

**CRISE DO ESTADO E O IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE
INTERVENÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO
ESPAÇO URBANO**

CRISIS OF THE STATE AND THE PROGRESSIVE
IPTU AS AN INSTRUMENT OF INTERVENTION
FOR THE DEVELOPMENT OF URBAN SPACE

Jussara Romero Sanches*
Miguel Etinger de Araujo Junior**
Elve Miguel Cenci***

Como citar: SANCHES, Jussara Romero; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de; CENCI, Elve Miguel. Crise do Estado e o PITU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no desenvolvimento do espaço urbano. **Revista do Direito Público**. Londrina, v. 13, n. 1, p.259-290, abr. 2018. DOI: 10.5433/1980-511X2018v13n1p259. ISSN: 1980-511X.

Resumo: Na contemporaneidade, o papel do Estado é sensivelmente afetado pela integração econômica. Diante da diminuição do seu papel, as cidades surgem como novos atores econômicos [que precisam enfrentar, em meio a esse novo contexto], problemas urbanos, [a exemplo dos] vazios urbanos e a especulação imobiliária. Neste sentido, no presente artigo levanta-se a hipótese de que o Estado é capaz de intervir no desenvolvimento urbano, a fim de atender aos interesses da coletividade. Através de revisão bibliográfica, conclui-se que o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo tem a finalidade de combater os vazios urbanos e permite a

* Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito do Estado com área de concentração em Direito Constitucional e em Gestão, Licenciamento e Auditoria Ambiental. Graduação em Direito e em Ciências Sociais. E-mail: jussararomerosanches@gmail.com

** Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá-RJ. Professor da graduação e da pós-graduação da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: miguel.etinge@gmail.com

*** Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Coordenador do Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. Professor dos cursos de Direito e Filosofia,

materialização da função social da propriedade urbana.

Palavras-chave: Estado Nacional. IPTU progressivo. Desenvolvimento Local.

Abstract: In contemporary times, the role of the state is significantly challenged by economic factors. Moreover, in face of their diminishing power, cities appear as new economic actors, who must face, in the midst of this new context, urban problems, as in the case of urban voids and real estate speculation. In this sense, the present article raises the hypothesis that the State is able to intervene in urban developments with the purpose of upholding community interests. In conclusion, with the use of bibliographical review, this paper concludes that the Progressive Urban Land and Territorial Tax has the purpose of combating urban voids and allows for the materialization of the social purpose of the urban property.

Keywords: National State. Progressive IPTU. Local Development.

graduação e pós-graduação.
E-mail: elvecenci@gmail.
com

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento urbano contemporâneo envolve diversos atores distintos: sociedade, Estado, grupos empresariais, entre outros. O modo como o espaço urbano é construído recebe influências, de forma direta, das relações sociais estabelecidas entre esses atores. A globalização, principalmente pela integração econômica, interfere significativamente na atuação e no papel desempenhado por cada ator, especialmente pelo Estado Nacional.

A questão enfrentada neste estudo aborda a possibilidade de utilização do IPTU progressivo, como um instrumento de intervenção do Estado no desenvolvimento do espaço urbano em prol dos interesses da coletividade. Diante de um contexto econômico no qual o ele tem suas atividades diretivas diminuídas, reaparecem as estratégias de desenvolvimento que privilegiam o cenário local.

As cidades são encaradas cada vez mais como atores econômicos que devem se colocar como mercadorias atrativas. Inseridos neste processo, destacam-se os vazios urbanos e a especulação imobiliária, que configuram formas de lidar com a propriedade que não mais encontram respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. Através de revisão bibliográfica, a primeira parte deste estudo se volta às principais transformações econômicas e sociais contemporâneas que alteraram o papel e a atuação do Estado nacional.

Em seguida discute-se o ressurgimento do conceito de desenvolvimento local e como essa esta estratégia realça as cidades como atores econômicos, responsáveis pelo seu bom desempenho econômico, sem a interferência diretiva do Estado. E como este processo aprofunda problemas inerentes ao desenvolvimento urbano de sociedades

capitalistas, como a especulação imobiliária e os vazios urbanos.

Por fim, analisa-se o IPTU progressivo, como um instrumento de intervenção do Estado no processo de desenvolvimento urbano, com o objetivo de materializar a propriedade urbana que atenda sua função social e possa combater a utilização do espaço urbano apenas como instrumento de valorização do capital individual, sem levar em consideração as necessidades e os interesses da coletividade.

1 GLOBALIZAÇÃO E CRISE DO PAPEL DO ESTADO

O termo globalização tem permeado a maioria das discussões contemporâneas, em todas as esferas da vida social, no entanto, o que se compreende por globalização não possui um sentido unívoco entre os estudiosos do tema, pois alguns defendem ser um fenômeno recente das sociedades modernas, outros, por sua vez, apontam que desde sempre é possível identificar tendências globalizantes nas sociedades capitalistas.

Como aponta Anthony Giddens (2013, p. 131) “a globalização é algo que tem vindo a decorrer ao longo de muitos séculos da história da humanidade e que certamente não se restringe ao mundo contemporâneo”. Apesar das correntes que defendem que a globalização é um fenômeno recente e típico da sociedade moderna, neste estudo parte-se da compreensão de que a globalização não é um fenômeno recente na história, porém, em alguma medida, as experiências das sociedades contemporâneas, em relação à globalização, guardam consigo algo que torna este processo atual diferente dos anteriores.

Neste sentido, Anthony Giddens (2013, p. 131) afirma que o elemento que torna o processo de globalização atual diferente dos anteriores está na intensidade e na velocidade, pois “os debates actuais

centram-se muito mais na aceleração abrupta e na intensidade da globalização nos últimos 30 anos, sensivelmente”. Ou seja, a velocidade e a intensidade é que tornam a globalização atual particular em relação aos processos vivenciados anteriormente.

