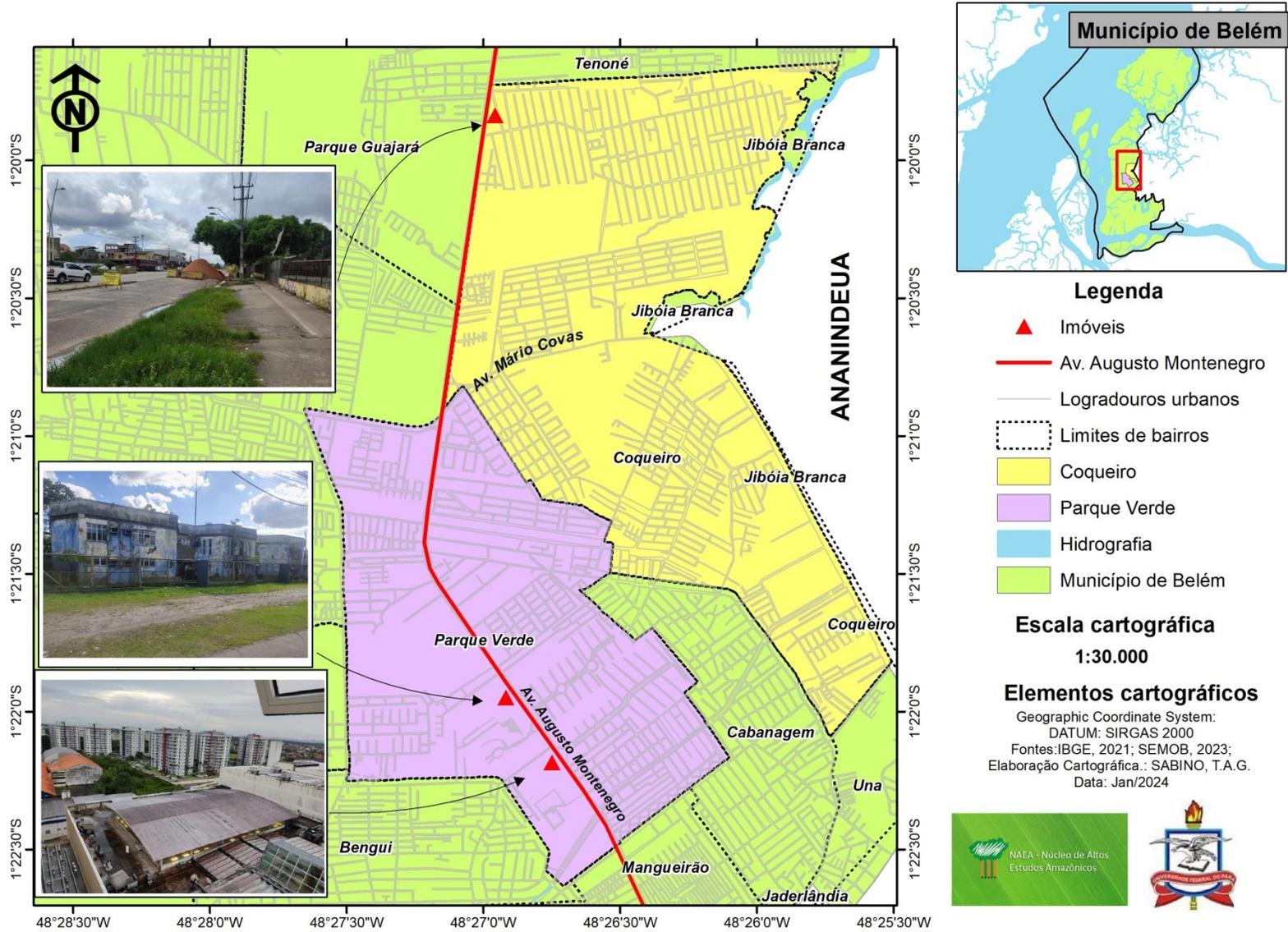
<sup>23</sup>Define-se como Primeira Légua patrimonial de Belém a área que a Coroa Portuguesa doou no século XVII para criar o município de Belém, e é hoje a porção mais central e mais equipada da cidade. Nela se encontra a maior parte da infraestrutura urbana, áreas comerciais e de serviços, muitos empregos e as principais instituições públicas do município e do Estado (Ventura Neto, 2015).

Como tendência do capitalismo global, o espaço urbano se reproduz conforme os parâmetros impostos pela sociedade burguesa responsável pela formação da esfera pública (Habermas, 2014a). Trata-se de um esquema no qual essa sociedade serve para tentar se construir em um sistema heterônimo (Souza, 2011), buscando alguma coerência. Essa coerência só é possível mascarando as contradições do próprio espaço. Todavia, mesmo disfarçadas, os contrastes do espaço permanecem.

Mapa 2 – Bairros da Campina e Cidade velha: imóveis sem cumprimento da função social



Mapa 3 – Bairros do Parque Verde e Coqueiro: espaços da “Nova” Belém



A sociedade capitalista não obedece a uma simples lógica natural (Lefebvre, 2016). Trata-se, na verdade, de uma tendência coercitiva. Ela não é um sistema independente, é cooptada. “As contradições do espaço não advêm de sua forma racional, tal qual como ela se revela na matemática. Elas advêm do conteúdo prático e social e, especificamente, do conteúdo capitalista” (Lefebvre, 2016, p. 55). Frise-se: é uma razão econômica fundada na loucura da sua lógica (Harvey, 2018).

Os espaços cada vez mais vestem as máscaras da repetição, uma repetição expressa em desigualdades (Harvey, 2020). As transformações afetam, notadamente, espaços metropolitanos em maior ou menor grau, em nível de globalização do capitalismo, quando o capital transforma, de maneira categórica, as formas e os conteúdos da produção urbana.

Essas desigualdades se mostram claramente no espaço e Belém é um bom exemplo dessa questão. Em circuitos econômicos, o município conta com a presença de empresas multinacionais e nacionais, de capital seguro atrelado às bolsas de valores (Mendes, 2019). Essa modernização se deu parcialmente no município, uma modernização do modo de vida, tornando-o mais sofisticado e artificializado (Trindade Júnior, 2016). Noutras partes, vê-se o déficit habitacional, a favelização acentuada e a insuficiência de serviços urbanos (Vieira; Rodrigues; Rodrigues, 2018). Direitos e garantias obrigatórios e fundamentados na dignidade humana não são, portanto, nem genericamente aplicados.

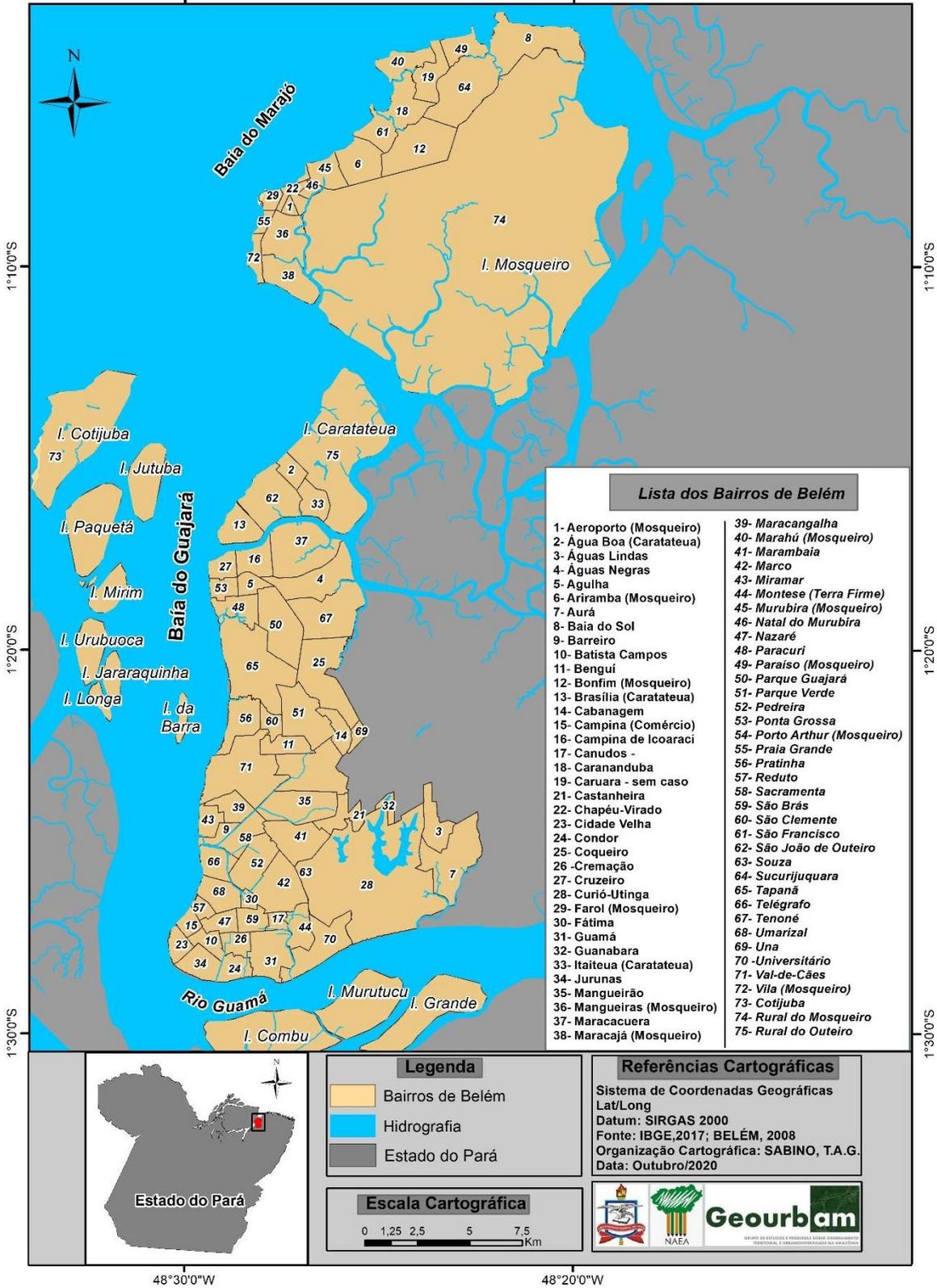
Toda essa modificação no espaço e nos *Lebenswelt* da população e a teoria crítica aplicada à tributação podem ser um elemento a mais que pode auxiliar na propositura de possibilidades aos desafios dos tempos. Por meio desse aporte teórico, então, podemos averiguar com algum grau de certeza que o sistema tributário é uma ferramenta poderosa para quem sabe operá-la. Tal qual o planejamento, o sistema tributário não é um “mal a ser combatido” *per se*. Obviamente, tal qual o espaço ou o planejamento, ele não é neutro. É dotado de carga política.

Harvey (2018) entende que, de um modo geral, o sistema tributário é projetado e operado de modo a favorecer os interesses das elites econômicas e perpetuar as desigualdades socioespaciais. Ao falarmos de elites em Belém, em especial no que se refere à questão espacial, não podemos deixar de lado as elites imobiliárias que se caracterizam não apenas por concentrar a propriedade urbana, para com ela poder especular ao longo do tempo, como também tendem a representar a trajetória derradeira de famílias da elite regional que, em algum momento, foram frações

hegemônicas no bloco do poder que orientava as ações do estado no espaço regional e urbano (Ventura Neto, 2022). Por meio disso, detêm controle político das instituições responsáveis por definir as políticas de planejamento urbano e tributária no espaço municipal e metropolitano de Belém.

Esse controle dos meandros da produção do sistema tributário e de planejamento urbano permite que essas elites utilizem essas ferramentas para privilegiar setores mais bem estruturados da sociedade, permitindo o acúmulo desproporcional de riqueza e poder (Harvey, 2020). Espacialmente falando, temos um acúmulo de serviços e infraestrutura em Belém em determinados bairros mais centrais que são vistos como mais valorizados do ponto de vista do capital, conforme podemos localizá-los no Mapa 4.

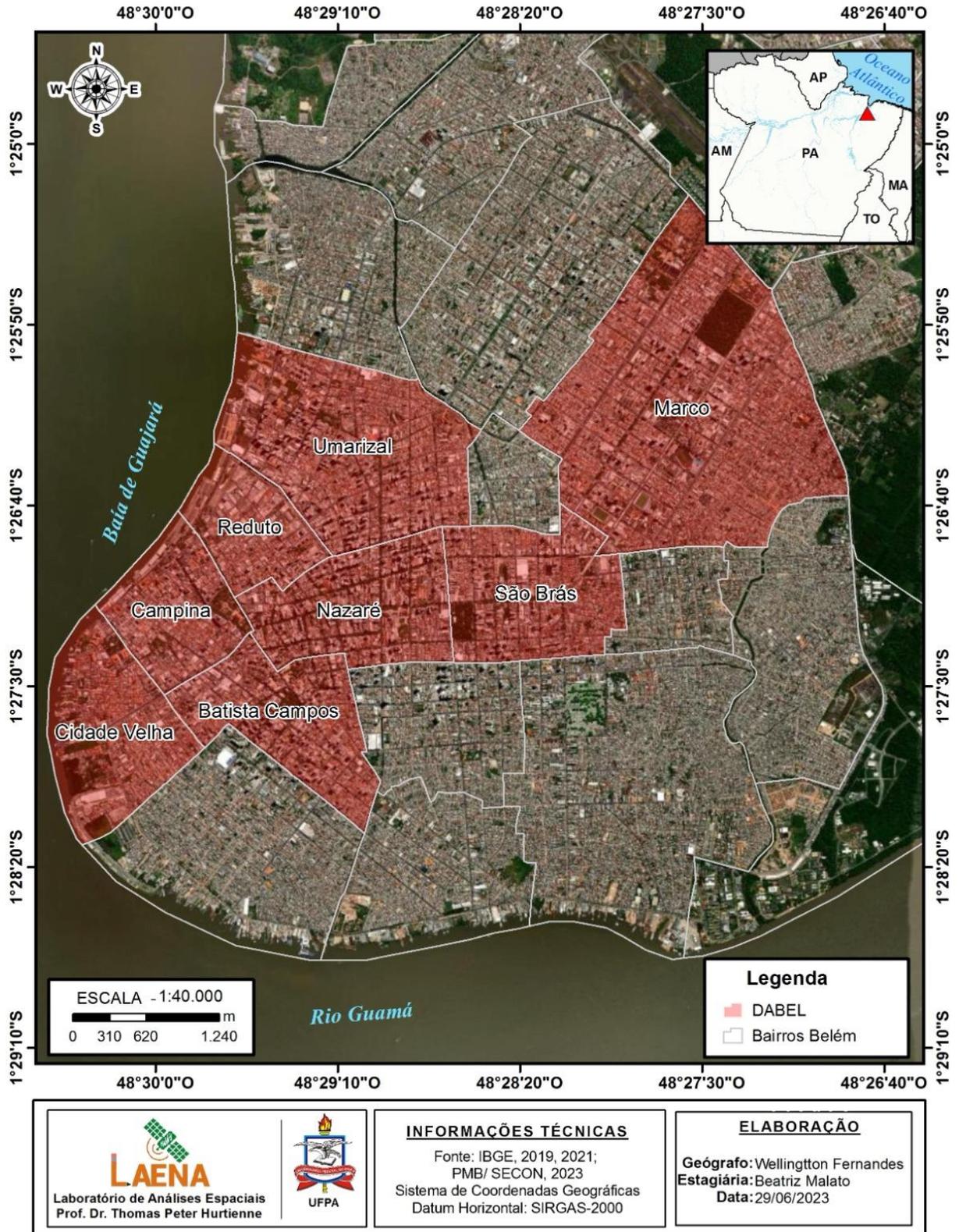
Mapa 4 – Bairros de Belém-PA (Brasil)



Em sua grande parte, estes bairros concentram-se no chamado Distrito Administrativo de Belém (DABEL), (Mapa 5) que é composto pelos bairros da Batista Campos, Campina, Cidade Velha, Nazaré, Reduto, São Brás, Umarizal e Marco (CODEM, 2023). Neles, bairros compostos em grande parte por classe média, temos a maior parte de espaços públicos e privados, como praças, parques, bosques, clubes, bares, teatros e museus (Gusmão, 2013).

Comparativamente, temos o também muito populoso Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA) (Mapa 6), que contempla os bairros de Canudos, Condor, Cremação, Guamá, Jurunas e Montese (Terra Firme) (CODEM, 2023). Nesse, temos, ao contrário, bairros com menor poder aquisitivo, com diversas áreas de ocupação espontânea. Além disso, nessa localidade temos uma presença marcadamente menor em relação a serviços e infraestrutura, ainda que concentre alguns órgãos públicos, como o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte). Contudo, alguns setores desses bairros têm sofrido valorização imobiliária e aumento de capital fixo, com a construção de edifícios de alto padrão, especialmente nas áreas mais próximas do DABEL.

Mapa 5 – Distrito Administrativo de Belém



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais Prof. Dr. Thomas Hurtienne (LAENA/NAEA/UFGA), 2023.

Mapa 6 – Distrito Administrativo do Guamá



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais Prof. Dr. Thomas Hurtienne (LAENA/NAEA/UFPA), 2023.

Ou seja, especialmente, verificamos essa assimetria em relação à presença do capital fixo. Existem áreas que são beneficiadas com os recursos públicos oriundos de impostos que, por questão de ética republicana, deveriam ser divididos de maneira mais adequada às necessidades sociais e não em prol de aumentar o valor de áreas já valorizadas.

Além disso, o sistema tributário pode contribuir para a perpetuação das desigualdades socioespaciais. Por exemplo, políticas fiscais que incentivam a especulação imobiliária e a gentrificação de áreas urbanas podem resultar na expulsão de comunidades de baixa renda e na exclusão socioespacial. É o que Harvey (2018) chama de acumulação por espoliação<sup>24</sup>. A tributação sobre a propriedade imobiliária muitas vezes não é aplicada de forma progressiva, o que significa que os proprietários de imóveis de maior valor enfrentam uma carga tributária relativamente menor em comparação com suas propriedades de alto valor, enquanto aqueles com propriedades de menor valor precisam abrir mão de uma proporção maior de sua renda.

Dessa forma, a teoria crítica de Harvey (2011) aplicada à tributação destaca a necessidade de questionar e desafiar o *status quo* do sistema tributário, buscando alternativas que promovam uma tributação progressiva e redistributiva. Isso envolve repensar as políticas fiscais para garantir que as elites contribuam de maneira justa e proporcional, enquanto se alivia o peso sobre os mais vulneráveis.

Por fim, é fundamental considerar o impacto espacial das políticas tributárias, uma vez que ela possui capacidade de, em tese, reduzir desigualdades socioespaciais e promover a justiça fiscal. Para isso, alguns pilares não podem ser derrubados, como a necessidade de uma tributação progressiva, incentivo positivo de práticas econômicas mais sustentáveis e combate à concentração excessiva de poder e riqueza.

Ou seja, é necessário repensar o sistema tributário existente, buscando uma tributação mais justa e equitativa como parte de uma abordagem mais ampla para lidar com as desigualdades econômicas dos tempos contemporâneos, em especial em realidades tão particulares e desiguais, como Belém. Ou seja, a tributação

---

<sup>24</sup>Em Belém vemos isso acontecer em diversas situações, quando ocorre a valorização imobiliária de determinado espaço por meio de investimentos de capital fixo e, após isso, a população que anteriormente residia no local não possui mais condições de se manter por lá. Um exemplo desse processo é o que aconteceu com o projeto Portal da Amazônia, que implementou infraestrutura na Estrada Nova, na orla do bairro do Jurunas (Fonseca; Cichovski, 2010).

progressiva e redistributiva pode desempenhar um papel fundamental na busca por uma sociedade mais igualitária, bem como na mitigação de disparidades socioeconômicas.

Portanto, é necessário repensar a lógica do sistema tributário existente, principalmente buscando uma tributação mais justa e adequada às realidades contemporâneas tão diversas e particulares quanto desiguais, como a das metrópoles da Amazônia brasileira. Assim, a tributação progressiva e redistributiva tem potencialidade de desempenhar um papel importante na construção de uma sociedade mais justa e na mitigação de divergências socioeconômicas. Essa perspectiva vai além das visões economicistas tradicionais de desenvolvimento, que, muitas vezes, baseiam-se no enfoque capitalista ocidental e na modernização da sociedade. Por isso, é importante reconhecer que existem outras concepções de desenvolvimento que valorizam aspectos sociais e a liberdade individual.

Usualmente, discussões acerca do desenvolvimento tratam de questões mais voltadas ao economicismo, etnocentrismo e conservadorismo (Souza, 2011). No mundo pós-Segunda Guerra Mundial, muitos consideram o desenvolvimento como a modernização da sociedade, no sentido capitalista ocidental. No entanto, é um erro grosseiro pensar que existem apenas visões economicistas acerca do desenvolvimento. Muitos estudiosos trabalham com concepções diversas e, dentre os liberais (no sentido dado pelo contexto norte-americano, ou seja, contrário ao conservadorismo que a palavra pode levar a pensar em uma primeira acepção), um dos que prezam pela visão social e também pelo valor da liberdade é Sen (2010).

Conforme a sua visão, o desenvolvimento não pode ser restrito a índices como o Produto Interno Bruto (PIB), o aumento de rendas pessoais, a industrialização, o avanço tecnológico ou, mesmo, a modernização social (Sen, 2010). O caminho para o desenvolvimento deveria ser visto como um processo de expansão das liberdades para que as pessoas possam desfrutar. Para tanto, é dever da sociedade remover as principais fontes de privação de liberdade, quais sejam, a pobreza e a tirania, a carência de serviços públicos e a intolerância ou a interferência excessiva de Estados opressores (Sen, 2010).

Desse modo, seria a liberdade o principal fim do desenvolvimento. A linha de pensamento esforça-se para levar a razão econômica ao limite humanitário. É essencial mobilizar o povo a desenvolver suas capacidades como agentes ativos no desenvolvimento econômico, conduzindo as pessoas a um Estado que garanta

oportunidades substantivas e necessárias – com o acesso a bens, serviços e materiais – para se ter uma vida digna.

A liberdade é o critério avaliativo para se efetivar mudanças positivas com fins de desenvolvimento. Esse processo desenvolvimentista funciona no âmago de instituições sociais variadas, relacionadas com operação de mercado, administrações, legislaturas e partidos políticos. Ademais, instituições não governamentais, Poder Judiciário, mídia e comunidade em geral (Sen, 2010), tudo isso contribui para o desenvolvimento por meio dos efeitos benéficos sobre o aumento e a sustentação de liberdades individuais.

Seria por meio da interação entre essas instituições que se elevariam as capacidades individuais, dando mais possibilidades de igualdade que, por exemplo, a igualdade em Rawls (2002)<sup>25</sup>. Além disso, busca-se a formação de valores da emergência, da evolução e da ética social (Sen, 2010).

É importante ter autores liberais que pensam no desenvolvimento para além do caráter meramente econômico. Entretanto, de acordo com Harvey (2016, p. 194), “o problema é que a visão de Sen, por mais atraente que seja, no fim é outra versão da utopia da economia política liberal”. A liberdade seria não um fim, mas um meio para se autodisciplinar, garantindo concordâncias entre diversos setores e instituições e buscando-se um objetivo comum, seja pelas classes exploradas, seja pelos capitalistas.

Para Harvey (2016, p. 194), “Sen retrata um mundo livre de contradições”, não reconhecendo a força opressora e os antagonismos das lutas de classes, da relação dialética entre liberdade e dominação, do risco que pessoas privadas têm de se apropriar das instituições (podendo desviar as funções), a contradição entre o valor de uso e o valor de troca, além da tensão entre a propriedade privada e o Estado. Dessa forma, consideramos um avanço significativo a contribuição de Sen, mas

---

<sup>25</sup>Rawls (2002) trabalha com a ideia contratual desenvolvida por teóricos da ciência política, especialmente, Hobbes, Locke e Kant. Nesse aspecto, Rawls elabora uma situação hipotética, um estado de natureza muito abstrato, o qual denominou de posição original. Nesse estado, há um encontro de vontades de seres racionais em uma situação de plena igualdade, sem conhecimento prévio de suas características. Tem-se aqui a cobertura do conhecimento pelo “véu de ignorância”. A teoria de Rawls busca estabelecer uma concepção de justiça para a estrutura básica da sociedade em condições de igualdade plena. Essa concepção é formada por meio de um contrato social (acordo original), que cria vínculos obrigatórios entre essas partes e torna cogente a concepção de justiça para as instituições dessa sociedade (pois o objeto dessa justiça são as estruturas básicas da sociedade), sem que haja vinculação com nenhuma ideia abrangente de bem.

entendemos que, para os fins autonomistas buscados, a sua concepção fica aquém do esperado.

Ainda falando sobre a liberdade, é comum a associação do sistema capitalista a esse valor. Friedman (1985) chegou ao extremo de argumentar que a liberdade e a democracia só seriam possíveis no sistema capitalista. Para a presente obra, que aborda uma visão autonomista, é relevante demonstrar a interpretação de que o regime capitalista não é, umbilicalmente, ligado à liberdade e à democracia.

Parte-se da lógica de que o capitalismo prejudica a realização de valores de democracia e liberdade e, mesmo que haja um entendimento inegável quanto à promoção desses valores pelo sistema, sua total realização é impossível na vigência do modo de produção em questão.

Wright (2019) apresenta argumentos que corroboram com essa premissa. Inicialmente, os limites entre a esfera pública e a esfera privada, da forma como se constituem no capitalismo, excluem significativa parcela da população da capacidade de tomar decisões cruciais e de participarem do controle democrático.

Mesmo no que se entende por uma esfera privada, como a implantação ou a retirada de uma empresa, as mudanças nesse setor refletem-se em toda a comunidade. As pessoas afetadas por essas decisões são excluídas de qualquer controle, o que significa uma violação dos valores democráticos apregoados pelo livre mercado.

Além disso, o controle privado sobre investimentos grandes cria uma constante pressão sobre as autoridades públicas para que modifiquem as regras e tornem-nas favoráveis aos interesses da classe capitalista (Wright, 2019). A ameaça de retirada de investimentos e de desindustrialização é assente na discussão sobre políticas públicas. “O fato de que os interesses de uma classe de cidadãos tenham prioridade sobre os demais é uma violação dos valores democráticos” (Wright, 2019, p. 52).

Outro ponto a se considerar: os mais ricos têm muito mais acesso ao poder político do que a maior parcela da população. Essa participação se dá não apenas pela candidatura a um cargo eletivo, posto que ela pode acontecer por contribuições em campanhas eleitorais, *lobbys* para financiamentos públicos, redes sociais (inclusive, com divulgação de notícias falsas) e suborno direto.

Finalmente, as desigualdades na riqueza, uma característica essencial do capitalismo, criam desigualdades na liberdade real (Wright, 2019). Trata-se da capacidade de dizer “não”. Uma pessoa rica pode decidir se trabalhará ou não, se

utilizará sistema de transporte público ou veículo particular. Ao passo que um pobre não pode rejeitar com facilidade oportunidades de emprego ou valer-se de meio privado de locomoção. Disso, constata-se que “a pobreza em meio à abundância não apenas nega igual acesso às condições de uma vida plena; ela também nega o acesso a recursos necessários para a autodeterminação” (Wright, 2019, p. 53).

A visão de desenvolvimento buscada, nesse sentido, não pode se contentar com a expansão das liberdades individuais sem considerar as limitações impostas pelo capitalismo. Outros aspectos devem ser buscados, ampliando-se o escopo de atuação e, para isso, é vital levar em consideração aspectos socioambientais. Os problemas sociais ou ambientais suavizam o primado da ideologia modernizadora, sem muitos questionamentos radicais (Souza, 2011).

Em uma tentativa de superar esse caráter fechado das teorias mais tradicionais do desenvolvimento, Souza (2013) apresenta a teoria do desenvolvimento sócio-espacial fundamentada no conceito de autonomia. Nessa perspectiva, concordamos com Souza (2011), que defende uma teoria do desenvolvimento aberta. Ou seja:

[...] o desenvolvimento é entendido como uma mudança social positiva. O conteúdo dessa mudança, todavia, é tido como não devendo ser definido *a priori*, à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas. Desenvolvimento é mudança, decerto: uma mudança para melhor. Um “desenvolvimento” que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal (Souza, 2011, p. 60).

Em virtude disso, um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial é conquistado, em uma apertada síntese, quando se constata (a) melhoria na qualidade de vida e (b) aumento da justiça social. Essa mudança social positiva deve, necessariamente, contemplar, além das relações sociais, a espacialidade (Souza, 2011), dado que o espaço não é neutro (Lefebvre, 2016).

Para essa teoria, o entendimento acerca do desenvolvimento sócio-espacial relaciona-se, acima de tudo, com o enfrentamento da heteronomia. Alicerçado no pensamento de Castoriadis (1982), o seu princípio filosófico primordial é o da autonomia. Essa teoria é uma ferramenta para explorar as possibilidades de pensar os vínculos entre o espaço geográfico e as relações sociais, adotando-se uma perspectiva de mudança para melhor, sem incorrer nos vícios das teorias do desenvolvimento ancoradas na ideologia capitalista (Souza, 2013), tanto que:

[...] para começar, proponho assumirmos o termo “desenvolvimento” simplesmente como um cômodo substituto da fórmula transformação social para melhor, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social. Saliento de antemão que estou presumindo ser aquele termo passível e ser redefinido em moldes não etnocêntricos, não teleológicos e não economicistas. Com isso abre-se a seguinte perspectiva diante dos nossos olhos: enquanto houver heteronomia, [...] fará sentido almejar uma mudança para melhor na sociedade, rumo a mais autonomia (Souza, 2013, p. 264).

Qualidade de vida possui uma compreensão complexa, uma vez que é variável conforme a cultura, a época e o *Lebenswelt*, mas existem fatores gerais que podem favorecer ou sabotar a possibilidade de uma boa qualidade de vida. A injustiça social, por seu turno, refere-se a desigualdades entre indivíduos e grupos que possam ser considerados ilegítimos ou moralmente questionados (Souza, 2013).

Classificam-se como injustiça social assimetrias e disparidades na distribuição de riqueza material, na chance de participar de processos decisórios ou no reconhecimento da dignidade e do valor humano (Souza, 2013). Portanto, trata-se de uma busca por igualdade de oportunidades.

Os conceitos de justiça social e boa qualidade de vida podem ser interligados ou independentes. É possível que se aumente a qualidade de vida sem o aumento da justiça social ou o contrário. O relevante para essa noção de desenvolvimento é a adequação entre as duas categorias (Souza, 2013).

Por se tratar de uma teoria aberta, as definições não se limitam a moldes etnocêntricos, teleológicos ou economicistas. Todavia, enquanto houver heteronomia e injustiças sociais, faz sentido almejar mais autonomia. A autonomia divide-se em duas faces: a) autonomia individual, a capacidade individual de decidir com conhecimento de causa; e b) autonomia coletiva, a autoinstituição lúcida da sociedade, na qual o fundamento legal não é metafísico (ou fundado no interesse do capital), mas, sim, da vontade consciente das mulheres e dos homens, além da existência de instituições que garantam o igual acesso nas decisões de assuntos coletivos (Castoriadis, 1982).

O pensamento autonomista castoriadiano foi edificado no bojo de uma poderosa reflexão crítica tanto sobre o capitalismo e os limites da “democracia” representativa quanto sobre a pseudoalternativa do “socialismo” burocrático, visto como autoritário e, mesmo, tributário do imaginário capitalista em alguns aspectos essenciais (Souza, 2013, p. 267).

Entendemos existir coerência entre o pensamento autonomista e a proposta utópica de Lefebvre (2001) do direito à cidade. Aceitando as críticas, não se pode descartar o pensamento e as contribuições do autor apenas pelo fato de ele focar em uma realidade diversa. Lefebvre (2001), tal qual Nietzsche (2002), escreve não de uma forma de lógica “a + b”, mas através de aforismos e *insights* ou, por “janelas”, usando a metáfora de Harvey (2004). Nesse sentido, sua concepção de direito à cidade é um pensamento de vanguarda e ainda atual, dada a sua relevância na explicação do modo de produção urbano, uma vez que:

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (Lefebvre, 2001, p. 14).

A proposta do direito à cidade é revolucionária e coerente com uma teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial, anticapitalista, pois:

[...] reivindicar o direito à cidade equivale, de fato, a reivindicar um direito a algo que não mais existe (se é que, de fato, alguma vez existiu). Além do mais, o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem lhe vai conferir significado (Harvey, 2014b, p. 19).

O modelo de desenvolvimento capitalista, com sua necessidade de acumulação infinita do capital, ceifou a cidade tradicional e traz, no seu âmago, sérias consequências sociais, ambientais e políticas. Deve-se reconstruir e imaginar um novo tipo de cidade, mas isso não ocorrerá sem um movimento anticapitalista robusto, com transformação da vida urbana no cotidiano (Harvey, 2014b).

Entretanto, a luta não se dá apenas no âmbito político e em um horizonte trêmulo através da revolução de um único sujeito histórico. Lefebvre (2016) reconhece que o direito à cidade, em sua amplitude utópica, pode e deve ser incluído em imperativos, planos, projetos e programas institucionalmente dirigidos.

Enquanto se espera pelo melhor, pode-se supor que os custos sociais da negação ao direito à cidade (e de alguns outros), admitindo-se que se possa contabilizá-los, serão muito mais elevados que os de sua realização. Estimar a proclamação de um direito à cidade mais “realista” que seu abandono não é um paradoxo (Lefebvre, 2016, p. 36).

O presente trabalho relaciona aspectos tributários aplicados ao planejamento urbano, visando ao desenvolvimento sócio-espacial. O entendimento dos mecanismos tributários é imperativo para promover reformas “realistas”, ou mesmo, que se cumpram instrumentos já postos no direito, mas que não são cumpridos.

Além disso, é constante o risco de cooptação e acomodação em pequenas vitórias (Souza, 2006). Para tanto, é necessário lembrar que:

*[...] to Lefebvre's socio-political arguments, another line of argument needs to be added, that is, legal arguments leading to a critique of the legal order not only from external socio-political or humanitarian values, but also from within the legal order<sup>26</sup> (Fernandes, 2007, p. 208).*

A discussão sobre a tributação e as políticas é antiga, isso porque as funções dos impostos estão intrinsecamente ligadas às suas conotações políticas. Em razão de sua relevância, impactou eventos históricos, especialmente nos movimentos políticos iluministas, como a Revolução Francesa e, nos Estados Unidos, a *Boston Tea Party* (Fernandes, 2005).

Nesse sentido, as revoluções burguesas levaram à consolidação do neoliberalismo na Europa, gerando um crescimento da desigualdade, em progressão geométrica. Esse cenário de contradições não passou incólume a críticas, sendo que a mais notável e impactante foi a teoria marxista, que não se preocupou apenas em denunciar as contradições do capitalismo, como muitos teóricos do século XVIII, mas também se debruçou a transformar a realidade social, prevendo o iminente fim do capitalismo, com o fim da pré-história da humanidade e o surgimento da verdadeira história, que teria por base o comunismo (Marx; Engels, 2003).

Nesse intrincado contexto, temos a obra de Wagner (1889), que busca um “denominador-comum” entre as duas visões de mundo, que eram mais marcantes na época, mas que possuem reflexos significativos até os dias atuais. Ao estudar os impostos, o autor entendeu que, para se equalizar as relações sociais, não se podia renunciar à função fiscal dos impostos, de extrema importância para a manutenção do aparelhamento do Estado, para ele, no entanto, dever-se-ia acrescentar a função

---

<sup>26</sup>Tradução livre: “aos argumentos sociopolíticos de Lefebvre, outra linha de argumento precisa ser adicionada, ou seja, argumentos jurídicos que levem à crítica da ordem jurídica não apenas a partir de valores sociopolíticos ou humanitários externos, mas também uma crítica interna da ordem jurídica”.

confirmadora (*Gestaltungsfunktion*). Essas funções relacionam-se com finalidades sociopolíticas e distributivas (Wagner, 1889).

O autor defendeu a função político-social (*sozialpolitische Gestaltung*) e a de indução (*Lekung*) na tributação como um dos requisitos para o exercício legítimo do poder de tributar. Sua contribuição é revolucionária para o seu período histórico, pondo em pé de igualdade as finalidades arrecadatórias e as finalidades sociais e políticas na relação jurídico-tributária. É importante notar que, para o autor, as funções fora da fiscalidade não são, simplesmente, finalidades laterais ou secundárias (*Nebenzweck*).

A própria definição de imposto implica em finalidades além das arrecadatórias. Por esse entendimento, as duas funções, arrecadatórias e político-sociais, são finalidades principais (*Hauptzweck*), sem preponderância de uma sobre a outra. Nessa concepção, o imposto deve atuar interferindo e regulando a distribuição da renda e do patrimônio da população (Wagner, 1889).

Essa dupla função dos impostos é uma forma de ultrapassar as lições do individualismo econômico, baseado nos pensamentos de Smith (1981). Nesse sentido, atribuiu-se ao direito tributário a função de regular o bem-estar social e financiar reformas sociais. A grande inovação foi atribuir aos impostos essa função fora da fiscal-arrecadatória, atribuindo um forte caráter político e social na incidência tributária, transformando, radicalmente, as discussões sobre políticas públicas tributárias e fiscais.

Conforme essas premissas, iniciaram-se as discussões acerca do que, posteriormente, denominou-se extrafiscalidade e fiscalidade. Como o sistema tributário atual possui forte influência das premissas eurocêntricas, faz-se necessário continuar o entendimento conforme esse ponto de vista inicial. No mundo posterior à Primeira Guerra Mundial, percebeu-se a fragilidade de políticas não intervencionistas.

Merecem destaque as soluções apresentadas por Keynes (1996), que aprofundou as discussões contrárias ao liberalismo econômico. Ele defendeu a intervenção da atividade estatal na economia por meio da atividade tributária para a busca do que denominou de pleno emprego e distribuição de riquezas. Desse modo, as políticas fiscais ganharam um novo direcionamento, sendo denominada de políticas fiscais anticíclicas, ou seja, direcionadas à superação de dificuldades, buscando o desenvolvimento econômico e social (Mankiw, 2017).

Essa tendência não ficou limitada à Europa e aos Estados Unidos. Nos anos 1930, a economia brasileira também sentia os efeitos da crise internacional muito por causa da quebra da bolsa de Nova York. Esse período fez com que o governo se aparelhasse para o controle da economia, principalmente em setores considerados estratégicos, como o cafeeiro e o de bens e serviços. Sob tal aspecto, foram introduzidos sistemas de controle direto, com a finalidade de evitar que o desequilíbrio mundial chegasse de maneira mais forte. Também, foi possível antecipar mecanismos destinados a orientar a utilização de recursos, evitando que se tivessem pontos mais vulneráveis e gerasse desequilíbrio na economia (Furtado, 2007).

Desse modo, sob esse contexto, a extrafiscalidade (função extrafiscal do tributo) ganha relevância pelos elaboradores de políticas público-fiscais. O entendimento é de que o tributo não pode ser considerado neutro, seja em um Estado de bem-estar social, seja liberal, ou mesmo, socialista, pois reflete a implantação de um ideal que influencia o desenvolvimento das relações no interior da estrutura estatal e fora dela. É correto afirmar que as ideias de Keynes (1996), levando-se em consideração os primórdios do tema em Wagner (1889), apresentam uma preocupação dos estudos financeiros quanto à extrafiscalidade.

Esse pensamento é integralmente aplicável à lógica do planejamento urbano, dado que é um campo do saber que agrega os mais diferentes profissionais, com caráter notadamente interdisciplinar. Em relação aos desafios do planejamento urbano (e da gestão), é preciso superar a questão de quem possui legitimidade para atuar nele. Em especial no Brasil, o planejamento é tratado como uma questão exclusivamente de Estado, com documentos formais como planos diretores, tidos como as “regras do jogo” sobre o uso e a ocupação do solo (Souza, 2011).

Grande parte dos países da América Latina teve mudanças nos seus modelos econômicos e padrões de desenvolvimento, seguindo a tendência macroeconômica de matriz neoliberal, definida pela globalização. Nesse cenário, quase sempre as forças públicas, que comandam os processos de tomada das decisões, concentram seus esforços em políticas de estabilização em curto prazo, com mudanças estruturais cujo foco está na reconversão produtiva, na competitividade e na integração no ambiente internacional, o que resultou na tendência do enfraquecimento do Estado.

Esse modelo heterônomo limita a participação popular a instâncias de poder, com o binômio democracia representativa em conjunto com o capitalismo (Souza, 2010).

Em contrapartida, o planejamento urbano, apoiado na extrafiscalidade, pode servir como ferramenta para a promoção do desenvolvimento sócio-espacial. Em relação ao desenvolvimento, a dimensão espacial é relevante, uma vez que os direitos inerentes ao conceito surgem da relação do território com as instituições sociais e políticas que mediatizam as lógicas das diferentes distribuições espaciais e produção de riquezas, além da repartição dos seus benefícios.

Um exemplo significativo ocorre na Alemanha, país no qual a utilização da extrafiscalidade, para fins de sustentabilidade, apresentou grandes vitórias, sobretudo, na chamada reforma tributária verde. Com essa política pública, majoraram-se os impostos dos combustíveis para transporte e aquecimento e para a utilização de energia elétrica.

Além disso, reduziram-se impostos para setores considerados estratégicos, como transportes públicos, extração florestal e indústrias de geração de energia (em especial, a solar). Uma das cidades que mais obteve reflexos, na sustentabilidade como meio, foi Hamburgo, viabilizado pela aplicabilidade dos instrumentos postos pela municipalidade (Speck *et al.*, 2011).

Nessa cidade hanseática, os benefícios em relação à estética, mobilidade urbana e utilização de energias alternativas foram significativos, mas isso não se deu de forma imediata e sem abalos. Antes de poder realizar tais avanços, que, repita-se, são importantes, houve uma melhoria na qualidade de vida da população, possibilitando pensar e discutir seus modos de vida e adequá-los a uma visão sobre o desenvolvimento urbano.

Não somos ingênuos ao ponto de achar que se poderia, simplesmente, aplicar o modelo posto em uma realidade drasticamente diferente. Para tanto, entendemos as evidentes diferenças e as possíveis inaplicabilidades desse modelo na Amazônia brasileira, especialmente em uma proposta autonomista, pois:

[...] diversamente de projetos político-sociais de corte autoritário, o projeto de autonomia não pode ser “importado”, muito menos imposto, e, em nome da coerência, terá de ser, em qualquer lugar e em qualquer tempo, adaptado e “reinventado” por cada coletividade concreta sem perder de vista sua própria cultura e história (Souza, 2006, p. 392).

Na periferia da capital do Estado do Pará, a situação é muito mais precária que a de qualquer parte da Alemanha. Em Belém, os moradores precisam se preocupar com questões que deveriam ter sido superadas há décadas, como o saneamento

básico. Apenas pela força desse argumento temos mecanismos suficientes para inviabilizar uma reforma tributária no Brasil, maiormente, nas cidades da Amazônia, aos moldes do que foi feito na Europa (Tupiassu, 2006).

Devido a isso, é válida a crítica. Não podemos nos limitar à aplicação simples e acrítica de uma ciência social reflexiva, ou seja, a aplicação imperfeita das ideias produzidas nos centros intelectuais euro-americanos a realidades distintas (Souza, 2010).

O objetivo de uma pesquisa com abertura interdisciplinar é a valorização de conhecimentos de diversas pesquisas com ênfase naquelas feitas sobre as realidades a serem estudadas. Além disso, deve-se também buscar a valorização de conhecimentos e saberes das comunidades afetadas diretamente pelos danos ambientais (ribeirinhos, trabalhadores informais ou de baixa qualificação, pobres, em geral, negros ou pardos etc.), o que pode levar a alternativas inovadoras e oriundas de fora do ambiente acadêmico.

Nesse sentido, essa concepção interdisciplinar e democrática de planejamento urbano contrasta com o pensamento corriqueiro da academia (Souza, 2006). A sua originalidade não está no plano dos instrumentos individualmente tomados, mas no nível da concepção geral, que deriva do ideário da Reforma Urbana (RU), o que dá ao uso desses instrumentos um significado especial.

Desse modo, os conhecimentos dos movimentos dos trabalhadores sem teto, dos movimentos populares e sociais de bairros e pesquisadores da área urbana podem ajudar na formação de consensos, em uma perspectiva habermasiana (Habermas, 2014a), sobre o que se entende como o ideal de uma verdadeira reforma urbana.

De maneira objetiva, Souza (2011, p. 158) coloca:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares), como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também muito enfatizados.

Percebe-se que esse ideário não se trata de simples intervenções urbanísticas, que se preocupam mais com a funcionalidade, a estética e a manutenção do patrimônio urbano do que com valores como justiça social ou democracia. De maneira

contrária, o ideário possui o seu cerne no compromisso da disseminação da participação popular no planejamento urbano e na redução das desigualdades sociais. Com esses avanços, positivaram-se essas premissas na CRFB (Brasil, 1988), mesmo que de forma reduzida e não tão progressista quanto os ideais acima expostos, conforme se pode observar no art. 182 (Brasil, 1988).

Mesmo com a presença desse aparato legislativo, as principais cidades brasileiras (Belém inclusa) confirmam fatos que:

[...] apesar do gigantesco esforço por ordenamento territorial e construção de “cidades para todos”, o capital imobiliário tem ampliado seu histórico controle sobre a política urbana, pois, fortalecido econômica e politicamente graças aos novos investimentos públicos, ignora o Estatuto da Cidade e os milhares de Planos Diretores elaborados Brasil afora: simultaneamente, a política de conciliação com o Estado, levou ao atrelamento ou desmantelamento de centenas de organizações populares locais, impotentes ou seduzidas perante o poder de cooptação estatal (Burnett, 2011, p. 21).

Desse modo, a farsa do urbanismo reformista (Burnett, 2011) é um ponto que merece profunda reflexão. Em nome do atendimento a bandeiras da reforma urbana, legitima-se a periferização urbana. A tentativa de institucionalizar um direito à cidade reformista tem se mostrado uma estratégia eficiente ao capital.

A proposta de reforma urbana, como construção social de movimentos populares por melhores condições de vida nas cidades brasileiras, foi reiniciada durante os últimos anos da ditadura militar. Desde então, já se somam mais de vinte anos de lutas e chega-se à atualidade com significativas conquistas institucionais, mas poucos resultados efetivos (Burnett, 2011).

Nesse contexto heterônimo, pensar em soluções institucionais não parece o mais adequado. É preciso aumentar a autonomia individual e coletiva com intuito de se alcançar o direito à cidade e, no limite, o direito ao planeta (Silva, 2019). A autonomia só será alcançada quando as pessoas puderem ter conhecimento de causa para tomar as decisões mais acertadas, ou mesmo elevar a *accountability* da administração pública.

Entendendo-se que a aplicação de normas e institutos depende de muito mais fatores que a mera disposição jurídico-constitucional, ainda assim, indaga-se: como instrumentos tributários podem auxiliar no planejamento urbano baseado em desenvolvimento sócio-espacial?

Para responder a essa pergunta, é necessário entender a função dos tributos na distribuição do valor na forma dinheiro. No movimento de circulação e reprodução do capital, uma porção do mais-valor é apropriada pelo Estado na forma de tributos (Harvey, 2018). A aplicação desses tributos (distribuição de mais-valias urbanas) depende da formação da esfera pública.

O que se vê é a reprodução do capital capitaneado por uma esfera pública heterônoma. Uma proposta autonomista voltada para o direito à cidade pode utilizar esse valor em políticas públicas. Além disso, em uma leitura constitucional no tratamento das políticas públicas urbanas, existem possibilidades legais e institucionais para a atuação e a cooperação entre os entes federativos no desenvolvimento dessa política.

Merece destaque, para os fins do presente trabalho, a atuação do município na política urbana brasileira. A competência municipal é de legislar assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que é cabível. Outro argumento da preponderância da esfera municipal é a sua competência constitucional (Brasil, 1988) de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento pela via do plano diretor, além do controle do uso do solo, parcelamento e ocupações do espaço urbano. É do município a tarefa de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes.

Conforme Souza (2010), essa regulamentação levou à transferência de responsabilidades para os planos diretores municipais e teve como consequência um esvaziamento da reforma urbana em nível nacional. A concentração de forças na elaboração de planos diretores progressistas, acompanhado de debates abstratos, como o do que se entende por função social em cada município, além da exclusão da participação popular pela Carta Magna na elaboração dessas leis, levou essas questões a um nível de legalismo exacerbado.

Conforme o art. 182, §4º da Constituição Federal (Brasil, 1988), é facultado ao poder público municipal, por meio de lei específica para área incluída no plano diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento. Caso o particular não atenda à exigência do poder público, o dispositivo legal prevê providências a serem adotadas e, dentre elas, temos o IPTUPT.

A lei federal que regula o imposto extrafiscal é o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), a qual prevê como consequência para o descumprimento

das condições e prazos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, a aplicação do IPTU progressivo no tempo pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Uma lei municipal específica determinará a alíquota do IPTU aplicável a cada ano, mas é necessária certa atenção à norma. A alíquota não pode exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior e deve-se respeitar a alíquota máxima de 15%, conforme o art. 7º, §1º do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Por fim, para evitar a frustração de objetivos constitucionais por benefícios fiscais, o §3º do artigo (Brasil, 2001) em questão veda que se concedam isenções e anistias relativas ao IPTU progressivo no tempo. Além disso, caso não haja o pagamento do IPTU progressivo no tempo, pode-se adotar medidas mais drásticas, como a desapropriação do imóvel (Carrazza, 2004).

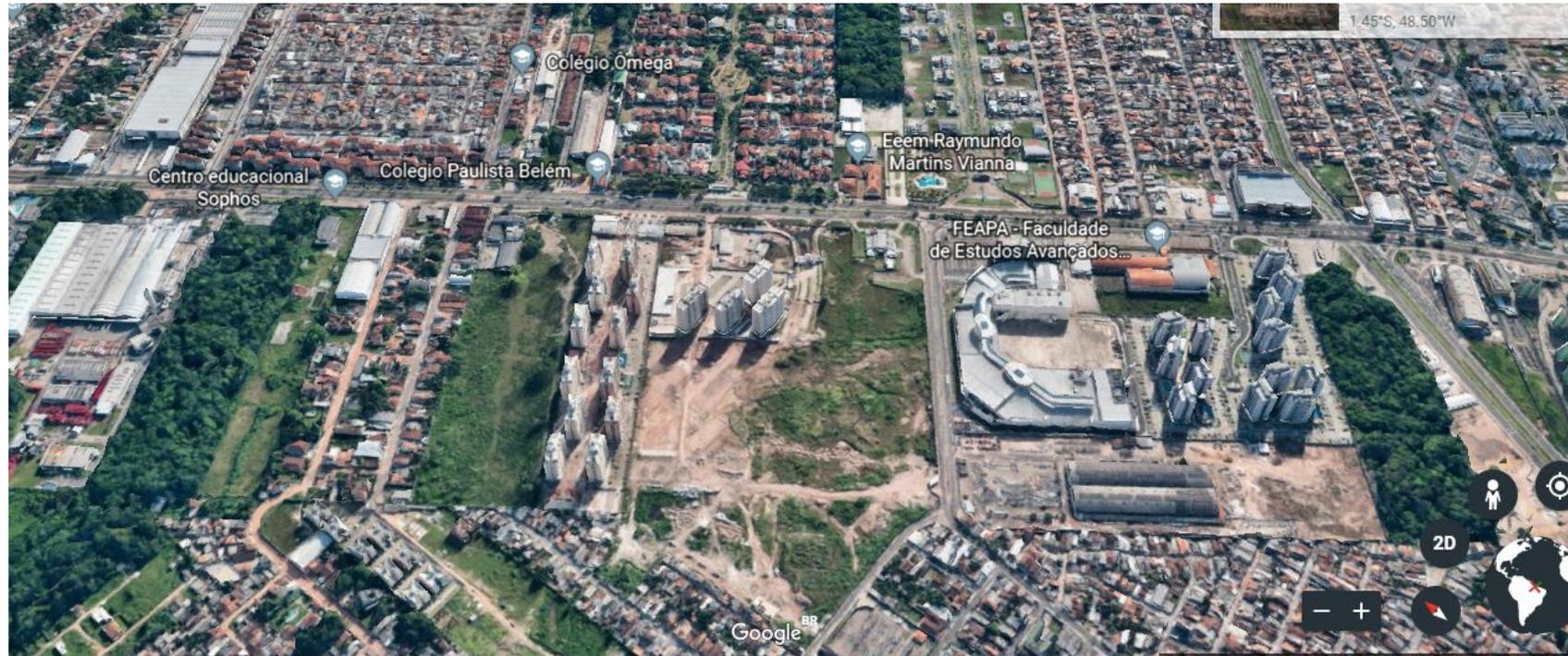
Então, o IPTU terá alíquotas diferentes de acordo com o uso do imóvel para assegurar o cumprimento da função social da propriedade; razão pela qual a função social é um termo que deve ser definido nos planos diretores de cada município. No caso do plano diretor de Belém, essa função é assim delimitada em seu art. 3º:

Art. 3º São princípios fundamentais para a execução da política urbana do Município de Belém:

I - função social da cidade, que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao emprego, trabalho e renda, à assistência social, bem como aos espaços públicos e ao patrimônio ambiental e cultural do Município (Belém, 2008a, cap. I, art. 3, inc. I).

No caso de Belém, existe um *slogan* do que seria a função social da cidade. A definição é ampla, abrangendo habitação, patrimônio público e ambiental. Como *slogan*, é vago e sem aplicabilidade prática. Trata-se de definição ampla e sem características de norma jurídica para a sua aplicabilidade no *Lebenswelt*. Em outros incisos do texto legal, também são utilizadas expressões como “sustentabilidade”, “gestão democrática” e “participação”; conteúdo esse que, entretanto, teve a sua definição relegada a normas específicas, que nunca foram editadas. Essa não edição de normas relacionadas ao IPTUPT tem levado a sérias distorções em vários setores da cidade, com áreas dotadas de boa infraestrutura, porém, com vazios imobiliários, o que torna o espaço propício à especulação imobiliária. Um exemplo disso pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 – Vazios urbanos no bairro do Parque Verde (Belém-PA)



Fonte: adaptado pelo autor a partir do *Google Earth*, 2020.

Trata-se da chamada “Nova Belém”, no bairro do Parque Verde, onde podemos notar uma mudança no seu perfil, com construções recentes de *shoppings centers*, restaurantes, faculdades e edifícios. Ao redor das construções, pode-se perceber grandes áreas de vazios urbanos, sem função social. A observação da imagem de satélite mostra, claramente, a não observância de parâmetros mínimos do que se poderia entender como função social da propriedade. Grande parte da área em torno de um *shopping center*, localizado na área de expansão de Belém, no bairro do Parque Verde, está simplesmente abandonada, sem moradores. É impressionante a percepção de Harvey (2011) ao discernir que a “realização de novas geografias urbanas implica, de forma inevitável, o deslocamento e a despossessão. É o reflexo feito da absorção de capital por meio da reabilitação urbana” (Harvey, 2011, p. 146).

Como fora relegado ao município o poder de determinar o que se entende por função social, a luta nas vias institucionais é válida. Afinal de contas, “diante de governos, às vezes, vale a força dos argumentos, ou, no mínimo, o argumento da força (respaldo popular); contra o Estado, é melhor se socorrer com subterfúgios, com tergiversações estudadas, com ardis calculados” (Souza, 2006, p. 456).

Sem que movimentos sociais pressionem o Estado, teses jurídicas brilhantes, explanadas nas leis, correm o risco de se tornarem letras mortas, tal qual ocorre com a regulamentação do IPTUPT. Assim, Souza (2006) alude que, sem desconsiderar por completo – *a priori* e sem distinção – canais e instâncias estatais e partidos, “é o princípio da primazia política e da autonomia dos movimentos sociais como vetores de emancipação, portanto, que se vê reforçado” (Souza, 2006, p. 456).

As diligências devem ser constantes. Acomodar-se com conquistas já alcançadas pode, em longo prazo, ser uma estratégia fadada ao fracasso. A luta por um direito à cidade não se dá com a mera institucionalização de normas e instrumentos. A revolução se dá constantemente. Mesmo pequenas reformas devem ser de grande validade, mas o risco de cooptação do *Lebenswelt* pelo sistema capitalista se dá a todo momento.

Afirma-se isso com base no “permanente risco de cooptação estrutural por parte das instituições heterônomas. Por ‘cooptação estrutural’ entende-se, aqui, uma cooptação não deliberada, mas sim difusa” (Souza, 2006, p. 455), um

convertimento que se origina da influência exercida por instituições heterônomas. Experiências com elevação de participação popular (autonomia), que sejam contrárias às heteronomias instituídas, possuem grande risco de insucesso.

Não será dentro do Estado, ou do direito positivado, que teremos todas as soluções necessárias para se alcançar uma sociedade mais justa. As lutas autonomistas de movimentos populares são feitas por diversas vias, apesar do Estado (quando se criam mecanismos econômicos alternativos), contra o Estado (afronta à propriedade privada) ou com o Estado.

Na atuação com o Estado, é possível valer-se de conquistas institucionais, embora aqui exista uma cilada que pode ser fatal. Ao se acomodar as conquistas alcançadas, teremos o risco do paradoxo das consolidações, posto que:

[...] quanto mais arrojada for a experiência e mais eloquente a sua afronta ao *status quo*, maior será a reação negativa que despertará em um entorno político e cultural hostil, e maior haverá de ser a tentação, para muitos de seus adeptos, de contentar-se com aquilo que se logrou conquistar nos primeiros anos e para defender com unhas e dentes (ou fundamentalisticamente) o que existe, tal como existe (Souza, 2006, p. 456).

Pensando em larga escala, a luta autonomista não deve ser buscada, inicialmente, sob a tutela do Estado, ou de outras instituições de poder. Na verdade, o princípio autônomo nos leva a buscar soluções independentemente do Estado e apesar do Estado (podendo também ser contra o Estado). De todo modo, “canais participativos e iniciativas estatais de ‘cogestão’ podem ser bons, desde que consistentes, mas seus limites e o risco de ‘cooptação estrutural’ não podem ser subestimados” (Souza, 2006, p. 462).

Ao reconhecer as potenciais dificuldades e obstáculos na busca pelo desenvolvimento sócio-espacial, o presente estudo se dedica a investigar a complexa relação com o Estado como uma via complementar para promover maior autonomia e melhor qualidade de vida. Nesse contexto, foram explorados instrumentos jurídico-tributários que entendemos serem passíveis de desempenhar um papel crucial na promoção do desenvolvimento sócio-espacial. A análise abrange aspectos legais e fiscais que possam ser utilizados como ferramentas para impulsionar a transformação social e a melhoria das condições de vida da população. Compreender a interseção entre o direito, a tributação e

o desenvolvimento urbano é fundamental para explorar abordagens inovadoras que visam superar as limitações e desafios enfrentados na construção de espaços urbanos mais inclusivos.

No contexto específico de Belém, a análise das possibilidades de atuação do Estado e dos instrumentos jurídico-tributários é relevante. Isso porque a cidade enfrenta desafios socioeconômicos e espaciais significativos, como desigualdades socioespaciais, infraestrutura inadequada e problemas sanitários e ambientais. Nesse sentido, compreender como a relação com o Estado e o uso de instrumentos tributários podem contribuir para o desenvolvimento sócio-espacial de Belém é importante. Por meio de políticas públicas efetivas e de uma gestão urbana participativa, é possível buscar soluções que promovam a autonomia, a melhoria da qualidade de vida e a redução das disparidades socioespaciais na cidade. O estudo dos aspectos jurídico-tributários, em conjunto com uma compreensão aprofundada dos desafios e potenciais de Belém, proporciona subsídios para identificar oportunidades e estratégias de intervenção que possam impulsionar a transformação urbana e a construção de uma cidade mais justa, sustentável e inclusiva para todos os seus habitantes.

Em síntese, a compreensão da relação entre o planejamento urbano, a tributação e o desenvolvimento socioespacial revela a importância de abordagens críticas e reflexivas na busca por cidades mais justas. A análise dos desafios e potenciais das cidades, como Belém, permite identificar as contradições presentes no atual modelo de desenvolvimento, destacando a necessidade de superar a heteronomia e promover uma esfera pública ampla e participativa. Ao reconhecer as possibilidades de atuação do Estado e dos instrumentos jurídico-tributários, abre-se caminho para a implementação de políticas públicas efetivas que visem à autonomia, à qualidade de vida e ao desenvolvimento socioespacial. É por meio desse diálogo entre teoria e prática, considerando a complexidade das realidades urbanas, que se fortalece o caminho para a construção do direito à cidade, de modo que os cidadãos sejam protagonistas na definição dos rumos urbanos.

### **2.3 A tributação imobiliária como instrumento de captura de rendas extraordinárias e de promoção da justiça sócio-espacial**

As teorias apoiadas no pensamento marxiano, apesar de diversas e serem antagônicas em certos aspectos, são, verdadeiramente, imprescindíveis para um estudo que se baseie em aspectos da teoria crítica. Nesse sentido, trata-se de uma fonte profícua de conhecimentos que podem ser buscados, conforme procuraremos fazer aqui.

No que se refere às contradições no espaço urbano, elas não se resolverão com uma compreensão obtusa da noção de mundo, ou seja, de maneira separada da percepção de que ocorrem algumas condições-chave no desenvolver da sociedade capitalista, como as condições de luta de classes e a exploração no âmago do processo produtivo.

Por isso, é que o espaço urbano produzido se relaciona diretamente com o modo de produção, de maneira que, buscando explicação desse intrincado processo existente no mundo fático, muitos são os aportes teóricos possíveis. Dentre todos, o que será adotado pela presente pesquisa é o da teoria da renda (Harvey, 2013), a qual entendemos ser coerente e metodologicamente mais apropriada para o propósito deste trabalho.

A compreensão da teoria da renda é imperiosa para o desenvolvimento desta pesquisa, dado que é através dela que se estudará como a tributação pode redistribuir parte do valor agregado no movimento do capital. Entretanto, antes de nos debruçarmos sobre a teoria da renda *per se*, alguns conceitos preliminares devem estar claros. O entendimento da teoria em questão só se dará, satisfatoriamente, com alguns conhecimentos básicos da teoria marxista e a sua posterior aplicação à teoria da renda.

Assim, faz-se mister revelar, neste momento, que utilizaremos as conceituações e construções teóricas da clássica teoria da renda, oriundas dos estudos de Ricardo (2018), apropriada por Marx (2017b) e aplicada conforme as suas reflexões acerca do capital. O estudo inicial era baseado na realidade da renda da terra rural. Alguns estudiosos tentaram aplicar essa compreensão na realidade urbana, tal como, por exemplo, a abordagem utilizada por Harvey (2013).

Em virtude disso, requer-se o reconhecimento da importância do caráter monopolista da propriedade privada, em especial, no que diz respeito à sua forma jurídica viabilizada pelo Estado, que garante significado universal na sociedade burguesa, advogando conforme os interesses das classes dos

expropriadores. Outrossim, é preciso discutir os conceitos fundamentais da lei do valor como lei geral de acumulação capitalista, bem como, ademais, compreender a forma com que o capital subordina a renda da terra em conformidade com seus interesses.

### 2.3.1 O ciclo produtivo do capital e o modelo brasileiro de tributação

O ciclo produtivo do sistema capitalista é complexo e, para melhor apreendê-lo, alguns termos basilares devem estar evidentes. Todavia, a análise não será feita linearmente, pois, como adverte Harvey (2004), ela se dá de maneira mais eficiente se feita por “janelas”. Em outros termos, trabalhar-se-á com diversos conceitos como ponto de partida, sendo que todos eles se relacionam dialeticamente entre si e, a depender do ângulo escolhido, podem-se notar algumas camadas da complexa teoria.

Nesse sentido, adotando-se, para fins didáticos, a ordem proposta em *O Capital* (Marx, 2017a), a base da compreensão da teoria marxiana encontra-se na noção de apropriação da natureza pelos seres humanos para a satisfação de suas necessidades e vontades. Em uma relação de mercado, os valores de produção e de mercadoria<sup>27</sup>, assim com os atos de produção e consumo, são separados no momento da troca (Harvey, 2004).

Na sociedade capitalista, todas as mercadorias têm um valor de uso e um valor de troca. As duas concepções são importantes e contraditórias na vigência do capitalismo. O valor de uso de determinado bem corresponde à capacidade de a coisa satisfazer, direta ou indiretamente, desejos e necessidades humanas.

Esses valores são diversos, diferentemente do valor de troca, que, de forma tendencial, é uniforme e qualitativamente idêntico (Harvey, 2004). Desse modo, “um valor de uso ou bem só possui valor porque nele está objetivado ou materializado trabalho humano abstrato” (Marx, 2017a, p. 116).

Para aclarar o conceito, imaginemos os valores de troca e de uso de uma casa. No seu valor de uso, podemos considerar que ela fornece moradia, um

---

<sup>27</sup>Quando aqui se utiliza a expressão “mercadoria”, refere-se à concepção marxiana de um *status* diferenciado, ou seja, um valor de uso que, em algum momento, é trocado por outro valor de uso ou é oferecido em troca de outro valor de uso (Marx, 2017a). Em outros termos, ocorre quando determinada coisa é posta para compra e venda no mercado.

espaço para reprodução social, espaço de privacidade e segurança e demonstra um *status* de morar em um bairro nobre. Poderíamos também listar um sem-número de atividades (lícitas e ilícitas) passíveis de terem o seu valor de uso concretizado na casa.

Os desejos humanos são variados, de modo que o consumo e a importância dada ao valor de uso são subjetivos. Contudo, se existir, ao menos, um desejo a ser satisfeito por algum bem, teremos o valor de uso. Nesse sentido, é importante frisar que nem todo o valor de uso é realizado a partir de trabalho humano, visto que:

[...] a utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso. Mas essa utilidade não flutua no ar. Condiçãoada pelas propriedades do corpo da mercadoria [*Warenkörper*], ela não existe sem esse corpo. Por isso, o próprio corpo da mercadoria, como ferro, trigo, diamante etc., é um valor de uso ou um bem. Esse seu caráter não depende do fato de a apropriação de suas qualidades úteis custar muito ou pouco trabalho aos homens (Marx, 2017a, p. 114)

Recorrendo a um exemplo de um valor de uso não produzido por homens e mulheres, temos uma determinada porção de terra que produz valor de uso diverso (base para plantação, construção de moradia, área recreativa etc.). Cohen (2013, p. 478) explica que “[o] valor de uso daquilo que os seres humanos produzem não provém totalmente, ademais, do trabalho que o produz, em parte porque toda produção atua sobre um material ao qual transforma, transporta ou extrai”. Essa teorização, todavia, desconsidera o espaço socialmente produzido, que, também, é localização produzida pelo trabalho humano, direta ou indiretamente presente naquela porção de terra.

A argila formada pela decomposição do mineral feldspato, que é base para a produção de tijolos, contribui para o valor de uso do imóvel, todavia, não é produzida pelas pessoas. Em outras palavras, apenas parte do valor de uso – em alguns casos, nenhuma – dá-se pelo trabalho humano.

Por outro lado, o valor de troca é utilizável quando precisamos comprar, vender, alugar ou arrendar a casa para outrem utilizá-la. Nesse momento, precisamos de dinheiro para que a relação contratual se efetive. Conforme Harvey (2016, p. 23):

[...] o valor de troca é determinado pelos custos básicos de produção da casa (trabalho e matéria-prima), mas nesse caso são segregados dois outros valores: a margem de lucro do construtor, que disponibiliza o capital inicial necessário e paga os juros de qualquer empréstimo envolvido; e o custo de aquisição, aluguel ou arrendamento da terra. O valor de troca é estabelecido pelos custos reais de produção mais lucro, juros sobre empréstimos e aluguel capitalizado (preço da terra). O objetivo do produtor é obter o valor de troca, não o valor de uso.

O valor de troca é uma propriedade dos valores de uso, que são mercadorias. Em virtude disso, trata-se da capacidade de um bem ser trocado por quantidades de outra mercadoria e de uma magnitude, em certos aspectos, relativa. A título de exemplo, o valor de troca de um apartamento em zona urbana pode corresponder a uma determinada quantidade de dinheiro ou três carros populares, ou uma fazenda de gado em zona rural.

O valor de troca aparece inicialmente como a relação quantitativa, a proporção na qual valores de uso de um tipo são trocados por valores de uso de outro tipo, uma relação que se altera constantemente no tempo e no espaço. Por isso, o valor de troca parece algo acidental e puramente relativo, um valor de troca intrínseco, imanente à mercadoria (*valeur intrinsèque*); portanto, uma *contradictio in adjecto* [contradição nos próprios termos] (Marx, 2017a, p. 114).

Entendidos os conceitos dos valores de uso e de troca, existe um terceiro termo que deve ser aclarado: o valor *per se*. Considera-se a teoria do valor implícita nos processos de produção e troca de mercadorias, mostrando-se, de maneira mais palpável, quando se busca o que há em comum entre os valores de uso e de troca. O atributo que todas as mercadorias têm em comum é o fato de serem construtos do trabalho humano (Harvey, 2013).

O trabalho, que se divide em concreto (que envolve a transformação material da natureza, criando valor de uso) e abstrato (que, no processo produtivo, cria valor, ou seja, é o tempo de trabalho socialmente necessário para fabricar/incorporar mercadorias), é o grande responsável pelo acréscimo de valor nas mercadorias (Marx, 2017a).

A invocação da necessidade social deve nos alertar. Ela contém as sementes da crítica da economia política de Marx, assim como para a dissecação do capitalismo. O que Marx finalmente vai nos mostrar, em um discurso impregnado de profunda preocupação em marcar os limites entre liberdade e necessidade do capitalismo, é que o trabalho humano abstrato é uma destilação, finalmente, realizada em relações de produção muito específicas, de uma variedade aparentemente infinita de atividades de trabalho concretas. Vamos descobrir que o

trabalho abstrato só pode se tornar medida do valor ao passo que um tipo específico de trabalho humano – o trabalho assalariado – se torna geral (Harvey, 2013, p. 60).

A teoria do valor, assim, ultrapassa o problema da simples precificação das mercadorias. A referida teoria reflete e incorpora conceitos às relações sociais essenciais que estão no cerne do modo de produção capitalista. Isto é, o valor, sob esse prisma, é uma relação social e, para que esse valor continue a sê-lo, deve ser criado no âmago da produção e concretizado por meio da troca e do consumo. Diferentemente do valor de troca, que é relativo entre os diferentes mercados – mas tende a ser precificado de maneira equânime em um mesmo mercado –, o valor é uma magnitude absoluta.

Na própria relação de troca das mercadorias, seu valor de troca apareceu-nos como algo completamente independente de seus valores de uso. No entanto, abstraindo-se agora o valor de uso dos produtos do trabalho, obteremos seu valor como ele foi definido anteriormente. O elemento comum, que se apresenta na relação de troca ou valor de troca das mercadorias, é, portanto, seu valor (Marx, 2017a, p. 116).

Uma observação se faz necessária. Esse trabalho humano abstrato é contado a partir da média na produção de trabalhadores com perícia ao ofício. Isso é relevante, pois, conforme orienta Marx (2017a), contando apenas o tempo de produção, os bens produzidos por um trabalhador menos experiente, que trabalhe com desídia ou sem os meios necessários para uma produção otimizada, teriam um valor mais elevado do que um feito por um perito, que faria a mercadoria em menos tempo e com maior qualidade.

Isso seria incoerente e desacoplado da realidade. Então, para que se possa falar desse trabalho humano abstrato, tornando-o passível de alguma objetividade para os fins científicos, entende-se que ele se referiria ao trabalho médio considerando uma linha de produção.

Explicitados os conceitos utilizados na descrição do modo de produção, o aporte teórico, ou “janela”, que entendemos adequado à compreensão do ciclo produtivo e destrutivo do capital ocorre pelo estudo do capital em seu ciclo produtivo de valores.

De acordo com Marx (2017a), o capital deve ser compreendido como um processo e não um objeto. Desse modo, manifesta-se, materialmente, como a

transformação do dinheiro em mercadorias e retorna ao dinheiro, acrescentando-se o lucro (Marx, 2017a). Essa afirmação é marcada pela fórmula:

$$D - M - (D + \Delta D) \quad (1)$$

Na fórmula esquemática proposta por Marx (2017a), “D” equivale ao dinheiro e “M” é a mercadoria que, após circular, retorna como “D” acrescido do valor “ $\Delta D$ ”.

De maneira mais clara, o capitalista se apropria de uma quantidade de dinheiro (D). Após isso, transforma esse dinheiro em uma mercadoria (M), como, por exemplo, uma casa. Após a venda desse imóvel no mercado, o capitalista obtém o lucro (D +  $\Delta D$ ). Dessa forma, observa-se a percepção de que o capital é um processo de expansão constante do valor. Essa expansão do valor é denominada mais-valor (*Mehrwert*) (Marx, 2017a).

Entretanto, esse mais-valor não surge ao acaso. As relações capitalistas baseiam-se em desigualdades, dado que os capitalistas terminam com mais dinheiro (valores) no fim do processo, se comparado com o que se tinha no começo do mesmo processo. E para que as relações comerciais sejam consideradas justas, elas se baseiam no princípio da equivalência, ou seja, em regra, permuta-se a mercadoria pelo seu valor de troca, mas isso ainda não responde a questão de como surge o lucro ( $\Delta D$ ).

Abordaremos o tema de maneira menos abstrata. Ao comprar o imóvel no mercado, paga-se o seu valor de troca, que deve corresponder ao valor do dinheiro. É uma situação em que o vendedor imobiliário se satisfaz por ter vendido a sua mercadoria, assim como o comprador, porque adquiriu a casa de que precisava. Tomando como base o princípio da equivalência, se os dois saíram satisfeitos, como é possível haver lucro nessa troca comercial?

A resposta está em outra variável. Quando o capitalista vai ao mercado, precisa também de dois tipos de mercadorias: força de trabalho e meios de produção. Com isso, consideramos uma sociedade em que já exista o trabalho assalariado e haja disponibilidade dessa força de trabalho.

Em relação aos meios de produção, eles assumem formas variadas, podendo ser matérias-primas retiradas da natureza; peças de automóvel; *chips* de computador; maquinário e energia para fazê-los funcionar e, principalmente,

estrutura física no entorno (pavimentação das ruas e estradas, sistema de esgoto, disponibilidade de energia elétrica) (Harvey, 2018).

Matematicamente, fica deste modo:

$$\begin{aligned} V &= D + \Delta D \\ D &= C + V \\ V &= C + V + \Delta D \end{aligned} \tag{2}$$

Nessa demonstração, o valor total equivale ao somatório das despesas com os meios de produção (C), sendo acrescentado o valor da força de trabalho e o mais-valor ( $\Delta D$ ). Então, percebemos que a produção necessita de: um sistema de crédito e existência de um mercado de trabalho disposto a vender a sua mão de obra em troca de um salário; e uma tecnologia industrial suficientemente apta a aumentar o mais-valor (industrialização).

Em relação ao espaço, o capitalismo não se limitaria apenas à produção de mercadorias, mas também implica a produção e reorganização do espaço de acordo com as suas necessidades. Para que ocorra a acumulação do capital, é necessário que haja expansão territorial, apropriação de recursos naturais e a transformação do espaço para atender às demandas da valorização do capital (Marx, 2017a).

Ocorre uma relação dialética entre o espaço e as relações sociais de produção. Não podemos dizer que o espaço é unicamente um recipiente passivo das atividades econômicas. Classicamente, entende-se que ele é moldado e estruturado pelas relações de classe e pelo modo de produção capitalista (Marx, 2017a). As contradições e desigualdades sociais presentes no capitalismo também se refletem e se manifestam no espaço, como no caso da segregação urbana, na exclusão territorial e na exploração dos recursos naturais.

Falar da produção do espaço é se mostrar um passo adiante de pensamentos como o de Kant (1983) (um dado *a priori*), pois o espaço é desenvolvido a partir de uma atividade social (Lefebvre, 2016). Além disso, a crescente produção “do” espaço (e não se limitando à produção “no” espaço) é de fundamental importância para o próprio desenvolvimento do capitalismo (Souza, 2013).

O modo de produção capitalista não depende apenas da classe capitalista, uma vez que, na verdade, a sobrevivência do sistema depende de outras variáveis. Nesse sentido, Lefebvre (2013) encontrou o resultado da equação ao dizer que ele sobrevive mediante a produção do espaço, enquanto Harvey (2018) entende que essa resiliência do capitalismo se deu conforme a sua teoria da ordenação espaço-temporal para as contradições internas.

O sistema tende a gerar crises de acumulação de capital. Isso se dá, porque a ideia central do argumento está na tese marxiana da tendência capitalista crônica da queda da taxa de lucros, produzindo crises de sobreacumulação (Marx, 2017a). Existem muitos exemplos históricos, conquanto, o mais impactante foi o do final dos anos vinte e início dos anos trinta do século passado, quando a capacidade de produção estava extremamente elevada, mas não havia consumo o suficiente. O efeito foi a desvalorização e a destruição dos excedentes de capital e a precarização dos excedentes de força de trabalho (Harvey, 2014b).

A solução encontrada pelo capital foi a expansão geográfica e a reorganização espacial (Harvey, 2014b); expansão essa que envolve investimentos em infraestruturas físicas e sociais de longa duração (capital fixo). O capital, desse modo, migra para onde é possível continuar a produzir e reproduzir (tanto para si mesmo, quanto para o espaço criado) (Harvey, 2004).

Então, essa reorganização do capital acarreta investimentos de capital fixo em outras localidades, urbanizando-as da maneira que melhor se adequa à produção infinita do capital. O dinheiro-mercadoria, nessa perspectiva, é distribuído para alguns participantes que, por diversos motivos, podem reivindicar parcela desse valor.

Essa parte do valor destina-se a trabalhadores assalariados (via salário), além da distribuição entre facções do capital (absorvida por aluguéis de terrenos, direitos de propriedade etc.), parte em dízimos religiosos e parte em tributos (Harvey, 2018). O presente estudo será focado nesse último elemento.

O Estado, em Marx e Engels (2003), é invocado como agente e elemento ativo na garantia e continuidade da circulação do capital. É por meio do Estado que se tem a base legal e jurídica para que seja possível o governo no sistema capitalista. Além disso, exerce funções regulatórias quanto às políticas

trabalhistas, dinheiro, legislação financeira (Harvey, 2018) e do planejamento urbano.

Dessa maneira, o Estado exerce influência por meio de sua demanda efetiva, adquirindo mercadorias para o sustento da máquina administrativa (itens de limpeza, água, energia elétrica, rede de computadores), bem como opera atividades produtivas em alguns setores econômicos.

No caso da legislação brasileira, a CRFB (Brasil, 1988) delimitou as áreas que o Estado pode atuar:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular (Brasil, 1988, tít. VII, cap. I, art. 173).

Ou seja, apesar da legislação tratar de temas abertos e ambíguos (imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo), existe (ainda que de maneira pouco técnica) alguma delimitação acerca da atuação do Estado na economia. Outrossim, o art. 174 da CRFB (Brasil, 1988) trata das hipóteses em que o Estado pode atuar como regulador da atividade econômica.

