



**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO**

**EDILEUZA MARIA LAIA**

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: INSTRUMENTO DE POLÍTICA  
URBANA COMO FUNÇÃO SOCIAL**

**Vitória**

**2014**

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO**

**EDILEUZA MARIA LAIA**

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: INSTRUMENTO DE POLÍTICA  
URBANA COMO FUNÇÃO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política da São Paulo para obtenção do grau de Especialista em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Lívia de Sousa Lima.

**Vitória**

**2014**

## Ficha catalográfica

**EDILEUZA MARIA MAIA**

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO:  
INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA COMO FUNÇÃO SOCIAL**

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor (a)

Assinatura:

---

Professor (a)

Assinatura:

---

Professor (a)

Assinatura:

---

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## Dedicatória

Dedico este trabalho a minha família, em especial a minha sobrinha Juliana, companheira de todas as horas.

## Epígrafe

“As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há espaços vazios e vice-versa; porque há vazios, as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso a terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano.”

Milton Santos

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é o estudo do problema da urbanização das cidades no Brasil, de desigualdade e segregação social e territorial. A pesquisa utilizada é qualitativa, por meio de revisão bibliográfica, documental e de campo (entrevistas, questionário e observação *in loco* da cidade). Os resultados, com base no método dialético, evidenciam o problema no município de Colatina, Espírito Santo. Assim sendo, sugere-se a implementação do imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo no Município, como ferramenta de gestão da política pública de forma a efetivar a função social da propriedade urbana e da cidade pelo poder público.

Palavras-chave. Urbanização- Desigualdade- Segregação- Função social.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is the study of the problem of the urbanization of the cities in Brazil, of inequality and social and territorial segregation. The used research is qualitative, by means of bibliographical revision, documentary and of field (interviews, questionnaire and comment in I lease of the city). The results, based on the dialectiv method, evidence the problem in the city of Colatina, Espírito Santo. Thus being, it is suggested implementation of the tax on the urban property (IPTU) gradual in the time in the City, as tool of management of the public politics of form to accomplish the social function of the urban property and the city for the public power.

Word-key: Urbanization-Inequality-Segregation -Function.



## **LISTA DE SIGLAS**

**CF-** Constituição Federal

**IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH-** Índice de Desenvolvimento Humano

**IPEA-** Instituto de Pesquisa Aplicada

**IPTU-** Imposto Predial Territorial Urbano

**PIB-** Produto Interno Bruto

**ONU-** Organização das Nações Unidas

**ZEIS-** Zona Especial de Interesse Social

**ZEU-** Zona de Expansão Urbana

**ZUCR-** Zona Urbana de Comunidade Rural

**ZUD-** Zona de Uso Diverso

**PMC** – Prefeitura Municipal de Colatina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 OBJETIVOS.....</b>	<b>14</b>
2.2 Objetivos Específicos.....	14
<b>3 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>15</b>
3.1 Urbanização.....	15
3.1.1 Caracterização da Urbanização no Brasil.....	16
3.1.2 Urbanização Desigual.....	18
3.1.3 Urbanização Marcada pela Fragmentação.....	21
3.1.4 A Política Urbana e o Direito Urbanístico.....	22
3.1.5 Objetivos da Política Urbana.....	23
3.1.6 A Função Social da Política Urbana.....	24
3.1.7 A Função da Cidade.....	26
3.1.8 IPTU Progressivo.....	27
3.1.9 Aplicação do IPTU Progressivo.....	28
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>31</b>
4.1 Aspectos Metodológicos da Pesquisa.....	31
4.2 Sujeitos da Pesquisa.....	32
4.3 Coleta de Dados.....	32
4.4 Procedimentos Metodológicos.....	32
4.5 Acesso aos Sujeitos da Pesquisa.....	33
4.6 Aspectos Éticos.....	33
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>35</b>
5.1. Características do Município.....	35
5.2 Instituição e Uso e Ocupação do Solo.....	35

5.3 Estatuto da Cidade e sua Aplicação.....	35
5.4 Em relação a Urbanização.....	38
5.5 Em relação ao Loteamento Urbano e Rural.....	39
5.6 Segregação Espacial e Social.....	40
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO C.....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO D.....</b>	<b>53</b>
<b>ANEXO E.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da organização desordenada das cidades se concretizam os problemas habituais da população e se comprovam os principais conflitos sociais, econômicos e culturais. Uma abordagem abrangente, que parta de uma visão integrada de direitos, não pode reduzir o espaço do cidadão à sua moradia. O acesso a uma habitação digna é fundamental para o efetivo exercício da cidadania, mas não é suficiente. Afinal, ninguém vive apenas em sua casa. Cada vez mais se afirma o direito à cidade, como um espaço a ser definido por seus habitantes de forma coletiva, de modo a atender às necessidades da maioria e respeitando os limites ambientais.

Entre as diversas formas de se garantir esse direito temos dois grande auxiliares. Um deles é o Plano Diretor. Além de permitir um planejamento conjunto da cidade que se quer, permite ao governo municipal aplicar uma série de instrumentos de intervenção urbana, que possibilitem a efetiva realização da função social da propriedade na cidade. Um dos instrumentos da política urbana é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo

O Brasil sempre foi uma terra de contrastes e, no que diz respeito à urbanização não é diferente: esta se distribui de forma desigual em todo o país. Isto causa problemas de toda ordem nos municípios brasileiros. Dentre eles destacam-se o desemprego, a criminalidade, a favelização e a poluição do ar e da água. Relatório do Programa Habitat, órgão ligado à Organização das Nações Unidas, revela que 52,3 milhões de brasileiros vivem nas 16.433 favelas cadastradas no país, contingente que chegará a 55 milhões de pessoas em 2020. Esse número representa quase 30% da população brasileira.

Esse tipo de problema fez surgir à necessidade de regulação das cidades. Assim é que, na Constituição Federal de 1988, foi inserido um capítulo tratando da política urbana a ser executada pelos municípios e que tem como objetivos o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e da cidade (art. 182 e 183). A Lei nº 10.257, de 10.7.2001 - Estatuto da Cidade. Ao se regulamentar esses artigos na Constituição, estabeleceu-se a política urbana, a qual traz normas que

regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar de todos os cidadãos e do equilíbrio ambiental, além de criar vários instrumentos para materializar os princípios da política urbana.

Dentre os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, o Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU) progressivo no tempo é um instrumento para obrigar o proprietário de imóveis urbanos, definidos em lei específica, a parcelar, edificar e utilizar os imóveis inutilizados ou subutilizados nas condições e prazos determinados. Assim, caso essa obrigação não seja cumprida, poderá incidir a cobrança do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 anos consecutivos, sendo a alíquota máxima de 15%. Em caso de descumprimento dessa obrigação, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ficando garantida a prerrogativa de desapropriação do imóvel e pagamento de indenização com títulos da dívida pública.

Portanto, esse é um mecanismo que serve para inibir a especulação imobiliária e forçar a edificação, a utilização e o parcelamento dos espaços vazios na parte boa da cidade ao invés de continuar o avanço à periferia, exigindo mais investimentos públicos. Não deve a municipalidade furtar-se ao uso desse instrumento. Assim, objetiva apresentar proposta do imposto para Colatina/ES para equacionar o problema e efetivar a função social da propriedade urbana e da cidade.

Esse trabalho foi organizado nas seguintes Seções: Urbanização; A Política Urbana e o Direito Urbanístico; e O IPTU Progressivo no Tempo para a cidade de Colatina.

Na seção voltada à Urbanização no Brasil tratará das características da urbanização desigual, acelerada e marcada pela fragmentação político-administrativa, uma vez que a criação de municípios não garante capacidade de gestão.

Na seção atinente à Política Urbana e o Direito Urbanístico, serão apresentados os principais diplomas legais que regulam a matéria, quais sejam, a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades; destaque para os objetivos da política urbana e os princípios da função social da propriedade urbana e da cidade; dentre os

instrumentos da política urbana, o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política pública e agendados governos municipais.