Superada a discussão sobre o marco inicial da globalização, cabe destacar o que se compreende pelo fenômeno da globalização. Anthony Giddens (2013, p. 131) afirma categoricamente que “a globalização contemporânea decorre da conjugação de factores políticos, sociais, culturais e económicos”, e ressalva que frequentemente a globalização é entendida como um fenômeno exclusivamente econômico, cuja “análise centra-se no papel das empresas transnacionais, cujas operações gigantescas ultrapassam as fronteiras dos países, influenciando os processos globais de produção e a distribuição internacional do trabalho”.

Aponta ainda para outras perspectivas que observam a globalização a partir da “integração electrónica dos mercados financeiros e para o enorme volume dos fluxos do capital global”, bem como da inédita expressividade que alcançou o comércio mundial, “que envolve hoje em dia uma gama muito maior de bens e serviços do que outrora”. Citando Anthony McGrew, Stuart Hall (2005, p. 67) afirma que a globalização “se refere àqueles processos, atuantes numa escala global, que atravessam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo, tornando o mundo, em realidade e experiência, mais interconectado”.

Sem deixar de lado a compreensão de que a globalização se constitui como um processo integrador de várias esferas da vida, a exemplo da dimensão cultural e social, o foco que será dado ao presente estudo será o da integração econômica, na interconexão entre as economias e os reflexos dessa conexão no papel e na atuação dos

Estados nacionais. Inserido neste recorte, José Eduardo Faria (2008, p. 3) problematiza a questão da globalização da seguinte maneira:

Globalização é um conceito aberto e multiforme que denota a sobreposição do mundial sobre o nacional e envolve problemas e processos relativos à abertura e liberalização comerciais, à integração funcional de atividades econômicas internacionalmente dispersas, à competição interestatal por capitais voláteis e ao advento de um sistema financeiro internacional sobre o qual os governos têm uma decrescente capacidade de comando e controle.

Sintetizando, o autor afirma que a globalização “é um conceito relacionado às ideias de ‘compreensão’ de tempo e espaço, de comunicação em tempo real, on-line, de dissolução de fronteiras geográficas, de multilateralismo político-administrativo e de policentrismo decisório”. A seguir, será discutido como o processo de interconexão econômica afeta o funcionamento e altera o papel dos Estados nacionais.

A década de 1980 é marcada no cenário internacional por profundas transformações econômicas, políticas e tecnológicas. No âmbito tecnológico houve acelerado desenvolvimento em relação às tecnologias de informação e comunicação, que facilitaram a diminuição das distâncias e fronteiras entre indivíduos e sociedades. Com o desenvolvimento de novas tecnologias, houve uma intensificação no fluxo de informações trocadas, transmitidas e recebidas, acontecimentos e processos, que antes ficavam circunscritos ao âmbito local, e hoje são conhecidos globalmente em questão de segundos.

Economicamente, a reestruturação dos processos produtivos, conforme afirma Márcio Pochamnn (2004, p. 30) levou a um aprofundamento da concorrência intercapitalista, levando a “uma maior

concentração e centralização do capital, seja nos setores produtivos, seja no setor bancário e financeiro, o que concede maior importância ao papel das grandes corporações transnacionais. Até o início da década de 1970, o modelo de produção e distribuição de riquezas era majoritariamente baseado no modelo taylorista-fordista¹ articulado com um modelo de Estado de bem-estar social respondiam de forma satisfatória às demandas econômicas e sociais². No entanto, a partir dos primeiros anos da década de 1970, o modelo de organização do sistema capitalista começa a dar sinais da crise, sobretudo em sua vertente do modelo de Bem-Estar Social

De acordo com Geraldo Augusto Pinto (2010, p. 44), na esfera econômica vários países sofreram significativas desestabilizações ocasionadas “pelo súbito aumento geral dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores (Opep), em 1973 e em 1979, bem como devido às sucessivas valorizações e desvalorizações do dólar, praticamente impostas pelos EUA a partir de então, como em 1978 e em 1985”. O baixo crescimento e a queda no consumo exigiram que o modo de produção, baseado em grandes estoques, fosse modificado. A partir de então o modelo de produção toyotista³ se destaca e se expande como uma das mais significativas transformações no ambiente do trabalho em

1 Que de acordo com Geraldo Augusto Pinto (2010, p. 38) tem como ideia fundamental “elevar a especialização das atividades de trabalho a um plano de limitação e simplificação tão extremo que, a partir de um certo momento, o operário torna-se efetivamente um ‘apêndice da máquina’ (tal como fora descrito, ainda, em meados do século 19, por Karl Marx, ao analisar o avanço da automação na indústria da época), repetindo movimentos tão absolutamente iguais num curto espaço de tempo quanto possam ser executados por qualquer pessoa, sem a menor experiência de trabalho no assunto”.

2 Em relação ao modelo de Estado de bem-estar social, Geraldo Augusto Pinto (2010, p. 44) afirma que “trata-se de um modelo de governo em que a iniciativa pública, por meio dos aparelhos estatais, é concebida como pilar fundamental não apenas nas áreas de saúde, educação e segurança, mas também quanto às políticas previdenciárias, de emprego e de renda da classe trabalhadora; no âmbito do mercado, o Estado assume ainda o papel de um grande agente essencial na condução do desenvolvimento econômico, seja através de intervenções reguladoras nas políticas comerciais, financeiras e industriais, seja constituindo empresas em pontos estratégicos das cadeias produtivas (...)”.

3 Que tem as seguintes características principais: alta flexibilidade para produção de diferentes modelos em curto espaço de tempo; altos índices de qualidade; baixo preço, através de empresas e fábricas enxutas e flexíveis; desverticalização das empresas; subcontratação; força de trabalho polivalente (PINTO, 2010, p. 46).

busca da superação da crise em curso.