O Estado brasileiro, então, influencia diretamente a formação do valor do solo urbano e da mais-valia urbana (Gaio, 2015). Semelhante à produção do mais-valor, o preço de um imóvel não é determinado apenas pelos seus atributos ínsitos do bem em si mesmo considerado (Sotto, 2016). Isso porque, o valor do bem é determinado, principalmente, pela sua inserção na realidade urbana, pela presença de capital fixo (Harvey, 2014b). Sobre essa questão, Smolka e Amborski (2000) explicam que:

embora certas ações realizadas diretamente por proprietários privados possam aumentar o valor da terra, essa situação tende a ser a exceção. A regra geral é que esses incrementos resultem de ações realizadas por outros que não o proprietário, e mais notadamente pelo setor público – como na autorização para o desenvolvimento de usos do solo e densidades específicas ou através de investimentos em infraestrutura, ou ainda por forças de mercado decorrentes do aumento geral da população urbana etc. Em qualquer desses casos, fica claro que os proprietários nada fizeram para aumentar os valores da terra, e que pode ser socialmente desejável capturar todo ou parte do incremento de valor para o setor público (Smolka; Amborski, 2000, p. 2).

A localização do imóvel, próximo a bens, serviços públicos e infraestrutura urbana, valoriza-o por intermédio da participação do poder público. Assim, a captura de mais-valias:

[...] se refere ao processo pelo qual o todo ou uma parte dos incrementos de valor da terra, atribuídos ao “esforço da comunidade”, são recuperados pelo setor público, seja pela sua conversão em receitas públicas através de impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais, ou mais diretamente em melhorias locais para o benefício da comunidade (Smolka; Amborski, 2000, p. 2).

O direito brasileiro possui instrumentos tributários capazes de recuperar partes dessa valorização, como a contribuição de melhoria, a desapropriação urbanística e a dedução das mais-valias nas desapropriações. Contudo, o que é potencialmente mais eficiente é a tributação imobiliária, em especial, o IPTU.

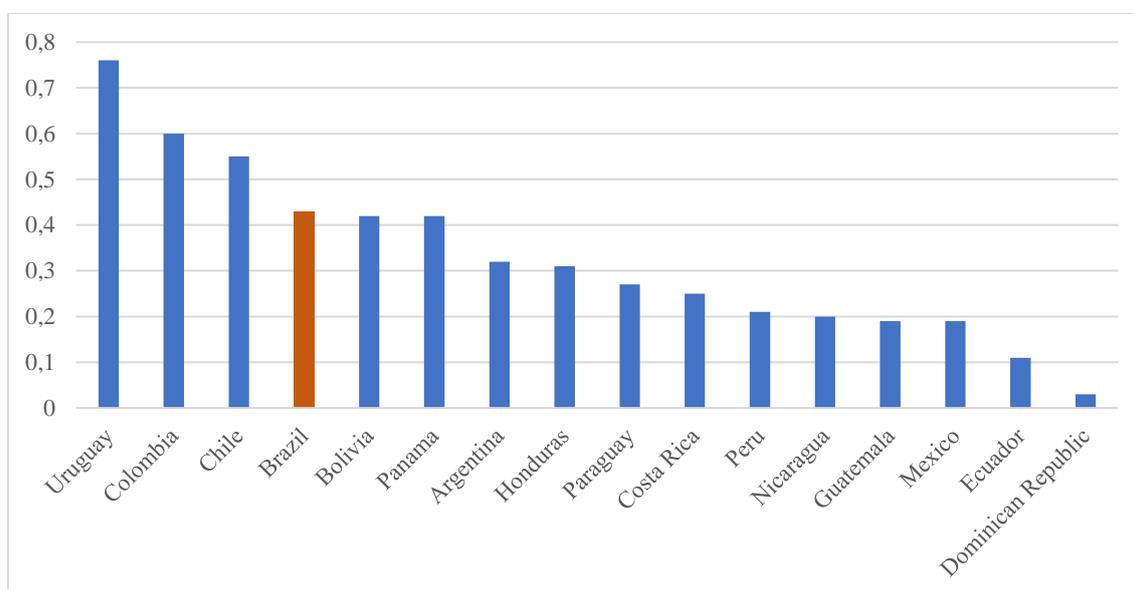
No modelo pátrio, instituíram-se dois impostos sobre a propriedade imobiliária. Nesse sentido, o IPTU incide sobre os imóveis localizados em áreas urbanas, enquanto o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) (de competência federal) incide sobre as demais.

Então, o imposto sobre a propriedade imobiliária é considerado um meio particularmente eficiente e apropriado para a tributação municipal. Todavia, a realidade da América Latina não segue essa tendência de arrecadar por meio da tributação imobiliária (Cesare, 2012). É lugar comum afirmar que “o imposto no Brasil é muito caro”, mas essa afirmativa apresenta uma maquiagem cruel da realidade. De fato, existe um valor elevado no que se cobra na tributação pelo Estado brasileiro, embora a cobrança se dê no consumo e não na renda ou na propriedade.

Em todos os países que instituíram o imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina, a arrecadação desses tributos é inferior a 1% do PIB, conforme se visualiza no Gráfico 2.

Comparativamente, ademais, podemos perceber que a arrecadação tributária na América Latina possui resultados diminutos em relação aos Estados Unidos, ao Japão e aos países da Europa.

Gráfico 2 – América Latina: desempenho da arrecadação de taxas de propriedade

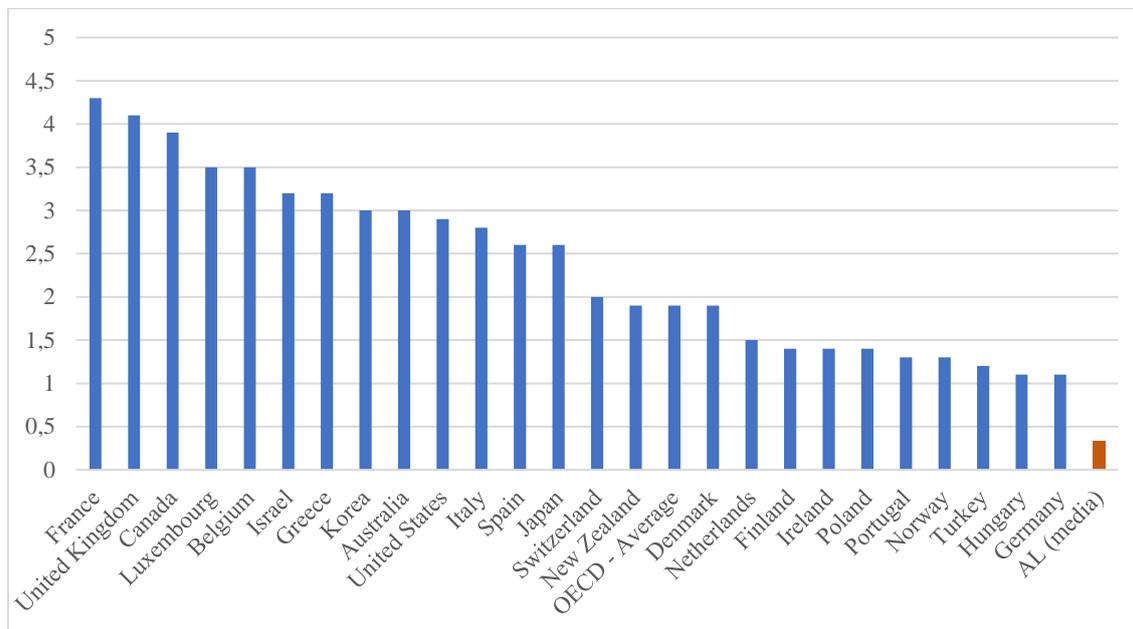


Fonte: Lincoln Institute (2019).

A informação dada acima se torna ainda mais relevante se olharmos os números da arrecadação em impostos sobre a propriedade em diferentes países ditos desenvolvidos, no ano de 2016. A pesquisa demonstra que os valores encontrados pelo país com a menor arrecadação, a Alemanha, são superiores a

1% do PIB, o que já o deixa proporcionalmente acima de todos os países da América Latina, conforme se observa no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Diferentes países: desempenho da arrecadação de imposto de propriedade



Fonte: OECD (2019).

Desse modo, a tributação imobiliária apresenta diversos desafios, sobretudo na região amazônica. Porquanto, ainda que as concentrações das desigualdades sociais sejam muito grandes em toda a América Latina, há, na Amazônia brasileira, uma discrepância muito maior se se comparar com o Centro-Sul do Brasil, ou com realidades com melhores índices de desenvolvimento. O IPTU de Belém, por exemplo, representa 0,24% do PIB municipal, abaixo da média brasileira, que é 0,43% (Lincoln Institute, 2019).

Para que se possa fazer a correta aplicação da tributação, é necessária uma avaliação imobiliária atualizada e com eficiência operacional, conhecimento técnico e capacidade administrativa (Cesare, 2012). Estimar um valor de mercado de propriedades para fins de avaliação fiscal envolve a definição de um preço mais provável que o proprietário alcançaria em um mercado aberto e concorrido. Esse mercado aberto é algo que não se pode observar na prática (Mankiw, 2017).

Independentemente disso, para que se possa valorar de maneira justa os imóveis e cumprir a sua função básica como imposto, qual seja, a arrecadação, alguns princípios fiscais básicos devem ser seguidos, como: equidade,

capacidade de pagamento, universalidade, legalidade, segurança jurídica, administração eficaz e transparência (Cesare, 2012). Como obstáculos à implementação, mormente em cidades localizadas na Amazônia brasileira, como Belém, temos: desigualdade de renda, habitações informais, diversidade na posse e ocupação da terra e falta de transparência do mercado.

Essas contingências nos levam a incertezas envolvidas no fazer e no refazer permanente da geografia do capitalismo, a qual esconde um poder fundamental singular em relação à geografia histórica do capitalismo e da evolução geral do poder de classe capitalista. Ora, a realização de novas geografias implica mudanças na terra e sobre ela.

Os proprietários de terra têm tudo a ganhar com as mudanças, uma vez que podem se beneficiar com o aumento dos valores dos terrenos, as rendas das terras crescentes e os recursos naturais que elas possuem. As rendas e os valores das propriedades crescentes dependem de investimento no lugar e também de investimentos que mudam as relações de espaço, de forma a agregar valor à terra (Harvey, 2011).

Apropriando-se do aporte teórico da teoria marxista do ciclo produtivo do capital, relacionando com a atuação estatal por meio da tributação, conforme a “janela” adotada, espera-se aclarar o conteúdo da teoria da renda, que será explicitada na próxima seção.

### 2.3.2 Teoria da renda aplicada à realidade urbana e a tributação imobiliária como instrumento de captura de rendas extraordinárias

Conforme tratado alhures, os objetos possuem valores de uso, ou seja, a utilidade de um determinado bem e valor de troca, o poder de compra e troca por outros bens. Nesse sentido, as coisas que possuem o maior valor de uso, em muitos casos, têm um valor de troca irrisório, ao passo que as que têm maior valor de troca detêm um pequeno ou nenhum valor de uso (Ricardo, 2018).

Levando em consideração apenas os clássicos, a terra não teria valor, pois seria um bem natural não reprodutível além de constituir-se como o local em que ocorre o processo de produção (Marx, 2017c). Ainda que a terra seja trabalho materializado, no sistema capitalista é passível que ela se torne mercadoria. Considerando que a terra não possui valor, de onde provém a renda

dela? Marx (2017c) informa que a renda da terra seria produto do processo de mais-valia social.

Quando o capital aumenta a sua capacidade produtiva, cria condições para aumentar a extração de trabalho não pago, possibilitando também que o proprietário se aproprie de parte da mais-valia social distribuída.

De acordo com a premissa apresentada de que a terra não possui valor, como mercadoria, mas de uso e de troca, em seu estado virgem, é a origem de toda a riqueza, sendo o objeto do trabalho humano, condição de produção e repositório de infindáveis possibilidades de valor de uso. Devido às suas características intrínsecas, trata-se de um bem monopolizável e alienável, podendo ser arrendado ou vendido como qualquer mercadoria. Além disso, não é um bem reproduzível, dado que a quantidade total de terra na superfície terrestre é limitada.

Contudo, teóricos influenciados por Lefebvre (2001) avançaram no estudo e, considerando-se o ambiente citadino, a terra teria, sim, valor, uma vez que os investimentos de capital fixo – tal qual infraestrutura e presença de serviços – são feitos diretamente na terra<sup>28</sup>. Com isso, seria possível entender como a terra urbana poderia proporcionar renda, bem como ser base para diversas formas de controle social sobre a organização social e do desenvolvimento do capitalismo (Harvey, 2013). Assim, a terra é também o lugar e o espaço que proporciona a base de operações do sistema (Marx, 2017a), ou seja, o espaço é elemento essencial em toda a produção e atividade humana.

Entretanto, é imprescindível ter-se em tela a conceituação mais técnica de renda, em virtude de se tratar de uma investigação científica, porque as leis que movimentam a renda são muito diferentes daquelas que movimentam os lucros e, amiúde, operam de maneira contraditória.

Com isso, entende-se que as relações de distribuição de renda podem ocupar papéis de coordenação estratégica no modo de produção capitalista, no

---

<sup>28</sup>Sem desconsiderar a relevância do entendimento dos clássicos, Marx (2010, 2017b) preocupou-se, demasiadamente, com a questão da renda agrária da terra e não chegou a discutir com profundidade esse tema em relação ao ambiente urbano. O autor entendia que a receita da terra depende da relação com a fertilidade do solo e também deriva da sua localização. Adotando uma visão dialética, percebe-se que a renda da terra se estabelece pela luta entre arrendatário e proprietário fundiário (Marx, 2017a). A renda se calcula considerando o preço que se paga pelo uso da terra, o valor mercantil tratado é o mais alto que o arrendatário está disposto a pagar nas atuais circunstâncias do terreno e do solo. O preço da terra mais prolífica regula o preço da mercadoria para todas as terras da vizinhança.

que concerne à circulação do capital, que rende juros e não produz valor diretamente, mas ajuda a coordenar a produção do valor excedente (Harvey, 2013).

De acordo com Ricardo (2018), só se pode falar em renda da terra quando houver a variável escassez, ou seja:

[...] na colonização de um país bem dotado de terras ricas e férteis, das quais apenas uma pequena parte necessita ser cultivada para o sustento da população, e que pode ser cultivada com o capital de que essa população dispõe, não haverá renda: ninguém pagará pelo uso da terra, enquanto ainda houver uma grande extensão não ocupada e, portanto, ao alcance de quem deseja cultivá-la. Segundo os princípios da oferta e da demanda, nenhuma renda seria paga por essa terra, pela razão, já conhecida, de que nada se dá em troca do uso do ar e da água, ou de quaisquer outros bens naturais existentes em quantidade ilimitada (Ricardo, 2018, p. 61).

Seguindo essa linha de raciocínio, o preço corrente dos terrenos depende da taxa corrente de juro. Hipoteticamente, se a renda ficasse abaixo do juro por uma diferença muito alta, o mercado de terras declinaria. Um componente da renda pode ser tratado como um caso especial de juro sobre o fundo de consumo ou sobre o capital fixo. Parte da renda é o simples pagamento da terra bruta, ou seja, sem benfeitorias incorporadas ao solo.

A circulação adequada do capital, mediante o uso da terra e o processo de moldagem de uma organização espacial apropriada às atividades, está ajustada ao funcionamento dos mercados fundiários, que, por sua vez, baseiam-se na capacidade de se apropriar da renda. As funções e a coordenação são adquiridas à custa de permitir formas insanas de especulação da terra (Harvey, 2013) criando, com isso, novas geografias (Harvey, 2011), visto que:

[...] longe de ser uma “classe residual” de aristocratas fundiários e senhores feudais, o interesse desse desenvolvedor da terra assume um papel ativo no fazer e refazer da geografia do capitalismo como um meio para aumentar a sua renda e seu poder (Harvey, 2011, p. 148).

A presente obra representa um estudo de uma realidade urbana, ainda que os estudos clássicos tratem da realidade agrária, contudo “*this ought not to deter us, for the translation to the urban context is relatively easy provided we*

*can garner a general enough concept of rent from the classical debate*<sup>29</sup> (Harvey, 2009, p. 178).

Para adquirirem renda, os proprietários fundiários baseiam-se no poder monopolista de determinadas porções do planeta (Harvey, 2005). Marx (2017c) entende que, no sistema capitalista, pode-se visualizar quatro formas diferentes de renda da terra: monopolista, absoluta, renda diferencial I (RD-1) e renda diferencial II (RD-2).

Com base nessa discussão marxiana sobre a renda da terra, para os fins do presente trabalho, é necessário fazer a devida transição do caso rural para o caso urbano nas diferentes formas de renda. Conforme afirmado, a terra como mercadoria possui a característica de ser monopolizável, embora isso não impeça a existência de concorrência pelos melhores e mais bem localizados pedaços de terra pela classe dos proprietários, visando à maior quantidade de renda.

Como primeira categoria apresentada, temos a renda monopolista que surge no momento em que os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, devido ao seu controle exclusivo sobre algum item, de maneira direta ou indireta. A renda de monopólio nasce por meio das condições de demanda, como a escassez de alguns produtos e o poder de compra dos consumidores. Ela eleva o preço de mercado do terreno.

Harvey (2013) explicita duas situações em que a renda de monopólio se mostra especialmente relevante. De forma inicial, ela se manifesta quando donos de propriedade controlam determinada terra com qualidade diferenciada ou localização singularmente relevante, o que facilita a extração de renda monopolista daqueles que pretendem usar a terra. Um exemplo que aclara a situação é o dos terrenos de várzea – ou seja, terrenos alagáveis – que são comuns na região amazônica e, apesar de requererem os cuidados que requerem, possuem fertilidade natural, o que pode viabilizar atividades agrícolas voltadas para as especificidades do solo (Cravo; Xavier; Dias; Barreto, 2002).

Outra possibilidade de extração da renda se dá quando uma determinada área é improdutiva e o senhor da terra recusa-se a cumprir qualquer função no

---

<sup>29</sup>Tradução livre: “isso não deve nos deter, pois a tradução para o contexto urbano é relativamente fácil, desde que possamos obter um conceito geral de renda do debate clássico”.

espaço. Em situações de escassez, isso pressiona o valor do imóvel para cima e o aluguel a ser cobrado cria o preço de monopólio (Harvey, 2013).

Fazendo a transição crítica da categoria para o espaço urbano, a análise da renda monopolista pode ser um elemento importante na compreensão de preços elevados em certas terras em áreas urbanas remotas ou que apresentem fatores de repulsão, mas com *status* diferenciado para os seus moradores. Isso pode ser uma interpretação para condomínios de elite em espaço intraurbano.

No ambiente urbano, a renda de monopólio depende da fixação do excedente do preço de mercado acima do preço regulador de determinado bem cuja localização não pode ser reproduzida. No interior das cidades, tem-se muito presente a capacidade de aglomeração espacial, o que produz condições desiguais de valorização em determinados fragmentos do espaço, fixando rendas diferenciais (que serão tratadas adiante) e, no limite, de monopólio.

Exemplos da renda monopolista no ambiente urbano são diversos, como lojas em *shoppings centers* – ou nas suas proximidades, no entorno de docas, com vista para o mar, proximidades de escolas específicas e especializadas<sup>30</sup>. As localizações que possuem relação direta com desejos de consumo de estratos sociais mais elevados podem sofrer preço de monopólio. Ou seja, conforme se observa, a localização singular também pode apresentar esse tipo de renda.

Em Belém, essas características particulares podem ser visualizadas por meio de empreendimentos imobiliários que têm crescido bastante na Avenida Pedro Álvares Cabral, que possui uma extensão de 8,5 km e perpassa pelos bairros da Marambaia, Sacramento, Telégrafo e Umarizal e Reduto. Um dos fatores que levou à procura e à construção de diversos empreendimentos ao longo da avenida em questão é a proximidade da orla, o que eleva significativamente a renda de monopólio. Apenas no período de 2010 a 2018, houve nesse setor empreendimentos das empresas Cyrela Brazil, Quadra

---

<sup>30</sup>A título de ilustração, percebemos que, no município de Marituba, que faz parte da Região Metropolitana de Belém (RMB), existe o Instituto de Ensino de Segurança do Estado do Pará (IESP), responsável pelo curso de formação de policiais civis e militares que atuarão no espaço paraense. Nas proximidades desse Instituto e no período em que ocorre o curso de formação de delegados de polícia, há uma elevação do preço dos imóveis para aluguel, aproveitando-se dessa renda de monopólio, explorando, principalmente, os objetos de consumo de pessoas de outros estados do Brasil, as quais vêm para trabalhar na função de delegado de polícia e, para isso, precisam passar alguns meses na academia de polícia localizada no Instituto em questão.

Engenharia, Village e Síntese, com unidades de apartamento cujos valores iniciais eram superiores a dois milhões de reais, considerando os valores da época (Miranda; Machado, 2019), conforme se verifica no Quadro 1. Os empreendimentos imobiliários na faixa de orla fluvial de Belém estão em uma zona de valorização imobiliária há pelo menos três décadas (Ponte *et al.*, 2022).

Quadro 1 – Empreendimentos realizados por incorporadores na Avenida Pedro Álvares Cabral, Belém

Construtora e/ou incorporadora	Condomínio	Área	Quartos	Valor mínimo
Cyrela Brazil	Mandarim Belém	50 a 124m <sup>2</sup>	1 a 3	R\$ 768.665
Cyrela Brazil	Mirage Bay	225 a 552m <sup>2</sup>	4	R\$ 3.059.254
Quadra Engenharia	City Bay	302m <sup>2</sup>	4	R\$ 2.000.000
Village	Edifício Village Crystal Bay	265m <sup>2</sup>	5	R\$ 2.500.000
Síntese	Aquarius Tower	444m <sup>2</sup>	5	R\$ 3.000.000

Fonte: adaptado de Miranda e Machado (2019, p. 424).

Em contrapartida, o principal fator de existência da renda absoluta é a inter-relação entre os setores agrícola e industrial, especialmente ao formar e distribuir o valor em função da diferença na composição orgânica do capital<sup>31</sup>. A diferença origina-se da formação do valor e do preço de produção, uma vez que:

<sup>31</sup>A composição orgânica do capital (COC) é definida pela relação entre o capital constante (C) e o capital variável (V) e representada pela fórmula  $COC = C / (C + V)$ . Assim, quanto maior for a proporção do capital constante em relação ao capital variável, maior será a composição orgânica do capital. Não raro, verifica-se a tendência dos capitalistas em aumentar a composição orgânica do capital, o que se manifesta por meio da intensificação do uso de máquinas, equipamentos e do consumo considerável de matérias-primas, que formam parte do capital constante (Marx, 2017a). Paralelamente, observa-se uma redução proporcional na contratação de mão de obra (capital variável). Nesse contexto, a terra urbana emerge como um recurso escasso e altamente valorizado, especialmente nas áreas de maior renda. Isso abre espaço para os proprietários de terra na área urbana aproveitarem a situação, cobrando

[...] enquanto o valor está baseado na determinação do tempo de trabalho socialmente necessário, o preço de produção, como expressão monetária do valor, pode ser diferente do valor. Esta diferença provém da concorrência entre os capitais que apresentam diferentes composições (Cario; Buzanelo, 1986, p. 42).

Devido à concorrência entre diferentes capitais, estabelece-se uma taxa média de lucro entre os setores capitalistas, em conjunto com essa taxa média de lucro oriunda da concorrência intercapitalista. Com isso, convertem-se os valores em preços médios e, em virtude da grandeza do capital adiantado, ocorre uma distribuição de mais-valor, o que influencia o preço da produção, nivelado com o valor da mercadoria, tanto que:

[...] o nível de renda absoluta depende das condições de oferta e procura e também da área de terra nova conduzida ao cultivo. O aumento no preço do produto não é a causa da renda, mas essa renda é a causa do aumento do preço no produto, mesmo que a mercadoria ainda seja comercializada abaixo ou no nível de seu valor (Harvey, 2013, p. 452).

Pensando inicialmente na realidade rural, apenas para fins didáticos, como desfecho dessa concorrência, produtos agrícolas podem ser comercializados em valores acima dos seus preços de produção, produzindo renda absoluta, mesmo que vendam abaixo dos seus valores. Parte do mais-valor excedente advindo da agricultura, devido à intensidade do trabalho, é transferida para o proprietário da terra, não entrando na totalização da taxa de lucro (Harvey, 2013).

Com a renda absoluta, os proprietários de terra não interferem diretamente na produção de mais-valor. Eles simplesmente intervêm com respeito à distribuição do mais-valor produzido. A renda monopolista reduz ativamente a produção de mais-valor e obriga a redistribuição do mais-valor por parte de outros setores não para agricultura, mas para as mãos dos proprietários de terra. Os efeitos disso sobre a acumulação provavelmente são muito diferentes (Harvey, 2013, p. 454).

Por deter o poder de monopólio sobre a terra, o proprietário tem, em seu poder, a total decisão de colocar ou não o seu terreno à disposição para aluguel ou arrendamento, visando obter renda absoluta. Em suma, uma das formas de

---

rendas fundiárias mais elevadas devido à crescente demanda por espaços estrategicamente bem localizados.

realizar esse modo de renda é a partir da concessão do acesso e direito ao uso do solo urbano mediante o pagamento de aluguel. O aluguel constitui a renda absoluta do solo urbano (Singer, 1980).

De todo modo, os dois tipos de renda tratados – renda monopolista e renda absoluta – dependem da capacidade de os produtores capitalistas realizarem os preços de monopólio. Esse fato faz com que a competição entre os produtores limite a capacidade dos proprietários de terra de se apropriarem da renda absoluta ou monopolista (Harvey, 2013).

A capacidade de a propriedade de terra ser um aporte de investimentos não garante, automaticamente, que os usuários da terra possam cobrar o preço de monopólio pelas mercadorias produzidas, ou que os produtores capitalistas estejam dispostos a pagar qualquer valor pelo arrendamento.

Em relação à renda diferencial, sua derivação decorre da produtividade gerada pelo trabalho humano sobre a base natural de produção na agricultura (Marx, 2017). Trata-se de uma forma existencial de mais-valor extraordinário criada pelo trabalho humano – fonte do valor, dado que, se não ocorrer o trabalho, a terra permanecerá estéril.

O valor de mercado dos produtos em que a terra é utilizada como um meio de produção básico é fixado pelo preço da produção na terra pior – aquela terra que tem o preço de produção mais elevado devido à sua combinação particular de fertilidade e localização. Por isso, produtores de terra melhor recebem lucros excedentes. Se assumirmos igual aplicações do capital para terras de diferentes qualidades, então o excesso de lucro pode ser considerado uma característica permanente. Ele pode ser convertido em RD-1 sem afetar os valores do mercado (Harvey, 2013, p. 455).

Dessa maneira, a RD-1 é fixada por meio da diferença entre os preços individuais da produção e o valor de mercado determinado por condições de produção na pior terra. Ao caracterizar as rendas essenciais, Marx (2017) mostra a diferenciação entre a RD-1, que independe do progresso técnico, e a RD-2, intimamente ligada ao investimento do capital em ciência e em tecnologia para o aumento da produção.

Ainda que sejam formas de manifestações diferenciadas, as duas resultam em apropriação do lucro suplementar, entendido como a diferença entre o preço individual de produção de determinada mercadoria e o preço social de sua produção. Esse lucro extraordinário não fica na mão do capitalista, mas,

sim, nas mãos dos senhores de terra, sob a forma de renda diferencial (Cario; Buzanelo, 1986).

Em um contexto de economia rural, a exemplificação das duas rendas diferenciais é facilmente perceptível na agricultura extensiva, ou seja, sem utilização de grandes inovações tecnológicas e menos produtiva – RD-1 – e na agricultura intensiva, mais produtiva devido à tecnologia – RD-2. No espaço urbano, a obtenção de renda diferencial depende das virtualidades oriundas da localização. Nesse sentido, terrenos de iguais dimensões e mesmas características topográficas terão preços diferenciados a depender do bairro em que se localizam na mesma cidade. A produção social do espaço urbano é a responsável por estabelecer essa diferenciação intraurbana, o que possibilita aos proprietários fundiários a extração de renda diferencial.

O papel das externalidades e da capacidade de aglomeração urbana fundamentais são fundamentais para a compreensão da valorização desigual de localizações diversas nesse espaço. A existência de serviços públicos urbanos diversos como, por exemplo, rede de água e esgoto, asfaltamento, centros comerciais, *shopping centers*, bancos, dentre outros, são fatos geradores de vantagens locacionais em relação a zonas menos favorecidas desses meios de consumo coletivos.

Conforme afirmado acima, o prestígio social é outro elemento que deve ser considerado na geração das rendas diferenciais. Dessa forma, no ambiente urbano, a RD-1 se dá com o somatório de fatores como localização e condições de construção, ao passo que a RD-2 é captada a partir da diferença entre investimentos capitalistas em centros comerciais e imóveis para escritórios, que resultem em retorno econômico ao investimento financeiro (Lojkine, 1979).

A compreensão da teoria da renda é fundamental para que se possa calcular o valor do espaço urbano, percebido desta forma: inicialmente, calcula-se a renda anual da terra (R), que se define pelo somatório das rendas diferenciais (RD-1 e RD-2), da renda absoluta (RA) e, quando houver, da renda de monopólio (RM).

$$R = (RD1 + RD2) + RA + RM \quad (3)$$

Obtendo-se esse valor, é possível calcular o preço de venda do solo. Na verdade, não se compra o solo como um bem ordinário, mas um direito de receber renda (Marx, 2017c). Essa afirmação é importante para evidenciar a existência do paradoxo ligado ao fato de a terra não ter valor, mas ter preço. Então, tem-se que:

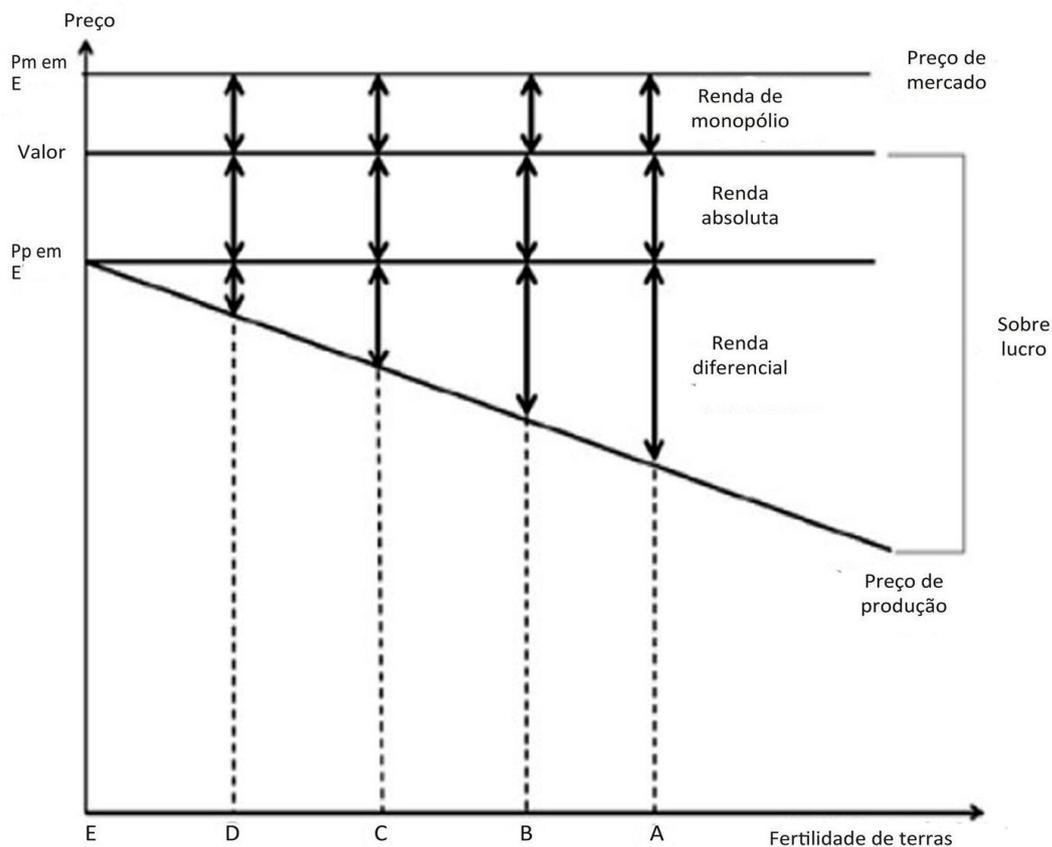
$$P = \frac{R_1}{1+i} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n} = \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+i)^j} \quad (4)$$

Nessa equação, P é o preço do solo, R<sub>j</sub> é a renda que se espera para um período j de anos, e i é a taxa de juros real da economia, mantida como constante nesse modelo apenas para simplificar a visualização.

O Gráfico 4 ilustra o comportamento das modalidades das rendas da terra (diferenciais I e II, absoluta e de monopólio) em relação ao preço do mercado, ao preço de produção e ao valor. No eixo vertical, o ponto mais alto corresponde ao preço de mercado (PM), enquanto o mais baixo é o preço de produção (PP); a linha intermediária demonstra elementos que realizam o valor. O sobre lucro, desse modo, converte-se em renda, aumentando conforme se distancia do intercepto horizontal.

Ademais, o Gráfico 4 também expressa que as rendas da terra não se excluem, mas, na verdade, complementam-se. A renda diferencial é a primeira que emerge, materializando-se no ambiente urbano, por exemplo, mediante o aluguel (RD-1), que pode ser superior em atividades econômicas se houver investimento no imóvel para tal (RD-2).

Gráfico 4 – Relação entre preços agrícolas e lucros transformados em rendas da terra



Fonte: Guigou (1982, p. 242).

A renda absoluta decorre do caráter de monopólio da propriedade e de sua localização, garantindo mais sobre lucro. Por fim, a renda de monopólio pode existir se houver característica especialmente relevante, como nos casos de um imóvel comercial ser parte de um prédio comercial de elevado prestígio social ou dispor de determinada beleza cênica intransportável, o que agregaria valor extraordinário.

Desse modo, a renda da terra é um elemento fundamental para explicar a valorização imobiliária no ambiente urbano e serve também como pilar para estudos que buscam a melhor maneira de recuperação de rendas extraordinárias, suportadas pela coletividade, mas apropriadas apenas pela classe dos proprietários de terras.

Esse modelo teórico é uma das grandes contribuições de Harvey (2011, 2013) no que se refere ao estudo de renda imobiliária urbana, quando ele adaptou, de maneira suficiente e coerente, as proposições de Marx (2017c). Contudo, uma variável que não pode ser desconsiderada, em uma teoria que,

pretensamente, trate de mudanças sociais para melhor, são os efeitos do agigantamento da renda da terra de um determinado ponto do espaço em face da diminuição de outros.

Em regra, essa elevação de renda diferencial se dá com o aumento de privilégios de uma classe que já possuía a maior quantidade de renda ou de agentes do capital imobiliário que buscam novas fontes de lucro por meio da especulação imobiliária.

Necessário se faz, nesse aspecto, algum mecanismo capaz de capturar parte dessas rendas extraordinárias e, de maneira mais justa, dividi-las tanto quanto possível por toda a sociedade. Um desses instrumentos, com possibilidade de captura das rendas extraordinárias e capaz de elevar a justiça social, é a tributação imobiliária.

Elemento fundamental na lógica do sistema de produção hegemônico, o capital é um processo, um ciclo, no qual a movimentação tem a finalidade de acumular-se indefinidamente. Sob essa lógica, a terra se torna uma mercadoria e, como tal, possui um valor de troca, transmutando-se em uma *commodity* (Harvey, 2013). Isso faz com que o seu valor seja volátil, a depender de uma gama de fatores externos. Assim, nesse processo revolucionário do capital, novas geografias são criadas e, com isso, a classe dos proprietários de terra, na maioria dos casos, lucra com essa modificação da terra.

Os benefícios podem se dar no aumento dos valores dos terrenos, na crescente renda da terra e nos recursos de localização inerentes ao espaço. Rendas e valores da propriedade crescentes dependem de investimentos no lugar e aplicações que modificam as relações espaciais, que agregam valor à terra, melhorando a acessibilidade. Os interesses dos investidores na terra assumem um papel ativo no fazer e refazer da geografia do capital, com objetivos de elevar a sua renda e o seu poder (Harvey, 2011).

Nesse sentido, o investimento em rendas sobre terras torna-se atrativo para todos os capitalistas, com predomínio do valor especulativo da terra. A produção da geografia do capitalismo é posta como uma necessidade de realizar ganhos especulativos nos ativos de investimento, no caso, das terras.

Em muitos casos, a renda da terra, em áreas mais distantes, valoriza-se e recebe investimentos públicos, como vias asfaltadas, esgotos, abastecimento de água, dentre outras infraestruturas materiais, valorizando a terra que antes

tinha uma renda baixa ou nula. Essa valorização, muitas vezes, ocorre como um ato posterior à despossessão.

Essa formação de valores acarreta diversas transformações e retransformações sistemáticas da forma-mercadoria (no caso, a terra-mercadoria) em forma-dinheiro, em forma-mercadoria e, assim, sucessivamente, sempre acumulando o capital. Em virtude dessa valorização excessiva, o aumento de rendas diferenciais (em muitos casos de rendas absolutas e, até mesmo, de rendas de monopólio) é distribuído entre diversos *players* que, por motivos diversos, reivindicam parcelas desses valores. Essa divisão de mais-valia se dá com o pagamento de trabalho assalariado, distribuição entre diversas facções do capital e, em destaque no presente estudo, os tributos.

De maneira contrária à tese de um Estado neutro, entende-se que a razão da existência do Estado é de manutenção da classe responsável pelos seus princípios e normas que a regulamentam. É o ente responsável pela regulação do próprio sistema, investimentos públicos, regularização, comando e controle soberano do que acontece em seu território.

Para realizar essas diversas ações, é preciso, além de poder político e monopólio do uso da força (Weber, 1998), uso de meios econômicos. Duas são as formas básicas de obtenção de recursos financeiros por parte do Estado. Na primeira, as receitas originárias, nas quais o poder público age como um particular e atua no mercado, não há manifestações de poder de império (ou seja, superioridade jurídica) na realização das transações no mercado.

A outra forma é por meio de receitas derivadas. Nesse caso, o Estado vale-se de prerrogativas de direito público para editar leis, obrigando que os particulares devam pagar uma quantia determinada de seu patrimônio ao fisco, caso ocorra a hipótese de incidência tributária, que pode ser a posse ou a propriedade algum indício de riqueza (como um bem imóvel ou um veículo automotor) ou realizar certa ação (compra e venda mercantil de um apartamento, por exemplo), previamente determinada em lei. Dentre as receitas derivadas, temos as multas, as reparações, em decorrência de guerra e, por fim, os tributos.

Na acepção jurídica, o termo “tributo” não apresenta um significado unívoco. Isso causa problemas técnicos, dado que o mundo jurídico é definido a partir da linguagem. O direito só existe em função da linguagem jurídica.

Em virtude disso, a norma jurídica é a significação obtida pela leitura dos textos do direito positivo, tomado aqui na sua mais ampla significação, ou seja, o conjunto de enunciados prescritivos emitidos pelo poder público (tripartido) e também pelo setor privado, muito mais numeroso, mas de menor hierarquia que as outras fontes (Carvalho, 2009).

Contudo, por essa diversidade de fontes, a acepção de tributo torna-se múltipla, o que se transforma em um empecilho ao direito, que deve ter uma linguagem técnica. Carvalho (2009) anota seis acepções jurídicas do termo: a) como quantia em dinheiro; b) uma prestação que corresponde ao dever jurídico de um sujeito passivo; c) como direito subjetivo de que o sujeito ativo é titular; d) sinônimo de relação jurídico-tributária; e) norma jurídica tributária; e f) norma, fato e relação jurídica ao mesmo tempo.

Essa imprecisão na teoria pode resultar em problemas hermenêuticos. Todavia, a norma jurídica pátria apresenta um conceito jurídico de tributo, conforme a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966a, art. 3º).

A norma jurídica posta, então, oferece balizas legais de como proceder ao tratar do conceito jurídico de tributo no direito brasileiro. Isso ocorre porque, ainda que não seja função precípua da lei conceituar, devido às divergências doutrinárias, o legislador tratou de apresentar uma definição legal. Desse preceito, é plausível ter algumas consequências sobre os tributos:

- a) trata-se de uma prestação pecuniária em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, ou seja, ela tende a assegurar ao Estado os meios financeiros para a consecução de seus objetivos, sendo essa a razão de ser de natureza pecuniária. Não existe, nos modernos sistemas tributários, o tributo em natureza, *id est*, pago com serviços ou bens diversos do dinheiro<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>É digno de nota que o inciso XI do Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1964) permite a doação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário. Ainda assim, não se pode interpretar de maneira imprudente pela derrogação da definição de tributo, que exige a prestação em moeda, uma vez que, na própria lei, há a alternativa de o valor poder ser expresso em moeda. Desse modo, o CTN permite a quitação de créditos tributários por intermédio da entrega de outras utilidades que possam ser convertidas em moeda, desde que expressamente previstas no texto legal.

- b) essa prestação é compulsória e caracteriza-se pela ausência do elemento vontade para a incidência da norma tributária. Deve-se pagar o tributo independentemente da vontade de se pagar. Difere de um contrato, por exemplo, porque este, apesar de ser obrigatório, deve antes ter o consentimento dos contratantes. Na relação jurídico-tributária, a obrigatoriedade deriva, de modo direto da lei, independentemente da vontade do sujeito passivo, que assume a obrigação.
- c) essa prestação não deve ser constituída por sanção de ato ilícito. Esse ponto é essencial para que não se confundam os tributos com as multas. Outra diferença entre o tributo e a multa é que o primeiro tem função claramente arrecadatória (função fiscal) e a multa, não. O dever de pagar o tributo surge com a ocorrência no mundo da vida de uma hipótese de incidência abstratamente prevista na legislação, o que é chamado por alguns de fato gerador. Esse fato pode ser um bem imóvel, ou mesmo, uma atividade ilícita do ponto de vista do direito positivo, como ter posse de um imóvel ocupado de maneira irregular. Esse princípio tributário chama-se *pecunia non olet*. Além disso, decorre desse preceito a proibição de tributo de caráter sancionatório e efeito confiscatório. Como será explicado mais adiante, é por causa disso que é atécnico definir um imposto como sanção, a exemplo do que parte da doutrina jurídica chama o IPTUPT de IPTU-sanção. O tributo não pode ter caráter confiscatório justamente por não se constituir sanção.
- d) a prestação deve ser instituída em lei. No direito brasileiro, o tributo origina-se apenas de lei ou ato normativo com igual força de lei. Essa afirmativa decorre do princípio democrático: a lei é aprovada pelo parlamento, composta de representantes do povo, ou seja, a população só pagará aquilo que ela mesmo determinar<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup>Em uma visão crítica, esse princípio deve ser relativizado, uma vez que este trabalho parte da premissa de que o Estado moderno é um fenômeno especificamente capitalista. Isso porque, a organização social que separa os produtores diretos dos meios de produção e, com isso, estabelece uma rede necessária de trabalho assalariado se dá nas relações de produção capitalistas (Mascaro, 2013). Desse modo, o Estado se revela como um aparato necessário à

- e) por fim, a prestação deve ser cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Isso significa que o administrador público deve cobrar os tributos sem discricionariedade. Em tese, ele não pode escolher de quem cobrar os tributos, devendo fazer com que sejam pagos os valores devidos de toda e qualquer pessoa que realizou, no mundo concreto, a hipótese de incidência.

Outro ponto que merece destaque para a presente pesquisa é o conceito de imposto. Apesar de o senso comum fazer parecer que este equivale ao tributo, existem diferenças técnicas. O tributo é uma prestação pecuniária, ainda que a obrigação possa ser extinta de outras formas que não seja estritamente a moeda (Favacho, 2011).

O imposto é uma categoria do tributo e a sua natureza jurídica é determinada pelo fato gerador da obrigação. São irrelevantes, na qualificação, a denominação e outras características formais adotadas pela lei, bem como a sua destinação legal e o produto de sua arrecadação. A classificação do tributo, quanto ao fato gerador, deve questionar se o Estado possui, vinculadamente, alguma atividade específica relativa ao sujeito passivo (o devedor do imposto), se a resposta for negativa, teremos um tributo não vinculado.

Caso a resposta seja positiva, teremos um tributo vinculado. Todos os impostos são tributos vinculados. De outro modo, o imposto é uma categoria de tributo que possui a particularidade de não ter destinação específica e, por isso, os impostos são a principal fonte financeira do Estado.

Levando as características acima em consideração, os tributos são a maneira por meio da qual o Estado apropria-se de uma porção do valor e do mais-valor – incidindo aqui o princípio da *pecunia non olet*. É por intermédio desse financiamento que o Estado é invocado como agente e elemento ativo na garantia da manutenção e ampliação do capital (Harvey, 2018).

Sem embargo, o Estado contribui com o regime de mercado por sua demanda efetiva, assumindo diversas funções além de atuar como agente

---

reprodução capitalista, dado que as instituições jurídicas – seja o sujeito de direito, as garantias do contrato e o sistema tributário – possibilitam a existência de mecanismos apartados de exploradores e explorados.

redistributivo por meio de educação, saúde e habitação, subsidiadas por recursos públicos.

Em relação aos níveis da tributação associados ao envolvimento do Estado, esses dependem, primordialmente, do balanço das forças de classe. Considerando falsa a tese da neutralidade do Estado, é por meio dele que aspectos relevantes da relação capitalista podem ser compreendidos. Devido à primazia das relações de produção, característica fundamental do capitalismo, o Estado corrobora com o sistema de alimentar a dinâmica de valorização do valor e as interações sociais entre os capitalistas e os trabalhadores.

Isso tudo ocorre no âmago de um processo contraditório. É por isso que o Estado, quando majora um imposto (ou mesmo, concede direitos sociais), mantém-se nessa lógica.

Conforme mencionado, os impostos são instrumentos imprescindíveis que possibilitam capturar parte do mais-valor extraordinário, cujas obras públicas ou privadas garantem a imóveis. O afirmado não é apenas um discurso político, na verdade, é um compromisso do Estado brasileiro.

Em consonância com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), fixaram-se diretrizes quanto ao aspecto econômico do processo de urbanização, determinando que tanto os ônus quanto os benefícios sejam distribuídos de acordo com os critérios de equidade. Tal perspectiva impõe a recuperação de todos os investimentos públicos que aumentaram a renda da terra urbana, tudo de acordo com o art. 2º, inciso XI, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001).

A justa repartição dos ônus e benefícios da urbanização significa tratar, de maneira isonômica, de todas as pessoas atingidas pela urbanização. Claro que, na realidade vivida, isso seria possível apenas em um mundo de sonhos. Mesmo que impossível de ser alcançado, por imperativo legal, o Estado tem o dever-poder<sup>34</sup> de atuar na hipótese de externalidades decorrentes da urbanização.

---

<sup>34</sup>O administrador público exerce a função administrativa, ou seja, aquela exercida pelo Estado subjacentemente à ordem constitucional, atuando sob o regime de direito público, buscando alcançar os fins substanciados pela ordem jurídica. Por isso, ele está adstrito à satisfação de interesses públicos (da coletividade). Tendo em vista a sujeição do poder público a uma finalidade pública no interesse de todos, as finalidades da administração não devem ser vistas como poder-dever, mas, sim, como dever-poder, posto que essa denominação ressalta o aspecto subordinado do poder em relação ao dever (Mello, 2008).

As externalidades urbanas, em especial, as decorrentes das atividades do poder público, traduzem-se em significativas variações no valor dos imóveis urbanos. Essa valorização relaciona-se, diretamente, com a renda, que se concentra cada vez mais nas áreas com infraestrutura a sua disposição.

É certo que as intervenções do poder público nem sempre serão responsáveis pela mais-valia urbana. Na realidade, existem situações, como ressalta Carrazza (2004), em que as obras públicas desvalorizam imóveis, resultando em menos-valia, como se dá, por exemplo, na construção de um elevado no centro da cidade, o que poderia causar obstrução de vista e problemas relacionados ao barulho de automóveis para os imóveis lindeiros.

É por meio de uma tensão no elo entre os diferentes atores sociais (e também do Estado) que se forma o valor de troca dos imóveis. Desse modo, esse valor leva em consideração todo o tipo de externalidades: áreas alagáveis, zonas consideradas perigosas, proximidade a meios de transporte, proximidade a empreendimentos públicos ou privados.

A determinação do preço do solo não depende apenas do proprietário, mas de quem demanda o solo e da acumulação de melhorias e estruturas urbanas construídas por um fazer coletivo, dado que a renda da terra é determinada pela competição entre os demandantes, que buscam os imóveis com as melhores localizações (rendas diferenciais). Desse modo, a mais-valia da terra é criada pela coletividade, ao passo que o excesso de rendas deve ser capturado e distribuído entre a população.

Ademais, toda a forma de renda fundiária é um modo de mais-valor. Enquanto, no que concerne à valorização que se deu por ação do Estado, esta deve ser legitimamente recuperada pela sociedade<sup>35</sup>. Assim, para que se possa chegar a esse fim, o poder público tem à sua disposição alguns instrumentos urbanísticos, dentre eles, a tributação imobiliária, que é, potencialmente, eficaz para possibilitar a captura do excesso de rendas fundiárias. O funcionamento do

---

<sup>35</sup>De fato, buscando coerência com a proposta autonomista, a sociedade não pode se dar por satisfeita apenas com a recuperação de mais-valias urbanísticas públicas. Se se conseguir esse objetivo, um passo adiante seria questionar a própria legitimidade do caráter absoluto da propriedade privada. Isso porque, a liberdade absoluta que o capital tem em mover-se no tempo e no espaço acarreta em diminuição de liberdades individuais da maioria da população. Devido a isso, a capacidade de escolha das classes privilegiadas (sejam capitalistas ou rentistas da terra) é sempre superior aos que são apenas impactados por essas decisões.

imposto no ordenamento jurídico brasileiro é aprofundado em capítulo próprio da presente pesquisa.

## **2.4 A formação do valor venal no município de Belém**

Conforme o processo evolutivo das cidades, os preços de seus terrenos sofrem oscilações. Essa volatilidade acontece por eventuais transformações em edificações existentes (ou mesmo, a demolição de outras). A tipologia das edificações – em áreas novas ou em terrenos vazios também – é um fator relevante. Dessa maneira, cada terreno tem o seu valor no mercado de terras, de acordo com o lucro possível de realizar nele por meio de edificações capazes de abrigar atividades produtivas ou de moradia.

No mercado imobiliário, normalmente, o preço dos imóveis construídos é mais alto do que o preço de produção, o que demonstra o lucro extraordinário desse mercado, em virtude de certas condições, em especial, as relativas às características diferenciais de localização (RD-1 e RD-2), ou mesmo, no monopólio, inerente aos espaços urbanos.

É por intermédio da amplitude do lucro extraordinário que se medem os preços, a renda fundiária urbana que determina o preço dos terrenos nas cidades. A renda fundiária urbana, portanto, decorre de um valor adicional gerado sobre o capital aplicado na construção de edifícios, o qual é financeiramente realizado por meio da venda dos imóveis (Gonzales, 2016).

As edificações resultam dos tipos de investimento de capital nos terrenos urbanos. O montante dos investimentos é condicionado pela renda possível de auferir em cada um desses terrenos. Desse modo, de acordo com Gonzales (2016), pode-se dizer que sempre haverá aumento da renda fundiária urbana quando: a) a tipologia ou os gabaritos das edificações forem modificados, aumentando as vantagens para os investidores por possibilitar uma área de construção mais elevada; b) a construção de conjuntos residenciais afastados da malha urbana, em loteamentos isolados, aumenta a renda das áreas intermediárias; e c) houver a manutenção de vazios urbanos nas áreas centrais (ou de expansão) da cidade, devido às expectativas de possibilidades de elevação das rendas da terra nesses terrenos e consequente construção ou venda em momentos oportunos do ponto de vista mercadológico.

Em relação à letra “c”, quando se têm perspectivas visíveis de aumentos de rendas diferenciais, pode-se emprazar buscas por imóveis no mercado e, nesse processo, enfatizar a alta de preços, restabelecendo possibilidades para o aumento de rendas da terra em razão da alta do preço de terrenos vazios.

Toda a evolução da cidade, sobretudo nos seus aspectos espaciais, relaciona-se umbilicalmente com o mecanismo da renda fundiária da terra urbana. A distribuição da renda é desigual e é estabelecida no meio urbano por conta do zoneamento (seja planejado, seja espontâneo), que é indutor de diferentes volumes de investimento de capital na construção e na comercialização dos imóveis no mercado imobiliário.

Em vista disso, os terrenos urbanos são precificados pela possibilidade de auferir rendas. Esse ponto é primordial para que se possa auferir (e justificar do ponto de vista teórico) a base de cálculo do IPTU: o valor venal de um imóvel. O IPTU é um imposto de competência municipal, com fundamento na CRFB, em seu art. 156, *in verbis*:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (Brasil, 1988, tít. VI, cap. I, art. 156).

A CRFB (Brasil, 1988) conferiu outorga de competência aos municípios para a instituição do IPTU e, avançando no tema, cabe a análise dos dispositivos legais que fundamentam o imposto, uma vez que a base de cálculo deve ser apresentada pela legislação complementar, conforme exigido no art. 146, inciso III, alínea “a” da Constituição Federal:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes (Brasil, 1988, tít. VI, cap. I, art. 146).

De acordo com os termos constitucionais, o Código Tributário Nacional (CTN) passou a ser considerado como a lei complementar a reger os tributos e, em relação ao IPTU, tratou da base de cálculo no seu art. 32 (Brasil, 1966a). Tal base compõe o aspecto material do fato gerador da obrigação tributária tanto em relação ao sujeito ativo (o Estado) quanto ao sujeito passivo (o contribuinte) da relação tributária, possibilitando mensurar a medida da aplicação do fato descrito como passível de ser tributado.

Em outros termos, trata do valor devido de tributo quando da ocorrência de determinado fato no mundo concreto relativo ao evento, hipoteticamente, previsto na norma.

Nesse sentido, a base de cálculo é:

[...] a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade, o comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária (Ataliba, 1978 *apud* Fernandes, 2005, p. 170).

De acordo com o CTN (Brasil, 1966a), em seu artigo 33, a “base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel”. No direito positivado nacionalmente, não temos uma definição da base de cálculo do IPTU fixa e estanque. Por isso, coube ao legislador municipal, quando da instituição desse imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar os elementos e os parâmetros adotados pela autoridade responsável pelo lançamento tributário<sup>36</sup>, para auferir o valor da base de cálculo, o denominado valor venal do imóvel.

Ela deve conferir aos envolvidos, na relação jurídica tributária, a certeza de que o valor devido no imposto reflita o máximo possível a realidade para que se evite que um tributo incida, de maneira injusta, sobre determinada situação concreta.

Contudo, essa situação de “certeza jurídica” pode ser considerada uma norma válida, vigente e com eficácia, mas que pode esbarrar em problemas comunicacionais. Isso porque, a definição desse valor que será suficiente para se calcular o imposto pode ser excessivamente técnica – conforme a presente

---

<sup>36</sup> Chama-se lançamento tributário o procedimento administrativo por meio do qual o agente do fisco verifica se o fato gerador ocorreu, determina a matéria a ser tributada, valora o tributo mediante a aplicação de alíquota (percentual com que um tributo incide sobre o valor de algo tributado) à base de cálculo, identifica o contribuinte e, se for o caso, propõe aplicação de multa.

sessão vai explicar os critérios –, alienando grande parte da população sobre o imposto.

Ora, um dos atributos dos impostos, em especial nos que são classificados como reais – ou seja, que correspondem a um símbolo de riqueza específico, independente das condições pessoais –, é garantir que se saiba exatamente o quanto se pagará do imposto. Isso é corolário básico dos direitos dos contribuintes, e por diversas razões, como: transparência e consciência cidadã – o conhecimento sobre como os impostos são calculados permite que os cidadãos compreendam melhor para onde vai o seu dinheiro e como ele é usado pelo governo –; participação cívica – quando se entende como os impostos funcionam, fomenta-se a participação sobre políticas fiscais –; planejamento financeiro e prevenção de descumprimento no pagamento de impostos.

Contudo, ainda que esse direito de conhecimento conste na frieza das leis, ele não é uma realidade prática no dia a dia dos contribuintes, independentemente da classe social. O rigor excessivo na técnica legislativa torna-se um obstáculo à democracia mais participativa quando apenas estudiosos profundamente empenhados no tema consigam dizer sem titubear como se chega ao valor cobrado do IPTU. Em entrevista a representantes da sociedade civil, o Agente da Sociedade Civil Organizada 1 (ASCIV1) responde o seguinte quando questionado se sabe como se calcula o IPTU: “Não, não. Eu sei que tem umas taxas que são cobradas, como inclusive taxa de limpeza pública. Agora, o objeto dele, o porquê, o motivo, a maneira como é que é feito o cálculo, eu não sei, não” (ASCIV1, 2023).

Fazendo a mesma pergunta ao Agente da Sociedade Civil Organizada 2 (ASCIV2), ele parece possuir algum entendimento sobre como o porquê do valor do imposto, mas, ainda assim, não é categórico ao falar dos pormenores do valor que ele paga no seu IPTU:

é calculado em função da área construída. Eu não sei se também é em função do terreno ou da área do terreno. Mas da área construída, tenho certeza que é em função da área. A qualidade da posição também sim então eu tenho ideia mais ou menos do que que é porque que eu pago assim. Porque a minha casa não é de luxo, mas está bem localizada, tem muitos metros quadrados construídos (ASCIV2, 2023).

Desse modo, percebe-se que existem muitas dúvidas da população sobre a forma pela qual o imposto é calculado e por que se paga. Isso, contudo, não é para causar estranhamento, pois, conforme veremos, a maneira do cálculo é tecnicamente adequada, ainda que não tenhamos como falar o mesmo em relação aos aspectos de informação e transparência. Então, buscando auxílio em estudiosos do assunto, o valor venal pode ser entendido como:

[...] o valor normal que qualquer bem comercial obtém no mercado. A seu turno, valor venal do imóvel nada mais é do que espécie desse gênero e como tal não foge às normas que ditam a apuração dos demais valores venais. Os valores venais, quaisquer que sejam, são sempre decorrentes das forças econômicas que caracterizam a lei da oferta e da procura; todavia, ademais disso, são valores altamente influenciados por fatores psicológicos ou subjetivos. Por isso, é temerário afirmar que na sua busca se venha a encontrar alguma coisa mais precisa do que um “provável valor de venda” (Barreto, 1993, p. 318).

Desse modo, para se determinar a base de cálculo do IPTU, devemos antes nos debruçar sobre a definição de valor venal do imóvel. O entendimento, no direito pátrio, é de que o valor venal seria um valor normal que o bem adquire no mercado. Nesse sentido, o valor venal do bem de raiz é uma espécie desse gênero. De outra forma, trata-se de um preço hipotético arbitrado que será concretizado apenas quando a transação de compra e venda se realizar (Gaio, 2015).

É importante ressaltar que valor venal deveria corresponder à cifra imobiliária no mercado, entretanto, na prática, os preços praticados no mercado imobiliário são superiores aos cadastros municipais (Fernandes, 2005). De todo modo, a sua materialização, em um número matemático, decorre de forças econômicas. Ciconelo (2002) entende que seria uma decorrência da lei da oferta e da procura influenciada por fatores psicológicos.

Essa definição corresponde ao que grande parte da doutrina jurídica informa, mas entendemos ser bastante simplória. A teoria da renda fundiária urbana é mais elegante e agrega mais fatores responsáveis à caracterização do “preço de mercado” ou “de um valor provável de venda”. O valor é presumido, mas:

[...] a presunção daquele valor torna-se necessária, devendo ficar adstrita, entretanto, aos limites legalmente aceitos, que permitam ao

contribuinte demonstrar qualquer discrepância existente entre a valoração inicialmente determinada e a realmente obtida nas negociações ocorridas em situações reais, possibilitando a adequação do valor presumidamente fixado, se for o caso (Ciconelo, 2002, p. 553).

A definição desses critérios legais se dá no âmbito da legislação municipal e por decorrência do princípio da estrita legalidade tributária<sup>37</sup>. Em municípios grandes do Brasil, em razão das dificuldades de cunho técnico-administrativo para a manutenção da cotação atualizada dos imóveis, é tarefa árdua, visto que a metodologia do cálculo deve ser clara e transparente. Desse modo, uma possibilidade é a criação de uma Planta de Valores Genérica (PVG).

Trata-se de uma padronização do preço do terreno, fixado nessa planta. Com isso, cada região ou via pública possui uma grandeza unificada por metro quadrado. A multiplicação da área total do terreno pela cotação do metro quadrado leva ao resultado correspondente ao valor venal do imóvel. Com a PVG, os municípios, “baseados nos negócios realizados e na experiência adquirida” (Ciconelo, 2002, p. 554), presumem determinado valor que um imóvel, no caso concreto, possa atingir no caso de negociação.

Esse valor é admitido como verdadeiro para as transações com o fisco, mas cabe ressaltar que essa presunção é *iuris tantum*. Seguindo esses critérios, no ano de 2015, a Prefeitura Municipal de Belém fez um recadastramento para fins de atualização de seus cadastros de valores de imóveis, durante a gestão do prefeito Zenaldo Coutinho, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), durante a gestão de 2012 a 2015 (Prefeitura [...], 2015).

Visando efetivar a valoração dos imóveis, o município de Belém editou a Lei Ordinária nº 7.934, de 29 de dezembro de 1998 (Belém, 1998a), que dispõe sobre a forma de apuração do valor venal do imóvel exclusivamente para fins de lançamento do IPTU, na qual o cálculo é feito por meio de tabelas.

Esses índices baseiam-se na Unidade Padrão Fiscal (UPF) do Pará, um valor variável a depender do mês e do ano. A primeira tabela da lei apresenta a metodologia de cálculo do valor do imóvel, fundamentado no padrão de

---

<sup>37</sup>No direito, muitas normas possuem o conteúdo axiológico aberto e são denominadas de princípios. Dentre os muitos princípios, temos o da estrita legalidade tributária, que, com base no artigo 150 do CTN, só é possível fazer qualquer exigência no âmbito do direito tributário quando o Fisco segue estritamente todos os parâmetros legais (Brasil, 1966a). O tema do conteúdo das normas principiológicas será mais bem explicitado em capítulo próprio.

conservação (bom, regular e mau) e seguindo critérios valorativos, conforme Tabela 1 reproduzida abaixo:

Tabela 1 – Belém: valores básicos de áreas construídas em m<sup>2</sup>

Conservação padrão	Bom (100%)	Regular (70%)	Mau (50%)
	Valores em UPF	Valores em UPF	Valores em UPF
1	437	306	219
2	312	218	156
3	239	167	120
4	117	124	86
5	114	80	57
6	68	48	34

Fonte: Belém (1998b).

Para melhor definir o imposto a ser cobrado, a legislação municipal apresenta quadros com as alíquotas do imposto para imóveis edificados próprios e alugados, para imóveis não residenciais e para imóveis não edificados (Tabelas 2, 3 e 4).

Tabela 2 – Belém: alíquotas para imóveis edificados próprios e alugados

Valor venal (valores em UPF)	Alíquota (%)
Zero a 5.210	0,5
5.211 a 11.356	1,0
11.357 a 34.061	1,5
Acima de 34.061	2,0

Fonte: Belém (1998b).

Tabela 3 – Belém: alíquotas para imóveis não residenciais

Valor venal (valores em UPF)	Alíquota (%)
Zero a 5.210	0,5
5.211 a 11,356	1,0
11.357 a 34.061	1,5
Acima de 34.061	2,0

Fonte: Belém (1998b).

Tabela 4 – Belém: alíquotas para imóveis não edificados

Valor venal (valores em UPF)	Alíquota (%)
Zero a 30.200	1,0

30.201 a 66.450	1,5
66.451 a 145.750	2,0
145.751 a 320.650	2,5
230.651 a 705.450	3,0
Acima de 705.450	3,5

---

Fonte: Belém (1998b).

No preenchimento de critérios da PVG, o valor venal do imóvel será o resultado da somatória do valor do terreno e da construção, com apuração dada por meio das tabelas que podem ser atualizadas por meio de decreto – limitado ao índice de correção monetária – ou de lei, após nova pesquisa de mercado (Harada, 2012).

A aplicação da PVG não é uma unanimidade, dado que é considerada temerária por parte dos investidores em capital imobiliário. O receio dos agentes do setor de imóveis refere-se ao fato de que esse cadastro estático acarreta a elevação dos valores venais a patamares acima do preço de mercado (Valor [...], 2009). Em sentido contrário, também existem pesquisas favoráveis à PVG (Pontes, 2018), e a própria jurisprudência concorda com a validade dessa metodologia (Brasil, 1996).

É interessante notar que, ao tratar da questão da atualização dos valores do IPTU – por obediência à estrita legalidade –, é vedado ao poder executivo municipal fazê-lo mediante ato administrativo diverso de lei, como um decreto, por exemplo. A Súmula nº 160 do Superior Tribunal de Justiça é enfática nesse sentido: “é defeso ao Município, atualizar o IPTU mediante decreto, em percentual superior ao índice de correção monetária” (Brasil, 1996).

Em contrapartida, a elaboração e a atualização de PVG pode ser entendida como atribuição do executivo, pois servem para que se possa determinar a base de cálculo no caso concreto. Ora, é exatamente essa a função dessas plantas: estabelecer os critérios para apuração do valor venal de diversos imóveis similares com um único ato. A sua natureza jurídica é de regulamento, um ato normativo supletivo da lei, por isso, não afronta a estrita legalidade.

Outro ponto, pacificado pelos tribunais superiores, é a questão da publicidade da lista que, de acordo com STJ, além da necessidade de a PVG conter os dados indispensáveis à apuração da base de cálculo do IPTU, a publicação de todos esses dados deve se dar de maneira oficial. Ainda que

pareça óbvio, mesmo em municípios pequenos, a mera publicação da PVG, no átrio da sede do Poder Executivo, não supre a exigência de publicação oficial, dado que ela influencia diretamente a base de cálculo do IPTU (Brasil, 2017).

Ainda que o raciocínio facilite a concretização da fiscalização tributária, o STJ entende de maneira diversa. Para a corte cidadã, a PVG não pode ser considerada um simples ato administrativo especialmente considerado ao lançamento, ou seja, um ato privativo da autoridade administrativa (pertencente ao executivo municipal). Ela deve ter a natureza jurídica de lei (Brasil, 2002b).

Portanto, podemos perceber que a posição dominante nos tribunais superiores vem de encontro com a tese de que ainda que as Plantas Genéricas de Valores sejam necessárias para a aplicação em concreto do conceito de “valor venal” previsto no artigo 33 do CTN, possibilitando o lançamento do imposto pelos Municípios em relação ao proprietário de cada imóvel individualmente considerado, fazem elas parte da definição da base de cálculo do IPTU, devendo atender, por decorrência, ao disposto no artigo 146, III, “a” da Constituição Federal e no artigo 97 do Código Tributário Nacional (Ciconelo, 2002, p. 558).

É perceptível a existência de algumas dificuldades para a administração tributária na tentativa de definir o valor venal do imóvel: a necessidade de lei em sentido estrito com a definição de metodologia a ser aplicada na definição do valor considerado pelo fisco do imóvel; o limite para o ajuste da PVG, ainda que possa ser feito por meio de decreto municipal, deve se ater aos índices de correção monetária, independentemente da mudança em outros critérios fáticos.

Entrando no âmbito da legislação municipal de Belém, desde o ano de 2016 (Belém, 2016), houve mudança no art. 14 do Decreto Municipal nº 36.098 (Belém, 1999a), o que implicou na mudança da forma de cálculo do valor venal dos imóveis do município para fins de cálculo do IPTU. Isso significa que se adotou um mecanismo interessante, que aplica ao cálculo um fator de correção que objetiva aproximar o valor venal do valor de mercado.

Ele funciona da seguinte forma: calcula-se a média do valor imobiliário por meio de pesquisa dos valores no próprio mercado e, ao chegar nesse valor médio, exclui-se 30% do denominador encontrado.

Desse modo, o município considera o valor venal do imóvel o montante de 70% da média do valor de mercado. A alíquota do IPTU incidirá, então, no valor correspondente a 70% do valor de mercado, que é a base de cálculo do

imposto. Nessa sistemática, a alíquota poderá variar a depender da faixa do valor venal e do uso do imóvel.

A legislação municipal apresenta, dessa maneira, a seguinte sistemática:

Art. 14. O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana será calculado sobre o valor venal do imóvel, que é resultante do valor da área edificada, quando existente, somado ao valor do terreno.

§ 1º Para determinação do valor venal, deverá ser empregada a expressão:

$Vv = [(Ac \cdot Vu) + Vt] \cdot FcVM$ , onde:

I - Vv – representa o valor venal do imóvel;

II - Ac – corresponde à área construída;

III - Vu – representa o valor unitário do metro quadrado de cada tipologia construtiva estabelecido com base na análise do mercado imobiliário, dos custos de construção e considerando o estado de conservação da edificação avaliada, de acordo com a Tabela VI, anexa a este Decreto;

IV - Vt – valor venal do terreno determinado a partir da expressão do artigo 6º, deste Decreto;

V - FcVM – Representa o fator de correção referente ao valor de mercado.

§ 2º O FcVM será calculado considerando a relação entre a média dos preços praticados no mercado de imóveis e avaliações obtidas a partir das fontes de pesquisa previstas no § 3º, deste artigo, e o valor referencial constante na base cadastral do Município.

§ 3º Para fins de cálculo do FcVM, as seguintes fontes de pesquisa serão consideradas, dentre outras:

I - os preços declarados nas transmissões de bens imóveis e dos direitos a eles relativos;

II - as estimativas de valor dos laudos de avaliações de bens imóveis expedidos por órgãos e entidades da Administração Pública;

III - os valores das ofertas de bens imóveis divulgados por empresas operadoras do mercado imobiliário;

IV - informações fornecidas por órgãos e entidades dos setores público e privado.

§ 4º Considerando as oscilações macroeconômicas do mercado imobiliário, fica estabelecida a redução de 30% (trinta por cento) sobre o FcVM calculado, consoante o disposto no § 2º, deste artigo, sempre que o fator de correção for superior ao valor 1 (um) (Belém, 1998b, art. 14)

Conforme entrevista com Agente do Poder Executivo um (APE1), essa sistemática de cálculo e atualização do valor venal seria uma maneira mais justa de tributar, pois levaria em consideração possíveis oscilações do mercado.

Então dessa forma, quando a gente tira, que isso é uma recomendação do antigo Ministério das Cidades, quando a gente reduz esses trinta por cento, é justamente para considerar as oscilações do mercado. Para a gente não deixar lá no topo e lá adiante ele desvalorizar e a pessoa ser prejudicada. Então para dar uma amenizada para que não haja um impacto muito grande que possa comprometer até mesmo a capacidade contributiva do contribuinte. Então é para considerar essas oscilações que se pensou nesse redutor. Então é porque a nossa

fórmula é antiga e todos os valores venais que são calculados com essa fórmula antiga, ele acaba ficando muito, muito, muito abaixo do mercado. Então para corrigir essa distorção, até por uma questão de justiça fiscal, a gente criou esse fator de correção, a gente que eu digo a ser fim, criou esse fator de correção para trazer o valor mais próximo da realidade. Mas não sem, vamos dizer, 70% próximo da realidade, dando esse redutor para considerar as oscilações do mercado, para não haver injustiça (APE1, 2022).

Complementando, o Decreto Municipal apresenta tabelas que demonstram os elementos relevantes para o cálculo do valor venal, com uma PVG, conforme o Quadro 2, abaixo, e as Tabelas 5, 6, 7, 8 e 9, na sequência.

Quadro 2 – Belém: melhorias consideradas no cálculo do valor venal do imóvel

<b>Número de ordem</b>	<b>Discriminação</b>
1	Abastecimento de água
2	Iluminação pública
3	Pavimentação
4	Rede de energia elétrica
5	Guias e sarjetas
6	Rede telefônica
7	Rede de esgoto
8	Limpeza pública
9	Arborização
10	Transporte coletivo
11	Telefone público
12	Passeio público

Fonte: Belém (1999a).

Tabela 5 – Belém: padrão de logradouro para efeitos de cálculo de IPTU

<b>Melhoramentos</b>	<b>Padrão</b>
Dotado de 10 ou mais melhoramentos	1
Dotado de 7 a 9 melhoramentos	2
Dotado de 4 a 6 melhoramentos	3
Dotado de até 3 melhoramentos	4

Fonte: Belém (1999a).

Tabela 6 – Belém: situação do terreno para fins de cálculo do IPTU

<b>Situação do terreno</b>	<b>Coefficiente</b>
1 Normal	1,00
2 Vila, beco ou passagem sem saída	0,90
3 Encravado	0,60

Fonte: Belém (1999a).

Tabela 7 – Belém: número de testadas e situação do imóvel em relação às testadas para fins de cálculo do IPTU

<b>Número de testadas<sup>38</sup></b>	<b>Coeficiente</b>
1 Terreno com uma testada	1,00
2 Terreno de meio de quadra com duas testadas	1,10
3 Terreno de esquina com duas testadas	1,10
4 Terreno com três ou mais testadas	1,20

Fonte: Belém (1999a).

Tabela 8 – Belém: pedologia do terreno para fins de cálculo do IPTU

<b>Pedologia do terreno</b>	<b>Coeficiente</b>
Seco	1,00
Alagado	0,50
Alagável	0,70
Seco/alagado	0,70
Seco/alagável	0,70
Alagado/alagável	0,50

Fonte: Belém (1999a).

Tabela 9 – Belém: estado de conservação e padrão construtivo considerados para fins de cálculo do IPTU

<b>Conservação padrão</b>	<b>Bom (100%) (valores em UPF)</b>	<b>Regular (70%) (valores em UPF)</b>	<b>Mau (50%) (valores em UPF)</b>
1	437	306	219
2	312	218	156
3	239	167	120
4	177	124	86
5	114	80	57
6	68	48	34

Fonte: Belém (1999a).

Conforme APE1, essa metodização tem sido adotada por considerar as oscilações do mercado, o que traz, de algum modo, justiça fiscal, dado que minimizaria prejuízos para proprietários de imóveis que, eventualmente, tenham o valor de mercado do seu imóvel diminuído e não constante nos cadastros

<sup>38</sup>A testada do imóvel corresponde à largura do terreno, o que inclui muros e laterais, caso existam. Caso o imóvel situe-se em uma esquina, deve-se somar a testada da frente, a principal e a testada lateral, a secundária.

públicos e, com isso, não haja um impacto desproporcional capaz, até mesmo, de comprometer a capacidade contributiva do contribuinte do IPTU.

Apesar disso, essa mudança na fórmula não é considerada unanimemente como benéfica, isso porque existem diversas ações judiciais questionando a inclusão de variáveis e entendendo que isso seria uma majoração do imposto por meio de decreto municipal, o que violaria o princípio da legalidade tributária.

Sobre o tema, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA)<sup>39</sup> tem entendido que a nova sistemática de apuração do valor venal acrescentou a variável “o fator de correção referente ao valor de mercado” (FcVM). Tal acréscimo implicaria em uma majoração do tributo sem o respaldo na lei (Pará, 2021a), o que seria uma afronta ao art. 97, incisos II, IV e §1º do CTN, *in verbis*:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso (Brasil, 1966a, livro II, cap. I, art. 97).

Em suma, é de bom alvitre deixar-se claro que, conforme o exposto, quando se fala em valor venal do imóvel não se aborda especificamente o seu valor de mercado. Na verdade, a definição do valor venal, como base de cálculo para o IPTU, só pode ser encontrada por meio de critérios objetivos na apuração do valor, critérios previstos na legislação tributária municipal. Essa apuração não se confunde com o valor de mercado, “embora desejável que o conceito legal de valor venal fique tanto quanto o possível próximo do conceito doutrinário de valor venal” (Harada, 2012, p. 124).

A teoria da renda ajuda a explicar a definição e a elevação de preços no mercado imobiliário, embora esta seja considerada apenas uma variável na

---

<sup>39</sup>Segue a ementa do julgado: “Agravo de instrumento nos autos da ação anulatória c/c tutela de urgência. Decisão que deferiu o pedido de tutela de urgência suspendendo a exigibilidade do Imposto Predial e Territorial Urbano referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2019. Recálculo do IPTU sem a incidência do FcVM prevista no Decreto nº 84.739/2016. Relevância da fundamentação e perigo de lesão grave e de difícil reparação que militam em favor do agravado. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. Decisão unânime” (Pará, 2019).

composição do valor venal que, contudo, na prática, muitas vezes nem mesmo é considerada. Todavia, a prática legislativa e a sistemática do direito não consideram as rendas diferenciais como o ponto-chave na análise e na obtenção do *quantum* a ser tributado. Isso tornaria a tributação sobre o IPTU mais justa.

Desse modo, a atualização dos valores venais, considerando as rendas diferenciais, não é uma tarefa simples, uma vez que primeiro é necessário fazer os estudos de atualização dos valores com outros mais próximos da realidade; ato administrativo esse de iniciativa do poder executivo municipal, diretamente ou via comissão de levantamento.

A questão do valor venal do imposto predial é controversa, mas existe posicionamento em repercussão geral do STF sobre aspectos do tema. Como se sabe, a base de cálculo do IPTU corresponde ao valor venal do imóvel, ou se a alíquota de determinado imóvel com um valor venal de R\$ 100 mil se submete à alíquota de 2% sobre o valor venal do imóvel, o valor a ser pago anualmente pelo IPTU seria R\$ 2 mil.

Ocorre que existe diferença entre a base de cálculo e a base calculada do imposto. A primeira, também conhecida como base normativa ou em abstrato, trata-se da grandeza econômica pela qual se tem a intenção de tributar. Por força do princípio da legalidade tributária, deve ser previsto em lei. A segunda, também chamada de base em concreto, trata-se do montante tributável e obtido por meio do lançamento – o processo administrativo tributário no qual o fisco determina o valor devido pelo contribuinte. Não existe imposto que tenha valor em concreto definido em lei. Esse cálculo é sempre feito no caso em concreto mediante a atividade administrativa de lançamento.

Ou seja, a determinação da base calculada do IPTU é feita pela administração tributária à luz dos critérios técnicos prescritos em lei, como os que foram apresentados em tabelas acima, no caso do IPTU de Belém. Legalmente, a apuração do valor é feita por meio de lançamento individual – o que acontece em municípios pequenos – e por presunções constantes na PVG, como acontece em Belém.

A PVG só pode ser instituída por lei, bem como a sua majoração também só é possível pela via legal, dado que, conforme a jurisprudência, isso consiste na própria base de cálculo do IPTU e deve obedecer ao princípio da reserva legal (Brasil, 2023). Essa sistemática que limita o aumento do valor venal ao corolário

da lei tem sido aplicada pela jurisprudência utilizada em acórdão pelo TJPA. Essa situação nos leva a dois ônus que pairam sobre o executivo municipal: defrontar-se com o possível descontentamento dos cidadãos que são contribuintes do imposto, dado o possível aumento do valor a ser cobrado, e a difícil tarefa de formar a maioria parlamentar para aprovação da lei.