A última seção versará sobre os resultados e discussão da pesquisa, apresentando a Cidade com o número de habitantes na zona urbana e rural e sua característica topográfica; descrever qualitativamente, a partir da pesquisa dialética, o problema da urbanização na cidade; justificar que o instrumento jurídico-político, o IPTU progressivo no tempo para Colatina/ES; e principalmente, tentar demonstrar os desafios e os riscos com a implementação do instrumento; os resultados esperados os custos e as vantagens futuras para a cidade caso o tributo seja cobrado.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Formular proposta de IPTU progressivo no tempo para o município de Colatina, como ferramenta de gestão da política pública viável a efetivar a função social da propriedade urbana e da cidade.

### **2.2 Objetivos Específicos**

Pesquisar sobre a urbanização de Colatina; e ver o que o Município fez em termos de controle e uso do solo e ordenamento da cidade.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este trabalho quer formular uma proposta de instituição do IPTU Progressivo no Tempo no município de Colatina/ES, como uma ferramenta da gestão municipal na área da política urbana. Seu objetivo é equacionar o problema da urbanização desordenada, de exclusão e segregação espacial e social e a especulação imobiliária para fins de lucratividade será apresentada uma revisão da literatura dos conceitos.

Os conceitos serão tratados nas seguintes seções: Urbanização no Brasil será dividida: Definição de urbanização; Espaço urbano e cidade; Características da urbanização no Brasil: desigual, acelerada e marcada pela fragmentação político-administrativa, e que a criação de municípios não garante capacidade de gestão; A Política Urbana e o Direito Urbanístico a seção será apresentada: Direito Urbanístico e abrangência de sua aplicação; Constituição Federal de 1988; Estatuto da Cidade; A função social da propriedade urbana e da cidade; Os instrumentos da política urbana; O IPTU progressivo no tempo como instrumento da política pública e a aplicação pelos municípios.

#### **3.1 Urbanização**

O dicionário da língua portuguesa define urbanização como o ato ou efeito de urbanizar (se); conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma cidade ou área de cidade de condições de infraestrutura, planejamento, organização administrativa e embelezamento conforme aos princípios do urbanismo; concentração de população em aglomerações de caráter urbano (HOUAISS, 2009, p.1909).

Urbano é o meio de vida da cidade, isto é, o que está dotado de urbanidade, relativo ou pertencente à cidade, ou que lhe é próprio; tem caráter de cidade; que ou o que vive na cidade, tem ocupação e hábitos típicos da vida da cidade (HOUAISS, 2009, p. 1.909).



### 3.1.1 Características da Urbanização no Brasil

A urbanização no Brasil teve seu início em 1532 com a fundação de vilas no litoral paulista. Já a primeira cidade brasileira foi Salvador fundada em 1549.

Pode-se dividir o processo de urbanização relacionado aos ciclos econômicos do país. O primeiro no século XVIII, com o ciclo da mineração provocou a transferência da capital da Colônia (de Salvador para o Rio de Janeiro – 1763) e o deslocamento do eixo produtivo do Nordeste açucareiro para o Sudeste aurífero, originando inúmeras vilas e cidades (Vila Rica, Mariana, São João Del Rei, Diamantina, Cuiabá e outras) e promovendo a interiorização do crescimento econômico do País nesse primeiro momento.

No entanto, já no processo de industrialização a partir da década de 1940, essa situação se inverte. O Brasil deixa de ser um país majoritariamente rural para se tornar urbano. Outra característica do período é a concentração das cidades na faixa litorânea. E por fim, vê-se que na história do Brasil poucas foram às cidades planejadas, a maioria surgiu de pequenos núcleos ou povoados.

Segundo Sene e Moreira (2010, p. 623) a mobilidade demográfica pode ser dividida da seguinte forma: até 1930, a economia era ditada pelas metrópoles; depois de 1930 houve melhora nos transportes e telecomunicações facilitando a unificação do mercado no Sudeste atraindo um grande contingente populacional.

Apenas a partir dos anos 1950/60, é que o poder público interviu para organizar o espaço. Isso se tornou necessário em função do projeto desenvolvimentista que contribuiu para o êxodo rural. Neste projeto os objetivos eram, além da integração nacional, a modernização do território e o desenvolvimento da economia capitalista. Para tanto, era necessário expandir a indústria e construir uma sociedade de consumo predominantemente urbana. Esse processo ao mesmo tempo em que provocou certa dispersão das cidades garantiu a implantação de hidrelétricas, portos, aeroportos, dutos e canais e de grandes projetos industriais, apoiados em financiamento externo, à expansão da rede de energia, de estradas e comunicações

foi um meio de eliminar barreiras à circulação do capital, que teve, então, um expoente na indústria automobilística (DAVIDOVICH, 2000, p. 147).

Da década de 1980 aos dias atuais, as cidades médias e metrópoles regionais continuam crescendo em função de mais oportunidades de trabalho que gera um aumento do crescimento populacional nas cidades.

O resultado do Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 mostra também que a população é mais urbanizada que há 10 anos: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, agora são 84% (160.879.708 pessoas). Entre os municípios, 67 tinham 100% de sua população vivendo em situação urbana e 775 com mais de 90% nessa situação. Por outro lado, apenas nove tinham mais de 90% de sua população vivendo em situação rural. Em 2000, da população brasileira 81,25% (137.953.959 pessoas) viviam em situação urbana e 18,75% (31.845.211 pessoas) em situação rural. Entre os municípios, 56 tinham 100% de sua população vivendo em situação urbana e 523 com mais de 90% nessa situação. Por outro lado, 38 tinham mais de 90% vivendo em situação rural e o único município do país a ter 100% de sua população em situação rural era Nova Ramada (RS).

No entanto, isso não significa distribuição de riqueza de forma igual, pelo contrário, seu crescimento se dá de forma desigual, abrangendo poucas cidades que concentram grande contingente de brasileiros e de riqueza. Por outro lado, multiplicam-se os pequenos centros urbanos que abrigam uma força de trabalho pouco qualificada e fortemente vinculada às atividades primárias.

Essa é uma das constatações apontadas na nova edição do Atlas Nacional do Brasil Milton Santos, lançada em 2010 pelo IBGE. De acordo com o documento, as aglomerações urbanas e as 49 cidades com mais de 350 mil habitantes abrigam metade das pessoas em situação urbana no país e respondem por aproximadamente 65% do Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de toda a riqueza gerada. Por outro lado, 4.295 municípios com menos de 25 mil habitantes respondem por apenas 12,8% do PIB (LEITÃO, 2010, p. 1).

### 3.1.2 Urbanização Desigual

No Brasil assim como nos países do Sul (periféricos) de modo geral o processo de urbanização é de desigualdade e de segregação social e territorial, fruto do Estado herdado, em que as cidades são decididas conforme o poder político-partidário pactuado pelas elites.

Conforme já apontado à urbanização brasileira foi uma urbanização concentrada nas cidades e de forma desorganizada. Algumas características dessa situação:

**Segregação sócio-espacial:** processo caracterizado pela separação da sociedade no espaço, em regra, em função da diferença de poder aquisitivo (desigualdade social) o que já promove outro fenômeno chamado **Gentrificação:** formação de áreas "nobres" e elitizadas, nas quais só ocorre o ingresso de pessoas de um determinado segmento social de renda ou autorizadas por elas (VILAÇA, 2000, p.360). Ou seja, em ambos os processos, segundo Marcuse (2004, p.24-33), estes podem ocorrer pela divisão cultural (língua, religiosidade, etc.) funcional (divisão entre bairros residenciais e comerciais, áreas rurais e indústrias) e por diferença no Status Hierárquico – reflete e reproduz as relações de poder na cidade.

Do outro lado, a Gentrificação contribui para a **Periferização** (expansão horizontal): processo marcado pelo surgimento de bairros afastados que expandem os limites ocupados da mesma. Normalmente, ocupados por pessoas com menor poder aquisitivo e sem capital para comprar terrenos/residências nas áreas centrais valorizadas (diferença no status hierárquico).

**Favelização:** fenômeno típico da sociedade desigual, na qual a população de menor renda que deseja residir em áreas próximas à infraestrutura central busca uma opção mais barata e que não interesse ao capital imobiliário, normalmente, nas encostas de morros ou nas margens dos rios. São áreas carentes da atuação estatal, sobretudo em infraestrutura (saneamento, energia, transportes, etc.) e segurança (diferença funcional)

**Especulação imobiliária e Verticalização** (expansão vertical, construção de prédios): processos marcados pela negociação nos valores de terrenos e residências com intuito de realização de lucro. As grandes incorporadoras e/ou construtoras compram o terreno e aguardam o melhor momento para construir e vender, por exemplo, após a construção de uma estação do metrô ou o saneamento da área, entre outras possibilidades.