No entanto, não é apenas o mundo do trabalho que se modifica, uma vez que politicamente é possível constatar importantes mudanças nas agendas estatais. Geraldo Augusto Pinto (2010, p. 47) aponta que essas transformações econômicas sentidas a partir da década de 1970 apenas puderam ser efetivadas “mediante um conjunto de políticas estatais que flexibilizaram, conforme o caso, as barreiras institucionais destrutivas do sistema de livre mercado sobre as condições nacionais de desenvolvimento econômico e social, especialmente no caso das economias periféricas”.

Essas alterações estatais do período resultaram da postura de importantes líderes políticos do período, como Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos da América. A partir de medidas implantadas por esses líderes, uma onda de transformações políticas se expandiu, originando o que se denominada hoje pelo termo *neoliberalismo*. Wilson Cano (1994, p. 29) descreve o discurso e a política neoliberal da seguinte forma:

Insistem na inevitabilidade de se fazer um forte ajuste ortodoxo macroeconômico na economia nacional, para eliminação do déficit público, o enxugamento do Estado e um acordo com os credores internacionais, referendados pelos dois “pilares” do capitalismo internacional, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial; pregam a liberalização e “flexibilização” das relações trabalho-capital, acabando portanto com alguns “privilégios” ou com a política salarial até então determinada pelos estados nacionais; postulam a rápida liberalização de nosso comércio exterior, notadamente de nossas importações, para que as estruturas produtivas

internas possam competir “livremente” no mercado internacional com as dos países mais avançados; afirmam ser possível tornar a economia nacional moderna, em prazo não-longo, com o que passaríamos também a integrar o chamado “Primeiro-Mundo”; acrescentam ainda, a privatização como parte do enxugamento do Estado, devendo este se restringir ao mínimo indispensável ao funcionamento da sociedade capitalista, desfazendo-se de suas empresas produtivas e reduzindo a regulação sobre a economia.

No cenário brasileiro, a abertura democrática, depois de 21 anos de regime ditatorial militar, teve início em meados da década de 1980 e apenas se consolidou em 1988 com a promulgação da Constituição da República. Conhecida como Constituição Cidadã, a proposta do modelo de Estado subjacente a ela traz em seu bojo princípios e garantias liberais como a propriedade privada, livre iniciativa, economia de mercado, entre outros, mas também é significativamente marcada por um viés social, como, por exemplo, a subordinação da propriedade privada à função social e a vinculação da ordem econômica à promoção da dignidade da pessoa humana, e a ênfase em um artigo inteiro aos direitos sociais e culturais.

As transformações trazidas pela onda neoliberal no cenário internacional não influenciaram a construção do texto constitucional de imediato. Dessa forma, é possível identificar o desenho de um Estado Social na Constituição de 1988. No entanto, as eleições presidenciais de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso marcaram de forma significativa a efetivação desse modelo de Estado no Brasil.

Neste sentido, Caiado (2002, *apud* CAIADO; RIBEIRO; AMORIN, 2004) entende que a eleição do presidente Collor no início de

1990 trouxe efeitos desastrosos para a economia brasileira, uma vez que a política econômica eleita gerou na “ampliação da exposição externa e na privatização de ativos públicos”, causando a “retração do PIB, aumento do desemprego e da ociosidade da estrutura industrial, retomada do processo inflacionário e declínio do investimento público e privado”.

Contrário ao modelo desenvolvimentista anterior, que tomava o Estado como articulador da estrutura produtiva voltada ao mercado interno e responsável pela difusão de recursos materiais, ideológicos e tecnologia, se instala no Brasil um novo modelo econômico. Baseado na busca pela eficiência econômica, o emprego passa a ser menos importante que a competitividade e o Estado se retira de arenas estratégicas, ampliando as bases para a retomada de fluxos de capital internacional (CAIADO; RIBEIRO; AMORIN, 2004).

A alteração do papel do Estado em questões econômicas está intimamente ligada à alteração da capacidade decisória dos Estados, principalmente em relação às decisões econômicas. José Eduardo Faria, (2008, p. 31) afirma que “os Estados tendem a perder a posição de poder exclusivo na coordenação das ações coletivas”. O que se verifica neste cenário, de acordo com o autor, é que os Estados “passam a sofrer a interferência cruzada dos mais variados atores transnacionais”. Neste sentido, o Estado Nacional perde cada vez mais espaço para o mercado. A caracterização do aprofundamento do processo de globalização, tendo como foco principal as questões econômicas e políticas globais se justifica pois caracterizam as bases para se discutir a mudança do papel do Estado nacional na condução, principalmente, das políticas econômicas internas.

Algumas consequências deste novo cenário serão analisadas no capítulo seguinte.

2 CIDADES COMO NOVOS ATORES ECONÔMICOS

As cidades são, por sua natureza, ambientes dinâmicos, tendo em vista a diversidade de pessoas e pensamentos presentes no mesmo espaço físico. São ao mesmo tempo emanadoras e receptoras de mudanças sociais e econômicas ao longo dos anos.

De acordo com Pochmann (2004, p.10) é neste cenário de mudanças no papel do Estado, com uma diminuição de tarefas sob sua responsabilidade, flexibilização de direitos, liberalização do comércio e de fluxos de capital e consequente crescimento do desemprego, precarização dos postos de trabalho, acirramento de problemas urbanos, como violência e favelização das cidades, que “a temática do local e regional voltou a ganhar ênfase”, revestida de novos conceitos, como o de “desenvolvimento local”.

As políticas de desenvolvimento local enfatizam a estratégias de incremento da economia local e regional. Conforme Pochmann (2004, p. 42) aponta, “algumas cidades e regiões no mundo passam a ser identificadas como novos atores no ambiente econômico”. No Brasil, como aponta Franco (2000, *apud* RUIZ, 2011), na maioria dos casos, tais espaços são municipais ou microrregionais, envolvendo certa quantidade de municípios de uma unidade federativa. Por isso, as administrações locais e regionais necessitam “ser muito mais inovadores e empreendedores, com disposição de explorar todos os tipos de possibilidades para minorar sua calamitosa situação e, assim, assegurar um futuro melhor para suas populações” (HARVEY, 2005, p. 164).