Contudo, apesar do princípio da legalidade, existe alguma margem para atuação do executivo. Por exemplo, a simples atualização do valor monetário da base de cálculo pode ser feita pelo chefe do Poder Executivo municipal, com base nos índices oficiais de correção monetária. Isso porque, de acordo com o STJ, a atualização não significa aumento de tributo, de acordo com a sua Súmula nº 160 (Brasil, 1996), desde que se aplique apenas os índices oficiais de correção monetária do período. Se aplicar-se qualquer valor acima disso, teremos majoração do imposto, o que exigiria lei.

Essa regra, contudo, não se aplica quando o município deve atribuir valor a imóvel novo, que não fora previsto na PVG. O imóvel novo pode ser originário de parcelamento de solo urbano ou ainda de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana. Nesses casos, ele tem uma matrícula nova, existindo de maneira autônoma. Nessas situações excepcionais, o processo de avaliação individual, embasado em critérios legais, não implica em aumento não autorizado da base de cálculo por meio de ações não previstas em lei. Isso está alinhado com o princípio da legalidade tributária, pois se refere à avaliação específica de novos imóveis para efeitos de lançamento do IPTU.

Nessas circunstâncias, é possível lançar o IPTU para propriedades novas, garantindo ao contribuinte o direito de contestar o valor estabelecido pela Administração.

No caso analisado pelo STF (Brasil, 2023), a lei municipal pode delegar à Administração tributária local a tarefa de realizar avaliações técnicas individuais de imóveis novos, utilizando critérios objetivos já empregados na elaboração da PVG, devidamente aprovada pelo Legislativo. Portanto, nesses casos, não há que se falar em violação constitucional.

Excetuando essa hipótese chancelada pela jurisprudência, se o município pretende atualizar os valores do IPTU, ele se limita à aplicação de índice de correção monetária, o que pode causar uma distorção significativa entre o valor venal e o valor de mercado, pois essa mera atualização não considera a

elevação da renda diferencial, ou mesmo, da renda de monopólio ou absoluta, dado que o ambiente urbano é um lócus privilegiado para o investimento e expansão do capital.

### **3 A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS INJUSTIÇAS SÓCIO-ESPACIAIS E FISCAIS EM BELÉM – AS APLICABILIDADES DO IPTU**

Este capítulo tratará das peculiares maneiras de ocupação do espaço urbano de Belém, uma cidade marcada por espaços excludentes e por uma peculiar forma específica de expansão da malha urbana. Para tanto, a reflexão está aqui dividida em três partes. Na primeira, serão abordados os aspectos sobre a verticalização do espaço na cidade; na segunda, trataremos da ocupação em áreas alagadiças e da particular situação das terras em terrenos de marinha; e, por fim, na terceira, uma abordagem de como se dá a justiça fiscal e sócio-espacial nesse espaço urbano.

Belém, uma cidade estrategicamente situada às margens da Baía do Guajará, testemunha transformações marcantes em seu cenário urbano, destacando-se a crescente verticalização. Impulsionado pelo rápido crescimento populacional e pelas demandas por espaço, esse fenômeno apresenta desafios complexos para a gestão municipal, especialmente no que diz respeito ao IPTU. Assim, por sua natureza dinâmica, a verticalização exige uma análise criteriosa sobre como ajustar as políticas tributárias para promover um desenvolvimento sustentável e equitativo na capital paraense.

Paralelamente, a cidade de Belém se depara com uma realidade peculiar em seus terrenos de marinha, vastas áreas que desempenham um papel vital na configuração geográfica da região. Esses espaços apresentam particularidades específicas em relação ao IPTU, indo além do desafio arrecadatário, envolvendo percentuais de cobrança e sujeição passiva, beneficiários e uma notável informalidade que caracteriza grande parte dessas localidades.

Nas próximas sessões, serão exploradas as relações entre verticalização e a tributação urbana, entendendo os desafios de como o IPTU pode ser adaptado para confrontá-los. Posteriormente, nos debruçaremos sobre os terrenos de marinha, analisando os obstáculos tributários e propondo estratégias para superar a informalidade e promover uma tributação mais justa e eficaz nesses espaços específicos.

#### **3.1 Da urbanização e do processo de verticalização**

Com o passar dos anos, a dinâmica populacional passou por inúmeras fases, contudo, para os fins da presente obra, concentraremos o estudo no fenômeno de urbanização que se deu a partir da metade do século XX. Dessa maneira, o processo de urbanização na Amazônia se baseou em três papéis fundamentais exercidos pelos núcleos urbanos: a atração de fluxos migratórios, a organização do mercado de trabalho e o controle social – este último é parte de uma estratégia do Estado brasileiro para a ocupação da região (Becker, 1990; Trindade Júnior, 1998).

É interessante notar que a ocupação regional se deu, principalmente, a partir do estímulo à migração, destacando-se, nesse processo, as possibilidades ligadas à melhoria das condições de vida em função das grandes obras de infraestrutura que, então, abriram diversos postos de trabalho na Amazônia oriental, sobretudo a partir da década de 1960, como, por exemplo, a Rodovia Belém-Brasília; fato que acarretou ao espaço amazônico um crescimento demográfico superior às demais regiões do Brasil.

Pensando o caso amazônico, Trindade Júnior (1998) define como urbanização concentrada o processo ocorrido na região graças à ação do Estado, tido como um dos principais indutores dessa intervenção por meio de incentivos às novas atividades econômicas e à criação de instituições vinculadas à nova dinâmica regional então instalada nesse subespaço brasileiro. Isso, por sua vez, resultou no aumento significativo da população das capitais da Amazônia, levando, assim, no caso de Belém e de Manaus, ao processo de metropolização.

Em relação à Amazônia oriental, local onde se situa Belém, temos uma metrópole com papel de destaque nos aspectos econômico e populacional, embora tenha havido uma relativização acerca dessa hegemonia pelo surgimento de cidades médias afastadas do raio de influência do espaço metropolitano. Muitas dessas cidades floresceram devido a investimentos públicos em grandes projetos, maiormente de mineração e energéticos, criando-se novos espaços de incremento econômico e populacional (Trindade Júnior, 2011).

Essas cidades médias acabaram por descentralizar a concentração populacional e econômica da metrópole. Devido ao crescimento de cidades médias em maior intensidade que o das metrópoles é chamado por Santos

(2013) de desmetropolização; o que, evidentemente, não torna a metrópole da Amazônia oriental menos importante, pois ela ainda se apresenta como um relevante polo econômico e sociocultural.

Nada obstante, em Belém, houve uma considerável evolução da indústria da construção civil, que contribuiu em muito para a economia regional, visto que:

[...] diferentemente de Manaus, Belém não sofreu o estímulo de crescimento a partir do setor industrial de montagem. Seu perfil passa a ser a de uma cidade situada entre as que apresentam uma natureza metropolitana, com destaque para as atividades comerciais e de serviços. As indústrias nela instaladas – com um número relativamente pequeno – voltaram-se para o beneficiamento de matérias-primas da própria região, com destaque, entretanto, para a chamada indústria da construção civil, que se proliferou a exemplo de outras cidades brasileiras (Trindade Júnior, 1998, p. 55).

Uma das principais consequências desse desenvolvimento da construção civil foi o processo de verticalização ocorrido na cidade de Belém, o qual tem se intensificado com o passar dos anos e se tornado uma característica relevante da ocupação do espaço urbano da capital paraense.

Seguindo a lógica do processo de verticalização, a configuração espacial de Belém teve sua gênese nos anos 1940, a partir da atual Avenida Presidente Vargas, no centro da cidade, pois a referida via possuía características peculiares para a época: com altas cotas de nível<sup>40</sup>, localiza-se próxima ao porto e era interligada por bondes à antiga Estrada de Nazareth e à Estrada do Utinga, o que facilitava o acesso à Estrada de Ferro Belém-Bragança (Vieira, 2017).

Em meados dos anos 1950, a verticalização ultrapassou a Avenida Presidente Vargas e chegou a bairros como o do Batista Campos e de Nazaré, no entorno do núcleo central da cidade. Nos anos 1970, com a evolução das técnicas de engenharia para construção em terrenos instáveis, o processo de verticalização aconteceu em diversos terrenos consolidados, como aqueles situados nos bairros do Reduto e Nazaré (Vieira, 2017).

Segundo Harvey (2020), a partir dos anos 1970, as relações entre a sociedade e a economia foram regidas por um processo de reestruturação em

---

<sup>40</sup>As cotas de nível representam as altitudes relativas de diferentes áreas, locais ou pontos em relação a um ponto de referência, comumente o nível médio do mar ou um marco geodésico. Essas medidas são utilizadas para indicar a elevação do terreno ou a altitude de determinados lugares em relação uns aos outros. Ou seja, as cotas de nível nos permitem compreender as variações de altura na paisagem urbana.

razão do novo paradigma produtivo. Isso, por sua vez, provocou profundas mudanças na organização espacial das cidades, atingindo, inicialmente e com mais vigor, as metrópoles no nível macro.

Nesse contexto, são criadas condições ideais para o surgimento de um padrão societário de expansão do capital, o que ocasiona o aumento vertiginoso da população. Levando isso à realidade de Belém, esses processos começaram a se manifestar de maneira assente ainda na década de 1970, com consequências de imposições de modelos exógenos de planejamento e de desenvolvimento corroborados pelo Estado, tudo conforme os interesses do capital.

Nos anos 1980, devido ao aumento do preço dos terrenos das áreas mais centrais, a verticalização ampliou o seu escopo de atuação para bairros mais afastados, como o Marco e a Pedreira, que apresentam cotas de nível médio, todavia, já detinham largas avenidas, com fácil acesso ao centro da cidade (Vieira, 2017). Contudo, o processo de expansão para outros bairros da cidade, ainda mais afastados, intensificou-se durante o *boom* imobiliário entre 2000 e 2012. Essa expansão atendeu ao desejo cada vez maior do capital de criar mais-valia a partir da ocupação e multiplicação do solo.

Esse processo evidenciou uma reconfiguração do solo e do espaço urbano, momento em que a verticalização, segregação socioespacial e diminuição da cobertura vegetal (Oliveira; França; Bordalo, 2005) fazem-se presentes no espaço de Belém. Sobre a verticalização residencial, uma das suas características é o poder e o *status* que ela inspira e exalta – bem como fomenta desigualdades sócio-espaciais, delimitada segundo o poder aquisitivo de quem adquire esses imóveis verticais – nas classes com melhores condições financeiras. Dessa forma, o espaço verticalizado é um espaço de poder, seletivo e excludente (Souza, 2017).

A lógica da produção do espaço, com investimentos em capital fixo e capital móvel, faz-se evidente quando se percebe a verticalização construtiva, especialmente em se tratando dos bairros mais centrais. A busca pela valorização do solo (e reprodução constante do capital) não é sensível às demandas populares ou ambientais.

É importante perceber que as áreas mais valorizadas da cidade são exatamente as mais centrais e que também apresentam o maior número de

empreendimentos que contribuem para o processo de verticalização, destacando-se a atuação do capital imobiliário no bairro do Umarizal. Sobre a ocupação desse bairro, Vieira (2017) nos informa que:

[...] evidencia-se que, no recorte temporal de dez anos, determinados setores censitários são mais procurados pelas construtoras e incorporadoras, por exemplo, o Setor Censitário nº 1, circunscrito entre a Avenida Visconde de Souza Franco, Rua Antônio Barreto, Avenida Almirante Wandenkolk, Rua Boaventura da Silva e Rua Domingos Marreiros [...], aquele era o setor mais demandado pelo segmento da construção e incorporação imobiliária, pois se constatou um maior volume de edifícios multifamiliares (contendo de oito a onze edifícios). Contudo [...] revelou-se que o foco prioritário do segmento do capital imobiliário-financeiro alterou-se para o Setor Censitário nº 6 (Travessa Dom Romualdo de Seixas, Rua Diogo Mória, Travessa Dom Romualdo Coelho, Avenida Senador Lemos, Rua Jerônimo Pimentel e Rua Bernal do Couto), na qual aquele setor continha àquela altura entre doze e dezesseis edifícios (Vieira, 2017, p. 133).

Em 2005, havia 90 edifícios no bairro do Umarizal e, em julho de 2009, esse número aumentou para 130, ou seja, em quatro anos, houve um aumento de mais de quarenta por cento. Além disso, no período de 2009 a 2015 houve um aumento de 33,8% do número de edifícios (Vieira, 2017), o que deixa claro a expressividade da verticalização imobiliária.

A modificação do espaço urbano da maneira como tem se verificado evidencia uma expressão da captura de rendas fundiárias urbanas. Essa verticalização de Belém pode ser considerada a materialização e a evolução do circuito imobiliário local, em uma atuação articulada, tal qual uma máquina imobiliária de crescimento dos agentes da produção do espaço urbano da metrópole, com aumento de participação política no processo de aprovação dos parâmetros urbanísticos e consequentes e sucessivas modificações das Leis de Uso e Ocupação do Solo (Ventura Neto, 2015).

Muito dessas mudanças na estrutura urbana e verticalização se deu por causa de modificações na Lei Complementar de Controle Urbanístico (Belém, 1999b), por meio da qual o Legislativo municipal elevou o potencial construtivo de parte do espaço urbano de Belém. Com isso, qualquer limite de adensamento instituído para a zona poderia ser desconsiderado, uma vez que:

Art. 66. O coeficiente de aproveitamento básico, conforme definido no § 2o do artigo 182 da Lei no 7.603, de 13 de janeiro de 1993, será

variável em função do zoneamento ordinário, do uso pretendido e das dimensões do lote.

Parágrafo único. De acordo com disposto no caput deste artigo, o coeficiente de aproveitamento básico será igual ao coeficiente de aproveitamento estabelecido para cada modelo a ser utilizado [...] (Belém, 1999b, subseção V, item II, art. 66).

Ou seja, com a aprovação dessa mudança legislativa, o que antes era considerado o coeficiente de aproveitamento máximo para determinada localidade passou a ser o coeficiente básico. Além disso, houve exclusão de áreas comuns do cálculo de aproveitamento do lote, o que assegurou um aproveitamento ainda maior dos terrenos.

Esse zoneamento reforçou os supracitados bairros do Umarizal, Reduto, Batista Campos, Nazaré, Marco e Pedreira, ampliando o potencial construtivo nessas áreas. Outra mudança que também merece destaque é a elevação do coeficiente de aproveitamento da área de expansão da cidade, a “Nova Belém”, que abrange a região da Avenida Augusto Montenegro e que possuía grandes glebas subutilizadas. Com o aumento do potencial construtivo na área de expansão, desenhou-se um novo eixo de interesse para os incorporadores locais, o que foi, seguramente, impulsionado pelo processo de financeirização de grandes incorporadoras do eixo Rio-São Paulo em meados dos anos 2000 (Moura; Ventura Neto, 2019). Essa entrada de empresas impulsionou os lançamentos de novas frentes imobiliárias, principalmente ao longo da Avenida Augusto Montenegro.

Nessa parte da cidade, ademais, verificamos não apenas o processo de verticalização – que é uma realidade, ainda que com menos expressão que nas áreas mais centrais de Belém (ver Mapa 3), mas também uma intensa ocupação de diversas formas, além de investimentos fortes em capital fixo, com infraestruturas variadas.

Dentre esses imóveis, observam-se edifícios de apartamentos residenciais, conjuntos habitacionais de alto padrão, torres elevadas e loteamentos mais simples. Além disso, o processo de expansão e investimento de capital fixo na “Nova Belém” continua até os tempos atuais, com diversas obras em toda a extensão da Avenida Augusto Montenegro, passando pelos bairros Castanheira, Marambaia, Mangueirão, Parque Verde, Tapanã, Coqueiro

e o Distrito de Icoaraci, as quais, até a conclusão da presente tese, ainda não foram concluídas (ver Mapa 3).

Essas obras têm ocorrido desde a segunda gestão do prefeito Duciomar Costa – prefeito eleito pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na gestão 2009-2012 –, quando, então, foi lançado o projeto de *Bus Rapid Transit* Belém (BRT-Belém), que tinha como plano inicial a criação de um sistema de ônibus sobre pistas exclusivas e com alta capacidade, velocidade, conforto e eficiência na prestação do transporte público, atendendo, em tese, quarenta e cinco mil passageiros por hora (Mendes, 2019).

Infelizmente, grande parte das obras que se verificam no ano de 2023 ao longo da Avenida Augusto Montenegro está relacionada a esse projeto que, por sua vez, ainda não conseguiu se mostrar como uma realidade próxima à qualidade constante no papel, mesmo com a mudança de gestores na Prefeitura Municipal de Belém, com perfis políticos diversos.

Sobre o tema da verticalização e sua relação com o IPTU, o APE4 informou o seu ponto de vista:

[...] a relação, primeiramente, é arrecadatória, a questão fiscal em si. Mas, para mim, a maior preocupação, e aí é uma preocupação pessoal mesmo, é que o coeficiente de construtividade dos imóveis da cidade de Belém é um coeficiente que é muito livre. Ele é muito livre. Então, antes de nós pensarmos na questão fiscal, nós temos que pensar na questão da análise macro, como eu falei no início da entrevista. Olhar a cidade como se fosse um organismo vivo. E olhando a cidade como se fosse um organismo vivo, eu enxergo ruas, logradouros, praças, como se fossem artérias, como se fossem veias. E o excesso de verticalização para a cidade de Belém, a minha visão, é extremamente nocivo. É extremamente nocivo. Se eu pudesse fazer alguma coisa para impedir isso, eu faria. Mas existem macroforças que se sobrepõem à minha vontade. Forças políticas, legislativas, a própria vontade da sociedade, nada de algo irregular, é apenas algo que eu não concordo. Nada é ilegal, mas eu apenas não concordo com a visão (APE4, 2024).

Em sua reflexão, nota-se que o entrevistado fala de “macroforças” que podem ser políticas, legislativas ou da própria sociedade. Pela visão do presente trabalho, podemos identificar essas macroforças como a heteronomia da sociedade.

A compreensão desses bairros é importante para situar o contexto urbano de parte da cidade de Belém, mas também possui relação com o IPTU. Isso porque a verticalização cria um “solo a mais”, capaz por maximizar o valor

investido nos imóveis (mais-valor), o que proporciona um retorno e enriquecimento, muitas vezes, desproporcional aos investimentos feitos (Vieira, 2017). Conforme trabalhado anteriormente, o poder público deve utilizar-se da tributação imobiliária para se apropriar de parte desse valor extraordinário gerado pela utilização excessiva e sobrevalorização do espaço urbano em benefício do desenvolvimento socioespacial de outras áreas da cidade, mais carentes de infraestrutura.

A verticalização imobiliária, conforme se observa em Belém, é um fenômeno que é muito mais concentrado nas áreas mais centrais, que correspondem à Primeira Léguas Patrimonial. Ela gera um adensamento populacional com consequências danosas para a população em geral e também para o meio ambiente. Isso porque há uma sobrecarga sobre a infraestrutura urbana e, em Belém, como em diversas outras cidades, esse processo é capitaneado pelo capital imobiliário (Vieira, 2017).

Outro ponto relevante é a necessidade de constante atualização do cadastro imobiliário em face à verticalização. Conforme afirmado pelo APE1 (2022) e corroborado pelos APE3 (2024) e APE4 (2024), o cadastro imobiliário atualizado é fundamental para a tributação imobiliária mais identificada com os valores de justiça fiscal, e pode adequar os valores dos imóveis verticalizados a um valor venal que seja mais próximo da mais-valia que o imóvel retém.

Inclusive, para o APE3, a manutenção de um cadastro imobiliário atualizado foi por ele elencada como a maior dificuldade na atividade de cobrança do IPTU. Isso porque, em sua aceção:

O IPTU é um tributo onde você acaba cobrando pela propriedade e pela posse. Então, não necessariamente só o proprietário daquele bem que é tributado e sim a pessoa que esteja de posse, que se cadastrou dentro do cadastro municipal. E Belém vive uma situação em que quase 50 % dos seus imóveis não são imóveis regularizados. Ou seja, eu não tenho como obter quase 50 % do meu cadastro através de uma simples informação cartorial, dos cartórios que têm registro de imóveis aqui na cidade. Ou seja, às vezes o cadastro é feito através de várias metodologias e uma delas é individual, inclusive. O cadastrador vai nos bairros, cadastra aquelas pessoas e muitas vezes a gente não consegue obter informação como CPF, nome completo. E há necessidade de ser lançado esse imposto. Quer dizer, não é porque eu tenho uma vez um cadastro municipal inadequado, ineficiente, que eu tenho que deixar de cobrar aquele imposto. Ou seja, o imposto que acaba sendo lançado, mas muitas vezes eu não cadastro uma pessoa com um cadastro inadequado. E essas pessoas, às vezes, não pagam e eu tenho que judicializar. A jurisprudência nacional, principalmente

do Superior Tribunal de Justiça, entende que a execução fiscal não segue aquele rigor da petição inicial. Eu não tenho que ter todos aqueles dados do réu, do executado. Eu posso ter alguns dados, só informativos, para a propositura dessa ação. Só que depois no desenrolar, na tramitação desse processo executivo, eu não consigo fazer a recuperação do crédito numa falha de cadastro. Então, assim, eu acho que o grande problema nosso do IPTU é o cadastro municipal (APE3, 2024).

Percebemos que a atividade do cadastramento é muito relevante para a arrecadação tributária. Desse modo, ainda que não se tenham todos os dados dos contribuintes, o município tem o poder-dever de ajuizar ação de execução fiscal. Contudo, a inexistência dos dados leva ao posterior insucesso da ação executiva, uma vez que estariam faltantes dados para a constrição de bens ou outras maneiras que existem na justiça para se obter obrigação de pagar. Do ponto de vista da execução fiscal, um cadastro deficitário leva a muitas dificuldades no curso processual.

Do mesmo modo, entende o APE4 informa o seguinte:

Inclusive, se você tiver no IPTU um bom cadastro, uma boa base cadastral, essa base cadastral vai servir de apoio para qualquer política pública. E esse é um problema do município hoje. Esse é um problema do município hoje porque a base cadastral do município é deficiente. Se você vê, por exemplo, imóveis num bom conjunto habitacional, como no Mendara<sup>41</sup>, o mercado diz que uma casa no Mendara vale em torno de R\$ 400 mil. Mas, se você for na base cadastral do IPTU das casas do Mendara, a maioria delas está com valores venais dispostos na base cadastral de R\$ 100 mil, R\$ 100 e poucos mil. Por quê? Porque a realidade daqueles imóveis não está sendo verificada *full time*. E isso é um problema para o desenvolvimento de políticas públicas. Não é apenas para arrecadação. Desenvolver bem a base cadastral do IPTU é uma questão de imperiosidade social também. Não é apenas uma questão arrecadatória. A arrecadação virá, com certeza, com o aprimoramento da base cadastral. Ela vem, é uma consequência natural, mas ela não é o único produto que advém dessa atualização. Então, as pessoas, às vezes, podem se achar que estão se safando, vamos dizer assim, de uma tributação um pouco maior, porque o seu valor venal está bem abaixo do valor do mercado, mas aquilo ali é uma ilusão. Coletivamente, estamos perdendo (APE4, 2024).

O agente público lembra que um bom cadastro imobiliário é capaz de mais coisas que somente subsidiar uma exitosa execução fiscal, como, por exemplo, contribuir para políticas públicas e para o bem coletivo.

---

<sup>41</sup>Os conjuntos Mendara I e II se localizam no bairro da Marambaia (bairro número 41 do Mapa 3), na área de expansão de Belém, no entorno da Avenida Pedro Álvares Cabral.

No período estudado, a modificação dos valores na PVG é feita por meio de lei, o que, para o APE3, era um grande gargalo para se manter os valores atualizados.

O desafio que se tinha era a interpretação do judiciário brasileiro, que se interpretava que a atualização da planta de valores pelo valor de mercado devia ser feita por um processo legislativo. Isso trazia um obstáculo muito grande para a atualização dos valores dos imóveis em nosso cadastro fiscal. E agora, pela reforma constitucional, essa atualização de mercado pode ser feita por ato do Poder Executivo, que deverá ser feita agora para 2024 e vai vigorar em 2025 (APE3. 2024).

Em sua fala, o agente público supracitado discorda da interpretação dada pelo judiciário sobre a maneira como a PVG deveria ser atualizada, que era deveras restritiva.

A localização é fundamental na determinação do preço da terra urbana enquanto capital. Nesse modo de ver, a terra deixa de ser um bem oferecido pela natureza e se transmuta em mercadoria, uma vez que o trabalho humano e as relações sociais geram a localização. Como o valor de uso da terra depende da sua importância no contexto das relações sociais da cidade, as diferenciações espaciais embutem o valor da localização, que, muitas vezes, selecionam o espaço e prevalecem as classes sociais mais privilegiadas.

Um outro ponto acrescentado pelo APE4 é o quanto a verticalização poderia ser desestimulada pelo IPTU, uma vez que ela causa impactos significativos quando um prédio novo se instala no perímetro. Se pensarmos em aspectos relacionados aos serviços básicos de infraestrutura de uma residência, a verticalização sobrecarrega as redes de esgoto, elétrica e de cabeamento lógico. Em suas palavras:

Então, se você tem, por exemplo, numa determinada rua, uma rede de esgoto que suporta, digamos, 100 metros cúbicos de água por segundo, vamos supor, que suporte uma vazão de 100 metros cúbicos de água por segundo, eu estou chutando números aleatórios, e que lá tinham 100 imóveis, todos, no máximo, com dois ou três pavimentos, e aí vem uma construtora, compra um terreno e constrói dez torres de 25 andares, cada uma com quatro apartamentos. Nós vamos ter outras centenas de famílias morando do nada, de uma hora pra outra naquele lugar, impactando não apenas essa rede de esgoto, que vai ficar saturada, como também a própria rede elétrica, como também a própria rede lógica, de cabeamento lógico, que hoje em dia não se vive sem ela. Então, essas questões, o IPTU deveria, na minha visão, se impor no sentido de desestimular esse contribuinte que adquire o imóvel em zonas com sobrecarga da rede de esgoto, da rede elétrica.

Então, esse tipo de imóvel, nessas localizações, eles deveriam ter um sobretaxamento (APE4, 2024).

Em Belém, a grande desigualdade socioespacial tem se plasmado em profundas diferenciações espaciais, que podem ser percebidas em diversas escalas de análise e, uma delas, é a identificação de áreas mais centralizadas – mas não apenas - com intenso processo de verticalização, que foi apresentado no presente tópico. Desse modo, para que se possa ter uma tributação imobiliária mais igualitária, é fundamental perceber os impactos da verticalização na cidade, a fim de que se possa tributar mais igualitariamente esses espaços, tributando de maneira mais enfática quem possui maior mais-valia urbana e distribuindo esse valor capturado em prol de uma cidade mais democrática e igual.

### **3.2 Ocupação de áreas de “baixada”, de expansão urbana e a questão dos terrenos de marinha: dificuldades para a arrecadação territorial**

O estabelecimento eficaz de um imposto sobre a propriedade imobiliária de maneira bem-sucedida no Brasil é um verdadeiro desafio. Isso porque, as autoridades públicas tributárias enfrentam pressões constantes do ponto de vista político, uma vez que esse imposto deve ser universal e é altamente visível. Além disso, é mais comum se perceber discussões sobre o quanto “o IPTU é caro”, mas não em relação a outros impostos que afetam muito mais a vida do contribuinte, que são os impostos indiretos, a exemplo do ISS.

Muito da insatisfação pública surge porque se trata de um imposto que exige o pagamento independentemente de transações imobiliárias e que é diretamente pago mediante um carnê ou boleto que diz expressamente o valor do imposto. Assim, o que deveria ser uma das virtudes do imposto – pois se sabe exatamente o que se paga –, torna-se uma espécie de vício, motivos pelos quais é mais vantajoso do ponto de vista político mascarar a tributação por meio de impostos indiretos.

Outro ponto, o lançamento equitativo do imposto depende de diversos fatores, como a eficiência operacional, o conhecimento técnico, os dados disponíveis, a capacidade administrativa e a vontade política. Contudo, outras condições particulares da ocupação do espaço urbano no Brasil devem ser

acrescentadas a essas dificuldades, como a disparidade de renda, o pouco acesso aos dados de venda de propriedades e a grande diversidade de direitos possessórios sobre a terra e diversos padrões de ocupação do solo. Nesse particular, uma dificuldade que também não pode ser negligenciada é a desconfiança do contribuinte em relação às autoridades públicas, principalmente por conta de questões relacionadas à corrupção (Cesare, 2012).

Dentre todos, o aspecto que particularmente mais dificulta o desempenho fiscal é a generalizada ocupação informal do solo. Isso acontece porque, normalmente, ocorre a exclusão das propriedades informais da arrecadação, o que limita um dos aspectos que deveria ser essencial do imposto: a universalidade. Então, incluir essas propriedades exige um esforço grande na questão da atualização dos cadastros públicos e fiscalização.

As informações sobre a arrecadação do imposto imobiliário na América Latina não são consistentes: a qualidade dos dados não é satisfatória e a arrecadação varia muito entre as jurisdições e os países. A evidência disponível indica que, como fonte de receita, o imposto imobiliário é de importância limitada para o financiamento dos gastos locais. Assim, é fácil compreender por que o uso de taxas e tarifas, em vez de reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária, pode ser menos influenciado por fatores políticos, mais fácil de administrar e mais eficiente. E, ainda, pode ter maior capacidade de gerar renda (Cesare, 2012, p. 5).

Muitas dessas áreas urbanizadas no Brasil são favelas, áreas que têm a informalidade na ocupação como regra. Nesse contexto, estudar a informalidade e a precariedade das habitações é caminhar por um terreno arenoso, pois existem muitas fragilidades, seja em relação às políticas voltadas para assentamentos populares, seja na produção de dados sólidos e confiáveis que mensurem e qualifiquem as necessidades e situações desses espaços (Maués, 2022).

A produção do espaço urbano no Brasil caracterizou-se por um processo desigual de ocupação do solo, o que desencadeou problemas em diversos aspectos, como o social, ambiental, econômico e habitacional de alto risco (Maricato, 2011). Tal processo pode ser atribuído a um planejamento urbano excludente para questões habitacionais, bem como à baixa condição econômica de parcela significativa da sociedade, resultando na autoprodução de moradias e formação de assentamentos precários (Maués, 2022).

As características geográficas do sítio ocupado pelo município de Belém determinaram em grande parte o que se deu em relação à sua ocupação e à estruturação do espaço urbano e, em muitos casos, representam um obstáculo para a expansão urbana da cidade, ocorrendo o que se chama de constante “luta” contra as áreas alagadas (Penteado, 1968). Ao longo do século XX, a conformação urbanística de Belém criou espaços distintos que, em circunstâncias desafiadoras, influenciaram uma forma particular de desenvolvimento urbano.

Durante os séculos XVII e XVIII, o modelo de colonização portuguesa em Belém enfatizou a ocupação ao longo da costa, sem se preocupar em criar uma malha urbana ortogonal que adentrasse pelo território. Cerca de dois séculos depois, no período de exploração da borracha (entre 1883 e 1886), o plano de expansão da cidade foi concebido durante o governo do intendente Antônio Lemos e elaborado pelo engenheiro Nina Ribeiro (Amaral, 2004).

Esse plano se baseou nos eixos viários já existentes no núcleo histórico, como as avenidas Nazaré e Almirante Barroso, e projetou vias perpendiculares e quadras regulares para a ocupação do território dentro dos limites da Primeira Légua Patrimonial (Amaral, 2004).

Assim, a expansão urbana proposta adotou um desenho viário racionalizado, desvinculado do relevo, sem levar em conta as diferentes cotas de terrenos secos ou alagáveis. Nessa perspectiva, o Plano de Expansão de Belém seguiu uma orientação de traçado retilíneo, priorizando a retidão em relação aos cursos d'água, mesmo que isso implicasse em secar, aterrar ou contornar os cursos naturais (Amaral, 2004).

Com essa ocupação, as áreas mais altas foram comercializadas e utilizadas pela população com maior poder aquisitivo e por órgãos públicos, ao passo que as áreas de várzea se tornaram uma possibilidade de moradia acessível à população de mais baixa renda. Essas ocupações, muitas vezes informais, foram marcadas pela presença de nativos da região, com moradias em palafita. Essa maneira de ocupação, por sua natureza, levou ao surgimento de diversas áreas favelizadas da cidade. Se antes tínhamos uma cidade ribeirinha clássica, hoje temos novos modos de vida decorrentes das desestruturações e mudanças de relações.

Por outro lado, as camadas pauperizadas, sem alternativas para se manter no seu espaço anterior, buscam terras para sua moradia e reprodução social, ainda que, do ponto de vista do direito formal, podem ser considerados como lícitos ou não. Aqui, incluem-se os aglomerados subnormais (AGSN) e os conjuntos habitacionais populares, bem como as áreas de “baixada” (Trindade Júnior, 1997).

Em Belém-PA o tipo mais antigo, socialmente reconhecido e popular de assentamento precário, ou de favela, é a chamada baixada. Diferentemente do contexto do habitat ribeirinho em meio rural, na cidade, a baixada se caracteriza pela alta densidade construtiva e populacional, pela ocorrência de edificações em forma de palafita, conectadas por estivas (pontes de madeira que servem de acesso às residências substituindo ruas e calçadas), pela precariedade da infraestrutura urbana, que resulta em graves problemas de manutenção das condições naturais de cursos d’água, por serem utilizados como esgoto e pela obstrução por lixo na calha e nas áreas marginais. As baixadas de Belém representam, portanto, a expressão da cidade informal, autoconstruída a partir da ocupação de terras desvalorizadas pelo mercado formal, ainda que próximas da porção mais central e infraestrutura da cidade (Rodrigues; Lima; Ponte; Lopes, 2013, p. 7).

Sobre a classificação de órgãos oficiais sobre os aglomerados subnormais<sup>42</sup> do Brasil, o IBGE (2010) mostra que, nos parâmetros dos 50 maiores aglomerados subnormais do país, o Estado do Pará ocupa a primeira colocação, tanto em relação ao quantitativo populacional quanto no que concerne aos números de aglomerados subnormais – são doze das maiores, com valores acima dos dois principais centros urbanos do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, conforme vemos na Tabela 10.

Além disso, considerando as regiões metropolitanas, outro ponto de destaque é que a Região Metropolitana de Belém (RMB) possui mais da metade da população residente no que o IBGE chamava de aglomerados subnormais, hoje chamado de Favelas e Comunidades Urbanas (FCU), o que corresponde a

---

<sup>42</sup>Conforme mudanças ocorridas no último Censo, o IBGE alterou a designação dos "Aglomerados Subnormais", termo que era utilizado pelo instituto em seus censos e pesquisas desde 1991. Agora, a denominação adotada é Favelas e Comunidades Urbanas (FCU). Com isso, o IBGE reintegra o termo historicamente empregado pelo órgão desde 1950, associando-o com o termo "Comunidades Urbanas". Destaca-se que não houve alterações nos critérios que norteiam a identificação e o mapeamento dessas áreas, mantendo-se inalterada a base utilizada na coleta do Censo Demográfico 2022. O que se observa é a adoção de uma nova nomenclatura e a reestruturação dos critérios, refletindo uma abordagem renovada do instituto em relação a esse tema (IBGE, 2024).

1.131.368 pessoas, ou seja, 53,9% da população total (Tabela 11); constatação essa que levou alguns autores a denominarem a Região Metropolitana de Belém (RMB) como “metrópole favela” (Maués, 2022). Ainda, a RMB possui o terceiro maior aumento bruto de áreas urbanizadas em favelas por município (IBGE, 2010).

Tabela 10 – Brasil: distribuição da população por estado nas 50 favelas e comunidades urbanas mais populosas

<b>Estado</b>	<b>População</b>	<b>Favelas e comunidades urbanas</b>
Pará	358.124	12
São Paulo	217.663	8
Rio de Janeiro	209.312	6
Bahia	157.368	8
Pernambuco	112.624	4
Maranhão	99.084	3
Amazonas	91.900	3
Distrito Federal	78.430	2
Ceará	62.134	2
Minas Gerais	40.325	2
<b>Total</b>	<b>1.426.964</b>	<b>50</b>

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 11 – Brasil: população residente em favelas e comunidades urbanas nas principais regiões metropolitanas

<b>Região Metropolitana</b>	<b>População residente em aglomerados subnormais</b>	<b>Proporção em relação à população total</b>
São Paulo	2.162.368	11%
Rio de Janeiro	1.702.073	14,40%
Belém	131.368	53,90%
Salvador	931.662	26,10%
Recife	852.700	23,20%
Belo Horizonte	489.281	9,10%
Fortaleza	430.207	11,90%
São Luís	325.139	24,50%
Manaus	315.415	15%

Fonte: IBGE (2010).

Ademais, a RMB possui dois municípios entre os seis com o maior aumento proporcional de áreas urbanizadas em favelas por município, ou seja, áreas com maior concentração, Belém, Ananindeua e Marituba. Isso é uma questão muito presente na Região Norte, dado que 13 das 20 cidades com maior proporção de crescimento em FCU entre 1985 e 2021 estão na Região Norte (Tabela 12).

Tabela 12 – Brasil: aumento proporcional das áreas urbanizadas em favelas por municípios

<b>Município</b>	<b>Aumento percentual</b>
Santo Antônio do Içá (AM)	65
Cariacica (ES)	62,3
Ananindeua (PA)	59,3
Acará (PA)	57,9
Afuá (PA)	56,4
Belém (PA)	53,8
Coari (AM)	52,8
Vitória do Jari (AP)	51,9
Marituba (PA)	51,48
São Vicente (SP)	46,9

Fonte: MapBiomias (2022).

A configuração do tipo específico de favela que existe, consoante as particularidades de Belém, guarda possibilidades de desenvolvimento de novas tecnologias de urbanização de assentamentos precários específicos para as áreas alagáveis (Rodrigues; Lima; Ponte; Lopes, 2013). Porém, a questão do limite dos dados causa reais problemas quando se parte para a análise das particularidades dos territórios, complexificando o aprofundamento de estudos sobre características de assentamentos populares, como a ocupação em áreas de baixadas e de expansão urbana, bem como o processo de cadastramento de imóveis para fins de formação de banco de dados para delimitar adequadamente o valor do IPTU. Os dados oficiais, quando existem, não abarcam a totalidade das áreas em nível quantitativo e não trabalham as diversidades tipológicas. Essa precariedade de condições na produção dos dados prejudica um processo de planejamento urbano adequado às especificidades dos locais e alinhado às estratégias de âmbito nacional.

Quanto à produção incipiente de dados, ela ocorre por motivos diversos; seja por questões relacionadas à magnitude do tamanho do Brasil, passando pelo fato de que muitas cidades são pobres e não possuem um corpo técnico com condições financeiras e administrativas para fiscalizar e controlar o espaço urbano, seja pela inexistência de programas de regularização, o que leva à situação de “total ausência de informações” (Cardoso, 2016, p. 36).

Também, ressalta-se que não colocar ênfase na catalogação dos dados sobre a realidade das cidades pode ser uma estratégia de governo, pois o levantamento de dados significa dar visibilidade, por meio de dados oficiais, a uma realidade de contrastes no ambiente urbano, o que, por estratégia política, seria preferível esconder.

Conforme os dados disponíveis no IBGE (2010), cerca de 50% da população da capital paraense, em particular, moram em áreas consideradas de favela ou AGSN. Especificamente falando da ocupação inicial por populações pobres em áreas alagadas de Belém, local das baixadas, com base nos antigos estudos da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), em 1975, considerando os até então vinte bairros de Belém, tem-se um total de 4.799 de extensão de hectares, sendo 1.882 hectares de áreas alagáveis, situação que mostra que 39,32% da população de Belém residiam em áreas alagadas, tal como explicitado na Tabela 13.

Tabela 13 – Belém: bairros da cidade e suas terras alagáveis em 1974

<b>Bairros</b>	<b>Extensão em hectares</b>	<b>Áreas alagadas por hectares</b>	
Condor	170	170	100%
Jurunas	226	192	84,96%
Terra Firme	443	371	83,75%
Sacramenta	367	251	68,39%
Telégrafo	231	154	66,67%
Guamá	395	231	58,48%
Matinha	61	32	52,46%
Cremação	149	77	51,68%
Reduto	79	38	48,10%
Cidade Velha	116	49	42,24%
Batista Campos	144	50	34,72%

Canudos	66	19	28,79%
Umarizal	250	69	27,60%
Pedreira	371	87	23,45%
São Brás	167	26	15,57%
Comércio	103	14	13,59%
Marco	480	47	9,79%
Marambaia	421	4,5	1,07%
Souza	380	0,5	0,13%
Nazaré	150	-	-
<b>Total</b>	<b>4.799</b>	<b>1.882</b>	<b>39,21%</b>

Fonte: CODEM (1976 *apud* Mourão, 1987).

Quanto à disputa pela terra urbana de Belém, verifica-se que, desde os anos 1970, a apropriação e o uso do solo se tornaram peças de intensa disputa política (Corrêa, 1989). Os que possuem maior poder aquisitivo obtiveram acesso às melhores faixas de terra, enquanto aqueles mais vulneráveis foram afastados para outros bairros que, embora em áreas centrais da cidade, apresentavam condições inadequadas para moradia, dado que se situavam em terrenos alagadiços, de solo arenoso e sem a presença de infraestrutura urbana que garantisse condições de moradia com dignidade.

Nos bairros do centro da cidade de Belém, houve intensificação das relações de produção capitalista por meio do processo de verticalização, principalmente por incentivos do governo militar, em conjunto com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Por conta desses dois órgãos, ocorreu o financiamento da construção de prédios cujo público-alvo era a classe média, concretizando a verticalização e a especulação imobiliária na Primeira Léguas de Belém

Salienta-se que o processo de urbanização de Belém foi parte de uma política considerada necessária ao avanço da modernidade capitalista à região amazônica, o que possibilitou a expansão da fronteira nacional e internacional, bem como das áreas territoriais das metrópoles amazônicas, com a implantação de infraestruturas mais relacionadas à tendência do capital internacional. Isso tudo intentou a necessidade por habitações, mas tal processo, como é de se imaginar, não se deu de maneira uniforme e presente em todos os espaços, pois

segregação é uma lógica necessária na valorização do capital como um todo, especialmente do capital imobiliário.

Desse modo, entre os anos 1960-1970, pode-se dizer que em Belém as demandas por habitação aumentaram e causaram disputas em torno de terras urbanas, em grande parte adquiridas pela União e com fins militares, com distribuição pela Primeira Légua Patrimonial. Tais terras foram designadas com o intuito de uso por instituições públicas, como é o caso da Universidade Federal do Pará (UFPA), da atual Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e de órgãos ligados à infraestrutura, como a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA) e a Centrais Elétricas do Norte do Brasil (ELETRONORTE).

Nesse mesmo período, por causa de grandes projetos econômicos planejados pelo Estado em associação com o mercado (Castro, 2008) e da construção de rodovias que fortaleceram a ligação da região com o centro do país, Belém tornou-se um centro de atração populacional, o que levou a um adensamento dos bairros mais centrais (o processo de verticalização) e também dos bairros periféricos, com ocupações precárias e irregulares de áreas frágeis do ponto de vista ambiental, próximas aos rios, alagadas ou sujeitas a alagamento.

Ou seja, temos uma influência da fisiografia como fator determinante na divisão social do espaço na cidade, dado que à população mais pobre, por não conseguir pagar pelo valor das terras mais altas no mercado formal, restou a sua inserção urbana pela autoconstrução de moradias nas áreas alagadiças, originando diversos assentamentos precários (considerados ilegais do ponto de vista jurídico) em áreas que eram desconectadas da malha viária da cidade, o que transformou as áreas de várzea na cidade informal (Rodrigues; Lima; Ponte; Lopes, 2013).

Nesse sentido, então, pode-se perceber que o processo de ocupação de assentamentos precários fixa os pobres urbanos normalmente em terras públicas desvalorizadas, inadequadas e/ou de fragilidade ambiental. Sobre essa questão, Rodrigues, Lima, Ponte e Lopes (2013) acrescentam que:

As áreas formadas por planícies de inundação e terras alagáveis da Primeira Légua Patrimonial foram designadas de baixadas pelo setor público a partir do relatório técnico localmente conhecido por Monografia das baixadas de Belém (SUDAM; DNOS; Pará, 1976) que consagrou o critério das terras alagáveis situadas abaixo da cota

altimétrica de 4,0 m (ou 4,50 m, alternativamente) para caracterizar as áreas de baixadas, na verdade, locais favelizados da atual periferia próxima ao centro do município de Belém. Este critério eminentemente fisiográfico, já era à época associado ao perfil da população e às estratégias de sobrevivência e informalidade econômica de seus moradores. Seria, então, uma forma de assentamento precário, na terminologia oficial atual (Rodrigues; Lima; Ponte; Lopes, 2013, p. 6).

Porém, a implementação da infraestrutura urbana não se espalhou por todo o território de maneira isonômica, pois para a população pobre restou a ocupação territorial das áreas de baixada. Esse modo de morar é diferente do que se tinha no habitat rural ribeirinho, isso porque, na cidade, a baixada é caracterizada pela alta densidade populacional e construtiva, por edificações em forma de palafita, conectadas por estivas (pontes de madeira que dão acesso às residências e às ruas e calçadas), e pela infraestrutura precária.

Isso tudo resulta em problemas severos na manutenção de condições naturais de cursos d'água, dado que os rios são utilizados como esgotos e também têm seus cursos obstruídos por lixo na calha e nas áreas marginais. Trata-se de uma expressão da cidade informal, autoconstruída a partir da ocupação de terras desvalorizadas pelo mercado formal.

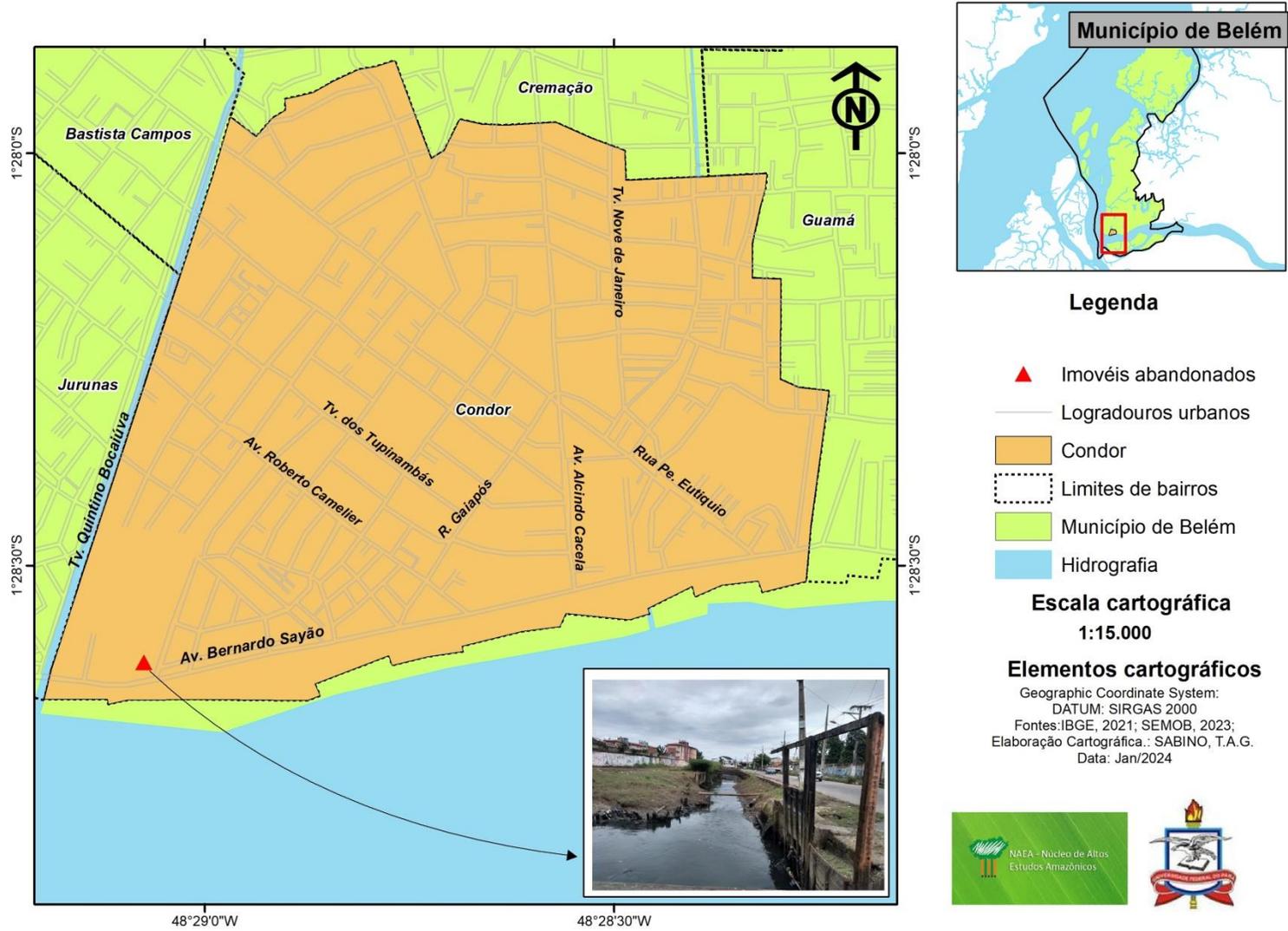
Não raro esse tipo de construção se verifica nas proximidades das áreas centrais de Belém, como nos bairros do Jurunas, da Condor, da Terra Firme e do Guamá. Inclusive, com o avanço do interesse do mercado imobiliário para áreas mais próximas do centro histórico, verificamos espaços de peculiar contradição, com pontes de madeira em canais sem o devido cuidado do ponto de vista ambiental, mas com infraestrutura lateral relativamente adequada, especialmente em relação ao transporte de veículos. A Figura 2 destaca um exemplo dessa contradição no bairro da Condor, cuja localização na capital paraense está evidenciada no Mapa 7.

Figura 2 – Contradição nos investimentos em capital fixo: no bairro do Jurunas, observa-se a contradição entre os investimentos públicos, com áreas com relativa infraestrutura convivendo com pontes de madeira feitas de maneira rústica



Foto: Mozart Silveira, 2023.

Mapa 7 – Bairro da Condor: localização em Belém e contradições nos investimentos urbanos



Contudo, esse tipo de habitação não se limita a essas áreas, pois, na área de expansão de Belém, existem diversas partes da cidade que são conhecidas como baixadas. Como no caso de comunidades que moram nas proximidades do Igarapé Mata Fome, braço de rio que desemboca na Baía do Guajará, entre os bairros do Tapanã e da Pratinha.

Ressalta-se que essa área se constituiu como espaço de assentamento na década de 1990, também pelos estímulos do processo de urbanização da cidade de Belém mencionados por Trindade Júnior (1998) e, assim como em outros espaços da capital paraense, sua ocupação se deu de maneira espontânea, o que resultou em uma infraestrutura precária.

Contudo, temos um agravante em relação às baixadas mais próximas fisicamente ao centro da cidade, isso porque a ausência de serviços públicos se torna ainda mais difícil quando se trata de uma área fisicamente distante do centro da cidade e com menos meios de deslocamento para a população em geral; população essa que, não raro, precisa se deslocar para as áreas com maior oferta de serviços, normalmente as mais próximas ao centro histórico.

Conforme se observa na Figura 3, na Passagem Sumaúma, na divisão entre os bairros da Pratinha e São Clemente, a estrutura urbana marcada por palafitas, autoconstruída de maneira espontânea, conectada por estivas e com infraestrutura precária se faz presente também em áreas de expansão de Belém. O que se verifica de diferente é que, em alguns locais desses bairros, a densidade populacional e de construções é mais baixa, mas a estrutura típica de favela mantém-se, com falta de asfaltamento, calçadas e esgotamento.

Ademais, apesar de próximas a empresas e do Centro de Instrução Almirante Brás de Aguiar (CIABA), que se situam nas proximidades da Baía do Guajará e possuem asfaltamento e alguma infraestrutura, essas áreas em muito se assemelham a agrupamentos populacionais de áreas rurais, sem asfaltamento e com mato crescendo em toda a extensão do espaço. Para se deslocar, a população é obrigada a construir pontes de madeira estreitas, nas quais só é possível passar a pé ou, no máximo, de moto (Figura 4). A localização dos espaços representados nas figuras 3 e 4 pode ser verificada no Mapa 8.

Figura 3 – Estrutura urbana em áreas de FCU na Passagem Sumaúma, divisão entre os bairros da Pratinha e São Clemente: precariedade em área de expansão de Belém com pontes de madeira muito pequenas e de difícil acesso aos moradores



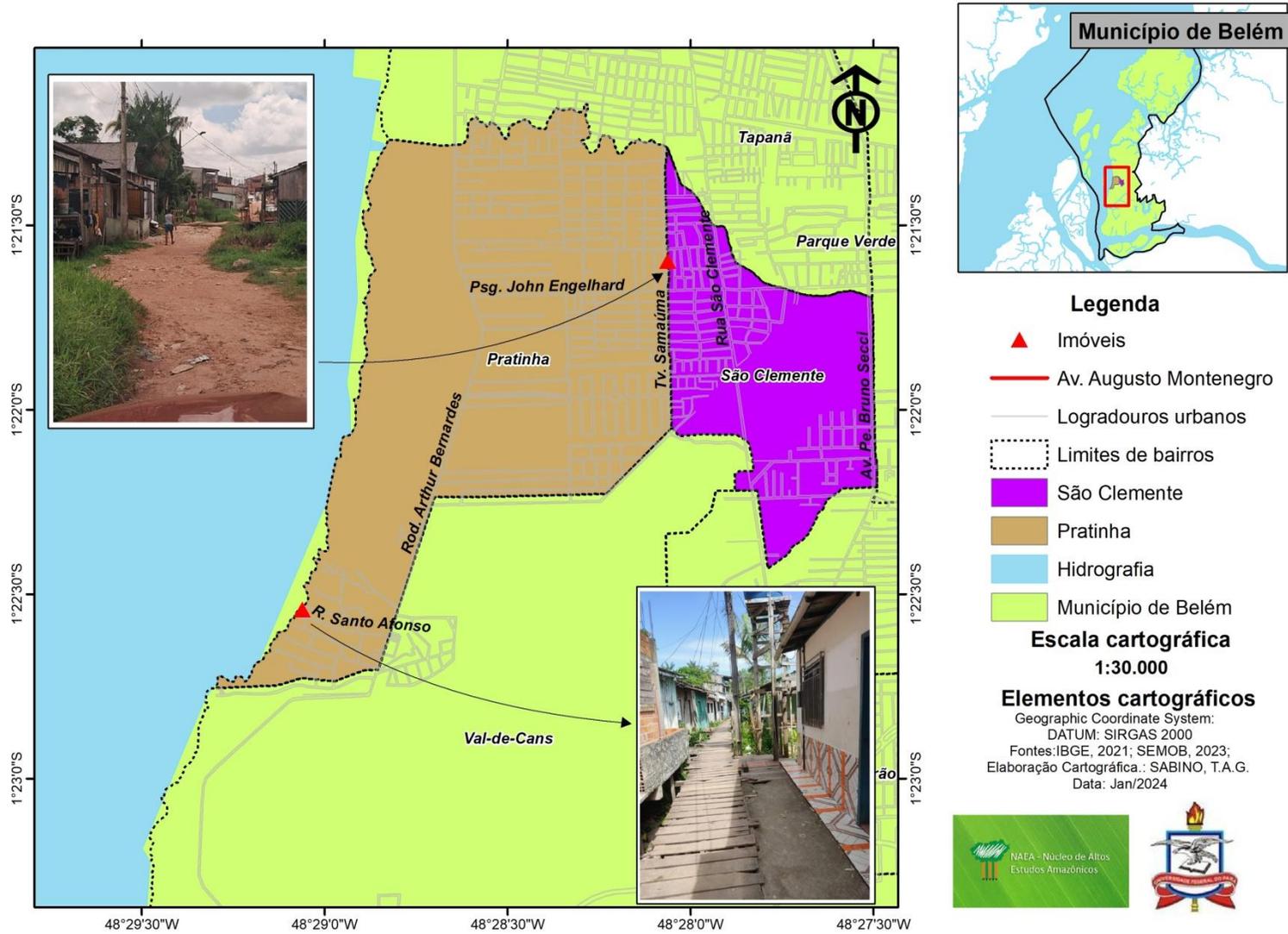
Foto: Mozart Silveira, 2023.

Figura 4 – Estrutura urbana em áreas de FCU na Pratinha B: autoconstruções no entorno de braços de rio na área de expansão de Belém



Foto: Mozart Silveira, 2023.

Mapa 8 – Bairros da Pratinha e de São Clemente: precariedade na infraestrutura urbana



Alguns pesquisadores classificam a tipologia que oficialmente se generalizam com FCU em mais de uma categoria. No caso de Belém, temos ocupações em áreas de expansão urbana e assentamentos em frações de espaço urbano da RMB que surgiram com o processo de crescimento econômico da capital (Maués, 2022).

Com isso, expandiu-se a malha urbana para a área de expansão de Belém, momento em que diversos conjuntos habitacionais atraíram novos agentes que produziram assentamentos irregulares direcionados à população mais pobre. Nesse particular, adverte-se que a formação desses assentamentos precários se associa, primeiramente, à dificuldade de produção de novas ocupações no centro urbano de Belém, dada a redução de grandes áreas disponíveis (Trindade Júnior, 1997); dificuldade essa que levou a população mais pobre a criar outras soluções para o acesso ao solo urbano.

Essa intensificação das áreas de expansão ocorreu em paralelo com a valorização das baixadas – que se deu com as intervenções urbanas e de saneamento com fins de incorporá-las ao mercado imobiliário formal –, fazendo com que os moradores que tradicionalmente ocupavam tais espaços fossem obrigados a se deslocar para essas áreas mais distantes, por meio de um processo contínuo de migração (Trindade Júnior, 1997). Acrescenta-se que essas ocupações em áreas de expansão foram ocorrendo em partes dos bairros da Marambaia, do Parque Verde, do Tapanã, do Coqueiro, da Pratinha, bem como no município de Ananindeua e outros da RMB.

Comparado com as baixadas tradicionais, as ocupações em área de expansão normalmente possuem uma melhor topografia, porém, as suas condições de infraestrutura urbana e proximidade a serviços públicos e locais de trabalho são piores (Trindade Júnior, 1997).

Localmente, em meados dos anos 1980 e 1990, esses assentamentos precários na área de expansão eram denominados por “invasões” e, muitas vezes, organizados por “movimentos de luta pela moradia, lideranças comunitárias, associações de bairro, incentivo de vereadores locais ou mesmo pequenos especuladores imobiliários do mercado informal” (Ponte *et al.*, 2016, p. 208). Contudo, o termo tem sido abandonado gradativamente, dando lugar à expressão “ocupação”, de maneira mais qualificada pelo planejamento urbano e por militantes da Reforma Urbana (Ponte *et al.*, 2016).

Desse modo, as ocupações em área de expansão são a expressão mais recente da segregação socioespacial do espaço urbano de Belém. Os desenhos urbanos dessas ocupações se relacionam ao controle e à exclusão no acesso formal e estável à terra; à disponibilidade espacialmente restrita das melhorias do sistema viário; à falta de instrumentos de atuação sobre a terra juridicamente; à manutenção de interesses de proprietários de terras na gestão do uso e da ocupação do solo nos municípios metropolitanos (Ponte *et al.*, 2016).

Um aspecto que dificulta ainda mais a vida das pessoas que moram nesses locais é que as periferias sofrem com a seguinte lógica em Belém: quanto mais longe se está do centro urbano, menos serviços e equipamentos são disponibilizados à população. Isso se mostra verdadeiro quando se observa que, em periferias mais antigas e mais centralizadas, que são aquelas que demonstram interesse por parte do capital imobiliário, verifica-se certo avanço em relação ao estabelecimento de serviços que se relacionam a direitos fundamentais, seja de saúde ou utilidade pública, seja em relação a espaços de lazer (Lobato; Bahia, 2022)<sup>43</sup>.

O bairro do Jurunas é um exemplo de um bairro que possui áreas favelizadas, nele se situando, inclusive, a maior favela da capital paraense, a Baixada da Estrada Nova (IBGE, 2022). Todavia, pela sua localização em relação ao centro histórico, é próximo de bairros mais bem servidos de serviços públicos, como o da Batista Campos, que é predominantemente de classe média. Além disso, o Jurunas pode ser classificado como possuidor de alguns locais de lazer, embora poucos, do ponto de vista de uma diversificação desses espaços (Lobato; Bahia, 2022).

Para se ter noção do quantitativo populacional que se fala ao tratar apenas desses dois tipos de uso do solo que se enquadram no mosaico maior dos FCU, a Tabela 14 nos mostra que se trata de, pelo menos, 448.791 habitantes em

---

<sup>43</sup>Levando-se em consideração apenas os espaços de lazer convencional, um exemplo que prova isso diz respeito aos aspectos fundamentais para a plena caracterização do direito à cidade, uma vez que a divisão desses espaços pela cidade é totalmente alinhada à lógica da proximidade-afastamento do centro, de modo que em bairros mais afastados não temos muitos espaços de lazer. Em muitas situações, temos apenas um ou dois espaços, como na Pratinha, onde foram identificadas apenas duas praças de espaços de lazer, no total. Nesses casos, a população se utiliza de outras formas, como banhos nos igarapés (Lobato; Bahia, 2022), ainda que suas águas, no geral, não apresentam balneabilidade.

ocupações em baixadas e 191.641 pessoas em assentamentos precários do tipo “ocupação em áreas de expansão” em Belém (Maués, 2022).

Tabela 14 – Belém: assentamentos precários em área de ocupação

	Número de domicílios	Número de famílias	Número de habitantes
Baixada	122.054	112.198	448.791
Ocupações em áreas de expansão	91.025	98.205	191.641

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Maués (2022).

Além da questão da presença de serviços, essas áreas ocupadas espontaneamente representam um verdadeiro desafio ao poder público local para definição de dominialidade de tutela territorial, o que é relevante para a caracterização do Imposto Predial e Territorial Urbano. Isso acontece devido a uma situação particular da cidade: grande parte dessas áreas está localizada justamente em terrenos de marinha; espaços esses que se caracterizam por apresentarem:

[...] um déficit de infraestruturas e um quadro de assentamentos formais e informais efetivados pela ação pública a exemplo do bairro do Jurunas. Esse bairro está entre os mais populosos de Belém, e apresenta grande parte do seu espaço territorial, dentro dos chamados terrenos de marinha, de acordo com os dados da Gerência Regional Patrimônio União – SPU, são áreas que apresentam maiores focos de conflitos entre essa instituição e a CODEM, além de apresentarem bolsões de pobreza, miséria, e forte discriminação (Borges, 2012, p. 17).

Os terrenos de marinha possuem sua primeira definição na instrução 348 do Ministério da Fazenda, de 1832, na qual o art. 4º estabelece que tais terrenos são os “banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até à distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas estas desde o ponto a que chega o preamar médio” (Borges, 2012, p. 55).

Atualmente, entende-se que terrenos de marinha são todos os que, banhados pelas águas do mar ou de rios e lagoas navegáveis – desde que sofram influências das marés –, vão até a distância de 33 metros para a parte da terra, contadas da linha da preamar média, que fora medida em 1831. Em 1988, os terrenos de marinha e seus acrescidos tiveram a sua positivação na

Constituição Federal, com a previsão no art. 20, inciso VII, que dispõe que tais terrenos são bens da União (Brasil, 1988).

Os terrenos de marinha correspondem às áreas de terras praticamente abrangentes por toda a cidade de Belém. Ou seja, essas terras estão localizadas ao longo das margens dos corpos d'água que banham a cidade, resultando na divisão de alguns bairros em regiões de marinha, zonas ribeirinhas e partes continentais. Entre os bairros afetados estão Guamá, Condor, Jurunas, Cidade Velha, Umarizal, Telegrafo, Pratinha, Tapanã, Icoaraci e Outeiro. Esses bairros compõem tanto a margem norte quanto a margem sul da orla da cidade de Belém.

Isso causa discussões jurídicas que repercutem no desempenho fiscal do IPTU, dado que se põe em dúvida a dominialidade territorial, um aspecto relevante para a caracterização do sujeito passivo do imposto, apanágio fundamental do tributo. Por um lado, a Prefeitura de Belém busca reivindicar a administração de uma porção das terras da cidade, enquanto, por outro, a União se apresenta como responsável pela gestão de uma parte substancial dessas terras, especificamente as faixas de marinha.

Dessa maneira, a discussão sobre a quem pertence a gestão da terra vai além de tratativas entre entes dos diversos níveis de governo e verificamos a ocorrência de litígios judiciais para questionar a dominialidade da terra urbana, ponto relevante para determinar aspectos do IPTU, como se observa no Quadro 3:

Quadro 3 – Terras reivindicadas pela União em faixas de marinha

<b>Autos</b>	0006175-09.2005.4.01.3900	0005185-52.2004.4.01.3900	0010315-18.2007.4.01.3900	0007140-45.2009.4.01.3900
<b>Partes</b>	União vs. 1º RI de Belém/PA	MPF, Belém e CODEM vs. União	Belém vs. União	Belém vs. União
<b>Juízo</b>	2ª Vara Federal no Pará	5ª Vara Federal no Pará	9ª Vara Federal no Pará	5ª Vara Federal no Pará
<b>Objeto</b>	Registrar o Termo de Incorporação de Terreno de Marinha do município de Belém e retificar todos os registros de imóveis situados no trecho incorporado para constar a União como proprietária.	Reconhecimento da propriedade plena do município de Belém sobre as áreas da 1ª légua patrimonial e cancelamento de todos os débitos da taxa de ocupação de terreno de marinha na área sob análise.	Anulação do procedimento de administrativo de demarcação e incorporação de terrenos de marinha inserto na área da Sesmaria doada pela Coroa Portuguesa ao Município de Belém.	Pedido de cautelar para suspender os atos de regularização fundiária na 1ª Légua Patrimonial por meio do Programa de Regularização Fundiária na Zona Metropolitana de Belém.
<b>Posição atual</b>	Apelação por parte da União distribuída para a Des. Federal Selene Maria de Almeida (5ª Turma).	Apelação por parte do MPF, Município de Belém e CODEM distribuída para o Des. Federal Carlos Moreira Alves (6ª Turma).	Apelação por parte do Município de Belém/PA distribuída para o Des. Federal Daniel Paes Ribeiro (6ª Turma).	Arquivado.
<b>Observação</b>	A resistência do Registrador de Imóveis reside em: 1) possibilidade de ferir o princípio da unitariedade matricial; 2) ausência aparato técnico para identificar os imóveis que estão insertos nos Terrenos de Marinha incorporados; e 3) existência de imóveis foreiros ao Município de Belém na área incorporada.	O MPF, instado por moradores do bairro do Jurunas, inserto na área de terreno de marinha incorporada. Moradores tiveram seus nomes inscritos no CADIM em função da ausência de pagamento da taxa de ocupação e alegam a dificuldade financeira para arcar com os custos da taxa.	Principal argumento é sobre o que teria precedência, a légua doada em 1627 ou a arrecadação dos terrenos de marinha com base na Constituição Federal de 1988.	Sentença exarada. Trânsito em julgado certificado. Entendeu-se pela extinção do processo sem resolução do mérito por falta de interesse de agir, em razão da inadequação da via eleita. Vinculado aos autos nº 0010315-18.2007.4.01.3900.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2004, 2005, 2007, 2009b) e Monteiro, Mantovani, Cortesi e Massonetto (2022).

Por serem formalmente considerados bens da União, aos particulares não é possível a propriedade desses terrenos, contudo, é exequível o instituto jurídico da enfiteuse. Trata-se do mais amplo dos direitos reais do direito civil pátrio, que permite que o proprietário (no caso, a União) entregue a outrem os direitos sobre a coisa. Desse modo, o enfiteuta tem o domínio útil da coisa e deve prestar o pagamento de uma pensão ou foro ao seu senhorio. Então, o enfiteuta tem sobre a coisa alheia o direito de posse, uso, gozo, além de poder alienar, ou mesmo, transmitir por herança o referido direito real.

Saber se um terreno é ou não de marinha é uma questão importante para o município, todavia, apesar de ser terreno da União e de o enfiteuta dever pagar a pensão ou foro ao ente federal, ainda assim, em Belém, ele deve pagar o IPTU. Sobre o ponto, não restam dúvidas, ainda mais porque o próprio Código Tributário e de Rendas do município de Belém trata do assunto evidenciando que essas pessoas são contribuintes do IPTU, *in verbis*:

Art. 11. O contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano é o proprietário do imóvel, titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Parágrafo único. São também contribuintes os promitentes compradores imitados na posse, os posseiros, ocupantes ou comodatários de imóveis pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ou a quaisquer outras pessoas isentas do imposto ou a ele imunes (Belém, 1977, cap. único, seção 3, art. 11).

Conforme se verificou junto a autoridades do poder executivo, a justificativa dada pelo ente municipal é a de que o fato gerador do imposto não é apenas a propriedade. Engloba, também, o domínio útil e a posse do bem imobiliário. Nesse sentido, a questão é controvertida e merece espaço para discussão, pelo menos de dois aspectos.

Um ponto que deve ser levado em consideração: se é legalmente possível essa cobrança ser a natureza jurídica dos institutos. Ao tratar da natureza jurídica, buscamos compreender o que tal instituto significa no direito brasileiro. Nesse contexto, os impostos são, por excelência, receitas públicas derivadas, ou seja, são riquezas que provêm não do patrimônio do próprio Estado, mas de terceiros, que são transferidos para o fisco por intermédio do poder soberano, que obriga o indivíduo a pagar esses valores. Em outros termos, o nome é receita

pública derivada porque o patrimônio deriva do particular para os cofres públicos por constrangimento legal.

Borba (2015, p. 7) define-os como:

[...] as receitas que, para auferi-las, o Estado aciona a sua condição de soberania, exigindo-as de forma compulsória, explorando financeiramente bens pertencentes ao patrimônio de particulares. São coercitivamente impostas ao cidadão, constituindo receitas originárias de direito público.

Outro tipo de receita que temos é a receita pública originária, a qual tem como origem a exploração do próprio patrimônio do ente tributante que atua como se fosse um particular, não agindo em posição de superioridade. Nessa perspectiva, Torres (2009, p. 186) nos diz que as originárias “são as que decorrem da exploração do patrimônio do Estado, compreendendo os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais”.

Assim, o foro, o laudêmio e a taxa de ocupação, se devidos, são classificados como receita originária, uma vez que a hipótese de incidência ocorre em razão da utilização de imóveis que pertencem à União pelos particulares. Não há, legalmente falando, a obrigação de que essas pessoas utilizem tais áreas em vez de outras – não se entra, nesse ponto, no debate social sobre questões de afinidades por território, familiares ou mesmo sociais – , por isso, sujeitam-se às regras do Decreto-Lei nº 1.561 (Brasil, 1977). Essa legislação obriga o pagamento dessas receitas pela utilização do patrimônio público federal.

Outro fundamento para a classificação dessas receitas originárias encontra-se na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964), que assim define:

Art. 39. [...]

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e *Dívida Ativa não Tributária* são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, *foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação*, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia,

de contratos em geral ou de outras obrigações legais (Brasil, 1964, cap. II, tít. IV, art. 39).

Destarte, essas receitas patrimoniais possuem mais afinidade em sua natureza jurídica com o preço público, que não tem caráter compulsório. Essa diferenciação mostra que tais cobranças não podem se confundir com tributos, dado o seu caráter não compulsório.

Desse modo, ainda que seja possível se observar uma situação de violação à igualdade tributária e, por conseqüente, injustiça fiscal, não há óbices à normal cobrança do imposto pelo município de Belém, ao menos em relação à proibição da bitributação, ou seja, quando mais de um ente cobra impostos sobre a mesma hipótese de incidência. A origem dessa cobrança por parte da União não é tributária, mas, sim, de uma relação de direito administrativo entre o ente tributante e os ocupantes ou foreiros.

Devido à sua natureza jurídica diversa, é possível, sob tal aspecto, a cobrança simultânea desse preço público – receita originária – e do imposto predial urbano, de competência municipal – receita derivada –, pois os institutos possuem regulamentação diversa. Logo, a legislação que trata da cobrança dessa taxa administrativa não se submete ao regime jurídico tributário brasileiro.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração nessa análise é a questão da possibilidade de incidência do IPTU em imóveis que tenham a condição de domínio útil de parte do imóvel pertencente à União. O CTN não deixa dúvidas quanto à possibilidade da cobrança do IPTU quando houver apenas domínio útil do imóvel:

Art. 32. O impôsto, de competência dos Municípios, sôbre 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.

[...]

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (Brasil, 1966a, livro I, cap. III, arts. 32 e 34).

O art. 11 do Código Tributário Municipal de Belém (Belém, 1977) também deixa clara essa possibilidade. Então, não se atravessariam os limites da legalidade tributária ao incidir IPTU sobre o domínio útil do imóvel, mesmo que pertença à União. Especialmente no caso da enfiteuse, o STJ já se manifestou

no Recurso Especial 267.099/BA (Brasil, 2002c) quanto à eficácia do art. 34 do CTN em relação ao enfiteuta, conforme se observa:

TRIBUTÁRIO – **IPTU** – CONTRIBUINTE: ART. 34 DO CTN – IMÓVEL ENFITÊUTICO

1. Por força do disposto no art. 34 do CTN, cabe ao detentor do domínio útil, o enfiteuta, o pagamento do **IPTU**.
2. A imunidade que possa ter o senhorio, detentor do domínio indireto, não se transmite ao enfiteuta. 3. Bem enfiteutico dado pela **UNIÃO** em aforamento.
4. Recurso especial conhecido e provido (Brasil, 2002c, grifos do autor).

Conforme entrevista com APE1, o entendimento da Prefeitura de Belém, por meio de sua Secretaria Municipal de Finanças, é o de que é possível a cobrança do IPTU se houver domínio útil e direto (APE1, 2022). Essa responsabilidade tributária seria do enfiteuta, restando a eles, desse modo, responder pelo domínio útil que lhes é garantido legalmente. Nesses casos, há uma relação estável entre o enfiteuta e a União, na qual os benefícios do usufruto do bem de raiz devem ser suportados por conta do encargo tributário.

Entretanto, uma pequena observação há de ser feita: a legislação determinou, expressamente, percentuais que correspondem ao domínio útil e direto da União, quais sejam 17% (SPU, 2017). Ou seja, o valor correspondente ao IPTU deve corresponder ao quinhão livremente dominado pelo enfiteuta, ou seja, 83% do valor venal do imóvel. Aqueles 17% estão além das possibilidades de arrecadação municipal, pois isso seria violação da imunidade recíproca entre bens dos entes federativos.

Dessa forma, ainda que seja possível a incidência de IPTU nessas áreas pertencentes à União, dado o domínio útil do particular sobre parcela do imóvel, a legislação não permite que a cobrança se dê na integralidade do terreno, apenas nos valores permitidos conforme as normas de direito brasileiro.

Por essa razão, percebe-se que a questão tributária esbarra em problemas complexos que vão além do mundo legislativo. Isso porque, os problemas relacionados à desigualdade, à falta de informação e ao excesso de ocupações espontâneas (que são consideradas, do ponto de vista do fisco municipal, desordenadas) são variáveis que não podem faltar ao gestor público

de finanças públicas que queira<sup>44</sup> tratar de regularizar e tributar de maneira esbarrada esses espaços de Belém.

A cobrança do IPTU em áreas de AGSN pode ser politicamente desafiadora, especialmente devido à falta de infraestrutura e serviços públicos nessas áreas. A implementação do imposto pode ser vista negativamente pela população local, o que dificulta sua aplicação, haja vista que é um imposto transparente. Por isso, uma de suas virtudes acaba atuando contra ele mesmo.

Então, sobre as dificuldades, temos uma situação complexa em relação à tributação imobiliária em áreas informais e em terrenos de marinha em Belém. Trata-se de um problema legal, social e econômico. Mas não é somente essa questão que trabalha contra a arrecadação e universalização do IPTU, visando ao desenvolvimento sócio-espacial, pois outras questões também afetam, como a questão dos vazios urbanos, discutida a seguir.

### **3.3 Vazios urbanos em Belém e o princípio da função social da propriedade urbana**

A análise do referido princípio é muito relevante para o estudo em questão. Isso porque, ele se relaciona diretamente com o núcleo da materialidade do IPTU, uma vez que a lei exige a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (Brasil, 1966a). Desse modo, a análise do aspecto material da hipótese de incidência, na maioria dos casos, circunscreve-se ao fato de alguém ser proprietário de um bem imóvel em determinado ambiente urbano.

Temos ciência que, no amplo espectro do sistema, a noção de um conceito relativamente aberto, como a “função social da propriedade” e a suposta garantia de respeito aos direitos humanos, presentes na Constituição da República Federativa do Brasil e em normas jurídicas, em tese, progressistas, como o Estatuto da Cidade, ampara, em último caso, a própria propriedade privada e os pilares da sociedade capitalista. A CRFB reservou capítulo próprio à política urbana, conforme diretrizes do seu art. 182, o qual informa que:

---

<sup>44</sup>Tecnicamente falando, não é um simples querer, uma vez que se trata da administração da coisa pública, o que nos leva a uma situação de dever-poder.

a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988, cap. II, art. 182).

Esse importante dispositivo constitucional aclara que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, previstas no plano diretor, conforme consta no art. 182, §2º, da CRFB (Brasil, 1998). Nesse sentido, dentre os requisitos necessários para o atendimento do que se entende por função social da propriedade urbana, está presente a proteção do meio ambiente urbano para que se garanta o bem-estar dos habitantes.

Ou seja, a função social do direito de propriedade consta na lei maior como uma condição para a garantia do direito de propriedade, conforme art. 5º, inciso XXIII combinado com inciso XVII, da CRFB (Brasil, 1988), como princípio da ordem econômica, seguindo disposições do art. 170, inciso III (Brasil, 1988) e, além disso, como “pedra de toque” do direito de propriedade imobiliária urbana no contexto de ordenação da cidade, seguindo as normas do art. 182, parágrafos II e IV (Brasil, 1988), de acordo com a política urbana prescrita.

É importante destacar que a propriedade privada se mantém garantida pela CRFB (Brasil, 1988), constando, ao lado da função social, um relevante princípio da ordem econômica, que deve ser observado tanto pelo poder público como pelos cidadãos. Por outro lado, a inovação constitucional foi a fixação do conteúdo da função social, a exigência do seu cumprimento e a sanção pelo seu descumprimento, conforme se observa nos artigos a seguir elencados:

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

[...]

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

§ 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 predial e 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 (Brasil, 1988, cap. II, art. 182).

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988, cap. III, art. 186).

Nota-se que o legislador constituinte tratou de maneira separada aquilo que se entende por função social da propriedade em relação aos espaços urbanos e aos espaços rurais. Contudo, devido ao objeto da tese se relacionar ao espaço urbano, não serão feitas considerações aprofundadas sobre o entendimento de função social da propriedade rural.

