

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO**

ISABELA SENS FADEL GOBBO

**IPTU NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: INADIMPLÊNCIA E SUA
CORRELAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, COM A
INFRAESTRUTURA URBANA E COM A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL**

PONTA GROSSA

2020

ISABELA SENS FADEL GOBBO

**IPTU NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: INADIMPLÊNCIA E SUA
CORRELAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, COM A
INFRAESTRUTURA URBANA E COM A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Área de Cidadania e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Augusta Pelinski Raiher.

PONTA GROSSA

2020

G574 Gobbo, Isabela Sens Fadel
IPTU no município de Ponta Grossa: inadimplência e sua correlação com os serviços públicos municipais, com a infraestrutura urbana e com a segregação residencial / Isabela Sens Fadel Gobbo. Ponta Grossa, 2020.
142 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Augusta Pelinski Raiher.

1. Inadimplência. 2. IPTU. 3. Serviços públicos. 4. Infraestrutura. 5. Segregação residencial. I. Raiher, Augusta Pelinski. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 350

TERMO DE APROVAÇÃO

ISABELA SENS FADEL GOBBO

“ IPTU no município de Ponta Grossa: Inadimplência e sua correlação com os serviços públicos municipais, com a infraestutura urbana e com a segregação residencial.”

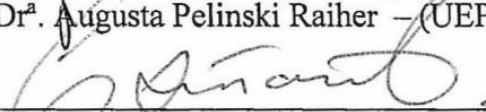
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 20 de fevereiro de 2020.

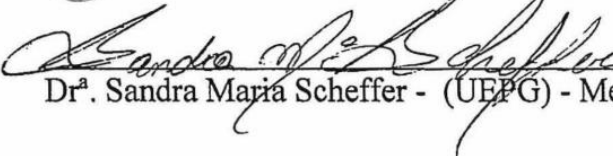
Assinatura pelos Membros da Banca:



Dr.^a Augusta Pelinski Raiher – (UEPG) Presidente



Dr. Carlos Alberto Piacenti - (UNIOESTE - Toledo) - Membro Externo



Dr.^a Sandra Maria Scheffer - (UEPG) - Membro Interno

Dr. Jandir Ferreira de Lima - (UNIOESTE) - Suplente Externo

Dr.^a Silmara Carneiro e Silva – (UEPG) - Suplente Interno

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho só foi possível graças ao apoio e paciência de diversas pessoas.

Primeiramente, agradeço à minha família, ao meu pai e minha mãe, que não mediram esforços para que eu pudesse continuar a minha caminhada acadêmica, e aos meus amigos, que estiveram comigo nesta caminhada.

Agradeço ao meu camarada Elton Barz, por ter me ajudado a ingressar no mestrado, bem como a elaborar a dissertação a partir de seus sábios conselhos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, minha eterna gratidão, em especial à Professora Sandra Scheffer e à Professora Silmara Carneiro, por suas colaborações para este estudo.

Agradeço imensamente à minha Orientadora, Professora Augusta, por tudo que fez por esta dissertação, por todos os ensinamentos, pela paciência, pela compreensão, pelo diálogo, enfim, este estudo não teria sido possível sem sua ajuda.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a inadimplência do IPTU residencial e sua correlação com a disponibilidade dos serviços públicos municipais, com a infraestrutura urbana, e com a segregação residencial do município de Ponta Grossa em 2018. Para tanto, desenvolveu-se, por meio de uma pesquisa de natureza quanti-quali, de caráter exploratório, a aproximação entre estas variáveis, através da construção de um Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais (IISPM) e de dados acerca da segregação residencial (proxy: valor venal médio). Na sequência, correlacionou essas variáveis com o percentual de domicílios inadimplentes de cada vila ponta-grossense, fazendo também análises espaciais. Então, aplicou-se um questionário, com perguntas fechadas à domicílios selecionados, a fim de ratificar os resultados quantitativos. Como corolário, identificou-se uma concentração espacial da inadimplência no município de Ponta Grossa, verificando também um padrão de distribuição espacial do IISPM e do valor venal residencial. Ademais, o percentual de inadimplência do IPTU apresentou correlações negativas e estatisticamente significativas com o IISPM e com a segregação residencial. Por fim, na análise qualitativa constatou que o entendimento de suficiência dos serviços públicos e infraestrutura urbana é menor entre os inadimplentes do que entre os adimplentes selecionados, além do que, os inadimplentes têm uma percepção menor acerca do retorno do IPTU sobre a forma de infraestrutura e serviços públicos.

Palavras-chave: Inadimplência. IPTU. Serviços Públicos. Infraestrutura Urbana. Segregação Residencial.