A partir da experiência de empreendedorismo urbano em Baltimore, Harvey (2005, p. 170) propõe assertivas sobre os principais elementos que o compõem. O primeiro elemento é a “parceria público-

privada”, na qual “a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”.

O segundo versa sobre motivo de classificar a parceria público-privada como atividade empreendedora (RESENDE, 2006). Para Harvey (2005, p. 171), a parceria é empreendedora, pois se trata de atividade especulativa, “e, portanto, sujeita a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado”. Harvey (2005, p. 172) por fim resume que, normalmente:

O novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo).

Atrelado ao crescimento econômico local, o processo de urbanização de uma cidade se apresenta como um importante elemento “para o desenvolvimento político, cultural e industrial do século XX, assim como para a expansão subsequente das relações sociais capitalistas aos países menos desenvolvidos (que agora têm as cidades que, de forma dramática, mais crescem no mundo)” (HARVEY, 2005, pg. 164).

As cidades, de acordo com Harvey (2005, pg. 174) “devem parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir”. As políticas empreendedoras adotadas pelos governos locais devem focar, como aponta Harvey (2005,

pg. 174),:

A valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e design urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenções, *shopping centers*, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente) se tornam facetas proeminentes das estratégias para regeneração urbana.

Neste sentido, Harvey (2005, pg. 183) aponta que nas “duas últimas décadas, parte do que vimos é a tentativa de criar uma imagem física e social das cidades adaptada para essa finalidade competitiva”. Uma cidade para ser consumida.

Gabriela Beltrame (2013, p. 120) afirma que “a passagem do processo de consumo no espaço para consumo do espaço condiciona a cidade à condição de mercadoria, um produto imobiliário, usualmente caro, restrito e monopolizado, cujas relações de propriedade forjam os limites do uso”. A cidade, o espaço urbano, passa de local de realização do capital, para instrumento de produção do capital.

Neste cenário de revalorização das cidades e do desenvolvimento local, com construções de atrações, melhoria de infraestrutura para atração de novos investidores/consumidores através de investimentos públicos, o processo de especulação imobiliária se destaca, frisando-se que a seu surgimento não se deu neste momento, uma vez que ele é inerente ao processo de desenvolvimento urbano em sociedades capitalistas. Candido Malta Campos Filho (2001, p. 48) conceitua a especulação imobiliária como a “forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente

através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos”.

A logística da especulação imobiliária funciona a partir das melhorias urbanas ou infraestruturais feitas em determinada localidade, essas melhorias não ficam restritas ao espaço modificado, elas refletem na valorização dos terrenos que se encontram ao redor do espaço modificado. Essas melhorias que agregam valor a terrenos podem variar da pavimentação à construção de um complexo comercial, passando pela instalação de iluminação pública, rede de esgoto e escoamento, instalação de infraestrutura para serviços públicos, entre outras.

A especulação como técnica de valorização imobiliária tem muitas vezes um fenômeno por trás de si, que impacta de forma significativa no processo de desenvolvimento da cidade: os vazios urbanos. A concepção de vazio urbano remete ao, como destaca Gabriela Beltrame (2013, p. 115) “sentido de ausência, ausências de múltiplas ordens associando-se, a princípio, às descontinuidades, a espaços residuais no tecido urbano, atribuídos ao processo capitalista permanente de construção e reconstrução da cidade”.

Inseridos na dinâmica do processo capitalista de desenvolvimento do espaço urbano, os vazios urbanos, de acordo com Andréa de Lacerda Pessoa Borde (2004, p. 3) devem ser “considerados de acordo com a capacidade de negociação e de flexibilidade na dinâmica futura e presentes nos objetivos políticos, econômicos e sociais dos diversos modelos de planejamento, os vazios urbanos são vistos como expressões do poder da propriedade privada”. Os vazios urbanos representam, portanto, um dos resquícios de um modelo de propriedade individualista e absoluto.

De acordo com Gabriela Beltrame (2013, p. 115) eles “abrangem desde a inexistência de construção, à não ocupação, à desocupação, à decadência, ao não uso e ao subaproveitamento dos espaços, sejam eles

terrenos ou edificações considerados como urbanos”. Dessa forma, é possível observar que podem ser várias as manifestações do que se compreende como vazio urbano.

A permanência de espaços urbanos vazios ou que sofreram processo de esvaziamento e se destinam apenas à valorização imobiliária, via especulação, causam significativos prejuízos ao processo de desenvolvimento urbano. Sem desconsiderar as situações de adensamento desproporcional em determinadas áreas, sobrecarga dos serviços públicos, dificuldades de deslocamento urbano, segregação socioespacial da população mais carente. É neste sentido que vão as palavras de Inácio Arruda (2011, p. 36), ao afirmar que:

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

Os vazios urbanos destacam a continuidade de uma concepção liberal e absoluta de propriedade que não mais encontra respaldo no ordenamento jurídico interno, uma vez que a Constituição Federal de 1988 garante, em seu artigo 5º, inciso XXII, a propriedade privada, mas vinculando-a ao atendimento da função social, no inciso seguinte.

A função social da propriedade não se constitui enquanto um limitador ao exercício da propriedade, ela constitui o próprio conceito de propriedade, é elemento da estrutura do conceito de propriedade privada. A propriedade privada protegida constitucionalmente é aquela que cumpre sua função social (SILVA, 2010, p. 74). O princípio da função

social vem trazer para dentro da estrutura da propriedade interesses que são externos ao do proprietário, interesses da coletividade.