Buscar uma conceituação pertinente e fundamentada na legislação vigente e na teoria para o conceito jurídico aberto de “função social da propriedade” é uma questão que deve ser exposta desde logo, pois essa definição se relaciona com os aspectos fundamentais do IPTU, dado que ele só pode ser exigido na propriedade urbana. Ademais, para que se aplique a sua modalidade progressiva no tempo, o imóvel a ser tributado deve estar em desacordo com a função social.

Contudo, sua conceituação precisa no campo teórico pode levar a dúvidas que precisam ser aclaradas, sendo possível buscar fundamentações diversas para se definir um sentido mais preciso do conceito. Uma interpretação possível é dizer que a função social da propriedade é, também, um dos corolários do direito à vida na cidade, aproximando-se do pensamento de Lefebvre (2001), que evidenciou que o direito à cidade é um direito à vida urbana, na qual se dá prioridade ao valor de uso em detrimento do valor de troca.

Estritamente no campo jurídico, em estudos dos primórdios do direito civil, a propriedade foi concebida como um direito meramente individual do proprietário de usar, gozar e dispor do seu bem. Essa concepção, inclusive, constava no Código Civil do Brasil de 1916 (Brasil, 1916). De todo modo, a ordem

constituente de 1988 rompeu com essa conceituação, prescrevendo que a propriedade deve cumprir a sua função social. Para Tepenido (2001, p. 280):

a propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de certos interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica da propriedade.

Seguindo tais diretrizes, o atual direito civil consagra a função social da propriedade e determina ao proprietário que exerça seu direito de acordo com os princípios informados pela Constituição Federal, de modo que a propriedade se torna instrumental para a realização dos desejos do constituinte (Tepenido, 2001).

Complementando os ditames constitucionais, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) trata de estabelecer normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança, do bem-estar do cidadão e do equilíbrio ambiental. Nesse contexto, o objetivo da política urbana deve ser encontrado em consonância com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

No art. 2º do referido estatuto (Brasil, 2001), têm-se os objetivos da política urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Em relação às funções sociais da cidade, a localidade é o espaço não apenas substrato e de mera reunião de pessoas, mas também um espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração, ao crescimento educacional e cultural.

Em vista disso, a CRFB e a legislação esparsa ressaltam o direcionamento à propriedade urbana e à sua finalidade de interesse geral. É nessa relação que o direito à propriedade deve ser conciliado, posto que ele não tem caráter absoluto.

Verificamos que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências básicas de ordenamento da cidade, expressas no plano diretor urbano, assegurando, com isso, o atendimento às necessidades dos cidadãos no que diz respeito à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Dessa maneira, percebemos que,

no plano teórico, a proposta da legislação está plenamente de acordo com a teoria proposta do desenvolvimento sócio-espacial aplicada ao ambiente urbano.

Em contrapartida, quando entramos nos meandros da legislação municipal de Belém, percebemos algumas incongruências. Em virtude disso, a delimitação do que se entende por função social da propriedade e da cidade, no município de Belém, é genérica e sem a devida consideração das particularidades da cidade; algo que se espera de uma legislação que trabalhe com a aplicação prática de conceitos mais abrangentes.

De modo geral, a legislação municipal reforça definições amplas, constantes no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), tratando de habitação, atividades econômicas, utilização adequada dos recursos naturais, preservação do patrimônio histórico, preservação da seguridade, sustentabilidade e gestão democrática (Belém, 2008a).

Além disso, mesmo com essas definições gerais e deveras abrangentes, notamos que, em muitos casos, a função social do município não é cumprida nem nesses termos, o que acaba por gerar vazios urbanos, como vemos em grande presença no bairro da Cidade Velha, especialmente no Centro Histórico de Belém.

Como se sabe, o marco da fundação de Belém foi o Forte do Presépio, o qual, nos anos 2022, chama-se Forte do Castelo, ponto em que fora realizado o processo de ocupação do núcleo colonial por intermédio de doação de terras para colonos, oriundos de ordens religiosas pelo sistema de sesmaria. Ter a noção da existência desse sistema é relevante para compreender a dinâmica da ocupação do espaço e as questões que possuem reflexos até os dias atuais, como o pagamento de tributos federais pela posse de terrenos de marinha.

Isso porque, esse núcleo inicial expandiu-se ocupando terras em direção ao sul, acompanhando o litoral ao longo do Rio Guamá. O bairro da Cidade Velha, historicamente, está ao lado do bairro da Campina, o primeiro bairro ocupado na cidade de Belém (Santos, 2016).

Devido a essa ocupação histórica, o centro possui grande relevância no que diz respeito à proteção de prédios históricos, sendo que a proteção dessa

memória se dá, dentre outras formas, pelo tombamento<sup>45</sup> de imóveis, por exemplo. Conforme levantamento com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (IPHAN, 2020 *apud* Costa, 2021), observou-se que, em 2020, existiam 4.056 imóveis tombados no município de Belém, destes, 103 imóveis, situados no Centro Histórico de Belém, encontram-se desocupados ou sem informações sobre sua ocupação, em situação de degradação ou em processo de degradação.

Outra informação relevante é que, desses imóveis sem ocupação no bairro da Cidade Velha, 20 foram identificados como degradados ou em estado de degradação, o que o IPHAN classifica como imóveis em situação irregular, em arruinamento ou precário (Costa, 2021).

Na classificação dada pelo órgão público, desses imóveis degradados ou em processo de degradação, 14 estão em situação precária e sem condições para uso que se coadune com o cumprimento da função social, três estão em processo de arruinamento e dois imóveis estão desocupados ou sem cumprimento de função social (Costa, 2021).

É importante notar que essa amostragem se refere apenas aos imóveis tombados, sendo que, destes, um pertence à União, um pertence ao município, oito pertencem a particulares e nove deles sequer têm identificação certa (Costa, 2021).

Conforme cadastro arquitetônico da Fundação Cultural do Município de Belém (FUMBEL), no período de 1994 a 2019, em relação aos imóveis tombados pelo patrimônio histórico da Cidade Velha, há 2.799 lotes urbanos nos bairros, dos quais 287 são tombados pelo patrimônio histórico. Na análise desses imóveis, é afirmado que 31 deles estão desocupados e sem cumprimento de função à época do levantamento. Em 16 deles não se têm informações (Costa, 2021).

De acordo com os dados dos imóveis cadastrados na CODEM, tem-se, no bairro da Cidade Velha, um total de 123 lotes urbanos sem o cumprimento da função social da propriedade, sendo que 109 são classificados como terrenos

---

<sup>45</sup>Tombamento envolve ações do governo visando à proteção, por meio de leis, de elementos históricos, culturais, arquitetônicos e ambientais, incluindo aqueles de significado emocional para a população. Isso impede a destruição ou alteração desses bens.

baldios e 14 imóveis são classificados como em ruínas (CODEM, 2020 *apud* Costa, 2021).

Esses números não se concentram apenas no bairro da Cidade Velha. Analisando os domicílios vagos nos bairros centrais de Belém, há um total de 9,31% destes vazios ou abandonados.

Com base na Tabela 15, observamos que os dois bairros com maiores índices de vazios urbanos são, também, os bairros que primeiro foram ocupados na cidade: os da Campina, com 24,70% de domicílios vagos, e o da Cidade Velha, com 11,92%.

Tabela 15 – Belém: domicílios vagos nos bairros da zona central, localizados na Primeira Léngua Patrimonial

Bairros	Total de domicílios	Domicílios	Percentual de domicílios
	urbanos	vagos	vagos
Campina	2.385	589	24,70%
Cidade Velha	3.164	377	11,92%
Nazaré	6.419	622	9,69%
Reduto	2.227	214	9,61%
Batista Campos	6.100	573	9,39%
Umarizal	8.667	708	8,17%
Jurunas	14.875	999	6,72%
<b>Total Região Central</b>	<b>43.837</b>	<b>4.082</b>	<b>9,31%</b>
<b>Total Belém</b>	<b>347.539</b>	<b>27.431</b>	<b>7,89%</b>

Fonte: adaptado de Instituto Pólis (2009).

Nesse sentido, podemos vislumbrar a necessidade de instrumentos urbanísticos que possam reduzir esse índice. A situação torna-se ainda mais grave em relação ao descumprimento da função social da propriedade se se levar em consideração que a Região Metropolitana de Belém possui o maior déficit habitacional do Brasil (FJP, 2021), conforme se nota na Tabela 16.

Advertimos que, sob tal viés, a realização do princípio da função social da propriedade – longe de ser um termo jurídico abstrato e sem utilidade prática – é corolário do desenvolvimento sócio-espacial. Portanto, deve-se levar a sério o seu sentido jurídico para fins de possibilidade de aplicação de políticas públicas que equalizem tal flagelo social.

Tabela 16 – Brasil: déficit habitacional total e relativo, por situação de domicílio, segundo Regiões Metropolitanas – Brasil - 2015

<b>Especificação</b>	<b>Total</b>	<b>Rural</b>	<b>Total relativo</b>	<b>Ranking</b>
RM Belém	101.835	99.434	15,3	1
RM Fortaleza	147.111	144.057	12,3	2
RM Recife	130.142	127.299	10,2	3
RM Salvador	139.173	137.016	10,1	4
RM Belo Horizonte	158.839	158.396	9	5
RM São Paulo	639.839	638.763	8,9	6
RM Rio de Janeiro	340.083	340.083	7,7	7
RM Porto Alegre	96.614	94.831	6,3	8
RM Curitiba	76.305	71.663	6,2	9

Fonte: IBGE (2010) e Fundação João Pinheiro (FJP) (FJP, 2021).

Nesse ponto, a tributação imobiliária possui instrumentos com os quais se pode trabalhar para a concretização desse e dos demais princípios jurídicos. Assim, mais que uma possibilidade, trata-se de um verdadeiro poder-dever da autoridade administrativa de aplicar os instrumentos tributários e urbanísticos disponíveis para amenizar tal situação. Mas de que forma se daria isso?

Buscando fundamentos na CRFB (Brasil, 1988), temos que o seu art. 145, §1º (Brasil, 1988) que nos informa que um dos princípios selecionados pelo nosso constituinte. No que se refere à política tributária, é a progressividade, o que significa que deve haver uma gradação dos impostos conforme a capacidade econômica do contribuinte. É o que se chama de princípio da capacidade contributiva, uma decorrência do princípio da igualdade em matéria tributária. Esse princípio é uma das ferramentas para se buscar e assegurar a justiça tributária – a *grosso modo*, quem tem mais capacidade econômica paga proporcionalmente mais tributos do que quem tem menos.

A capacidade econômica presume-se por signos de riqueza (renda, capital ou patrimônio) que foram elencados como hipótese de incidência. Falando do IPTU, presume-se a riqueza do contribuinte pelo seu imóvel. Por isso que a capacidade contributiva se afere de maneira objetiva, com o fato signo-presuntivo de riqueza, e não de maneira subjetiva (Carrazza, 2004).

O princípio da capacidade contributiva emerge como uma extensão do princípio da igualdade, um conceito fundamental incorporado nas diretrizes principais da Constituição. Essa última defende a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, enfatizando a erradicação da pobreza e a diminuição das disparidades sociais e regionais, conforme estabelecido no art. 3º. Além disso, esse princípio constitui uma garantia constitucional individual, tal como delineado no art. 5º (Brasil, 1988).

Essa maneira de utilizar a tributação do IPTU, cobrando mais de quem tem o imóvel mais valioso, refere-se à progressividade fiscal. Ela pode, sem dúvidas, atuar como coadjuvante no combate aos vazios urbanos, fazendo com que se busque o IPTU de áreas nobres. Mas ela não é a mais significativa para esse objetivo específico. Isso porque, o fim buscado não é a arrecadação, mas sim a minimização do problema dos espaços subutilizados, que tem reflexos na questão do déficit habitacional.

Sendo assim, é mais eficiente utilizar-se a outra progressividade tributária, a progressividade extrafiscal. No caso do IPTU, a utilização extrafiscal permite o melhor ordenamento urbano, impõe ao proprietário a utilização mais adequada de seu imóvel em face das necessidades da cidade, pode contribuir no combate à especulação imobiliária, bem como evita o espraiamento sem planejamento da cidade.

Nessa perspectiva, quando se fala na função extrafiscal do imposto, o princípio da capacidade contributiva colide com outros princípios e, no caso, cede espaço a outros princípios, como a função social da propriedade urbana, a erradicação da pobreza, a proteção do meio ambiente e a função social da cidade. Desse modo, aplicando-se a técnica do IPTUPT é possível que um imóvel muito menos valioso que outro possua uma alíquota (e talvez o valor nominal) mais elevado que outro que é avaliado com um valor venal mais elevado. Destarte, não estaremos cometendo injustiças, apenas aplicando funções outras que não o mero interesse arrecadatário do município.

Ou seja, conforme a tributação extrafiscal, não se institui tributo visando subtrair do sujeito tributado parcela de sua riqueza em favor da *res publica*, custeando despesas públicas diversas. O intuito é o de obter do contribuinte determinado comportamento tido por desejável para a concretização de certa

utilidade, como, no caso do IPTU, a utilização do imóvel conforme o planejamento urbano previsto em lei.

Mais que abastecer os cofres públicos, a Administração espera que um determinado comportamento seja adotado, sob “pena” – não no sentido de uma sanção, como as penas do direito penal – de uma tributação mais rigorosa.

Percebe-se, então, que a questão dos vazios urbanos é um tema presente em Belém, conforme se demonstrou acima, principalmente em áreas mais valorizadas. Isso denota que, em muitos casos, o descumprimento da função social da propriedade representa, de fato, reserva especulativa que diminui a oferta de solo urbano para moradia, serviços públicos ou mesmo atividade econômica. Além disso, temos a constante expansão da área urbana da RMB, o que implica em altos custos sociais e ambientais.

Visando esses objetivos que não se confundem com a atividade arrecadatória, o IPTUPT pode contribuir para que a propriedade urbana cumpra a sua função social, podendo ser articulado à lógica de produção de cidades mais justas. Dessa maneira, o instrumento pode ser utilizado para induzir o uso e a ocupação do solo com fins à otimização da infraestrutura instalada e ampliar o acesso à terra urbanizada (mais valorizada).

Com tudo isso em tela, é impactante perceber que, no âmbito legislativo, o Plano Diretor do Município de Belém (Belém, 2008a, 2008b) trata dos vazios urbanos apenas em dois momentos: no seu art. 27, inciso II, ao nos informar que estimular a utilização dos vazios urbanos é uma das diretrizes para a Política Municipal de Habitação (Belém, 2008a), e em um dos objetivos da Zona do Ambiente Urbano 4<sup>46</sup>, voltado a estimular a ocupação de vazios urbanos. Conforme a Figura 5, percebemos que a zona em comento se refere a bairros como Val-de-Cans, Pratinha, Tapanã, Tenoné e Outeiro.

---

<sup>46</sup>De acordo com a Lei Municipal nº 8.655 (Belém, 2008a), chama-se Zona do Ambiente Urbano 4 aquela que tem o seu uso predominantemente residencial, com a possibilidade de atividades econômicas dispersas ou de núcleos industriais, bem como a carência de equipamentos públicos, infraestrutura não consolidada, terrenos subutilizados, com ociosidade de áreas grandes, loteamentos destinados à classe média alta e ocupações precárias.



É interessante perceber que a única zona que tem por objetivos trabalhar com os vazios urbanos é justamente a que é composta por bairros que possuem problemas relacionados à proliferação de FCU, mas não são os que se situam nas áreas com maior infraestrutura e disponibilidade de serviços.

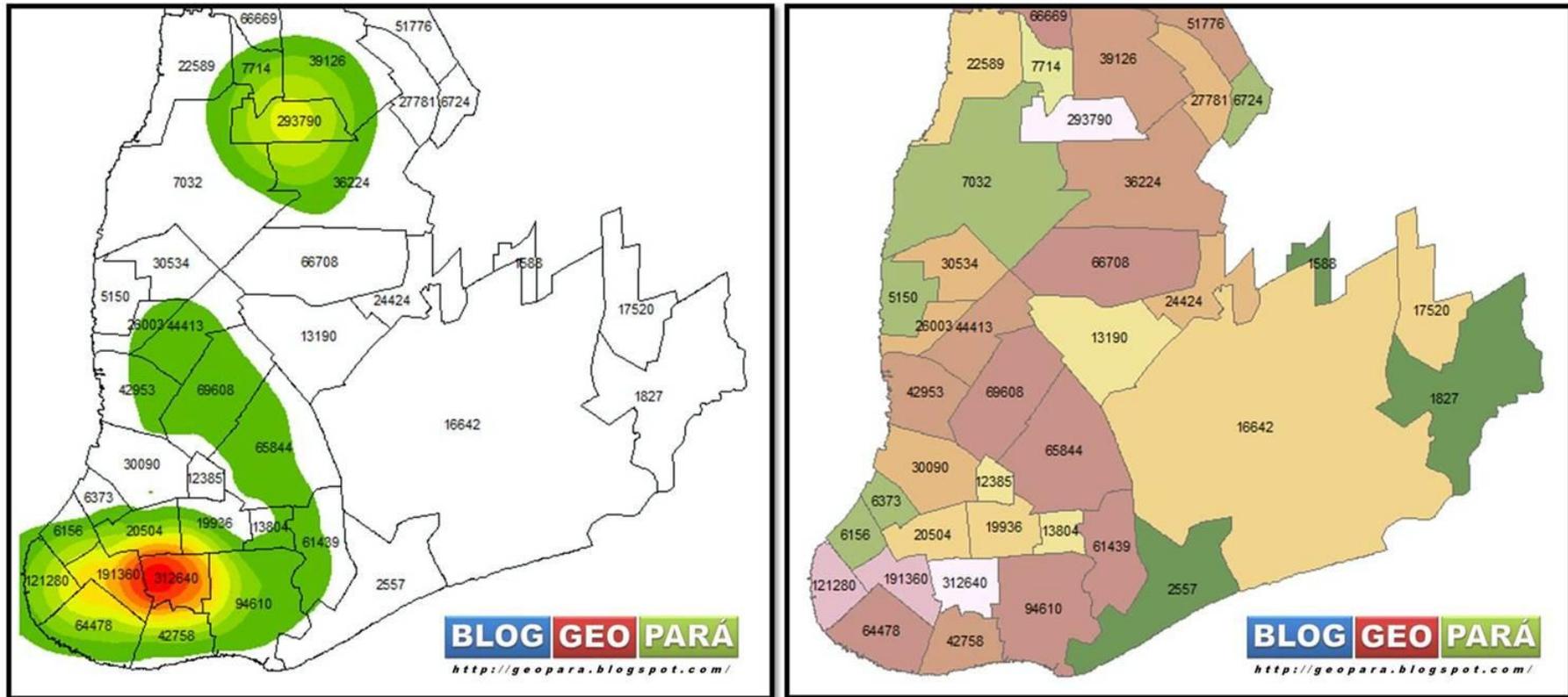
Isso denota a institucionalização, de alguma forma, de um planejamento excludente, que não tem como prioridade combater a questão dos vazios urbanos em áreas mais valorizadas e que possuem maior densidade populacional. A Figura 6 confirma que a densidade populacional se concentra mais em outras áreas, que não são tidas como prioritárias na questão do combate aos vazios urbanos.

Cumprido deixar claro que a retenção de terras ociosas é responsável por criar obstáculos para a atração e o fortalecimento da atividade econômica local, bem como para políticas sociais, dado que o próprio Estado tem, muitas vezes, dificuldades para adquirir terras para a execução de política habitacional e de componentes para a política urbana e ambiental.

A implementação do IPTUPT pode ser capaz de auxiliar no combate a esses vazios urbanos e também na política habitacional de Belém. Contudo, além das dificuldades de implementação, que serão trabalhadas mais adiante, os critérios de aplicação do IPTUPT em determinada área se baseiam em premissas legais. Quando a própria legislação responsável pelo planejamento urbano do município trabalha em uma lógica que não valoriza o combate à especulação imobiliária, temos dificuldades que se situam nos campos político, jurídico e econômico.

Figura 6 – Distribuição da densidade populacional e distribuição populacional de Belém

## Distribuição da população de Belém por bairros - Censo 2010



Fonte: Santos (2012).

Da maneira como está disposto na legislação, percebemos claramente que existe certa sincronia de interesses entre os agentes do capital imobiliário e os objetivos do planejamento urbano municipal em vigor.

### **3.4 Da injustiça fiscal e sócio-espacial em Belém**

Dentre as metrópoles brasileiras, Belém é a que possui a terceira maior taxa de desigualdade (Salata; Ribeiro, 2020). Os dados mostram que o rendimento médio dos 10% mais ricos aumentou de 28,2 para 38,9 vezes mais do que o rendimento médio de 40% da população mais pobre; fato que atesta o crescimento elevado da desigualdade em Belém. Como se não fosse o suficiente, a pesquisa evidencia que 33,15% da população da Região Metropolitana de Belém vivem com uma renda *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo (Salata; Ribeiro, 2020).

Levando isso em consideração, a formulação de políticas de desenvolvimento depende de mudanças profundas na economia e nas políticas sociais. Entretanto, as mudanças não podem ser localizadas, tampouco situacionais. É necessária uma reforma abrangente, capaz de promover a igualdade em uma região marcada pela marginalização e exclusão social.

Em contrapartida, o debate público sobre a questão tributária concentra-se em questões relacionadas à carga tributária, à eficiência, à competitividade e à simplicidade. Pontos fundamentais relacionados ao problema, como a relevância de uma tributação pautada na progressividade enquanto um fator importante para a redução de desigualdades sócio-espaciais, não têm o espaço adequado na esfera pública mais influente. Uma das possíveis razões desse menosprezo a essa variável é a desproporção da carga tributária em comparação com a renda e o desenvolvimento do país.

Nesse sentido, o sistema tributário pátrio é, como já se afirmou, regressivo do ponto de vista da distribuição da carga tributária dos impostos e neutro do ponto de vista distributivo. Isso tudo nos leva a uma conclusão preocupante: o atual sistema tributário tem um potencial muito pequeno para promover o desenvolvimento sócio-espacial. Na interpretação de Oliveira e Biasoto Júnior (2015), tem-se que:

[...] um sistema tributário com este perfil não é prejudicial apenas para a questão da justiça fiscal, mas também para a própria atividade econômica e para o crescimento. Apesar (i) do pensamento conservador que condena a tributação sobre os mais ricos, alegando ser destes que nasce a poupança para os investimentos, baseado em teses anacrônicas como a da improdutividade dos gastos do Estado e da necessidade de uma poupança prévia para a acumulação, e (ii) do novo paradigma teórico de que se deve evitar a taxaço sobre os fatores de maior mobilidade espacial, o Estado, ao abdicar de cobrar impostos destes segmentos, estreita consideravelmente suas bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema. Não se trata, assim, apenas de uma questão de justiça fiscal, mas também de uma razão econômica (Oliveira; Biasoto Júnior, 2015, p. 18).

Ora, não bastasse a questão distributiva, que é imprescindível, a concentração da carga tributária nos impostos indiretos é prejudicial à eficiência e à competitividade do sistema produtivo. Tributando-se com mais ênfase a produção do comércio e não a renda ou os bens, tem-se o aumento do custo de mercadorias e serviços, o que prejudica a competição e a proficuidade econômica. Desse modo, um sistema tributário regressivo não é apenas deletério à justiça fiscal, mas a toda a questão do desenvolvimento sócio-espacial – mesmo se limitássemos o desenvolvimento apenas à questão econômica, não seria benéfico.

Uma característica do sistema tributário brasileiro é que nele vigora o regime das competências privativas. Com isso, a competência tributária em relação aos tributos, em sentido amplo, decorre da competência para a prestação de serviço ou exercício do poder de polícia ou para a realização de uma obra.

Já em relação aos impostos, a competência para instituí-los é, sem dúvida, uma forma de limitação ao poder de tributar, dado que, quando a CRFB (Brasil, 1988) já determina quais impostos podem ser criados pelos estados e o Distrito Federal, pela União e pelos municípios, delimita-se o campo fático que sustenta esses impostos.

Isso nos diz o âmbito constitucional de cada imposto. Nesse particular, “o âmbito constitucional do imposto é o fato, ou conjunto de fatos, ou situação de fato, que a Constituição descreve na norma em que atribui a cada uma das

peças jurídicas competência para a respectiva instituição” (Machado, 2002, p. 251).

O legislador municipal, por exemplo, só pode criar um imposto que esteja no âmbito de sua competência tributária. Esse motivo também justifica a impossibilidade de alterações dos critérios pré-determinados na Constituição. Ou seja, a Câmara dos Vereadores de Belém não possui a competência para criar um imposto sobre a renda. Então, de acordo com essas regras, o município possui competência tributária para instituir os impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana; transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS), desde que não estejam compreendidos na competência tributária dos Estados, definidos em lei complementar.

Como o trabalho enfatiza a tributação imobiliária, reconhecemos que o IPTU potencialmente pode possuir relevante papel extrafiscal e fiscal. No entanto, em se tratando de termos arrecadatários – ou seja, no seu caráter fiscal –, o imposto mais relevante para o município de Belém é o ISS. Previsto na CRFB, art. 24, inciso II (Brasil, 1988), trata-se de um imposto de tributação indireta, uma vez que tributa todos os serviços, independentemente da natureza, desde que não estejam já abarcados pela competência tributária estadual do ICMS.

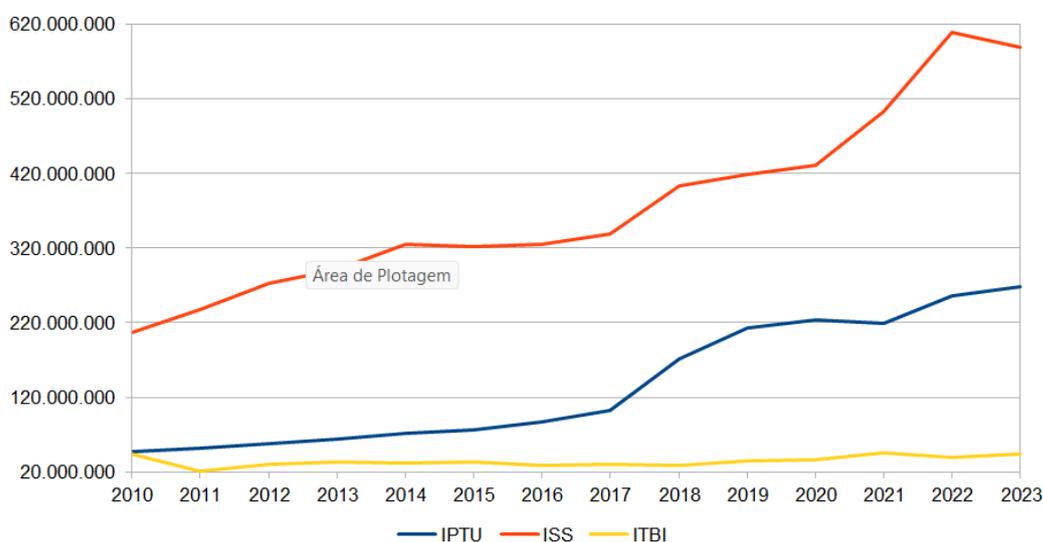
O fato gerador do ISS é encontrado em extensa lista de serviços delimitados na legislação municipal. A base de cálculo desse imposto indireto é o preço do serviço e seu contribuinte é o prestador do serviço, o que leva, na prática, ao aumento do preço dos serviços para toda a sociedade, visto que o contribuinte acresce o valor do imposto ao seu serviço. Por essas características, denomina-se o imposto como eminentemente fiscal (tem um viés claramente arrecadatário) e regressivo.

Não obstante essa discrepância, os governos municipais têm atuado no sentido de melhorar a arrecadação como um todo em um esforço fiscal. Buscando informações junto ao Portal da Transparência (Belém, 2023a), não conseguimos dados sobre a arrecadação de todos os anos que a pesquisa se

propôs a investigar, seja por falta de disponibilização direta, seja por dificuldades em localizar os dados.

A Tabela 17, mais a frente, apresenta dados da gestão dos prefeitos Duciomar Costa – de 2005 a 2012<sup>47</sup>, pelo PTB – e Zenaldo Coutinho – de 2013 a 2020, do PSDB. Apesar disso, os números apontam não haver uma diferença significativa no aumento da arrecadação entre ambas as gestões. Apenas no ano de 2017 houve um aumento excepcional de 17,99% em relação ao ano anterior, todavia, levando em conta os anos posteriores da arrecadação, os valores mantiveram-se na média. Isso fica disposto de maneira mais clara no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Belém: demonstrativo da arrecadação tributária do município



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Belém (2023).

Analisando-se a gestão tributária e financeira do município de Belém, do período de 2007 até 2020 (Belém, 2023a), percebemos de maneira clara que o ISS é, indubitavelmente, o imposto mais relevante em termos arrecadatórios. Isso, conforme abordado na obra, é um ponto a ser pensado, posto que deixa o sistema tributário mais desigual.

A Tabela 17 mostra como esse sistema tributário regressivo se apresenta em relação ao município de Belém. Assim, podemos perceber, que, dentre os

<sup>47</sup>Conforme os dados constantes no portal de divulgação pública das contas públicas (Belém, 2023a), o ano inicial de disponibilização é em 2010, durante o mandato de Duciomar Costa.

impostos de competência municipal (ISS, ITBI e IPTU), temos uma predominância agigantada do ISS na arrecadação.

Tabela 17 – Belém: demonstrativo da arrecadação tributária do município (2010-2023)

ANO	RECEITA		
	Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e taxas	Imposto Sobre Serviços (ISS)	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
<b>2010</b>	47.629.279,18	206.563.572,51	44.816.041,90
<b>2011</b>	52.074.445,93	237.470.409,20	21.768.586,39
<b>2012</b>	58.148.999,42	272.911.618,89	30.869.260,06
<b>2013</b>	64.442.428,89	290.725.907,53	33.996.378,48
<b>2014</b>	71.464.836,40	324.513.264,97	31.716.996,88
<b>2015</b>	76.325.301,21	322.646.598,32	32.860.201,60
<b>2016</b>	87.161.901,66	325.690.347,80	29.153.167,07
<b>2017</b>	102.913.526,55	339.221.619,45	30.789.816,80
<b>2018</b>	171.018.276,75	403.285.622,31	29.396.317,35
<b>2019</b>	213.014.472,02	418.341.805,52	35.261.997,49
<b>2020</b>	223.853.752,02	431.524.037,05	35.973.405,08
<b>2021</b>	219.615.050,48	503.645.991,54	45.153.397,02
<b>2022</b>	256.559.205,45	609.150.637,26	40.414.769,54
<b>2023</b>	268.578.934,27	588.422.559,68	44.816.041,90

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Belém (2023a)

A regressividade do sistema não é uma questão presente apenas no município de Belém, uma vez que o modelo brasileiro de tributação se dá com mais ênfase no consumo, mediante o imposto estadual ICMS, diversos impostos federais e o ISS municipal. Isso gera um acúmulo no preço final dos produtos, afetando sobremaneira os mais pobres.

A justificativa para esse tipo de tributação possui um caráter plenamente fiscal: é mais fácil tributar sobre o consumo do que sobre o patrimônio. O grande problema dessa lógica é o fato de ela ser desigualitária e não se coadunar com os preceitos de justiça fiscal, tampouco com a melhoria na qualidade de vida.

A Tabela 18, na sequência, traz dados relacionados ao aumento da arrecadação do IPTU no período de 2010 a 2023.

Tabela 18 – Belém: aumento da arrecadação percentual do IPTU (2010-2023)

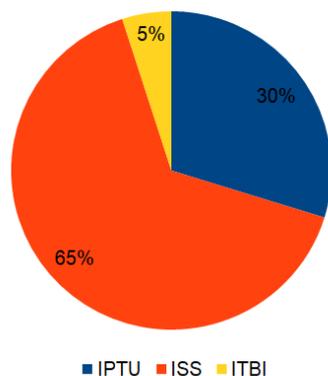
<b>Ano</b>	<b>IPTU e taxas</b>	<b>% Variação</b>
2010	<b>47.629.279,18</b>	-
2011	<b>52.074.445,93</b>	9,33%
2012	<b>58.148.999,42</b>	11,67%
2013	<b>64.442.428,89</b>	10,82%
2014	<b>71.464.836,40</b>	10,90%
2015	<b>76.325.301,21</b>	6,80%
2016	<b>87.161.901,66</b>	14,20%
2017	<b>102.913.526,55</b>	18,07%
2018	<b>171.018.276,75</b>	66,18%
2019	<b>213.014.472,02</b>	24,56%
2020	<b>223.853.752,02</b>	5,09%
2021	<b>219.615.050,48</b>	-1,89%
2022	<b>256.559.205,45</b>	16,82%
2023	<b>268.578.934,27</b>	4,68%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Belém (2023a).

Na gestão desse último prefeito citado, realizou-se uma reforma administrativa (Belém, 2018), transformando a antiga Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEMAJ) em Procuradoria-Geral do Município (PGM). A PGM é o órgão da estrutura municipal com competência para processar, judicial e extrajudicialmente, o município de Belém, com destaque para o controle de legalidade dos atos administrativos da administração pública, elaboração de estudos e pareceres, defesas e manifestações jurídicas e, o mais relevante para a pesquisa, a execução fiscal.

Um ponto relevante a ser ressaltado é que, se pegarmos como exemplo o ano de 2023, e se somarmos os dois impostos sobre a propriedade imobiliária, notaremos que a arrecadação fica em patamar muito inferior ao do ISS, que é responsável por mais de 60% da receita tributária municipal (Gráfico 6). Dessa forma, salienta-se que o processo de execução fiscal é o procedimento por meio do qual a Fazenda Pública cobra a quantia do contribuinte devedor. Uma vez que o ente tributante não tenha logrado êxito na cobrança do imposto pela via administrativa, ela será feita por meio do Poder Judiciário em uma ação própria de execução fiscal.

Gráfico 6 – Belém: arrecadação tributária por imposto em 2023



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Belém (2023a).

A própria questão de precisar propor execução fiscal em si mesma é um problema para o município receber os valores que são devidos pelos contribuintes em relação aos impostos, o que afeta o índice fiscal do ente federativo. Isso porque, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as execuções fiscais em todo o país são consideradas um gargalo na Justiça e representam 65% do estoque de execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90% (CNJ, 2022). Em outras palavras, de cada cem processos de execução fiscal que tramitam na justiça, apenas 10 deles foram findados.

Em relação aos tribunais estaduais, responsáveis pelo processamento de execuções fiscais de IPTU e que concentram 86% dos processos de execução fiscal, o TJPA é o 11º tribunal com mais execuções fiscais pendentes. O tempo médio de uma execução fiscal em tribunais é de 6 anos e 11 meses. No TJPA, o tempo médio é de 7 anos e 3 meses (CNJ, 2022).

Com o intuito de promover ajuizamento dessas execuções fiscais, a PGM tem atuado por meio de mutirões judiciais na execução do ISS de pessoa física (ISSPF), Taxa de Licença para Localização (TLPL) e no IPTU, realizados durante os anos de 2014 a 2019; esforços esses que resultaram, de acordo com a Tabela 19, em uma arrecadação de R\$ 63.901.884,77. Além disso, foram realizadas 22 execuções fora do mutirão, arrecadando-se R\$ 2.424.668,95 (Belém, 2023a).

Tabela 19 – Belém: demonstrativo dos resultados das ações de ajuizamento de execuções fiscais por meio de mutirões de janeiro a novembro de 2019

<b>Título</b>	<b>Lote</b>	<b>Quantidade de processos</b>	<b>Valor envolvido R\$</b>
ISSPF	1	150	87.482,50
	2	53	20.210,33
TLPL	1 a 3	2.845	11.120.311,49
	4	151	435.286,46
IPTU	1 a 5	4.181	32.587.589,60
	6	1.000	8.091.327,60
	7	1.000	3.847.552,41
	8 e 9	2.000	7.712.124,38
<b>Total</b>		<b>11.380</b>	<b>63.901.884,77</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Belém (2020).

A pesquisa não conseguiu os dados fiscais da gestão do prefeito Edmilson Rodrigues dos anos de 1997 a 2005, contudo, dentre as informações obtidas, algumas merecem destaque, como a criação de toda a sistemática do IPTU, vigente até os dias atuais, que se deu em seu governo, com a Lei Ordinária nº 7.933/1998 (Belém, 1998a) (que dispõe sobre isenções tributárias), a Lei Ordinária nº 7.934/1998 (Belém, 1998b) (modificou a legislação tributária) e o Decreto Municipal nº 36.098/1999 (Belém, 1999a) (que regulamentou o IPTU).

Sobre as isenções, é importante que se tome nota que, no ano de 2015, o município tinha aproximadamente 400 mil imóveis cadastrados e, destes, 160 mil receberam alguma espécie de isenção do pagamento do IPTU (Prefeitura [...], 2015). Para que seja possível tal isenção, algumas hipóteses são elencadas na lei, embora a condição mais usual seja a de que o valor venal do imóvel seja inferior a R\$ 59.792,12 (Belém, 2024a).

Ao ser perguntado sobre a elevada taxa de isenção de IPTU nos imóveis de Belém, o APE3 informa que esse alto índice de isenção ocorre devido ao baixo valor dos imóveis de Belém. Essa isenção também se dá por causa da desatualização do cadastro imobiliário. Contudo, o entrevistado tem esperanças de mudanças desse quadro por vindouras mudanças legislativas. Nas suas palavras:

nós temos assim, a grosso modo, informações que nós temos na Secretaria de Finanças, que nós temos só um terço dos imóveis que são cadastrados, que quitam o seu IPTU voluntariamente. O outro terço são inadimplentes e o outro terço são imóveis isentos. Nós temos aqui a isenção básica em função do valor anual. Nós temos uma cidade com um imóvel de baixo valor, essa grande maioria, que eles não ultrapassam o limite de isenção, que hoje está aproximadamente 60 mil reais. É claro que existe uma desatualização do cadastro municipal, da tabela, da planta de valores e a gente espera que com essa atualização que a gente possa ter um número maior de imóveis que venham a sofrer a cobrança do tributo. Claro, tudo com uma certa cautela, promovendo os princípios básicos da Constituição, da Justiça Fiscal, da capacidade contributiva do cidadão, da capacidade de pagamento também da população. Isso tudo será avaliado nessa mudança que nós vamos promover legislativa (APE3, 2024).

De acordo com o APE4, a questão das isenções é um traço de sensibilidade do poder público, que não ocorreu apenas na administração atual, mas historicamente, isto é, há pelo menos vinte anos, ou seja, o período em que ele tem atuado como servidor público municipal. Desse modo:

as administrações municipais, e eu não estou falando da atual administração, mas, historicamente, os prefeitos que passaram por aqui, nesses 20 anos que eu acompanho, eles foram sensíveis a essa realidade. E nós temos na lei de isenção, 7.933, de 1998, nós temos a caracterização de isenção para imóveis com valor venal abaixo de um determinado patamar. Hoje, do universo de 100% dos imóveis de Belém, quase 50% são isentos de IPTU. Então, veja só, nós já temos 50%, em torno de 50% dos imóveis já isentos, e dos outros 50% que restam para pagar, do universo de contribuintes, devedores, que deveriam pagar o tributo, metade não paga. Resumo da ópera, nós temos do universo de 100%, em torno de 25% adimplentes. Então, a nossa cidade é realmente uma cidade que precisa de um olhar especial sobre esse aspecto (APE4, 2024).

Esse dado é muito relevante, uma vez que demonstra que, em 2015, 40% de todos os imóveis, passíveis de tributação em Belém, são isentos (Belém, 2015), e essa realidade tem se mantido, conforme relatam os agentes públicos entrevistados. A título de comparação, Curitiba-PR, Fortaleza-CE, e São Paulo-SP têm, respectivamente, 10% (Curitiba, 2022), 17% (Prefeitura de [...], 2021) e 28,5% (Lei [...], 2021) de imóveis isentos. As isenções fiscais podem ser implementadas com o intuito de fomentar um sistema tributário mais equitativo. No entanto, se aplicadas de forma inadequada, essas isenções podem intensificar a desigualdade, criando situações de imóveis isentos que não deveriam o ser. Isenções podem ter o propósito de mitigar desigualdades socioeconômicas ou compensar perdas materiais, como as causadas por

alagamentos em imóveis urbanos. A escolha pelos imóveis a serem isentos é política. Apenas a pobreza urbana não explica o fenômeno. Isso porque, comparando Fortaleza e Belém, ambas possuem índices semelhantes de renda média da população, mas o número de isenções é muito maior na capital paraense (FGV, 2023).

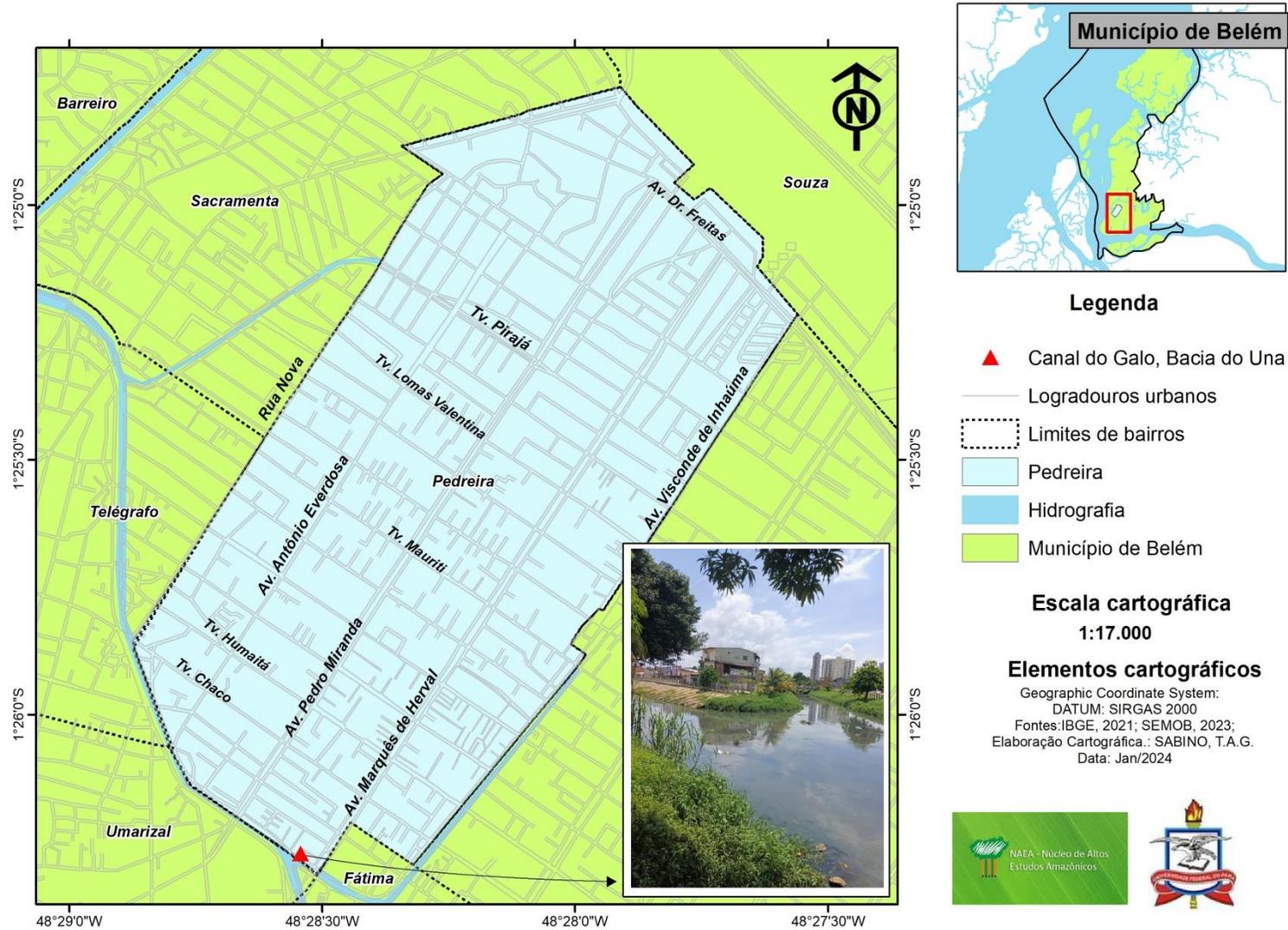
Contudo, ainda que tenhamos essa sistemática de isenções em números significativos em Belém, a mudança de gestão também fez com que áreas que antes eram isentas hoje passassem a ser tributadas e cobradas pelo poder público. Em muitos casos, a população afetada por essas mudanças que ocorreram com o recadastramento feito na gestão de Zenaldo Coutinho, entre os anos de 2017 a 2021, informa não compreender e também discordar por ser tributada. Isso porque, em muitas áreas, como nas que ficam às proximidades do Canal do Galo – parte da bacia do Una –, no bairro da Pedreira, temos um logradouro público que sofre com inundações, especialmente no período de chuvas (Mapa 9).

Conforme entrevista com ASCIV1:

Assim, a gente aqui na Vila Freitas, nós não pagávamos IPTU, certo? Teve uma lei, teve algo que foi na gestão do Edmilson, lá atrás, em que determinou o seguinte, que o tamanho do imóvel e a localização íamos ser isentos e permanecemos isentos até a gestão, por toda a gestão, o resto da gestão dos dois mandatos do Edmilson, lá em 97, a 2004, duas gestões, todas as duas gestões do Duciomar, que foi de 2005 a 2012, e na metade da gestão do Zenaldo, nós voltamos a receber a cobrança do IPTU. Certo? E aí a gente questiona, fomos isentados desta questão, passamos a sofrer danos, inundações, por falta de manutenção das obras da macrodrenagem da Bacia do Una (ASCIV1, 2023).

Desse modo, o entrevistado deixou claro que os moradores dessas áreas que sofrem com os efeitos deletérios das chuvas entendem que deveriam ser isentados do IPTU, devido à situação precária de suas residências e, principalmente, por causa dos efeitos das chuvas em suas casas, que, nos períodos mais chuvosos, no início do ano, alagam e causam prejuízos diversos de ordem material e moral.

Mapa 9 – Bairro da Pedreira: espaços que sofrem com inundações



Outra mudança relevante desse período foi a adoção do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), que atualizou os valores da época e criou diversas políticas tributárias. Trata-se de um sistema de organização de dados municipais de natureza física na forma de um banco de dados alfanumérico e gráfico. Eles são articulados de modo a possibilitar a reunião de dados essenciais ao planejamento e à gestão municipal por meio de mapas temáticos, tabelas e relatórios.

Conforme o entrevistado, Agente do Poder Executivo 1 (APE1), essa mudança substituiu o antigo cadastro imobiliário fiscal e criou uma estrutura mais atualizada para gerir o IPTU. O cadastro possui diversas informações que podem servir de subsídio para questões fiscais, mas também para a área da saúde, de urbanística e da regularização do solo.

Olha, nós mudamos a forma do carnê, nós não trabalhamos mais com carnê esse ano, nós estamos trabalhando com uma guia de pagamento que é só uma folha, então acho que fica até melhor para ser distribuído pelos correios. A gente tem um trabalho de mídia que a gente melhorou bastante, eu acho que isso está ajudando na conscientização. A gente está tentando melhorar a qualidade do lançamento, está procurando lançar os imóveis que ainda estavam mistos no cadastro ou, por exemplo, a gente tem apenas um terreno no nosso cadastro e aí a gente vai ver na prática e já existe uma construção, já está edificado. E aí o nosso cadastro estava misto, então a gente está procurando fazer a atualização cadastral. Eu sempre falo que a essência da tributação imobiliária é o cadastro. Então, quando a gente procura manter o cadastro bem atual, com qualidade, com dados mais reais, mais atuais, mais de acordo com a realidade fática, a gente consegue arrecadar melhor. Porque, por exemplo, a gente tem casos de imóveis que são não residenciais e que estão há um tempo sendo tributado como residencial. Então, quando a gente corrige isso, a gente melhora a qualidade do cadastro e, conseqüentemente, a gente melhora a arrecadação. Então, seria mais ou menos isso. A gente tem buscado melhorar a qualidade do cadastro e, por exemplo, lançar os edifícios que ainda estão sendo desmembrados. A gente consegue melhorar a arrecadação quando a gente atualiza o cadastro. Então, essa é a grande motivação de se aumentar a arrecadação, quando você mantém o cadastro atualizado, quando você garante a qualidade desse lançamento através da atualização cadastral. Eu citei a guia apenas porque a gente tem recebido elogios dos contribuintes. Olha, é mais fácil de guardar. Não tem mais aquela maçaroca de papel que eles chamam. Recebemos até um retorno do contribuinte dizendo que ficou melhor para guardar. Então, as pessoas acabam sendo motivadas por detalhes, por coisas que aparentemente é um detalhe, mas acaba influenciando também (APE1, 2022).

Ou seja, percebemos que, para o APE1, o cadastro imobiliário seria a essência da tributação imobiliária. Com um cadastro atualizado e de qualidade,

seria possível melhorar a própria tributação. Assim, de acordo com a fala desse interlocutor, notamos que na terceira administração da prefeitura por Edmilson Rodrigues, iniciada em 2021, houve algumas mudanças na gestão da tributação imobiliária que já apresentariam reflexos positivos na arrecadação anual.

Essas mudanças incluíram, por exemplo, a exclusão de carnê com os valores do IPTU, o qual fora substituído por documento mais simples que, segundo a ouvidoria, foi bem recebido pelos contribuintes. Outrossim, há um trabalho de mídia, uma busca pela melhoria da qualidade do cadastramento, incluindo novos imóveis, atualização do cadastro imobiliário e concessão de benefícios financeiros para imóveis que voluntariamente se cadastrem – exclusão de 90% da multa ou desconto de 5% no pagamento do IPTU do próximo ano (APE1, 2022).

Dessa maneira, observamos que um dos objetivos buscados é a facilitação em diversos aspectos, a fim de aumentar a acessibilidade para que o contribuinte possa fazer o recadastramento sem as dificuldades que surgem por meio de barreiras técnicas e de informática, tal como nos informa o agente público:

Então, a gente está modernizando também essa relação com o contribuinte. Nós também fizemos uma campanha de recadastramento, falando nessa questão da qualidade do cadastro. Fizemos um programa de recadastramento incentivado, recadastramento imobiliário incentivado, que está disponível no site e vai ficar vigente até maio deste ano. Só pelo simples fato da pessoa fazer esse recadastramento, ela tem a possibilidade de escolher entre um ou outro benefício. Um seria a opção por cinco por cento de desconto adicional no pagamento da cota única do ano que vem, de 2023. Houve ano passado para 2022. Muitas pessoas foram beneficiadas com isso. Mas quem fez o recadastramento após o dia 29 de outubro só pôde optar para esse desconto em 2023. Por isso que eu estou citando só o 23. Mas ele foi feito em 2021, então ele está valendo desde 2022. Isso é uma opção. A outra opção para quem tem dívida seria optar pelo benefício do desconto de 90% sobre os juros e multa dos débitos de IPTU anterior a 2022. Então a pessoa que faz esse recadastramento já tem um desses dois benefícios. Isso também é um incentivo. São políticas que a gente usa para incentivar essa arrecadação. Então é um somatório de coisas. Eu citei algumas coisas para você aleatórias, mas é um somatório, uma conjuntura de medidas, de decisões, de políticas tributárias ou mesmo de gestão tributária que tem levado ao aumento da arrecadação (APE1, 2022).

Outro entrevistado, Agente do Poder Executivo 2 (APE2), citou outros pontos de reformas administrativas que ocorreram nas gestões que merecem

destaque, em especial com as reformas que se deram a partir do ano de 2016, na gestão de Zenaldo Coutinho:

Houve, sim, houve incremento da receita por conta dessa nova dinâmica que imperou na administração tributária com a criação de um departamento de arrecadação próprio e de cobrança, cobrança e arrecadação, que é um departamento que fica dentro da administração tributária. Então, nós temos três departamentos, que é o Tributos Mobiliários, que é o ISS, Imobiliários IPTU e o ITBI e o Departamento de Arrecadação. Entendeu? E geridos por auditores. E os auditores têm também uma espécie de equipe de outros auditores que ficam nas divisões, dando apoio. Então, isso tudo era feito por servidores que ocupavam o cargo de comissão, DAS. Os diretores eram DAS, raramente eram servidor da casa, raramente. Geralmente eram DAS pessoas que vinham de fora, não conheciam a tributação. E não só eles, pessoal que ocupava divisões. Hoje tem pessoas que são DAS, que ocupam a divisão, mas também tem auditores. Essa valorização do servidor, que a lei orgânica da Administração Tributária deu, foi importante para o aumento da receita, no meu modo de ver (APE2, 2022).

Nesse sentido, de acordo com o entrevistado, o aspecto fiscal do imposto apresentou ganhos, principalmente pelo suporte de uma estrutura administrativa mais eficiente, feita por profissionais de carreira ligados ao fisco municipal – auditores fiscais, servidores públicos de carreira. Isso representa uma mudança na esfera administrativa porque, antes dessas mudanças, os cargos que gerenciavam a área, de Direção e Assessoramento Superior (DAS), eram ocupados por pessoas externas à SEFIN.

Essas mudanças na estrutura recente da administração fiscal são relevantes, principalmente no que concerne à efetividade do imposto no seu aspecto fiscal, ou seja, de arrecadação. Além disso, trazem, no seu bojo, a ideia fundamental de uma boa governança na esfera pública quanto à política fiscal: simplificação e transparência.

Na verdade, em uma visão de Estado fiscal, os tributos devem ser trabalhados na esfera pública como uma contribuição indispensável para garantir o bem comum, devendo, contudo, serem estruturados de modo que as pessoas com maior capacidade contributiva paguem, proporcionalmente, mais impostos.

É importante notar que, ao lado do dever imposto de pagar tributos, uma obrigação com respaldo constitucional, em contrapartida, existe o dever estatal com a transparência das contas públicas. Isso porque, ao falarmos da coisa pública, uma das maneiras de se dar legitimidade às ações políticas é por meio

da transparência. Nesse contexto, o direito à transparência das contas públicas relaciona-se diretamente com o que se entende por estado democrático de direito, reduzindo-se, com isso, o distanciamento entre administradores e administrados (Bobbio, 2018).

A transparência pública pode, sem embargo, ser relacionada com a noção de *accountability*, em outros termos, o conjunto de mecanismos que possibilita a prestação de contas e a responsabilização do gestor público às partes interessadas (*stakeholders*) (Maximiano; Nohara, 2017). Quanto maior o nível de *accountability*, mais transparência e mais dados podem ser obtidos sobre a atuação dos agentes públicos, o que contribui, certamente, para a elevação dos níveis democráticos.

Podemos tratar da transparência como um princípio fundante para uma democracia radical, que deve ser buscada sempre que possível. Isso se torna cada vez mais relevante se se considerar que os agentes públicos, que geram a coisa pública, não podem agir, meramente, como se houvesse outorga de poderes da população sem responsabilização. Desse modo, em razão de o poder emanar do povo, deve o povo ter meios para acompanhar a *res publica*. Em consequência, a transparência é premissa inerente à atuação do poder público, uma vez que essa atuação não diz respeito a negócios privados, mas à coisa de todos (Bobbio, 2018).

O apelo à transparência não se trata apenas de um argumento moral – o que também o é, e não deve ser menosprezado –, mas, igualmente, de uma obrigação legal. Isso dado que a transparência no Brasil possui firme marco regulatório, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000a); Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009 (Brasil, 2009a); e a Lei do Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011a).

Por força dessas normas, é obrigação do Estado (em todas as esferas, ou seja, federal, estadual e municipal) a divulgação de informações relativas a renúncias fiscais e gastos públicos.

Ainda no que concerne à transparência, é relevante destacar que a transparência não pode ser confundida como a simples ação de informar ao povo sobre a ação estatal, haja vista que a mera publicação de relatórios e pareceres de gestão fiscal é insuficiente para fins de transparência no sentido que

buscamos, ainda mais se se trata de documentos com linguagem excessivamente técnica e totalmente desacoplada do linguajar do cidadão comum.

Quanto à transparência e à publicidade dos dados fiscais da PMB, percebemos que os as informações município não são de tão fácil acesso, mesmo para pesquisadores do tema, apesar de haver, em tese, a publicação integral deles no Portal da Transparência (Belém, 2023a) a partir do ano de 2010.

Perguntando aos representantes de movimentos sociais, o Agente da Sociedade Civil Organizada 2 (ASCIV2) entende que a questão da transparência pública é um tema que merece especial atenção, uma vez que, em sua acepção, não temos uma transparência de fato. De acordo com ele:

Não existe transparência em nada. Porque é o seguinte, tu podes ter a transparência de eles dizerem assim, o valor total do IPTU, mas eu pergunto, e o que significa isso? Esse valor é suficiente? Esse valor é muito? É pouco? E quanto desse valor é aplicado realmente em melhorias da cidade? Ou, eventualmente, uma parte desse valor, em alguma necessidade, é aplicado também em salário? Entendeu? Então, acho que não existe transparência, não. Não existe nada de transparência. E não existe transparência nem no IPTU, nem nas outras fontes e nem na aplicação. Então, é uma porcaria. Isso aí, na realidade, era para a própria prefeitura já ter um potente *software* que sempre estivesse atualizando nesse sentido. Recebemos tanto, tanto, tanto, tanto, tanto, aplicando tanto, tanto, tanto, mas de maneira que seja compreensível. Porque, se você olhar isso de uma contabilidade, vai ver que é uma coisa que não é para ler. Então, não existe transparência se o dado é apresentado de uma forma que não é acessível a todos, não é? (ASCIV2, 2023).

Percebemos uma preocupação não apenas com os dados brutos, mas, principalmente, com o entendimento que se tem desses dados. De como se localizam informações importantes, ou seja, o porquê de tal recurso ter sido arrecadado e onde foi aplicado, mas de maneira didática, e não apenas dados para profissionais com qualificação suficiente para compreendê-los. Esse ponto, o de não ser transparente, é também um ponto de dúvidas para o ASCIV1, pois, conforme suas palavras:

Olha, tem aí os portais da transparência, né? Mas quem tem acesso, né? Cadê a cultura do munícipe em acessar essas informações? Tá, é transparente, mas ninguém tem acesso, ninguém tem interesse de realmente... Essa é a minha visão, né? Eu não vejo essa... Esse incentivo por parte do poder público em tornar o contribuinte conhecedor para onde está indo aos seus tributos, né? Eu não vejo essa cultura de incentivo (ASCIV1, 2023).

Em entrevista com o Agente do Poder Executivo 2 (APE2), constatamos que a (falta de) transparência é uma questão séria e que deve ser enfrentada, principalmente em relação à leitura dos dados; preocupação essa que é coerente com o que os representantes da sociedade civil também manifestaram. Desse modo, ele afirma que:

Temos problemas. À medida em que você vai acessar o site da transparência, você vai ter dificuldade, porque você não vai conseguir identificar de forma muito detalhada onde está sendo e com qual empresa está sendo gasto o recurso público. Entende? Rapaz, onde está isso? Então, por exemplo, você quer saber o nome de uma empresa. Um exemplo só: a Localiza Veículos. Você vai observar lá. Você vai querer saber quanto a prefeitura gastou, quanto foi empenhado, quanto foi pago para a Localiza no exercício 2019. Um exemplo só. Você não vai conseguir identificar quanto foi gasto. Você quer saber mês a mês quanto é gasto com a Localiza. Você não consegue identificar. Você quer buscar uma nota de empenho. Nota de empenho número 105 barra 2018. Essa nota de empenho foi paga? Você não vai conseguir identificar. Então, esse nível de detalhe não é só o portal da transparência da prefeitura ter problema. São diversos (APE2, 2022).

A dificuldade na localização desses dados não se dá apenas para pessoas que estão fora da Administração Pública e querem exercer seu papel de cidadão e fiscalizar as contas públicas, ou mesmo para pesquisadores da área que tentam ver nos dados fontes para sua pesquisa. Servidores públicos no exercício do seu mister também têm essa dificuldade com os dados desatualizados, isso porque, conforme o APE2, o Portal da Transparência:

está bem atualizado. O colega está aí no portal da transparência com dificuldades. Por quê? Porque ele, auditor, tem também dificuldade de ter acesso a essa informação. Então, sobretudo, demonstra que até o servidor tem dificuldade de ter acesso às informações que deveriam ser transparentes. É uma informação pública. Isso tem que ser deixado claro (APE2, 2022).

Esse não é a mesma visão do APE3, para quem:

Nós temos o portal, o portal da Prefeitura, que já oferece acesso a toda e qualquer informação que é possível que seja publicada. Existe, claro, pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais agora uma preocupação de dados sensíveis, mas o que foi disponibilizado a gente

entende que não afeta alguns dados sensíveis<sup>48</sup> que nós temos, tanto do servidor como do cidadão. Mas tudo que é possível, tudo que deve ser publicizado, é publicizado no nosso portal. E tudo é publicizado atualmente, mas mesmo com as gestões anteriores, sempre tudo foi publicizado. A diferença que a gente tem é no uso do acesso à tecnologia, que cada vez mais nós estamos aperfeiçoando. Você tinha um acesso ainda rudimentar e hoje um acesso imediato de informações, a forma de pesquisa, a disponibilidade do sítio eletrônico mais adequado hoje em dia (APE3, 2024).

Em sua visão, os dados são públicos e disponíveis para todos que acessem e busquem as informações, o que seria requisito suficiente para a transparência exigida na estrita legalidade.

Contudo, o entendimento não nos parece o mais adequado em relação à transparência para o cidadão. Isso porque, ainda que exista alguma limpidez na disponibilização dos dados, a publicidade se vê presente em menor escala. Assim, adotando-se o entendimento de que a publicidade é um princípio a ser aplicado tanto quanto possível no caso concreto, ela não será concretizada com a simples intervenção oficial. Isso porque, essa divulgação oficial não garante difusão e conhecimento da informação.

Para que se possa falar em publicidade no seu aspecto material, devemos ter a difusão da informação de modo mais amplo possível e com meios adequados ao seu objetivo e destinatários. Adotando-se o princípio democrático, a informação deve ser transmitida em linguagem adequada ao entendimento de seus receptores.

Além de transparente, os atos do poder público devem obedecer aos ditames da publicidade. Trata-se de um dos princípios fundamentais do direito público, constando, inclusive, na CRFB no art. 37 (Brasil, 1988).

Dessa forma, a publicidade caracteriza-se como o primeiro estágio da transparência administrativa ao permitir acesso à informação, uma vez que tornar público é a regra mais elementar da Administração Pública, significando o ato de comunicação de algo que, pela lei, não poderia permanecer na esfera da intimidade para satisfação da pluralidade de fins (Nadir Júnior; Sevegnani, 2019, p. 170).

Ainda que a publicidade seja a regra no ordenamento jurídico, a sua amplitude é mitigada no procedimento administrativo tributário, especialmente

---

<sup>48</sup>Dados sensíveis são os que revelam origem racial ou étnica, convicções religiosas ou filosóficas, opiniões políticas, filiação sindical, questões genéticas, biométricas e sobre a saúde ou a vida sexual de uma pessoa.

no que se refere à administração tributária, pois o art. 198 do CTN é taxativo ao vedar:

[...] a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades (Brasil, 1966a, livro II, cap. I, art. 98).

Mesmo que a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011a) trate do tema em sentido contrário, ela não pode ser oposta à Lei Tributária, ao menos nesses aspectos, visto que se trata de uma lei ordinária. O CTN, por sua vez, fora recepcionado com o *status* de lei complementar. Sem embargo, o próprio caráter investigativo do processo administrativo tributário é um óbice lógico à publicidade, dada a necessidade de cautela ao investigar ilícitos administrativos tributários.

Por fim, e não menos relevante, temos a questão da participação popular, a base dos modelos de democracia, seja de uma democracia semidireta, seja pelos meandros da democracia radical. Para que se possa falar em participação, é vital que se tenham mecanismos capazes de possibilitar aos cidadãos a influência nos processos de decisões.

É importante notar que a participação será mais legítima quanto maiores forem os índices de transparência e publicidade. Quanto maior a participação popular, menor será a área de atuação de influências não muito republicanas (ou não publicizadas) que interferem no planejamento e na gestão pública, tornando-os excludentes.

Analisando a formulação de normas pelo viés de uma teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial, percebemos que a questão tributária é tratada como uma área do saber e da administração pública excessivamente técnica. Prova disso é que se trata de um setor extremamente regulado, com preceitos na Constituição Federal, na legislação federal, nas leis municipais, nos decretos de todas as instâncias, nas portarias, nas instruções normativas, dentre outras.

Desse modo, não encontramos, na legislação municipal, nenhuma contribuição significativa de como a população, que é tributada, possa influenciar no surgimento de normas. Dentro do atual sistema, uma participação mais direta

e com mudanças radicais poderia levar a anulação da lei criada, posto que existem muitos princípios a serem seguidos na criação dessas leis.

De acordo com a CRFB (Brasil, 1988), a criação das leis tributárias se dá, exclusivamente, por meio das instâncias da democracia semidireta representativa, inclusive com muitas de suas normas requerendo um quórum especial. Assim, algumas matérias de legislação tributária, como instituição e regulamentação de alguns impostos (a exemplo do ICMS e do ISS), conflito de competência, regulamentação às limitações ao poder de tributar, normas gerais em matéria tributária e critérios especiais de tributação, só podem ser feitas mediante lei complementar.

No caso de Belém, não temos uma exceção à regra das normas no Brasil. Buscando no arcabouço jurídico-tributário municipal, não encontramos formas de participação popular na criação de normas relacionadas ao direito tributário. Averiguando em um escopo mais amplo, encontramos, no Plano Diretor (Belém, 2008a), referências à importância da participação popular. Todavia, a norma posta em prática não encontra reflexos, especialmente no campo da tributação.

Em termos de aplicação prática do orçamento, tivemos interessante iniciativa na gestão do prefeito Edmilson Rodrigues – o OP –, mas que, infelizmente, não foi continuado devido à falta de maior *empowerment* do cidadão, sobretudo pela falta de estoques de capital social em Belém, o que resultou em cooptação dos movimentos sociais urbanos (Angel; Simonian, 2020). Todavia, a experiência não contemplou o aspecto anterior da movimentação das finanças públicas, a tributação e a fiscalização do processo tributário.

O ASCIV2, ao ser perguntado sobre a participação popular e a importância que o assunto tem para a formulação de políticas públicas, entende que:

Geralmente é bom ter participação, porque muitas vezes, até mesmo uma empresa privada, se ela vai fazer só pela cabeça do chefe, gerente, não sei o que mais, pode sair besteira. tem que procurar até a informação, não é? Eu só acho que a participação popular tem que ser bem orientada também, porque senão... E também os próprios gestores têm que saber o que estão fazendo (ASCIV2, 2023).

O representante da sociedade entende a importância da participação, e, mais que isso, a relevância da participação informada, na qual as partes tenham conhecimento de causa sobre o que vão decidir, inclusive com um medo de que a participação possa ser cooptada se a população que participa não tiver entendimento do tema. Isso se relaciona muito fortemente com a teoria do agir comunicativo (Habermas, 2016), que fala da importância da participação para se chegar à decisão mais acertada.

De acordo com o ASCIV1, a participação popular na formulação de políticas públicas já fora mais relevante, em especial nas primeiras gestões do prefeito Edmilson Rodrigues – à época, do Partido dos Trabalhadores (PT) – por meio do OP. O entrevistado nos informa que:

assim, na gestão do Edmilson, lá atrás, era muito melhor a participação, né? Porque do Zenaldo e do Duciomar não se viu. E agora, com o retorno do Edmilson, se vê, mas mesmo assim muito confuso. Eu acho que na primeira vez era mais claro, entendeu? O Orçamento Participativo, hoje está presente no “Tá Selado”. Quer dizer, o que significa “Tá Selado”? Outro dia eu estava numa reunião do movimento social em que tinham pessoas de fora, inclusive de outros países, que não estavam entendendo. Fórum Permanente de Participação Cidadã Tá Selado. E ninguém sabia explicar o que significa “tá selado”. “Tá Selado” é uma gíria que não é nem do meu tempo, mas que significa estar fechado, estar combinado, fechei contigo, entendeu? Acho que o Orçamento Participativo está mais explícito. Você vai discutir a participação mesmo, a voluntariedade, a participação. “Tá Selado” está muito aberto (ASCIV1, 2023).

Esse relato é relevante porque mostra questões que, muitas vezes, tendem a ser ocultadas nos gabinetes que decidem sobre as políticas participativas. O simples fato de o nome do espaço para discussão pública dos movimentos sociais denominar-se “Tá Selado<sup>49</sup>” causa estranheza aos representantes de movimentos sociais que possuem mais idade e não entendem exatamente como a expressão e o que o espaço institucional significa. O interlocutor também entende que nas gestões de Edmilson Rodrigues temos

---

<sup>49</sup>Conforme a definição no *site* oficial do fórum de participação, o “Tá Selado é um processo de participação cidadã que reúne governo e moradores de Belém para juntos apresentar e avaliar propostas prioritárias que vão orientar a gestão da cidade. Essas propostas serão base para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e do plano de longo prazo, ‘Belém 2035, 200 anos da revolução cabana’. O Tá Selado é o Fórum permanente de diálogos entre prefeitura e comunidades de bairros, distritos e ilhas para definir eixos de condução de projetos de cidade de uma gestão democrática e popular” (Belém, 2023b).

mais participação, mas menos explícita e inclusiva do que nos anos dos dois primeiros mandados (ASCIV1, 2023).

Cabe ressaltar que o “Tá Selado” originou-se no contexto pandêmico da COVID-19<sup>50</sup>, sendo, assim, uma aposta de inovação para modelos híbridos de organização popular e gestão pública. Seu objetivo declarado oficialmente consiste em ampliar as possibilidades de organizações presenciais, obedecendo a protocolos sanitários para reuniões públicas. Ou seja, trata-se de uma plataforma on-line para participação pública. Contudo, os entrevistados que representam a sociedade civil tecem críticas ao formato, especialmente à dificuldade técnica de localização.

Durante a pesquisa, entramos em contato com pessoas do poder municipal ligadas ao “Tá Selado”, especialmente para buscar informações sobre o funcionamento do fórum *on-line*. Porém, todos os agentes públicos não responderam às questões, o que dificultou para essa pesquisa averiguar o quanto o fórum é participativo ou como o poder público entende que deveria se dar a participação, bem como quantos movimentos sociais estão participando efetivamente do “Tá Selado”.

Não desconsiderando as dificuldades de ordem técnica e operacional, ligadas à existência de meios de participação popular, é preciso que existam mecanismos de expressão da população em matérias relevantes, sendo a tributação é um dos aspectos mais assentes na vida dos cidadãos. Nesse contexto, para que seja legítimo e democrático, o sistema tributário precisa ser simples, eficiente e construído com base na participação dos contribuintes e na credibilidade do sistema.

Em Belém, e no Brasil como um todo, verificamos que a elaboração e a fiscalização das normas jurídico-tributárias são autoritárias e voltadas para o caráter meramente arrecadatório, não sendo relevante a preocupação com a construção de uma sistemática tributária compreensível e simplificada. Evidencia-se, conseqüentemente, uma relação entre o problema da diminuta

---

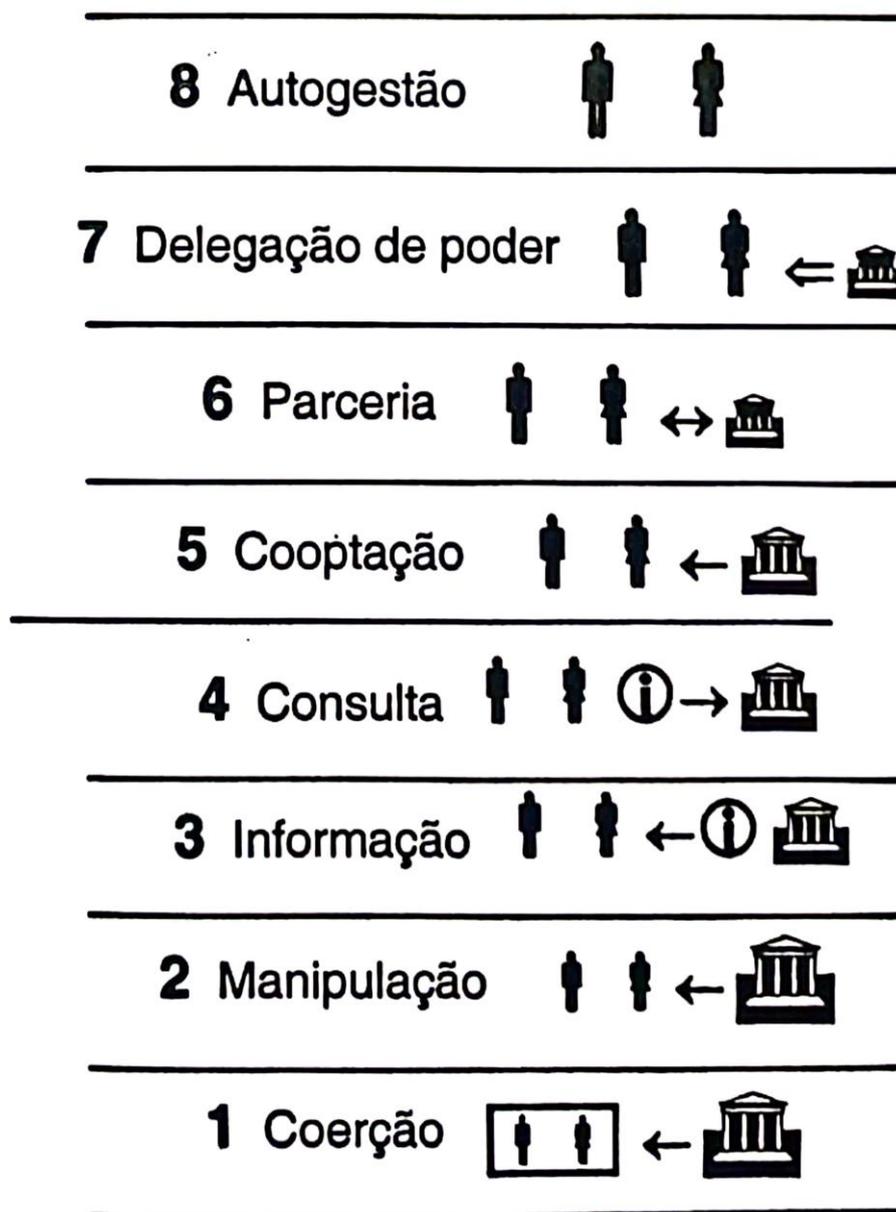
<sup>50</sup>A partir do mês de fevereiro do ano de 2020, começaram a circular notícias sobre o SARS-CoV-2, um vírus agressivo que foi responsável pela doença COVID-19. Isso levou a diversos comunicados de calamidade pública e anúncio de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre a infecção causada doença em comento (Domingues, 2020).

participação na criação de normas tributárias e os problemas relacionados à legitimidade dos impostos e tributos em geral.

Souza (2011) apresenta interessante proposta metodológica – bem sintetizada na Figura 7 – de como avaliar os processos participativos da sociedade civil em relação às políticas públicas. Os processos de participação em contextos democráticos deveriam ser cada vez mais populares, e a política tributária não é exceção a essa regra. Conforme essa classificação, cada nível de participação possui um significado.

Salienta-se que a escala de participação foi inspirada na clássica “escada da participação popular” (Souza, 2011), com oito categorias que vão da pura e simples coerção dos indivíduos e grupos sociais até a autogestão.

Figura 7 – Da não participação à participação autêntica: uma escala de avaliação



Fonte: Souza (2011, p. 207).

Apenas as três categorias mais elevadas da “escada” consistem em uma autêntica participação. As três categorias intermediárias são expressões de falsa participação, ao passo que as categorias mais baixas são manifestações explícitas do tecnocratismo.

Conforme as definições de Souza (2011), tem-se que:

- 1) a **coerção** representa as situações em que não se quer nem demonstrar a aparência de participação em alguns atos de império do Estado;
- 2) no outro degrau, a **manipulação** é a situação na qual a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, muitas vezes, por meio de maciças propagandas ou outros mecanismos indiretos. Não é intenção estatal estabelecer um diálogo verdadeiro ou abrir canais participativos;
- 3) na terceira hipótese, a **informação** refere-se à ocasião em que o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Desse modo, a depender de fatores relacionados à cultura política e ao grau de transparência do jogo político, as informações poderão ser mais ou menos complexas ou ligadas à alguma ideologia específica;
- 4) outro degrau é a **consulta**, na qual o Estado não se limita apenas a permitir o acesso a informações relevantes. Aqui, a própria população é consultada. Contudo, não existem garantias institucionais de que a vontade popular será respeitada;
- 5) a **cooptação**, que pode ser dada de várias formas, em uma das mais representativas, ocorre quando se tem a cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou de segmentos mais ativos, convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado canal participativo permanente. Do mesmo modo que na consulta, apesar de se ouvir determinados setores da população, não é dada a esses mesmos setores a capacidade deliberativa, o que faz com que essas políticas públicas não trespasssem o nível da pseudoparticipação;
- 6) o primeiro grau de verdadeira participação é a **parceria**, em que a sociedade civil colabora, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou intervenção estatal;
- 7) em relação à **delegação de poder**, o Estado abdica de parte de suas atribuições, antes vistas como prerrogativas exclusivas, em

favor da sociedade civil. A parceria e a delegação de poder são situações de cogestão entre Estado e a sociedade civil;

- 8) por fim, tem-se a **autogestão**, que é a delegação de poder nos níveis mais elevados que se pode alcançar no sistema capitalista de democracia semirrepresentativa. A implementação de políticas públicas, nesse nível de autogestão, sem a presença de uma instância de poder acima da sociedade, que decidiria diretamente os rumos de suas políticas com transferência total de poder, pressupõe uma sociedade basicamente autônoma.

Levando em conta essa classificação, apenas as três categorias mais elevadas seriam correspondentes a um marco político-institucional em que se pode, efetivamente, ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão poderão ser encontradas de modo democrático, de maneira a ser comparado com o agir comunicativo e o emprego da racionalidade, o que corresponderia a uma sociedade autônoma.

Contudo, o alcance dessa autonomia só seria possível com outras medidas que vão além da política local, exigindo-se, assim, uma transformação social muito mais profunda, que não pode ser alcançada sem modificações de raios político, econômico e cultural de uma cidade (Souza, 2011). Entendemos também que essas transformações não podem se limitar a uma cidade, pois o modelo federativo do Brasil não permite tamanha autonomia a um município. Contudo, isso não exclui a chance de ganhos em autonomia mesmo no interior de uma sociedade heterônoma e capitalista, quando se combinam ganhos de democracia direta com mecanismos convencionais das democracias representativas.

As duas formas mais inferiores representam o chamado “discurso competente”, ou seja, a condição em que os agentes do Estado têm a totalidade dos poderes sobre as políticas públicas e consideram que o seu saber técnico é suficiente para suprir todas as incumbências da aplicação do programa governamental.