**Violência urbana:** fenômeno típico de áreas urbanas que pode ser agravado em função da forte atração de migrantes na esperança de melhorar a qualidade de vida, mas que encontram uma dura realidade. A migração em si não gera violência, mas o agravamento da desigualdade e pobreza que ampliam estatísticas de violência.

**Saturação do equipamento urbano:** torna-se comum o congestionamento nas vias, a lotação dos transportes (ônibus, metrô, trens, etc.), os apagões de energia, a lotação e falta de hospitais, a lotação e falta de escolas ou universidades, entre outros processos.

**Problemas ambientais:** a falta de uma atuação estatal na conscientização da população associada ao crescimento demográfico desordenado potencializa a possibilidade de lançamento de lixo em áreas inapropriadas (formando lixões). A ocupação de áreas sem esgotamento sanitário (contaminando mananciais de água e facilitando a ocorrência da eutrofização), o desmatamento, a emissão de gases poluentes (formando ilhas de calor e facilitando a ocorrência de chuvas ácidas), a destruição de vegetações originais (mangues, matas, etc.), entre inúmeros outros impactos (Lopez, 2008, s/p).

**Exclusão Territorial:** Para Rolnik (1999, p.101) a exclusão territorial está associada à exclusão social, a partir da acumulação de deficiências de várias ordens e vulnerabilidade entendida aqui como a negação ou desrespeito dos direitos que garantem um padrão mínimo de condições de vida.

Demo (1993, p.3) diz que a exclusão social não pode ser medida. Ela é caracterizada por indicadores como: a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade,

a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania.

A ilegalidade em relação à propriedade da terra é um dos fatores de exclusão (MARICATO, 1996, p.4) e a legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade.

A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente.

Outra causa da desigualdade e segregação social e territorial seria a retenção imobiliária e a elevação dos custos dessa prática para o processo de urbanização:

Os mercados restritos e altamente especulativos, ao cercear o acesso à cidade e à moradia para todos, e controlar as terras mais bem localizadas, restringem também as alternativas legais de construção do ambiente urbano, como veremos em seguida. Mesmo quando o poder público se empenha (o que não tem sido uma regra geral) para responder às necessidades das camadas de mais baixa renda, seja de habitação, de infra-estrutura ou de equipamentos urbanos, sua eficácia fica comprometida pelo custo especulativo das terras e dos imóveis (MARICATO, 2005, p.5).

Assim, as cidades são habitadas por dois grupos sociais distintos: um grupo, formado pela elite, detentora de poder econômico e político, que detém os melhores locais da cidade, as áreas valorizadas, com imóveis de maior interesse do capital imobiliário e abastecidas de todos os serviços públicos; o outro grupo dos pobres e miseráveis fica com a parte do território urbano sem condições adequadas de habitação, sem representatividade política e econômica. Para a classe de

privilegiados a ocupação é regulamentada por um planejamento urbano e ambiental e a para os excluídos, a cidade não é planejada e falta infraestrutura geral.

Importante destacar ainda, que a confusão nos registros ou nos cadastros de imóveis da periferia. Segundo Maricato (2003) ela não acontece por acaso, ela é funcional para o papel ambíguo que exerce a terra sobre as relações do poder, vez que o poder local está muito ligado a grandes empresários e proprietários de terra e imóveis.

### **3.1.3 Urbanização Marcada pela Fragmentação Político-administrativa e Territorial**

Outra característica marcante da urbanização brasileira é que esta é marcada pela fragmentação político-administrativa do território em novos municípios e o surgimento de novos núcleos urbanos.

A fragmentação do território brasileiro em municípios é dinâmica. Mostra disso é que o Brasil saiu do período colonial com 177 municípios para os 5.565 existentes em 2014, de acordo com os estudos nas aulas deste curso de pós-graduação e também dados do IBGE.

Essa intensificação da criação de municípios e cidades se deu no período mais democrático do país refletindo interesses e pressões locais para a emancipação político-administrativo dos distritos e vilas. Não vamos adentrar na questão de possíveis benefícios os não da criação desses novos municípios e se a emancipação proporcionou maior proximidade da população com os governos locais porque ao mesmo tempo não significou melhoria na gestão urbana.

A criação desses municípios e sua autonomia outorgada pela Constituição Federal não lhes garantiu capacidade de gestão e de arrecadação, pois muitos ainda dependem das transferências constitucionais e legais, principalmente da União, tanto para a gestão das cidades, como para a realização de políticas de mobilidade, infraestrutura, etc.

### 3.1.4 A Política Urbana e o Direito Urbanístico

Preliminarmente, insta destacar que o Direito Urbanístico não traz normas somente aplicadas ao espaço urbano, mas também engloba o espaço rural, pois a lei de desenvolvimento municipal, que é o plano diretor municipal, abarca todo o território do município. O § 1º do art. 182, da CF, expressa ser o plano diretor instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Nesse sentido, Ramos (2011) diz que: “a Política Urbana traçada pelo Poder Constituinte de 1988 é destinada não apenas a área urbana da cidade, mas também a rural”.

Aliás, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2004) dispõe que a cidade engloba o espaço urbano, o entorno rural e o semirrural que é parte do território da cidade.

O processo de urbanização começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970 e, durante esse período tivemos diversas Constituições, promulgadas e/ou outorgadas: 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1 de 1969, mas até a Constituição Federal de 1988 não havia regramento específico para orientar o processo de desenvolvimento urbano e determinação das condições de gestão urbana. A inovação foi à inserção de um capítulo tratando da Reforma Urbana, estabelecendo as suas bases jurídicas- políticas iniciais (FERNANDES, 2010).

Diante da problemática enfrentada pelas cidades em decorrência da urbanização surge a necessidade do Poder Público regularizar uma legislação urbanística, com princípios e regras próprias. A partir daí o Direito Urbanístico foi incluído na Constituição Federal vigente, nos arts. 182 e a 183, que tratam de normas urbanísticas. Os referidos artigos elegeram o *solo urbano* como questão central e estabeleceu o Plano Diretor como obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Este deve ser aprovado em lei pelo Legislativo Municipal como instrumento básico para a execução da política de desenvolvimento urbano (CARVALHO, 2006, p.26).

Note-se que o Poder Constituinte articulou a vida da pessoa humana com o meio, o espaço em que vive, disciplinando a cidade como bem de uso comum e criou orientação jurídica estruturando a política de desenvolvimento com dois objetivos: ordenar das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol da coletividade.

A Constituição da República do Brasil, de 1988, nos arts. 182 e 183 tratam da Política Urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental e da responsabilidade no planejamento e desenvolvimento das cidades.

Já o Estatuto da Cidade, é o nome oficial da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo da Política Urbana, expresso nos artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Ele estabelece as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (CARVALHO, 2006, p.2).

Tendo em vista que a delimitação do tema deste trabalho será focada na dimensão conceitual da função social da propriedade urbana e da cidade e um dos instrumentos da política urbana para materializar esses princípios, o IPTU progressivo no tempo, como segue:

### **3.1.5 Objetivos da Política Urbana**

“A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais” (art. 2º). Vê-se, portanto, que a política urbana tem por objetivo perseguir o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e da cidade. Daí a importância do estudo destes dois princípios.



### 3.1.6 A Função Social da Propriedade Urbana

O direito de propriedade está incluído no rol de direitos e garantias fundamentais, elencados no art. 5º, XXII, da CRF de 1988, e no art. 170, II, da CRF de 1988, do Título que trata da Ordem Econômica e Financeira, a propriedade privada como princípio da Ordem Econômica.

Ele é previsto no ordenamento jurídico pátrio desde a primeira Constituição brasileira, de 1824<sup>1</sup>, e, logo depois, a Constituição de 1891<sup>2</sup> garantiam o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Só se ressalvava a hipótese de desapropriação, mesmo que mal estruturada, e nenhuma restrição à propriedade privada era prevista: o exercício pleno e ilimitado da propriedade prevalecia como reflexo do pensamento liberal do período.

A propriedade era concebida como o direito meramente individual do proprietário de usar, usufruir, dispor do bem e retomá-lo de quem injustamente ou clandestinamente o detivesse, de acordo o Código Civil de 1916.