Nesta perspectiva, cabe analisar se a manutenção destes espaços vazios encontra respaldo no sistema jurídico brasileiro, e se há mecanismos de combater estas distorções, na medida em que se apresenta uma situação ao menos inibidora do desenvolvimento social e econômico dos espaços urbanos. À revelia das tentativas de consolidação de um modelo neoliberal de Estado, de afastamento do mesmo da condução do desenvolvimento econômico, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo, caracteriza-se como um instrumento constitucional posto à disposição do Poder Público Municipal, com o intuito de conduzir o desenvolvimento urbano afim de satisfazer as necessidades da coletividade, conforme será discutido a seguir.

3 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO PROGRESSIVO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À MERCATILIZAÇÃO PREDATÓRIA DO ESPAÇO URBANO

A Constituição de 1988 representa um marco jurídico significativo em se tratando da propriedade privada. Como já foi citado anteriormente, apesar de consagrar princípios liberais, e apesar da mobilização política em torno da implementação de um modelo neoliberal de Estado, o texto legal vincula ou limita esses princípios liberais à promoção da dignidade da pessoa humana e aos interesses da coletividade, constituindo-se como um indispensável referencial legal ao se pensar a promoção do justo desenvolvimento urbano.

A proteção jurídica estatal da propriedade privada se constitui como um dos fundamentos das Revoluções burguesas e se consolidou em

um contexto histórico pontual, que tinha como princípios conformadores, o princípio da liberdade contratual, da igualdade formal, autonomia da vontade, da propriedade, princípio da obrigatoriedade do contratado. Como destaca Carlos Eduardo Pianovski Ruzyk (2006, p. 21) esta foi “a ordem principiológica que permeou as codificações do século XIX e que informou o Código Civil Brasileiro de 1916”.

Neste contexto, no Brasil, a propriedade por muito tempo foi abordada como um instituto voltado ao atendimento dos interesses pessoais e particulares de forma quase que absoluta. No cenário internacional, o final do século XIX e início do XX é marcado pela crise do liberalismo, pela Primeira Guerra Mundial, pela crise financeira de 1929, bem como pela Segunda Guerra Mundial. Diante desses fatos percebeu-se a importância e a necessidade da intervenção do Estado na economia e desenvolveu-se o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (RUZYK, 2010, p. 22).

Uma das características fundamentais deste modelo de Estado é o reconhecimento da pessoa humana e sua proteção como núcleo central do ordenamento jurídico. Reconhecimento este que é feito pela Constituição de 1988, em seu artigo 1º ao colocar a dignidade da pessoa humana como fundamento da república federativa brasileira, e que passa irradiar para todos os ramos do direito interno.

Como desdobramento da proteção da dignidade humana, várias dimensões da vida passam a ser objetos de tutela jurídica, como o meio ambiente, que deve ser sadio para garantir o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas. Neste contexto, a propriedade deixa de ser única e exclusivamente individual e passa a ter que considerar, na sua estrutura, os interesses sociais e coletivos.

Neste sentido vão as palavras de Raul Mariano Júnior (2011, p.

315) que ao analisar os incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição Federal que tratam da propriedade privada e sua função social, aponta que o conceito civilista de propriedade, que entendia este como uma relação entre o sujeito e a própria coisa, passou a um “novo direito de propriedade, *orientado a uma finalidade específica, a social* e com elementos destacáveis ou dissociáveis, tais como o direito de construir, o direito real de habitação e outros”.

A política urbana é disciplinada na Constituição de 1988 pelos artigos 182 e 183. Os artigos em questão já representam mudanças paradigmáticas em relação à compreensão sobre cidade e sobre desenvolvimento urbano. O primeiro artigo fala expressamente em função social da cidade e em função social da propriedade urbana. Já no texto constitucional é possível perceber que a propriedade já não é mais vista nos mesmos termos que anteriormente.

Analisando as intenções constitucionais, Raul Mariano Júnior (2011, p. 316) afirma que foram criados mecanismos ou formas de incentivos por parte do Estado, dentre elas o autor destaca ferramentas para “estimular o melhor aproveitamento do solo urbano, desestimulando a especulação imobiliária, controlando o adensamento populacional, conforme e na razão dos equipamentos urbanos disponíveis, ou ainda, das políticas fixadas no plano diretor”.

A partir disso, é possível observar que a valorização imobiliária via especulação, que beneficia apenas o proprietário, já não é mais uma prática aceita pelo ordenamento jurídico brasileiro e um dos instrumentos previstos constitucionalmente que pode ser utilizado como instrumento de combate a ela, é o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no tempo. Instrumento este que foi disponibilizado ao Poder Público municipal, mediante legislação específica em área

incluída no plano diretor, para exigir, de acordo com legislação federal, que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova seu adequado aproveitamento.

Em relação ao processo de regulamentação federal desses dois artigos que disciplinam a política urbana no Brasil, Edésio Fernandes (2010, p. 7) afirma que “mais de dez anos depois de um processo de intensa discussão e negociação no Congresso Nacional, esse capítulo constitucional foi regulamentado na forma de uma lei-marco fundamental, o Estatuto da Cidade”. O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de julho de 2001, veio consolidar uma nova ordem jurídico-urbanística, conforme aponta o autor.

Em seu artigo primeiro afirma o estabelecimento de normas de ordem pública e de 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. No artigo segundo estabelece seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e estabelece diretrizes gerais, entre as quais é possível destacar o direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade, planejamento do desenvolvimento das cidades, serviços públicos que atendam os interesses da população, ordenação e controle do uso do solo, entre outros.

No artigo 7º da referida lei está previsto a regulamentação do IPTU progressivo no tempo, que prevê que, no caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º⁴ da

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

mesma lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5^o do art. 5^o da mesma legislação, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Inicialmente, para se compreender os contornos próprios que o IPTU assume quando colocado na qualidade de progressivo no tempo e para compreensão total deste instituto, serão abordados quais os contornos gerais dos impostos, do IPTU, e por fim, do IPTU progressivo. Objetivase, ao final, concluir se ele pode ser considerado como um instrumento de combate à mercantilização do espaço urbano.