Em relação às situações intermediárias, a sua diferenciação em relação às formas mais baixas é muito mais relacionada com a forma do que com o conteúdo, dado que a ilusão de participação e as concessões muito limitadas são manifestações claras de uma sociedade heterônoma.

Conforme se averiguou em entrevistas com representantes da sociedade civil e representantes de gestões municipais, a questão da participação nas políticas tributárias em Belém possui aspectos a serem levantados.

Ao tratar do tema da participação popular em relação às políticas tributárias, o APE1 entendeu que a participação é uma questão prioritária, mas deveria ser ligada à questão dos benefícios fiscais – em especial as isenções – e, secundariamente, à abertura a sugestões. Em suas palavras:

A participação social, como é uma questão prioritária, a participação social fica muito relacionada à questão dos benefícios fiscais. Então a gente tem isenções, isenção pelo valor penal, isenção por invalidez, isenção para os chamados soldados da borracha, isenção para os militares que serviram na Segunda Guerra Mundial. Então tem a isenção FUMBEL, que é em favor daqueles patrimônios que são preservados, que têm importância, valor arquitetônico histórico. Então a participação social seria mais nesse sentido. E eu acho que também a própria abertura que se tem para que a população participe no sentido de dar sugestões, fazer reclamações, enfim, então eu acho que a gente é bem aberto nesse sentido. Acho que mais do que os outros Fiscos, até porque a gente está diretamente ligado ao município, o ente que está mais diretamente ligado, que recebe as demandas sociais mais diretamente é o município, porque o Estado é aquele ente que a gente não sabe, é abstrato, a União, então... O município é o que está mais próximo da população, do cidadão. Então esse contato até facilita mais, acho que isso também dá uma cara mais social para a gestão, talvez, não sei se pode usar esse termo (APE1, 2022).

Apesar de compreender a importância da participação na gestão pública, o APE1 não chegou a informar como a população contribuiu e quais sugestões foram acatadas e aplicadas diretamente na política tributária. Isso deixou em aberto como se daria essa participação e se ela seria capaz de conduzir qualquer aspecto da política tributária.

O APE2 foi mais enfático ao afirmar que não vê participação popular em nenhum dos aspectos da política fiscal do município de Belém, afirmando: “desconheço, nunca vi. Nunca houve, até onde eu saiba, esse controle social sobre a receita, nem sobre a despesa pública” (APE2, 2022). Outrossim, o interlocutor em comentário continuou falando do tema, da dificuldade em torno de sua discussão e do quão técnico ele é tratado.

Não é um tema fácil. As contas públicas, seja receita ou despesa, não é um tema fácil. Mas a falta de transparência, a falta de vontade política de garantir a transparência, dificulta ainda mais. Então, vamos supor que eu e você queiramos criar uma ONG, uma associação, um instituto para exercer esse papel de controle das contas públicas, como

existe no plano federal. Tem aquela ONG Contas Abertas que fiscaliza a execução orçamentária do governo federal. Não existe uma ONG, não existe uma instituição, uma entidade que faça esse controle social das contas públicas no âmbito do município de Belém. E, se tivesse, essa entidade teria muita dificuldade de conseguir, porque existe falta de transparência. Essa entidade, com certeza, teria que se utilizar da Lei de Acesso à Informação, buscar o Ministério Público para ter acesso (APE2, 2022).

Percebemos pela fala do agente que a participação e a transparência estão intrinsecamente ligadas. Também, notamos que ele entende haver certo hermetismo em relação às contas públicas, mesmo que *experts* da área busquem sobre o tema.

Ao ser indagado sobre a participação popular nas gestões, o APE3 nos disse que existe um mecanismo de participação popular nas questões financeiras e orçamentárias, o “Tá Selado”. Contudo, não informou de participação em política fiscal, apenas orçamentária, que significa o momento posterior à arrecadação tributária. Nas suas palavras:

Atualmente nós temos um projeto de participação popular na gestão atual de discussão de política pública, claro que envolve inclusive questão financeira, orçamentária, é um projeto parcelado, é um projeto que alcança a população em vários bairros para discussão e deliberação sobre as ações que o município deve promover. Então a gente tem que ter um processo adequado de controle, de monitoramento do nosso plano plurianual e posteriormente a influência na lei orçamentária municipal (APE3, 2024).

O APE4, ao tratar do tema da participação nas questões fiscais, informa que ocorreram iniciativas participativas nas duas primeiras gestões de Edmilson Rodrigues, pelo PT à época, no Orçamento Participativo e no Congresso da Cidade.

No governo do Edmilson Rodrigues, lá no início dos anos 2000, havia o Congresso da Cidade, o orçamento participativo. Mas as questões tributárias não eram muito envolvidas nisso. Era mais a questão do planejamento de obras e tudo mais. Então, a questão tributária nunca foi muito objeto desse tipo de participação (APE4, 2024).

Apesar disso, ele deixa claro que as questões tributárias não eram tratadas nessas iniciativas de participação popular. Corroborando com o APE3, tratava-se das questões de política financeira e orçamentária.

Diligenciando entrevista para os membros da sociedade civil, conforme transcrito alhures, o ASCIV1 entende que a participação era mais fácil na primeira gestão de Edmilson Rodrigues, à época do PT. Esse período coincide com a prática do OP de Belém, implementado com a chegada do PT à Prefeitura Municipal, em 1997.

Ao iniciar conversações com representantes da sociedade civil que não são vinculados ao setor empresarial e de mercado, a liderança do PT destacou a importância de revigorar um aspecto não tão enfatizado na democracia liberal: o engajamento político ativo de grupos anteriormente excluídos do processo decisório. Ademais, iniciou-se um debate sobre um uso mais apropriado dos fundos públicos, com o objetivo de remodelar as relações entre o Estado e a sociedade que, anteriormente, eram influenciadas pelas demandas e protestos dos movimentos populares de Belém (Rodrigues, 2011).

Mesmo nas gestões municipais de Belém mais participativas, segundo os entrevistados representantes da sociedade civil, do mercado e agentes do Poder Executivo e autores como Rodrigues (2011), Barros (2012) e Angel e Simonian (2020), não encontramos durante a pesquisa influência direta da população nas políticas tributárias em sentido estrito.

Contudo, a finalidade dos tributos é, via de regra, primariamente a fiscal, ou seja, a arrecadatória. Então, após a arrecadação, temos a fase orçamentária, que, em termos bem diretos, relaciona-se com a elaboração, aprovação e execução do orçamento público. O orçamento é um instrumento de planejamento e gestão financeira que estabelece as receitas estimadas e cumprimento de metas e objetivos governamentais.

No que concerne à fase orçamentária, existe uma ligação direta do IPTU de Belém com a participação direta da população na gestão municipal petista que se deu no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Isso porque, no primeiro ano de funcionamento do OP, discutiu-se e trabalhou-se com 70% do orçamento a ser arrecadado pelo IPTU para o ano de 1998. No outro ano, passou-se para 100% do orçamento do IPTU e, em 2000, a discussão se deu em cima do orçamento do IPTU em conjunto com gastos com custeio e pessoal.

Em termos numéricos, o OP em Belém possibilitou que, nos seus quatro primeiros anos de existência, a população opinasse sobre R\$ 67.736.859 (Martins, 2000). Em relação à vinculação com o imposto, o percentual é superior,

inclusive, ao que se deu no OP de Porto Alegre, que limitou a algo em torno de 15% a 20% do IPTU da capital do Rio Grande do Sul (Barros, 2012).

Na segunda gestão do prefeito, houve a intenção declarada de ampliar a participação mediante o Congresso da Cidade, que, de acordo com o programa governamental, iria ampliar os canais de participação, com um espaço em que a sociedade civil pudesse participar mais diretamente da construção do plano de governo. Modificou-se a metodologia da participação por meio de diretrizes estratégicas e uma estrutura administrativa para esse modelo de planejamento municipal (Barros, 2012).

Trabalhando diretamente com os termos orçamentários, a Tabela 20 mostra os valores aprovados no OP, bem como no Congresso da Cidade, comparando com o total da arrecadação municipal. Já em relação à participação popular, a Tabela 21 demonstra que, no início do OP, em 1997, houve a participação de aproximadamente quinze mil pessoas, número que chegou até 140.000, aproximadamente. No Congresso da Cidade, a participação popular alcançou o pico de 261.053 participantes no ano de 2004.

Tabela 20 – Belém: recursos aprovados para o OP e Congresso da Cidade em relação ao total da receita arrecada do município (1997-2002)

Recursos aprovados para o OP e Congresso da Cidade		Total de receitas arrecadadas		A/B
Ano de aprovação da demanda	(A) (R\$)	Exercício orçamentário	(B) (R\$)	%
1997	15.366.000,00	1998		4,35
1998	20.000.000,00	1999		5,26
1999	15.597.438,00	2000		3,59
2000	16.773.376,00	2001		3,23
2002	9.449.032,00	2003		1,40

Fonte: Moraes (2005) *apud* Malato (2006, p. 172).

Indubitavelmente, tendo maior participação popular nas gestões municipais, algumas questões merecem ser pontuadas. Em termos orçamentários, é relevante pôr à disposição da população a totalidade da arrecadação do IPTU no OP e até mais valores que isso. Contudo, conforme já

mostrado, o IPTU não é o imposto que mais arrecada para o município, dado que nosso sistema não prioriza impostos reais.

Além disso, quando comparados com a receita bruta da arrecadação municipal, os valores apresentados mostram que os recursos liberados por intermédio do processo deliberativo são consideravelmente escassos em relação ao total. Percebemos, assim, que os recursos tiveram o seu percentual máximo de 5,26% no ano de 2000 e o seu valor mínimo em 2003, em pleno Congresso da Cidade, que deveria ser o ápice de participação popular.

Tabela 21 – Belém: evolução da participação nas instâncias do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade (1997 – 2004)

Orçamento Participativo				Congresso da Cidade				
Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Participantes</b>	15.000	25.000	50.000	140.000	30.004	95.000	225.739	261.053

Fonte: SEGEP, PMB *apud* Barros (2012, p. 124).

Ou seja, se levarmos em consideração a capacidade de aplicação de recursos, as gestões participativas dos primeiros mandatos do PT não possuem tanta capacidade financeira de aplicação de recursos em políticas públicas. O fator financeiro foi um dos responsáveis pelas mudanças implementadas no segundo mandato, no qual se definia quais seriam as pautas das assembleias sem discutir a questão dos recursos. Esse debate orçamentário se deu em um ambiente menos aberto, a partir de reuniões preparatórias pelos conselheiros da cidade e gestores. O embate por recursos ocorria somente na Assembleia Geral, contudo, o máximo que se podia fazer era remanejar recursos de um setor para outro, não podendo se modificar o total (Rodrigues, 2011).

Institucionalmente, verificamos outro problema, dado que a instituição do OP e do Congresso da Cidade não se deu por meio de lei em sentido estrito. A justificativa dada pela gestão da prefeitura foi a de que essa opção permitiria uma participação mais ampla e sem o engessamento que poderia ocorrer se se optasse pelos caminhos do processo legislativo ordinário (Barros, 2012). Inclusive, Barros (2012) afirma que a opção foi acertada, pois esses instrumentos tiveram centralidade durante o mandato de Edmilson Rodrigues.

Apesar disso, tendemos a discordar desse entendimento, pois, após a gestão, houve um retrocesso que não ocorreria do mesmo modo e na mesma

velocidade se fosse feito por um instrumento legislativo com maior força jurídica e que fosse mais perene. A participação popular, ainda que com seus problemas, existiu nas gestões de Edmilson Rodrigues, porém, elas deixaram de ser levadas em consideração nas próximas, de Duciomar Costa e de Zenaldo Coutinho, considerando-se o modelo anterior, qual seja, o de um espaço institucional que incentivava a ampla discussão e participação com algum orçamento reservado para as demandas populares.

Mais uma questão deve ser levada em consideração em relação à participação popular: o processo em Belém demonstrou ter um caráter deliberativo até certo ponto. E houve, de fato, um contingente grande de participantes, passando de duzentos mil participantes durante o Congresso da Cidade. No entanto, há evidências de cooptação do processo de participação que ocorreu pela “captura” de indivíduos-chave, como líderes comunitários e ativistas, que foram convidados a ocupar cargos na administração. A partir daí, a cooptação se estendeu a organizações e grupos completos, que acabaram por se “acalmar” em troca da ilusão de compartilhar o poder decisório (Angel, 2018).

Essa análise é descrita por Souza (2006), que, anteriormente, também observa que esses “fenômenos de cooptação e a redução da autonomia da sociedade civil podem ocorrer mesmo sob governos com intenções e compromissos participativos mais firmes” (Souza, 2006, p. 388), alertando para a necessidade de vigilância constante desse problema.

Em Belém, pode-se dizer que essa espécie de cooptação se manifestou tanto em nível individual, afetando pessoas influentes e lideranças comunitárias, quanto em nível coletivo, ao envolver também os movimentos sociais locais. Essa abordagem resultou no enfraquecimento do processo, comprometendo o esforço e a qualidade da experiência participativa. Levando em consideração toda essa sistemática, existem autores que classificam essa gestão, no aspecto participativo, como mera pseudoparticipação, o que limitaria sua eficácia bem como a sua autenticidade (Angel, 2018).

A cooptação de uma coletividade pode se dar de várias formas. Em sentido mais específico, deseja-se fazer referência, aqui, à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo” ou a uma determinada “instância participativa”. Esse cooptação

individual ou de um segmento da sociedade serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade, mas ampla. [...], na prática a cooptação pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou grupos, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende a ser antes um problema que uma solução. Por isso, [...], a cooptação não passa de uma pseudoparticipação (Souza, 2006, p. 204-205).

Como o objetivo da tese não se relaciona com a análise da participação em relação às políticas financeiras e orçamentárias, não se tem elementos e documentos cientificamente capazes de afirmar que a gestão seja classificada como pseudoparticipação.

Focando nas políticas tributárias, o AP2 apresentou sua visão acerca da participação do setor imobiliário e da construção civil em relação às políticas do IPTU em diversas gestões. Ele informou que a participação do mercado não se deu de forma direta, mas sim por intermédio de parlamentares que seriam mais ligados a eles. Em seus termos:

Eu não lembro diretamente. O que eu lembro é que existem vereadores que são mais ou menos ligados à questão imobiliária e que eles têm, desde o governo Hélio Gueiros, feito alguma pressão para que se libere algumas áreas para que haja construção de prédios com mais andares do que os possíveis pelo Plano do Diretor Municipal. Então, isso nunca foi mudado. Até onde eu me lembro, se não pode construir, por exemplo, na região histórica, prédios muito altos. Então, esse tipo de questão é que vai abalar mais a construção civil. Por exemplo, em São Paulo, houve uma negociação no dia 1º de maio, que é o Parque Augusto, em que abraçam, em troca, mais andares em outros lugares. Então, talvez esse tipo de política pública possa aproximar o setor imobiliário das políticas públicas reais, porque também vai se querer algo em troca, uma contraprestação. Então, talvez, com uma certa criatividade, é possível não gastar dinheiro e ter uma cidade com mais acesso a moradia barata no centro. Eu acho que é a questão principal hoje das mudanças urbanas (AP2, 2024).

Na visão do AP3, a questão da participação dos agentes do mercado – especificamente do imobiliário e relacionado com o IPTU – se deu mais fortemente por meio de reuniões diretas com os prefeitos, representados pelo conselho de classe dos corretores imobiliários, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI). Aduziu o seguinte:

Sempre nós procuramos, o CRECI Pará e Amapá, tem procurado reunir com a administração pública, né? Pra discutir o IPTU, com o prefeito, com o setor comandado de cobrança do IPTU, pra ver se eles agilizam, né? Agilizam um valor venal que realmente corresponde ao valor do imóvel, né? Pra ver se eles agilizam no atendimento, que esse que é o nosso grande problema aqui no estado do Pará, é o

atendimento público, né? Você quer pagar um imposto, anda meses e meses entrando em fila pra poder conseguir, quando devia ser mais ágil, né? Mais didático a aplicação de atendimento ao povo. E é por isso que existe um grande número de devedores do IPTU. Muitas das vezes a prefeitura é a própria culpa, né? Porque o atendimento não está condizente com o que o povo merece (AP3, 2024).

A questão do tratamento dado pela secretaria responsável pela gestão fiscal do município é uma questão que incomodou também entrevistados da sociedade civil organizada, como o ASCIV5, que nos informou o seguinte: “quantas pessoas procuraram a SEFIN? Até o atendimento a SEFIN é terrível” (ASCIV5, 2024).

Continuando a visão do AP3, no seu ponto de vista, as reuniões com os prefeitos se deram mais fortemente por intermédio do Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI), e as pautas eram para atualização de valores venais de imóveis e para melhorar o atendimento ao público dado pela SEFIN. Outro ponto destacado foi que, ao ser indagado sobre a diferença no acesso a autoridades públicas em diferentes gestões, para ele, não houve discrepância na participação em políticas públicas nas diferentes prefeituras, como se vê abaixo:

O setor imobiliário sempre teve acesso a todos os órgãos públicos, né? Até porque nós somos autarquia federal. Então a gente sempre tem brigas, vai, vai, discute, somos bem atendidos quando se marca audiência, né? Todos nós, nos meus 18 anos, não temos nada a reclamar, sempre nos atenderam. Pode não chegar à conclusão daquilo que a gente está planejando. Mas que nós forçamos a barra em favor da população e dos corretores de imóveis, nós temos feito isso (AP3, 2024)

Ligado ao setor dos trabalhadores da construção civil, o AP4 informou no sentido diverso, afirmando não se lembrar de nenhuma reunião ou participação relacionada com o IPTU. Ele informou que:

Eu não lembro, depois que estou nessa gestão, que tivesse algum convite para a gente debater sobre essa situação dos temas do IPTU ou de qualquer outro tema da sociedade, que está vinculado à sociedade, a sociedade na cidade (AP4).

Também, indagou-se se já houve alguma demanda relacionada ao IPTU que o setor em que o entrevistado integra apresentou ao prefeito e que fora atendida. O AP2 se lembrou de uma:

Tem uma demanda, que eu lembro que foi do governo Zenaldo, mas não é que não era o setor imobiliário organizado. Era o fato de que estava se pagando duplamente contribuição de iluminação pública nos condomínios fechados. Porque todos estavam registrados como terreno. Então, quando está registrado como terreno, você paga contribuição de iluminação pública no carnê do IPTU e não na conta de energia elétrica. Só que esses terrenos já não eram mais terrenos há muito tempo! Eles eram casas! Hoje, os condomínios fechados, todos estão pagando IPTU, até onde eu sei. Então, não estão mais pagando contribuição de eliminação pública na conta de luz.

[...]

Ah, sempre tem uma demanda também de parcelamento e negociação. Isso sempre tem. E tem acontecido com bastante frequência, até. Todos os governos têm esse dado que é aquele dado de REFIS<sup>51</sup> (Programa de Recuperação Fiscal), não é bem o REFIS, porque o REFIS costuma ser um problema federal. Mas o refinanciamento, isso tem sido feito bastante (AP2, 2024).

O entrevistado lembrou de duas demandas que foram propostas pelo mercado, ainda que não seja por meio dele organizado. Uma direcionada ao ex-prefeito Zenaldo Coutinho, e outra que acontece sazonalmente, para refinar os débitos fiscais do contribuinte.

Por outro lado, o AP3 afirmou que o setor imobiliário sempre leva demandas ao Poder Executivo municipal, mas que elas são sempre recebidas, mas, em regra, não são atendidas. Como se verifica no seu relato:

Olha, o conselho sempre procurou, quando vai às reuniões, levar sugestões, né? Mas isso é um problema administrativo da prefeitura, do governo municipal. E muitas delas eles aceitam a carta, outras elas vão estudar e a gente espera esses resultados e não chega à concretização (AP3, 2024).

Ao ser perguntado se alguma fora aceita, ele não lembrou de nenhuma. Respondeu assim: “Não, não, porque muito poucas são rejeitadas. Geralmente prometem analisar e tal... Fica cozinhando” (AP3, 2024).

O relato do AP4 sobre a participação do setor na gestão do IPTU é o de que eles não participam, pois entendem que só quem deveria participar desse debate é o setor que trabalha exclusivamente com obra públicas. Nesse sentido, afirmou o seguinte: “não, diretamente até não, porque assim como a gente

---

<sup>51</sup>O Programa de Recuperação Fiscal representa uma iniciativa voltada para a regularização de dívidas de empresas ou pessoas físicas junto à União ou à Receita Federal. Essas dívidas podem estar inscritas em dívida ativa ou não. O programa propõe a redução de multas, além da opção de parcelamento dos valores devidos.

também, a nossa atuação, mas é num setor privado, não é praticamente o setor das obras públicas” (AP4, 2024).

No campo da sociedade civil também não foram encontrados participantes que tenham verificado participação popular em relação a políticas públicas ou planejamento urbano que se relacione com o IPTU. De acordo com o ASCIV4, tem-se que:

Sobre o IPTU eu desconheço qualquer participação. Eu acho que em termos da gestão da participação, a primeira gestão do Edmilson lá, 20 anos atrás, inclusive eu estava fora de Belém, mas eu sei que houve uma participação, realmente a participação ocorria de forma mais efetiva. Mas, em relação ao IPTU, não sei te falar. Mas, em termos gerais, a primeira gestão do Edmilson tem o sentimento que é mais participativo (ASCIV4, 2024).

Ele não estava em Belém no período das primeiras gestões do Edmilson, mas informa que o sentimento era de maior possibilidade de participação nesse período, ainda que não tenha escutado nunca informações sobre políticas relacionadas à gestão tributária.

O ASCIV5, que era membro do CDU, tem uma visão interessante sobre o tema da participação. Em Belém, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 7.603 (Belém, 1993), durante a implementação do primeiro Plano Diretor da capital paraense, a estrutura de um conselho voltado para questões urbanas. Denominado inicialmente como Conselho de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente (CONDUMA), esse conselho integrava o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão. De acordo com o campo legislativo, tínhamos uma significativa inovação, anterior inclusive à promulgação do Estatuto da Cidade, que era assegurar a participação ativa da sociedade nos processos de elaboração, atualização, controle social, acompanhamento e avaliação de diversos instrumentos relacionados à gestão urbana no município de Belém, conforme registrado em 1993 (Belém, 1993).

A estrutura administrativa do CDU era voltada para a participação. E, por meio dela, questões relevantes dos municípios seriam discutidas antes de serem aprovadas, como planos de intervenção urbanística na forma de operações urbanas, em consórcio com empreendedores imobiliários privados, bem como propostas orçamentárias e diversas outras hipóteses de audiência públicas que deveriam passar pelo crivo do CDU (Belém, 1993). As disposições do CDU

continuaram na lei do Plano Diretor Municipal de 2008 (Belém, 2008) e foi regulado por meio da Lei Municipal nº 9.313/2017 (Belém, 2017).

É uma instância de participação popular e social dentro da gestão da infraestrutura de poder executivo aqui no município de Belém. Ele é uma estrutura prevista inicialmente no Estatuto da Cidade e que foi regulamentada, na gestão do Zenaldo Coutinho, que tem um erro grosseiro na lei de criação do CDU, mas esperado, considerando de quem era essa gestão. A ideia é que o CDU tenha uma representação múltipla, então nós vamos ter lá dentro da ideia de paridade, então nós temos representantes de várias secretarias, dentro daquela ideia de autoadministração do Poder Executivo, então cada prefeito que entra organiza as secretarias como quer e essas secretarias ganham representação no CDU, oficialmente é o secretário, mas normalmente eles não participam, eles mandam representantes deles para as reuniões e também tem uma representação de sociedade civil.

[...]

Na teoria, todas as decisões da Prefeitura de Belém tem que ser analisadas e referendadas pelo CDU, e o CDU também organiza a conferência municipal com os representantes dos bairros, a gente hoje em Belém está com duas instâncias sociais que, bem, não sei se estão funcionando, por isso que eu falo muito em teoria, em regra, que é o “Tá Selado”, que é uma criação do gestor atual, e o CDU, que é uma exigência legal, é obrigatório, por conta do fato da cidade, que exista um CDU em cada município, então, a ideia é que a conferência municipal das cidades, que é organizada pelo CDU, também seja essa instância de discussão para que o CDU, que tenha uma organização interna em câmaras técnicas, a gente tinha três câmaras técnicas funcionando, era grandes empreendimentos, normas e legislação, e tinha uma terceira câmara, que eu não estou lembrando agora a temática dela, e que essas decisões na conferência municipal sejam discutidas também pelo CDU e sejam consideradas pelo Poder Executivo Municipal. (ASCIV5, 2024).

Conforme o relato da entrevistada e a legislação, o CDU é uma instância obrigatória de participação popular, que deve discutir questões relacionadas a diversos aspectos do desenvolvimento urbano de Belém. Dentre todas, encontramos as que se relacionariam diretamente ao IPTU:

Art. 1º. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CDU será constituído por Câmaras Técnicas Setoriais, cujas atribuições, constituição e funcionamento serão definidos e detalhados no seu Regimento Interno.

Parágrafo único. As atribuições do CDU, descritas no Art. 199 da Lei nº 8.655, de 30 de junho de 2008, são as seguintes:

I - analisar, debater, deliberar e participar dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Município de Belém, da lei de uso e ocupação do solo e outras regulações urbanísticas;

II - apreciar e deliberar sobre as propostas de detalhamento, leis e demais instrumentos de implementação do Plano Diretor do Município de Belém;

III - acompanhar e avaliar a elaboração e execução das operações urbanas, a aplicação dos instrumentos urbanísticos, os consórcios públicos e privados, os planos e projetos de intervenção urbana em habitabilidade e infra-estrutura;

IV - apreciar as propostas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto aos recursos consignados para a execução das estratégias estabelecidas no Plano Diretor e sugerir mudanças para atender a sua execução;

V - acompanhar a execução financeiro-orçamentária municipal relacionada às estratégias e prioridades estabelecidas no Plano Diretor; (Belém, 2017, parágrafo único, art. 1).

Ou seja, percebemos que, pela estrutura do CDU, muitas das suas discussões passam pelo IPTU enquanto instrumento de regulação urbanística ou como fonte financeira para as leis orçamentárias. Desse modo, era de se esperar que nessa instância ocorressem discussões sobre o IPTU, ou mesmo sobre a política tributária em sentido mais amplo. Mas não foi o que se verificou na prática. De acordo com o ASCIV5:

Não me recordo de nenhuma discussão tributária em geral. O que aconteceu é o seguinte, em regra o CDU tinha que ter reuniões ordinárias, acho que bimestrais, mas poderiam ser convocadas reuniões extraordinárias. Qual o problema? A lei de criação em que rege o CDU colocou o prefeito como presidente, o que em si é uma ilegalidade. Além disso, ela determina que a SEGEP - Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão -, dependendo da Câmara Técnica, é a SEGEP, a CODEM ou a SEURB que convoca a reunião das Câmaras Técnicas, que deveriam estar funcionando continuamente, analisando questões pertinentes para que fossem levadas às reuniões ordinárias. Na minha experiência, dentro do período que eu participei como membro, nós só éramos convocados às pressas para aprovar o que a Prefeitura queria como se fosse um referendo. [...] na verdade eu nunca vi dentro da minha atuação no CDU de fato a gente ter participação popular. Em uma reunião, o presidente da CODEM, por exemplo, foi super grosseiro até se aborrecer e falar alto. Foi em uma reunião virtual, que foi convocada até em cima da hora que ninguém conseguiu se organizar para ir e ficou claro que só o que eles queriam era um referendo do CDU. Não queriam uma análise, não queriam uma contribuição mesmo eu e uma representante das instituições de ensino e o representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo dizendo e apontando as ilegalidades. Ainda assim eles só queriam um referendo do CDU para mandar para a Câmara Municipal de Belém (ASCIV5, 2024).

Percebe-se que essa estrutura do CDU – que deveria ser mais uma instância participativa – acaba por ser uma instância que apenas sugere que houve participação popular, sem que de fato se tenha, conforme o relato do entrevistado. O ASCIV5 informa inclusive que não houve mudança alguma nesse tratamento por parte da gestão anterior – Zenaldo Coutinho – e da atual –

Edmilson Rodrigues –, considerando como ilegais diversos pontos do próprio CDU, mas que em nenhuma das duas gestões se escutou o corpo da sociedade civil que deveria participar das decisões, como podemos ver:

Em relação à gestão anterior, era a mesma coisa! Não tinha mudado nada! Então, é muito mais uma questão de marketing. E, por conta disso, muito da reclamação, minha e da representante das instituições de ensino superior, do CAU, do Movimento por Habitação, da APBEL que era uma parte da sociedade civil mais alinhada. Era no sentido de que o funcionamento do CDU tal como estava, era ilegal, porque tinha que ter uma realização constante de reuniões das câmaras técnicas, tinha que ter uma realização bimestral das reuniões ordinárias e nós tínhamos tanta coisa represada, inclusive no que se tratava do Plano Diretor que nunca foi discutido, nunca participei de uma mísera reunião para falar de análise de Plano Diretor... era tudo convocado de acordo com o que a prefeitura queria. Então, ainda que o CDU na teoria seja uma instância de participação social e tenha uma representação as entidades da sociedade civil, temos essas dificuldades de atuação. Porque tudo depende de convocação do Poder Executivo Municipal. Então, não existe de fato uma paridade ali, ela é uma paridade aparente. Ela não é uma paridade que de fato se realiza (ASCIV5, 2024).

Ainda de acordo com o entrevistado, devido a todas essas dificuldades em relação à participação, aspectos importantes relacionados ao IPTU, no campo da fiscalidade (da arrecadação para compor o orçamento e as leis orçamentárias que dependem também dos impostos) e da extrafiscalidade (como regulações urbanísticas que poderiam impactar diretamente no planejamento urbano) não foram sequer citadas em nenhuma das reuniões em todo o período em que ele compôs o CDU. Nem mesmo o Plano Diretor (Brasil, 2001), que é um aspecto mais amplo e deve ser obrigatoriamente revisado a cada 10 anos, de acordo com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), foi sequer citado nas reuniões:

Então, por exemplo, essas questões relacionadas ao IPTU, IPTU Progressiva no Tempo, que tem que constar no Plano Diretor e depois serem regulamentadas, né? Em norma atualizada. A nossa lei de controle urbanístico que é uma piada tá completamente deformada e não serve mais de nada. Ajuda também a pensar no IPTU né, porque o IPTU vai ser o valor venal então vai ser também o valor do tamanho do imóvel, localização do imóvel. A lei de controle urbanístico define hoje que tipos de imóvel nós vamos ter. Se a gente tiver um monte de apartamento hoje com uma sala mínima, uma sacada imensa, 15 banheiros, um corredorzinho e 20 salas de cinema espalhadas no prédio, porque é isso que não entra no cálculo né? Então, o CDU, a forma como tem sido conduzida a gestão do CDU enquanto eu estava lá, na verdade foram uma sucessão de perdas de oportunidade de contribuição e de melhoria (ASCIV5, 2024).

Por fim, o entrevistado comenta a frustração que sente ao ver que, do seu ponto de vista, a gestão municipal perdeu muitas oportunidades com diversos técnicos competentes em diversas áreas do saber, em prol de uma participação que, nas suas palavras, seria um mero “marketing”. Em sua reflexão, informa:

Então se perde uma série de oportunidades porque, por exemplo eu não tenho muita experiência em muitos assuntos urbanísticos, mas os representantes do CAU e os representantes da UFPA que eram instituições de conselho de classe e de instituições de ensino que estavam dentro da categoria de sociedade civil, tem um conhecimento imenso que estava lá sendo ofertado de graça, sabe? Tem pesquisa, tem dados que estão dizendo o que dá certo, o que dá errado, o que pode ser feito. Tem boa vontade, tem aluno pra colocar pra trabalhar, pra rodar, tem mestrando, tem doutorando sabe? E nada disso, nada, nada disso era um recurso a ser aproveitado porque era uma instância que mais existe porque tem que existir do que de fato pela sua razão de ser (ASCIV5, 2024).

O relato é contundente e mostra que, ao menos nas gestões de 2017-2020 e a que se iniciou em 2021, no que diz respeito às discussões em pontos condizentes com o planejamento tributário ou relacionadas diretamente ao IPTU – como a atualização do Plano Diretor Municipal e a regulamentação do IPTUPT –, não tivemos deliberações no âmbito do CDU. Dessa maneira, não podemos classificar uma ou duas gestões com base em apenas um relato, isso não teria força científica. Mas, caso se comprovasse isso que foi afirmado, em uma pesquisa dedicada a esse assunto, teríamos um caso de *manipulação*, ou seja, o segundo degrau da escala de participação, e estaríamos em nível abaixo da pseudoparticipação, na não participação.

Contudo, é bom salientar mais uma vez que a presente pesquisa não se aprofundou em documentos e entrevistas sobre o grau de participação na gestão como um todo, na questão dos orçamentos públicos e participação popular, ou mesmo no valor orçamentário que se destinou a essas políticas aprovadas de maneira ampla. Também, não entramos no mérito se, do ponto de vista orçamentário, a gestão foi participativa ou não. Limitamo-nos aos aspectos da gestão fiscal, especialmente relacionada com o IPTU. E, nesse único ponto que foi pesquisado e aprofundado, consideramos que, em relação à política tributária do município de Belém, não temos praticamente nenhuma abertura à participação popular, mesmo durante a gestão considerada a mais popular e

democrática, que foram as de Edmilson Rodrigues, nos seus dois primeiros mandatos. Nesse caso, especificamente no que toca à política tributária – na gestão e regulamentação do IPTU –, não vislumbramos em nenhuma gestão uma abertura maior que a “informação”, no terceiro degrau da escala.

Além disso, como nem mesmo os dados fiscais são disponibilizados pelo portal da transparência para o primeiro mandato de Duciomar Costa (de 2005 a 2008), e nas gestões anteriores, a classificação deveria ser posta em níveis mais baixos que a mera *informação*. Claro que se considera o marco legislativo do tempo, uma vez que não haviam portais de transparência na época, por isso, seria anacrônico tratar essas gestões com base na temporalidade atual.

A percepção acerca da possibilidade de participar e influenciar nas políticas públicas, em especial nas que se referem à moradia e ao direito à cidade, é controversa. Conforme o Agente da Sociedade Civil Organizada 3 (ASCIV3), relacionado ao movimento por habitação e direito à cidade em Belém, há uma contradição entre a expectativa e a realidade da gestão dos anos 2021. O interlocutor esclarece:

Sim, tem essas contradições, né? Tipo, apesar de, vamos pensar assim, a gente tem uma gestão, progressista. E aí a gente tinha uma gestão do Zenaldo, que foi uma da gestão onde a cidade ficou completamente abandonada. E a gente também vê essa realidade na atual gestão. A [atual] gestão está muito ruim. Mas, ainda assim, foi a melhor gestão. [Foi a] com quem mais teve diálogo sobre a cidade, né? Então, ao mesmo tempo que foi a gestão que mais ajudou a avançar essa questão do direito à cidade, também foi a gestão que abandonou, esqueceu, sabe? (ASCIV3, 2023)

Na atual gestão do prefeito Edmilson Rodrigues, agora filiado ao PSOL, mediante o “Tá Selado”, pelo discurso institucional, busca-se aumentar a participação, inclusive, utilizando-se das possibilidades oferecidas pelos espaços digitais. Contudo, por meio das entrevistas com os representantes da sociedade civil, temos percebido que os resultados não têm sido tão exitosos, ao menos no campo da experiência deles, ainda mais se comparado com as experiências do OP e do Congresso da Cidade.

Que nem isso que fizeram com o “Tá selado”. No início, eu acompanhei e disse que não ia dar certo. Sabe que o “Tá Selado” é sobre uma fração muito pequena do orçamento. Então, é uma enganação, rapaz. Se o “Tá Selado” é feito para aplicar uma fração muito pequena do

orçamento, é uma enganação. Fico tão triste por isso, porque a gente acreditou (ASCIV2, 2023).

O ASCIV1 é um pouco mais compreensivo em relação à estratégia do prefeito, mas, ainda assim, não ficou satisfeito com os resultados dessa tentativa de replicação da gestão popular dos primeiros mandatos. Ademais, sobre como era a abertura à participação, ele explica:

ah, sim, era muito mais visível, era muito mais chamativo. Mas também era um outro contexto. Quando surge o “Tá Selado”, ou seja, o advento do Fórum Permanente de Participação Cidadã, vivíamos um *lockdown* por conta da pandemia. Então a coisa ficou muito no âmbito virtual, no âmbito remoto. Isso também é um dos fatores que dificultam o entendimento, o linguajar, o objeto mesmo da discussão, o envolvimento, o motivo, a motivação. Principalmente para os mais velhos, que não dominam como eu, a questão da ferramenta da informática (ASCIV1, 2023).

Conforme verificado, percebemos que existe um espaço institucional para participação na gestão de Edmilson Rodrigues, iniciada em 2021. Entretanto, existem reclamações em relação ao valor orçamentário destinado à participação – o que poderia inviabilizar propostas minimamente ousadas – e às dificuldades técnicas.

O ASCIV4 informou que já foi eleito como membro do “Tá Selado” e posteriormente pediu para sair do fórum. Isso porque entendeu que esse fórum de participação não era um instrumento adequado para a participação popular. Em suas palavras:

Os projetos devem ser minimamente discutidos com a sociedade. Isso é importante. E isso é uma decepção dessa prefeitura. Porque os projetos executados não estão sendo discutidos com a sociedade. Vários projetos! Eu fui eleita como membro do “Tá Selado”, mas deixei de participar, porque eu acho que o “Tá Selado” não funcionou, ele apenas tenta legitimar algo que a prefeitura coloca de forma imposta, sem discussão. Isso eu já falei para vários representantes da prefeitura, então falo isso publicamente, isso não é problema (ASCIV4, 2024).

Esse relato corrobora com o relato do ASCIV5, ex-representante do CDU, no sentido de que esses projetos supostamente participativos estariam não em um nível de *informação* na tabela proposta, mas sim no de *manipulação*. Ou seja, serviriam para legitimar políticas que supostamente são discutidas em um espaço plural. Tendo em conta que a análise da participação popular na gestão

orçamentária como um todo não é o tema desta pesquisa, não podemos fazer mais análises nem nos certificar desses relatos, mas eles são importantes para compor a percepção da sociedade civil organizada sobre a participação popular.

Desse modo, no que concerne a essa gestão iniciada em 2021, do Prefeito Edmilson Rodrigues (PSOL), que possui o espaço institucional do “Tá Selado” e a CDU, e estritamente em relação à gestão fiscal, não foram encontrados dados em nenhuma entrevista feita com agentes do Poder Executivo, nem os atuais representantes do “Tá Selado” responderam às perguntas feitas, nem se encontrou relatos participativos relacionados ao IPTU por meio dos agentes do mercado ou da sociedade civil organizada.

Entretanto, existem espaços legalmente institucionalizados para a discussão, mesmo que um desses espaços não possua força legal em sentido estrito para a sua existência – o “Tá Selado” –, o que seguramente afetará a sua duração no futuro, com a alternância de poderes. Pesa contra o argumento de que esse espaço é realmente participativo também o fato de que todos os representantes do grupo da sociedade civil organizada entrevistados não acham que o “Tá Selado” é um espaço adequado e realmente participativo. Unanimemente, houve críticas em diversos pontos de vista. Por isso, não temos como dimensionar qualquer participação em relação ao IPTU de Belém ou às políticas fiscais como um todo, o que nos faz classificá-la tal como todas as outras que foram possíveis de classificar, no nível da informação.

Isso porque, ainda que exista essa controvérsia sobre a legitimidade da participação popular nos espaços institucionais, de fato a SEFIN disponibiliza os dados fiscais no Portal da Transparência, embora seja possível questionar a maneira que os dados são dispostos, sem explicações e de difícil acesso para leigos e mesmo para técnicos do setor.

#### **4 O IPTU EM BELÉM: O SISTEMA JURÍDICO E SUA INCIDÊNCIA NA REALIDADE CONCRETA**

O objetivo deste capítulo é apresentar, de maneira sistemática e com maior rigor, a estrutura tributária aplicada à realidade de Belém-PA. Essa sistematização é primordial para a análise desta tese, na medida em que, ainda que a pesquisa se dê em perspectiva interdisciplinar, muitos conceitos jurídicos foram apresentados e, por isso, precisam ser esclarecidos.

A CRFB procurou por uma lógica de descentralização e, buscando ares mais democráticos para dar resposta às demandas por políticas sociais duramente reprimidas pela ditadura, o constituinte ampliou as responsabilidades do Estado no campo da ordem social. Com isso, tivemos a inserção do conceito de seguridade social<sup>52</sup> e a criação de uma estrutura exclusiva de financiamento dessas políticas, as quais possuem regras diversas das estabelecidas para os tradicionais impostos.

Em relação aos municípios, eles se beneficiaram com a reforma promovida pela Constituição e tiveram aumento em ganhos obtidos com o aumento de transferências de Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados, assim como, também, ampliaram sua capacidade tributária ativa.

Em vista disso, foram transferidos dos estados para si a competência sobre o ITBI. Além disso, por um curto período, houve mais um imposto, o Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis (IVV), extinto pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3 (Brasil, 1994).

Os Quadros 4 e 5 e a Tabela 22 representam, de modo pleno, como ficou a distribuição dessas competências no atual contexto constitucional. Adverte-se que foi excluída do Quadro 5 a referência ao IVV, uma vez que ele não faz mais parte do contexto jurídico-tributário pátrio.

Além disso, as fontes de receita dos municípios foram mais bem delimitadas com percentuais de fundo constitucional, informando quanto de cada imposto é destinado ao município quando a competência para a instituição é de

---

<sup>52</sup>Conforme definição legal (Brasil, 1988, art. 194), a seguridade social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

outro ente. Por exemplo, do total do ITR cobrado pela União, metade do valor é repassado ao município sede do imóvel<sup>53</sup>.

Quadro 4 – Brasil: repartição constitucional de competências tributárias

<b>Tributo</b>	<b>Ente</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	União, estados, Distrito Federal e municípios
Empréstimos compulsórios	União
Contribuições especiais	União
Contribuição de iluminação pública	Municípios e Distrito Federal
Impostos federais	União
Novos impostos e impostos extraordinários	União
Impostos estaduais	Estados e Distrito Federal
Impostos municipais	Estados e Distrito Federal
Contribuições para seguridade	União
Contribuição para regime próprio de previdência	União, estados, Distrito Federal e municípios
Novas contribuições para seguridade	União

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1988).

Quadro 5 – Brasil: repartição constitucional para instituição de impostos

<b>Ente</b>	<b>Imposto</b>
União	II, IE, IR, IOI, IOF, ITR e IGF
Estados e Distrito Federal	ITCD, ICMS e IPVA
Municípios e Distrito Federal	IPTU, ITBI e ISS

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1988).

Tabela 22 – Repartição constitucional do produto da arrecadação tributária

<b>Tributo</b>	<b>União para estados e Distrito Federal</b>	<b>União para municípios</b>	<b>Estados para municípios</b>
IR	21,5%	24,5%	-
IR-fonte	100%	100%	-
IPI	21,5%	24,5%	-
IPI-exportação	10%	-	25% (dos 10%)

<sup>53</sup>O caso do ITR é particular, visto que é possível que até 100% do seu valor seja repassado ao município. Isso porque, ainda que o ITR seja um imposto de competência da União Federal (art. 153, inciso VI, da CRFB), se houver a celebração de convênio entre o município e a União (art. 153, §4º, inciso II, da CRFB), a posterior fiscalização e a cobrança assumida pelo município, a este será devido o valor integral da arrecadação.

IOF-ouro	30%	70%	-
ITR	-	50% ou 100% (optante)	-
Novos impostos	20%	-	-
CIDE- combustíveis	29%	-	25% (dos 29%)
ICMS	-	-	25%
IPVA	-	-	50%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1988).

Percebe-se que a constituinte responsável pela elaboração do sistema tributário brasileiro, regido conforme preceitos dados pela CRFB (Brasil, 1988), adotou uma técnica minuciosa e analítica por meio de descrição exaustiva das áreas nas quais os entes tributantes podem exercer sua competência tributária. Carrazza (2015) afirma inexistirem paralelos, em outros ordenamentos jurídicos, de exemplos de constituições que tenham sido tão férteis e detalhistas ao descrever o sistema tributário no âmbito da lei maior.

Desse modo, estabeleceu-se um sistema de distribuição de competências deveras rígido. Como no Brasil são vários entes tributantes, a adoção de um sistema mais flexível poderia elevar a complexificação do sistema tributário, que, a propósito, é extremamente dificultoso de se trabalhar.

A principal característica do sistema rígido, nesse campo do estudo, é que ele traça todos os contornos da atividade tributária. Com isso, ele fixa as regras de tributação, dirimindo futuros conflitos entre os entes tributantes. Então, essa delimitação da área de atuação se fez, em quase todos os casos, por intermédio de competências privativas. Tal restrição é bem-vinda, dado que contribui para o equilíbrio do sistema.

No que diz respeito a essa ordenação, seu objetivo é consignar a observância de princípios relevantes ao pacto federativo, como a autonomia municipal e distrital. Entende-se como autonomia política municipal e distrital a aptidão dessas pessoas jurídicas (os municípios e o Distrito Federal que, de acordo com a distribuição constitucional, possui competência tributária correspondente aos estados e aos municípios) de produzir normas jurídicas inaugurais, ou seja, modificando a ordem jurídica atual.

Para que possa exercer tal poder-dever são requeridas a existência de um órgão legislativo próprio e a obediência ao procedimento previsto na Carta Magna para a produção desse tipo de lei. Obedecendo-se aos ditames constitucionais, atribuiu-se à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal a autonomia política e financeira, que se materializa mediante o exercício efetivo da atividade tributária.

Para Kelsen (1998b), a descentralização do poder anda em sincronia com o ideal democrático, uma vez que:

[...] a descentralização permite uma aproximação maior da ideia de democracia do que a centralização. Essa idéia [sic] é o princípio de autodeterminação. A democracia exige a conformidade máxima entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos por ela obrigados, de acordo com o princípio da maioria (Kelsen, 1998b, p. 145).

O entendimento é de que a existência de uma administração municipal autônoma se trata de um elemento constitutivo do próprio Estado de Direito, ou seja, vislumbra-se um robusto vínculo com o princípio democrático (Canotilho, 1999); autonomia essa que não deve ser representada simplesmente como uma auto-organização da sociedade e um contrapoder do Estado.

Mais que isso, deve-se entender ser necessária uma autonomia que alcance os limites da autonomia normativa e da garantia institucional capaz de assegurar que essas regras criadas pela municipalidade possuam um conteúdo essencial que não pode ser deturpado pelo comando da coisa pública estadual ou federal.

No Brasil hodierno, adotamos um sistema federalista descentralizado, plasmado como um princípio fundamental na Carta Magna pátria. Com efeito, temos duas consequências dessa escolha constitucional. Por um lado, com o recebimento da atribuição da competência privativa, a pessoa política pode, nos limites postos pelo sistema, criar o tributo, descrevendo sua hipótese de incidência, conforme os ditames da legalidade.

Por outro, excluem-se dessa competência todas as pessoas políticas que dela não possam se apropriar, nem mesmo na hipótese de seu titular não vier a executá-la (Carrazza, 2015). Essa afirmação possui um impacto significativo no que se refere ao IPTU e às suas possibilidades, uma vez que, caso um município

não utilize todo o seu potencial tributário, não poderia o Estado-membro ou a União intervir e criar o imposto no lugar do município, ainda que sejam possíveis sanções de natureza de direito financeiro, como algumas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>54</sup> (Brasil, 2000a).

Por força da autonomia municipal, os Estados-membros são obrigados a respeitar a autonomia e a auto-organização dos municípios que se localizam no âmago de seus territórios. É relevante notar que os municípios não participam do trâmite de formação de leis que serão regidas em todo o país, pois ele não possui representação no Congresso Nacional, diferentemente dos estados, presentes por meio dos senadores.

Entretanto, essa ausência de representação direta no parlamento federal não impede a sua feição federativa. O que temos é apenas uma diferenciação dada na própria Constituição, que delimita e discrimina as diferenças de ordens diversas entre as pessoas políticas.

Eles são tão autônomos quanto os estados e a União e possuem a mesma fonte de competências, a CRFB (Brasil, 1988). Essa afirmação é corroborada pelo primeiro artigo da lei maior, a qual afirma que a “República Federativa do Brasil [é] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1988, art. 1º).

No decorrer do texto, os artigos 29 e 30 da Carta Magna pormenorizam a autonomia municipal, ratificando o poder de auto-organização política e administrativo inerentes ao pacto federativo. Essa organização política dos municípios brasileiros é plasmada por meio de sua competência para editar as suas leis orgânicas e regentes – analogicamente falando, as “constituições municipais”. São também garantias a autoadministração e o autogoverno, desde que presente o interesse local.

Ou seja, a CRFB (Brasil, 1988) avolumou a autonomia municipal em diversos aspectos: político, administrativo e financeiro. Em virtude disso,

---

<sup>54</sup>Conforme a legislação, a competência tributária do ente é, em tese, facultativa em relação à instituição de impostos. Isso justifica o porquê de, até o ano de 2023, o Brasil ainda não ter instituído um Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto constitucionalmente. Todavia, para os demais entes da federação, pode haver outra consequência, qual seja: o art. 11 da LC nº 101/2000 (Brasil, 2000a) informa que, caso o imposto não seja instituído, deverá esse ente arcar com a possibilidade de não mais receber transferências voluntárias, uma importante fonte de receita para garantir a autonomia municipal. Então, não teríamos, tecnicamente, uma proibição, mas, sim, um desestímulo ao não exercício da competência tributária.

competete aos municípios a feitura de suas peculiares leis orgânicas; a instituição de próprio governo – ainda que não tenhamos as três esferas do poder na municipalidade, limitando-se aos Poderes Legislativo e Executivo –; a sua política administrativa, gerenciando a execução dos serviços públicos de natureza local; a possibilidade de disposição de recursos financeiros próprios, em especial, por conta da instituição; e execução de receitas tributárias e não tributárias.

Adentrando os meandros do conteúdo tributário, o município obteve a competência legislativa sobre tributos e sobre a administração tributária. Desse modo, os municípios criam tributos por meio da Câmara Legislativa, *id est*, o seu poder legislativo municipal.

Os municípios podem instituir os seguintes tributos, conforme regras distribuídas pela norma magna, em especial, o artigo 156 (Brasil, 1988): Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; Imposto sobre a transmissão de bens imóveis; a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, conforme previsto no art. 149-A da CRFB (Brasil, 1988); as taxas e contribuições de melhorias de sua competência; e as contribuições para custear o regime previdenciário dos seus funcionários públicos.

Nesse sentido, em face da autonomia agraciada aos entes políticos, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem paridade, de forma que é vedada, constitucionalmente, qualquer norma que adentre a competência desses entes federados e, com isso, tenda a diminuir seu poder de atuação.

Importantes mudanças ocorreram na sistemática do IPTU com os contornos que se deram a partir da Emenda Constitucional nº 29 (Brasil, 2000b), ocasião em que se deu nova redação ao parágrafo 1º do art. 156 da CRFB (Brasil, 1988), o qual estabelece que, independentemente da progressividade no tempo, que se fazia presente no art. 182, §4º, inciso II, o IPTU também poderia ser progressivo em razão do valor do imóvel e possuir alíquotas diferenciadas, conforme a sua localização e o seu uso.

Outro ponto de mudança em relação ao caráter extrafiscal do IPTU aconteceu com a instituição do conceito de função social da cidade, em razão de ter vigorado o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001); estatuto esse que tem

previsão expressa de que se não se cumprirem as condições e os prazos legalmente instituídos na norma municipal específica sobre o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, ou não se observando as etapas designadas para construções de grande porte, é possível que o município proceda à aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Outro ponto que deve ser apresentado, no que tange à competência tributária, concerne aos institutos da imunidade e isenção e à não incidência tributária. Quando se fala em não incidência, levamos em consideração tudo o que estiver além do alcance da previsão legal, ou seja, são fatos considerados irrelevantes ao direito tributário.

Em relação à imunidade, esta é entendida como um limite constitucional ao poder de tributar. Borges (2001) apresenta uma definição precisa e sucinta de que a imunidade se trata de hipótese de não incidência constitucionalmente qualificada. Carvalho (2009), com sua peculiar erudição, conclui que a imunidade tributária é uma regra estrutural que define, positiva ou negativamente, as competências das pessoas políticas, sendo, dessa maneira, uma:

[...] classe finita e imediatamente determinável de normas jurídicas, contidas no texto da Constituição Federal, e que estabelecem, de modo expresse, a incompetência das pessoas políticas de direito constitucional interno para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas (Carvalho, 2009, p. 179).

Em virtude disso, a imunidade tributária não há que ser confundida com a isenção. A imunidade possui sede constitucional, trata-se de regra dirigida ao legislador, que não pode ser recusada ou renunciada. Ela cria ao destinatário o direito subjetivo de não se submeter a ação tributária.

Desse modo, pode-se dizer que, tecnicamente, a imunidade é, na verdade, uma ausência de competência. Ou seja, fala-se de um objeto que está fora do alcance da competência tributária e, por isso, não pode ser tributado. Trata-se de uma norma negativa de competência descrita na própria CRFB, na qual temos situações nas quais não se pode ser objeto de impostos e tributos em geral.

De outro modo, a isenção é uma regra de estrutura, criada por lei, e o próprio poder público, competente para instituir o imposto, possui competência

para isentar. Em termos mais diretos, a isenção é um caso de exclusão (dispensa) do crédito tributário e, nesse particular, podemos notar que uma diferença vital entre isenção e imunidade é que esta tem como sua base a Constituição e aquela tem o sustentáculo na lei infraconstitucional.

Algumas hipóteses de imunidade que tratam diretamente do IPTU, ou seja, temos regras de incompetência de pessoas políticas para expedir normas instituidoras de tributos. Dentre as mais relevantes, destacam-se: a imunidade recíproca (art. 150, inc. VI); a imunidade dos templos de qualquer culto (art. 150, inc. VI, b); e a imunidade dos partidos políticos e das instituições educacionais ou assistenciais (art. 150, inc. VI, c) (Brasil, 1988)<sup>55</sup>.

Assim, como já afirmado, esta tese trata do IPTU do município de Belém, em seus aspectos relevantes ao planejamento urbano, à fiscalidade e à extrafiscalidade. Para que seja possível delimitar os seus limites e possibilidades, é necessário um estudo do imposto em todos os seus aspectos legislativos relevantes, que é o que se fará no presente capítulo.

#### **4.1 Aspectos descritivos da hipótese de incidência tributária: da (i)legalidade do IPTU na norma municipal de Belém-PA**

Um ponto fundamental para que se possa trabalhar com o IPTU é a definição da sua regra-matriz de incidência tributária, cuja base está em determinar se ocorre ou não o exercício da propriedade sobre imóvel, considerado urbano, ou em seu espaço projetado para edificação. Em capítulo anterior, outros aspectos tratados podem incidir sobre a responsabilização tributária do imposto predial urbano, como é o caso do domínio útil; hipótese essa, inclusive, referendada por tribunais superiores (Brasil, 2017).

Quando se fala de maneira reduzida, apenas “propriedade”, entende-se que a norma jurídica a tem como um cômodo substituto para “propriedade, domínio útil ou posse”. Conforme Miranda (2002, p. 317):

---

<sup>55</sup>Em relação às imunidades, temos a chamada imunidade recíproca, que decorre da igualdade entre os entes constitucionais em face dos princípios federativos e da autonomia municipal. Essa imunidade, por sua vez, impossibilita que os municípios cobrem IPTU dos imóveis pertencentes aos demais entes federados, bem como de suas autarquias, caso os imóveis estejam sendo utilizados conforme suas finalidades essenciais.

[...] a terminologia “propriedade” utilizada na Constituição Federal é sob a forma vulgar, caricata, correntia, comum; de maneira que a regra-matriz de incidência sujeita passivamente ao seu alcance todo aquele que detém qualquer direito de uso, gozo, fruição e de disposição relativamente ao imóvel, seja pleno ou limitado. É nessa relação patrimonial que encontramos o substrato econômico tributável.

Em outros termos, trata-se dos titulares do direito sobre a propriedade imóvel que recai a obrigação da relação jurídica tributária, os que têm o exercício pleno da propriedade, isto é: o titular do domínio de direito real de propriedade; o coproprietário ou condômino; o fiduciário com propriedade; o enfiteuta; o usufrutuário; o compromissário-comprador imitado na posse; o titular do direito real de habitação; o usuário que demonstre deter intuito de posse duradoura; e o possuidor com ânimo de propriedade com domínio.

Em vista disso, Machado (2002) pondera:

[...] falando a Constituição em propriedade, naturalmente abrangeu a posse, que nada mais é que um direito inerente à propriedade. A autorização constitucional é para tributar a propriedade, e o CTN facultou à lei ordinária tomar para fato gerador do tributo a propriedade, o domínio útil ou a posse, vale dizer o direito pleno, total, que é a propriedade, ou um de seus elementos, o domínio útil, ou ainda a posse. Se a propriedade, com todos os seus elementos, está reunida em poder de uma pessoa, o tributo recai sobre ela. Se está fracionada, i. e., se ninguém é titular da propriedade plena, ou porque há enfiteuse, ou porque a posse está com pessoa diversa do proprietário, que é desconhecido, ou imune ao tributo, ou isento, então o tributo recai sobre o domínio útil ou a posse (Machado, 2002, p. 249).

De fato, o CTN (Brasil, 1966) vale-se da definição dada pelo Código Civil, posto que é vedado ao código de tributos inovar na conceituação já dada pela legislação civil, conforme diretrizes do art. 110.

Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias (Brasil, 1966a, livro II, cap. IV, art. 110).

Outro ponto que se deve levar em consideração refere-se à condição indispensável para a incidência do imposto: a detenção de título de propriedade ou de sua posse com grau de ânimo para tornar-se proprietário. Essa observação é relevante, pois justifica que o comodatário e o locatário não se sujeitam, passivamente, à obrigação tributária, uma vez que esses contratos não

garantem ânimo de adquirir a transferência da propriedade ou de disposição do bem. Isso significa que o IPTU não incide sobre a coisa *per se*, mas sobre quem é o detentor da coisa, quem exerce a posse e propriedade dela. Incide, portanto, sobre a relação do proprietário com o bem.

Ainda tratando do tema, a norma da CRFB (Brasil, 1988), o legislador definiu que o imposto, na atual sistemática, é competência dos municípios e do DF e se constituiu em um modelo de abrangência genérico para fins de se alcançar o maior número de contribuintes. Com base nisso, o modelo de tributação imobiliária é aplicável quando se verifica a hipótese de propriedade imobiliária que se amolda às definições do Código Civil, fazendo com que recaia a regra-matriz de incidência do imposto sobre a propriedade territorial urbana.

Conforme disposições na lei civilista, o conceito jurídico de proprietário refere-se àquele que “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (Brasil, 2002a, cap. XI, art. 1.228). Em relação ao detentor da posse, Fernandes (2005) explica:

[...] é aquele que possui o bem imóvel como se proprietário fosse, que tem na posse a externalização da propriedade, não se tratando de posse a qualquer título, como prevê erroneamente o Código Tributário Nacional, mas sim a posse *ad usucapionem*, nela, portanto, não se enquadrando a posse do locatário, do arrendatário de terreno, do administrador de bem de terceiro, do usuário ou habitador, do possuidor clandestino ou precário (posse nova, violenta, clandestina ou contestada), do usufrutuário, do comodatário, do credor anticrético, pois nestas inexiste o *animus* de dono (Fernandes, 2005, p. 324).

Ou seja, para a propriedade, é preciso que se tenha o ânimo de querer ser dono da coisa. No que toca ao enfiteuta, já se discutiu a sua situação em relação à sujeição passiva no capítulo 2, ao qual se remete o leitor.

Por diversas vezes, a legislação tributária trabalha com a conceituação de fato gerador, que, acordante ao CTN e consoante à obrigação principal<sup>56</sup>, “é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência” (Brasil, 1966a, art. 114).

---

<sup>56</sup>No âmbito dos impostos, tem-se a obrigação principal quando o contribuinte deve realizar o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária – multa em dinheiro. Em contrapartida, existem as obrigações acessórias que mantêm escriturados os livros fiscais, em especial, para os impostos relacionados à atividade comercial.

Ocorre que a expressão adotada pelo CTN é considerada inapropriada, visto que ela faria alusão, ao mesmo tempo, a duas realidades diversas: a tipificação legal do fato responsável pelo nascimento da relação tributária (hipótese de incidência); e ao próprio acontecimento fático como evento do mundo físico (o fato imponível).

Desse modo, adotando-se o pensamento de Ataliba (2000), por apreço à técnica e visando evitar miscelânea, a nomenclatura mais adequada seria *hipótese de incidência* para a especificação abstrata no âmbito da própria lei e *fato imponível* nas ocasiões em que ocorrer a situação fática descrita na norma.

Seguindo essas balizas, a norma jurídica tributária do imposto em estudo se desenha conforme a sua previsão legal: na CRFB (Brasil, 1988), no art. 156, §1º incisos I e II do artigo citado; e §4º do art. 182, de modo facultativo; e aos arts. 32 a 34 do CTN (Brasil, 1966); bem como nas leis municipais que delimitam o imposto no âmbito de atuação do município em questão. Destarte, em relação à hipótese, são narrados três critérios: o material; o espacial; e o temporal. Sobre a consequência, existem os sujeitos ativos e passivos e, por fim, o critério quantitativo, que descreve a base de cálculo e a alíquota.

Para tornar mais fácil a compreensão, optou-se por dividir em dois tópicos distintos. No primeiro, trataremos, especificamente, dos critérios relacionados à espécie tributária, na sua hipótese de incidência, ou ao descritor. No próximo, tratar-se-á da consequência, prescritor, com os critérios pessoais e quantitativos.

Em relação ao **critério material**, trata-se da configuração do fato ou da designação de todos os dados de ordem objetiva do fato (Ataliba, 2000). Em outros termos, o critério material é a descrição do fato. Carvalho (2009) acrescenta que ele é sempre um comportamento pessoal, uma ação desenvolvida por sujeitos, tais como: prestar serviços, auferir renda, realizar operação com produtos industrializados e ser proprietário de imóvel urbano.

Especificamente falando do IPTU no âmbito do município em estudo, a legislação de Belém delimita o que se entende por fato gerador, adotando-se a expressão mais usual na legislação:

Art. 4º O Imposto Predial e Territorial Urbano tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de todo e qualquer bem imóvel, por natureza ou por acessão física, tal como definido na lei civil, situado no território do Município e que, independentemente de sua

localização, não se destine à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial (Belém, 1977, cap. único, seção 1, art. 4).

A moldura legal trata da hipótese de incidência considerando a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis e estando, por conseguinte, amoldada às determinações constitucionais e da legislação complementar.

No que tange ao critério espacial, este restringe-se à delimitação na legislação do município do que se entende por zona urbana para efeitos do imposto. Nesse ponto, não se questionam as teorias geoespaciais sobre o que se entende por urbano e rural. Na verdade, o direito positivo apresentou-nos uma solução mais singela e que (deveria) evitar discussões. O art. 32, §1º, do CTN(Brasil, 1966), afirma que a zona urbana é aquela definida em lei municipal, mas que obedeça a critérios básicos dispostos na lei:

Art. 32 [...]

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (Brasil, 1966a, livro I, cap. III, art. 32).

Especificamente quanto ao município de Belém, a legislação tratou de definir, mesmo que em aspectos genéricos e demasiadamente amplos, a questão das zonas urbanas na Lei do Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano, Lei Complementar nº 2/1999 (Belém, 1999b), que, em seu art. 25, registra: “Zona Urbana é toda área urbanizada ou que, por sua natureza ou condição, seja considerada vinculada à área urbanizada, contígua ou não” (Belém, 1999b).

Como se percebe, a legislação municipal não tratou de definir particularidades do que se entende por zona urbana em Belém. Contudo, a própria legislação, por meio de seus anexos, apresenta endereços e mapas, com trechos de ruas, avenidas e travessas e a sua classificação, bem como a sua classificação nas zonas que constam na lei de zoneamento (Anexo A).

Percebe-se, então, que a definição atribuída pelo município de Belém se dá por meio de mapas e critérios predeterminados na legislação esparsa, o que inclui a Lei de Zoneamento (Belém, 1999b), o Código Municipal de Tributos (Belém, 1977) e o Plano Diretor Municipal (Belém, 2008).

Antes de finalizar essa breve análise acerca do critério espacial, é digno de nota que, ainda que a legislação tributária aborde tal assunto e sob forte crítica da doutrina tributarista sobre como a jurisprudência nacional tem tratado o tema (Miranda, 2002). Nesse sentido, o STJ possui entendimento que conflita com essa lógica no que se refere à cobrança de impostos sobre bens imobiliários, ou seja, contraria a lógica meramente espacial, considerando a função dada ao imóvel.

O julgado se deu no Recurso Especial nº 1.112.646 – SP (Brasil, 2010), e a douta corte firmou posição de ser possível que imóveis localizados em zona urbana não sejam contribuintes do IPTU, mas, sim, do Imposto Territorial Rural, de competência da União. Ou seja, ainda que um imóvel se localize em área urbana, caso desenvolva atividade de exploração extrativa, vegetal, agrícola, agropecuária ou agroindustrial, teremos a incidência do ITR, e não do IPTU. *In casu*, a denominada Corte Cidadã adotou não o critério espacial para a responsabilização tributária, mas o critério da utilização e da destinação do imóvel.

Na explicação do voto, o STJ (Brasil, 2010) aduz que isso se deu em razão de o caso em concreto ser de conflito de competência entre as leis e que, também, deveria ser analisado conforme o Decreto-Lei nº 57/1966 (Brasil, 1966b), que trata do critério da destinação do imóvel e, nesse caso, o critério funcional prevaleceu sobre a localização.

Em outras palavras, haveria uma dúvida firmada na própria legislação sobre qual seria o ente competente para tributar, seja o município por meio do IPTU, ou a União mediante o ITR. Como já se falou, prevaleceu a disposição no Decreto-Lei nº 57/1966 (Brasil, 1966b) conferindo a responsabilidade tributária do contribuinte com o imposto rural instituído pela União.

Apesar da celeuma em relação à jurisprudência e à parte dos teóricos do direito tributário, no caso da legislação de Belém, essa posição do STJ não é uma questão relevante, uma vez que a própria lei do IPTU do município paraense

informa não ser devida a cobrança de IPTU de imóvel que explore agricultura, pecuária, extrativismo vegetal ou agroindústria.

Um último ponto, já debatido no que tange à jurisprudência nacional, é a possibilidade de que o município preveja, na lei, que determinada comunidade, bairro ou loteamento, que não detenha os requisitos mínimos do art. 32, §1º, da CTN (Brasil, 1966a), seja passível da cobrança do IPTU. Trata-se, então, da viabilidade de criação, por lei municipal, de área “urbanizável ou de expansão urbana”.

Conforme ditames do art. 32, §2º, CTN (Brasil, 1966a), áreas de expansão urbana referem-se àquelas que abrangem loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, desde que não estejam moldados aos critérios do art. 32, §1º. Seriam áreas para onde a cidade está aumentando e que ainda não têm os melhoramentos públicos da zona urbana formalmente dita. Ainda assim, o município já pode cobrar IPTU.

Sob a justificativa de que a cobrança desses valores tem como fundamento a obtenção de recursos para conseguir implementar os melhoramentos, a corte emitiu o seguinte enunciado na Súmula 626-STJ: “a incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN” (Brasil, 2018).

Essa possibilidade é prevista na Lei Complementar nº 02/1999 (Belém, 1999b) e, ainda que seja possível tecer críticas sobre essa escolha política de se cobrar o imposto predial urbano em áreas que ainda não possuem padrões mínimos – são bem poucos, a título de consideração – de urbanização, a questão encontra-se pacificada no Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, o critério temporal identifica o momento em que se considera ocorrido o fato que dará origem à obrigação tributária. É nesse momento que surge a obrigação tributária. Diz-se, então, que o critério temporal da hipótese de incidência tributária é:

[...] o grupo de indicações, condutas no suposto de regra, e que nos oferecem elementos para saber, com exatidão, em que preciso instante acontece o fato descrito, passando a exigir o liame jurídico que amarra devedor e credor, em função de um objeto – o pagamento de certa prestação pecuniária (Carvalho, 2009, p. 258).

É imprescindível se ter nota de que a fixação desse aspecto temporal não pode ser anterior à consumação do fato (Ataliba, 2000). Isso porque, se o fato ainda não se completou, não é juridicamente possível comparar aquele com algo que ainda não está plasmado na norma: “Não há efeito jurídico e se não houve incidência o fato não é jurídico” (Fernandes, 2005, p. 276).

Por consequência, enquanto o fato não estiver completo, não é possível eleger momento anterior ao qual ele ocorra, como o de nascimento da relação jurídica. Assim, o critério temporal da hipótese configura-se como uma irretroatividade quanto à incidência da norma.

As hipóteses de incidência, relacionadas a esse relevante critério, dividem-se em **instantâneos**, dados nas trocas comerciais com impostos como o ISS e o ICMS; **continuados**, que ocorrem diversas vezes em certo intervalo de tempo, como é o caso da propriedade do imóvel no que se refere ao IPTU; e **complexivos**, que se realizam ao longo de um período e também finalizam com esse período, como, por exemplo, toda a renda auferida em um ano para o caso do Imposto de Renda.

Em todos os casos, a relevância que se dá se liga ao momento qualificado pela lei da consumação do ato. Ainda que o fato imponible seja realizado em segundos, é o momento da consumação que é relevante para caracterizar a responsabilidade tributária; instante em que ele é um fato jurídico e imponible (Ataliba, 2000). Desse modo, esquematizando e mostrando de uma maneira geral, podemos dizer que o descritor do IPTU, na sistemática legal, configura-se conforme o Quadro 6.

Quadro 6 – IPTU: critério material, espacial e temporal

Hipótese (descritor)	IPTU
Critério material	Ser proprietário pleno, titular de domínio útil ou possuidor de bem imóvel
Critério espacial	Imóvel na zona urbana
Critério temporal	Data predeterminada para fixação

Elaborado pelo autor, 2022.

Entende-se, então que:

[...] o IPTU é um imposto de natureza real, que grava a disponibilidade econômica do imóvel, nunca o imóvel ou seu título aquisitivo. O fato

gerador, que é um elemento jurídico, não pode ser confundido com o objeto ou matéria tributável, que é um elemento extrajurídico. Por isso, o fato gerador, definido no art. 32 do CTN, deve ser entendido, e em consonância com legislação ordinária de cada Município, com o fato de alguém ser proprietário, titular de domínio útil ou possuidor de bem imóvel, em 1º de janeiro de cada ano (Harada, 2012, p. 96).

Tendo por base esses critérios, observa-se que, na legislação de Belém, a data de ocorrência do “fato gerador” se dá no dia 31 de dezembro do ano anterior ao exercício financeiro do lançamento do imposto, conforme Decreto Municipal nº 36.098 de 1999 (Belém, 1999a).

Conforme entendimento pacífico da corte, não é exigência da legalidade tributária que a norma que modifique o prazo para o recolhimento do tributo se dê por meio de lei. O Supremo Tribunal Federal enfrentou o assunto e verificou que tal situação não apresenta vícios, inclusive, com a posição firmada por meio de súmula vinculante, como se vê na Súmula vinculante 50-STF: “norma legal que altera o prazo de recolhimento da obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade” (Brasil, 2015b).

É mister anotar situações outras na prática cotidiana da administração pública tributária que não se confundem com a que se comenta. Na hipótese de antecipação de prazo de pagamento pelo poder público, não se considera uma burla à norma da anterioridade ou legalidade, podendo ser feita por meio de decreto, mesmo que essas mudanças surpreendam os contribuintes, diminuindo em muito o seu prazo de pagamento.

Por exemplo, se o prazo de pagamento de um imposto era dia 30 de outubro, obviamente será uma surpresa e mudará o planejamento doméstico do contribuinte se o prazo mudar para 1º de setembro, de um dia para o outro. Contudo, a situação é diversa da que falamos anteriormente e não pode ser equiparada à instituição ou ao aumento de um tributo.

O poder público pode, nesse sentido, modificar o prazo de pagamento do tributo com efeito imediato por meio de decretos do poder executivo sem que se ofenda a norma legal. Ainda que seja passível de críticas, esse é o entendimento atual da Suprema Corte.

Em que pese a questão não ser a mesma de quando se refere em relação aos aspectos temporais de incidência da norma tributária, aqui, a exigência da legislação, referendada pelo judiciário, é a de que se tenha lei em sentido estrito

para determinar esse critério do imposto. Exemplificando, para que se possa determinar o aspecto temporal do IPTU em determinado município, o Poder Legislativo local deve emitir lei, que passe pelo seu regular processo legislativo e, ao final dele, seja promulgada uma lei que apresente esse dado relevante.

Nesse ponto, encontramos uma inconsistência da legislação do IPTU do município de Belém em relação aos ditames do princípio da legalidade, de alçada constitucional.

Entendamos o tema de maneira mais desacelerada. Conforme norma constitucional e disposições do CTN, tratadas em capítulo anterior, o princípio da legalidade possui alguns de seus parâmetros fixados no Código Tributário, o qual informa que somente a lei pode estabelecer, dentre outros, “a definição do fato gerador da obrigação tributária principal” (Brasil, 1966a, livro II, cap. I, art. 97).

Então, é cediço que, na ausência de sua definição em instrumento legal adequado, não se terá configurado o fato gerador. Sem o referido fato gerador, não teremos consagrado o momento de instauração da obrigação tributária. Desse modo, sem a prescrição legal da hipótese de incidência, se ocorrer um determinado fato, haverá um fato irrelevante para o direito tributário, isto é, um simples fato da vida que pode ser importante para outros ramos do direito, mas não para o que estamos a estudar.

Portanto, é vital para a concretude do princípio da legalidade que tenhamos a definição do fato gerador na lei. Nesse aspecto, quando mencionamos “lei”, tratamos de lei em sentido estrito, meio normativo que não pode ser substituído por um decreto municipal ou outro ato emanado do Poder Executivo de maneira individualizada e não transformado em lei. Ora, no desenho institucional republicano adotado pelo Brasil na CRFB (Brasil, 1988), o Poder Legislativo deve ser composto pelos representantes do povo.

Trata-se de taxação do povo pelo próprio povo, passando por todo o trâmite legislativo e que resultaria em uma lei, competente para tal ato. Um decreto municipal pode ser ato expedido por uma única autoridade que, em que pese a legitimidade do sufrágio universal dado àquela autoridade pública, não detém a competência para emissão de tal ato.

Em arremate, o local em que a definição do aspecto temporal do fato gerador deve ser localizada deve ser em lei, em sentido estrito. No caso do

município de Belém, essa informação consta no Decreto Municipal nº 36.098 de 1999 (Belém, 1999a). Ocorre que um decreto não possui competência legislativa conforme o princípio da legalidade de instituir o fato gerador, em todos os seus aspectos.

Em consequência, por ter usurpado a competência do Poder Legislativo municipal, não resta outra opção que não considerar todos os atos emanados desse decreto municipal como ilegais, por ofensa ao princípio da legalidade.

Como apresentado alhures, o fato gerador, então, consubstancia-se em seus aspectos material, espacial e temporal, os quais devem constar em lei em sentido estrito. Em se tratando do IPTU do município de Belém, no seu aspecto material, encontramos sua definição na Lei Ordinária nº 7.056, de 30 de dezembro de 1977 (Belém, 1977).

Quanto ao seu critério espacial, vemo-nos, plenamente, em conformidade com o sistema tributário, pois está presente na Lei Complementar nº 2/1999 (Belém, 1999b), ainda que o problema se encontre no seu aspecto temporal. Isso porque, a definição desse aspecto em relação ao município de Belém é encontrada em Decreto Municipal (Belém, 1999a), o que afronta, diretamente, a determinação legal do CTN (Brasil, 1966).

Essa fundamentação, em critério ilegal, é a base de todo um sistema tributário que se relaciona com o IPTU de Belém, alicerçando, inclusive, editais de políticas de desconto no pagamento do imposto, como se vê no Edital de Lançamento nº 1/2022 da Secretaria Municipal de Finanças (Belém, 2022) (Anexo E).

Embora tenha sido implementado e cobrado de maneira generalizada, a forma pela qual a arrecadação do IPTU tem sido realizada não se coaduna com a sistemática imposta pela ordem jurídica, o que pode trazer consequências práticas que vão além de meras formalidades.

O ato jurídico tributário deve estar todo concatenado com o sistema jurídico. Portanto, se se verifica uma ilegalidade relacionada com a origem na definição do fato gerador, em quaisquer dos seus aspectos – material espacial e temporal –, há uma afronta à legalidade. A consequência jurídica adequada e adotada por tribunais, em casos de violação a esse princípio, como no próprio Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), é a decretação de nulidade de todos os atos que se originaram do ato ilegal.

Em arremate, o IPTU possui o seu aspecto temporal computado de forma anual, de acordo com as regras de lançamento para o direito tributário no Brasil. Uma data é computada para que se dê início à obrigação tributária, que, no caso de Belém, é a de possuir a propriedade imobiliária no dia 31 de dezembro do ano anterior ao exercício financeiro em que haverá o lançamento tributário e a respectiva responsabilidade tributária.

#### **4.2 Aspectos consequenciais da hipótese de incidência tributária: critério pessoal e quantitativo**

Em relação aos aspectos prescritores, é necessário abordar o critério pessoal, que trata dos sujeitos ativos e passivos, e também do critério quantitativo, que trabalha com a base de cálculo e a alíquota do imposto.

Em relação à **sujeição ativa** do IPTU, conforme o disposto na CRFB (Brasil, 1988), em seu art. 156, inciso I, quem possui a competência para instituir e majorar o IPTU, por meio de lei, é o município (Brasil, 1988). Este pode prevê, expressamente ou não, o sujeito ativo e, caso não o preveja, será o próprio ente federado<sup>57</sup>. Aquele que possui titularidade da exigibilidade do imposto não é, taxativamente, descrito pela Carta Magna. Na verdade, é um ato discricionário, e a pessoa eleita deve possuir finalidade pública.

Analisando a legislação municipal, Belém não apresenta, na Lei nº 7.056/1977 (Belém, 1977), a especificação de quem é o sujeito ativo. Em outras palavras, a sujeição ativa recai sobre o próprio ente federado.

A sujeição passiva decorre do contribuinte que participou do fato descrito na hipótese de incidência ou aquela decorrente de previsão legal expressa, conforme apregoa os arts. 121 e 123 do CTN (Brasil, 1966); ou ainda, ligado ao fato imponível da obrigação tributária, conforme art. 128, CTN (Brasil, 1966), quando ocorre a sujeição passiva do responsável tributário por transferência. Na lei, assim consta:

Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.  
Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

---

<sup>57</sup>É importante deixar evidente que competência para legislar sobre o tributo não se confunde com capacidade ativa.

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.

[...]

Art. 123. Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes (Brasil, 1966a, livro II, cap. III, arts. 121 e 123).

A lei com *status* de complementar, que trata do imposto em seus aspectos gerais, o CTN, dispõe que “contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título” (Brasil, 1966a, livro I, cap. III, art. 34).