ABSTRACT

This research aims to analyze the default of residential of urban property tax (IPTU) and its correlation with the availability of municipal public services, urban infrastructure, and residential segregation of Ponta Grossa in 2018. Therefore, a quantitative and qualitative exploratory research was developed to approach those variables, through the elaboration of an Infrastructure and Municipal Utilities Index and the verification of residential segregation (proxy: mean market value). Subsequently, these variables were correlated with the percentage of defaulting households in each village of Ponta Grossa, also making spatial analyzes. Then, a questionnaire was applied, with closed questions to selected households, in order to ratify the quantitative results. In addition, the IPTU default percentage showed negative and statistically significant correlations with the index and with the residential segregation. Finally, the qualitative analysis found that the understanding of sufficiency of public utilities and urban infrastructure is lower among selected defaulters than among taxpayers that pay the tax, as well, defaulters have a lower perception of IPTU return on infrastructure and public services.

Keywords: Default. Urban Property Tax. Public Services. Urban Infrastructure. Residential Segregation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Divisão dos bairros de Ponta Grossa em quadrantes.....	27
Figura 2	- Esquemas clássicos de segregação residencial.....	67
Figura 3	- Perímetro urbano de Ponta Grossa.....	73
Figura 4	- Percentual de inadimplência residencial do IPTU por rua de Ponta Grossa.....	87
Figura 5	- Bairros de Ponta Grossa.....	88
Figura 6	- Localização das favelas na área urbana e percentual de inadimplentes do IPTU por rua.....	90
Figura 7	- Percentual de inadimplência residencial do IPTU por vila de Ponta Grossa.....	91
Figura 8	- I de Moran – Percentual de inadimplência das vilas.....	92
Figura 9	- Mapa de Cluster Lisa – Percentual de inadimplência do IPTU.....	93
Figura 10	- Valor venal médio dos imóveis residenciais (em R\$) por vila de Ponta Grossa.....	95
Figura 11	- I de Moran – Valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas.....	96
Figura 12	- Mapa de Cluster Lisa – Valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas.....	97
Figura 13	- Mapa de Cluster Lisa – Percentual de inadimplência x Valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas.....	100
Figura 14	- Ruas com asfalto e sem asfalto de Ponta Grossa.....	102
Figura 15	- I de Moran – Percentual de Pavimentação por vilas.....	103
Figura 16	- Percentual de ruas asfaltadas por vilas de Ponta Grossa.....	104
Figura 17	- Vilas com e sem praças de Ponta Grossa.....	105
Figura 18	- Equipamentos de educação de Ponta Grossa.....	107
Figura 19	- Equipamentos de saúde de Ponta Grossa.....	109
Figura 20	- CRAS de Ponta Grossa.....	110
Figura 21	- Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais (IISPM) por vilas de Ponta Grossa.....	112
Figura 22	- I de Moran - Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais	

(IISPM).....	112
Figura 23 - Mapa de Cluster Lisa – IISPM, valor venal médio e percentual de inadimplentes.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Número de ruas considerando o percentual de inadimplentes.....	85
Gráfico 2	- Percentual de Vilas conforme o percentual de ruas asfaltadas.....	103
Gráfico 3	- Percentual de vilas por quantidade de equipamentos de educação.....	106
Gráfico 4	- Número de vilas considerando intervalor do IISPM.....	111
Gráfico 5	- Percentual de adimplentes e inadimplentes do IPTU que não usam os serviços públicos e a infraestrutura urbana e que não têm pavimentação.....	117
Gráfico 6	- Percepções dos adimplentes e inadimplentes do IPTU sobre os serviços públicos, a infraestrutura urbana e sobre o retorno e reversão do IPTU.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Total de residências que são cobradas o IPTU, total e percentual de residências inadimplentes de Ponta Grossa.....	86
Tabela 2	- Valor venal médio (R\$) dos imóveis residenciais adimplentes e inadimplentes de Ponta Grossa.....	98
Tabela 3	- Percentual de adimplentes por classe de valor venal dos imóveis residenciais (R\$) de Ponta Grossa.....	98
Tabela 4	- Número e percentual de vilas em relação ao número de equipamentos de saúde de Ponta Grossa.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CIP	Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CRAS	Central de Referência de Assistência Social
CTM	Código Tributário Municipal de Ponta Grossa
CTN	Código Tributário Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IISPM	Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NS	Nível de Significância
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRT/PG	Programa de Regularização Tributária do Município de Ponta Grossa
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
STN	Sistema Tributário Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	ESTRUTURA METODOLÓGICA.....	20
2	A RELAÇÃO ESTADO E INDIVÍDUO.....	28
2.1	A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO OCIDENTAL E A TRIBUTAÇÃO	28
2.1.1	Estado como Associação ou Comunidade.....	29
2.1.2	Estado como uma Dimensão da Sociedade.....	33
2.1.3	Estado como um Aparato para o Governo, a Administração e a Coerção.....	35
2.2	A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	36
2.3	A RELAÇÃO ESTADO E INDIVÍDUO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	41
2.3.1	O Modelo de Estado na Constituição Federal de 1988.....	41
2.3.2	Os Tributos como Fonte de Custeio do <i>Welfare State</i> Brasileiro e o Dever do Contribuinte.....	45
2.3.2.1	A questão da carga tributária e da progressividade.....	47
2.3.3	O Novo Pacto Federativo na Constituição Federal de 1988 e o Fenômeno da Descentralização.....	50
2.3.4	A Municipalização de Políticas Sociais.....	54
3	A CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO.....	57
3.1	O CONCEITO DE URBANIZAÇÃO, DE URBANO E DE CIDADE.....	57
3.1.1	Das Relações Sociais à Moradia a partir da Visão de Castells.....	60
3.1.2	A Segregação Espacial Urbana.....	62
3.1.2.1	A segregação residencial.....	65
3.2	A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE.....	69
3.2.1	O Planejamento Urbano e seus Instrumentos.....	72
3.2.1.1	O plano diretor e a situação ponta-grossense.....	74
3.2.1.2	Do parcelamento do solo em Ponta Grossa.....	76
3.2.1.3	Do zoneamento, do uso e ocupação do solo ponta-grossense.....	77
3.2.1.4	O IPTU e a contribuição de melhoria.....	78
4	IPTU E SUA ASSOCIAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS, COM	