O Estado, de forma geral, necessita assegurar que as atividades de sua responsabilidade sejam executadas, para tanto, se faz necessário que ele estipule formas de arrecadação de fundos para se sustentar. De acordo com Gilberto Marques Bruno (2002, p. 181) “a palavra imposto, se traduz em contribuição ou tributo exigido para assegurar o funcionamento do Estado e das coletividades locais”. Os impostos, portanto, representam uma forma do Estado conseguir arrecadar fundos para a execução das suas atribuições.

Ainda de acordo com o autor, no sistema tributário brasileiro, existem 60 tributos distintos, divididos entre impostos, taxas e contribuições, cada qual sob a competência da União, dos Estados ou dos municípios, conforme determina o texto constitucional (BRUNO, 2002, p. 181). Sendo que a cada ente federado é atribuída a competência para estabelecer as formas e os critérios para efetuar a tributação dos cidadãos e das empresas. Apesar do número citado de tributos, este estudo explorará, não de forma exaustiva, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

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

Conforme dispõe a Constituição de 1988 em seu artigo 156 inciso I, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é de competência dos municípios, o que possibilita a afirmação de que apenas os municípios podem instituí-lo ou majorá-lo. Em relação à materialidade do referido imposto, é possível afirmar que ele recai sobre a propriedade predial e territorial urbana, conforme estipula o mesmo dispositivo constitucional.

Em relação à estrutura geral do Imposto Predial e Territorial Urbano, é possível citar o aspecto material, o espacial e o aspecto temporal. Ao analisar a materialidade do IPTU, Valéria Furlan (2004, p. 62) afirma que o IPTU, a partir do texto constitucional, “somente incide sobre a *propriedade* predial e territorial urbana”. Para compreender o que significa a propriedade, a autora recorre à definição de propriedade contida no Código Civil brasileiro, no artigo 1.228⁶. Partindo dos elementos do referido artigo, Valéria Furlan (2004, p. 64) aponta que:

Se a Constituição determina que o aspecto material da hipótese de incidência do IPTU é a propriedade e, juridicamente, tem-se a definição de propriedade como sendo o *direito* de usar, gozar, dispor e reivindicar de quem injustamente a detenha, permitindo-se concluir que quem detiver alguns desses direitos, acompanhados do *animus* de ser proprietário, poderá figurar no pólo passivo da obrigação de pagar o aludido imposto.

A autora justifica seu posicionamento, afirmando que a existência de uma possibilidade jurídica concreta de se tornar proprietário, somado ao fato de já possuir alguns direitos que compõem a propriedade, faz surgir a presunção da existência da capacidade contributiva, que para a

6 Conforme dispõe o artigo 1.228 do Código Civil, “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

autora constitui como o fundamento da incidência do imposto (FURLAN, 2004, p. 65).

No mesmo sentido é o ensinamento de Paulo de Barros Carvalho (2009, p. 14), ao afirmar que “a hipótese normativa, em palavras genéricas, é ser proprietário, ter o domínio útil ou a posse de bem imóvel no perímetro urbano, num dia determinado do exercício”. Dessa forma, percebe-se que não apenas o proprietário será aquele sobre qual o imposto irá incidir, podendo figurar no polo passivo do IPTU, também aquele, que mesmo antes de se tornar proprietário, já detiver alguns dos poderes constitutivos da propriedade e desde que existente a intenção de se tornar proprietário.

Valéria Furlan (2004, p. 65) afirma que “deve ser o verbete *propriedade* amplamente interpretado, no sentido de abarcar o domínio útil e a posse, sempre que reveladores da capacidade contributiva do sujeito passivo do Imposto Predial e Territorial Urbano”. A afirmação da autora destaca novamente a compreensão de ser a capacidade contributiva elemento fundamental para a estipulação do imposto.

Em relação ao aspecto espacial do IPTU, a norma não delimita expressamente o local exclusivo, pelo contrário, aponta apenas a área ou a região. Conforme afirma Paulo de Barros Carvalho (2009, p. 292) “são alcançados somente os bens imóveis situados nos limites interiores do perímetro urbano do Município”. Já a respeito do aspecto temporal, tem-se que ele “alude a um dado instante, a uma hora, a um trecho, a uma fração de tempo, mesmo que representada por um acontecimento que sirva de simples referência”. A temporalidade para incidência do IPTU será no primeiro dia do ano.

Os impostos, de modo geral, têm a finalidade de assegurar as funções do Estado. Essa primeira função caracteriza a função

arrecadatória dos tributos. Paulo de Barros Carvalho (2009, p. 254) afirma que 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 público, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva”.

Porém nem todos os tributos possuem como característica principal o objetivo arrecadatório. Conforme afirma Paulo de Barros Carvalho (2009, p. 255) “a compostura de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso”. A esta maneira de formatar os tributos a fim de que eles satisfaçam objetivos que vão além da mera arrecadação, é denominada de extrafiscalidade.

Ao definir extrafiscalidade, Simone Martins Sebastião (2011, p. 133) aponta que ela ocorre “onde se verifica que o fim maior da instituição de determinada figura tributária não é arrecadatória em si, mas os efeitos indutivos de comportamento que atingem os contribuintes, de maneira a estimulá-los ou desestimulá-los a adotar determinadas condutas sintonizadas com os objetivos sociais, políticos e econômicos do Estado”.