Todavia, o direito de propriedade não é absoluto. A Constituição vigente ressalva que a propriedade atenderá a função social, art. 5º XXIII e art. 170, III.

A função social da propriedade surge no ordenamento jurídico desde a Constituição de 1934. Desde então todos os demais textos constitucionais pátrios trouxeram em seu bojo a inserção do princípio.

O Código Civil de 2002 ao garantir ao proprietário 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, prescreveu que:

---

<sup>1</sup>CF/1824: Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: (...)V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, são garantidos pela Constituição do Império, da maneira seguinte.

<sup>2</sup> CF/1891: Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (art. 1228, §1º, Código Civil).

Segundo Ramos (2011) a função social da propriedade urbana:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor urbano, assegurado o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade (art. 183, § 3º, da CF de 1988 e art. 39 do Estatuto).

A propriedade, destarte, passa a ser um instrumento para a realização do projeto constitucional, logo a função social da propriedade é aquela estabelecida no programa constitucional (RAMOS, 2011, p. 34).

Dentro do Capítulo que trata da Política Urbana, da CRF, 1988, o § 2º do art. 182, diz: “A propriedade urbana cumpre a sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.7.2001), estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos bem como do equilíbrio do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes da política urbana (art. 39).

Segundo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade a propriedade urbana deve ser usada priorizando o interesse social, cultural e ambiental, uma vez que todo cidadão tem direito de participar do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis (art. II, Item 2.2).

### 3.1.7 A Função Social da Cidade

O Estatuto da Cidade diz que o pleno desenvolvimento da função social da cidade é um dos objetivos da política urbana. E o direito a cidades sustentáveis é uma diretriz da política urbana.

Guimarães Júnior (2003, p.115) diz que: “o direito de propriedade deixou de ser medido exclusivamente a partir do ponto de vista do proprietário, para ser delineado conforme interesses da coletividade”. O Estatuto da Cidade tem contribuído para a caracterização e efetivação das funções social e ambiental da propriedade urbana, uma vez que regula o uso da propriedade urbana em prol do equilíbrio ambiental e da garantia às cidades sustentáveis.

A Carta Mundial Pelo Direito à Cidade aprovada no Fórum Social Mundial em 2001 dispõe que o principal fim da cidade é exercer uma função social, ou seja, garantir a todos os habitantes o usufruto pleno dos recursos que ela dispõe. Além disso, que as cidades devem assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana como todo o conjunto, dentre de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem-estar de todos os moradores, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações (art. II, Item 2.1).

Assim, para cumprir o seu fim as Cidades devem promulgar leis e instituir mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento do solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificadas, não utilizados, subutilizados ou não ocupados, para cumprir a função social da cidade e da propriedade privada (art. II, Item 2.3):

Devem inibir a especulação imobiliária, por meio de normas urbanas para uma justa distribuição do ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização, e adequada utilização de todos os instrumentos da política urbana e dos gastos públicos para garantir o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. Quais as rendas extraordinárias, geradas pelos investimentos públicos, que atualmente são capturadas pelas empresas imobiliárias e por particulares, devem ser direcionadas a programas sociais que garantem o direito à moradia e uma condição digna para os setores que se encontram em situações precárias e em situação de risco (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2001).

### **3.1.8 IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Política Urbana**

Dentre os instrumentos da política urbana o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo como instrumento da política urbana previsto no Estatuto da Cidade, permite ao município aumentar, progressivamente, o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso seu proprietário não lhe dê a utilização conforme o previsto no Plano Diretor (art. 7º).

Trata-se de um instrumento tributário de caráter extra fiscal, porque seu fim não é de arrecadação, mas extra fiscal, que consiste no cumprimento da propriedade urbana, ou seja, uma espécie de desincentivo aos proprietários em manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação, ou glebas sem utilização e parcelamento, de forma a racionalizar e otimizar a ocupação das cidades.

O objetivo deste instrumento é inibir a especulação de parte da cidade que já está com infraestrutura urbana, ao invés de promover a ocupação de regiões distantes do centro que exigirão novos investimentos do Poder Público com drenagem, asfalto, iluminação pública, rede de água e esgoto, transporte coletivo e vários equipamentos urbanos necessários e imprescindíveis ao bem-estar dos moradores como espaços de lazer, escolas, postos de saúde (FÓRUM SOCIAL DA REFORMA URBANA, 2002.).

O Plano Diretor é a lei municipal que vai especificar as áreas passíveis de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e os critérios de definição de subutilização para cada região da cidade. É através deles que se define se a propriedade está cumprindo função social, o que permite aplicar os instrumentos de intervenção urbana de parcelamento compulsório, da fixação das alíquotas, das condições e dos prazos para implementação da referida obrigação, além da edificação e utilização do solo urbano (art. 5º e 7º do Estatuto).

Nesta Lei municipal específica também estabelecerá os prazos e condições para a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º).

O Município irá aplicar o imposto, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, no caso de o proprietário não cumprir as condições e prazos para edificar, utilizar e parcelar os imóveis definidos em Lei municipal específica, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º).

O valor da alíquota a ser aplicado não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento (§ 1º do art. 7º).

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja cumprida em cinco anos com a aplicação da progressividade do IPTU, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública (§ 2º, art. 7º, c/c art. 8º).

Por fim, é vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo (§ 3º do art. 7º).

### **3.1.9 Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo: Agenda para os Municípios**

O art. 182 da Constituição Federal diz que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, *diz*: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

A lei municipal de direito urbanístico citada no art. 182, da CF/88 é o plano diretor, consoante § 1º do dispositivo, que dispõe: “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.”

Vê-se que o município é executor da política urbana, ou seja, tem a competência material, que significa a capacidade, o poder-deve de atuar, fazer leis, promover

políticas, administrar recursos dentro do campo de ação que envolve todo o território do município.

Nesse sentido também o art. 30, da Constituição Federal, transcrito:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A Carta Mundial Pelo Direito à Cidade diz que, dentre outros, o governo municipal é responsável pela aplicação e defesa dos direitos do direito à cidade (art. XVII, item 1).

Todavia, a execução da política urbana pelo município não é sinônimo de que ele deve sozinho custear a política urbana. Pela interpretação do art. 182 da Constituição todos os Entes Federados (a União, os Estados e o Distrito Federal) têm responsabilidade direta na solução das questões urbanísticas, ainda que os municípios vão se valer dos instrumentos urbanísticos para a concretização de políticas públicas urbanísticas (VICHÍ, 2011, p. 103).

Há a necessidade da cooperação de todos os Entes e de políticas públicas integradas para a efetivação da política urbana:

Não há como imaginar que somente através dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade serão capazes de isoladamente executar os objetivos da política urbana previstos no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Como implementar um planejamento de desenvolvimento de cidade a partir do imponderável crescimento populacional fruto de fluxos migratórios do campo para as grandes cidades espalhadas pelo país. Como ordenar o controle do uso do solo de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, “g”, do Estatuto da Cidade, em situações como a cidade de São Paulo [...]) (VICHÍ, 2011, p. 103).

Ademais, a Constituição Federal diz que compete à União: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX).

Ainda, há a competência material comum entre a União, estados, Distrito Federal e municípios sobre habitação, saneamento básico e transportes urbanos, art. 21, XX, da CR/88 e art. 3º, I, Estatuto da Cidade, veja-se:

**CF/88:**

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

**Estatuto da Cidade:**

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

(...)

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O entendimento da importância legal de que o Estatuto da Cidade é inovador e, principalmente se constitui em um documento que regulamenta mecanismos necessários a realização da reforma urbana traz a possibilidade de viabilidade de que a reforma se efetive nas cidades.

Conforme dito por Rolnik (2001, p.34):

lá estão estabelecidas as referências, as diretrizes gerais da política urbana, a regulamentação dos instrumentos previstos no capítulo da política urbana da Constituição (Plano Diretor, parcelamento e edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade urbana progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, o usucapião urbano e a concessão de direito real de uso coletiva e a concessão de uso especial pra fins de moradia), o capítulo da gestão democrática da cidade, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos como o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir, as sanções que podem ser aplicadas aos Agentes Públicos (RONILK, 2001, p.34).

Fazer com que as cidades sejam mais justas e democráticas garantindo a participação das pessoas em função de melhores habitações e infraestrutura é um sonho trazido pelo Estatuto da cidade através de seus mecanismos.