A INFRAESTRUTURA E COM A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL EM PONTA GROSSA.....	84
4.1 A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E A INADIMPLÊNCIA DO IPTU.....	94
4.2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E A INFRAESTRUTURA URBANA DE PONTA GROSSA.....	100
4.3 CONHECENDO A CIDADE E OS MORADORES.....	115
4.3.1 Observações da Pesquisadora.....	115
4.3.2 Apresentação e Análise dos Dados do Questionário e das Observações.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	124
APÊNDICE A - COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO ENTRE PERCENTUAL DE INADIMPLENTES E VARIÁVEIS SELECIONADA.....	137
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO.....	138
ANEXO - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP.....	140

1 INTRODUÇÃO

O Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU), de cobrança estabelecida no artigo 156, inciso I da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tem “como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física”, conforme determinação do artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN). Os mesmos artigos da CF/1988 e do CTN apontam que o ente federado responsável pela cobrança deste imposto é o Município. Pelo fato do IPTU ser esta espécie de tributo, como estabelece o artigo 16 do CTN, ele “tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Isso implica em afirmar que, diferentemente de outros tributos, este não garante nenhuma contraprestação determinada pelo Estado, ou seja, a situação que determina a cobrança do imposto não tem correlação a um ato do Estado, mas sim a uma situação que o contribuinte se vincula. (AMARO, 2010).

Com esta compreensão basilar que se utiliza da base legal deste imposto em questão, outras características, funções do IPTU, por sua natureza precisam ser destacadas. Este é um dos poucos impostos que incide sobre a riqueza no país, posto que o principal elemento de formação do patrimônio das famílias é seu fato gerador: a propriedade imobiliária. (DE CESARE, 2007). É um imposto real, cobrado diretamente do contribuinte, com sua base de cálculo visível, bem como sua cobrança, por recair sobre a propriedade imobiliária. (CARVALHO JUNIOR, 2009). Com isso, ressalta-se que este tributo tem um papel amplo, como o de instrumento fiscal, arrecadatório (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013), comum a outros impostos, e de instrumento extrafiscal, de política urbana e habitacional (SANTOS, 2014) ou de política redistributiva (CARVALHO JUNIOR, 2006), de maior possibilidade em impostos sobre o patrimônio.

O estudo do IPTU está ligado a, pelo menos, três fatores: a sua contribuição para a progressividade do montante total do sistema tributário; a sua importância como fonte de recursos para os municípios; e pela responsabilidade municipal frente à serviços públicos fundamentais, como a saúde e educação. (IPEA, 2009). Uma exploração mais eficiente deste imposto poderia permitir que os dois objetivos cruciais do sistema tributário fossem atendidos: melhorar a equidade em um país que explora mal a tributação patrimonial e que dá ênfase a tributação sobre o consumo; e o fortalecimento das finanças dos governos locais, o que diminuiria a dependência de transferência e ampliaria o financiamento dos serviços públicos. (CASTRO; AFONSO, 2017).

Disso, nota-se que a tributação é essencial para o financiamento do Estado,

consequentemente é consensual entre os economistas a sua importância para o bem-estar econômico e social das nações. (SANTOS, 2010). Elevar as receitas municipais sem necessariamente aumentar o valor dos tributos, gera, intuitivamente, uma oferta maior de serviços públicos, beneficiando diretamente a população. Dessa oferta de serviços, a exemplo dos serviços do SUS (Sistema Único de Saúde), grupos com inserção social mais precária são os mais atendidos. (RIBEIRO *et al.*, 2006). Levando em conta esse fato, que pode ter uma realidade semelhante nos demais serviços públicos prestados pelo Estado, a ampliação da arrecadação pode significar um aumento da geração de bem-estar, principalmente para a população mais carente.