Seguindo esses preceitos, encontramos, na Lei Municipal de Belém nº 7.056, de 30 de dezembro de 1977, que: “o contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano é o proprietário do imóvel, titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título” (Belém, 1977, art. 11).

Quanto ao aspecto quantitativo, este já foi apresentado e discutido no item 2.4 do presente trabalho, em que se verificam os valores cobrados pelo município e as normas jurídicas aplicáveis, conforme Tabelas 3, 4 e 5. Apenas para melhor entendimento, reprisa-se que a base de cálculo do imposto é o valor venal do bem imóvel, ao passo que a alíquota é progressiva e pode variar a depender do valor venal, da localização e do uso do bem imóvel.

Essas informações são o básico acerca de quem paga o imposto e para quem se paga e também se remete ao valor do imposto, que foi tratado anteriormente. Contudo, não aprofunda a questão específica de Belém, para entender o perfil do contribuinte do município. Dessa forma, para tentar aprofundar nesse entendimento, buscou-se fazer uma análise dos precedentes no TJPA de casos que se relacionem ao IPTU.

A análise das disputas judiciais sobre o IPTU em Belém transcende uma simples revisão das leis existentes, oferecendo uma perspectiva prática e reveladora sobre a aplicação da legislação. Essa abordagem não só ilumina a realidade do funcionamento das leis em contextos da vida real, mas também destaca as interações entre o que consta nos textos legais e sua execução prática. Os litígios sobre IPTU refletem as dinâmicas sociais e econômicas da

cidade, fornecendo dados relevantes sobre as questões de justiça fiscal, equidade e a eficácia da administração pública.

Os casos do TJPA podem apresentar padrões e tendências nas decisões judiciais, que são essenciais para entender as interpretações predominantes da lei tributária. Esses padrões não apenas apontam para possíveis lacunas na legislação, mas também para as complexidades enfrentadas pelos contribuintes e pela administração municipal.

Os desafios enfrentados na implementação e cobrança do IPTU, evidenciados pelos litígios, também são cruciais para compreender as limitações práticas do sistema atual. Isso inclui questões administrativas, como a precisão da avaliação de propriedades e a eficiência dos processos de cobrança, bem como questões mais amplas, tal qual a percepção pública da justiça e equidade do imposto. A análise desses casos judiciais oferece uma visão valiosa sobre a experiência dos contribuintes que, frequentemente, revela problemas mais profundos de desigualdade social e econômica.

Para tanto, no desenvolvimento de uma pesquisa e em face da escolha de analisar decisões judiciais de segundo grau sobre o tema, foi solicitado por *e-mail* (tj.jurisprudencia@tjpa.jus.br) ao Serviço de Jurisprudência do TJPA (Pará, 2021b) acórdãos que tratem sobre a temática do IPTU. Acórdão trata-se da decisão do órgão colegiado de um tribunal, que se diferencia de outras decisões que são feitas por um único julgador.

O setor de jurisprudência retornou com um conjunto de 33 acórdãos sobre o tema, que seriam os mais representativos. Isso significa um passo estratégico e fundamentado para a pesquisa, pois essa abordagem se baseia na premissa de que o conjunto de decisões já passou por dois filtros realizados pelo próprio tribunal; o primeiro, ao selecionar os que seriam conhecidos e levados para serem julgados por acórdão, e o segundo, na seleção do setor de jurisprudência, garantindo uma escolha relevante e representativa dos casos mais significativos e pertinentes ao estudo.

De início, é essencial reconhecer que o volume de litígios relacionados ao IPTU pode ser vasto e diversificado, abrangendo uma ampla gama de questões jurídicas e factuais. Portanto, o processo de seleção de casos relevantes pode se tornar uma tarefa complexa e onerosa. Nesse contexto, a utilização de um conjunto pré-selecionado de decisões de segundo grau pelo TJPA oferece uma

base de dados já refinada, focando nos casos que possuem maior relevância jurídica e impacto social.

Ademais, ao concentrar a análise nas decisões de segundo grau, a pesquisa se beneficia de um nível de deliberação e reflexão jurídica mais profundo, pois as decisões de segundo grau são fruto de um reexame das questões legais e factuais, proporcionando uma análise mais aprofundada e ponderada do que as decisões de primeira instância. Isso é particularmente importante em um estudo que visa compreender as nuances e as complexidades da aplicação da lei de IPTU, haja vista que as decisões de segundo grau frequentemente abordam e resolvem questões jurídicas complexas e disputas factuais significativas.

Ou seja, analisando as decisões selecionadas de segundo grau sobre IPTU, fornecidas pelo TJPA, esta pesquisa se baseia em um critério de seleção qualificado e metodologicamente justificado; estratégia essa que oferece uma base sólida para uma análise jurídica rigorosa.

Então, com apoio nos dados fornecidos pelo setor de jurisprudência do TJPA (2023), podemos fazer algumas análises e, de todos os acórdãos encaminhados, cinco não dizem respeito diretamente ao IPTU de Belém, sendo, por isso, desconsiderados no exame.

Mediante essa seleção, verificamos que, geograficamente, os acórdãos concentram-se de maneira ampla na Primeira Légua Patrimonial de Belém, ou seja, os bairros de ocupação mais antiga. Nessa seleção, percebemos os bairros onde a incidência de demandas judiciais em nível de acórdão se deu da seguinte maneira: Umarizal (4), Nazaré (4), Marco (3), Campina (3), Batista Campos (2), Sacramento (2), Condor (1), Cidade Velha (1), Reduto (1) e Telégrafo (1). Os bairros mais afastados apresentam um número menor de processos judiciais nessa condição: o distrito de Icoaraci mais centralizado (3), São João de Outeiro (1), Marambaia (1) e Benguí (1). Os dados estão mais bem apresentados na Tabela 23.

Tabela 23 – Belém: distribuição geográfica dos acórdãos relevantes fornecidos pelo Setor de Jurisprudência do TJPA, por bairro

Bairro	Acórdãos
Umarizal	4
Nazaré	4
Marco	3
Campina	3
Campina de Icoaraci	3
Campina	3
Batista Campos	2
Sacramenta	2
Condor	1
Cidade Velha	1
Reduto	1
Telégrafo	1
São João do Outeiro	1
Marambaia	1
Benguí	1

Fonte: TJPA (2023).

Pela análise, temos uma percepção de que os bairros com maiores demandas judiciais no segundo grau do tribunal são também as áreas com melhores padrões aquisitivos da população, predominantemente de classe média, como Umarizal, Nazaré e Marco. Essa percepção não é surpreendente, principalmente se levarmos em consideração que as demandas relacionadas ao direito tributário são, via de regra, consideradas complexas pelo teor da legislação tributária do país, o que afasta muitos profissionais da atuação na área.

Isso porque, juntamente com Direito Empresarial, o Direito Tributário é o campo menos escolhido por graduados nessa ciência ao fazerem o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de acordo com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) (FGV, 2020), o que dá um ar elitizado às demandas da área. Tal constatação mostra um claro termômetro acerca da quantidade de profissionais especializados na área.

Em relação à causa de pedir, ou seja, o conjunto de fatos e fundamentos jurídicos expostos na demanda judicial, temos que o tema mais discutido versa

sobre a prescrição (13), seguido por discussão dos cálculos do imposto (4), ilegitimidade (3) e imunidade (3).

Uma coisa que chama a atenção na análise é a alta taxa de sucesso do município de Belém em suas demandas judiciais. Nos acórdãos selecionados, temos que 19 foram julgadas totalmente favoráveis ao município, enquanto que três foram parcialmente favoráveis e apenas seis foram totalmente contrárias à fazenda pública municipal.

Esses números corroboram com a hipótese de baixo conhecimento da população sobre o IPTU, o que diminui o número de demandas judiciais em bairros mais pobres e mais afastados do centro. Por força de heteronomia na formação da esfera pública de Belém, temos que a litigância em relação ao IPTU é majoritariamente composta por indivíduos que já possuem inserção no sistema econômico e que geograficamente se localizam nos bairros mais bem estruturados do município.

A análise das demandas judiciais fornece uma visão empírica crucial sobre as disputas em torno do IPTU. Essa abordagem nos permite compreender não apenas as interpretações legais predominantes, mas também as problemáticas práticas frequentemente enfrentadas pelos contribuintes e pela administração pública municipal.

No próximo subcapítulo, por sua vez, a discussão se voltará para as possibilidades extrafiscais do IPTU. Vamos explorar tanto os aspectos já incorporados na legislação vigente e suas aplicações práticas, quanto aquelas potencialidades que ainda estão em fase de desenvolvimento ou discussão. Esse exame das capacidades extrafiscais do IPTU visa aprofundar nossa compreensão sobre como esse imposto pode ser utilizado não apenas enquanto uma ferramenta de arrecadação, mas também como um meio de alcançar objetivos sociais, urbanísticos e ambientais mais amplos.

#### **4.3 Possibilidades de sanções regulatórias no uso do imposto sobre a propriedade imobiliária**

O IPTU representa uma ferramenta com potencial de relevância na gestão urbana e fiscal dos municípios brasileiros, e Belém não é exceção. Isso porque, tal imposto pode ser direcionado à propriedade imobiliária e, com isso,

desempenhar um papel significativo não apenas como fonte de receita, mas também como um instrumento de política pública, influenciando diretamente a configuração urbana e o desenvolvimento da cidade.

A aplicação do IPTU em Belém, como em muitos municípios, enfrenta uma série de desafios e complexidades. A legislação que rege o IPTU deveria ser projetada para refletir a realidade imobiliária local e atender às necessidades específicas da comunidade. No entanto, a efetiva implementação dessa legislação muitas vezes revela lacunas e inconsistências que podem comprometer sua eficácia. Questões como avaliação imprecisa de propriedades, evasão fiscal e desigualdade na carga tributária são apenas alguns dos problemas que podem surgir. Além disso, destaca-se a complexidade da interpretação e aplicação de leis tributárias, que, muitas vezes, não são claras mesmo para especialistas, quanto mais para a população em geral, afetando diretamente a percepção pública do imposto pelos contribuintes.

Por outro lado, o IPTU também apresenta oportunidades significativas para a implementação de sanções regulatórias, visando a um desenvolvimento urbano mais equilibrado. O imposto pode ser estruturado de forma a incentivar ou mesmo desincentivar certos usos da propriedade, contribuindo assim para objetivos mais amplos de planejamento urbano e políticas habitacionais. Por exemplo, alíquotas progressivas baseadas no valor venal do imóvel, ou incentivos fiscais para a conservação de patrimônios históricos ou áreas verdes, são maneiras pelas quais o IPTU poderia ser utilizado para moldar o desenvolvimento urbano.

Outrossim, o IPTU tem o potencial de atuar como um mecanismo de justiça social, redistribuindo recursos e acessos de maneira mais equitativa. Porém, isso requer uma formulação cuidadosa de políticas e uma administração fiscal eficiente, de modo a equilibrar as necessidades de arrecadação com as de justiça social.

No contexto de Belém, a análise do IPTU e suas implicações vai além da simples arrecadação de receitas. Requer um entendimento profundo das dinâmicas urbanas, das características socioeconômicas da cidade e das expectativas da população. Assim, o desafio está em alinhar a legislação e a prática fiscal com os objetivos de desenvolvimento, equidade e bem-estar social, ao mesmo tempo em que se mantém uma base fiscal sólida para o município.

Ao explorar o IPTU em Belém, esta pesquisa se aprofunda nas questões de aplicação, lacunas legislativas e potenciais sanções regulatórias, buscando compreender como esse imposto pode ser melhor utilizado para atender às necessidades e objetivos específicos da cidade, promovendo um desenvolvimento urbano equilibrado e justo.

Nesse contexto, o objetivo deste ponto é refletir criticamente sobre como a extrafiscalidade tem sido utilizada pelo município de Belém, as legislações que já constam e as possibilidades.

#### 4.3.1 O IPTU Verde de Belém: contradições e limites

Nesse sentido, inicialmente falaremos do IPTU Verde. Trata-se de um importante instrumento celebrado pela doutrina jurídica, o qual concerne ao entendimento do que seja sustentabilidade aplicada às cidades: o aspecto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana denominado IPTU “Verde ou ecológico”.

O tema está em voga no âmbito legislativo e dezenas de municípios legislaram sobre ele. Além disso, existe a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 13/2019 (Brasil, 2019) tramitando no Senado Federal, que trabalha com a constitucionalização do referido tributo. Conforme a justificação, o IPTU Verde incentivaria “medidas ambientalmente adequadas adotadas pelos proprietários” (Brasil, 2019, p. 3).

Essas questões estão dentro do paradigma do que a pesquisa *mainstream* chama de “desenvolvimento sustentável”. Ocorre que a própria noção de desenvolvimento sustentável talvez seja um dos temas mais discutidos e mais controversos atualmente, seja na mídia, na academia e/ou nas instruções normativas que são seguidas por instituições públicas e entre os mais diversos agentes sociais.

Em relação à defesa do meio ambiente, via de regra, os diversos grupos sociais não costumam se posicionar (ao menos, abertamente) contra a proteção dele. É (quase) unânime a ideia de que preservar a natureza é uma atitude que todos devem ter, mas a questão se complexifica quando se busca entender o que é “sustentabilidade”.

Os discursos são diversos e até mesmo antagônicos. Mesmo em ambientes tecnocráticos ou acadêmicos, não há uma definição ampla e definitiva do que seria a sustentabilidade. Porém, existem muitos *slogans*, como o Relatório Brundtland – realizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED) (Brundtland, 1987) da Organização das Nações Unidas (ONU) – e marcos legais em âmbito nacional, a exemplo dos pilares da cidade sustentável presentes na Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Desse modo, aos que se debruçam sobre a questão da sustentabilidade, é imprescindível – e uma questão de ética intelectual – evidenciar qual será a lente utilizada para analisar o tema.

Não se está discutindo aspectos sobre a sustentabilidade de maneira arbitrária. É fundamental esboçar noções sobre o ponto, uma vez que esse paradigma é o que, em tese, sustentaria a possibilidade da implementação de um IPTU Verde.

A questão dos impostos ecológicos tem sido discutida no meio científico e não se centra apenas em uma área do conhecimento, com diversos trabalhos multidisciplinares e interdisciplinares. No que diz respeito à relevância do tema, diversos trabalhos recentes têm discutido o assunto. Relacionados a estudos nas capitais do Brasil, alguns sobre o IPTU Verde se mostram relevantes, como o caso de Salvador (Azevedo; Portella, 2020), Curitiba (Gonçalves *et al.*, 2019) e mesmo em Belém (Feio, 2018).

Especialmente em trabalhos sobre a região amazônica, encontramos poucas pesquisas que consigam ir além dos aspectos centrais das legislações que regulam os benefícios fiscais. Nesse aspecto, percebe-se uma lacuna quanto à análise por um viés mais crítico, que problematize a questão do que se entende por desenvolvimento sustentável e do que consta no direito positivado.

Apesar de o IPTU ser um único imposto, pode-se dizer que a sua complexificação interna é grande, dado que as suas implicações são estudadas de maneiras diferentes e com nomes diversos: o IPTU (*lato sensu*), o IPTU com progressão fiscal, o IPTU progressivo no tempo e o IPTU Verde.

Nas cidades, é comum que muitos proprietários de imóveis ocupem todo o espaço de seus terrenos com edificações, restringindo ou extinguindo deles as áreas verdes. A partir dessa prática e visando incentivar a conservação ou a

implementação dessas áreas nas propriedades imobiliárias, foi criada a modalidade “IPTU ecológico” (Jahnke; Willani; Araújo, 2013).

Destaca-se que reformas fiscais ambientais não são uma criação brasileira. Analisando os precedentes, Aydos (2020) explica que a experiência europeia para a criação de políticas ambientais, por meio da tributação, possui alguma tradição principalmente em países como Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Alemanha, Holanda, Áustria, Reino Unido, Irlanda e Luxemburgo.

No Brasil, Azevedo (2017) indica que a primeira experiência de implementação do IPTU Verde ocorreu no município de São Carlos, em 2005. Mas o que se entende por IPTU Verde? Azevedo e Portella (2020) nos trazem contribuições importantes no aspecto da conceituação. Para eles, trata-se de:

[...] uma forma de renúncia de receita, que vem sendo utilizada na gestão pública local como um dos instrumentos de política urbana, em forma de benefício fiscal, e configura-se como exemplo de aplicação da extrafiscalidade tributária *stricto sensu*. O “IPTU VERDE” pode ser caracterizado como uma tentativa de os municípios estimularem ou mesmo induzirem práticas que envolvam condutas coadunadas com o desenvolvimento sustentável em sua dimensão ambiental (Azevedo; Portella, 2020, p. 12).

Segundo Feio (2018), o IPTU Verde é uma política pública que autoriza a concessão de isenções fiscais aos contribuintes que auxiliam o Poder Público na preservação do meio ambiente. Além disso:

[...] em regra geral (sic), a lei municipal define o IPTU Verde como programa que será instituído com a finalidade de incentivar ações em prol do meio ambiente e do bem-estar social, tais como preservação de áreas verdes, coleta seletiva, captação de energia solar, reutilização da água da chuva, entre outras atividades que poderão ser executadas pelos particulares (Feio, 2018, p. 16).

Entende-se, então, que “o IPTU Verde faz com que sejam adotadas medidas sustentáveis nos imóveis, fornecendo um desconto no valor do imposto para o cidadão que construir ou reformar seu imóvel implantando sistemas eco eficientes” (Santos; Viana; Bezerra; Lins Neto, 2019, p. 562).

Para que sejam consideradas sustentáveis em âmbito jurídico-normativo, as leis de IPTU Verde devem ser aplicadas de acordo com os parâmetros da sustentabilidade elencados no Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2001, cap. I, art. 2, inc. I).

De maneira direta, é notável que o IPTU Verde se constitui, nesse sentido, como um dos instrumentos da política urbana. O benefício fiscal esculpe-se como um bom exemplo da aplicação da extrafiscalidade tributária *stricto sensu* (Passos; Pozetti, 2012). Essas normas estão de acordo com um tipo de planejamento, o ecológico, por isso é pertinente tomar algumas notas sobre o que é o planejamento sustentável.

Planejar significa escolher o futuro e requer uma reflexão prévia sobre os desdobramentos do presente. No planejamento, não há ação, nem mesmo coletiva; entretanto, para a construção de cenários, não se deve entendê-lo como um mero aperfeiçoamento de técnicas atuais. Planejar a construção de futuro(s) denota simular desdobramentos, independentemente de preocupações quantitativas, e identificar mais de um desdobramento plausível. É preciso um esforço para uma ruptura qualitativa, epistemológica (Souza, 2011).

Assim sendo, o grande desafio é planejar com uma flexibilidade não racionalista, entendendo que a história não pode ser prevista linearmente e que há marchas e contramarchas históricas, níveis de condicionamento estrutural, graus de liberdade e igualdade individuais e coletivas.

Uma das maneiras de se pensar o planejamento que mais tem se destacado é o sustentável ou ecológico, baseado no documento do Relatório de Brundtland (Brundtland, 1987), o qual tenta adequar o desenvolvimento econômico com a preservação do planeta. Esse paradigma procura superar a visão de mundo da economia clássica que trabalha com a hipótese de que os recursos naturais seriam inesgotáveis se estivessem sempre prontos para o uso imediato (Altmann, 2014).

Especificamente no desenvolvimento urbano sustentável, a corrente mais difundida, nesse âmbito, parte da ideia da ponderação entre o binômio modernização com sustentabilidade ecológica das cidades (Souza, 2011).

O IPTU Verde, nesse contexto, trabalharia em conformidade com a lógica do que se chama de princípio do “preservador-recebedor”<sup>58</sup>, ou seja, aqueles que, efetivamente, contribuem para que a preservação e a conservação dos serviços ecossistêmicos sejam retribuídas e compensadas de forma justa e equânime. Para a finalidade desta tese, o conceito de “serviços ecossistêmicos” é o mais adequado, dado que a expressão “meio ambiente” é vaga e redundante.

Por esse motivo, serviços ecossistêmicos podem ser entendidos como os benefícios que os seres humanos obtêm dos ecossistemas e remetem ao conceito econômico de “externalidades positivas”, assim como o conceito de poluição foi vinculado à ideia de “externalidades negativas” (Altmann, 2014).

A lógica da política do IPTU Verde é internalizar as externalidades positivas. No caso dos serviços ecossistêmicos, isso significa reconhecer a importância desses e valorá-los:

[...] daí a implicação dialética: é a escassez que determina a percepção da importância do serviço ecossistêmico. Assim, a escassez de água determina a importância que o consumidor d'água dará à preservação do manancial que lhe fornece o bem natural aludido (Altmann, 2014, p. 9).

Trata-se de uma contrapartida (ou isenção, no caso do IPTU Verde) para as pessoas que contribuem com a manutenção do ambiente. Valendo-nos das experiências internacionais em relação a tributos e taxas com finalidade ambiental, podemos dizer que, potencialmente, o IPTU é um eficaz meio de regulamentação urbano-ambiental por meio de incentivos ou aumento de carga. Com ele, também há possibilidade de ganhos dinâmicos de eficiência (com incentivo a pesquisas), aumento de receitas públicas e *static efficiency*<sup>59</sup>, os quais são os ganhos de eficiência no uso de instrumentos baseados no mercado (Rajah; Smith, 1993).

Ao tratar do IPTU Verde com os agentes do Poder Executivo, o APE3 nos disse o que pensa desse instrumento: “hoje é essencial, pela emenda

---

<sup>58</sup>Esse princípio não está presente na relação positivada da OCDE (1992). Embora esta tese adote a visão de Altmann (2014), o ponto em questão não é pacífico, sobretudo por haver autores, como Torres (2013), que entendem que seria, na verdade, o princípio do protetor recebedor.

<sup>59</sup> Eficiência estática, em tradução literal.

constitucional, número 135, já em vigor desde o dia 21 de dezembro de 2023, que o tributo ele tenha esse componente ambiental” (APE3, 2024).

O APE4 também apresentou a sua visão sobre a importância desse imposto:

Se nós estivermos pensando sobre o viés da tributação extrafiscal, do caráter extrafiscal da tributação, ele também pode ter direito a isenções. Essas isenções, sobre o ponto de vista ambiental, por exemplo, IPTU Verde, pode ser algo muito interessante. Especialmente no momento em que nós vivemos essa crise climática. Nós vemos os quintais da cidade, por exemplo, sendo impermeabilizados a rodo indiscriminadamente. Nós vemos a nossa cobertura vegetal diminuindo a olhos vistos. A cidade cada vez menos verde e nós vemos as inundações, por outro lado, aumentando ano após ano. Não apenas porque o volume de chuva está crescendo, mas porque a área de solo impermeabilizado está aumentando. Então, se nós conseguirmos criar no contribuinte, incentivar a ele condutas que possam servir para que ele, através de uma diminuição na sua carga de IPTU, digamos, na sua carga tributária do IPTU, que ele possa ampliar a área de solo nu, de terra nua nos seus quintais, no seu quintal, que incentive a captação de águas de chuva, que incentive a construção de pavimentos permeáveis. Se nós conseguirmos incentivar isso através da extrafiscalidade do IPTU, nós podemos certamente melhorar a qualidade de vida não só desse cidadão, como também da coletividade (APE4, 2024).

Percebemos, então, que o IPTU Verde, na visão dos agentes entrevistados, é um tributo que pode contribuir para o espaço ambiental e ajudar a reduzir problemas ambientais, como os alagamentos que ocorrem na cidade, especialmente nas épocas de maior incidência das chuvas. Ainda de acordo com seu relato, os seus benefícios poderiam ser significativos até mesmo por uma questão de cidadania.

Então, o IPTU Verde hoje poderia melhorar de várias formas em Belém. Casas que desimpermeabilizem seus quintais e plantem espécies arbóreas. Casas que possam captar a água da chuva em cisternas para poder utilizar para tarefas do dia a dia. Casas que sejam construídas com material sustentável. Penalização com sobretaxamento de imóveis que ficam situados em zonas densamente povoadas. Então, essas coisas podem acabar gerando uma nova cultura. No inconsciente coletivo do contribuinte belenense. Então, o IPTU Verde é, acima de tudo, não apenas um instrumento de preservação e de fomento da questão ambiental na cidade. Ele é também um instrumento educativo e de cidadania (APE4, 2024).

Em suma, concordando com a fala APE4, por meio de incentivos, o IPTU Verde tem a possibilidade de amenizar os impactos de externalidades negativas

do desenvolvimento econômico nas cidades. Ainda assim, algumas reflexões sobre tal instrumento merecem ser feitas ao se confrontar com o arcabouço jurídico, especialmente na Amazônia brasileira.

Considerando que o IPTU Verde se trata de uma política que autoriza a concessão de isenções fiscais, é digno de nota ser exigência legislativa que toda medida que represente renúncia de receitas deva criar providências quanto à compensação do que se deixaria de arrecadar.

Buscando dados divulgados acerca da expectativa de renúncia de receita em relação à concessão do benefício fiscal do IPTU no período pesquisado, não se encontraram divulgações da Prefeitura Municipal de Belém sobre o ponto. Também não foram encontrados dados oficiais ou estudos que trabalhem com questões e análises do quanto se deixou de arrecadar.

O imposto foi divulgado como um instrumento que, nos seus diversos discursos legislativos municipais, seria, tendencialmente, favorável à sustentabilidade. O critério de isenção em Belém diz o seguinte: “imóvel cujo ecossistema natural seja preservado ou restaurado no todo ou em parte, e que tenha relevância para o equilíbrio ecológico, atendendo a interesse público e da coletividade” (Belém, 1998a, art. 1º, inc. X). Além disso, a legislação municipal demonstrou os critérios de desconto a depender do tamanho da área verde. Segundo a sistematização de Feio (2018) (Quadro 7), o critério de benefício fiscal, na capital paraense, encerra-se na questão da área, nesse caso, apenas em terrenos com áreas verdes maiores que 2.000 m<sup>2</sup>.

Quadro 7 – Belém: IPTU Verde

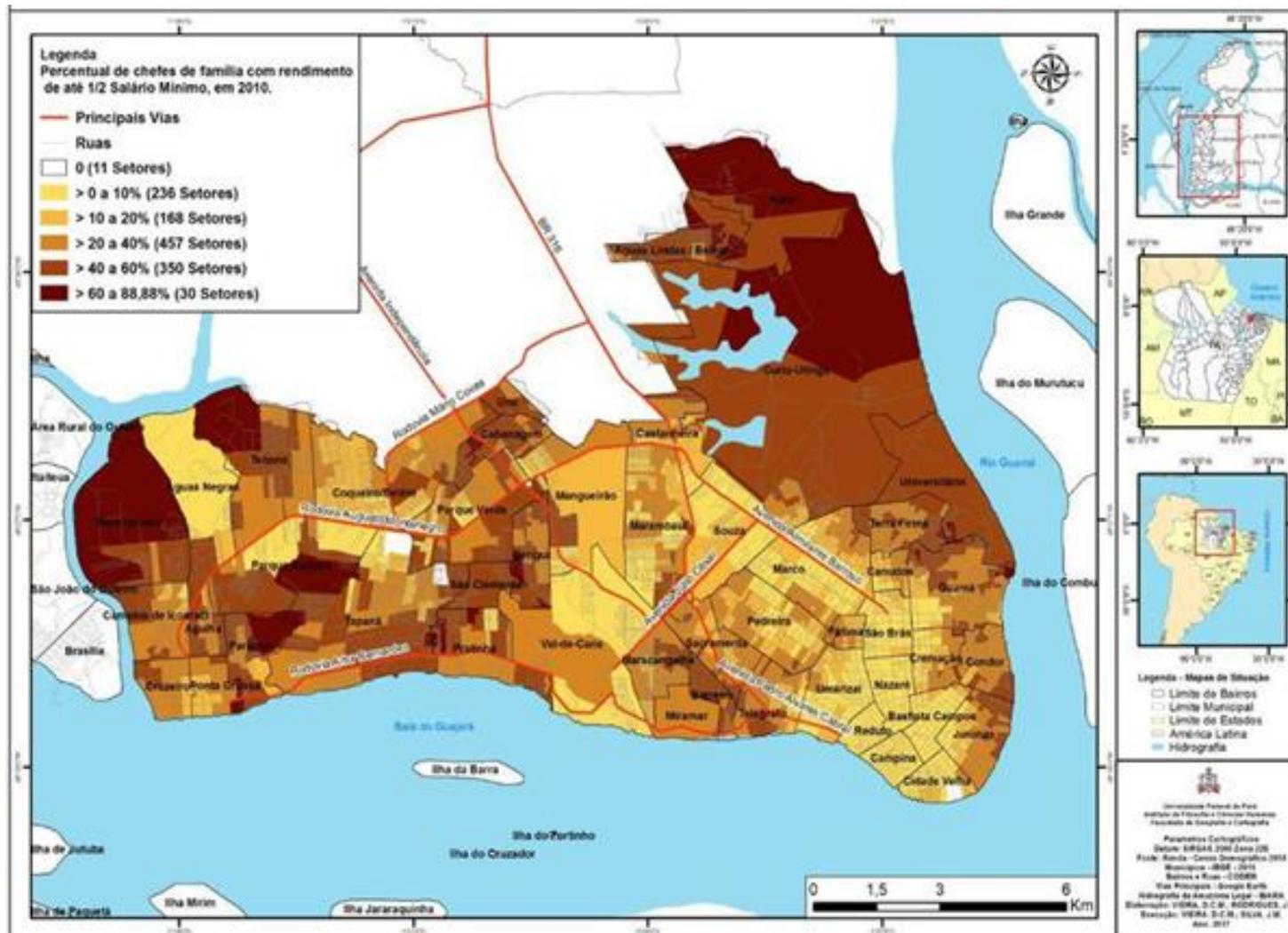
Percentual	Área	Preservação/Restauração
100%	≥ 10.000 m <sup>2</sup>	Preservação ou restauração > 80% da área;
		Preservação ou restauração > 70% com atuação em projetos de educação ambiental ou ecoturismo;
50%	≥ 10.000 m <sup>2</sup>	Preservação ou restauração de mais de 50% e até 80% da área;
30%	≥ 10.000 m <sup>2</sup>	Preservação ou restauração de mais de 30% e até 50% da área;
20%	≥ 2.000 m <sup>2</sup> < 10.000 m <sup>2</sup>	Preservação ou restauração de, no mínimo, 50% da área.

Fonte: Feio (2018, p. 78).

Nesse sentido, considerando que o IPTU em Belém é um imposto que tem um poder regulatório reduzidíssimo na prática, a isenção oferecida pelo IPTU Verde não é um fator que realmente faça diferença econômica para o contribuinte se pensarmos em uma situação ideal *ceteris paribus*, ou seja, sem influências de fatores externos. De acordo com o APE4, “o IPTU Verde, hoje em Belém, ele é um tributo extremamente segregatório” (APE4, 2024).

Sem embargo, a realidade paraense não se encaixa nessa lógica neoclássica simplificadora, pois se trata de uma sociedade extremamente desigual e com muitas influências internas e externas. Um exemplo da dimensão da desigualdade social presente na cidade de Belém pode ser vista na Figura 8, que apresenta a proporção de domicílios com chefes de família que recebem até metade de um salário-mínimo.

Figura 8 – Belém: chefes de família com rendimento nominal de até 1/2 salário-mínimo



Fonte: Vieira, Rodrigues e Rodrigues (2018, p. 3).

Considerando o critério espacial, o desconto no imposto é aplicado aos proprietários que possuem uma área verde com mais de 2.000 m<sup>2</sup>. Assim, percebe-se que esse benefício fiscal não é destinado para as pessoas que recebem menos de um salário-mínimo. Trata-se de um benefício fiscal bastante excludente.

O APE4 complementa a sua visão sobre o imposto, de que ele é um benefício fiscal sem aplicabilidade social em Belém:

Porque para você ter acesso ao IPTU verde hoje, para você ser um possível beneficiário do IPTU verde, você tem que ter um imóvel a partir de 2 mil metros quadrados. Esse imóvel tem que ter área reflorestada ou de floresta nativa. E aí eu lhe pergunto, da base cadastral de contribuintes do IPTU de Belém, quantos contribuintes têm imóveis com mais de 2 mil metros quadrados nessas condições? Eu me fiz essa pergunta, fiz essa pergunta para o pessoal da SERFIN, informalmente ainda, e a resposta que eu tive deles foi de que existem alguns poucos imóveis, mas ninguém lembrou de alguém que tenha pedido o benefício do IPTU Verde, o que vai totalmente de encontro ao artigo 2º do Estatuto da Cidade, que diz que para o imposto ser sustentável ele tem que cumprir uma série de requisitos. Então, como é que funciona isso? Hoje eu tenho, no caso do IPTU Verde de Belém, uma legislação que entrega a possibilidade de você ter acesso ao benefício fiscal, mas que praticamente ninguém se enquadra nos requisitos. E se você se enquadrar nos requisitos, você tem que fazer o inventário florístico daquela área. Para você fazer o inventário florístico, você tem que ter conhecimento de agronomia. E aí você vai ter quanto de benefício fiscal? Vai variar o tamanho da área, vai variar o grau de conservação, pode ser que não valha a pena (APE4, 2024).

Os critérios adotados de capacidade regulatória e capilaridade social são, no entendimento de Souza (2010), imprescindíveis para trabalhar sobre a problemática sócio-espacial e ambiental. Se entendêssemos de uma maneira restrita, a degradação ambiental seria apenas a ruptura com ecossistemas naturais.

Ademais, compreendida de modo conservador, essa destruição e essa ruptura são debitadas na conta da “ação humana” ou, como dizem os cientistas naturais, do “fator antrópico”, sem se levar em conta que, em uma sociedade estruturalmente heterogênea e heterônoma, o comando do processo de degradação é prerrogativa de alguns indivíduos e grupos, que os ganhos com esse processo não são uniformemente repartidos e que os impactos sociais negativos dessa degradação não incidem com a mesma intensidade sobre toda a população (esta é, aliás, uma outra categoria perigosamente genérica) (Souza, 2010, p. 113).

Desse modo, a degradação ambiental é entendida como a diminuição da qualidade de vida de uma coletividade guiada pelos impactos negativos exercidos pelo ambiente, que pode ser tanto o ambiente natural ou os serviços ecossistêmicos, quanto o ambiente construído e as suas lógicas simbólicas com o patrimônio histórico e arquitetônico (Souza, 2010).

Ainda sobre o cenário representado na Figura 8, ressalta-se que por se tratar de uma sociedade de classes tão desigual quanto a paraense, os impactos das políticas públicas devem ser considerados não apenas para uma classe ou grupo.

Levando-se em conta os critérios de impacto regulatório e a capilaridade social, o IPTU Verde não os cumpre de maneira satisfatória. Como essa questão se aplica no que concerne à sustentabilidade ligada a critérios relacionados mais diretamente aos serviços ecossistêmicos?

Sem nos aprofundarmos em discutir se o conceito legal de sustentabilidade adotado pelo Estatuto da Cidade é adequado à realidade sócio-espacial do Brasil, e assumindo uma postura de análise do direito positivado, reconhecemos forçosamente que a sustentabilidade urbana que se pode exigir – sem que seja preciso nos valer de saltos hermenêuticos – refere-se ao que se encontra no artigo 2º da referida lei (Brasil, 2001).

Como critérios de sustentabilidade, a lei cita os seguintes: a moradia, o trabalho, o transporte, o saneamento ambiental e o lazer. Na legislação da capital paraense, não encontramos referências à moradia, ao trabalho ou ao transporte, o que restringe a abrangência do imposto. Devido a essa limitação da norma belenense, vislumbramos apenas dois aspectos da sustentabilidade na lei municipal: saneamento ambiental e lazer.

Em relação ao saneamento ambiental, extensões de terra podem auxiliar na biodiversidade e na redução de impactos ambientais, inclusive estando em consonância com a Lei nº 12.651/2012, o Código Florestal (Brasil, 2012). A extensão das terras visa proteger o ecossistema local, além de impactar, positivamente, o conforto ambiental e os valores estéticos e de bem-estar. Esse critério pode ser considerado adequado à sustentabilidade, mas de maneira muito tímida, dado que:

[...] vale ressaltar que os municípios que utilizaram o critério da cobertura vegetal, na sua maioria, empregaram exclusivamente este critério, sem realizar incentivos e/ou ações que priorizassem também as demais estruturas de existência do Saneamento Básico, entre elas: o melhoramento do abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana ou, então, manejo dos resíduos sólidos adequados à saúde pública (Feio, 2018, p. 81).

Além disso, é importante destacar que o imaginário de que a proximidade com a natureza proporciona ganhos em qualidade de vida é assente em grandes centros urbanos. A demanda por área verde, então, torna-se mercantilizada, refletindo, frequentemente, em aumento no valor dos imóveis por terem proximidade geográfica a essas áreas (Gaio, 2015).

O outro item de sustentabilidade é o lazer. É farta a literatura sobre como a recreação em áreas verdes proporciona benefícios à saúde, visto que se contrapõe ao ambiente urbano agitado, o que possibilitaria simular ambientes esteticamente bucólicos para melhorar a qualidade de vida<sup>60</sup> (Ferreira, 2006 *apud* Feio, 2018). Ademais, parques urbanos estão em consonância com o que dispõe a Lei nº 9.985/2000 (Brasil, 2000c).

Seria possível afirmar que esse critério também é cumprido pela Lei de Belém, embora aqui seja preciso fazer algumas ponderações. Ainda que os espaços verdes sejam favoráveis ao lazer, o caráter privado das propriedades limita o acesso e o benefício desse tipo de lazer, nessas áreas, a poucas pessoas. A mesma lógica foi observada por Gaio (2015) em São Paulo e Florianópolis. Ou seja, o critério existe, mas de forma ainda mais tímida que em relação ao saneamento ambiental.

Por fim, em entrevista com o APE4, esse interlocutor continua demonstrando o quanto a legislação do IPTU Verde de Belém é um benefício fiscal que poderia ser útil, mas acaba sendo apenas uma legislação sem efetividade social, reiterando o que já havia destacado:

Então, essa é a realidade hoje do IPTU verde. O que pode ser feito diante do agravamento da crise climática, diante do aumento das inundações nos períodos de chuva, inclusive nos períodos que não tem chuva normalmente na nossa estiagem, uma chuva mais forte alaga e

---

<sup>60</sup>Para Souza (2010), “qualidade de vida” não se confunde com o conceito de “padrão de vida”, uma vez que esse se refere ao poder aquisitivo de um indivíduo, expresso por meio de uma grandeza mensurável, o dinheiro. Já a ideia de qualidade de vida é mais abrangente, pois engloba coisas que podem ou não ser adquiridas no mercado (muitas nem são mensuráveis), como, por exemplo, beleza cênica, qualidade do ar e liberdade política (Souza, 2010).

causa prejuízos, derruba árvores e tudo mais. Quem pode colaborar com isso? Toda a sociedade. O artigo 225 da Constituição diz isso. O parágrafo 3º do artigo 145, implementado pela emenda constitucional 132 de 2023, a reforma tributária, também diz isso, reforça isso. Então, é primordial, é obrigatório, entendo eu, já. O 145 fala do sistema tributário nacional. Então, 145, o sistema tributário nacional, parágrafo 3º, ele obrigatoriamente tem que seguir os princípios do PPP (princípio do poluidor pagador) e da preservação ambiental (APE4, 2024).

O APE3 também mencionou que mudanças na legislação do IPTU Verde de Belém devem ocorrer nos próximos anos:

Eu acho que o município deve promover aí uma modificação da sua legislação em função da reforma, nesse ano agora de 2024, com ênfase à questão da proteção do meio ambiente. E o IPTU não tem como estar fora dessa inserção, dessa necessidade de atenção à questão ambiental (APE3, 2024).

Ao concluir a análise sobre a eficácia do IPTU Verde em Belém, considerando os critérios de impacto regulatório, capilaridade social e sustentabilidade, observamos que, apesar de haver construção legislativa informando que pretende incorporar aspectos de sustentabilidade urbana, tais medidas têm se mostrado insuficientes para atingir os objetivos mais amplos de melhoria ambiental e mesmo de aplicabilidade mais generalizada do imposto. A lei atual limita-se majoritariamente a incentivar a preservação de áreas verdes e o lazer, mas deixa de abordar outros aspectos cruciais como moradia, trabalho e transporte.

O foco em extensões de terra para a biodiversidade e redução de impactos ambientais, conforme apontado por Feio (2018), muitas vezes exclui outras estruturas vitais de saneamento básico, como o abastecimento de água e o manejo de resíduos sólidos. Além do mais, a mercantilização das áreas verdes, como destacado por Gaio (2015), pode levar a um aumento no valor dos imóveis próximos a essas áreas, restringindo o acesso a esses espaços e acentuando as desigualdades sociais.

Quanto ao lazer, a presença de áreas verdes urbanas é, sem dúvida, benéfica para a saúde e o bem-estar da população. No entanto, a efetividade dessas áreas como espaços de lazer é limitada pelo seu caráter predominantemente privado, obstaculizando o acesso mais amplo da população a esses benefícios.

Isso é tão verdadeiro que, conforme o APE4, não existe nenhum caso em que a SEFIN tenha aprovado a concessão do IPTU Verde. Como ele informa: “aqui nós identificamos um caso em que o sujeito fez o pedido, o contribuinte fez o pedido para ingressar como beneficiário do IPTU Verde. Esse pedido não foi atendido pela SEFIN. Ele judicializou” (APE4, 2024).

Ou seja, como o caso ainda está judicializado, isso confirma a hipótese de baixíssima aplicabilidade do IPTU Verde em Belém, no qual não temos nenhuma concessão dessa isenção. Percebe-se que a legislação atual de Belém, no que tange ao IPTU Verde, demonstra uma abordagem tímida e limitada em relação aos critérios de sustentabilidade urbana propostos pelas próprias legislações municipal e nacional. A lei do IPTU Verde falha em incorporar de forma efetiva algumas dimensões essenciais da sustentabilidade, como o acesso à moradia digna, transporte sustentável e oportunidades de trabalho.

#### 4.3.2 Veredas para a efetivação de um IPTU progressivo no tempo em Belém

Conforme apresentado alhures, o IPTU pode apresentar alíquotas de natureza fiscal ou extrafiscal. A natureza do imposto é, eminentemente, fiscal quando o seu objetivo primordial é a arrecadação. Para que se aumente a arrecadação, diversas estratégias podem ser utilizadas, como campanhas de descontos para o pagamento integral do imposto, semelhante ao que ocorre na Prefeitura de Belém (Belém, 2023a), ou parcelamentos.

Essa tentativa de vincular o IPTU a parcelas orçamentárias não é exclusividade da experiência praticada pelo município gaúcho. Em Belém, durante o governo de Edmilson Rodrigues, em 1998, houve uma vinculação de 70% da arrecadação do IPTU às demandas populares que seriam discutidas e votadas no orçamento participativo. No ano de 1999, esse montante chegou a 100% da arrecadação (Farias, 2004); discussão essa já abordada no capítulo anterior, ao qual remetemos a leitura.

Buscando situações que tenham o aspecto extrafiscal mais cristalino, temos a faceta do IPTU que fora tratada no tópico acima, o IPTU Verde de Belém, cujos objetivos, em tese, seriam outros além da arrecadação, como a busca pelo ideal de sustentabilidade.

O tópico não abordará novamente as suas implicações com aspectos da sustentabilidade, embora seja interessante notar que os fins de uma política que concede descontos no imposto para os contribuintes, que realizam determinadas atitudes predeterminadas claramente, não possuem viés puramente arrecadatário. Na verdade, conforme Azevedo e Portella (2020), temos visto que o que tem ocorrido é a diminuição da arrecadação em busca de outros fins.

Contudo, não pode se desprezar o ponto de vista da administração financeira e orçamentária, especialmente no que tange à receita pública. Isso porque, frise-se, a arrecadação do IPTU não pode ser vinculada à política urbana ou a qualquer outro fim. Como já se falou mais de uma vez na presente tese, o imposto é tributo de receita não vinculada, ou seja, incide de forma independente de qualquer atividade estatal específica. Por essa razão, não é uma justificativa viável do ponto de vista do sistema tributário se pleitear o não pagamento do IPTU sob o pretexto de que determinada rua não é asfaltada ou careça de saneamento ou iluminação pública de qualidade.

Isso posto, o IPTU integra a arrecadação geral do município, que será usada para diversos fins, como a manutenção da máquina administrativa, projetos sociais, o próprio asfaltamento de ruas e o saneamento, também financiados pelos impostos (dentre todos, o IPTU representa apenas uma pequena fração da arrecadação geral).

Já se tratou da progressividade no capítulo três, mas, para fins de deixar a leitura mais fluida, relembremos que a progressividade fiscal é inerente ao próprio tributo dentro de um sistema com finalidade arrecadatária. A CRFB (Brasil, 1988) apresentou as linhas mestras da progressividade nos artigos 145 e seguintes.

Especificamente em relação ao IPTU, a disciplina está em dois pontos distintos da Carta Magna, no art. 156, inc. I, §1º, I e no art. 182, §4º, inc. II (Brasil, 1988). Com isso, a alíquota do imposto é elevada, sendo decretada exclusivamente no interesse da arrecadação. Contudo, deve levar em conta a capacidade contributiva do pagador de impostos. No caso do IPTU, a progressividade é aferível, objetivamente, por meio do valor venal do imóvel, que pode ser um parâmetro para a progressão de alíquotas. Com isso, um imóvel com um valor venal mais baixo pagaria um imposto relativo a uma alíquota inferior a um imóvel mais caro e mais bem localizado.

De outro modo, a progressividade extrafiscal detém outros valores constitucionalmente consagrados, como, por exemplo, a função social da propriedade. Vale lembrar que o IPTU é um imposto que possui uma capacidade de aplicação de políticas extrafiscais tão relevante que essa função consta de maneira expressa na própria constituição, plasmada mediante o IPTUPT, ou seja, quando ocorre a progressividade na alíquota ao longo do tempo em decorrência de condições determinadas.

Essa progressividade no tempo tem por objetivo garantir que a propriedade cumpra o princípio da função social da propriedade e, com isso, tenhamos o direito à habitação, a funções sociais da cidade e a outros correlatos. Ocorrendo o fato imponível – a subutilização ou não utilização do imóvel conforme o que se define como função social da propriedade –, a alíquota pode ser majorada até o limite de 15% do valor venal do imóvel até que a situação do bem de raiz se regularize, isto é, cumpra os ditames da função social da propriedade.

Trabalha-se com uma sistemática em que o imposto se tornaria tão oneroso que não haveria opção econômica para o proprietário a não ser vender o imóvel ou efetivar o cumprimento da função social da propriedade. No limite, em caso de reiterado não pagamento pelo lapso temporal de cinco anos, a desapropriação do imóvel é constitucionalmente possível, com pagamentos em títulos da dívida pública.

A função social da propriedade possui bases no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), o qual aponta que as condições de subutilização ou não utilização do imóvel devem constar no Plano Diretor do município. Em caso de descumprimento, aplicar-se-ão as alíquotas progressivas, conforme o art. 7º do mencionado estatuto (Brasil, 2001).

Como afirmado no presente tópico e no disposto no decorrer da obra, notamos, pois, que o IPTUPT é, potencialmente, um relevante instrumento para que se busque o princípio da função social da cidade. Todavia, a aplicabilidade efetiva do IPTU extrafiscal constitucionalmente previsto é ínfima.

A pesquisa encontrou-o apenas em: Maringá-PR, Curitiba-PR, Santo André-SP, São Bernardo do Campo-SP, Palmas-TO e Sobral-CE; cidades que utilizam ou já se utilizaram esse instrumento (IPEA, 2015; Pontes, 2018; Acosta; Terentin, 2019; Gomes, 2019). No âmbito do plano diretor, está prevista a

implementação do IPTUPT na lei de alguns municípios. Os encontrados na pesquisa foram: Belém-PA (Belém, 1993, 2008a), Belo Horizonte-MG (Belo Horizonte, 1996), Porto Alegre-RS (Porto Alegre, 1999), Campinas-SP (Campinas, 1996), Campo Grande-MS (Campo Grande, 1995) e Jundiaí-SP (Jundiaí, 1981).

Sobre a fiscalidade e a extrafiscalidade, Fiorillo e Ferreira (2018) defendem que o IPTUPT é uma sanção. Para eles, a modalidade progressiva no tempo do imposto é a única possibilidade de valer-se de cobrança progressiva. Isso significaria que não se poderia utilizar a progressividade fiscal no caso do IPTU. De acordo com os autores, a única hipótese de progressividade expressa seria o IPTUPT, que eles denominam de IPTU como uma espécie de sanção.

Para eles, a única progressividade admissível do IPTU seria essa, dado que, por ser um imposto real<sup>61</sup>, não se pode levar em consideração aspectos ligados ao sujeito que pagará o ônus do imposto. Por essa linha de raciocínio, sustentam, inclusive, que haveria inconstitucionalidade na EC nº 29 (Brasil, 2000b). Isso porque, ela teria introduzido novas possibilidades de cobrança do IPTU, estando além dos limites do poder de emenda parlamentar constitucional (Fiorillo; Ferreira, 2018).

No entanto, discordamos dessa linha de pensamento por algumas razões. Primeiro, ela esbarra na própria legalidade do imposto, determinada pelo Código Tributário Nacional (Brasil, 1966a). Conforme se verifica, no art. 3º do citado código, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966a, art. 3).

Por expressa determinação legal, então, o tributo não pode ter a natureza jurídica de sanção. Esse é um dos seus aspectos de distinção. Nesse sentido, a crítica feita pelos autores é ontologicamente incoerente. Observando-se as diretrizes legais (Plano Diretor, CTN, CDC e CRFB), pode o município aplicar o

---

<sup>61</sup>Os tributos classificam-se como reais e pessoais. São reais aqueles que não levam em consideração aspectos pessoais para que haja a sua incidência. Eles recaem sobre os objetos reais (as coisas). O IPTU é o grande exemplo, dado que incide sobre o bem imóvel, independentemente da fortuna subjetiva do proprietário. Por outro lado, os pessoais incorrem de forma subjetiva, levando-se em consideração as características pessoais dos contribuintes, como é o caso do imposto de renda, que atende aspectos como número de filhos e gastos com saúde (Fernandes, 2005).

instrumento, em função da autonomia municipal, do princípio da função social da propriedade, de princípios de justiça fiscal e igualdade material, além da capacidade contributiva (Fernandes, 2005).

Na verdade, essa cobrança extra não é uma sanção, é um desincentivo ao uso do solo em determinadas áreas (Fernandes, 2005). Acompanham esse pensamento autores como Trentin e Trentin (2010) e Carrazza (2015). Além disso, valendo-nos do argumento de autoridade, o próprio STF já reconheceu como possível a cobrança de progressividade fiscal após a Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000b).

Superada a possibilidade de celeumas acerca da admissibilidade do IPTU com progressividade fiscal e extrafiscal, já verificamos que o IPTUPT é instrumento com potencial para combater mazelas sociais ligadas ao não cumprimento da função social da cidade. Além disso, ele consta como previsto a ser implementado no município de Belém nos Planos Diretores dos anos de 1993 (Belém, 1993) e de 2008 (Belém, 2008a). Contudo, até a presente data, não houve a sua efetiva implantação.

O compromisso legislativo para a implementação do IPTUPT não consta apenas nos Planos Diretores. No site da Prefeitura de Belém temos diversos artigos jurídicos e científicos acerca da necessidade de atualização do Plano Diretor do município e, dentre eles, temos uma didática cartilha (Belém, s.d.) sobre a revisão do Plano Diretor de Belém. Nela encontramos definições singelas, porém relevantes, acerca das possibilidades do plano diretor. Dentre elas, temos o seguinte questionamento: “como o plano diretor pode induzir o uso social da propriedade?” (Belém, s.d., p. 4; Anexo B) e, no âmbito das respostas, consta o “IPTU Progressivo no Tempo”. É interessante que se faça a propaganda do instrumento, ainda que ele não seja regulado.

Buscando dados nos projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal de Belém (CMB) e que estão em tramitação, de 2013 até 2022, encontramos 18 projetos de lei relacionados ao IPTU, conforme o Quadro 8 (Belém, 2023a).

Quadro 8 – Projetos legislativos da CMB sobre IPTU

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Autor (Partido)</b>	<b>Conteúdo</b>
076/2015	Cleber Rabelo (PSTU)	Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder isenção ou remissão do Imposto Predial e

		Territorial Urbano – IPTU incidente sobre imóveis atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no município de Belém.
161/2017	Amaury da APPD (PT)	Concede desconto, isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no município de Belém.
1.468/2017	Gleisson Oliveira (PSB)	Institui o programa IPTU Verde no município de Belém, e dá outras providências.
043/2019	Emerson Sampaio (PP)	Dispõe sobre a concessão de desconto no IPTU ao contribuinte responsável por doador de órgãos, e dá outras providências.
060/2019	Igor Andrade (Solidariedade)	Concede isenção ou remissão do imposto predial e territorial urbano – IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no município de Belém, e dá outras providências.
1.308/2019	Joaquim Campos (Podemos)	Dispõe sobre a concessão de desconto no IPTU dos imóveis localizados no trecho da rua onde funcionam as feiras-livres, e dá outras providências.
1.719/2019	Celsinho Sabino (PSC)	Institui o “IPTU Ecológico”, desconto no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) às habitações sustentáveis e dá outras providências.
2.134/2019	Fernando Carneiro (PSOL)	Dispõe sobre a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – para idosos no município de Belém.
169/2020	Fernando Carneiro (PSOL)	Dispõe sobre a remissão de pagamento do imposto predial e territorial urbano – IPTU para os imóveis atingidos por enchentes e alagamentos no âmbito do município de Belém e dá outras providências.
081/2021	Fernando Carneiro (PSOL)	Dispõe sobre a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – para idosos no município de Belém.
26/4/2021	Mauro Freitas (PSDB)	Institui isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos munícipes que zelar reformar, embelezar e proceder melhorias urbanas,

		ambientais e paisagísticas de espaços públicos e dá outras providências.
1.141/2021	Renan Normando (Podemos)	Institui no âmbito do município de Belém, o Programa IPTU Verde, e dá outras providências.
278/2022	Renan Normando (Podemos)	Dispõe sobre a isenção do IPTU dos imóveis onde estão instalados bares, hotéis, empresas promotoras de eventos e restaurantes durante a decretação de emergência para enfrentamento do Covid-19.
964/2022	Matheus Cavalcante (Cidadania)	Institui o Programa de Incentivo à Sustentabilidade Urbana, denominado “IPTU Verde”, que estabelece o desconto progressivo no IPTU de imóveis que adotarem medidas de redução de impacto ambiental e eficiência energética.
969/2022	Blenda Quaresma (MDB)	Institui o Programa “IPTU VERDE”, cria o “SELO VERDE” e dá outras providências.
1.056/2022	Amaury da APPD (PT)	Isenta do pagamento de IPTU o contribuinte que adotar ou assumir a guarda de menor carente no município de Belém.
1.160/2022	Miguel Rodrigues (Podemos)	Dispõe sobre a disponibilização do carnê de IPTU em braile para os contribuintes com deficiência visual.
1.400/2022	Renan Normando (Podemos)	Dispõe sobre a disponibilização do carnê de IPTU em braile para os contribuintes com deficiência visual.

Fonte: Belém (2023a).

Merecem destaque os projetos enviados pela Prefeitura Municipal, que possuem iniciativa legislativa. Neles, encontramos apenas um relacionado ao IPTU, que se refere ao modelo para a avaliação de imóveis (Belém, 2017). Com essas informações, algumas conclusões podem ser retiradas.

É perceptível que o ponto que recebe atenção do Legislativo municipal é a questão do “IPTU Verde”, ou outras denominações que tratem do tema, com seis projetos de lei tratando do assunto (Câmara Municipal de Belém, 2022). Percebemos também que esses projetos têm iniciativa legislativa de partidos de centro-esquerda, centro e centro-direita, mas que majoritariamente são de centro (Quadro 9). A classificação dos partidos conforme o seu espectro político se deu de acordo com as diretrizes de Tarouco e Madeira (2013) e Shalders (2017).

Quadro 9 – Divisão dos partidos políticos que têm propostas sobre o IPTU em projetos legislativos conforme espectro político

Esquerda	Centro-esquerda	Centro	Centro-direita	Direita
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Partido dos Trabalhadores (PT)	Solidariedade Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Podemos	Partido Progressistas (PP)
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Cidadania		

Elaborado pelo autor, 2022.

O segundo ponto que merece algum destaque no Poder Legislativo são projetos de lei que concedem isenções no IPTU para imóveis atingidos gravemente por chuvas e enchentes. São quatro projetos de lei, com a sua iniciativa legislativa oriunda de partidos de esquerda ou centro-esquerda.

Existem outros projetos legislativos sobre o IPTU – com origens diversas no campo político-ideológico, caminhando da esquerda até a direita, mas que não possuem muita repetibilidade – tratando de assuntos variados, como inclusão para pessoas com deficiência e hipóteses novas de isenção. Desse modo, é perceptível que, segundo as informações disponibilizadas na CMB, existem diversos projetos que tratam do IPTU sob distintos pontos de vista, com destaque para dois pontos específicos: as propostas de “IPTU Verde” e isenções para populações que sofreram danos pelas chuvas e enchentes. Não encontramos referência ao IPTU progressivo no tempo.

Por entendermos que a sistemática evidencia paralelos, existem trabalhos que tratam da não implementação de instrumentos urbanísticos na Amazônia brasileira, como é o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), no município de Belém. No estudo de Vieira (2017), foram realizadas entrevistas com agentes imobiliários e do poder público, em especial, representantes do Poder Legislativo, e se constatou que o poder corporativo dos agentes ligados

ao capital imobiliário é decisivo na inefetividade do instrumento em Belém. Sobre a inefetividade da ferramenta, os agentes políticos colocam parcela da culpa nos agentes do capital, ao passo que os agentes do capital imobiliário afirmam que a não regulamentação do instrumento até hoje se deve ao Poder Legislativo.

Em seu trabalho de entrevistas, Vieira (2017) buscou posições sobre o tema com agentes da sociedade civil organizada, agentes do Poder Legislativo, com *expertise* do planejamento urbano e do setor imobiliário. Com isso, outra constatação relevante mostrou-se no trabalho: alguns dos agentes, direta ou indiretamente responsáveis pela construção do espaço urbano, simplesmente desconhecem os instrumentos que poderiam ser utilizados para alcançar os fins que se supõem propostos (Vieira, 2017).

A situação foi citada porque guarda semelhanças fundamentais com o IPTUPT. Ambos os instrumentos constam como obrigações legislativas para que se trate sobre o tema no Plano Diretor de Belém (Belém, 2008a), e os dois não foram legislados até a presente data.

Com base no que foi posto, é perceptível que a implementação do IPTUPT é uma necessidade urgente, sobretudo em se tratando de uma cidade como Belém, que, em sua região metropolitana, possuía déficit habitacional expressivo de 62.816 imóveis no ano de 2016 (FJP, 2021). Contudo, na legislação municipal, não temos parâmetros suficientes para a implementação do IPTUPT. Conforme o Plano Diretor municipal de 2008 (Belém, 2008a), existe a sua previsão genérica, como se vê:

**Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo**

Art. 150. Em caso de descumprimento dos prazos previstos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e das etapas previstas nesta Lei, o Município deverá dobrar, de forma progressiva, a alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo do exercício anterior até atingir o limite máximo de 15% (quinze por cento).

Art. 151. Lei específica disporá sobre os processos de interrupção, suspensão e restabelecimento da alíquota progressiva de que trata o artigo anterior e das penalidades cabíveis em caso de dolo ou fraude.

Art. 152. Para efetivar o princípio da função social da propriedade é vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas à tributação progressiva (Belém, 2008a, cap. III, grifo do autor).

Percebemos que não houve total inércia do poder público de Belém no que se refere ao IPTU. Existe, de fato, uma previsão do instrumento, inclusive,

com vedações à concessão de isenções ou de anistias<sup>62</sup>, o que, seguramente, inviabilizaria por completo o instituto. Isso é fácil de afirmar porque, houvesse ele instituído cobranças em áreas de pessoas com influência na esfera pública hegemônica, atos normativos poderiam inviabilizar essa cobrança por meio de ferramentas de exclusão do crédito tributário.

Para uma compreensão mais concreta, havendo uma situação em que o município perceba a subutilização ou não utilização do imóvel, ocorrerá notificação por parte da prefeitura. Esse documento fará constar a obrigatoriedade de edificação ou parcelamento, para fins de cumprimento da função social da propriedade.

Com isso, caso o particular não dê a devida utilização para o imóvel, em um espaço de tempo razoável, que deve ser indicado na legislação e na própria notificação, pode ser iniciada a progressividade do imposto. Isso acarretará a mudança do valor lançado no IPTU, que poderá sofrer majoração anual mediante um gradativo aumento percentual. Apresentando por meio didático, Souza (2011, p. 228) assim demonstra:

$$x_1 = y + (y \cdot 0,2) \quad x_2 = y + (y \cdot 0,4) \quad x_3 = y + (y \cdot 0,6) \dots x_n = y + (y \cdot z) \quad (5)$$

No caso:

$x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ : são valores do IPTU após a introdução da progressividade no tempo ( $x_1$  corresponde ao valor no primeiro ano,  $x_2$  ao valor no segundo ano, e assim por diante)  
 $y$ : valor básico do IPTU do imóvel  
 $z$ : percentual máximo de acréscimo estabelecido (Souza, 2011, p. 228).

Desde 1993, o Plano Diretor de Belém (Belém, 1993) apresenta a explicitação no próprio plano dos critérios básicos de aplicação do IPTU progressivo. A matéria continuou presente no plano de 2008. Entendemos ser bastante pertinente que o Plano Diretor municipal tenha a previsão de norma nesse sentido. Apesar de ser uma preocupação relevante, até a presente data,

---

<sup>62</sup>Quando se fala em anistia em tributos, trata-se de uma forma de exclusão do crédito tributário, com o perdão legal de penalidades pecuniárias, ocorrendo, dessa forma, a dispensa em pagar o tributo que antes era devido. Diferencia-se da isenção, que ocorre quando o Poder Público poderia cobrar o tributo em alguma situação, mas não o fez por meio de lei.

poucos municípios, no Brasil, implementaram o IPTUPT, e Belém está alinhada a essa tendência de desregulamentação.

Além disso, conforme projetos legislativos em trâmite na CMB, não há propostas de implementação desse importante instituto. Essa lógica não se modificou sob a vigência de chefes do Executivo mais à esquerda ou mais à direita. Tampouco se fizeram presentes propostas de membros do parlamento municipal que, pelo menos, estivessem em trâmite para discutir a questão e viabilizá-la, dado que se trata de uma promessa do Legislativo, feita no Plano Diretor de Belém de 2008 (Belém, 2008a).

Conforme o plano, “lei específica disporá sobre os processos de interrupção, suspensão e restabelecimento da alíquota progressiva de que trata o artigo anterior e das penalidades cabíveis em caso de dolo ou fraude” (Belém, 2008a, cap. III, art. 151). Em outros termos, relegou-se ao futuro a instituição do instrumento. A intenção de não legislar também foi deixada cristalina no plano, *in verbis*:

Art. 221. O Poder Público Municipal encaminhará à Câmara Municipal, no prazo de até vinte e quatro meses, a contar da publicação desta Lei, projetos de leis específicas para aplicação dos seguintes instrumentos:  
I - IPTU progressivo no tempo (Belém, 2008a, cap. IV, art. 221, inc. I).

Houve a especificação de um prazo de vinte e quatro meses a partir do ano de 2008 e, até meados do ano de 2002, não se tem, ao menos, nenhuma tramitação de um projeto de lei que esteja discutindo o assunto. Lamentavelmente, essa inércia legislativa se verifica de igual maneira em parlamentares mais alinhados ideologicamente à direita ou à esquerda.

No que tange ao IPTU, a grande preocupação da centro-direita é com a proposta do IPTU “Verde”, de como regular de maneira mais eficaz o instrumento. Pela centro-esquerda, verificamos preocupações mais voltadas à isenção de IPTU de pessoas que foram afetadas por eventos climáticos. Ambas as propostas são importantes, mas não tratam de questões que poderiam ser enfrentadas pelo IPTUPT, como vazios urbanos, déficits habitacionais e controle à especulação imobiliária.

Mesmo com um prefeito que, conforme parâmetros de seu partido, estaria situado mais à esquerda e, em tese, mais sensível a esses problemas

relacionados ao espaço urbano, não temos projeto de lei de iniciativa dele para tratar do tema. É bom lembrar que o prefeito possui iniciativa legislativa para tratar do assunto, conforme vemos na Lei Orgânica do município de Belém: “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na legislação” (Belém, 1990, art. 72).

Pode-se dizer que isso se deve ao fato de que a experiência com o planejamento urbano no Brasil vincula-se diretamente à estrutura política, econômica e social do local. Ou seja, os planos urbanísticos constam como uma tentativa de solucionar problemas sociais e se relacionam com ideologia influente das bases de uma esfera pública que parte da sociedade hegemônica em determinado período.

Desse modo, ainda é vigente o brocardo jurídico de que as normas devem ser seguidas e, em contrapartida, as leis e as regras jurídicas não possuem igualdade em sanções em caso de descumprimento. A previsão legal pode ser de caráter cogente, ou seja, que obrigue o poder público a tomar determinada atitude, ou, simplesmente, uma legislação que sirva como um álibi (Neves, 2011), um instrumento que teria o condão de pacificação social, sem efeitos práticos.

Quando tratamos do primeiro tipo de norma, é possível valer-se de mecanismos do próprio sistema legal capazes de atuar com objetivos de sanar a situação. Deixando mais concreto, caso haja determinada disposição legal com consequências jurídicas diretas, é factível valer do direito de ação individualmente ou de representantes da coletividade, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, sob as normas do microssistema de ações coletivas, e pleitear que o Estado atue no caso concreto, aplicando a norma. Ainda nesses casos, é viável – e ocorre com relativa frequência – que, ainda assim, a legislação não seja cumprida. É o que se fala no Brasil de lei que “não pega”.

Nesse sentido, embora tenhamos limitações, é admissível pleitear, no âmbito do Poder Judicial, que normas cogentes sejam efetivamente aplicadas. Ocorre que, infelizmente, muitas disposições legais encontram-se na segunda categoria de norma, isto é, as que seriam álibis. Aqui a situação é de mais difícil solução no campo dos tribunais.

Tratando especificamente do planejamento urbano, diversas leis resultam dos agentes produtores do espaço urbano e de seus interesses. No caso da OODC de Belém, verificamos que “ficou bem explícito que dos quinze agentes discursivos ouvidos, quatro emissores desconhecem a dinâmica de aplicação e as consequências derivadas da implementação da OODC” (Vieira, 2017, p. 199).

Ou seja, frequentemente, não existem propostas legislativas por simples desconhecimento das pautas por parte dos agentes do poder legislativo. Em outras ocasiões, é justamente por conhecer o potencial de determinados instrumentos que não se tem interesse na propositura de legislações referentes ao tema, o que poderia, em algum aspecto, modificar o *status quo*.

Villaça (1999) entende que essas posições dos agentes estão diretamente ligadas aos interesses de classes dominantes, por isso, o planejamento urbano no Brasil é “apenas discurso, o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la” (Villaça, 1999, p. 191). A afirmação é justificada com a exposição de períodos pelos quais o planejamento passou e, costumeiramente, a classe dominante fez sobressair o seu discurso ideológico, moldando-o para a garantia de privilégios.

Somente pode ser considerada contida na esfera do planejamento urbano “aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano” (Villaça, 2004, p. 180). Nesse sentido, é fundamental ter em análise que o planejamento no Brasil é ideológico e os planos são, em grande parte, maneiras de esconder o planejamento que realmente se pratica, que é aquele voltado à manutenção e à conservação de valores e posições sociais e econômicas.

De fato, especificamente em relação à implementação do IPTUPT, temos um desafio. Ademais, para que seja possível a superação desse repto, partindo de uma proposta de desenvolvimento sócio-espacial, uma sugestão de solução de longo prazo é o empoderamento da população, com garantias da cidadania e possibilidade de participação no planejamento urbano e na política tributária, que é bastante excludente e pouco transparente, com maior abertura à participação de esferas públicas subalternas.

É interessante perceber que existe uma real falibilidade do direito, dado que há disposição legal para que o parlamento cumpra uma regra, mas sem

sanção ou meios de cobrança no direito para que se legisle o IPTUPT, mesmo que o tempo determinado para o cumprimento da lei tenha se passado em muito.

Em um prazo mais exíguo, é importante que os movimentos da sociedade civil se façam visíveis e que se exija mais transparência e divulgação de dados, seja pelo âmbito institucional ou por meio de ativismos sociais, que não se confundem com protestos isolados. São, na verdade, movimentos sociais que possuem uma crítica mais profunda e reivindicações pontuais, tal qual o movimento da reforma urbana. Contudo, apenas isso pode não ser o suficiente.

Portanto, mais pesquisas de caráter disciplinar devem ser feitas, como no ramo do direito, investigando-se os efeitos de mandado de injunção ou outras ações constitucionais sobre esse descumprimento legislativo, assim como pesquisas de caráter interdisciplinar. Essas, talvez, com maiores possibilidades de êxito na compreensão do objeto, posto que a matéria perpassa por diversos campos do conhecimento.

Essas pesquisas têm a possibilidade de verificar os efeitos sócio-espaciais da inaplicabilidade da norma ou desvendem através de análises do discurso, ou outras técnicas, o porquê de agentes políticos de diversos campos do espectro político tenham passado pela cúpula do Poder Executivo e Legislativo local, mas não tenham implementado norma que efetive o IPTU progressivo no tempo no município de Belém.

Por enquanto, as ações políticas, de diferentes espectros político-partidários têm se limitado a propostas de isenção de imposto em algumas situações pontuais e na tentativa de aperfeiçoar o IPTU Verde. Ambas as ações políticas, potencialmente, servem como indenizações atomizadas a grupos vulnerabilizados por questões ambientais e/ou sanitárias, ou servir de incentivo para tornar a cidade “mais verde”.

Isso é muito pouco frente à potencialidade que o IPTU possui para transformação da realidade sócio-espacial. Conforme mostrado anteriormente, a política tributária municipal é um espaço com poucas aberturas à população e também com problemas relacionados à transparência. Mesmo nas gestões que são consideradas mais abertas à participação, como as do prefeito Edmilson Rodrigues, a política tributária se mostra fechada e muito pouco transparente.

Isso porque, há dificuldades para conseguirmos entrevistas<sup>63</sup> e também para obtermos dados fiscais relevantes, mesmo para profissionais que atuam na própria SEFIN, conforme já mostrado em entrevista pelo APE2 (2022).

Falando sobre o tema do IPTUPT, o APE3 entende que ele:

É um instrumento adequado, está no plano diretor, mas ainda não foi executado pela Secretaria de Finanças. Eu acho que deve ser executado. Faz parte também dessa melhor regulamentação que virá agora com esse pacote fiscal que deve ser apresentado nesse ano agora (APE, 2024).

Ao ser indagado sobre o porquê o IPTUPT não ter sido implementado até o presente momento, ele informou que: “aí eu não sei assim te responder, porque aqui na Procuradoria nós não fazemos o lançamento, nós fazemos só a cobrança da dívida ativa” (APE3, 2024). Ao indagarmos o APE4 sobre as mesmas questões, ele tratou do seguinte modo:

O IPTU progressivo no tempo é uma arma superimportante para que nós possamos combater esse mal terrível que existe na cidade. Aliás, não é só da cidade de Belém, das cidades brasileiras, que é a especulação imobiliária predatória (APE4, 2024).

É reconhecida a importância do instrumento para os agentes do executivo. Dando continuidade, o interlocutor respondeu de maneira bastante sincera sobre por que acha que o IPTUPT ainda não foi implementado:

Ele não foi implementado pelo mesmo motivo de que a esmagadora maioria dos instrumentos previstos para a regulamentação no Plano Diretor não foram implementados. A outorga onerosa não foi implementada. Não é apenas o IPTU progressivo. Nós temos outros vários instrumentos de grande utilidade no plano diretor que não foram implementados. E aí é falta realmente de ação, entendo eu, da classe política, da classe legislativa, mas é uma visão muito pessoal. E o que eu penso dele? Que tem que ser implementado (APE4, 2024).

Em entrevista feita junto ao AP1, ele entende que a utilização do IPTU como uma ferramenta extrafiscal não seria de eficácia muito grande:

---

<sup>63</sup>No decorrer da pesquisa foram encaminhados *e-mails*, ofícios e mensagens por meio do aplicativo *WhatsApp* para a SEFIN e também para servidores públicos relacionados ao “Tá Selado”, a fim de obter dados por meio de fonte direta, mas a maioria sem retorno. Quanto à SEFIN e à Procuradoria do Município, quatro servidores gentilmente se disponibilizaram para serem entrevistados. Ironicamente, em relação ao portal de participação cidadã, o “Tá Selado”, não obtivemos resposta a nenhuma de nossas tentativas de contato.

em termos extrafiscais, sinceramente, acho pouco expressiva a utilização do IPTU como uma ferramenta extrafiscal. Obviamente, a nossa Constituição prevê a tributação da propriedade imobiliária com algum aspecto extrafiscal, principalmente com a intenção de combater aquela propriedade improdutiva, certo? Mas acredito que isso possa estar muito mais relacionado a imóveis rurais e tudo mais. Em termos fiscais, embora eu não negue a possibilidade do IPTU ser utilizado com efeitos extrafiscais, nós temos alguns exemplos na nossa própria legislação como, salvo engano, isenção para imóveis tombados, certo? Nós temos isenção para imóveis, salvo engano, de pessoas que recebem algum benefício do governo. Não sei se aqui em ou em Ananindeua tem isenção para isso, que é, do meu ponto de vista, a utilização extrafiscal do IPTU. E aí, poderia ser utilizado? Poderia. Mas eu não consigo identificar muito o perfil desse imposto em específico como uma ferramenta de extrafiscalidade (AMI, 2023).

Como a política tributária não é sequer posta em debate, isso torna a difusão do tema – que é muito importante – cada vez mais afastada da população civil. Todos os entrevistados representantes da sociedade civil e representantes de movimentos sociais não conheciam nenhuma das possibilidades extrafiscais do IPTU.

Sobre a questão da falta de transparência, o entrevistado especialista em direito tributário, indicado pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT) de Belém entende que:

[...] a falta de transparência, a dificuldade também de se localizar o proprietário. Às vezes o imóvel já não é mais de um proprietário, é de outro. Já se derrubou, já se construiu outro imóvel, já era imóvel de fulano, de ciclano que já vendeu para beltrana por meio de procuração. Essas dificuldades acabam, obviamente, tendo repercussão lá na ponta do processo de execução fiscal, que obviamente é um processo que deveria ser para satisfazer a dívida tributária em favor do fisco. Então, olha só, acredito que se a gente melhorar esses índices de transparência, haverá uma tendência que o contribuinte recolha com mais, podemos assim dizer, não diria de dedicação, mas com mais consciência de que está recolhendo o tributo que deve ser recolhido. Imagino que alguma repercussão deva ter no processo de execução fiscal (ASCIV3, 2023).

Ou seja, o entendimento é o de que o aumento da transparência poderia ser vantajoso para o próprio fisco municipal, que poderia ter uma maior arrecadação e um aumento de consciência da população em relação ao que se paga e por que se paga. A percepção que se teve com as entrevistas com representantes da sociedade civil é de um desconhecimento muito grande em

relação ao IPTU, especialmente no que toca às suas potencialidades extrafiscais.

Falando em termos orçamentários, as receitas e as despesas dividem-se em grandes agregados. Receitas são entradas de verbas para o orçamento público, e elas são classificadas como receitas correntes – nas quais temos os impostos, como o IPTU, e as taxas – e receitas de capital, que acontecem com a venda de patrimônio público. Em termos participativos, conforme se mostrou anteriormente, a política tributária é muito mais relevante quando se teve a experiência do OP, na gestão de Edmilson Rodrigues pelo PT, uma vez que o valor destinado para as decisões a serem deliberadas pela população era relacionado diretamente à arrecadação do IPTU.

Ainda assim, isso é muito pouco frente ao potencial extrafiscal. O IPTUPT é um instrumento que, juntamente com outros como o zoneamento de uso do solo, é tipicamente coercitivo, podendo estimular de maneira positiva ou negativa um determinado uso do solo que se quer para o desenvolvimento urbano da cidade.

Os diversos instrumentos – sejam coercitivos, informativos, estimuladores etc. – devem estar em consonância com o planejamento e a gestão urbana, com fins de melhorar a qualidade de vida da população, em especial para os grupos menos privilegiados e mais vulneráveis, e de promover maior justiça social, fundamentando isso o aumento de autonomia individual e coletiva.

Desse modo, os objetivos mais diretos do IPTU extrafiscal – bem como de outros instrumentos disponíveis – serão, sobretudo, os de inibir a especulação imobiliária, propiciar uma boa qualidade ambiental, induzir o rebaixamento geral do preço da terra, propiciar o aumento da arrecadação imobiliária e garantir a alocação mais justa de recursos (Souza, 2011).

Nesse contexto, o aumento da participação é fundamental para que tais fins sejam perseguidos. É por isso que a mediação entre a função de aumento da arrecadação bem representada pelo IPTU progressivo, a contribuição de melhoria e o solo criado, as funções de garantia de uma justa alocação espacial de recursos e o policiamento de uma boa qualidade ambiental deve ficar a cargo da própria população, que é quem mais diretamente se relaciona com a própria cidade. O poder local possui potencialidade de promover tal desenvolvimento, ainda que sem pretensões mais ambiciosas em curto prazo.

Não se pode desconhecer, aliás, que, mesmo em tempos de globalização e de assédio do neoliberalismo, o Estado local continua podendo, por intermédio de instrumentos como zoneamento e regularização fundiária, além do uso de seus próprios estoques de terras, influenciar o mercado fundiário/imobiliário, na esteira da valorização ou desvalorização diferencial do solo (Souza, 2011, p. 320).

Partindo do parâmetro autonomista, os instrumentos de planejamento urbano, sejam tributários ou de outra espécie, só adquirem a sua verdadeira relevância se tiverem a sua regulamentação, operacionalização e implementação sob influência, conhecimento e monitoramento dos cidadãos. Se não se partir desse ponto, corre-se o risco grave de atribuir aos instrumentos *per se* a responsabilidade de instauração de maior justiça social, excluindo-se que existem relações de poder no seio de uma sociedade heterônoma, como é o caso de Belém. Isso é importante porque tais relações acabam por decidir os rumos do planejamento urbano e da gestão da cidade; situação que Souza (2011) define como tecnocratismo de esquerda.

Instrumentos e planos, mesmo com respaldo em lei, podem ser considerados recursos que só serão convertidos em benefícios efetivos se houver condições de implementação eficaz deles. As condições são de ordem econômica, política e cultural. Isso tudo não pode ser deixado de lado em uma análise de uma sociedade tão heterônoma como a da capital paraense, haja vista que existem leis que têm sua efetividade e outras que estão apenas no campo do legislativo, sem efetividade social.