## **4 METODOLOGIA**

A seguir será mostrada a Metodologia utilizada na elaboração neste trabalho.

### **4.1 Aspectos Metodológicos da Pesquisa**

Este capítulo se trata da metodologia utilizada na pesquisa, demonstrando como foi feita e a forma como os dados serão coletados, descrevendo conforme dito por Roesch (2005, p.125) “este é o capítulo que descreve como o projeto será desenvolvido”.

Nesse sentido, Richardson (1999) diz que a metodologia constitui o andamento dos caminhos que serão seguidos, dos instrumentos usados para se fazer a pesquisa, a caracterização, os sujeitos, a análise de conteúdo a partir dos dados coletados.

A pesquisa será quantitativa com aspectos qualitativos. Quantitativa porque seu diagnóstico será realizado com a utilização de dados estatísticos. E qualitativa porque segundo Silva & Menezes (2000, p. 2001), “a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”. Ao utilizar o método qualitativo o pesquisador busca explicar o porquê das coisas, manifestando o que convém ser feito. Ou seja, a abordagem qualitativa preocupa-se com os aspectos da realidade que não podem ser quantificados. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

A pesquisa quanto aos seus objetivos pode ser: exploratória, descritiva ou explicativa. Segundo Silva & Menezes (2001, p.21), “a pesquisa descritiva objetiva descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática assumem, em geral, a forma de levantamento. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica e de campo.



## 4.2 Sujeitos de Pesquisa

O universo da pesquisa foi por amostragem. Foram entrevistados funcionários do Setor de Cadastro Imobiliário e enviado questionário à Secretária de Desenvolvimento Urbano, perguntando sobre o processo de urbanização do município. Algumas informações foram enviadas por e-mail. Outro setor pesquisado foi o de Arrecadação, visando saber sobre a urbanização e se o IPTU está sendo implementado, que disponibilizou o cadastro dos lotes vagos por bairro e prestou outras informações. Também 01(um) engenheiro de carreira do Município, responsável pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que foi indicado pela Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano prestou informações sobre o programa.

Ainda, foi realizada uma entrevista com 01 (um) ex-presidente da Câmara de Vereadores de Colatina por duas gestões (2004/2005 e 2005/2006). Ele foi o responsável por encaminhar projetos legislativos de regularização fundiária e elaboração do Plano Diretor municipal.

## 4.3 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio de revisão bibliográfica, entrevistas em profundidade e questionário. A revisão bibliográfica, envolvendo livros, teses, dissertações, periódicos, revistas e jornais, teve como objetivo levantar dados para embasar tópicos referentes à prestação de serviços, ao problema e aos objetivos a serem estudados.

## 4.4 Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos foram: a *revisão de literatura* conduzida a partir de dados históricos e o que já existe registrado sobre a temática, nesse caso, se o município já implementa a cobrança do IPTU progressivo. A *pesquisa bibliográfica* se utiliza de teses, legislações, artigos, livros, jornais, sites na internet e consulta ao Cadastro Imobiliário do município para identificar a existência de lotes vagos por bairros e de terrenos rurais na área urbana. A pesquisa de campo “caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza

coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa” (FONSECA, 2002, p. 10).

Para Manzini (1991. p.149-158), a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

#### **4.5 O Acesso aos Sujeitos de Pesquisa**

Primeiramente foi feito um contato telefônico pela pesquisadora com os possíveis entrevistados, além do envio de questionários à Secretária de Desenvolvimento Urbano e outros funcionários públicos do município. Após a confirmação das entrevistas, foi marcada a data das mesmas, o que ocorreu no período de abril e maio de 2014. Foi realizada entrevista com 01 (um) ex-presidente da Câmara de Vereadores de Colatina (duas gestões), atualmente deputado estadual em seu gabinete na Assembléia Legislativa do Estado. Ele foi o responsável por encaminhar projetos legislativos de regularização fundiária e elaboração do Plano Diretor municipal.

#### **4.6 Aspectos Éticos**

Essa pesquisa terá como princípio a ética. Para tanto, será assinado o Termo Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), contendo a explicação de que a participação é voluntária e que não existe obrigatoriedade em responder as questões colocadas durante a entrevista. Os entrevistados serão notificados de que poderão desistir a qualquer tempo de participar da pesquisa. Foi autorizado pelos entrevistados que suas identidades fossem usadas. As entrevistas ocorrerão em local que permita a privacidade dos entrevistados.

Todo o material coletado durante a pesquisa empírica será arquivado por durante cinco anos pelas pesquisadoras em local seguro e, depois de passado esse período, ele deverá ser incinerado.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção será mostrado o resultado e a discussão da pesquisa.

### 5.1 Caracterização do Município

A cidade de Colatina, localizada na região Noroeste do Estado do Espírito Santo, de 1.439 quilômetros quadrados, com cerca de 120 mil habitantes (IBGE, 2010), sendo 80% na área urbana e 20% na zona rural, tendo a sua topografia variando entre ondulada e montanhosa, segundo informações no site da Prefeitura.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Colatina é 0,746, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,122), seguida por Longevidade e por Renda. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,176), seguida por Renda e por Longevidade.

#### **Entre 1991 e 2010**

Colatina teve um incremento no seu IDHM de 36,63% nas últimas duas décadas, abaixo da média de crescimento nacional (47%) e abaixo da média de crescimento estadual (46%). O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 44,05% entre 1991 e 2010.

**Fonte: Atlas do Índice de Desenvolvimento Humano 2013-PNUD**

### 5.2 Instrumentos de Uso e Ocupação do Solo

Em primeiro lugar, cabe mencionar que a Prefeitura de Colatina realizou em 1996 as primeiras medidas, mais significativas, de controle do ordenamento do território municipal, instituindo os instrumentos legais, a saber: o Plano Diretor Urbano (PDU), de COLATINA de 1996, contemplado pela Lei de Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano, Código de Obras e Posturas Municipais. Depois, já sob a égide do

Estatuto da Cidade, instituiu o Plano Diretor Municipal (PDM), a Lei Nº 5273, de 12.3.2007, que promoveu a revisão do PDU/1996.

Outro aspecto a ser ressaltado, refere-se à forma como a Prefeitura fez a revisão do PDM. Por questões administrativas próprias, não houve contratação de consultoria externa. Talvez isso limitou as alterações realizadas pela prefeitura. Não alterou o perímetro urbano, restringindo-se, basicamente, quanto à questão urbanística, a uma adequação à lei de zoneamento urbanístico, elaborada em 1996, quanto ao uso e controle do solo, e disposições do Estatuto da Cidade.

### **5.3 Estatuto da Cidade e sua aplicação em Colatina**

Seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor passou a ser um instrumento de planejamento municipal, envolvendo o meio urbano e rural. Assim, ao instituir o Zoneamento Urbanístico, a equipe consegue conceber uma leitura macro-territorial, estabelecendo parâmetros norteadores de ocupação do território rural/urbano, criando a Zona Urbana de Comunidade Rural – ZUCR e a Zona Rural - ZR, com a apresentação das características definidoras dessa (a primeira) zona no plano diretor, com o objetivo de identificá-las e dar tratamento idêntico às áreas da cidade quanto ao uso e ocupação do solo e também provê-las de infraestrutura, certamente, precavendo o surgimento desordenado de novas cidades.

Embora conduzido à elaboração de um macro-zoneamento do território: urbano e rural, mesmo assim, a lei não exclui esta possibilidade, ao promover um tratamento do meio rural/urbano. Ampliou as zonas de uso residencial e incluiu novas zonas de uso urbano, a saber:

- As Zonas de Uso Diverso – ZUD – para uso de residências, serviços e comércio;
- As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – destinadas à moradia para a população de baixa renda, sob o fundamento da função social da propriedade e da cidade, deixando sua definição para lei futura;
- As Zonas de Expansão Urbana (ZEU), que serão criados pelo Poder Público na medida em que houver de crescimento da cidade.