Por mais que o município não tenha uma contraprestação compulsória dos recursos arrecadados com os impostos, a expectativa do cidadão é de que quanto mais o ente federado arrecade, maior é a possibilidade deste contribuir na melhoria da qualidade de vida daqueles que nele habitam, em especial daqueles que mais necessitam da ação do Poder Público municipal, que são os mais pobres, expectativa baseada em garantias constitucionais que implicam em um atendimento do Estado. Ademais, há a exigência política do IPTU e de tantos outros tributos lançados para que os contribuintes paguem, pelo fato de que estes valores reforçam os recursos próprios do ente federado respectivo.

O município precisa cumprir com suas responsabilidades administrativas, manter todos os serviços públicos que a lei determina. Sendo assim, ainda que existem falhas na equidade da tributação e da aplicação do montante, é possível visualizar um ciclo que deve ter como foco a redução das desigualdades sociais, objetivo fundamental do Estado brasileiro, previsto no artigo 3º, inciso III da CF/1988: o Estado, através de uma tributação progressiva, que deve ser maior nos impostos sobre o patrimônio, arrecada mais dos que têm maior capacidade contributiva. Após isso, o Estado, com esses recursos, presta os mais variados serviços públicos que atendem principalmente aos mais pobres; com esse impulso do Estado que pode (e deve) ser social, econômico e político, estes cidadãos, que antes eram totalmente dependentes deste atendimento, passam por um processo emancipatório, nivelando a capacidade contributiva da sociedade como um todo, atingindo o objetivo do ciclo. E aqui, o IPTU se encaixa perfeitamente por sua natureza tributária e por seu papel, já explicitados anteriormente, ainda que no mundo das ideias.

Um estudo deste ciclo e das correlações e dinâmicas existentes entre Estado e indivíduos para sua efetivação é de necessária averiguação, principalmente para atender aos interesses e objetivos fundamentais da própria CF/1988, justificando sua importância que poderia ser generalizada para toda arrecadação municipal e não apenas ao IPTU. Porém, como

já abordado, este imposto tributa a relação do contribuinte com sua propriedade imobiliária, e, se nela este constitui sua própria moradia, é a partir desta localização que ele procurará e se relacionará com o Poder Público municipal, cobrando deste que cumpra e execute os serviços públicos, que melhore a infraestrutura desse espaço. Outra questão que merece destaque é a proximidade com o Poder municipal, a qual é muito maior e de fácil acesso, com visualização das demandas que entre o contribuinte e Poder Público estadual ou federal. Neste contexto, o estudo deste ciclo a partir do IPTU possibilita entender de forma mais “natural” esta ligação entre indivíduos e Estado. Tem-se, com isso, uma possibilidade de se otimizar, qualificar esta relação ao compreender os vícios, as falhas ou os acertos que colocam esta dinâmica cíclica em maior ou menor harmonia, o que confere relevância a este trabalho.

Apesar de toda a importância da tributação para a manutenção dos serviços essenciais do Estado e deste ciclo de diminuição das desigualdades possível de ser executado, a arrecadação tem muito que melhorar. A tributação patrimonial no Brasil, incluindo a do IPTU, representou 1,34% do PIB (Produto Interno Bruto) e 3,57% do total da carga tributária em 2013 (AFONSO; CASTRO, 2014). O IPTU, dentre estes tributos, é o que se destaca negativamente por sua situação de estagnação, posto que não conseguiu aproveitar a onda de valorização imobiliária, e está apresentando sinais de deterioração relativa. (AFONSO; CASTRO, 2014). Em 2014, a arrecadação deste tributo representou 0,51% do PIB, correspondente a 1,5% da receita tributária nacional. (CASTRO; AFONSO, 2017). Esses valores, para o conjunto das prefeituras do país, são condizentes a 19,4% da totalidade da receita tributária própria no ano de 2014, nada perto dos 27% do ano 2000. (CASTRO; AFONSO, 2017). São situações como estas que demonstram que há, em geral, uma defasagem. Além disso, o IPTU está em segundo lugar entre os impostos mais rejeitados pelos brasileiros. (CASTRO; AFONSO, 2017).

Estes dados e informações revelam a não utilização de toda a capacidade contributiva do IPTU pelos municípios, bem como demonstra uma opção do Estado brasileiro em ter sua arrecadação majoritariamente através de tributos que incidem sobre o consumo. Além disso, também apontam para outros atores que precisam ser destacados, dado que, suas ações, reações e omissões implicam em uma maior ou menor arrecadação: os contribuintes. É neste cenário que a inadimplência entra como um dos problemas que impacta diretamente a eficácia da arrecadação tributária. Por maior que seja o potencial arrecadatário de um município pelo IPTU, a não contribuição é determinante para diminuir este potencial (CARVALHO JUNIOR, 2017), já que “[...] muitos municípios poderiam simplesmente duplicar a sua arrecadação do IPTU apenas melhorando a inadimplência” (CARVALHO JUNIOR, 2017 apud CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 14).