É sob esta perspectiva da extrafiscalidade que o Imposto Predial e Territorial Urbano pode ser analisado, quando observado na sua progressividade temporal. Reafirmando o citado anteriormente, mas em termos tributários, que a propriedade é símbolo de poder e os vazios urbanos são manifestações do poder que propriedade possui. Ser proprietário, em espaço urbano, por si só já é considerado fato econômico de expressão significativa, a ponto de ser elegido como

hipótese normativa para incidência do imposto, uma vez que carrega consigo a materialização da capacidade econômica do cidadão de arcar com o pagamento.

No entanto, enquanto o IPTU em si, serve como instrumento de arrecadação ao Estado, o IPTU progressivo, desde sua previsão, demonstra interesses que vão além da simples arrecadação. Em relação à extrafiscalidade, Raul Mariano Júnior (2011, p. 319) conclui que “a utilização de um tributo como uma espécie de ferramenta a levar o contribuinte a realizar ou a deixar de realizar algumas condutas necessárias à coletividade ou ao estado, tem se mostrado uma solução eficiente”.

A progressividade no tempo do IPTU prevista no artigo 182, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001.

Apesar do IPTU ser classificado pelo artigo 4º da referida legislação como um instrumento tributário e financeiro, é possível afirmar que ele vai além desses limites. O artigo 7º, faz referência expressa a progressividade no tempo do IPTU, e o vincula ao descumprimento da determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória em área incluída no plano diretor.

A parte final do artigo deixa claro que o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória poderão recair sobre solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, caracterizando de forma clara, os vazios urbanos. Ou seja, é possível verificar diversas medidas que poderão ser adotadas pela municipalidade para incentivar que o proprietário não utilize seu imóvel urbano apenas para mera valorização monetária.

No descumprimento dessas determinações, o IPTU será majorado progressivamente no tempo através do aumento da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Caso permaneça o descumprimento, o município manterá a cobrança na alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação ou até que o município opte pela desapropriação do imóvel, mediante pagamento em títulos da dívida pública.

É o que ensina Gilberto Marques Bruno (2002, p. 200), ao afirmar que o proprietário, ao deixar de cumprir a função social da propriedade urbana, não a utilizando ou subutilizando-a, poderá sofrer “consequências nefastas, que vão desde o estabelecimento de prazo para que passe a utilizar adequadamente a sua propriedade, até a decretação da desapropriação do seu patrimônio imobiliário”.

A instituição da progressividade do IPTU no tempo pode ser compreendida como uma estratégia com dupla finalidade, por um lado é possível observar que ela serve de incentivo para que o proprietário dê uma destinação adequada à propriedade, por outro lado, pode ser compreendida como uma punição ao proprietário que deixa de cumprir a função social da propriedade urbana.

Gilberto Marques Bruno (2002, p. 203) compreende a progressividade do IPTU a partir de uma perspectiva punitiva e afirma que ela “originou-se da necessidade de instituição e aplicação de sanção de natureza punitiva, de caráter eminentemente extrafiscal, que se encontra intimamente vinculada a questão da ‘política urbana’ (Título VII, do Capítulo da Ordem Econômica e Financeira da CF)”.

No mesmo sentido, Inácio Arruda (2011, p.33) aponta que os instrumentos tributários: contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros e os impostos, no qual se enquadra o IPTU progressivo, têm como objetivo a “indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição

à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização”. A propriedade urbana, de acordo com as novas diretrizes introduzidas pela Constituição e consolidadas no Estatuto da Cidade, não deve mais ser tratada como um instituto individualista. Neste sentido, Inácio Arruda (2011, p. 36) afirma que:

Para evitar a formação desses vazios, coibir a especulação imobiliária e, conseqüentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas, o Estatuto da Cidade regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Não o fazendo, o proprietário ou possuidor pode ter o IPTU majorado progressivamente no tempo, ou ter o imóvel desapropriado. O IPTU progressivo em si, ainda de acordo com autor, “é uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente”. Neste sentido, entende-se que o IPTU progressivo no tempo é um importante instrumento de combate à especulação imobiliária e à formação dos vazios urbanos.

Outras questões podem ser analisadas sobre a efetividade deste instrumento tributário na efetivação de um espaço urbano mais justo. Um deles diz respeito à captura das legislações locais na regulamentação efetiva do IPTU progressivo, fazendo com que ele sequer seja aplicado na maioria das cidades brasileiras, em que pese ter passado quase 30 anos de sua inserção na Constituição Federal de 1988⁷.

7 Em um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, sob a coordenação de Rosana Denaldi sobre a regulamentação e aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória

Tal fato aparenta ser mais um dos reflexos da influência do sistema neoliberal na estrutura do Estado, determinando o grau de intervenção nas atividades privadas. Pois como apontado por SMOLKA (1987, p. 76), mesmo antes da Constituição de 1988:

A imposição do capital incorporador à matriz de estruturação urbana, produzindo certa divisão funcional do espaço, adequando o uso do solo aos diferentes segmentos sociais, etc., reflete menos uma delegação de poderes do que a subordinação do planejamento urbano aos imperativos da valorização capitalista. Como corolário à colocação acima, fica evidente que a importância do capital incorporador varia na razão inversa da existência de controle do uso do solo e rendas fundiárias urbanas, daí seu caráter histórico e institucional específico.

Com efeito, este parece ser um dos aspectos a serem analisados em outros estudos, especificamente na questão da efetivação da Constituição.