O PDM inseriu a política urbana, conforme dispositivos do Estatuto da Cidade e instituiu os seguintes instrumentos da política urbana, dentre os quais os instrumentos jurídicos políticos atinentes a este trabalho:

- A determinação de utilização e parcelamento compulsórios dentro do prazo de um ano, mas deixou para lei específica futura definir as áreas suscetíveis da obrigação;
- Instituiu o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana, se a obrigação de utilização e parcelamento compulsórios não for cumprida no prazo e condições estabelecidas;
- A Desapropriação, com pagamento de títulos da dívida pública em até 10 anos se os donos dos imóveis continuarem a dar destinação útil aos imóveis após cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo.

Ainda, inseriu como diretriz e princípio do plano diretor e da política urbana a função social da propriedade e da cidade que em suma se traduz: o uso da propriedade em prol do interesse coletivo; o fim da cidade, que é garantir o bem-estar de seus habitantes, a segurança e o equilíbrio do meio ambiente e adotar medidas e regulamentos de modo a dividir o ônus e as responsabilidades do processo de regularização e garantir uma cidade sustentável e justa a todos.

Portanto, deixar para lei futura definir as áreas suscetíveis de determinação da utilização, edificação e do parcelamento compulsórios, para a posterior cobrança do IPTU progressivo no tempo, se não cumprida a obrigação, é o principal problema para o gestor municipal, devido ao improvável apoio da Câmara Municipal e pelo direito de propriedade, ainda tido como absoluto por muitos.

Vale destacar que o Município está atualizando a planta genérica dos valores venais dos imóveis, para fins de arrecadação. Mas nada impeça que sirva para reformas mais incisivas na questão urbana.

Por fim, há de se ressaltar que, essas inovações introduzidas no Plano Diretor foi dentro do possível e do impossível, porque há muitos interesses conflitantes quando se trata das rendas extraordinárias, mais valia, da urbanização, pois a parte beneficiada historicamente não aceita dividir o ônus da urbanização.

#### **5.4 Em Relação à Urbanização**

A urbanização da cidade também foi acelerada, desordenada, apresentando com difícil acesso e sem definição das vias públicas, o que dificulta o Poder Público de dotá-la de infraestrutura. Existem nítidas diferenças entre os tamanhos das áreas urbanas e urbanizadas no município de Colatina, como é nos municípios do Estado do Espírito Santo.

Em Colatina, somente a partir de 1996 foi definida a gleba urbana em 250m<sup>2</sup>. No entanto em relação às áreas destinadas à moradia de baixa renda a gleba mínima é de 125 m<sup>2</sup>, alteração realizada por meio da Lei nº 6.042/2013, que dentre outras alterações no PDM e na Lei de Parcelamento do Solo, definiu as três ZEIS na cidade.

Ocorre que a ocupação na forma que se mantém não se deu somente por falta de regulação, de planos e de políticas urbanas, mas conforme planos e estratégias de ocupação, em que buscou manter a elite na parte boa da Cidade.

Há alta concentração da população na parte central da cidade, o que contribui para a profusão de prédios cada vez mais altos, bem como para a ocupação maciça dos morros adjacentes às principais vias de circulação. Hoje, parcela significativa da população vive em pequenos lotes, de acesso problemático, mal disposto e com declividades bastante acentuadas.

Isso provoca a necessidade de compreender as características urbanas e construtivas das áreas de morros e encostas ressaltados pela freqüente veiculação de desastres envolvendo deslizamento de encostas em áreas urbanas. A ocupação destas áreas é fruto histórico da falta de ordenamento territorial existente na grande maioria dos municípios brasileiros. Dentre as particularidades do processo de urbanização da cidade, a ocupação de áreas centrais e “nobres” das cidades expulsou aqueles que, por não possuírem renda suficiente, não podiam habitar locais com infraestrutura urbana adequada para moradia.

Colatina tem buscado resolver o problema do déficit habitacional fazendo convênios com o governo federal para a construção de casas populares através do Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias que tem renda até R\$ 1.600,00. Um dos problemas identificados é que essas moradias são construídas em locais distantes de acordo com a lógica de mercado o que favorece a urbanização dispersa e gera mais custo para implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos necessários a sua manutenção.

### **5.5 Em relação ao Loteamento Urbano e Rural**

Dos 12.208 lotes vagos nos 58 bairros (constantes no cadastro imobiliário do Município), apenas 701 estão nos bairros adjacentes do centro da cidade e 121 lotes vagos no centro. Nota-se que a maioria dos lotes vagos está em bairros em que mora a classe média, especialmente devido à explosão imobiliária recente de parcelamentos e loteamentos.

Além disso, há 08 terrenos rurais no perímetro urbano; 11 bairros em fase de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares; muitos lotes e edificações ainda estão sem registro imobiliário e há confusão cartorária, em decorrência da ocupação desordenada e parcelamento irregular e clandestino; concentração urbana central e expansão horizontal da cidade para a periferia nesses loteamentos clandestinos e irregulares e até o programa habitacional de interesse social do Programa Minha Casa Minha Vida está longe do centro da cidade e conta com infraestrutura apenas nas adjacências, ficando a cargo da empresa contratada para fazer o conjunto habitacional do programa, as obras de infraestrutura.

Já o cadastro imobiliário rural confirma que há 08 (oito) terrenos rurais, sendo dois em Honório Fraga, dois em Carlos Germano Naumann, um no Bairro Fazenda Vitalli, um no Bairro Maria das Graças, um no Bairro Lacê, e um entre o Bairro Marista e Luiz Iglesias, todos próximos de infraestrutura e serviços públicos com boa localização e passíveis de parcelamento.



## 5.6 Segregação Espacial e Social

Comparando os conceitos descritos na pesquisa literária ao resultado do levantamento da urbanização em Colatina, pode-se concluir que a Cidade também se apresenta com desigualdade e segregação social e territorial.

Isso mostra que a cidade foi ocupada conforme os interesses de quem a domina econômica e politicamente, uma vez que os loteamentos irregulares e clandestinos em Colatina mostram a falta de planejamento da cidade e estão situados nos bairros pobres e de má reputação da cidade, o que pode levar à exclusão de seus moradores, às oportunidades que a cidade oferece.

Corroborando essa conclusão a síntese do Programa de Regularização Fundiária do Município de Colatina, cujos objetivos são: os aspectos urbanos, o planejamento da infraestrutura e dos serviços públicos, e integrar as ocupações irregulares ao conjunto da cidade, à cidade formal, e que ganham qualidade de vida e conquistem a cidadania.

O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Política Urbana já está previsto na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor, Lei nº 5.273, de 12 de março de 2007, no art. 179, II e 188<sup>3</sup>. Isso comprova a intenção de implantar a cobrança do imposto.

O resultado da pesquisa realizada constatou que a urbanização de Colatina, no Espírito Santo, também se apresenta desigual e de segregação social e territorial como a da maioria das cidades brasileiras e dos países do Sul e também é marcada pela fragmentação político-administrativa territorial, em que os municípios, embora dotados maior autonomia e competências no modelo federativo vigente, não conseguiram uma capacidade de gestão e de arrecadação eficazes, capazes de resolver os problemas decorrentes desse modelo de urbanização.

---

<sup>3</sup> **Artigo 179** - Consideram-se instrumentos jurídicos e urbanísticos da política urbana: (...) II - IPTU progressivo no tempo;

**Artigo 188** - Em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos nos artigos 187 e 188, o município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

A revisão literária mostrou que não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, mas porque o seu crescimento se deu conforme planos aprovados nas Câmaras Municipais, consoante interesses tradicionais que comandam a política local e grupos ligados ao governo de plantão (MARICATTO, 1999).

Assim, vê-se que esse problema é um desafio para os gestores municipais de planejar uma reforma urbana por meio de políticas públicas eficazes para reduzir as enormes desigualdades econômicas, sociais e territoriais presentes nos municípios brasileiros.

A política urbana estabelecida pelo Poder Constituinte será executada pelos municípios e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Essa transformação da cidade tem relação com o ideal do Partido dos Trabalhadores (PT) e no que se convencionou chamar de “Modo Petista de Governar”, principalmente quanto à inversão de prioridades.

Então, espera de governos progressistas como é o caso do Prefeito de Colatina, do Partido dos Trabalhadores, inverta esta lógica de que os planos e os programas governamentais sejam favores do Estado ao povo ou somente voltados aos interesses tradicionais que comandam a política local e promova uma reforma urbana na Cidade.