Independentemente da aplicabilidade da progressividade tributária do IPTU, ao se observar a correlação entre tributação, serviços públicos do Estado e capacidade contributiva, é possível visualizar a inadimplência como um resultado, programado ou não, dos contribuintes e que coloca a própria existência do imposto em cheque, bem como tudo que dele decorre.

Ademais, o IPTU é um tributo cobrado a partir de propriedades imobiliárias vinculadas às relações urbanas. Este espaço urbano, que reflete as relações sociais, possui diferenças que podem levar a segregação urbana, as quais podem ser das mais diferentes formas. Dentre elas, ao tratar de serviços públicos e infraestrutura, tem-se que a expectativa que a população possui é que elas sejam adequadas ao espaço no qual essas pessoas vivem: sua vila, seu bairro, na sua região da cidade.

Dessa maneira, o IPTU cobrado sobre residências pode ser capaz de possibilitar uma melhor averiguação das correlações existentes entre a inadimplência e o acesso da população aos mais diversos serviços e uma infraestrutura urbana adequada, que garanta uma melhor qualidade de vida para a população. Com esse critério de análise da inadimplência estabelecido, tem-se a segregação residencial como um novo elemento de estudo, dado que, não é conforme sua própria vontade que os indivíduos determinam onde eles estabelecerão suas residências, posto que há fatores sociais e econômicos que limitam, para alguns, a escolha de viver no melhor espaço da cidade, determinado por critérios históricos, geográficos, sociais e políticos. Correspondente a isso, a capacidade contributiva do indivíduo e de sua família para pagar pelo imóvel que reside é fator determinante sobre onde ele vai morar.

A inadimplência dos contribuintes no pagamento do IPTU é um fato, com mais ou menos impacto, a depender do município. Por isso o seguinte problema de pesquisa é colocado: De que forma se apresenta a associação entre a inadimplência do IPTU com a prestação de serviços públicos, com a oferta de infraestrutura urbana e com a segregação residencial?

Com as considerações feitas até o momento, a hipótese deste estudo é a de que os maiores percentuais de inadimplência deste tributo estariam associados às áreas que menos dispõem de serviços públicos e de infraestrutura urbana, bem como estaria correlacionado com às áreas de maior concentração de baixos valores venais dos imóveis residenciais (e vice-versa). Nesse sentido, a concentração de áreas de elevado valor venal teria associação com os menores percentuais de inadimplência, assim como as áreas de elevada disposição de serviços públicos e de infraestrutura urbana, embora existam outros fatores que podem impactar na capacidade do contribuinte em pagar ou não este tributo no ano de 2018, elementos externos não analisados nesta pesquisa.

Partindo de todo esse contexto, determina-se que o fenômeno a ser estudado é o da

inadimplência do IPTU e sua correlação com os serviços públicos prestados pelo município, com a infraestrutura urbana, e com a segregação residencial. Para tanto, é importante destacar que existem outros fatores que podem influenciar a arrecadação tributária do IPTU de um município, como: a incapacidade técnica das prefeituras, elevando a dificuldade de se determinar o valor venal dos imóveis; a ineficácia arrecadatória por falta de fiscalização e de mecanismos que dinamizem a cobrança; a falta de transparência, etc. Tais pontos não serão tratados como variáveis explicativas dessa pesquisa, não por serem irrelevantes, mas, sim pela dificuldade de se mensurar tais aspectos e de correlacioná-los com a percepção da inadimplência a partir da relação entre Estado e indivíduo.

A definição do município a ser estudado precisa neutralizar estes fatores secundários. O maior potencial de arrecadação do IPTU está nos municípios de médio e grande porte (FARINA; GOUVÊA; VARELA, 2007), porque

Em primeiro lugar o IPTU é um imposto que possui elevado custo administrativo, com grande economia de escala, necessidade de processos de avaliações imobiliárias sofisticados, cadastro atualizado digitalizado e referenciado, uma procuradoria e auditoria eficiente para cobrança do imposto, o que só seria viável em cidades de maior porte e renda (CARVALHO JUNIOR, 2006, p. 16).