CONCLUSÃO

– PEUC e o IPTU progressivo no tempo, foi identificado um índice baixo de municípios com os dois instrumentos aptos a serem utilizados. O recorte de municípios a serem estudados foi recortado a partir de municípios que possuíam mais de 100 mil habitantes, pois considerou-se que em cidade médias e grandes os instrumentos possuem uma relevância maior. Foram identificados 288 municípios com mais de 100 mil habitantes, nos quais estavam incluídos todas as capitais dos estados brasileiros e o Distrito Federal. Desses, 286 municípios declaram possuir Plano Diretor e 91 afirmaram que possuíam lei específica para aplicação do PEUC, porém apenas 110 possuíam indício da legislação específica sobre o PEUC. Refinando a pesquisa em relação à regulamentação dos instrumentos, Rosana Denaldi (2015, p. 29) afirma que “constatou-se que alguns dos municípios que responderam, na MUNIC 2012, possuir lei específica sobre o PEUC, de fato, não tinham tal legislação. A pesquisa identificou, ainda, que apenas, 25 dos 110 municípios (23% do total) regulamentaram o instrumento de forma a torná-lo aplicável”. Em relação a aplicação do PEUC, Rosana Denaldi (2015, p. 30) identificou entre os 25 identificados na etapa anterior, “apenas oito municípios estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período. São eles: Curitiba (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), São Paulo (SP), Maringá (PR), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Diadema (SP)”. Já no que diz respeito ao IPTU progressivo no tempo, enquanto desdobramento do PEUC, “a aplicação foi identificada apenas nos casos de Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP)” (DENALDI, 2015, p. 30)

A globalização da era moderna pode ser compreendida como um fenômeno que promove uma integração social, cultural, espacial e econômica profunda e intensa, sem precedentes. Especialmente diante da integração econômica, novos atores econômicos, como grandes grupos econômicos e organizações transnacionais, estão ganhando cada vez mais espaço e poder no direcionamento da trajetória econômica mundial.

Os Estados Nacionais se veem diante de uma diminuição significativa de autonomia para tomada decisões, pois se encontram, muitas vezes, em situação de dependências em relação a esses novos atores. Uma das características mais significativas desse processo é a demanda por uma mudança no papel do Estado Nacional, para deixar de se apresentar como um ente interventor e diretivo, para focar nas suas atividades mais estruturais. Neste cenário de diminuição da atuação e do papel diretivo do Estado Nacional, internamente as cidades reaparecem como atores econômicos em destaque.

O desenvolvimento local surge como possibilidade de enfrentamento aos problemas econômicos que a diminuição do Estado acarreta. As cidades passam a desempenhar o papel de agente econômico e o espaço urbano, como mercadoria ou como instrumento de produção de capital, se acentua. Neste processo, os vazios urbanos se destacam como manifestação de uma mentalidade individualista, que utiliza a propriedade urbana apenas em benefício próprio, por meio da especulação imobiliária.

Porém, a ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988 não mais tutela a propriedade que visa apenas os interesses individuais. Expressão disso é a introdução da função social na estrutura do conceito de propriedade. Dessa forma, a manutenção de propriedades urbanas, que caracterizam vazios urbanos e se destinam a

valorização imobiliária, não encontram abrigo no texto constitucional. Essa nova concepção de propriedade, que considera os interesses coletivos, se consolidou em 2001, com a elaboração do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257.

O Estatuto regulamentou instrumentos importantes de combate à especulação imobiliária e aos vazios urbanos. O município ao identificar imóveis urbanos nessas condições, determina a edificação, o parcelamento ou utilização compulsória. Caso essa determinação não seja obedecida pelo proprietário, o Imposto Predial e Territorial Urbano será majorado progressivamente no tempo até que a obrigação seja cumprida ou até a desapropriação do imóvel.

Dessa forma, é possível compreender o IPTU progressivo como um significativo instrumento de combate a concepção de propriedade absoluta e voltada para os interesses econômicos individuais. Os interesses da coletividade em ter uma cidade justa, assegurados pelo princípio da função social, são instrumentalizados através do IPTU progressivo, que deixa de lado a função meramente arrecadatória dos tributos e passa a cumprir os objetivos e valores sociais previstos constitucionalmente.

No campo das ideias o instrumento se apresenta teoricamente como adequado para a promoção de espaços urbanos mais justos. Sua efetivação ainda carece de dados mais concretos, e estará sujeito à atuação do sistema econômico vigente.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Inácio. **Estatuto da cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Senado Federal, 2011.

BELTRAME, Gabriela. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. **Interseções [Rio de Janeiro]**, vol. 15, n. 1, jun. 2013, p. 113-138.

BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. Vazios urbanos: avaliações históricas e perspectivas contemporâneas. In: **Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – sessão temática 5 “temas emergentes”**. vol. 8, n. 5, 2004.

BRUNO, Gilberto Marques. A progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

CAIADO, Aurílio Sérgio Caiado; RIBEIRO, Thiago Figueiredo Fonseca; AMORIN, Ricardo Luiz Chagas. Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMANN, Márcio (Org). **Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. 3ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1994.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DENALDI, Rosana. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015. 321 p. (Série pensando o Direito; 56).

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil.

In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica: direito e conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FURLAN, Valéria. **Imposto predial e territorial urbano**. 2ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 9ª ed. rev. e atual., por Philip W. Sutton. Lisboa: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 2013.
HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

MARIANO JÚNIOR, Raul. O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico – a progressividade no tempo. In: DALLARI, Adilson Abreu; LIBÓRIO DI SARNO, Daniela Campos (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

POCHMANN, Márcio. Desenvolvimento capitalista e divisão do trabalho. In: Pochmann, Márcio (Org.). **Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul/dez, 2006

RUIZ, Mauro Silva. **Londrina tecnópolis**. ADETEC, 2011.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito**. Curitiba: Juruá, 2011.

SMOLKA, Martim Oscar. O Capital Incorporador e seus Movimentos de Valorização. *In Cadernos PUR/UFRJ, Jan/Abr, Ano II, nº 1, 1987*.

Como citar: SANCHES, Jussara Romero; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de; CENCI, Elve Miguel. Crise do Estado e o PITU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no desenvolvimento do espaço urbano. **Revista do Direito Público**. Londrina, v. 13, n. 1, p.259-290, abr. 2018. DOI: 10.5433/1980-511X2018v13n1p259. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 01/08/2017

Aprovado em: 18/04/2018