Sugerimos que a Prefeitura de Colatina inicie a implantação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo em Colatina visando à efetivação da função social da propriedade como instrumento de política que contribuirá na redução da desigualdade social. O outro fator positivo é que essa iniciativa inibe a especulação imobiliária. A terceira iniciativa é a cobrança de IPTU dos terrenos rurais que se encontram no perímetro urbano e não pagam esse tributo devido ao Município.

Portanto a utilização efetiva do IPTU progressivo como sanção para obrigar o proprietário de imóveis urbanos subutilizados a dar uma finalidade real, e útil ao imóvel é uma obrigação dos poder público municipal, não podendo este, furtar-se do uso de tal mecanismo.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática da cidade se dá por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Nesse sentido, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização é fundamental. No planejamento da cidade todos os cidadãos, o Poder Público e todos os segmentos econômicos e sociais são responsáveis pela sua gestão. O Estatuto da Cidade e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade deixam claro que o município e o governo local não são os únicos responsáveis pelas políticas públicas urbanísticas.

Em relação ao IPTU progressivo no tempo, Colatina já deu um passo inicial importante ao aprovar o Plano Diretor do Município, Lei nº 5.273, de 12 de março de 2007 que instituiu o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana, no art. 179, II e 188<sup>4</sup>.

A Lei Orgânica do Município, Lei nº 3.457, de 05 de abril de 1990 também prevê a obrigatoriedade da utilização ou parcelamento de área incluída no plano diretor sob pena de incidência do IPTU progressivo no tempo, no art. 14, § 5, c/c art. 11, XXI. Cabe ressaltar que o Plano Diretor deixou para lei futura a especificação das áreas suscetíveis de parcelamento, utilização e edificação compulsórios.

Assim, cabe ao gestor municipal promover o debate e a discussão, por meio de audiências públicas com os Poderes constituídos e a sociedade em geral nas comunidades afetadas pela urbanização, bem como buscar o apoio delas.

---

<sup>4</sup>Plano Diretor: **Artigo 179** - Consideram-se instrumentos jurídicos e urbanísticos da política urbana: (...) II - IPTU progressivo no tempo;

**Artigo 188** - Em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos nos artigos 187 e 188, o município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

<sup>5</sup>Lei Orgânica: **Artigo 11** – Compete privativamente ao Município: (...) **XXI** - Exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, na forma do Plano Diretor, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsória, imposto sobre a propriedade urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública municipal com prazo de resgate de até 05 (cinco) anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

**Art. 140 (...) 4º** - O proprietário do solo urbano, incluído no Plano Diretor, com área não edificada ou não utilizada, nos termos da Lei Federal, deverá promover seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de: (...) **II** – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, progressivo no tempo;

A principal vantagem na implementação do IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana em Colatina/ES, assim como em qualquer cidade, é equacionar o problema da urbanização desigual e segregação social e territorial, como uma das marcas do Estado brasileiro.

Outra medida importante que o Município está adotando é a atualização da planta genérica dos valores venais dos imóveis, encontrando-se na fase de elaboração do edital da licitação para contratação de empresa especializada para tal serviço, conforme informado pelo Setor de Cadastro do Município<sup>6</sup>.

Já o Setor de Arrecadação da Secretaria de Finanças do Município informou que ainda não fizeram o levantamento dos imóveis passíveis de incidência do tributo em estudo, deixando para estabelecer em lei específica quais serão os imóveis que sofrerão a intervenção do IPTU progressivo no tempo.

Um dos problemas enfrentados pelo Prefeito são os interesses ideológicos e políticos da maioria do Legislativo municipal que ainda entendem o direito de propriedade como algo absoluto, o que pode dificultar o apoio popular para legitimar a implantação do IPTU progressivo no tempo. Outro problema identificado é a avaliação negativa que o atual prefeito (reeleito) tem tido pela população após denúncias de corrupção institucional envolvendo setores internos da PMC.

O risco potencial pode se dar pela questão ambiental e topográfica do Município. Há muitas áreas de elevado declive e aclive, de encosta, sendo área de risco de desabamentos, além de algumas áreas serem de preservação ou possuírem nascentes d'água.

Todos os problemas mencionados não podem ser motivos para inércia do governante local. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade diz que, dentre outros atores, os governos locais são responsáveis pela efetiva aplicação e defesa dos direitos inerentes à Cidade (Art. XVII, item 1).

---

<sup>6</sup> Entrevista da servidora Nádia do Setor de Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Colatina/ES.

O principal responsável pela execução da proposta é do Poder Executivo Municipal, de forma integrada, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Porém esta tarefa não pode ser conduzida somente com os técnicos da Prefeitura, o gestor deve fazer valer as diretrizes da política urbana da gestão democrática da cidade e da cooperação entre governos.

Há tempo político e administrativo suficiente para propor a lei específica para determinar a destinação devida ao imóvel, pois a gestão tem dois anos e meio pela frente.

Quanto aos recursos, vislumbra-se que o Município já possui estrutura para executar as ações, visto que dispõe de Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Finanças, com Setor de Arrecadação funcionando, engenheiros efetivos no quadro de pessoal para iniciar o levantamento das áreas passíveis do tributo e a posterior cobrança.

O Município já está elaborando a licitação para a contratação de empresa para a atualização da planta genérica dos valores venais do município e isso é medida importante para a progressividade do IPTU no Município. Talvez seja necessário fazer uns ajustes nessas estruturas a fim de equipá-las com equipamentos e pessoal direcionado às atividades específicas desta proposta.

Vários são interesses envolvidos nesse processo: dos moradores da periferia que querem a sua inclusão na cidade; do setor imobiliário que quer manter os seus imóveis com fins de lucro; a classe média alta e rica que quer condomínios horizontais de alto padrão, excluindo a população do usufruto da cidade; os vereadores que tem compromissos políticos com seus financiadores de campanha eleitoral; alguns representantes dos Poderes constituídos de ideologia conservadora; muitas pessoas pertencentes à classe beneficiada no processo de urbanização e que não aceita dividir o ônus de modo a democratizar a cidade nem aceitar a relativização do direito de propriedade.

Caso não seja possível realizar a primeira intervenção sugerida, que é a progressividade do IPTU como instrumento da política urbana, àquele de caráter

extra fiscal, com o fim de cumprir a função social da propriedade e da cidade e inibir a especulação imobiliária, que seja cobrado o IPTU dos terrenos rurais que se encontram no perímetro urbano e não pagam esse tributo devido ao Município.

Essa medida também seria um desincentivo de continuar mantendo áreas de terras com a incidência de um imposto urbano, mais caro que o rural, forçando o parcelamento do terreno em lotes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 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: 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 10 jun. de 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de Vazios Urbanos.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

COLATINA/ES. Lei nº 3.547, de 05 de ABRIL DE 1990. **Lei Orgânica Municipal.** Disponível em: <http://www.legislacaoonline.com.br/colatina/images/leis/html/L35471990.html>. Acesso em: 15 abr. 2014.

COLATINA/ES. LEI Nº 5.273, de 12 de março de 2007. **Institui o Plano Diretor do Município de Colatina, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes e dá outras providências para as ações de planejamento no Município de Colatina.** Disponível em: <http://www.legislacaoonline.com.br/colatina/images/leis/html/L52732007.html>. Acesso em: 15 abr. 2014.

COLATINA/ES. Lei nº 6.042, de 11.12.2013. **Altera e acrescenta dispositivos, altera anexos, inclui novas áreas em anexo da Lei Municipal nº 5.273, de 12.3.2007, que Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Colatina; Institui Anexos da Lei 3.226, de 12.2.1996, Código de Obras.** Disponível em <http://www.legislacaoonline.com.br/colatina/images/leis/image/L60422013.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 16. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.



DADIVOCH, Fany. **A Questão Urbana**. IN: IBGE. Atlas Nacional do Brasil. 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Papers. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. Estatuto da Cidade Comentado. P. 55-70. São Paulo. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em: [http://midia.unit.br/enfope/2013/GT8/a\\_necessidade\\_de\\_formacao\\_docente\\_em\\_eja.pdf](http://midia.unit.br/enfope/2013/GT8/a_necessidade_de_formacao_docente_em_eja.pdf). Acesso em: 15 de jun. 2014.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2005. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Brasil-adere-a-Carta-Mundial-das-Cidades/2/10293>. Acesso em: 15 jun. de 2014.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Carta para implementação do Estatuto da Cidade**. 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/961/961.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2014.

GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. **A Função Social da Propriedade**. 2003. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/8601.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2014.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2009.

LEITÃO, Thais. **Urbanização atinge mais de 80% da população**. Agência Brasil. Disponível em <http://www.memoriaibc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-14>. Acesso em: 15 jun. de 2014.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/Isipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2014.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. São Paulo: Hucitec. 1996.

\_\_\_\_\_. **Habitação e Cidade**. In: Espaço e Debate. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras**. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, n. 14 (4), 2000.

\_\_\_\_\_. **Exclusão Territorial e Violência**. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, n. 14 (3), 2000.

MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; guetos, não**: a segregação e o estado. In: Espaço e Debates. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, p. 24 – 33, jan./jul. 2004.

RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental**: O IPTU e o meio ambiente. Belo Horizonte. Fórum. 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3.e d. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **As implicações do direito urbanístico no desenvolvimento sustentável das cidades sob o enfoque do plano diretor da cidade do Natal/RN**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/27336/as-implicacoes-do-direito-urbanistico-no-desenvolvimento-sustentavel-das-cidades-sob-o-enfoque-do-plano-diretor-da-cidade-do-natal-rn/3>. Acesso 4 maio de 2014. Acesso em: 4 mai. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4).

SENE, Eustáquio de; MOREIRA, João Carlos. **Geografia Geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2010.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001

VICHI, B. **O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Direito Urbanístico e Ambiental. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Efeitos do Espaço Sobre o Social na Metrópole Brasileira**. VII Encontro Nacional da ANPUR (1997). Disponível em <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Intra-Urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2000. Disponível em <http://www.periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/>. Acesso em: 15 jun. 2014.

## ANEXO A



Edileuza Maria Laia &lt;edileuzalaia@gmail.com&gt;

**regularização fundiária em Colatina**

2 mensagens

Edileuza Maria Laia &lt;edileuzalaia@gmail.com&gt;

15 de abril de 2014 17:08

Para: jorgina\_silva@yahoo.com.br

Gina, boa tarde.

Como eu te falei vou escrever sobre esse problema de urbanização desigual especulação imobiliária... Talvez sobre a regularização fundiária em Colatina ou uma proposta de IPTU progressivo. De qualquer forma preciso de dados para justificar meu trabalho

Assim, gostaria das seguintes informações:

- o número de loteamentos "clandestinos" ou irregulares que existiam ou ainda existem em Colatina?;
- quantos deles foram legalizados?
- quantos eram terras públicas ou privadas?
- qual/quais os instrumentos jurídicos usados na legalização (concessão de uso para fins de moradia, por exemplo)?
- quantos de interesse social?
- as etapas dos trabalhos?
- e os loteamentos do Programa Minha Casa Minha Vida? Como foi a aquisição dos terrenos? Teve dificuldade de adquirir terrenos mais próximos da cidade, que tinha infraestrutura? É de interesse social?
- há muitos terrenos ainda registrados como rurais na área urbana?
- Tem mais algum dado pertinente para o caso e que eu não indiquei/identifiquei?

Aguardo. Meus agradecimentos, antecipadamente.

Edileuza M. Laia  
(27) 3382-3629 e 999761-1313

## ANEXO B



Edileuza Maria Laia &lt;edileuzalaia@gmail.com&gt;

---

**informações sobre terrenos de Colatina**

2 mensagens

---

**Edileuza Maria Laia** <edileuzalaia@gmail.com>

15 de abril de 2014 16:46

Para: NADIA@colatina.es.gov.br

Nádia, boa tarde.

Eu te liguei semana passada e também conversei com a Gina. Pois bem, estou escrevendo sobre uma proposta de implantação de IPTU Progressivo e sugiro para Colatina.

Assim, poderia me fornecer dados como:

- o número de terrenos edificados e não edificados (assim a denominação?) e onde situados (centro ou bairros, em que há maior incidência dos terrenos sem destinação/edificação?);
- o número de terrenos ainda rurais, mas na zona urbana? Há esse cadastro?
- os novos loteamentos, principalmente do Programa Minha Casa Minha Vida são afastados da cidade? ou seja, o Município teve dificuldades de adquirir terrenos na parte da cidade com infraestrutura para MCMV?
- outros dados que você, técnica, julga pertinente e que eu não sei indicar no momento.

Aguardo a sua resposta para embasar e justificar o meu trabalho de conclusão de curso.

Meus agradecimentos, antecipadamente.

Edileuza M. Laia  
(27) 3382-3629 e 999761-1313

---

## ANEXO C

---

**informações sobre refolrma urbana Colatina**

4 mensagens

---

**Edileuza Maria Laia** <edileuzalaia@gmail.com>  
Para: jorgina\_silva@yahoo.com.br

1 de maio de 2014 16:27

Gina, boa tarde.

Conforme email anterior, vou escrever sobre esse problema de urbanização desigual especulação imobiliária...

Talvez contando sobre a regularização fundiária em Colatina ou elaboração de uma proposta de IPTU progressivo.

De qualquer forma preciso de dados para justificar meu trabalho

Assim, gostaria das seguintes informações:

- o número de loteamentos "clandestinos" ou irregulares que existiam ou ainda existem em Colatina?;
- quantos deles foram legalizados?
- quantos eram terras públicas ou privadas?
- qual/quais os instrumentos jurídicos usados na legalização (concessão de uso para fins de moradia, por exemplo)?
- quantos de interesse social?
- as etapas dos trabalhos?
- e os loteamentos do Programa Minha Casa Minha Vida? Como foi a aquisição dos terrenos? Teve dificuldade de adquirir terrenos mais próximos da cidade, que tinha infraestrutura? É de interesse social?
- há muitos terrenos ainda registrados como rurais na área urbana? sua Secretaria tem esses dados?
- Tem mais algum dado pertinente para o caso e que eu não indiquei/identifiquei?

Aguardo. Pior que meu prazo é dia 20 de maio.

Abç

Edileuza

---

## ANEXO D

---

**Maria Jorgina Da Silva** <jorgina\_silva@yahoo.com.br> 6 de maio de 2014 16:12  
Responder a: Maria Jorgina Da Silva <jorgina\_silva@yahoo.com.br>  
Para: Edileuza Maria Laia <edileuzalaia@gmail.com>, Jorgina <jorgina\_silva@yahoo.com.br>

Em Quinta-feira, 1 de Maio de 2014 16:27, Edileuza Maria Laia <edileuzalaia@gmail.com> escreveu:

[Texto das mensagens anteriores oculto]

---

 **Edileuza.docx**  
18K

---

**Edileuza Maria Laia** <edileuzalaia@gmail.com> 6 de maio de 2014 16:48  
Para: Maria Jorgina Da Silva <jorgina\_silva@yahoo.com.br>

Oi Gina, muito obrigada.

Suas informações vão me ajudar muito essas informações. Vou ligar para João Virgilio e rever o Plano Diretor de Colatina e te falo.

Abç

Edileuza

Em 6 de maio de 2014 16:12, Maria Jorgina Da Silva <jorgina\_silva@yahoo.com.br> escreveu:  
[Texto das mensagens anteriores oculto]

## ANEXO E



Edileuza Maria Laia &lt;edileuzalaia@gmail.com&gt;

**lotes vagos**

3 mensagens

**Edileuza Maria Laia** <edileuzalaia@gmail.com>

Para: Leandro Zacché &lt;leandrozache@hotmail.com&gt;

26 de maio de 2014 10:56

Leandro, bom dia.

Sábado fui conferir e vi que falta total lotes dos bairro: São Marcos e Santa Margarida. Pode me falar?

Obrigada

Edileuza

**Leandro Zacché** <leandrozache@hotmail.com>

Para: Edileuza Maria Laia &lt;edileuzalaia@gmail.com&gt;

26 de maio de 2014 13:45

São Marcos - Quantidade 145 / Total: 97,202,96  
Santa MArgarida: 440 / 127,506,88**Leandro D. Zacché**

Arquiteto e Urbanista

Especialista em Eng. de Segurança do Trabalho

Coordenador de Geoprocessamento

Cel: (27) 9745-7056

Date: Mon, 26 May 2014 10:56:12 -0300

Subject: lotes vagos

From: edileuzalaia@gmail.com

To: leandrozache@hotmail.com

Texto das mensagens anteriores oculto]