Na região dos Campos Gerais no estado do Paraná, a qual pode ser definida por critérios fitogeográficos e geomorfológicos (solos rasos e arenosos, como vegetação de campos, no limite natural da Escarpa Devoniana entre o primeiro e segundo planalto do estado), econômicos e políticos (como é o caso da Associação dos Municípios dos Campos Gerais – AMCG), ou históricos e culturais (remetidos ao tropeirismo) (LEANDRO, 2019), entre esses municípios potenciais está Ponta Grossa, com número estimado de 351.736 habitantes (IBGE, 2019), onde está localizada a Universidade Estadual de Ponta Grossa, que deu origem a esta pesquisa. O município está classificado pela REGIC – Rede de Influência das Cidades (REGIÕES, 2008) como capital regional C, sendo destino para um conjunto de atividades de diversos municípios, tendo um padrão de localização regionalizado. Este foi um dos municípios que mais cresceu em termos de população do Paraná nos últimos anos (2009-2017), aumentando em 29.651 habitantes (população estimada em 2017), perdendo numericamente apenas para Curitiba, Maringá e Londrina. (IPARDES, 2017). Essa população foi atraída especialmente pela oferta de empregos que se teve no município, decorrentes, principalmente, da instalação e ampliação de indústrias. Destarte, quanto mais pessoas, maior é a demanda de serviços públicos e mais elevada é a quantidade de imóveis destinados à moradia. O número de cadastros de cobrança de IPTU no município aumentou de 100.487 em 2015 para 127.406 em 2018. (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2018).

Outro fator interessante a destacar é que o município teve de 2009 a 2015 um total de 8.544 apartamentos e casas entregues nos programas habitacionais (PROLAR, 2015), o que amplia o número de residências cadastradas e que podem vir a ser tributadas - a depender da isenção. A cidade também é o polo educacional da região, tendo 21.326 do total de 21.959 matrículas no ensino superior presencial da região no ano de 2018 (MEC/INEP apud IPARDES, 2019), o que determina um contingente flutuante de pessoas que buscam Ponta Grossa para estudar, deslocando-se dos mais variados locais do estado e até de outros estados. São pessoas que, muitas vezes, chegam a morar apenas para poder estar numa universidade com ensino presencial, o que aumenta a necessidade de existir um maior número de imóveis destinados à moradia para todo esse contingente.

Apesar do Município de Ponta Grossa ter tido seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) calculado como alto em 2010, atingindo o valor de 0,763, maior do que o IDH do Paraná no mesmo ano base (0,749) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL, 2020), de seu PIB *per capita* ter sido de R\$42.208,00 em 2017, maior do que o da região (R\$ 40.155,00) e do estado (R\$37.221,00) no mesmo período (IBGE/IPARDES apud IPARDES, 2019), o Índice de Gini da renda domiciliar *per capita*, que mede o grau de concentração de renda de uma determinada população em um determinado espaço geográfico, foi de 0,5437 no ano de 2010, pouco acima do valor do Paraná de 0,5416 no mesmo período (IBGE apud IPARDES, 2019). Com isso, Ponta Grossa tende a ser um município rico, considerado desenvolvido, mas que confere acesso a toda essa riqueza e desenvolvimento à poucos, já que ela está concentrada.

Estes são alguns dos fatores que fazem com que este município se projete na região em que se situa no estado e se coloque como um importante espaço de estudo sobre o IPTU e, consequentemente, sobre sua inadimplência. Além disso, em 2017 foi instituído o “Programa de Regularização Tributária do Município de Ponta Grossa - PRT/PG” pela Lei nº 12.928, que prevê a possibilidade de parcelamento de débitos com o município, além de alterar o art. 1º da Lei nº 11.993/2014 de 20 para 15% o valor do desconto para pagamento à vista da parcela única do IPTU aos contribuintes que não possuem débitos com o município, o que evidencia uma diminuição da preocupação da gestão municipal com a inadimplência, que representou no ano de 2018 o total de 22,8% do imposto lançado (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2018), período de destaque frente aos anos anteriores e, por isso, escolhido como marco temporal deste estudo¹.

Assim, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a inadimplência do IPTU

¹ Essa alteração nas regras de cobrança é um dos fatores que justificam a escolha do ano de análise. Ademais, se teve certa dificuldade de se conseguir dados para anos anteriores, restringindo essa pesquisa à 2018.

residencial² e sua correlação com a disponibilidade dos serviços públicos municipais, com a infraestrutura urbana, e com a segregação residencial do município de Ponta Grossa, no ano de 2018. Como objetivos específicos, esta pesquisa busca:

- a) identificar o percentual de contribuintes inadimplentes do IPTU residencial por rua e por vilas³ do município em 2018;
- b) analisar a distribuição espacial dos contribuintes inadimplentes do IPTU residencial ao longo das vilas de Ponta Grossa;
- c) investigar a existência de um padrão de segregação residencial através da disposição do valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas no município;
- d) construir um índice de infraestrutura urbana e de serviços públicos de responsabilidade do município, por vilas;
- e) verificar a correlação existente entre o percentual de contribuintes inadimplentes com a segregação residencial e com o índice de infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM) por vilas;
- f) investigar a utilização dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana pelos proprietários das residências adimplentes e inadimplentes e sua percepção sobre o retorno do IPTU (por meio de questionários aplicados – APÊNDICE B).