O IPTUPT é um símbolo fundamental dessa situação, pois ele possui previsão no Plano Diretor (Belém, 2008a), mas não foi regularizado ou instituído, constando apenas como algo a ser feito em algum momento. Dada a sua potencialidade de influenciar o mercado imobiliário, não se tem perspectiva de quando e se será aplicado em algum momento. A própria revisão do Plano Diretor é uma arena em que as relações de poder da heteronomia da sociedade são plasmadas.

De acordo com o ASCIV2, a questão da desatualização do Plano Diretor é grave e causa problemas nos próprios movimentos ligados à esquerda porque houve pouca participação de instâncias que ele considera fundamentais para a elaboração de um PD coerente, uma vez que:

[...] era para ser atualizado em 2018. É uma vergonha essa gestão do Edmilson, sabe por quê? Porque eles quase não fizeram reunião do Conselho de Urbanismo, do Conselho de Diretor Urbano, CDU. Quase não fizeram. No início, participei de algumas, assim, pela internet, assistindo, não falando. E as nossas amigas da APBEL estavam lá representando, era a Dorot e a Roberta Rodrigues, que é arquiteta, diretora da Faculdade de Arquitetura. Mas é uma loucura, os caras são muito pouco profissionais, e são políticos de esquerda e que ficam disputando espaço, e não fazem o que é importante para a sociedade (ASCIV2, 2022).

As entrevistas deixaram claro que há certa insatisfação com o aspecto da participação na atual gestão de 2021-2024 de Edmilson Rodrigues, agora pelo PSOL. A frustração é maior porque há uma comparação com a participação mais ampla que se teve nas suas primeiras gestões. A título de exemplo, temos o paradigmático caso do PD de Belém, citado como um instrumento de importância fundamental para o planejamento urbano, sendo ele, também, a legislação que prevê a possibilidade de o IPTUPT ser aplicado na capital do Estado do Pará, ainda que não devidamente regulado. O PD está desatualizado e irregular desde 2018, isso porque, de acordo com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), uma vez criados, os planos devem ser obrigatoriamente revistos, no máximo, a cada 10 anos. Contudo, o atual PD é de 2008 (Belém, 2008a), o que dá uma defasagem de, pelo menos, 5 anos.

Dada a importância da lei, o PD deve ser aberto e permitir a participação, com, inclusive, algumas balizas básicas discriminadas na lei nacional (Brasil, 2001) sobre participação. Institucionalmente, o Poder Executivo municipal se manifesta informando da participação popular, feita em grande parte por meio do “Tá Selado” (Vinente, 2023).

Contudo, essa posição de abertura à participação não é compartilhada por todos os setores da sociedade. De acordo com o ASCIV3, “o plano diretor da cidade, ele é um plano diretor que é para se discutir sobre a nossa cidade, como ela vai ser organizada, em quais aspectos ela pode avançar nessa questão da moradia, acessibilidade. E o plano diretor..., ele não é discutido com quem, de fato, constrói a cidade, né? Por exemplo, para nós..., a gente nunca foi convidado para participar sobre o plano diretor. Inclusive, os movimentos sociais, eles se organizam para debater, para que a Prefeitura chame os principais interessados que discutem o direito à cidade para falar sobre o Plano Diretor. Mas o plano diretor, ele nunca é discutido com quem, de fato, é o principal interessado, né? Até onde eu sei, nós nunca fomos convidados. E outros movimentos também não. Inclusive, teve um ano que eu não vou lembrar, na gestão atual [Edmilson, iniciada em 2021],

eu não consigo lembrar agora... Que foi para discutir sobre o Plano Diretor, e eles discutiram sozinhos, assim, sabe? Tipo, uma cúpula fechada, e não chamam a sociedade para discutir sobre o plano diretor (ASCIV3, 2023).

Uma sociedade heterônoma é o contrário de uma autônoma. É possível que, em ambas as situações, tenhamos uma sociedade regida por leis que podem ser eficazes ou não. A diferença não é, primordialmente, a existência ou não de leis. É a forma como se chega às leis. Quando se fala em “lei”, não se trata necessariamente de um instrumento normativo formal. Em um aspecto mais amplo, que pode ser formal, informal, escrito ou consuetudinário.

O ponto, nesse particular, é sobre quem propôs e aplicou essas leis. Se não temos uma situação em que a legislação é livremente acordada pela população que será regida por essas normas, mas uma legislação que é imposta por um poder que está acima dos demais cidadãos, seja ele religioso, político ou econômico – muitas vezes pode se ter um pouco de cada –, estamos em uma situação de heteronomia.

Uma imposição heterônoma da lei pode ser proveniente “de cima” (opressão no interior de um grupo ou uma sociedade), mas também externa (opressão a partir da conquista ou ocupação por parte de outro grupo ou sociedade) ou, ainda “naturalística” (atribuição de causas à natureza e culpabilização da natureza) ou “divina” (origem religiosa ou sobrenatural de normas e interdições). As sociedades se auto-instituem, mas, na maioria dos casos, ao longo da história da humanidade, o fizeram e o fazem sem que disso tivessem ou tenham consciência (Souza, 2006, p. 68).

Verifica-se que a heteronomia se faz presente no seio da sociedade quando as leis fundamentais da sociedade são, de maneira direta ou indireta, governadas, organizadas e deliberadas não pelo conjunto de indivíduos pertencentes à sociedade, de maneira lúcida e consciente, mas sim mediante opressão, interna, externa ou divina (Souza, 2006). Desse modo, podemos dizer que a situação de heteronomia é sempre alienação política de uma parte da população, de maneira consentida ou por meios coercitivos.

É nesse sentido que se entende o quanto é revoltante para os representantes da sociedade civil entrevistados a sua alienação da participação política. Sim, pois participar nos marcos de uma sociedade heterônoma é, para a maioria dos cidadãos, tomar parte junto ao Estado – na maioria das vezes, em

situações abaixo do poder estatal ou, no máximo, ao lado dos integrantes do Estado (Souza, 2006).

Por estar uma parcela dos cidadãos subjugados à tutela estatal, a participação pode ser até conquistada por meio da pressão. Contudo, como não se modifica a heteronomia, ou seja, a maneira que se implementa as leis, essa participação acaba sendo uma concessão subordinada ao Estado.

A não regulamentação do IPTUPT é uma clara demonstração do poder da heteronomia na gestão da cidade, plasmando-se em colocar um instrumento como possível, mas que, sem regulamentação, não pode ser aplicado. Durante as entrevistas, nenhum dos representantes da sociedade civil conhecia o IPTUPT. Contudo, durante o decorrer da entrevista, os temas relacionados ao IPTU foram sendo esclarecidos, sendo possível lembrar de que escutaram em algum momento sobre essa potencialidade extrafiscal do imposto e que ele pode ser uma ferramenta interessante na aplicação do direito à cidade. Sobre esse tema, o interlocutor explica:

Isso é muito interessante, porque eu estava lembrando agora, que lá na SEHAB [Secretaria Municipal De Habitação], quando fomos conversar com o Secretário, ele falou sobre esse IPTU. Isso foi em 2021, e já passaram esses anos aqui. Então, é uma ideia muito importante, em que a gente pode dar função social para diversos imóveis que estão abandonados no centro de Belém. E aí seria interessante, por exemplo, transformar esses imóveis em empreendimento de interesse social, para construir moradia, para fazer moradia popular. Segundo a SEHAB, a prefeitura tinha uma lista desses imóveis que era para destinar a movimentos sociais para fazer esses empreendimentos de interesse social, que é a moradia. E aí já passou muito tempo, passou alguns anos, vai acabar esse ano agora, e a nossa luta foi sair em busca dessa lista. A gente desceu na SEHAB, a gente ocupou a SEHAB para reivindicar diversas coisas, e aí a realidade é que essa lista nunca saiu. Mas aí é uma ideia muito boa, muito importante mesmo, muito interessante, que eu acho que essa gestão, apesar das diversas falhas, acho que tinha o potencial para tornar isso realidade. E aí seria muito interessante mesmo. Acho que o povo que não tem moradia, que mora de aluguel, só ganharia muito mesmo. Seria muito importante. Na prática, não é o que acontece (ASCIV3, 2023).

O relator deixa claro os aspectos que faltam na gestão urbana para que se possa falar em autonomia: transparência e participação. Para que a participação seja efetiva, é preciso que os cidadãos tenham consciência do que estão dialogando. O ASCIV3 informa que já ouviu falar sobre o IPTUPT em reunião com agentes do governo municipal. Entretanto, ele não teve plena

consciência de que instrumento se tratava e ainda ouviu falar, do próprio agente público, que existe uma lista com órgãos que não cumprem a função social, mas que essa informação não é divulgada.

Assim, percebemos claramente em seu relato situações que evidenciam a maneira heterônoma pela qual a gestão municipal se posiciona em relação às políticas urbanísticas. O interessante é notar que toda essa estrutura heterônoma se encontra na gestão em que todos os entrevistados relacionados com a sociedade civil articulada consideram mais participativa em comparação com as outras gestões.

A influência desse poder heterônomo no planejamento urbano se manifesta não apenas nesse aspecto, mas em diversos modos na política urbanística de Belém. Como exemplo, desde 2012 setores empresariais ligados ao capital imobiliários têm usado sua influência no poder político para que vereadores modifiquem a legislação urbanística da capital paraense, com fins de retorno de investimentos econômicos (Vieira, 2021).

Como já afirmamos, o espaço urbano de Belém possui a particularidade de ser entrecortado por diversos rios, o que leva a espaços com orlas. O interesse do capital imobiliário em mudar as regras de ocupação e uso do solo urbano das áreas de orla se dá com vistas à implementação de empreendimentos comerciais, com previsão de aumento de tráfego, além de prédios de luxo, nesses espaços. Isso impactaria diretamente o valor das moradias e no custo de vida da população daquela área, causando processo de gentrificação e uma privatização cada vez maior da orla. Como teríamos essa modificação no planejamento urbano, o IPTU seria alterado e a possibilidade de aplicação do IPTUPT nessas áreas também seria diminuída.

Contudo, dessa vez houve resposta por parte da sociedade civil organizada, de outros vereadores e do Ministério Público Estadual do Pará (MPPA), que evitou essa ação antidemocrática de mudar a legislação à força. O movimento só pôde contar com esses agentes públicos porque não havia estudos técnicos e audiências públicas previstas em lei para a mudança legislativa (Vieira, 2021).

Esse movimento da sociedade civil em conjunto com órgãos do MPPA e do Poder Legislativo pode nos levar a interpretações diversas. Em uma primeira análise, é obviamente positivo pensar nesse engajamento popular e dos órgãos

públicos em favor da ordem urbanística e ambiental, o que seria um passo em direção aos pontos de autonomia que o presente trabalho defende como necessários no planejamento urbano.

Outro ponto a se pensar é que essa participação popular na política urbanística só se deu por intermédio de pressão por parte das forças opressoras da heteronomia que haviam ultrapassado os limites aceitáveis de passividade, em especial a legalidade. Isso porque, a proposta legislativa visava modificar a Lei Complementar nº 02, que trata de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, mas para essa mudança seriam necessários estudos técnicos e audiências públicas (Belém, 1999b), o que não ocorreu (MPPA, 2021). O problema da participação se dar apenas por meio de resposta à pressão é que ela será sempre, em alguns aspectos, consentida e subordinada à tutela do aparelho estatal, o que não seria suficiente para superar os níveis de pseudoparticipação.

Conforme discutido anteriormente, as definições do IPTUPT plasmadas no ordenamento jurídico da legislação municipal revelam-se inadequadas para uma implementação. Essas disposições, mais assemelhadas a *slogans* atraentes do que a ferramentas práticas, lembram as características de uma legislação-álibi, criada para acalmar descontentamentos populares sem resolver efetivamente os problemas, como aponta Neves (2011).

O foco do legislador, nesses contextos, reside principalmente em demonstrar a capacidade de resposta do Estado. A legislação emitida em reação a descontentamentos sociais pode criar uma sensação temporária de alívio na sociedade, diminuindo tensões sociais e mantendo o *status quo* político.

No contexto específico de Belém, a legislação delinea teoricamente o que se entende por função social da cidade, com uma definição abrangente que inclui habitação, patrimônio público e ambiental. Porém, em determinados aspectos, essa legislação é imprecisa, não fornecendo critérios claros para a aplicação, como é o caso do IPTUPT, conforme seu artigo 150 (Belém, 2008a).

É essencial adotar precauções para evitar injustiças na busca por justiça social. Isso implica na criação de diretrizes claras para coibir a especulação imobiliária, definindo valores e condições que caracterizem a ociosidade e a subutilização de imóveis. Além disso, é importante reconhecer que a não

ocupação total de um terreno não implica necessariamente em desacordo com a função social da propriedade.

A legislação de Belém carece de aplicabilidade direta, apresentando definições amplas e vagas, sem a precisão necessária para uma norma jurídica efetiva no combate às desigualdades urbanas. As disposições legais sobre sustentabilidade, gestão democrática e participação são deixadas a critério de normas mais específicas, sujeitas a múltiplas interpretações.

A análise evidencia a importância da participação pública para alcançar autonomia e avançar no desenvolvimento socioespacial, superando a heteronomia nas administrações municipais. Uma abordagem mais inclusiva e informada na aplicação do IPTUPT, envolvendo a sociedade civil de forma mais ampla (através de notificações formais, editais e publicidade na mídia e redes sociais), é um caminho para se chegar à formação de consensos baseados em argumentos sólidos e alinhados aos princípios de autonomia do desenvolvimento sócio-espacial.

A eficácia dessa participação, superando a pseudoparticipação, é fundamental. Esse círculo virtuoso de engajamento deve ser encorajado, contribuindo significativamente para a configuração do espaço urbano.

Conforme se apresentou em todo o trabalho, dada as possibilidades fiscais e extrafiscais do imposto, isso é muito pouco perto da capacidade que o IPTU tem. Ademais, da maneira como são tratadas na legislação e dentro das possibilidades visíveis em um horizonte próximo, ou seja, no interior de um campo de propostas legislativas que tramitam na CMB, essas questões não trabalham com elementos centrais, como o uso adequado do solo e o direito à cidade, que podem, verdadeiramente, ter mais efeitos positivos do que simples propostas de isenções pontuais.

Consoante o exposto no capítulo 2, no atual sistema tributário adotado pelo pacto federativo, o IPTU é um imposto direto e, do ponto de vista meramente fiscal, não possui tanta envergadura arrecadatória quanto os impostos indiretos. Além disso, caso se implemente o IPTUPT, ele poderia afetar interesses heterônomos do capital imobiliário, dada a sua capacidade regulatória. Em virtude disso, é perceptível que não existe interesse do legislativo belenense em regulamentar o IPTUPT.

Assim, o que temos, na verdade, seja no mundo do direito posto, seja em relação à *de lege ferenda*<sup>64</sup>, em sua grande maioria, são políticas tributárias que visam meramente à exclusão do pagamento do tributo, seja em relação a isenções devido a danos materiais causados pela força da natureza ou em relação a isenções do IPTU Verde, que, como foi provado acima, tem se mostrado completamente ineficazes.

Ainda que sejam interessantes e auxiliem pontualmente alguns contribuintes, se levarmos em consideração a sistemática tributária como um todo, elas não têm potencial para modificar injustiças fiscais, tampouco o de contribuir de maneira eficiente com o planejamento urbano municipal, sob o ponto de vista do desenvolvimento sócio-espacial, e apoiar a diminuição da heteronomia vigente na gestão e no planejamento urbano de Belém.

Todavia, existe ao menos a promessa de perspectiva de implementação do IPTUPT ainda na presente gestão. Isso porque, conforme informação do APE4, está em fase de estudos a implementação do IPTUPT em Belém. Isso é demonstrado aqui:

E o que eu posso te dizer é que eu acabei de receber a coisa de um mês ou dois atrás, essa missão, pelo Centro de Estudos Jurídicos. O atual procurador-geral do município quer propor, juntamente com a SEFIN, a apresentação para o atual prefeito do projeto que regulamenta o IPTU progressivo em Belém. E coincidentemente, você está me perguntando isso, a coisa de dois ou três meses, nós recebemos essa missão. E isso só não está em andamento no momento porque nós temos outras missões na frente, mas ela está no nosso visual (APE4, 2024).

Não obtivemos mais detalhes acerca da proposta de criação do IPTUPT ou sobre como estão os estudos sobre o tema. Mas, reconhece-se enquanto primordial para o controle e para o planejamento urbano de Belém a regulamentação do IPTUPT.

#### **4.4 Percepções sobre o IPTU de Belém**

---

<sup>64</sup>A expressão latina “*de lege ferenda*” é utilizada para se referir a propostas de alteração ou criação de leis que ainda não foram efetivamente implementadas. Ou seja, é aplicável para leis que ainda estão no processo legislativo, sem efetividade alguma.

Um dos objetivos da presente tese é o de analisar a interação entre o poder público e a sociedade civil no que diz respeito à política tributária, especialmente em relação ao poder municipal de Belém e ao IPTU. Partimos da hipótese de que existe uma relação heterônoma nas relações de poder da realidade empírica selecionada; conceito esse que expressa o contrário do de autonomia e consubstancia um entendimento favorável às situações de paternalismo e tutela estatal da sociedade. Sobre o tema, Souza (2006) assim reflete:

A autonomia é o contrário do paternalismo, da tutela. A metáfora da família é, nesse ponto inicial, útil, pois que o povo é, usualmente, comparado ou tomado implicitamente como comparável a crianças que precisam de um pai – o Estado -, sem o qual causariam, necessariamente, mal umas às outras. O leviatã hobessiano nos arrosta com uma justificativa menos simpática, mas que se perde em romantismo ganha-se em crua franqueza liberticida: em vez de extrair prazer da companhia um dos outros, os indivíduos sentiriam um enorme desprazer se não existisse “um poder capaz de manter todos em respeito”. Diante disso, indaga-se: seria a tutela estatal uma necessidade, ainda que enquanto um mal necessário? E, de resto, e acima de tudo: não teriam, os cidadãos comuns, o direito de errar em liberdade? Eis uma questão crucial, de natureza ética e político-filosófica (Souza, 2006, p. 69).

Discordamos desses entendimentos e, conforme lições de Souza (2006), entendemos que a sociedade não prescinde da tutela estatal para a sua gestão, que pode ser feita de maneira autônoma. Isso se trata de um determinismo conveniente que veda aos cidadãos comuns o direito de escolha e, sobretudo, o direito de errar com liberdade. Até porque, diversos são os exemplos de decisões politicamente equivocadas adotadas por instituições heterônomas.

Para uma visão autonomista, a lei, que não se restringe à formalmente posta pelo direito, deve ser livremente debatida e acordada por aqueles que deverão ser regidos por ela, e não simplesmente imposta por um poder acima de todos, uma situação claramente heterônoma. Habermas (2016) tem interessante teoria de como se poderia chegar a uma decisão mais democrática por parte da sociedade, o que é um pensamento coerente com o projeto de autonomia, de Castoriadis (1982).

No caso de Belém, tivemos diversas gestões que podem ser consideradas mais ou menos participativas, especialmente em relação à política orçamentária, com governos que discutiam propostas de forma mais direta com a população e

outros que não tiveram o mesmo perfil democrático. Desse modo, em tópico anterior e de forma mais ampla, já se discutiu e avaliou a forma como a política fiscal se apresentava no âmbito de diversos governos, isto é, fechada e pouco participativa.

Neste subcapítulo, por sua vez, trataremos das percepções que diversos setores da sociedade civil têm acerca do IPTU e de onde se verificam distorções ou pontos que poderiam ser melhorados. Para tanto, foram entrevistados setores do mercado, da sociedade civil organizada e do corpo burocrático municipal, de modo a verificarmos algumas percepções acerca do IPTU.

Em relação ao entendimento dos agentes municipais ligados à tributação, temos alguns posicionamentos interessantes. Conforme o APE1, o IPTU seria o imposto mais relevante se se levar em consideração não apenas os aspectos arrecadatários, mas sim a sua abrangência. Em sua aceção:

[...] sob o ponto de vista do potencial arrecadatário, o mais importante é o ISS, que é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, que se chama ISSQN. Em termos de potencial arrecadatário, ele é o mais importante, porque tem maior retorno. Mas eu considero o mais importante o IPTU em termos de abrangência, porque ele atinge a cidade inteira. É o imposto que incide sobre todos os imóveis do município de Belém, resguardadas as isenções, imunidades, porque a gente tem um cadastro que a gente considera todos os imóveis, mas nem todos são tributados. Mas o IPTU atinge a cidade inteira, todos os imóveis do município. Não é que ele atinja todos os imóveis, mas ele se refere a todos os imóveis urbanos, sendo que estão localizados na área urbana do município de Belém, mas tem imóveis que são protegidos por alguns benefícios, ou por imunidade, ou por isenção. Então, ele é o imposto predial e territorial urbano, mas ele é relacionado a toda a área urbana do município, mas ele só atinge os imóveis que são tributados, tributáveis (APE1, 2022).

No que diz respeito ao APE2, sua fala foi no sentido de ressaltar que o imposto mais relevante, em aspectos arrecadatários, é o ISS. Um dos motivos para tanto, em seu entendimento, é o alto índice de inadimplência do IPTU.

[...] o ISS é o que tem, historicamente, o maior peso na receita tributária. Por quê? Rapaz, eu acho que... Como eu poderia responder isso? Eu não vou responder com certeza, mas, provavelmente, esse é um dado que você pode conseguir, em especial o índice de inadimplência do IPTU. Talvez isto pese no resultado final da receita do IPTU, fazendo com que a receita do ISS se torne mais importante (APE2, 2022).

Esse interlocutor ainda ressalta que a arrecadação com um todo é um problema para o município, não sendo, assim, um problema pontual, dada a sua repetição em todas as gestões que ele tem trabalhado, independente do chefe do executivo municipal. Em suas palavras:

[...] a receita do município é pequena para a dimensão das necessidades do município. Entendeste? Ela poderia ser maior? Claro que poderia. Ela poderia ser maior se a administração pública e a administração tributária, o gestor da administração tributária, entendessem de modo diferente a importância do órgão da administração tributária e dos servidores da administração tributária. Eles entendem que o servidor da administração tributária, os auditores, os equipamentos, aquilo tudo é despesa, eles não olham como investimento. Se eles vissem que cada computador novo comprado, cada software novo comprado, cada remuneração paga religiosamente, cada gratificação paga, concedida, fosse garantido, qualificação para os servidores, com certeza, meu amigo, novos concursos públicos, porque, olha, só para te dar uma ideia, o concurso, o cargo que eu ocupava, o último concurso dele foi em 1998, ou seja, 23 anos atrás não tem concurso. Então, é um absurdo, sabe, cara? É um absurdo. Eles olham, os gestores todos, todos, sem exceção, todos os prefeitos, todos os secretários que passaram pela SEFIN, no meu tempo lá, eles viam o desembolso para o órgão da administração tributária como despesa e não como investimento. Então, se nós tivéssemos uma perspectiva diferente, alguém, seja um prefeito, seja um secretário, que pensasse diferente, pensasse que o desembolso não é despesa e sim investimento, nós teríamos novos concursos, nós teríamos softwares potentes, máquinas, servidores potentes, teríamos uma estrutura de trabalho confortável, qualificação para os servidores, uma boa remuneração, entendeu? E aí eu te asseguro que a receita seria bem maior, mas, infelizmente, não é assim (APE2, 2022).

Ou seja, um ponto que, para o APE2, influência de maneira assente é o tratamento dado pelo prefeito aos servidores responsáveis pela tributação. A falta de estrutura e sucateamento desse setor teria muita influência no resultado geral da arrecadação.

Ao tratar do tema, o APE3 enfatizou a importância do IPTU no seu aspecto extrafiscal, voltado à questão da conservação ambiental. Ele diz que o IPTU pode contribuir para melhorar a qualidade de vida de Belém:

Sim, certamente. Eu acho que todos os tributos, inclusive taxas hoje, eles têm um caráter extrafiscal e o IPTU é um deles. Inclusive pela reforma agora tributária, a emenda 135, já em vigor desde dia 21, todo tributo e o IPTU cada vez mais, ele ganha um caráter inclusive de um viés ambiental e Belém, como uma cidade da Amazônia, ela necessita sim de utilização de institutos tributários com esse viés, fora da fiscalidade (APE3, 2024).

O APE4 foi o que apresentou maiores possibilidades e entendimento de como o IPTU poderia contribuir para a qualidade de vida de Belém, adentrando principalmente nas possibilidades fiscais e extrafiscais do imposto:

Bom, o IPTU certamente é um dos tributos que mais pode ser utilizado para contribuir na melhoria da qualidade de vida do cidadão. Primeiro porque juridicamente falando ele tem natureza real. E por ele ter natureza real ele não é identificado com o cidadão, mas é identificado com aquilo que o cidadão produz em termos de patrimônio. Então o cidadão trabalha, conquista um patrimônio, um imóvel. Esse imóvel lhe pertence, mas ele também tem uma função social. E por ter uma função social, a tributação que recai sobre ele pode certamente ser objeto de política tributária que pode gerar naquele contribuinte e em todos os outros uma sensação de pertencimento à cidade. Porque ele sabe que ele está pagando aquele tributo e aquele tributo é revertido para algum bem público, para algum serviço público. Ele também pode, eventualmente, se nós estivermos pensando sobre o viés da tributação extrafiscal, do caráter extrafiscal da tributação, ele também pode ter direito a isenções. Essas isenções, sobre o ponto de vista ambiental, por exemplo, IPTU Verde, pode ser algo muito interessante. Especialmente no momento em que nós vivemos essa crise climática. Nós vemos os quintais da cidade, por exemplo, sendo impermeabilizados a rodo indiscriminadamente. Nós vemos a nossa cobertura vegetal diminuindo a olhos vistos. A cidade cada vez menos verde e nós vemos as inundações, por outro lado, aumentando ano após ano. Não apenas porque o volume de chuva está crescendo, mas porque a área de solo impermeabilizado está aumentando. Então, se nós conseguirmos criar no contribuinte, incentivar a ele condutas que possam servir para que ele, através de uma diminuição na sua carga de IPTU, digamos, na sua carga tributária do IPTU, que ele possa ampliar a área de solo nu, de terra nua nos seus quintais, no seu quintal, que incentive a captação de águas de chuva, que incentive a construção de pavimentos permeáveis. Se nós conseguirmos incentivar isso através da extrafiscalidade do IPTU, nós podemos certamente melhorar a qualidade de vida não só desse cidadão, como também da coletividade (APE4, 2024).

Ou seja, percebemos por parte desse último entrevistado que o IPTU é um imposto com muitas possibilidades fiscais e extrafiscais. Mas esse entendimento já era esperado, até certo ponto, pelos agentes do poder público, dado que eles trabalham diretamente com o imposto.

Quando partimos para a sociedade civil, o conhecimento sobre o imposto é bem diversificado, a depender de com quem se está falando. Buscando informações sobre como os agentes do setor privado que trabalham com o setor de habitação, construção civil e tributação, as respostas variam um pouco.

O AP1 entende que o IPTU é um imposto que possui grandes possibilidades do ponto de vista fiscal, especialmente por conta do fenômeno da verticalização que se encontra presente na cidade em diversos bairros. Para ele:

[...] em termos fiscais, é, eu entendo que o imposto, ele é, efetivamente, é um imposto relevante para o nosso município, certo? Por quê? Porque Belém está sofrendo um *boom* imobiliário, Belém está passando por um processo de verticalização significativa, certo? E Belém tem um problema crônico na sua base imobiliária, é, obviamente, o crescimento da cidade não cresceu com aquele compromisso com o aspecto jurídico da propriedade imobiliária, é, hoje, é, você percebe que os imóveis, eles têm um perfil muito diferente do que era há 10, 15, 30, 40 anos atrás. Então, acho que isso deve ser realizado (AP1, 2024).

Sobre o conhecimento acerca do IPTU, o AP3, indicado como representante por sindicato patronal de habitação, apresentou uma visão mais básica sobre o conhecimento sobre o imposto:

O IPTU de Belém, como de qualquer outro estado, município, é um imposto importante, porque a prefeitura sobrevive na arrecadação para fazer a concretização do imóvel urbano. Então, isso é muito importante para o município, é que o proprietário do imóvel ou o locador, porque a obrigatoriedade é, segundo a lei, é do proprietário do imóvel, mas se houver um acordo entre as partes, pode ser através do locatário. Pagar em dias para que o município possa desenvolver o seu trabalho em favor da cidade (AP3, 2024).

O AP4, representante indicado por sindicato de trabalhadores da construção civil, expõe o seu conhecimento sobre o IPTU da seguinte maneira:

Então, sobre a situação do IPTU, né? Que sabemos da situação dos encargos, tributo, que os trabalhadores deveriam pagar. Muitos, acho que hoje, uma boa parcela de Belém, como Belém é maior parte de Belém, é uma área mais de ocupação, na realidade, vai ficando, de imigrante, e não tem, muitos não pagam mesmo o IPTU, né? Até pela situação da infraestrutura que os governos não investem também. Então, o pessoal já que não está investindo, que não estão levando também a sério, acho que não tem uma fiscalização, assim como também não tem um retorno sobre a infraestrutura, né? Que deveria ter para a sociedade. Hoje, a gente vê, não pode estar dando uma chuva, que é um caos na sociedade, tudo está indo para o fundo, e acha que é uma situação natural, porque é uma situação da natureza. E a gente sabe que não é isso. Na realidade, ela não se transforma assim, e sim pela situação das gestões dos governos que por aí estão, que já passaram e que estão hoje na atual (AP4, 2024).

Em sua fala, o agente entrevistado nota a importância do IPTU de Belém para financiar obras públicas e combater enchentes, dando especial atenção à questão das ocupações espontâneas de diversos bairros, o que leva muitos imóveis que não são cadastrados a não pagarem o imposto.

É interessante a visão do AP2, que atua junto a órgão de julgamento de recursos fiscais e atua investindo no mercado imobiliário, sobre o IPTU:

O IPTU é o imposto mais conhecido de todos. Mais do que o IPVA, mais do que o imposto de renda, porque ele é o condomínio da sociedade. Então, você sente que está pagando por algo. Apesar do IPTU não ser como uma taxa, no sentido de você ter algo em troca quando você paga, mas é o que a população quer. Quando a população paga o IPTU, ela tem o mesmo sentimento de quando paga o condomínio. Ela quer que tenha um porteiro, ela quer que o corredor esteja limpo do prédio. Então, o IPTU te torna cidadão. Você paga e tem assim. Então, no momento em que você, se metade da população de Belém é isenta, está se perdendo o característico de que o IPTU não é só para arrecadar. Às vezes, você pagar, sei lá, R\$10, não paga nem o boleto. Só que ele te dá a sensação de cidadania. E também de controle, porque o governo só controla o que é pago. Então, eu diria que pensar em isenção não pode ser só no sentido financeiro. Também tem que pensar na cidadania. Quem pode contribuir pouco, contribua pouco, mas não que não contribua nada. Então, eu diria que isso é a função mais importante do IPTU.

O AP2 entende que o IPTU seria uma espécie de taxa condominial, por meio do qual o cidadão, ao pagá-la, se sentiria como parte desse enorme condomínio que é a cidade de Belém. Com isso, ele se sentiria empoderado a cobrar com mais veemência pela atuação do poder municipal, mesmo que pague um valor irrisório. Esse entendimento se coaduna com a visão de que o IPTU deve ser o mais universal possível, ainda que não exista nenhuma obrigação jurídica de asfaltamento de determinada rua apenas porque se pagou o imposto.

Perguntando aos representantes da sociedade civil organizada, as respostas variam bastante. O ASCIV1 é enfático ao dizer que se sente desinformado sobre a questão do IPTU. Sobre os seus conhecimentos, ele diz que:

Eu não sei. Não sei nada. Eu gostaria de saber. Eu quero saber. Eu também não fui atrás para saber o valor, porque não adianta eu saber um valor e não ter essas outras coisas. Sem ter uma noção, “esqueja” de pegar um valor solto na minha cabeça. Então, eu não sei. Eu acho que ninguém sabe, quase. Se não sabem, onde é que é pago? Quantas pessoas pagam? E se não sabe também se existe uma legislação que obrigue a aplicação do IPTU para tal objeto? Existe isso ou não? Alguém já te disse que existe isso? Então, não adianta (ASCIV1, 2023).

Contudo, em relação ao cálculo do imposto, ele conseguiu informar algum conhecimento sobre como se dá.

Sei isso aí é fácil isso aí é calculado em função da área construída e eu não sei se também é em função do terreno da área do terreno, mas da área construída tem certeza que é em função da área. A qualidade da posição também sim então eu tenho ideia mais ou menos do que que é porque que eu pago assim porque a minha casa não é de luxo, mas está localizada e tem muitos metros quadrados construídos (ASCIV1, 2023)

O ASCIV2 informou que: “te confesso que eu nem sei como está a minha situação, lá perante a SEFIN. Nunca mais eu fui lá, preciso até ir ver” (ASCIV2, 2023), demonstrando que também não tem conhecimentos sobre o IPTU além de que se trata de um imposto e se relaciona com o seu imóvel. Em relação a como se chega ao valor devido, ele informou desconhecer como se chega ao valor, mas sabe que no carnê do IPTU não consta apenas o imposto, mas outras taxas que vêm no mesmo documento: “Não, não. Eu sei que tem umas taxas que são cobradas, como inclusive taxa de limpeza pública. Agora, o objeto dele, o porquê, o motivo, a maneira como é que é feito o cálculo, eu não sei, não” (ASCIV2, 2023).

Do mesmo modo, o ASCIV3, que representa movimento social relacionado à moradia, informou ter pouco conhecimento sobre o IPTU de Belém e sobre como se chega ao *quantum* devido.

Eu não sei muita coisa sobre o IPTU, né? De Belém, assim. Eu não consigo responder essa pergunta, assim. Na verdade, respondendo assim, de forma honesta, né? Eu não sei muita coisa sobre. Até porque eu acho que o nosso movimento, como são movimentos trabalhadores que não têm moradia, né? Tipo, a gente lida mais com essa questão do aluguel, né? (ASCIV3, 2023).

Conforme o ASCIV4, a noção que ele tem sobre o IPTU é a de que:

Em termos amplos é que eu sei que é um dos impostos que nós pagamos para ter acesso a recursos de infraestrutura mínima da cidade. Como eu te falei, eu acho que o IPTU que nós pagamos é um absurdo em Belém do Pará. Eu, por exemplo, nesse local que eu moro, ano passado, o IPTU estava um absurdo. Eu moro em um apartamento de 80 metros quadrados, eu paguei um IPTU anual de 2.500 reais, e nós entramos lá com uma ação, inclusive, junto a SEFIN, para conseguimos reduzir esse IPTU. Então, o IPTU se paga justamente, é um dos impostos para nós termos direitos, alguns direitos que nós deveríamos ter na cidade com esse imposto, e infelizmente nós não temos na cidade de Belém, e nós não entendemos por que esse valor também, eu acho que é um valor absurdo em Belém, o valor do IPTU. Isso eu comparo até também com Curitiba, que eu sei mais ou menos

os valores, eu falo quase o dobro do que se paga aqui em Curitiba, e você vê as duas realidades completamente diferentes, como é que se utiliza esse recurso. Então, o que eu sei, eu acho que deveria ter uma forma de debater com a população, de se ter relatórios, esclarecendo onde é utilizado esse recurso. Não sei se em algum município se faz dessa forma, mas em Belém, como nós temos essa gravidade, essa falta de infraestrutura, mesmo a gente pagando um IPTU absurdo, e Mosqueiro também, tem casa lá dos meus pais, porque Mosqueiro é Belém também, e é um IPTU também bastante alto, e que você também vê as condições em que está a vila de Mosqueiro. Então, eu creio que o que eu sei, o que eu entendo da questão do IPTU é mais ou menos isso (ASCIV4, 2024).

É perceptível certa desconfiança acerca do valor pago a título de IPTU em Belém por parte de alguns agentes da sociedade civil organizada e também por parte de agentes do mercado. Uma percepção interessante dada pelo ASCIV4 é a de que o IPTU seria um imposto que se paga para ter acesso aos serviços públicos, o que se assemelha ao entendimento do AP2, de uma “taxa condominial”. Ao ser arguido se entende a maneira pela qual o cálculo do IPTU é realizado, o ASCIV4 afirmou que “não, não entendo. Isso é uma coisa que eu gostaria de saber” (ASCIV4, 2024).

O ASCIV5 tratou do tema de maneira ampla, dando destaque à desatualização do valor venal, que considera um ponto relevante, o que pode revelar distorções na cobrança. Para ele:

O IPTU de Belém me parece estar com o valor venal desatualizado. Ele parece, dado a especulação imobiliária e movimento de urbanização na cidade, ter valores de cobrança abaixo do que deveriam ser. Ao mesmo tempo, boa parte da população de Belém, que vai viver em áreas consideradas valorizadas, mas não necessariamente urbanizadas adequadamente, não sei se fazem o pagamento do IPTU, até se teriam condições de manter o pagamento do IPTU se o valor fosse atualizado adequadamente (ASCIV5, 2024).

Em relação ao conhecimento sobre o cálculo do IPTU, tem uma ideia de como é feito, mas não conhece os pormenores. Disse: “Não, eu sei que é uma porcentagem em cima do valor do imóvel, mas eu não sei o valor dessa porcentagem” (ASCIV5, 2024).

No que diz respeito às possibilidades extrafiscais do IPTU que constam, de algum modo, na legislação municipal, notadamente o IPTUPT, IPTU Verde e algumas isenções esparsas, podemos verificar a percepção dos agentes privados. No campo mais ligado ao mercado, o AP1 informou conhecer o IPTUPT e o IPTU Verde. Além disso, explicou que, em seu ponto de vista, as

possibilidades extrafiscais do IPTU seriam bastante limitadas. Ele ainda lembra das isenções para imóveis tombados, como se segue:

Em termos extrafiscais, sinceramente, acho pouco expressiva a utilização do IPTU como uma ferramenta extrafiscal. Obviamente, a nossa Constituição prevê a tributação da propriedade imobiliária com algum aspecto extrafiscal, principalmente com a intenção de combater aquela propriedade improdutiva, certo? Mas acredito que isso possa estar muito mais relacionado a imóveis rurais e tudo mais. Em termos fiscais, embora eu não negue a possibilidade de o IPTU ser utilizado com efeitos extrafiscais, nós temos alguns exemplos na nossa própria legislação como, salvo engano, isenção para imóveis tombados, certo? Nós temos isenção para imóveis, salvo engano, de pessoas que recebem algum benefício do governo. Não sei se aqui ou em Ananindeua tem isenção para isso, que é, do meu ponto de vista, a utilização extrafiscal do IPTU. E aí, poderia ser utilizado? Poderia. Mas eu não consigo identificar muito o perfil desse imposto em específico como uma ferramenta de extrafiscalidade. Certo. Tem uma última pergunta que eu não sei se fiz, né? (AP1, 2023).

O AP2 apresentou algum conhecimento sobre o tema, mas desconhece aplicabilidade do IPTUPT em Belém ou em qualquer outro lugar. Ele frisa que esse tipo de situação é mais comum no caso do ITR, que possui uma legislação diferente, já que se trata de um imposto para a propriedade rural.

Sobre o IPTU progressivo, eu acredito que ele é uma sanção de um ato ilícito. Porque, o que seria o ato ilícito? Você dá uma função social para a propriedade. Então, eu entendo que o IPTU, que ele é progressivo, ele é uma sanção que é permitida constitucionalmente, logo ele não perde o artigo do IPTU. Mas, em como sanção, eu não lembro de ele ter sido praticado em nenhum lugar. No ITR, ele é bastante praticado, porque o ITR ele varia de 0 a 20%. Então, o que acontece? Muitas vezes o Estado, na verdade a Prefeitura que informa a União, eu coloco o Estado no sentido de nação, detecta que há um mau uso da função social da propriedade. E, por conseguinte, se eleva a tributação punido. Ou seja, fazendo auto de infração e colocando, olha, a sua alíquota não tinha que ser de 1%, tinha que ser de 20%, 15%. É diferente do IPTU. Como a progressividade é pequena, prevista, acho que é de 1 a 8, e também ela nunca é exercida na prática, eu não vejo que efetivamente ela tenha alterado algo (AP2, 2024).

O entrevistado também falou do IPTU Verde, contudo, em poucas palavras, enfatizando o seguinte:

Quanto ao IPTU verde, eu acredito que é uma boa iniciativa, mas eu não vejo que se está se fazendo a conta no bolso de se isso vale a pena ou não. Eu acredito que a ideia é boa, mas com essa parca margem de alíquota, não vai se fazer muita coisa (AP2, 2024).

Além disso, o AP2 opinou sobre o IPTU e a sua influência no mercado imobiliário, revelando, em seu entendimento, que a influência do referido imposto é muito baixa no setor empresarial e irrelevante quando se trata de pessoas físicas, tal como pode ser visto abaixo:

Então, a minha resposta é não, em parte, porque o seguinte: diretamente não, porque quando a pessoa pensa no valor do imóvel, ela não está pensando no valor do imóvel mesmo, agora, começa a colocar no custo dela, o quanto é que aquele IPTU vai ser relevante, ainda assim, mesmo o IPTU mais alto de Belém, que é o IPTU 2% ele ainda não afeta diretamente uma decisão empresarial, o que ela pode afetar é na compra do imóvel que está devendo o IPTU, por exemplo, quando você quer regularizar o imóvel, você precisa estar com o IPTU em dia, então, o cartório não libera o ITBI. Então, quando a dívida é muito alta, aí é claro que isso vai afetar, mas vai afetar mais por causa do fator que onera a compra, e não de que continuamente o IPTU vai encarecer a vida ou a empresa. Então, eu acho que para a pessoa jurídica, afeta muito e para a pessoa física eu vejo que não afeta (AP2, 2024).

Sobre a influência das isenções, ele entende que as taxas poderiam ter mais influência que o IPTU. O imposto em questão teria alguma influência em espaços em que haja tombamento de imóveis, como no bairro da Cidade Velha, mas, ainda assim, vê uma relevância tão grande, como pode ser confirmado em seguida:

Acho que aqui mais as taxas, elas influenciam com imóveis antigos, elas, quando você tem isenção, quando a pessoa conserva, então, isso afeta, sim. Tem tanto caso de pessoas que como dizem, “deixam de quebrar, cair”, para poder não ter mais imóvel antigo e poder aproveitar também, existe, mas ela é um incentivo sim para a conservação do imóvel, por exemplo, para ele continuar com os valores de IPTU mais baixos. Agora, eu acho que esse uso do IPTU não influencia tanto quanto a punição quando você desconfigura um imóvel, por exemplo. Aí, como a punição é muito alta, isso influencia na conservação do imóvel. No mercado como um todo, eu diria que a alíquota ela influencia 0,3%, 0,5%, 0,7%, 0,8%, 1%, às vezes até um pouco mais. Isso é um custo muito diluído durante o ano. Só para dar um exemplo, se você colocar o dinheiro na poupança, ele vai render 6% ao ano. Então, 1% que seja, não é um valor que consiga se influenciar tanto numa decisão de compra e venda do imóvel intermediário. Não tem essa relevância (AP2, 2024).

O interlocutor em destaque continuou a explicação sobre o seu entendimento acerca da situação de desconfiguração do imóvel, ponderando que:

Por exemplo, um imóvel que ele fica numa zona histórica. Então, esse imóvel ele tem janelas específicas, ele tem uma arquitetura própria que poderia desconfigurar até a região se ela for modificada. Então, o que o governo consegue fazer para incentivar é desonerar o IPTU. Ou seja, diminuir o valor do IPTU conforme o estado de conservação. Agora, isso é muito pouco. Por exemplo, um imóvel que seja 10 mil reais de IPTU ele consegue baixar para 4 mil, para 3 mil. Mas a custa de um imóvel desse de 10 mil, cujo IPTU é 10 mil, como vocês estão falando aqui de imóvel de mais de um milhão, ele é muito mais caro do que esse valor. Então, isso é quase um troco. Quase um “tapinha nas costas”. Não chega a ser o diferencial. Ninguém fala assim: “eu vou conservar o imóvel para que o meu IPTU seja mais baixo”. Pelo contrário. A pessoa muitas vezes nem gostaria de conservar. Porque a conservação é muito cara. Então, não acho que isso configura ou desconfigura. Como eu falei, acho que a punição é maior do que o incentivo (AP2, 2024).

Ao ser indagado, o AP3 entende que o IPTU no aspecto extrafiscal pode influenciar, de algum modo, o planejamento urbano, tal como expresso na transcrição seguinte:

Olha, influenciar influencia, porque se a prefeitura recebe o IPTU, ela vai ter dinheiro para aplicar nas necessidades da cidade. Então isso aí é muito avaliado, entendeu? É a aplicação. O importante é aplicar. Se aplicar, vai bem. Agora, né? (AP3, 2024)

Especificamente no setor da habitação, o agente ora citado entende que o valor do IPTU de Belém acaba implicando como um fator decisivo na hora de alugar um imóvel. Em seus termos:

Não, não implica porque geralmente ele sabe quando ele pede o valor do aluguel, ele já sabe se o inquilino vai pagar o IPTU ou não. E o próprio inquilino já está aqui, por exemplo, no nosso estado e em todo o Brasil já está acostumado a isso, é negociar. Aluguel é dois mil e duzentos. Não, fica dois mil e cem, cem já englobando para os dois duzentos, IPTU. Sempre tem negociação. Depende da necessidade de cada cidadão que pede o imóvel (AP3, 2024).

Quando questionado sobre sua posição em relação ao IPTU Verde e ao IPTUPT, o AP3 disse desconhecer o primeiro e que o IPTUPT depende do valor venal para ter influência no setor imobiliário: “Não, isso aí eu ainda não ouvi falar. IPTU Verde eu ainda não ouvi falar. Isso é novidade” (AP3, 2024). No tocante ao IPTUPT, ele respondeu o seguinte: “Olha, dependendo do valor venal que a prefeitura aplicar ao imóvel, né? Aí influencia. Se ele conservar um valor realmente regular do que vale aquela propriedade, aí não vai alterar em nada” (AP3, 2024). Percebe-se, assim, um tratamento do tema da progressividade

fiscal, e não do instrumento denominado IPTUPT, e, ao ser estimulado a falar mais sobre o assunto, não expressou conhecimentos sobre o tema.

Já o AP4 demonstrou o que pensa sobre o impacto do IPTU no setor da construção civil e no planejamento urbano, comentando isto:

Bom, o impacto, para mim, eu acho que ela só deixa um impacto praticamente financeiro. Porque eu digo que ela só é um impacto financeiro. Porque ela não muda, até agora, não tem nenhuma sinalização de mudar a situação do desenvolvimento da infraestrutura na situação do saneamento como todo o tempo da cidade. Porque isso a gente não se vê só nas áreas periféricas, como chama o pessoal, onde está o pessoal hoje mais de baixa renda. Mas a gente se vê no grande centro da cidade e ela está assim. Inclusive, isso a gente tem conhecimento, já denunciemos, tem vários prédios sendo construídos hoje aqui em Belém e a rede de esgoto é jogada direto, ela não tem mais... é diretamente na rede de esgoto que joga ainda nos canais, que nem a parte dali da Doca. Ela não tem mais nem fossa, não tem nada, ela desce direto e joga nos canais. E eu não vejo ninguém tomando providência sobre isso (AP4, 2024).

A percepção do impacto do IPTU no setor da construção civil foi outro ponto comentado com o interlocutor, que alega o fato de o imposto afetar o setor em questão, conforme pode ser confirmado abaixo:

Bom, eu acho que ela afeta porque, assim, acaba afetando, porque é um dos setores, principalmente se nós pegarmos o setor da construção civil, assim como os setores de desempregados que estão aí de baixa renda, que é uma boa parcela da sociedade, ele acaba não sendo também um imposto tão barato e depois as implicações que traz dentro da legalidade das leis. Mas eu acho que ele seria mais uma situação de forma que deveria ser tratada educativa dentro da sociedade e que isso não é. Ela vem com uma situação de cobrança, não com uma situação educativa mesmo para a classe. Mas, para isso, também eu vejo que o povo fica muito carente dessas sinalizações do desenvolvimento do que deveria ser. Porque, se a gente vê, hoje a cidade toda está assim. É um caos na pele e tudo isso (AP4, 2024).

Não obstante, também expôs a posição contrária a muitas das isenções, dado que entende que o imposto deve ser mais universalizado, conquanto tenha a contrapartida por parte da prefeitura, dito do seu modo, como pode ser constatado em seguida:

Eu acho que a população teria que pagar. Eu sou de acordo que a gente deveria pagar. Agora, de contrapartida, a gente tem que ter o retorno. É que acaba isso aí, ele não estimulando as pessoas a meterem. Por que pagar? Porque, no momento que você paga o IPTU e você tem retorno disso, que é investimento, ele acaba valorizando o imóvel. Quando as pessoas não se sentem amparadas por esse lado,

não tem motivo para pagar. Pelo contrário, ela tem revolta da situação IPTU (AP4, 2024).

O entendimento de como o IPTU pode auxiliar na cidade, no planejamento urbano e os seus aspectos extrafiscais também foram observados junto aos representantes da sociedade civil organizada. O ASCIV1 entende que o IPTU pode contribuir, mas depende muito do gestor, aduzindo o seguinte:

Acho que isso aí vai depender muito do governo, entendeu? Ele poderá ou não ajudar. Isso aí depende muito do programa de governo, do plano plurianual, do IPA do governo. Mas não é só o IPTU, tem muitos outros impostos. Claro que dentro desse... A pergunta mais ampla seria se os impostos ajudam a melhorar a cidade. Depende do gestor e da competência do gestor (ASCIV1, 2023).

Informou, ademais, não conhecer o IPTU ou o IPTU Verde ou mesmo situações que poderiam levar a isenção. No entanto, alegou conhecer que existem zonas diferenciadas na cobrança do IPTU, conforme se segue:

Não, eu não sei eu sei que existe zonas na cidade com diferentes objetivos daquelas as zonas que que normalmente são feridas também pela indústria de condições eu não sou especialista. Não tem muita paciência para isso não (ASCIV1, 2023).

O ASCIV2 foi direto e disse que não entende como o IPTU poderia contribuir para políticas públicas, principalmente porque considera que muitos trabalhadores não têm residência. Além disso, admitiu não conhecer os tipos diferenciados de IPTU, de caráter extrafiscal:

Eu acho que quando a gente pensa hoje, assim, quem de fato constrói, paga, tipo, tanto os impostos quanto essa questão do IPTU, né? A gente vê que é a minoria, assim, que tem... A minoria dos trabalhadores que possui residência, né? E aí eu, na verdade, não sei como responder. Na verdade, é essa (ASCIV2, 2023).

De outro modo, o ASCIV3 entende que o IPTU pode contribuir para políticas públicas com o fortalecimento do orçamento público, que deveria ser feito de maneira participativa, como se segue:

Olha, a atual gestão tem a questão da participação popular na decisão da aplicabilidade desse orçamento. Eu acho que é uma proposta lógica. É discutir com a própria população onde aplicar os recursos

dos impostos, de acordo com a demanda daquela determinada população (ASCIV3, 2023).

Em sua fala, o agente ainda explicitou desconhecer os tipos “especiais” de IPTU, de caráter extrafiscal. Essa posição, sobre o fortalecimento do orçamento e participação, é compartilhada pelo ASCIV4, que ainda expressa a sua indignação quanto ao que entende como falta de publicidade sobre a arrecadação e aplicação dos valores do IPTU, como pode ser confirmado a seguir:

Eu acho que poderia ser feito, assim como existe essa ideia do planejamento participativo, seria interessante discutir com a sociedade claramente a forma como o IPTU pode ser utilizado, que é uma ação que eu não vejo, não sei se existe em outras prefeituras. A gente não tem, a população não tem claro de que forma esse recurso desse imposto está sendo utilizado na sociedade. De alguma forma isso teria que ser publicizado ou em alguma audiência, ou em algum seminário do IPTU, da prefeitura. Eu acho que falta maior poder de comunicação da gestão municipal com os moradores em relação a vários itens, e esse é um dos itens (ASCIV4, 2024).

Além do mais, o entrevistado em comento também informou não conhecer as formas predominantemente extrafiscais presentes na legislação municipal.

Finalmente, o ASCIV5 tratou sobre a questão de como o IPTU poderia contribuir para uma cidade mais justa, especialmente no que se refere à prestação de contas, um dos aspectos da transparência. Para ele:

A ideia do IPTU é que ele contribua para os movimentos de urbanização da cidade, de manutenção da infraestrutura urbana. Ao mesmo tempo, daquela ideia de cumprimento de função social que está previsto na Constituição Federal. A grande questão é que eu não vejo uma prestação de contas referentes à arrecadação, ao déficit, ou aplicação do dinheiro do IPTU. Isso faz com que a gente não consiga vislumbrar na prática de que forma esse valor tem sido utilizado, se não tem sido utilizado para outros fins, como, por exemplo, pagamento de folha de pagamento, que a gente sabe que é uma porcentagem alta referente aos valores arrecadados em geral pelo município de Belém. Por conta disso, eu acredito que muitas pessoas não compreendam por que a gente paga esse imposto e nem que tipo de benefícios a gente pode ter por conta desse pagamento. Mais ou menos o que acontece com o IPVA. A gente paga o IPVA, mas a gente não vê onde é que está sendo aplicado. Eu conversei com algumas pessoas ano passado, e muitas se sentem injustiçadas em pagar o IPTU. Acham que o pagamento do IPTU é mais uma forma do “Estado roubar”, do “Estado tirar algo que pertence a elas”. E acho que também tem muito uma questão de não haver uma educação tributária disponível. Você gasta uma fortuna em publicidade do que a prefeitura está fazendo, mas não diz, olha, isso aqui está sendo feito com dinheiro arrecadado

do IPTU, do período tal. A gente só sabe que a gente tem que pagar e é isso. Se não pagar, vai ser executado (ASCIV5, 2024).

Ao ser perguntado sobre o IPTUPT, o interlocutor responde o seguinte:

Eu só lembro agora do IPTU progressivo a tempo, porque também é um instrumento do Estado da cidade, mas o diretor de Belém, na verdade, ele reproduz todos os instrumentos previstos no estatuto da cidade. Mas ele não reproduz a forma de execução e de regulamentação específica de muitos desses instrumentos, como, por exemplo, as outorgas [onerosas ao direito de construir]. E o IPTU progressivo no tempo é uma forma de estágio da desapropriação sanção, que a gente chama. Então, se a pessoa não cumpre função social da propriedade, ela é notificada pela prefeitura de Belém, que deveria ter o controle das propriedades que não estão cumprindo a sua função social e, a partir daí, se aumenta uma porcentagem, não me lembro agora se são 5%, se 10% ao ano, ou após 5 anos, se não tiver sido feita qualquer tipo de destinação daquele bem, a prefeitura pode desapropriar aquele bem e reverter aquele bem, eventualmente, seja para o patrimônio público, enquanto um bem dominal, ou até mesmo leiloar aquele bem para o domínio privado (ASCIV5, 2024).

Por fim, disse que conhece o IPTU Verde, mas não sabia que existia regulamentação em Belém, conforme suas palavras: “eu já ouvi falar do IPTU Verde, eu ainda não tinha ouvido falar de IPTU Verde em Belém, não sei nem se a gente tem uma regulamentação” (ASCIV5, 2024).

Outro ponto questionado diz respeito à percepção quanto à possibilidade de distorções na cobrança de IPTU em Belém. Ou seja, quis-se saber se existe um sentimento por parte dos cidadãos ligado a cobranças indevidas do imposto, a depender do bairro da cidade. Com isso, algumas respostas foram coletadas.

O AP1 entende que essas distorções podem existir, sendo por ele classificadas como um aspecto da injustiça fiscal. Em sua compreensão, o fator principal se relaciona com a desatualização do cadastro fiscal, reconhecendo que mantê-lo atualizado requer muito trabalho, conforme se percebe em seu relato:

Vou dar um exemplo. O imóvel dos meus avós é aquele imóvel que, além da casa, tinha um grande quintal. Aqueles terrenos gigantes que, às vezes, o quarteirão todo era, no máximo, dois imóveis contíguos, um de costa para o outro, certo? E aí, o que acontece? Muitas casas foram construídas nesse espaço. E, obviamente, muitas dessas casas foram construídas sem o devido registro imobiliário. Sem aquele compromisso de ir na prefeitura fazer o cadastro do imóvel. Obviamente, isso, é, ocasionou uma defasagem da base de imóveis que a prefeitura mantém. Se eu engano, há um ano e meio, dois anos, eu não recordo precisamente, a prefeitura até desenvolveu um esforço

de tentar atualizar essa base de dados. Só que me parece que a, o trabalho é tão grande, e me parece que a logística e a tecnologia da prefeitura precisam chegar a um patamar um pouco mais aprofundado, um pouco mais apurado, que ficou prejudicado, talvez, aquilo de benéfico que esse trabalho poderia trazer. Não é justo, em termos tributários, você ter contribuintes que apresentam a mesma situação jurídica, sendo um tributado e outro não. Isso é um problema de igualdade tributária, que deve ser combatido. Então, me parece que o nosso IPTU aqui, ele tem esses problemas que são históricos, não é um problema de legislação, mas é um problema de instrumentalização dele. Acredito que a prefeitura deveria investir mais em tecnologia para conseguir mapear e individualizar esses imóveis, para poder conseguir tributar eles de maneira juridicamente válida (AP1, 2023).

Ao seu modo, o AP2 entende que existem distorções no IPTU de Belém, principalmente em espaços que foram afetados por períodos de alta imobiliária e em zonas que estão desvalorizadas, como pode ser averiguado:

Sim. Possível. Vários imóveis novos no bairro do Marco, por exemplo, eles foram lançados na época da alta imobiliária. Então, um imóvel, por exemplo, no valor de 300 mil reais, vai pagar 3 mil de IPTU, contando aqui 1% no valor comercial. Mas esse imóvel hoje não consegue ser vendido nem a 200 mil. Então, é claro que a gente está pagando muito mais IPTU do que deveria, já que o imóvel não vale mais tanto. Essa é uma distorção real. Quanto a alguns imóveis de regiões antigas, como o comércio, esses imóveis também não valem mais tanto. Porque, veja: o valor do imóvel não tem a ver só com a política pública. Ele tem a ver com ter uma escola perto, com o bairro ser valorizado, com ter um shopping, em ter uma empresa de segurança. Então, o que representa a capacidade contributiva? O IPTU não é uma taxa, ele é um imposto. Então, ele não foca no que o Estado tem que te dar em troca, ele foca na tua riqueza. E o IPTU de regiões como, por exemplo, o comércio, eles são muito mais altos do que deveriam, já que ali é uma zona que está cada vez mais desvalorizada. Então, não reflete a capacidade contributiva de ninguém, independente de, sim, o Estado o asfaltar, ter esgoto, ter eliminação pública, ter segurança algumas vezes (AP2, 2024).

O AP3 e o AP4 entendem de forma contrária, que os bairros pagam IPTU conforme a sua centralidade ou se é periférico. Para o AP3 (2024), essa questão “depende muito do valor venal que a prefeitura aplica na cobrança do imposto. Em um bairro os imóveis são mais valorizados, outros são menos valorizados. Então isso aí é parte deles valorizar para poder cobrar o IPTU”.

No mesmo sentido, tem-se o relato do AP4: “Eu acho que os bairros periféricos, com certeza, uma cobrança deve ser menor, até pela própria valorização do imóvel, do desenvolvimento que tem dos bairros” (AP4, 2024).

O ASCIV1 falou que pagava um determinado valor do IPTU pelas condições do seu imóvel, mas acredita que ocorre desatualização de áreas construídas, o que poderia levar a distorções. Em suas palavras:

Eu não tenho uma clareza. Eu pago de IPTU da minha casa, que tem, sei lá, uns 180 metros construídos, ou mais até, talvez, 250, em um terreno de 498 metros quadrados. E acho que pago uns R\$ 1.300 por ano, acho que foi isso. A qualidade e a posição também afetam. Então eu tenho ideia mais ou menos do que que é porque que eu pago assim porque a minha casa não é de luxo, mas também localizada tem muitos metros quadrados construídos. a prefeitura precisa atualizar a área construída. Eu me lembro que, no segundo mandato do Edmilson, ele fez isso através de imagens, e aí mandou pessoas visitar, entendeu? Sabia disso? No segundo mandato, eu acho que ele fez isso. Tinha um nome até o mapa dele, era um... Não era, não sei se... Eu acho que era fotografia aérea até (ASCIV1, 2023).

Os Agentes da Sociedade Civil 2 e 3 não trataram do assunto e o ASCIV5 disse acreditar que ocorram distorções, pois a tabela de valores venais de Belém estaria desatualizada. Por outro lado, o ASCIV4 apresentou uma perspectiva interessante, no sentido de que existem tais distorções no valor cobrado pelo IPTU em Belém:

Pois é, tem distorção. Esse, inclusive, foi o motivo do nosso vizinho lá do prédio, ali na Generalíssimo. Nós reivindicamos mudar, porque pagávamos o valor do IPTU e comparávamos com alguns outros, no bairro de Nazaré ou Umarizal, que, digamos, são os bairros com maior infraestrutura, inclusive, de maior alta renda, e é praticamente o mesmo ou maior. Então, a gente acha que, considerando o nosso caso, existe até uma distorção, na verdade, um não equilíbrio desses valores, considerando o bairro da cidade de Belém. Eu não tenho essa visão geral, mas, considerando esse exemplo lá do meu prédio, que é no bairro da Cremação, que se pagava o IPTU, ainda vem o IPTU, para quem não entrou com recurso, com o valor do bairro do Umarizal, do bairro de Nazaré. E também a gente sabe que tem a ver com a questão do prédio, tem a ver com a questão da prefeitura, tem a ver também com a idade do prédio, mas, mesmo assim, eu acho que é abusivo (ASCIV4, 2024).

No decorrer das entrevistas, um ponto que foi destacado por alguns entrevistados é a preocupação quanto à transparência das informações constantes no IPTU, especialmente no carnê do IPTU, que é o documento por meio do qual a maioria das pessoas tem contato com o imposto imobiliário. Ao tratar dessa questão, o AP1 fala da sua percepção acerca dos conhecimentos que a grande maioria da população deveria ter para entender o que está pagando.

Além disso, eu entendo que há uma falta de transparência para o contribuinte de como é o cálculo desse imposto, certo? A gente já tem aquele “carnezinho” lá com alguns dados básicos, mas acredito que a gente já chegou num *status* em que a transparência na administração pública exige que o contribuinte tenha mais clareza naquilo que ele está pagando de imposto, certo? A fórmula de cálculo, a fórmula de notificação, isso deve ser melhorado no meu ponto de vista, falta transparência. Hoje, eu me arrisco a dizer que boa parte dos contribuintes do IPTU em Belém pagam porque estão no carnê para pagar aquele valor, mas não conseguem, por meio daquele documento de lançamento fiscal, que é o carnê de IPTU, identificar os dados significativos para identificar se aquele imposto está correto, se está certinho, certo? (AP1, 2023).

A percepção do AP1 é de falta de transparência, uma vez que a maioria dos contribuintes não sabe exatamente o que está pagando. Isso acaba se confirmando com o relato dos entrevistados representantes da sociedade civil. De todos os entrevistados, nenhum teve segurança para dizer que entendia o que estava pagando. Apenas dois, os ASCIV1 e o ASCIV5, informaram conhecer superficialmente alguns dos pontos de cobrança do IPTU.

O AP2 aduziu, inclusive, que o carnê do IPTU poderia ser mais didático e explicativo, em seu entendimento, dando informações relevantes e prestações de contas da administração municipal. Nesses termos, sua ideia de transparência era a de que:

[...] uma das coisas que a gente pode fazer é colocar no carnê do IPTU o que a Prefeitura fez. Porque, veja, volto a dizer, apesar do IPTU não ter uma contrapartida direta, as pessoas pagam porque elas querem ver algo em troca. Então, é preciso propaganda, de fato, pública, para saber o que aquele dia está sendo feito. E também, eu não sei como se faria isso sem ser um constrangimento legal, mas divulgar onde é que não está sendo pago o IPTU. Porque ter o imóvel se presume que você tem a capacidade de contribuir com a sociedade por ter aquele imóvel. Então, isso é importante também, é você divulgar o que não está pagando. Agora, unicamente forçar pagar, ela é só uma parte da moeda. Tem que ser mostrado com clareza, não só com imagem, não só com uma foto, o que está sendo feito com dinheiro (AP2, 2024).

Já o AP3 não aprofundou sua reflexão quanto à questão da transparência, entendendo que a fiscalização se trata de uma função dos próprios órgãos do poder público.

Olha, eu não tenho nada contra, porque eles têm que prestar conta com o Tribunal de Contas dos Municípios, né? E ali vai demonstrar a transparência. Se houve aplicabilidade ou se não houve. Olha, é difícil

a gente responder isso aí, porque nem eu, nem você, nem ninguém pode afirmar. A gente espera que haja transparência, né? Pelo menos quando se paga o imposto é esperando que haja transparência na sua aplicabilidade (AP3, 2024).

O AP4, por sua vez, considera que a transparência poderia ser melhor no que se refere à política tributária, e explica:

Eu acho que ela deveria ter uma amplitude melhor, mais da transparência de todos os aspectos. Porque já que é um dinheiro que estão fazendo uma gestão dos gastos públicos, que é do encargo da sociedade, ele deveria ter uma transparência bem mais clara onde está sendo aplicado. E isso a gente acaba não se vendo. Ela acaba ficando uma coisa mais camuflada. Pouca gente, às vezes, vê que eles divulgam alguma coisa pelas redes sociais, mas muita gente não acompanha e acaba deixando para lá, e nem liga praticamente para isso, que é um direito da sociedade saber e poder cobrar aquilo que é seu de direito (AP4, 2024).

Em relação à sociedade civil, o ponto da transparência pode ser considerado uma questão sensível para alguns. O ASCIV1 é categoricamente crítico ao que ele considera como falta de transparência pública. Seu entendimento coaduna com o do AP2, acerca da necessidade de expor quem paga IPTU e quem não paga.

Então, acho que ele (o prefeito) deveria expor as contas da prefeitura, que “a nossa receita é essa”, essa e essa”; “a nossa despesa é essa”; “nós temos uma população em que x pessoas pagam IPTU”. Os periféricos praticamente não pagam e os super ricos também não pagam. Sabe que os super ricos não pagam IPTU, né? Eles moram em cobertura e ficam enrolando, não pagam. Então, eu acho que como um prefeito eleito para mudar as coisas e apoiado pela esquerda, ele deveria ter mais transparência. E eu chego à conclusão de que não existe transparência, não existe transparência, porque existe muito má aplicação de recursos, inclusive coisas que poderiam liberar a corrupção. Eu não quero dizer porque eu não sei, mas eu acho que sim. Então eu acho uma coisa horrível (ASCIV1).

A ideia de exposição acerca de adimplentes e inadimplentes do imposto foi apresentada em mais de um momento. Contudo, é necessário cautela ao tratar do assunto, pois a questão tributária possui contornos legais que devem ser seguidos, que são considerados princípios de direitos fundamentais. Por isso, pensar como fazer isso sem violar o sigilo fiscal seria um desafio.

Os ASCIV2 e ASCIV3, quando trataram da limpidez das contas públicas, lembraram da existência do Portal da Transparência, mas questionaram a

cultura do próprio cidadão de buscar e confrontar tais informações. Nesse sentido, o ASCIV2 aduz:

Olha, tem aí os portais da transparência, né? Mas quem tem acesso, né? Cadê a cultura do munícipe em acessar essas informações? Tá, é transparente, mas ninguém tem acesso, ninguém tem interesse de realmente... Essa é a minha visão, né? Eu não vejo essa... Esse incentivo por parte do poder público em tornar o contribuinte conhecedor para onde está indo aos seus tributos, né? Eu não vejo essa cultura de incentivo (ASCIV2, 2023).

No mesmo sentido, quando questionado sobre a existência de transparência fiscal, o ASCIV3 responde o seguinte:

Olha, eu acho que não, né? Apesar de que a gente tem um Portal da Transparência da prefeitura, né? Que é para prestar conta. Assim, prestação de contas com a sociedade. Acho que dá uma falsa ideia, sabe? De que a prefeitura, ela tá, tipo, se colocando à disposição da sociedade, né? Tipo, se você quer ver mais sobre como que a gente está tratando esses assuntos, como o próprio IPTU, né? Você pode encontrar nesse lugar, por exemplo. Eu sei que tem esse Portal da Transparência, né? Que é possível encontrar. Mas eu ainda acho, assim, que é muito vulnerável, sabe? Porque a maioria do povo, né? Não tem tanto, digamos assim, acesso a esse tipo de conhecimento, né? De saber que existe um portal da transparência para se procurar, para se pesquisar sobre como que está organizada essa questão das contas da cidade. E aí eu acho que acaba que, como o nosso povo não vai atrás para saber como que se organiza isso. Acaba que esquece, sabe? E aí, talvez, assim, deve ter, tipo, diversas falhas, sabe? Nessas contas. E a gente não sabe, né? (ASCIV3, 2023).

A posição do ASCIV4 sobre a clareza da arrecadação e aplicação do IPTU é mais enfática no sentido de que não existe. Em suas palavras: “não acredito. Não é transparente e não é utilizado nas melhorias urbanas, porque a gente não vê efetivamente nem essa transparência, nem de fato obras que revelem essas melhorias” (ASCIV4, 2024).

A questão da transparência pública e da aplicabilidade do IPTU é interpretada da mesma forma pelo ASCIV5, como podemos observar:

Não. Não acredito, porque nós não temos uma prestação de contas clara, todo ano o prefeito manda as contas dele para a Câmara Municipal, faz aquele jogo político, os vereadores aprovam, mas quem é da população que vai abrir o Diário da União para ler balancete municipal? Eu acho que o dever de informação do Estado e o direito de participação da sociedade, ela tem que ser traduzida para aquilo que as pessoas que compõem aquela comunidade conseguem compreender. Se a sua comunicação é uma comunicação incompreensível, é uma comunicação que não alcança as pessoas que

estão contribuindo para aquele resultado, ela não existe. Não é que ela seja ineficaz, ela é inexistente. Então, eu acredito sim que o IPTU pode contribuir para a melhoria urbana, de infraestrutura urbana, destinação de resíduos sólidos, obras, redução da impermeabilização do solo, novas tecnologias que a gente pode trazer referente a intervenções no urbano, redução da possibilidade de gentrificação, de especulação imobiliária, não que eu acho que isso seja do interesse da gestão municipal. Mas, como eu disse, não há prestação de contas. Eu não sei quanto foi arrecadado de IPTU ano passado, eu não sei qual foi o índice de pessoas que não pagaram, de valores não arrecadados por inadimplência. Eu não sei, naquele “saldão” que eles fazem no fim do ano, que eles abatem, um monte de juros e multa. Quantas pessoas procuraram SEFIN? Até porque o atendimento a SEFIN é terrível! Eu não sei quanto foi, e nada disso, e eu me considero uma cidadã com informação um pouquinho acima da média, não só por conta de formação e atuação acadêmica e profissional, mas porque eu me interesso pela cidade. E as pessoas que estão aí pegando três horas de ônibus ida e volta para trabalhar, e estão ganhando menos de um salário mínimo, estão aí em segurança alimentar, morando em área alagada. Quem é dessas pessoas que vai pegar? A maioria da população vai pegar o Diário Oficial para ler prestação de contas municipal (ASCIV5, 2024).

Esse ponto levantado pelos entrevistados é muito relevante. O incentivo e a educação para as questões cívicas – dessas, a educação fiscal é um dos pontos chave – são elementos fundamentais para se compreender a gestão da coisa pública em uma visão autonomista de sociedade. De maneira transversal, é possível interpretar, pela posição dos AP1, AP2, AP3 e todos os agentes da sociedade civil, que todos corroboram com a análise já feita acerca da política fiscal municipal, que, aplicando-se a tabela proposta por Souza (2011), estaria no campo da não participação – mais precisamente no segundo degrau da escala, o da manipulação.

O ASCIV5 trouxe um ponto que é fundamental na prestação de contas. Se a comunicação é incompreensível, não podemos falar em comunicação deficiente. De fato, temos uma comunicação inexistente para a maioria da população. Isso vai ao encontro das dificuldades que tivemos no decorrer da pesquisa em localizar dados fiscais do município que, de acordo com o APE2 (2022), é de árduo trabalho até mesmo para os funcionários da SEFIN.

O presente tópico não faz uma análise do tema. Todavia, é evidente que, em nível de percepção, quase todos os representantes do mercado e da sociedade civil entendem que, em relação especificamente às questões de políticas fiscais, sejam elas de cunho arrecadatório ou de aplicabilidade extrafiscal, a participação da sociedade civil foi inexistente. Nem mesmo os

agentes do Poder Executivo conseguiram verificar situação de participação popular, mesmo que tímida, em questões tributárias; situação essa que ocorreu em todos os anos em que trabalharam como servidores públicos.

Em uma tentativa de sistematização dos tópicos mais importantes sobre a percepção dos setores elencados acerca da tributação, podemos classificar os conhecimentos sobre o IPTU de acordo com o Quadro 10:

Quadro 10 – Conhecimentos acerca do IPTU

<b>IPTU</b>	<b>Cálculo</b>	<b>IPTUPT</b>	<b>IPTU Verde</b>
AP1	X	Sim	Sim
AP2	X	Sim	Sim
AP3	X	Não demonstrou	Não
AP4	X	Não	Não
ASCIV1	Parcialmente	Não	Não
ASCIV2	Não	Não	Não
ASCIV3	Não	Não	Não
ASCIV4	Não	Não	Não
ASCIV5	Parcialmente	Sim	Sim

Elaborado pelo autor, 2024.

Assim, é possível perceber que, em relação aos conhecimentos sobre o IPTU, e no que toca aos membros da sociedade civil organizada, nenhum dos entrevistados se sentiu seguro para informar se conhece o cálculo do IPTU. De todos, somente dois afirmaram conhecer apenas parcialmente: o ASCIV1 e o ASCIV5.

Quanto ao questionamento sobre o IPTUPT, fez-se de forma ampla, tentando saber o quanto os agentes do mercado e da sociedade civil organizada conhecem sobre o assunto. Os agentes do mercado 1 e 2 informaram estar cientes sobre o tema. O AP3, por sua vez, apresentou conhecimentos sobre a progressividade fiscal, sem, contudo, demonstrar entendimento sobre a progressividade extrafiscal. Já o AP4 disse não conhecer o tema. No que se refere ao IPTU Verde, no campo do mercado, apenas os AP1 e AP2 disseram conhecer a temática.

No que concerne à sociedade civil, apenas o ASCIV5 informou ter conhecimentos sobre o IPTUPT e sobre o IPTU Verde. Os demais disseram não conhecer os instrumentos.

Outra sistematização que se procurou fazer (Quadro 11) foi em relação às opiniões e percepções dos entrevistados sobre o IPTU: se ele possui influência nos mercados da habitação, construção civil e imobiliário; se acreditam que existam distorções no IPTU nos diversos bairros da cidade; e se acreditam que a prefeitura é transparente em relação aos gastos. Tentou-se buscar diferenças relacionadas à transparência nas diversas gestões, mas não tivemos diferenças significativas nas respostas quando perguntado se a demonstração das contas públicas era mais clara em prefeituras de partidos diferentes.

Quadro 11 – Opiniões sobre o IPTU

<b>IPTU</b>	<b>Influencia no mercado?</b>	<b>Influencia no planejamento urbano?</b>	<b>Ocorrem distorções?</b>	<b>Temos transparência?</b>
AP1	Não	Sim	Sim	Não
AP2	Não	Não respondeu	Sim	Não
AP3	Não	Sim	Não	X
AP4	Sim	Sim	Não	Parcialmente
ASCIV1	X	Sim	Sim	Não
ASCIV2	X	Não respondeu	X	Parcialmente
ASCIV3	X	Não respondeu	X	Parcialmente
ASCIV4	X	Sim	Sim	Não
ASCIV5	X	Sim	Sim	Não

Elaborado pelo autor, 2024

Esclarece-se, contudo, que não se perguntou aos agentes do mercado o entendimento deles sobre o cálculo, por presumir que os que atuam diretamente no setor teriam conhecimentos. Além disso, também não se questionou aos interlocutores do grupo sociedade civil organizada se o IPTU influencia nos mercados imobiliário, de habitação e de construção civil, por entender que não é uma questão que poderia ser respondida de maneira precisa por quem não atua diretamente em algum desses setores.

Então, verificamos que apenas o AP4 entendeu que o IPTU de fato influencia no mercado, no caso, em relação ao setor da construção civil. Os

demais agentes informaram que entendem que ele não influencia significativamente no mercado como um todo.

Sobre a influência do imposto no planejamento urbano, com exceção do AP2, do ASCIV2 e do ASCIV3, que não responderam, todos acreditam que ele pode influenciar no planejamento urbano. De maneira um pouco diferente, o AP1 disse que a influência seria mais pelos aspectos fiscais, que acabariam tendo reflexos extrafiscais.

Em relação à percepção da ocorrência de distorções, no campo do mercado, os AP1 e AP2 entendem que, sim, existem distorções no valor do imposto calculado pelo poder municipal. Por outro lado, os AP3 e AP4 compreendem que essa situação não ocorre em Belém. No campo da sociedade civil organizada, os ASCIV2 e ASCIV3 não responderam. Os demais foram unânimes em entender que, sim, ocorrem distorções no mercado.

Por fim, no que diz respeito à transparência, o AP3 não respondeu se entende que há ou não, pois, para ele, isso seria questão de fiscalização do Tribunal de Contas dos municípios. Os AP1 e AP2 compreendem que não temos de fato transparência nas contas públicas. Além disso, ao afirmar que temos transparência, o AP4 sugere que ela pode ser melhorada.

No estrato da sociedade civil organizada, os ASCIV2 e ASCIV3 responderam que existe o Portal da Transparência, mas ambos não souberam dizer o quanto esse instrumento, de fato, seria transparente. Os demais foram unânimes em dizer que não temos transparência. Nesse particular, merece destaque a fala do ASCIV5, que disse que a informação pode ser dada, mas como não é posta de maneira que a população possa consultar, não teríamos, verdadeiramente, essa informação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa interdisciplinar é, particularmente, um meio interessante para revelar aspectos que, de uma maneira mais disciplinar, não seríamos capazes de acessar. Dessa maneira, o presente trabalho tratou, em especial, de aspectos da política tributária e seus reflexos no planejamento urbano na cidade de Belém, importante metrópole que se situa na Amazônia brasileira.

Fosse uma pesquisa meramente centrada nos seus aspectos jurídicos, ou nos aspectos espaciais, as conclusões encontradas certamente seriam outras. Nesse contexto, foi possível averiguar aspectos das políticas públicas que se localizam não somente no campo jurídico-normativo ou fático-empírico, mas, sim, nas interseções presentes entre essas visões. Ou seja, questionamos aspectos que seriam entendidos como um dado monolítico para uma tese jurídica, especialmente em relação aos que se relacionam à transparência do município de Belém para questões fiscais.