A partir deste trabalho, conexões importantes poderão ser feitas para entender a motivação do não pagamento do IPTU residencial no município estudado, o que pode gerar modificações legislativas e de gestão *ex post*. Ademais, este estudo se diferencia de outros por analisar este imposto numa abordagem de “não contribuição”, ou seja, da incapacidade de se obter a finalidade arrecadatória do tributo, e de correlacioná-la aos aspectos urbanos e à suposta contraprestação que o município deveria dar, ainda que essa obrigatoriedade não exista formalmente.

Tal constatação se deu ao realizar o estado do conhecimento via o “Portal Periódico” da CAPES, no qual se pode observar que nenhuma produção acadêmica apresentou em seu título “inadimplência” e “IPTU”. No “Google Acadêmico”, outro site de pesquisa, apenas seis resultados achados, sendo dois artigos, três dissertações e uma monografia. Dentre estes, Cupertino *et al.* (2014) aponta uma correlação entre a renda e a percepção do contribuinte sobre

² O IPTU residencial leva em consideração apenas aqueles imóveis que possui construção utilizada como residência, não sendo considerados para tanto neste estudo os terrenos sem construção, posto que estes têm uma cobrança de valor de IPTU com alíquota própria.

³ Enquanto os bairros são subdivisões intraurbanas estabelecidas por lei municipal (IBGE, 2014), as vilas são subdivisões menores, podendo ser identificadas no município de Ponta Grossa a partir de loteamentos devidamente autorizados pelo Poder Público.

a gestão municipal como possíveis causas da inadimplência no município de Viçosa - MG, no entanto, não faz a correlação com os serviços públicos e a infraestrutura urbana. Diferentemente do autor anterior, Brito (2002) traz como causa a passividade dos governos municipais de Manaus - AM frente à inadimplência e a falta de censura da própria sociedade diante dos inadimplentes, também não destacando uma correlação entre essa suposta contraprestação municipal e a segregação residencial. Gering (2018), ao estudar o município de Santa Maria – RS, destaca causas do Estado, do contribuinte e da conjuntura econômica, porém dá ênfase aos problemas de cobrança do tributo. Os demais estudos encontrados na plataforma de pesquisa também não correlacionaram as variáveis infraestrutura urbana, serviços públicos e segregação residencial com a inadimplência, o que evidencia a originalidade e importância desta pesquisa.

1.1 ESTRUTURA METODOLÓGICA

Esta seção visa apresentar os procedimentos metodológicos que embasaram este estudo e que viabilizaram o alcance de seus objetivos. Primeiramente, esta pesquisa é de natureza exploratória, posto que possibilitou à pesquisadora uma aproximação em torno do fenômeno analisado, complexo, que tende a impactar diretamente a vida da população de Ponta Grossa-PR. Como motivação deste trabalho, meu engajamento político em torno das lutas sociais me fez ter interesse em estudar um tributo que tem um amplo papel como o IPTU no município que estudo, trabalho e vivo, o que também gerou a oportunidade de conhecer melhor a cidade. Ademais, o método quantitativo é um aporte ao método qualitativo neste estudo, posto que colabora para a seleção da amostragem, e é essencial para a análise dos dados. A identificação de características objetivas da pesquisa auxilia para que certas perguntas desnecessárias não sejam feitas (RICHARDSON, 2008). A compreensão da interpretação do ator social sobre o mundo é necessária, já que ele motiva um comportamento que cria o mundo social (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2008). Ou seja, pelo apoio que os dados coletados dão uns aos outros, tem-se uma pesquisa quanti-quali, de desenho de abordagem misto embutido (CRESWELL; CLARK, 2007 apud SOUZA; KERNAUY, 2017). Dentre os mais variados tipos de projetos de métodos mistos, o utilizado é o projeto sequencial explanatório, que trabalha com duas fases: uma quantitativa, que perpassa por uma coleta e análise de dados, e uma qualitativa, guiada pelos resultados quantitativos (CRESWELL; CLARK, 2013).

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, utilizou-se da pesquisa bibliográfica (livros, artigos, dissertações, teses, relatórios técnicos, textos de discussão, etc.), da pesquisa

documental (dados do IBGE, do IPARDES, do Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, leis do ordenamento jurídico vigente, etc.), e dos dados coletados por meio de questionário aplicado para responsáveis pelo pagamento do IPTU nas residências selecionadas, de forma aleatória, nos quadrantes do município, além da observação da pesquisadora durante a aplicação dos questionários.

Do conhecimento empírico da autora e do estado do conhecimento desenvolvido para uma melhor compreensão do fenômeno da inadimplência do IPTU, possibilitou-se a definição de duas categorias que apontam um marco teórico para o presente estudo, sendo elas: a relação entre Estado e o indivíduo e a questão da Cidade e seu planejamento urbano. É da observação do real e das leituras que a pesquisadora possui sobre os fenômenos que é possível se conscientizar sobre um determinado problema. Ao visualizar o elevado índice de inadimplência do IPTU da cidade de Ponta Grossa no ano de 2018, diversos são os questionamentos pertinentes que podem levar um cidadão a simplesmente não pagar o tributo. Dentre as possibilidades, hipóteses levantadas a respeito da inadimplência, o conhecimento prévio da autora sobre cidade e sobre a relação entre Estado e indivíduo foi essencial para que algumas variáveis de análise fossem colocadas em pauta, tanto em seu aspecto teórico quanto na análise quantitativa e qualitativa.