Sob o fundamento investigativo da teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial (Souza, 2006), tentamos localizar subsídios para a aplicação de instrumentos tributários no planejamento urbano capazes de aplicar uma melhoria na qualidade de vida da população e na justiça social. É interessante tomar nota que o ideário da justiça fiscal é um aspecto que merece destaque no tratamento das políticas públicas que se relacionam com impostos. Assim, a pesquisa centrou-se no município de Belém, com a aplicabilidade do IPTU na cidade de Belém.

Desse modo, existem fundamentos suficientes na CRFB (Brasil, 1988) para concluirmos que um dos objetivos do constituinte foi viabilizar políticas públicas fiscais capazes de trabalhar coerentemente com a concepção de justiça fiscal, mormente para que se possa alcançar objetivos sociais caros à ordem constituinte.

Não é mera curiosidade perceber que, em sua redação, a Carta Magna utilizou expressamente o termo “justiça social” em seu art. 170 (Brasil, 1988), quando abordou os aspectos da ordem econômica e financeira do Estado, bem como tratou da expressão “qualidade de vida” para tratar da política ambiental e do dever do Poder Público de viabilizá-la mediante o art. 225 (Brasil, 1988).

Portanto, ainda que o mais relevante seja o conteúdo das categorias, reputamos como apropriada a escolha de palavras ao se referir ao tema. Em todo caso, entendemos ser possível argumentar que, ao tratar dos dois termos, o constituinte não estava a falar diretamente da política fiscal, orçamentária ou urbanística, o que poderia significar que a presente pesquisa tratou dos referidos preceitos de maneira a desconsiderar a posição topográfica dos termos ao serem apresentados na CRFB. Contudo, não entendemos desse modo.

O STF, órgão com expressa delegação para interpretação da Norma Constitucional, na ADI 3.685-8 Distrito Federal (Brasil, 2006), citou, expressamente, que “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços” (Grau, 2007, p. 166), ao passo que a hermenêutica constitucional deve ser feita considerando o sistema jurídico como um todo. Isso impõe ao intérprete que, ao abordar os liames constitucionais, não se pode tratar uma norma e aliená-la do restante do sistema proposto pela própria Constituição.

Conforme Grau (2007, p. 166), “um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado algum”. Sob tais preceitos, a aplicação e a interpretação de conceitos e princípios jurídicos não podem se desvincular da integralidade da CRFB, tampouco esquecerem-se das diversas normas que moldam o sistema jurídico-tributário tal qual ele se encontra.

Em arremate, ainda que não trate nos mesmos termos, o significado do capítulo da política urbana da CRFB não poderia ser outro que não os relacionados à justiça social e à melhoria da qualidade de vida, na medida em que a norma aborda, especificamente em seu art. 182, o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1998). Isso deixa, além de qualquer dúvida, a ideia de o desenvolvimento sócio-espacial ser, plenamente, coerente com os preceitos positivados na Constituição.

Ao tratar dos conceitos básicos que poderiam ser capazes de nos conduzir à justiça fiscal sob uma teoria autonomista, constatamos ser imperativo desses fins a adoção de uma democracia radical. Mesmo que não existam caminhos certos e determinados para se alcançar melhoria na qualidade de vida e na justiça social, a legitimação da população e do próprio poder público passa

por sua abertura à participação da maneira mais ampla possível, sob pena de não termos uma verdadeira autonomia nos âmbitos individual e coletivo.

Portanto, um princípio básico para que se chegue aos objetivos – lembremos que, ainda que o intento da obra é não ser positivista, tais fins constam na Carta Constituinte de maneira direta e indireta – não é outro que não seja o fortalecimento das instituições capazes de salvaguardar a democracia, principalmente com o aumento de poder de participação **efetiva** dos cidadãos e de mecanismos de controle e fiscalização das políticas fiscais e orçamentárias das diversas esferas estatais.

Os mecanismos para se chegar à justiça fiscal são fartos na legislação e na doutrina jurídica, inclusive com muitos trabalhos acadêmicos sobre os mais diversos temas. Especificamente falando das possibilidades urbanísticas, os municípios brasileiros dispõem de diversos instrumentos disponibilizados na própria CRFB, no CTN e no art. 4º do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Essas ferramentas são, potencialmente, capazes de contribuir com as municipalidades na árdua e relevante tarefa de promover o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras – e esperamos que, desse desenvolvimento, ecloda o embrião não de um simples e limitado “desenvolvimento sustentável”, mas, sim, de um verdadeiro desenvolvimento sócio-espacial.

Dentre todas as possibilidades de instrumentos, a presente tese tratou da análise do IPTU e as suas possibilidades fiscais e extrafiscais, de modo que possamos chegar ao ideário da justiça fiscal sob o enfoque da teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial na realidade empírica do município de Belém.

Nossa preocupação primordial foi analisar a legislação do IPTU na realidade empírica e identificar possibilidades de implementação do imposto predial, com base, sobretudo, nos dados disponibilizados pelos portais da transparência; nas entrevistas junto a agentes do setor público, da sociedade civil e do mercado ligado à tributação; na pesquisa em documentos públicos – como legislações, decretos, jurisprudências e atos administrativos em geral –; documentos acadêmicos; e artigos jornalísticos que trabalham com a temática.

A escolha do imposto baseou-se em pesquisa que tem demonstrado robusta contribuição do imposto imobiliário em diversos países. Verificamos que a sua subutilização é danosa e contribui para a existência de graves distorções no ordenamento urbano e territorial, o que se verifica na prática em Belém. Trata-

se de uma cidade que possui muitas áreas que não cumprem uma devida função social.

Mesmo assim, há a incidência mais enfática do IPTU com foco nos aspectos arrecadatórios – e, ainda assim, não é o imposto que possui a maior relevância na arrecadação, perdendo para o ISS –, até em suas facetas mais voltadas à extrafiscalidade. Prova disso é a não regulamentação do IPTUPT, ainda que ele esteja previsto no PD (Belém, 2008a), e a existência do IPTU Verde, o qual não possui aplicação prática significativa em função de seus critérios muito restritivos. Um elemento que pode explicar essa baixa incidência dos aspectos extrafiscais do imposto é a heteronomia da sociedade paraense, que ainda possui uma influência muito grande do capital imobiliário e a baixa participação popular de maneira efetiva, ou seja, com possibilidade de decidir de maneira consciente e com poder de deliberação os principais aspectos do planejamento urbano.

Em relação aos aspectos da política tributária, não foram encontrados nenhum documento ou entrevistado que tenha dito que houve participação popular de qualquer âmbito na elaboração das políticas tributárias de Belém. Mesmo perguntando-se a agentes do poder executivo que estiveram em diversas gestões na administração tributária ou na cobrança da execução fiscal, nenhum soube informar algum momento de participação popular em qualquer política fiscal. O que se teve foi a informação da existência do IPTUPT em audiências públicas, conforme revelado pelo ASCIV3 (2023). Mas, de acordo com ele, não se explicou para os participantes nem se falou de efetivar o imposto, o que deixou a informação vaga para os que participavam da audiência. O APE4 (2024) informou que implementação do IPTUPT está prevista pela atual gestão, mas não tivemos acesso aos trâmites desses documentos legislativos, uma vez que essa iniciativa ainda está na fase de estudos.

Não seria estranho, contudo, se se questionasse o grau da informação, tendo em vista a dificuldade verificada pela sociedade civil e por alguns dos próprios agentes públicos em utilizar-se dos dados disponíveis no Portal da Transparência, conforme nos revelou o APE2. Também, corrobora com essa sensação de falta informação as dificuldades encontradas na pesquisa para obtenção de dados que são organizados sem explicação no Portal da Transparência (Belém, 2023a), bem como a percepção de agentes do mercado

e da sociedade civil organizada de que não temos transparência na política tributária de Belém, em especial no que se refere ao IPTU.

Obviamente, a pesquisa possui limites, entretanto, pelo relato dos entrevistados – que, reconhece-se, não foi muito elevado, mas mais por dificuldade de acesso a representantes do mercado e do Poder Executivo municipal –, seja do poder público, do mercado ou da sociedade civil (e também por não ter sido encontrado nenhum documento, trabalho acadêmico ou matéria jornalística que afirme ter havido participação popular na política tributária), não podemos classificá-la como mais alta que o nível da *informação*, ou seja, o terceiro degrau da escala adotada, ainda no nível da não participação. O presente trabalho não aprofundou aspectos da política orçamentária, sobre a qual não tiraremos conclusões científicas.

Desse modo, a construção da referida tese foi feita com base em questões que capitanearam o desenvolvimento do trabalho e foram respondidas no decorrer de sua elaboração; questões que, agora, serão explicitadas a partir do arcabouço já exposto.

No que concerne aos fatores que favorecem e/ou dificultam a **efetividade** do IPTU em Belém, alguns pontos merecem destaque. Primeiro, é preciso diferenciar eficiência, eficácia e efetividade, termos frequentemente usados no contexto de gestão e administração. Quando tratamos de eficiência, referimo-nos à maneira como os recursos são utilizados para alcançar um objetivo. Nesse sentido, um processo é considerado eficiente quando ele consegue maximizar a produção ou os resultados com o mínimo de recursos possível, como tempo, dinheiro e mão de obra.

Em outras palavras, eficiência é fazer as coisas de maneira correta, economizando recursos, ao passo que eficácia diz respeito à capacidade de atingir os objetivos ou metas definidas, independentemente dos recursos utilizados para isso. Uma ação é eficaz se alcança o que se propõe a fazer. Portanto, eficácia é fazer as coisas certas, focando no alcance dos resultados, mesmo que para isso sejam necessários mais recursos.

Por fim, temos a efetividade, que seria uma combinação dos elementos da eficiência e da eficácia, na medida em que os objetivos são alcançados e há um impacto duradouro desses resultados. A efetividade, portanto, não se preocupa apenas em alcançar metas (como a eficácia) ou em usar recursos da

melhor forma possível (como a eficiência), mas sim em como esses resultados afetam positivamente e de maneira sustentável o contexto ou o sistema como um todo.

Para a análise, a eficiência do IPTU se referiria mais fortemente à sua arrecadação; sua eficácia se relaciona ao conjunto da arrecadação com regulação; e a efetividade seria o seu impacto geral. No que se refere à arrecadação, primeiramente, o IPTU é um imposto que ainda tem muito espaço para crescimento nos ambientes urbanos do Brasil, e sobremaneira no caso de Belém. Confirmou-se que aqui há uma valorização excessiva em relação a imposto indireto (o ISS, que é municipal) que possui menor potencial de aplicação de justiça fiscal, uma vez que detém a característica da regressividade que se relaciona, de algum modo, à baixa capacidade regulatória do imposto (eficácia).

Então, se estamos verificando a efetividade do IPTU, nós nos centraremos em avaliar o impacto em longo prazo do IPTU sobre o desenvolvimento urbano, a equidade social e a sustentabilidade. Isso inclui observar se o IPTU contribui para a melhoria da infraestrutura urbana, a redução das desigualdades e o estímulo ao desenvolvimento sustentável. Ou seja, a efetividade do IPTU está ligada ao seu impacto global e duradouro na cidade, incluindo a melhoria da qualidade de vida dos residentes e a promoção do desenvolvimento sócio-espacial.

Sobre essa questão, o IPTU é um imposto que possui imensa capacidade para atender a objetivos caros à sociedade e que poderia revelar grande relevância em Belém. Demonstrou-se, do ponto de vista teórico, que o fortalecimento desse instrumento tributário pode ter efeitos benéficos tanto no quesito fiscal quanto no extrafiscal. Contudo, devido à baixa incidência desse imposto na Amazônia, e especialmente em Belém, não se pôde averiguar concretamente o potencial teórico do imposto, haja vista que a sua capacidade regulatória é reduzida.

Diante dos dados sobre a arrecadação tributária, percebemos que, em Belém, o imposto imobiliário possui uma arrecadação, em regra, em constante crescimento, eventualmente com pontos de decréscimo, mas muito pequenos. As taxas percentuais variam de -1,89% (em 2021) até 66,18% (em 2018) (Belém, 2023a) quando se compara um ano com o outro, conforme a

Tabela 18 apresentada anteriormente; reflexo extraordinário esse do ano de 2018 ocorrido em razão da reforma administrativa feita na gestão de Zenaldo Coutinho (Belém, 2018). Todavia, não se verificaram percentuais de elevação significativamente maiores por mais de dois anos seguidos, mesmo com mudanças administrativas pontuais que ocorreram em gestões diferentes no período em que foram disponibilizados os dados. Isso é perceptível, pois em 2019 a elevação caiu para 24,56% e, no outro ano, reduziu ainda mais, para 5,09%, até chegar a diminuir para -1,89% em 2021 (Belém, 2023a).

Não obstante, o IPTU de Belém é ainda considerado um imposto com arrecadação significativamente inferior à média brasileira, de modo proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) do município, o que mostra que ainda há muito espaço para crescimento.

Em relação à arrecadação de verbas tributárias municipais (ou seja, a soma do arrecadado com o IPTU, ITBI e ISS, os impostos de competência municipal), a maior parte do que se recolhe é oriunda do ISS. Os valores relativos a esse imposto regressivo, em todo o período analisado, não são sempre superiores, pelo menos, ao dobro do que o arrecadado com o IPTU. Isso comprova a hipótese da clara opção do poder público municipal em escolher tributar impostos indiretos em vez daqueles com maior capacidade progressiva. Logo, essa escolha legislativa é um dos fatores que contribui, decisivamente, para o comprometimento da efetividade do IPTU no município de Belém.

Um terceiro aspecto a ser considerado na questão da arrecadação são as hipóteses de isenção do imposto. Em Belém, temos um número muito superior de isenções do imposto se comparado a outras metrópoles brasileiras. Não conseguimos acesso ao número exato de isenções, uma vez que tal informação – se é disponibilizada no Portal da Transparência – não possui acesso facilitado e não foi respondida com números concretos por agentes do Poder Executivo. De todo modo, por meio de dados secundários e entrevistas com agentes do Poder Executivo, verificou-se a existência de um número elevado de isenções, na ordem de 40% a 50% dos imóveis (Belém, 2024b). Isso é, decerto, um fator capaz de impactar significativamente na efetividade da arrecadação tributária.

Essa isenção alta não pode ser explicada apenas porque a população de Belém é mais pobre do que as demais comparadas. Isso porque, conforme pesquisa sobre as capitais mais pobres do Brasil, Fortaleza-CE ocupa o 20º

lugar, com uma renda média de R\$ 1.374, e, na 21<sup>o</sup> colocação, temos Belém, com o quantitativo de R\$ 1.337 (Neri, 2023). E, mesmo assim, a capital do Ceará possui apenas 17% de isenção. Ou seja, apenas a pobreza da população não responde satisfatoriamente a essa questão. A ela, deve-se somar os fatores administrativos, a desatualização do cadastro imobiliário, referenciado por diversos agentes do Poder Executivo como a essência da tributação, a alta incidência de leis que preveem a isenção do IPTU, somados ao grande número de residências em áreas de favela explicam mais satisfatoriamente esse elevado percentual de isenção.

Em complemento, é seguro dizer que quando um agente político dos poderes Executivo ou Legislativo consegue isenção para IPTU, um imposto real que o cidadão (supostamente) sabe pelo que está pagando – o que não tem se verificado como verdadeiro, pois nenhum dos membros da sociedade civil organizada teve segurança para dizer que conhece com certeza como o imposto é calculado –, ele o faz como um meio de angariar capital político, mesmo que a carga tributária no todo acabe se elevando, por conta de impostos indiretos, como é o caso do ISS.

A questão da formação do valor venal do imposto é basilar, pois é com base nesse valor que podemos fazer o cálculo do imposto, especialmente para se falar do cadastro imobiliário e também das hipóteses de isenção. Isso ocorre uma vez que o valor venal do imposto pode determinar se ele tem isenção ou não.

Uma particularidade que afeta essa conta é a questão dos terrenos de marinha. Belém é uma cidade que possui muitos territórios que se localizam nessa situação, existindo dúvidas quanto à aplicabilidade do imposto nessas áreas. Conforme entendimento jurisprudencial do STJ (Brasil, 2002b) e administrativo da SEFIN de Belém, é devido o IPTU por parte do enfiteuta ao fisco, pois ele tem domínio útil sobre o imóvel. Entretanto, em relação ao valor requerido pelo imposto, entende-se que a base de cálculo do IPTU corresponde a 83% do valor venal do imóvel (SPU, 2017).

Uma possibilidade para a atualização e efetividade da cobrança do IPTU é a utilização de PVG, que deve ser instituída por lei e pode manter padrões atualizados para a formação do valor venal do imóvel. Essa questão relaciona-se com o princípio da legalidade e é considerada basilar para a construção da

PVG, tanto que o STJ possui súmula que veda a atualização de valores do IPTU acima dos índices de correção, se não o fizer por meio de lei (Brasil, 1996).

O STJ também possui firme entendimento de que a publicidade do ato é fundamental para que a norma tenha efetividade jurídica, devendo seguir critérios amplos para essa transparência (Brasil, 2017). Em Belém, houve tentativa de dinamizar a atualização dos cálculos do IPTU por meio do Decreto Municipal nº 84.739, de 11 de janeiro de 2016 (Belém, 2016).

Esse ato normativo teria por finalidade atualizar aspectos do valor venal do imóvel de Belém. Contudo, o entendimento do poder judiciário estadual foi o de que haveria burla ao princípio da legalidade, melhor dizendo, seria uma afronta à norma de composição do valor venal, que deve ser por meio de lei em sentido estrito (Pará, 2021a), julgando, então, no mesmo sentido que a Corte Cidadã.

Em relação à segunda questão da pesquisa, a investigação sobre os critérios relacionados à legalidade do IPTU de Belém confirmou uma suspeita de infração a um dos critérios necessários: o fato gerador do município de Belém, em relação ao seu aspecto temporal, apresenta vício de legalidade, uma vez que ele se fundamenta em Decreto Municipal (Belém, 1999a), o que significaria afronta ao princípio constitucional da legalidade. Isso pode implicar em severas consequências jurídicas com prejuízos aos cofres públicos municipais.

Passando aos aspectos primordialmente extrafiscais, o IPTU possui previsão na legislação de Belém quanto à sua aplicação por meio de duas maneiras diversas. Não se trata de mais dois impostos além do IPTU. O que temos é um imposto único, o IPTU, que pode ser cobrado de maneira diferente a depender dos objetivos, como seria no caso dos denominados IPTU Verde e IPTUPT.

Sobre o IPTU Verde, percebemos que se trata de imposto que, na sua narrativa legal, tenta se valer intensamente da ideia de sustentabilidade, um discurso muito forte no meio político, em especial, em relação a vereadores de Belém com suas legendas ligadas a partidos políticos com tendências ideológicas mais ligadas à direita ou à centro-direita. Destaca-se que o IPTU Verde já possui lei que o regulamente no âmbito do município de Belém.

Porém, mesmo com essa força política que discussões acerca de sustentabilidade levantam, o tema ainda possui diversas propostas para

modificações e não é capaz de alcançar, de maneira efetiva, objetivos fundamentais relacionados à ideia de sustentabilidade, como capacidade regulatória, capilaridade social, moradia, trabalho, transporte saneamento ambiental e lazer.

Outro ponto que trabalha contra a efetividade desse imposto é que os seus critérios, por serem muito exigentes e excludentes, acabam por esvaziar a sua potencial aplicabilidade de forma mais ampla. Por meio de entrevista com o APE4, verificou-se que existe apenas um único pedido de isenção por meio do IPTU Verde em Belém, que foi negado administrativamente e, em seguida, judicializado pelo contribuinte, ainda sem resultado. Ou seja, ainda não temos um único imóvel em Belém que se beneficie do IPTU Verde, o que comprova a sua inefetividade.

No que toca à outra possibilidade de termos um imposto com finalidades mais voltadas à extrafiscalidade, temos o IPTUPT. Essa modalidade fiscal possui previsão em Planos Diretores de Belém (Belém, 1993, 2008a), conta com pesquisas diversas sobre as suas potencialidades, mas, mesmo assim, não passa de um discurso com força de lei.

É possível discutir-se sobre a efetividade normativa de uma previsão legal de um instrumento, que encontra base na CRFB (Brasil, 1988), no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e no Plano Diretor de Belém (Belém, 2008a), no entanto, no campo prático, não temos norma que regulamente o tema, o que torna toda a previsão legal do instrumento, até o presente ponto, em uma ineficaz possibilidade.

Outrossim, essa mera previsão legal do instrumento tornou-se um alibi para discussões políticas no âmbito da Câmara dos Vereadores de Belém, uma vez que, independentemente do espectro político-ideológico, não existem em tramitação projetos de lei para tratar sobre o tema.

O terceiro questionamento versou sobre o tratamento dado pelo poder público e a percepção da população acerca do imposto territorial urbano na realidade de Belém. O trabalho confirmou, parcialmente, a hipótese de que a Prefeitura Municipal de Belém trata de maneira pouco transparente os aspectos relevantes da tributação imobiliária. Isso se comprova por meio das entrevistas com membros do Poder Executivo, da sociedade civil organizada e com agentes do mercado.

Dessa maneira, existe uma percepção geral de que os dados são disponibilizados, mas a catalogação e a percepção de como se buscar esses dados e da importância deles são tidas como um problema. No campo da percepção, nenhum dos entrevistados da sociedade civil considerou a gestão tributária do IPTU como transparente. O máximo obtido nas respostas foi a alegação de uma gestão apenas parcialmente transparente e a mera confirmação quanto à existência do Portal da Transparência, sobre o qual os interlocutores afirmaram não saber acessar as informações disponibilizadas.

As dificuldades técnicas em buscar dados e o desconhecimento da população que não trabalha diretamente com o imposto mostraram-se muito fortes, inclusive reconhecida pelo APE2. Em relação aos aspectos publicizados de formação do valor venal dos imóveis, contrariando, moderadamente, a hipótese, temos, de fato, legislação que define critérios objetivos para o que se entenda como valor venal em PVG, tornada pública seguindo todo o processo legislativo municipal. Contudo, a hipótese sobre a falta de publicidade de outros aspectos da tributação e correlacionados se mostrou verdadeira.

Outro ponto que merece evidência é a confirmação por meio das arrecadações municipais disponibilizadas (Belém, 2023a) de que há uma valorização muito grande na tributação indireta, especialmente pela diferença arrecadatória em relação ao ISS. Além disso, verificamos que os projetos de lei relacionados ao IPTU quase sempre buscam isenções ao pagamento, seja por fatores relacionados a desastres naturais, seja por tentativa de incrementar o IPTU Verde (Câmara Municipal de Belém, 2022), mesmo que se tenha provado que ele é um imposto que atualmente não possui quaisquer aplicações práticas em nenhum imóvel de Belém.

Ainda que exista legislação obrigando o acesso à informação (Brasil, 2011) e portal de transparência municipal (Belém, 2023a), as informações fiscais não são de fácil obtenção, mesmo para pesquisadores do tema e profissionais de áreas como contabilidade e direito. Isso contribui para o enfraquecimento do debate público e é um aspecto que mostra a heteronomia da sociedade de Belém.

Obviamente, a heteronomia não se resume a esse aspecto. Mas os índices de participação em políticas tributárias não chegaram nem mesmo aos limites da pseudoparticipação, mesmo nas gestões consideradas mais

participativas, como as de Edmilson Rodrigues no final da década de 1990 e início dos anos 2000. A presente análise considerou que a política fiscal se situaria no nível da informação. Mas não seria de se estranhar que outra pesquisa a classifique como manipulação, pois a maneira como as informações são dadas não é de fácil acesso à população. Ideias como publicidade no próprio carnê do IPTU seriam interessantes para diminuir essa sensação de falta de transparência que se observou nas entrevistas com representantes da sociedade civil. Frisa-se que a análise se deu somente acerca da política fiscal relacionada ao IPTU, na qual não se encontrou documentos ou entrevistados que mostrassem que tínhamos uma classificação superior à da informação, conforme tabela.

Além disso, o acesso a informações por meios administrativos, ou seja, encaminhando ofícios e aguardando respostas oficiais do órgão responsável pela gestão tributária do município de Belém, a SEFIN, ou por meio de contato direto por telefone, por meio do aplicativo de *WhatsApp* para com agentes responsáveis pelo “Tá Selado”, mostraram-se inócuos, dado que não houve resposta formal a ofícios protocolizados no decorrer da pesquisa.

Com base no exposto, é factível afirmar que a tese alcançou os objetivos definidos previamente, uma vez que se analisou a forma de tributação sobre a propriedade urbana no município de Belém, especialmente em relação aos princípios jurídicos predeterminados.

Além disso, relacionaram-se as legislações pertinentes ao IPTU de Belém com possibilidades de viabilizar a melhoria de aspectos de justiça social na realidade empírica selecionada – e, conseqüente, elevação na qualidade de vida e de justiça social.

Por conseguinte, é possível concluir que os obstáculos institucionais presentes na dinâmica metropolitana de Belém geram impactos notáveis, incluindo uma arrecadação diminuta e limitações na capacidade de regulamentação do IPTU. Apesar da existência de ferramentas no domínio jurídico-normativo, a configuração do espaço urbano ainda é predominantemente influenciada por interesses externos. Isso ocorre porque os instrumentos com potencial regulatório significativo ou têm uma aplicação muito limitada ou não foram efetivamente implementados. Assim, a ausência de resultados extrafiscais do IPTU está intrinsecamente ligada à influência

heterônoma na produção social do espaço e nas escolhas de planejamento urbano, que são frequentemente determinadas por interesses políticos e econômicos predominantes.

Supostamente, podemos dizer que existem avanços legislativos em relação ao IPTU como instrumento regulatório – seja pelo IPTU Verde ou pela previsão do IPTUPT no PD (Belém, 2008a). Todavia, são questões muito pontuais e com nenhuma aplicabilidade no campo do real e de grande desconhecimento por parte da sociedade civil organizada e mesmo de agentes dos mercados de habitação, imobiliário e construção civil.

Nesse particular, há uma lacuna entre a previsão dos instrumentos tributários, voltados para o planejamento urbano em campo legal, e a sua efetividade na aplicabilidade no direito à cidade ao cidadão urbano. Percebemos, então, que a falta de autonomia individual e coletiva – e excesso de heteronomia –, sobretudo, nas políticas tributárias, mas também na orçamentária que se relaciona diretamente com o IPTU, limita a formação de uma sociedade mais autônoma e questionadora, o que acaba por contribuir, em muito, com as distorções no ambiente urbano e na manutenção de privilégios postos pela heteronomia do planejamento urbano e tributário.

Como esta pesquisa possui um recorte respaldado em um estudo de caso, ocorrem limitações que impedem a generalização da análise. Isso reduziria a efetividade, por exemplo, de comparação direta do modelo de IPTU de Belém com os instituídos em outros municípios sem mais questionamentos e elementos que tentem contextualizar o cenário jurídico e sócio-espacial.

A pesquisa foi realizada conforme a legislação do município de Belém, o que pode significar limitações na aplicabilidade do caso em outras localidades, em especial, fora do espaço metropolitano da Amazônia brasileira.

Destarte, recomendam-se futuras pesquisas em outros municípios da região amazônica com perfil sócio-espacial diversificado. Seria particularmente interessante a averiguação de questões sobre esse planejamento em municípios com alta taxa de arrecadação tributária, em contraste com índices reduzidos de inclusão social, como o que ocorre na região geográfica intermediária do sudeste paraense.

Essas pesquisas, contudo, demandam maior abertura da contabilidade pública do fisco belenense à população, o que talvez seja possível apenas com

uma mudança na maneira como se gerencia a coisa pública, ou por meio de ações judiciais cujo objetivo seja garantir o que se determinou na Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011a).

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e trajetória do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ACOSTA, C.; TERENTIM, G. Autonomia, capacidade estatal e efetividade dos instrumentos urbanísticos: o caso PEUC. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, Palmas. **Anais** [...]. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2019. p. 1-9. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcbdu/177248-AUTONOMIA-CAPACIDADE-ESTATAL-E-EFETIVIDADE-DOS-INSTRUMENTOS-URBANISTICOS--O-CASO-PEUC>. Acesso em: 6 out. 2020.

ADORNO, T. **Dialética negativa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AP1. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

AP2. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

AP3. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

AP4. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

APE1. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

APE2. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

APE3. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

APE4. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

ASCIV1. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

ASCIV2. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

ASCIV3. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2023.

ASCIV4. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2024.

ASCIV4. **Entrevista gravada**: discurso para compor o *corpus* da pesquisa. Belém: [s.n.], 2024.

ALFONSIN, B. **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALTMANN, A. Princípio do preservador-recebedor: contribuições para a consolidação de um novo princípio de direito ambiental a partir do sistema de pagamento por serviços ambientais. *In*: SILVEIRA, C. E. M. (org.). **Princípios do direito ambiental**: atualidades. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p. 125-161.

AMARAL, R. **Fundação de Belém do Pará**: jornada de Francisco Caldeira de Castelo Branco, em 1615-1616. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

ANGEL, F. A. R. A. **A pororoca da participação autêntica**: estudo de caso dos orçamentos participativos de Belém e Pasto. 2018. 198 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

ANGEL, F. A. R.; SIMONIAN, L. T. L. A pororoca da participação autêntica: estudo de caso do orçamento participativo de Belém. **Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 2, p. 11-24, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/10171>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ARANTES, O. B. F. **Urbanismo em fim de linha**: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. São Paulo: EDUSP, 1998.

ARENDT, H. **The origins of totalitarianism**. Ohio: Meridian Books, 1962.

ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2000.

AYDOS, E. L. P. **Tributação ambiental no Brasil**: fundamentos e perspectivas. 2020. 43 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

AZEVEDO, N. S. C. **Plano diretor urbano de Belém e participação popular**. Belém. 1997. 78 f. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Amazônico) – Curso Internacional em Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Amazônico, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

AZEVEDO, T. C. **Tributação municipal como incentivo ao desenvolvimento sustentável nas cidades**: o caso do “IPTU Verde” de Salvador. 2017. 32 f. Tese (Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) –

Programa de Pós-Graduação em Território, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

AZEVEDO, T. C.; PORTELLA, A. A. Programa de certificação sustentável do município de Salvador: análise dos critérios e benefícios do “IPTU Verde” em sua perspectiva ecológica. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1611-1640, 2020.

BARRETO, A. F. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. *In*: MARTINS, I. G. S. (coord.). **Curso de Direito Tributário**. Belém: CEJUP, 1993, p. 297-321.

BARROS, S. J. **Participação popular em Belém**. 2012. 173 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012.

BELÉM. Anexo V – Zoneamento. **Prefeitura Municipal de Belém**, Belém, 2008b. Disponível em: <http://ww3.belem.pa.gov.br/www/wp-content/uploads/Anexo-V-zoneamento-.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BELÉM. **Decreto Municipal nº 36.098, de 30 de dezembro de 1999**. Aprova o Regulamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Belém: Câmara Municipal de Belém, [1999a]. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-36098-1999-belem\\_172661.html#:~:text=Aprova%20o%20Regulamento%20do%20Imposto,Predial%20e%20Territorial%20Urbana%20%2D%20IPTU..](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-36098-1999-belem_172661.html#:~:text=Aprova%20o%20Regulamento%20do%20Imposto,Predial%20e%20Territorial%20Urbana%20%2D%20IPTU..) Acesso: 27 fev. 2022.

BELÉM. **Decreto Municipal nº 84.739, de 11 de janeiro de 2016**. Altera o art. 14, do Decreto nº 36.098 – PMB, de 30 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, [2016]. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=84739&ano=2016&tipo=2](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=84739&ano=2016&tipo=2). Acesso em: 27 fev. 2022.

BELÉM. **Lei Complementar nº 02, de 19 de julho de 1999**. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, [1999b]. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs\\_legislacao/lccu.pdf?id\\_lei=724#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2002%2C%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%201999&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20parcelamento%2C%20ocupa%C3%A7%C3%A3o,Bel%C3%A9m%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,do%20Anexo%2001%20desta%20Lei](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf?id_lei=724#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2002%2C%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%201999&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20parcelamento%2C%20ocupa%C3%A7%C3%A3o,Bel%C3%A9m%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,do%20Anexo%2001%20desta%20Lei). Acesso: 16 jun. 2023.

BELÉM. **Lei Ordinária nº 7.056, de 30 de dezembro de 1977**. Dá nova redação ao Código Tributário e de Rendas do Município de Belém. Belém: Câmara Municipal de Belém, [1977]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/1977/706/7056/lei->

ordinaria-n-7056-1977-da-nova-redacao-ao-codigo-tributario-e-de-rendas-do-municipio-de-belem. Acesso em: 9 mar. 2022.

**BELÉM. Lei Orgânica do Município de Belém.** Belém: Câmara Municipal de Belém, [1990]. Disponível em:

<http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/legislacao-2/lei-organica-do-municipio/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

**BELÉM. Lei Ordinária nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o plano diretor do município de Belém, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, [1993]. Disponível em: <https://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/585164/lei-7603-93>. Acesso em: 6 out. 2020.

**BELÉM. Lei Ordinária nº 7.933, de 29 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre isenções tributárias no Município de Belém e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, [1998a]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=173153#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20isen%C3%A7%C3%B5es%20tribut%C3%A1rias%20no%20Munic%C3%ADpio%20de%20Bel%C3%A9m%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias..> Acesso em: 6 out. 2020.

**BELÉM. Lei Ordinária nº 7.934, de 29 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre alterações na legislação tributária municipal e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, [1998b]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/579537/lei-7934-98>. Acesso em: 25 fev. 2022.

**BELÉM. Lei Ordinária nº 8.655, de 19 de novembro de 2008.** Dispõe sobre o plano diretor do município de Belém, e dá outras providências. Belém, PA. Belém: Câmara Municipal de Belém, [2008a]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2008/865/8655/lei-ordinaria-n-8655-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-belem-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 6 out. 2020.

**BELÉM. Lei Ordinária n.º 9.313, de 31 de julho de 2017.** Disciplina a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CDU, como previsto no parágrafo único, do Artigo 199, da Lei 8.655, de 30 de junho de 2008 - Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, [2017]. Disponível em [http://ww4.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/LEI\\_N\\_9.313\\_17\\_de\\_31\\_07\\_17\\_Regulamenta\\_o\\_CD\\_U.pdf](http://ww4.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/LEI_N_9.313_17_de_31_07_17_Regulamenta_o_CD_U.pdf). Acesso em: 10 ago. 2018.

**BELÉM. Lei Ordinária nº 9.403, de 6 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP, da Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB e da Unidade Coordenadora do Programa – UCP, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal de Belém, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2018/941/9403/lei-ordinaria-n-9403-2018-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-secretaria>

municipal-de-coordenacao-geral-do-planejamento-e-gestao-segep-da-secretaria-municipal-de-urbanismo-seurb-e-da-unidade-coordenadora-do-programa-ucp-e-da-outras-providencias#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20estrutura%20administrativa,UCP%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.. Acesso em: 2 mar. 2022.

Belém. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2020.

BELÉM. O que é o Tá Selado? **Prefeitura Municipal de Belém**, Belém, 2023. Disponível em: <https://decide.belem.pa.gov.br/pages/faq?format=html&locale=pt>. Acesso em: 14 set. 2023.

BELÉM. **O Plano Diretor do município de Belém**. Belém: SEGEP, s.d. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Cartilha/CartilhaWeb.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022.

BELÉM. Portal da Transparência. **Prefeitura Municipal de Belém**, Belém, 2023a. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 8 out. 2023.

BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.409, de 2017**. Aprova o modelo de Avaliação em Massa de Imóveis, para efeito de lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU [...]. Belém: Câmara Municipal de Belém, [2017]. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/PROJETO-DE-LEI-2409-17-PMB.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BELÉM. Secretaria Municipal de Finanças. **Editais de Lançamento nº 1/2022**. Belém: Secretaria Municipal de Finanças, 3 jan. 2022. Disponível em: <https://sefin.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/EDITAL-DE-LANCAMENTO-No-01-2022.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BELÉM. Tudo sobre o IPTU. **Secretaria Municipal de Finanças**, Belém, 18. jan. 2024a. Disponível em: <https://sefin.belem.pa.gov.br/isencao-do-iptu/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BELÉM. Prefeitura entrega 160 mil cartas de isenção de IPTU. **Secretaria Municipal de Finanças**, Belém, 18. jan. 2024b. Disponível em: <https://sefin.belem.pa.gov.br/prefeitura-entrega-160-mil-cartas-de-isencao-de-iptu/#:~:text=Dos%20cerca%20de%20400%20mil,para%20a%20resid%C3%AAncia%20do%20contribuinte..> Acesso em: 18 jan. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei Ordinária nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, [1996]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei->

ordinaria/1996/716/7165/lei-ordinaria-n-7165-1996-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte. Acesso em: 2 mar. 2022.

BETTO, F. **O que é comunidade eclesial de base**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BORBA, C. **Direito tributário**. Rio de Janeiro: Método, 2015.

BORGES, D. R. **As institucionalidades na gestão do território**: os limites das dominialidades territoriais sobre os terrenos de marinha em Belém – PA. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

BORGES, J. S. M. **Teoria geral da isenção tributária**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Técnica de fevereiro de 2024**. Síntese do conteúdo da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária). Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/41709/emenda\\_constitucional\\_nunes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/41709/emenda_constitucional_nunes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 29 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 57, 18 de novembro de 1966**. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1966b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0057.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977**. Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1561.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1561.htm). Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 7 de junho de 1994**. Altera a alínea “c” do inciso I, a alínea “b” do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º

do art. 12 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/ecr/ecr3.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr3.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, [2000b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm). Acesso em: 27 set. 2020.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 7 mar. 2022.

**BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 7 mar. 2022.

**BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de dezembro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1916]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 16 maio 2022.

**BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 16 maio 2022.

**BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 27 set. 2020.

**BRASIL. Lei nº 6.831, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990.** Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm). Acesso em: 13 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000c]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 11 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2011a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 12 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de 2019. Altera o art. 156 da Constituição Federal, para estabelecer critérios ambientais para a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e desonerar a

parcela do imóvel com vegetação nativa. **Diário do Senado Federal**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.685-8 DF. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2367564>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI 3334 RN. Art. 240 da lei complementar 165/1999 do Estado do Rio Grande Do Norte. Isenção de custas e emolumentos aos membros e servidores do poder judiciário. Violação ao art. 150, ii, da constituição. Ação julgada procedente. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 17 mar. 2011b. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18672776/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3334-rn/inteiro-teor-104072765>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.245.097/PR**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 5 de junho de 2023. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo\\_PDF/Informativo\\_stf\\_1098.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1098.pdf). Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347**. Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 Distrito Federal, Min. Marco Aurélio, julgado em 27 de agosto de 2015c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 668. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 13 out. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1521>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 50**. Norma legal que altera o prazo de recolhimento de obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2015b]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula810/false>. Acesso em: 18 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Processo civil e tributário**. Agravo interno no recurso especial. Enunciado administrativo nº 3/STJ. IPTU em imóvel enfitêutico. Domínio útil do enfiteuta. Incidência. Precedente. Súmula 83/STJ. Agravo interno não provido. Relator: Min. Mauro Marques, 21 de setembro de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27267099%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27267099%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27267099%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27267099%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RESP n. 208671/RS**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2002b]. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=208671&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo\\_visualizacao=RESUMO](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=208671&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO). Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 267.099 – BA (2000/0070300-1)**. Tributário - IPTU - contribuinte: art. 34 do CTN - imóvel enfitêutico [...]. Recorrente: Município de Salvador. Recorrido: Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA. Relatora: Min. Eliana Calmon, 16 abr. 2002. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMG?seq=12691&tipo=0&nreg=200000703001&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20020527&forma to=PDF&salvar=false>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.112.646 – SP**. Processual civil e tributário. Recurso Especial. IPTU. Violação do artigo 535 do CPC. Súmula 284/STF. Imóvel localizado em área urbana. Exercício de atividade agropastoril. Entendimento do RESP 1.112.646-SP, submetido ao rito do artigo 543-C Do CPC. Trânsito em julgado de ação declaratória reconhecendo ser o imóvel sujeito ao ITR. Efeitos em relação aos exercícios posteriores. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 23 de novembro de 2010. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201001279449&dt\\_publicacao=26/11/2010](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001279449&dt_publicacao=26/11/2010). Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 160**. É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [1996]. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010\\_11\\_capSumula160.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula nº 626**. A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN. Brasília, DF: Supremo Tribunal de Justiça, [2018]. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5055/5182>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Ação civil pública 0005185-52.2004.4.01.3900**. Belém: Tribunal Regional Federal (1. Região), [2004].

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Procedimento comum cível 0006175-09.2005.4.01.3900**. Belém: Tribunal Regional Federal (1. Região), [2005].

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Ação civil pública 0010315-18.2007.4.01.3900**. Belém: Tribunal Regional Federal (1. Região), [2007].

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Ação civil pública 0007140-45.2009.4.01.3900**. Belém: Tribunal Regional Federal (1. Região), [2009b].

BRUNDTLAND, G. H. **Our common future**: report of the World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University, 1987.

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Luís: Fapema, 2011.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. Projetos aprovados. **Câmara Municipal de Belém**, Belém, 2022. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/projetos-apresentados/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CAMPINAS. **Lei Complementar nº 4, de 17 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. Campinas: Câmara Municipal de Campinas, [1996]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-complementar/1996/0/4/lei-complementar-n-4-1996-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-campinas>. Acesso em: 11 out. 2022.

CAMPO GRANDE. **Lei Complementar nº 5, de 22 de novembro de 1995**. Institui o Plano Diretor de Campo Grande-MS e dá outras providências. Campo Grande: Câmara Municipal de Campo Grande, [1995]. Disponível em: <https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/257187/lei-complementar-5-95>. Acesso em: 11 out. 2022.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil urbano: discutindo conceitos. *In*: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (ed.). **Caracterização e tipologias de assentamentos precários**: estudo de casos brasileiros. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 29-52.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 135-170.

CARIO, S. A. F.; BUZANELO, E. J. Notas sobre a teoria marxista da renda da terra. **Revista de Ciências Humanas UFSC**, Florianópolis, v. 5, n. 8, p. 32-47, 1986.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARRAZZA, E. N. **IPTU e progressividade**: igualdade e capacidade contributiva. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

- CARVALHO, P. B. **Curso de direito tributário**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CASTORIADIS, C. **Encruzilhadas do labirinto II: domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CASTORIADIS, C. **Encruzilhadas do labirinto IV: a ascensão da insignificância**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. *In*: CASTRO, E. (org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008. p. 11-39.
- CESARE, C. M. **Melhorar o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy 2012.
- CICONELO, R. M. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial e Territorial Urbana – IPTU e sua base de cálculo. *In*: PEIXOTO, M. M. (org.). **IPTU – Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002. p. 543-559.
- CNJ. **Justiça em números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- CODEM. Distritos Administrativos. **Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém**, Belém, 2023. Disponível em: <https://codem.belem.pa.gov.br/mapas/distritos-administrativos/>. Acesso em: 24 de jun. de 2023.
- COHEN, G. A. **A teoria da história de Karl Marx: uma defesa**. Campinas: Editora da Unicamp, 2013.
- CORRÊA, A. J. L. **O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém**. 1989. 339 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.
- COSTA, J. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Documentação/Serviço de Publicações do GB, 1971.
- COSTA, M. V. Z. **Mapeamento dos vazios urbanos e o estudo do IPTU progressivo no bairro da Cidade Velha, Belém-PA**. 2021. 155 f. Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura) – Faculdade de Engenharia Cartográfica e de Agrimensura, Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, 2021.

CRAVO, M. S.; XAVIER, J. J. B. N.; DIAS, M. C.; BARRETO, J. F. Características, uso agrícola atual e potencial das várzeas no Estado do Amazonas, Brasil. **Acta Amazonica**, Manaus, n. 32, p. 351-365, 2002.

CRESWELL, J. W. **Research design**: qualitative, quantitative and mixed methods approaches. Thousand Oaks: Sage, 2003.

CURITIBA. Prefeitura isenta 88 mil imóveis de pagamento do IPTU 2022. **Prefeitura Municipal de Curitiba**, Curitiba, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-isenta-88-mil-imoveis-de-pagamento-do-iptu-2022/62251>. Acesso em 6 maio 2022.

DOMINGUES, B. Covid-19: que vírus é esse? **FIOCRUZ**, Rio de Janeiro, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-que-virus-e-esse>. Acesso em: 01 set. 2023.

DUARTE, F. **Planejamento urbano**. São Paulo: Ibpex, 2007.

DWORKIN, R. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EHRENFEUCHT, R. Urban planning and geography. **Oxford Bibliographies**, Oxford, 19 Dec. 2016. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199874002/obo-9780199874002-0080.xml>. Acesso em: 22 maio 2019.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FARIAS, R. S. S. **Planejamento e gestão participativos em Belém-PA**: o Congresso da Cidade (2001-2004). 2004. 142 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FARIAS FILHO, M. C. **Elaboração de projeto de pesquisa**: um guia para seleção e qualificação de mestrado e doutorado. São Paulo: Motres, 2009.

FAVACHO, F. G. **Definição do conceito de tributo**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

FEIO, L. G. **O IPTU verde e a construção da cidade sustentável**. 2018. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

FERNANDES, C. E. **IPTU**: texto e contexto. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERNANDES, E. Constructing the “right to the city” in Brazil. **Social & Legal Studies**, [s. l.], Vol. 16, No. 2, p. 201-219, 2007.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 19-32, 2016.

FGV. Exame de ordem em números. **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/exame-de-ordem-em-numeros>. Acesso em: 07 dez. 2023.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FONSECA, L.; CICHOVSKI, P. O Direito de Ir e Vir: A Integração de Políticas Públicas na Gestão Urbana. *In*: TOBIAS, M. S. G.; COUTINHO NETO, B. (org.). **Grande Belém: faces e desafios de uma metrópole insular**. Belém: Pontopres, 2010. p. 49-63.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2007.

GAIO, D. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GERMANO, M. G. **Uma nova ciência para um novo senso comum**. Campina Grande: EDUEP, 2011.

GOMES, A. M. I. S. Disfunções urbanas e função extrafiscal do IPTU. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, Palmas. **Anais [...]**. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2019. p. 1-12. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcbdu/176572-DISFUNCOES-URBANAS-E-A-FUNCAO-EXTRAFISCAL-DO-IPTU>. Acesso em: 6 out. 2020.

GONÇALVES, R. G.; OLIVEIRA, C. R.; CARVALHO, A. B.; SANTOS, R. A. O impacto da política pública de IPTU Verde sobre a receita tributária do Município de Curitiba. **Revista Ibero-Americana de Economia Ecológica**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 120-137, 2019.

GONZALES, S. F. N. **A renda do solo urbano**. Brasília, DF: Suely FN Gonzales, 2016.

GORDILLO, A. **Princípios gerais de direito público**. São Paulo: RT, 1977.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUIGOU, J. I. **La rente fonciere**. Paris: Economica, 1982.

GUIMARÃES, A. A pauta dos movimentos sociais inserida por meio de políticas municipais. *In*: LIBÓRIO, D. C. (org.). **Direito urbanístico**: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 51-92.

GUSMÃO, L. H. A. Cartografia dos distritos administrativos de Belém/PA com Google Earth. **Geografia e Cartografia Digital**, Belém, 2013. Disponível em: <http://geocartografiadigital.blogspot.com/2013/05/cartografia-dos-distritos.html>. Acesso em: 25 de jun. 2023.

HABERMAS, J. **Teoria e práxis**: estudos de filosofia social. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Editora Unesp, 2014a.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como “ideologia”**. São Paulo: Editora Unesp, 2014b.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Editora Unesp, 2016. v. 1.

HAMMOND, N. G. L. **A History of Greece to 322 B. C.** Oxford: At The Clarendon Press, 1959.

HARADA, K. **Direito tributário municipal**: sistema tributário municipal. São Paulo: Atlas, 2012

HARVEY, D. **The urban experience**. New York: Blackwell, 1991.

HARVEY, D. **Social justice and the city**. London: Edward Arnold, 1993.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 11, n. 2, p. 269-274, dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/327/513>. Acesso em: 12 jun. 2019.

HARVEY, D. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014a.

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

HARVEY, D. **Paris: capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, D. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, D. **Os sentidos do mundo: textos essenciais**. São Paulo: Boitempo, 2020.

HEGEL, G. W. **A fenomenologia do espírito**. São Paulo: Abril Cultura, 1974.

HURTIENNE, T. P. A dinâmica da ocupação da Amazônia: uma análise dos dados populacionais. *In*: COELHO, M. C. *et al.* (org.). **Estados e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP, 2001. p. 216-283.

IBGE. Censo demográfico: 2010: aglomerados subnormais - primeiros resultados. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=792>. Acesso em: 12 fev. 2020.

IBGE. Censo demográfico 2022: população e domicílios - primeiros resultados. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/primeiros-resultados-populacao-e-domicilios>. Acesso em: 23 ago. 2023.

IBGE. **Favelas e Comunidades Urbanas: 2024**. Notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INSTITUTO PÓLIS. **Moradia é central: inclusão, acesso e direito à cidade** - Belém. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/09/belem.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília, DF, 2010. v. 2, livro 6.

IPEA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Legislativos: Ministério da Justiça, 2015.

JAHNKE, L. T.; WILLANI, S. M. U.; ARAÚJO, T. L. R. O IPTU Verde: práticas sustentáveis trazem benefícios financeiros à população. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, Santa Maria, v. 8, p. 413-423, 2013.

JUNDIAÍ. **Lei nº 2.507, de 14 de setembro de 1981**. Jundiaí: Câmara Municipal de Jundiaí, [1981]. Disponível em: [https://sapl.jundiai.sp.leg.br/pysc/download\\_norma\\_pysc?cod\\_norma=2495&texto\\_original=1](https://sapl.jundiai.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=2495&texto_original=1). Acesso em: 11 out. 2022.

KANT, I. **Crítica da razão pura**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998a.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **The urban revolution**. Minnesota: Minnesota Press, 2003.

LEFEBVRE, H. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

LEFEBVRE, H. **Marxismo: uma breve introdução**. Porto Alegre: L&PM, 2019.

LEI atualiza valores da Planta Genérica e mais de 1,1 milhão de imóveis ficam isentos do IPTU. **Cidade de São Paulo**, São Paulo, 29 nov. 2021. Notícias. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/lei-atualiza-valores-da-planta-generica-e-mais-de-1-1-milhao-de-imoveis-ficam-isentos-do-iptu-1>. Acesso em 6 maio 2022.

LIMA, M. M. **Territórios de uso comum na Amazônia: relação sociedade-natureza e modernização do espaço regional**. 2020. 375 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020. Disponível em: Acesso em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/13254>. Acesso em: 25 jun. 2023.

LINCOLN INSTITUTE. Property Tax in Latin America. **Lincoln Institute of Land Policy**, London, 2019. Research and data. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/research-data/data/property-tax-latin-america>. Acesso em: 06 out. 2020.

LOBATO, F. H. S.; BAHIA, M. C. Espaços convencionais de lazer em Belém (PA), entre o centro e a periferia: de que lazer estamos falando e para quem?. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 111-134, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/36940>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MALATO, O. R. **Democratização e gestão pública na Amazônia: do orçamento participativo ao Congresso da Cidade no município de Belém-PA (1997-2004)**. 2006. 270 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MANKIW, G. **Princípios de macroeconomia**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26-27, p. 149-158, 1990.

MAPBIOMAS. **Destaque do mapeamento anual das áreas urbanizadas no Brasil entre 1985 a 2021**. São Paulo: MapBiomass, 2022. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/DESTAQUES-do-mapeamento-anual-das-areas-urbanizadas-no-Brasil\\_1985-2021.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/DESTAQUES-do-mapeamento-anual-das-areas-urbanizadas-no-Brasil_1985-2021.pdf). Acesso em: 11 abr. 2023.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Vozes, 2001.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, M. L. R. **Os desafios da gestão municipal democrática – Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2017a.

- MARX, K. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. São Paulo: Boitempo, 2017b.
- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017c.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifest der kommunistischen Partei**. Frankfurt: Spiel, 2003.
- MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente**: governantes e governados. São Paulo: Editora Fundap, 1996.
- MAUÉS, R. S. **Belém, cidade das baixadas**: um olhar sobre as condições de moradia em áreas úmidas. 2022. 301 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.
- MAYHEW, S. **A dictionary of geography**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENDES, L. A. S. Espaços elitizados de moradia e consumo: a reestruturação urbana da Avenida Augusto Montenegro no quadro das centralidades da Região Metropolitana de Belém. *In*: TRINDADE JÚNIOR, S-C. C.; SANTOS, T. V. (org.). **O urbano e o metropolitano em Belém**: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 81-112.
- MIRANDA, J. D. B. A regra-matriz do IPTU e sua constitucionalidade. *In*: PEIXOTO, M. M. (org.). **IPTU – Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002. p. 311-339.
- MIRANDA, T. B. S.; MACHADO, R. L. M. As territorialidades presentes na região amazônica: uma análise sobre a política de mercado imobiliário e uso do solo na orla de Belém/PA. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. 1., 2019, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: UFES, 2019. p. 415-433. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/issue/view/1096>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- MONTEIRO, J. A.; MANTOVANI, C. S.; CORTESE, T. T. P.; MASSONETTO, L. F. O caos fundiário de Belém, Estado do Pará: origem e possíveis soluções para o presente e o futuro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 19., 2022, Blumenau. **Anais [...]**. Blumenau: ENANPUR, 2022. Disponível em:

[https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT2\\_SEM\\_492\\_58\\_20211214221423.pdf](https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT2_SEM_492_58_20211214221423.pdf). Acesso em: 28. jun. 2023.

MOURA, B. M.; VENTURA NETO, R. S. Parâmetros de ocupação do solo e transformações urbanas em Belém (1979 – 2018). **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 13, n. 33, p. 113-134, set./dez. 2019.

MPPA. MPPA destaca que mudanças na lei urbanística devem ter participação popular. **Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, 24 maio 2021. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/mppa-destaca-que-mudancas-na-lei-urbanistica-devem-ter-participacao-popular.htm>. Acesso em: 15 dez. 2023.

NADIR JÚNIOR, A. M; SEVEGNANI, J. Contributo para a construção de um modelo participativo no âmbito da Administração Tributária. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**, Caracas, v. 28, n. 4, p.166-187, dez. 2019.

NERI, M. **Mapa da riqueza no Brasil**. São Paulo: FGV, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a6db11e3-30a9-4e0a-afba-ba0038b0865d/content>. Acesso em: 17 out. 2023.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NIETZSCHE, F. **Assim falou Zaratustra**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NOVAES, J. S. **Território e lugar**: a construção democrática da metrópole – O congresso da Cidade de Belém do Pará. 2012. 419 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NUNES, B.; HATOUM, M. **Crônicas de duas cidades**: Belém e Manaus. Belém: Secult-PA, 2006.

OCDE. **The Polluter-Pays Principle**: analyses and recommendations. Paris: OECD, 1992.

OCDE. Tax on property. **OECD Data**, Paris, 2019. Disponível em: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>. Acesso em: 21 dez. 2019.

OLIVEIRA, F.; BIASOTO JÚNIOR, G. Reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 3, n. 25, p. 6-45, nov. 2015. Disponível em: [https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/11/revista-pps-25\\_5-11.pdf](https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/11/revista-pps-25_5-11.pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

OLIVEIRA, J. M. G. C.; FRANÇA, C. F.; BORDALO, C. A. L. A verticalização em Belém-Pará, nos últimos trinta anos: a produção de espaços segregados e as transformações socio-ambientais. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA

AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: EGAL-USP, 2005. p. 1-14. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/27.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Agravo de Instrumento (202) - 0808620-40.2019.8.14.0000**. Acórdão: 5276993. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 6 jun. 2021a. Disponível em: [http://gsa-index.tjpa.jus.br/consultas/search?q=cache:w8S7NBmXP9QJ:177.125.100.71/pje/5276993+5276993&client=consultas&proxystylesheet=consultas&site=jurisprudencia&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&access=p&oe=UTF-8](http://gsa-index.tjpa.jus.br/consultas/search?q=cache:w8S7NBmXP9QJ:177.125.100.71/pje/5276993+5276993&client=consultas&proxystylesheet=consultas&site=jurisprudencia&ie=UTF-8&lr=lang_pt&access=p&oe=UTF-8). Acesso em: 27 fev. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **[Informações fornecidas pelo Serviço de Jurisprudência]**. Destinatário: Mozart Victor Ramos Silveira. Belém, 2 out. 2021b. 1 e-mail. Disponível em: [mozart.silveira@yahoo.com.br](mailto:mozart.silveira@yahoo.com.br). Acesso em: 02 out. 2021.

PASSOS, A. B.; POZETTI, V. C. IPTU Verde: Extrafiscalidade aplicada à proteção ambiental do cenário urbano brasileiro. **Hileia**: revista do direito ambiental da Amazônia, Manaus, n. 18, p. 29-54, jan./jun. 2012.

PENTEADO, A. R. **O sistema portuário de Belém**. Belém: Editora da UFPA, 1973.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2020**: a próxima fronteira, o desenvolvimento humano e o Antropoceno. Brasília, DF: PNUD, 2020. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2020\\_overview\\_portuguese.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf). Acesso em: 01 abr. 2022.

PONTE, J. P. X.; BARROS, N. S.; NASCIMENTO, B. B.; FERNANDEZ, A. L. O.; RODRIGUES, R. M.; CRUZ, J. S.; BLANCO, C. J. C.; ARAUJO, C. L. C. Macrodrenagem e assentamentos precários na bacia da Estrada Nova, Belém (PA). In: CARDOSO, A. L.; FERRARA, L. N. (org.). **A dimensão ambiental na urbanização de favelas**: olhares críticos a partir da drenagem urbana nos projetos do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 157-210.

PONTE, J. P. X.; PINHEIRO, A. C. L.; VALENTE, A. M.; LIMA, A. M.; PINHEIRO, P. Q. F. Assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém. Cap. 8 p. 189 – 248. In: MORAES, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (ed). **Caracterização e tipologias de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 189-248.

PONTES, D. G. **IPTU**: progressividade e política urbana: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras Providências. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, [1999].

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1999/43/434/lei-complementar-n-434-1999-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-no-municipio-de-porto-alegre-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-de-porto-alegre-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 11 out. 2022.

PREFEITURA DE Fortaleza disponibiliza consulta IPTU 2021 a partir desta sexta-feira (08/01). **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 07 jan. 2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-disponibiliza-consulta-iptu-2021-a-partir-desta-sexta-feira-08-01>. Acesso em: 6 maio 2022.

PREFEITURA realiza o Recadastramento Imobiliário de Belém. **Prefeitura Municipal de Belém**, Belém, 22 ago. 2015. Disponível em: <https://sefin.belem.pa.gov.br/informacoes-sobre-o-recadastramento-imobiliario-de-belem/#:~:text=Como%20%C3%A9%20feito%20o%20Recadastramento,fotogr%C3%A1fico%20das%20fachadas%20dos%20im%C3%B3veis..> Acesso em: 13 set. 2020.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAJAH, N.; SMITH, S. Taxes, tax expenditures, and environmental regulation. **Oxford Review of Economic Policy**, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 41-65, 1993.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: LeBooks, 2018.

RODRIGUES, J. E. C.; LUZ, L. Análise temporal da perda da cobertura vegetal dos bairros da área central da cidade de Belém-PA. **Revista GeoAmazônia**, Belém, v. 7, n. 14, p. 1-20, 2019.

RODRIGUES, O. O orçamento participativo: inovações no modelo de gestão das cidades. **O social em questão**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 25/26, p. 445-472, 2011.

RODRIGUES, R. M.; LIMA, J. J. F.; PONTE, J. P. X.; LOPES, R. Urbanização das baixadas de Belém – Pará: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais** [...]. Recife: ANPUR-UFPE, 2013. p. 1-16. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/261>. Acesso em: 6 out. 2020.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista**

**Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

ROUBICEK, M. Os avanços e as omissões da reforma tributária de Guedes. **Nexo Jornal**, São Paulo, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/22/Os-avan%C3%A7os-e-as-omiss%C3%B5es-da-reforma-tribut%C3%A1ria-de-Guedes>. Acesso em: 6 out. 2020.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. Boletim Desigualdade nas Metrôpoles. **Observatório das Metrôpoles**, Porto Alegre, n. 1, p. 1-33, 2020. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/10/BOLETIM\\_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES1\\_01v02.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/10/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES1_01v02.pdf). Acesso em: 18 maio 2022.

SANTOS, E. R. C. História da cidade de Belém: intervenções urbanísticas e produção do espaço da orla fluvial. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 18., 2016, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2016. Disponível em: [http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1467578458\\_ARQUIVO\\_Historia\\_Cidade\\_Belem\\_ENG2016.pdf](http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1467578458_ARQUIVO_Historia_Cidade_Belem_ENG2016.pdf). Acesso em: 18 maio 2022.

SANTOS, L. S. População de Belém por bairros. **GeoPará: geotecnologia**, Belém, 5 jul. 2012. Disponível em: <http://geopara.blogspot.com/2012/07/populacao-de-belem-por-bairros.html>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 8. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, R. M. S.; VIANA, Á. L.; BEZERRA, S. S.; LINS NETO, N. F. A. IPTU verde como subsídio à melhoria da qualidade ambiental urbana da cidade de Manaus. **Brazilian Journal of Animal and Environmental Research**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 557-563, jan./mar. 2019.

SAULE JÚNIOR, N. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. *In*: FERNANDES, E. (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-64.

SAULE JÚNIOR, N. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. *In*: SAULE JÚNIOR, N. (org.). **O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 11-62.

SAULE JÚNIOR, N. **A proteção jurídica nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHALDERS, A. Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico. **BBC NEWS Brasil**, São Paulo, 11 set. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, M. L. A lógica da produção de habitação na região metropolitana de Belém no período 2003-2014. *In*: TRINDADE JÚNIOR, S-C. C.; SANTOS, T. V. (org.). **O urbano e o metropolitano em Belém: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 165-188.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Indianapolis: Liberty Classics, 1981.

SMOLKA, M. O.; AMBORSKI, D. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. *In*: CURSO RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS NA AMÉRICA LATINA, 7., 2020, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Lincoln Institute/IBAM, 2020. p. 1-25. Disponível em: [https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/12/lincoln-texto\\_21.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/12/lincoln-texto_21.pdf). Acesso em: 6 out. 2020.

SOTTO, D. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. A hora e a vez do pensamento libertário na geografia. [Entrevista cedida a] Cláudio Luiz Zanotelli. **Geografares**, Vitória, ES, n. 6, p. 15-33, dez. 2008.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial das metrópoles brasileiras**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, M. L. **Por uma geografia libertária**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

SOUZA, M. L. **Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

SPECK, S. *et al.* Environmental taxes and ETRs in Europe: the current situation and a review of the modelling literature. *In*: EKINS, P.; SPECK, S. (org.). **Environmental Tax Reform (ETR): a policy for green growth**. New York: Oxford Univ. Press, 2011. p. 17-36.

SPU. **Cartilha**: Instrução Normativa nº 3, de 2016: aforamento. Brasília, DF: SPU, 2017.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Esquerda direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 93-114, 2013.

TEIXEIRA, E. **As três metodologias**: acadêmica, da ciência e da pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

TEPEDINO, G. **Temas de direito civil**: contornos constitucionais da propriedade privada. 3. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

TERRELL, S. R. **Writing a proposal for dissertation**: guidelines and examples. New York: The Guilford Press, 2016.

TIPKE, K. **Moral tributária do estado e dos contribuintes**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2012.

TORRES, H. T. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. **Revista Videre**, Dourados, v. 3, n. 6, p. 11-52, 2013.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRENTIN, S. S.; TRENTIN, T. D. A progressividade do IPTU diante da função social da propriedade urbana. *In*: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 10., 2010, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: CONPEDI, 2010. p. 4397-4405. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3846.pdf>. Acesso em: 6 out. 2020.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. 395 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. Gestão urbana, cidadania e participação social: a experiência de Belém. **Geoamazônia**, Belém, v. 1, p. 114-128, 2007.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda urbana em nível nacional. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 7, n. 12, p. 49-77, jul./dez. 2010.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. Cidades médias na Amazônia Oriental: das novas centralidades à fragmentação do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 135-151, 2011.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. Das “cidades na floresta” às “cidades da floresta”: espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira. **Papers do NAEA**, Belém, n. 321, p. 1-22, 2013.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. **Formação metropolitana de Belém (1960-1997)**. Belém: Paka-Tatu, 2016.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. **Vilas e cidades da Amazônia**: paisagens, memórias e pertencimentos. Belém: Paka-Tatu, 2021.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. 4. ed. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

TUPIASSU, L. V. C. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VALOR venal pode superar mercado. **Estadão**, São Paulo, 20 nov. 2009. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,valor-venal-pode-superar-mercado,468146>. Acesso em: 17 ago. 2020.

VENTURA NETO, R. S. **Belém e o imobiliário**: uma cidade entre contratos e contradições. Belém: IOEPA, 2015.

VENTURA NETO, R. S. Coalizões de poder, território e regimes urbanos: notas sobre as elites imobiliárias da Região Metropolitana de Belém. *In*: PONTE, J. P. X.; LIMA, J. J.; VENTURA NETO, R. S.; CARDOSO, A. C. D.; RODRIGUES, R. M.; BARROS, N.; SABINO, T. A. G. (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 47-66.

VENTURA NETO, R. S.; LIMA, J. J. F. Financeirização espacial do capital financeiro imobiliário na Região Metropolitana de Belém. *In*: TRINDADE JÚNIOR, S-C. C.; SANTOS, T. V. (org.). **O urbano e o metropolitano em Belém**: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 113-142.

VIEIRA, B. S. **Verticalização imobiliária e controle do uso e da apropriação do espaço urbano em Belém**: discursos e conflitos em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir. 2017. 227 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

VIEIRA, B. S. A boiada urbanística em Belém do Pará. **Carta Capital**, São Paulo, 15 jun. 2021. BR Cidades. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-boiada-urbanistica-em-belem-do-para>. Acesso em: 14 dez. 2023.

VIEIRA, D.; RODRIGUES, J. C.; RODRIGUES, J. C. Mapeamento e análise de desigualdades socioespaciais: abordagem interpretativa a partir da cidade de Belém, Pará. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 9, n. 17, p. 1-21, jan./abr. 2018

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 169-243.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil: processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

VINENTE, Á. Conselho de Desenvolvimento Urbano de Belém aprova processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Belém. **Agência Belém**, Belém, 06 fev. 2023. Planejamento urbano. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/231806/cdu-aprova-processo-de-revisao-do-plano-diretor-municipal-de-belem>. Acesso em: 07 fev. 2023.

WAGNER, A. **Lehr- und Handbuch politischen Oekonomie**. Leipzig: C. F. Winter'scher Verlagshandlung, 1889.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora da UnB, 1998. v. 1.

WRIGHT, E. O. **Como ser anticapitalista no século XXI?** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO BASE DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA JUNTO ÀS AUTORIDADES MUNICIPAIS DE BELÉM**

### **PESQUISA DE DOUTORADO**

#### **IPTU E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL: fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planejamento urbano, o caso de Belém, Pará (Brasil)**

- 1) Identificação do entrevistado.
  - Qual o seu nome?
  - Qual o cargo público que ocupa?
  - Há quanto tempo ocupa esse cargo?
- 2) Como o IPTU poderia ser utilizado para melhorar a qualidade de vida de Belém?
- 3) Quais as dificuldades na cobrança do IPTU?
- 4) Na sua opinião, como o IPTU poderia influenciar o planejamento urbano?
- 5) A lei municipal prevê o IPTU Verde, poderia me dizer o que pensa sobre essa modalidade de imposto e como ela pode contribuir para a cidade?
- 6) Existe a previsão no Plano Diretor de Belém do IPTU progressivo no tempo. O que você pensa desse instrumento?
- 7) Por que até hoje o IPTU progressivo no tempo ainda não foi implementado em Belém?
- 8) De acordo com a sua experiência, como está a situação da transparência das contas públicas municipais? Houve diferença entre as gestões?
- 9) Houve mudanças na estrutura administrativa durante as diferentes gestões municipais que tiveram reflexos no IPTU? Como isso se deu?
- 10) Estudos apontam que Belém possui um índice de isenções do IPTU muito alto. Na sua opinião, a que se deve esses índices?
- 11) Essa isenção influencia na gestão e no planejamento tributário? Por que?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO BASE DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA JUNTO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE BELÉM**

### **PESQUISA DE DOUTORADO**

#### **IPTU E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL: fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planejamento urbano, o caso de Belém, Pará (Brasil)**

- 1) Apresentação: poderia se apresentar e informar qual movimento social/projeto/setor da sociedade civil você representa?
- 2) Você poderia me contar o que sabe sobre o IPTU aqui em Belém?
- 3) Você entende como é calculado o valor do IPTU que as pessoas pagam?
- 4) Você sabe como o IPTU pode ajudar a construir a cidade ou incentivar políticas públicas? O que você pensa sobre esse assunto?
- 5) O Plano Diretor da cidade menciona tipos especiais de IPTU para ajudar a desenvolver a cidade. Você conhece esses tipos? Caso positivo, qual seria a importância deles para Belém?
- 6) Por que você acha que algumas versões especiais do IPTU ainda não foram colocadas em prática aqui em Belém?
- 7) De que maneiras você acredita que o IPTU poderia ser usado para melhorar a vida na cidade para todos?
- 8) Você acredita que o valor arrecadado com o IPTU é transparentemente e é aplicado de verdade em melhorias urbanas? Por quê?
- 09) Os movimentos sociais/representantes do projeto/ tiveram a chance de participar das discussões ou decisões sobre o IPTU nas gestões passadas ou na atual? Em quais gestões você sentiu que houve mais ou menos oportunidade de participação?
- 10) Quais foram as principais solicitações dos movimentos sociais em relação ao IPTU? Elas foram atendidas?

## **APÊNDICE C – ROTEIRO BASE DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA JUNTO AOS AGENTES DO MERCADO IMOBILIÁRIO DE BELÉM**

### **PESQUISA DE DOUTORADO**

**IPTU E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL:** fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planejamento urbano, o caso de Belém, Pará (Brasil)

**PESQUISA DE DOUTORADO - IPTU E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL:** Fiscalidade e extrafiscalidade aplicadas ao planejamento urbano, o caso de Belém, Pará (Brasil)

- 1) Você poderia me contar o que sabe sobre o IPTU aqui em Belém?
- 2) Qual é o impacto do IPTU no mercado imobiliário/habitação/da construção civil e no planejamento urbano em Belém, na sua visão?
- 3) O valor do IPTU em Belém afeta as decisões de compra, venda ou aluguel de imóveis? Como?
- 4) Como alterações nas taxas (alíquotas) do IPTU ou em políticas de isenções e incentivos fiscais impactam o setor imobiliário/habitação/da construção civil?
- 5) Você percebe alguma distorção entre a política de IPTU e a realidade do mercado imobiliário/habitação/da construção civil em Belém? Pode dar algum exemplo?
- 6) Você está ciente de como o IPTU pode influenciar diretamente o planejamento urbano, por exemplo, através de iniciativas como o IPTU Progressivo no Tempo ou o IPTU Verde? Poderia dizer o que pensa sobre essas modalidades do imposto?
- 7) Você entende que a implementação do IPTU Progressivo no Tempo poderia afetar o setor imobiliário/habitação/da construção civil de alguma forma? Por quê?
- 8) De que maneiras você acha que o IPTU poderia ser utilizado para melhorar a qualidade de vida em Belém?
- 9) Como a transparência e a comunicação do governo sobre as políticas e aplicações do IPTU poderiam ser melhoradas, na sua opinião?
- 10) Os representantes do setor imobiliário/habitação/da construção civil tiveram a oportunidade de participar das discussões ou formulações de políticas sobre o IPTU nas últimas gestões municipais?
- 11) Quais sugestões ou demandas o setor imobiliário apresentou ao governo em relação ao IPTU? Alguma delas foi considerada ou implementada?

## ANEXO A – EDITAL DE LANÇAMENTO Nº 1/2022

Secretaria Municipal  
de Finanças



**Prefeitura  
de Belém**  
Governo da nossa gente

### EDITAL DE LANÇAMENTO Nº 1/2022

A Secretária Municipal de Finanças - SEFIN, em cumprimento ao disposto no artigo 30, do Decreto Municipal nº 36.098/1999-PMB (Regulamento do IPTU) c/c artigo 19, da Lei Municipal nº 7.056/1977-PMB (Código Tributário e de Rendas do Município de Belém), notifica os contribuintes inscritos no Cadastro Multifinalitário da Prefeitura Municipal de Belém, do LANÇAMENTO do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, para o Exercício Fiscal de 2022, bem como da Taxa de Urbanização - TU, da Taxa de Resíduos Sólidos - TRS e da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP (esta última, para imóveis de uso territorial), cobradas na mesma guia de lançamento e arrecadação do IPTU.

Os imóveis cujos cadastros não dispuserem de todas as informações necessárias ao lançamento de janeiro de 2022, serão objeto de lançamento nos meses subsequentes, conforme definido no artigo 1º, da Portaria nº 327/2021 - SEFIN (Calendário Fiscal/2022), publicada no Diário Oficial do Município nº 14.385, de 21/12/2021, nos termos dos artigos 142 e 149, do Código Tributário Nacional, combinado com o artigo 34, do Decreto Municipal nº 36.098, de 30 de dezembro de 1999.

Considerando os termos do parágrafo único, do artigo 156, da Lei Municipal nº 7.056/1977 c/c artigo 1º do Calendário Fiscal/2022, os contribuintes que não receberem a guia de pagamento do IPTU/Taxas no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da publicação do presente Edital, deverão retirar a 2ª via no endereço eletrônico [www.belem.pa.gov.br/sefin](http://www.belem.pa.gov.br/sefin) ou nos seguintes endereços:

- a) Central Fiscal de Atendimento ao Contribuinte, situada na Praça Visconde do Rio Branco nº 23 (em frente à Igreja das Mercês), no bairro Campina - funcionamento de segunda a sexta-feira (8h30 às 16h);
- b) Unidade de Atendimento - Distrito de Icoaraci, situado na Rua Manoel Barata, nº 900 (no prédio da Agência Distrital), no bairro Cruzeiro - funcionamento de segunda a sexta-feira (08h às 14h);
- c) Unidade de Atendimento - Distrito de Mosqueiro, situado na Travessa Pratiquera, nº 18 (em frente à Praça Matriz), no bairro Vila - funcionamento de terça a sexta-feira (08h às 14h) e sábado (08h às 13h);
- d) Central de Serviços Bel Fácil, situado na Av. Augusto Montenegro, Parque Shopping, Subsolo - funcionamento de segunda a sexta-feira (10h às 17h) e;
- e) Estação Cidadania, situado na Travessa Padre Eutíquio, Shopping Pátio Belém, 1º Piso - funcionamento de segunda a sexta-feira (10h às 17h).



Secretaria Municipal de Finanças  
Trav. 14 de Abril, nº 1635 - (São Brás) - Belém-Pará  
66053-305 - Fone: 3073-5212 - [gabo@sefin.pmb.pa.gov.br](mailto:gabo@sefin.pmb.pa.gov.br)

Secretaria Municipal  
de **Finanças**



**Prefeitura  
de Belém**  
Governo da nossa gente

O pagamento do IPTU e dos tributos cobrados conjuntamente poderá ser realizado na rede arrecadadora autorizada: Banco do Brasil S/A - BB; Banco Itaú Unibanco S/A; Banco da Amazônia S/A - BASA; Banco Bradesco S/A; Banco do Estado do Pará - BANPARÁ; Caixa Econômica Federal - CEF; Cooperativa Central de Crédito Noroeste Brasileiro Ltda. - CENTRAL CREDI-NOBR e Correspondentes Bancários.

Dispõe o contribuinte das seguintes opções de pagamento na 1ª via do lançamento:

- a) 1ª COTA ÚNICA, com 10% de desconto - Vencimento: 10.02.2022; ou
- b) 2ª COTA ÚNICA, com 7% de Desconto - Vencimento: 10.03.2022; ou
- c) Em até 10 (dez) parcelas - Vencimento da 1ª parcela: a partir de 10.02.2022.

O desconto previsto para pagamento em COTA ÚNICA em 10.02.2022 ou em 10.03.2022 será acrescido do desconto de 5% estabelecido no inciso I, do artigo 6º, do Decreto nº 101.946/2021, nas guias de lançamento e arrecadação dos imóveis dos contribuintes que formalizaram até o dia 29 de outubro de 2021 o pedido de atualização cadastral prevista no Programa de Recadastramento Imobiliário Incentivado, deferido após a análise da documentação exigida.

Transferem-se os prazos previstos neste instrumento para o primeiro dia útil subsequente, caso o término coincida com data em que não houver expediente bancário.

Belém, 03 de janeiro de 2022.

  
**KÁRITAS RODRIGUES**  
Secretária Municipal de Finanças

  
**EDINEIDE SANTOS COELHO**  
Auditora Fiscal



Secretaria Municipal de Finanças  
Trav. 14 de Abril, nº 1635 - (São Brás) - Belém-Pará.  
66063-005 - Fone: 3073-5212 - [gabete@sefin.pmb.pa.gov.br](mailto:gabete@sefin.pmb.pa.gov.br)

## ANEXO B – CARTILHA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

### COMO O PLANO DIRETOR PODE INDUZIR O USO SOCIAL DA PROPRIEDADE?

○ Estatuto da Cidade diz que a propriedade deve ter uma função social, isto é, ser bem utilizada de acordo com o que estabelece o Plano Diretor para a área em que o terreno ou imóvel está localizado. ○ objetivo é evitar que o terreno fique ocioso por muito tempo, utilizado apenas para fins especulativos, enquanto seu proprietário espera a valorização do local, com instalação de infra-estrutura pública.

Para evitar situações como essa, o Estatuto da Cidade estabelece algumas regras que obrigam o dono do imóvel a fazer bom uso de sua propriedade e que devem ser detalhadas no Plano Diretor. Conheça essas regras:

#### Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Por esta regra, o proprietário de terreno não edificado, subutilizado ou sem nenhuma benfeitoria terá prazo para dividir a área, construir ou reformar seu imóvel.

#### IPTU Progressivo no Tempo

Se o dono da área não cumprir o prazo estabelecido no item anterior, ela estará sujeita ao IPTU Progressivo no Tempo.

○ IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo é uma taxa aplicada pela Prefeitura como punição ao proprietário, o qual terá seu imóvel subutilizado ou sem uso submetido a uma taxa maior de IPTU a cada ano, pelo prazo máximo de cinco anos seguidos. ○ valor do imposto pode subir em até 15% do preço estipulado para o referido imóvel.

#### Desapropriação

Se o proprietário pagar o IPTU Progressivo por 5 (cinco) anos e ainda assim não der utilidade ao terreno, a Prefeitura pode promover a desapropriação da área, mas o pagamento não será pelo valor de mercado e nem à vista. ○ dono da área receberá o pagamento em títulos da dívida pública, parcelados em dez anos.

#### Consórcio Imobiliário

Quando o proprietário não possui condições parcelar, edificar ou utilizar o seu imóvel ele poderá transferi-lo à Prefeitura, para que esta realize um empreendimento imobiliário no local. ○ proprietário receberá como pagamento, unidades (casas, apartamentos, espaços comerciais ou lotes urbanizados) em valor equivalente ao preço do imóvel antes da execução das obras.