Ao definir este estudo como quantitativo, num primeiro momento, a exposição dos dados se deu da seguinte forma:

- a) Variável 1 - inadimplência residencial do IPTU 2018 de Ponta Grossa: os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa referem-se ao número de residências por rua, o número de residências inadimplentes por rua, o valor total que deveria ser arrecadado do IPTU residencial por rua, o valor total que deixou de ser arrecadado do IPTU residencial por rua. Assim, foi possível calcular o percentual de inadimplência por rua, organizando tais informações em mapas (elaborado por meio do software QGIS), o qual foi delimitado posteriormente por vilas.
- b) Variável 2 – segregação residencial de Ponta Grossa: os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa trouxeram a base de cálculo do IPTU residencial, que é o valor venal de cada imóvel, com a correspondente rua que pertence. Disso, foi possível calcular o valor venal médio por rua, construindo um mapa que evidencia a segregação residencial. Assim como na inadimplência, projetou-se a média dos valores venais que se tinha por rua para cada vila.
- c) Variável 3 – índice de infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM): a definição dos

equipamentos pertinentes a determinados serviços públicos municipais e a infraestrutura urbana foi feita a partir das responsabilidades do município conforme o ordenamento jurídico vigente. Frisa-se que a responsabilidade concorrente e o financiamento de tais serviços e infraestrutura a partir de outros tributos e de outras fontes de arrecadação que não IPTU é um elemento limitador deste estudo, já que existem outros impostos do município que poderiam ser arrecadados e destinados para tais serviços e infraestrutura, bem como os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios e outros investimentos do governo federal e estadual. Com isso, destacam-se as seguintes normativas que definem os serviços e a infraestrutura analisadas neste trabalho:

- No artigo 23 da CF/1988⁴, estabelecem-se as competências comuns para a União, estados, municípios e Distrito Federal, com ênfase na saúde, na assistência pública, na cultura, educação, na construção de moradia e melhoria das condições de habitação e saneamento básico;
- No artigo 30 da CF/1988⁵, as competências dos municípios são definidas, dando maior relevância à programas de educação pré-escolar, educação infantil e ensino fundamental, o que também é determinado no artigo 211, § 2º do texto constitucional⁶, e ao serviços de atendimento à saúde, desenvolvidos com a cooperação técnica e financeira da União e do estado;
- O artigo 211 da CF/1988 aponta que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.”
- O artigo 198 da CF1988⁷ estabelece que o sistema único de saúde (SUS) será financiado com

⁴ Art. 23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

⁵ Art. 30: Compete aos Municípios: [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; 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.

⁶ Art. 211: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.[...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

⁷ Art. 198: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; [...] § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [...] III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º [...].

recursos dos três níveis da federação, cabendo um investimento mínimo de 15% da arrecadação dos impostos municipais presentes no artigo 156 da CF/1988 (IPTU entre eles) e outras fontes, conforme determinação da Lei Complementar nº 141/2012⁸;

- O artigo 204 da CF/1988⁹ estabelece que a assistência social será financiada por recursos da seguridade social e outras fontes, os quais abarcam os orçamentos dos três níveis da federação, conforme artigo 195 do texto constitucional¹⁰;

- A Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, denominada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), determina no artigo 6º-A¹¹ e 6º-C¹² que a proteção social básica será ofertada no Central de Referência de Assistência Social (CRAS), que é uma unidade pública municipal;

- O artigo 122 do Código Tributário Municipal de Ponta Grossa¹³, estabelece que a zona urbana do município é definida em lei municipal, a qual deve observar a existência de pelo menos dois melhoramentos públicos construídos ou mantidos pelo Poder Público, com destaque para escola de ensino fundamental ou unidade básica de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel, e a estrutura de arruamento. O abastecimento de água, o sistema de esgotos e a rede

⁸ Art. 7º: Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

⁹ Art. 204: As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

¹⁰ Art. 195: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...].

¹¹ Art. 6º-A: A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; [...].

¹² Art. 6º-C: As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. § 1º: O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

¹³ Art. 122: O Imposto Predial e Territorial Urbano tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou posse de bem imóvel, por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município. Parágrafo Único. Para efeito deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observada a existência de pelo menos 2 (dois) dos seguintes melhoramentos públicos construídos ou mantidos pelo poder público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola de ensino fundamental ou unidade básica de Saúde, a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; VI - estrutura de arruamento ou de constituição de vias de passagem de uso público, cuja responsabilidade de manutenção seja do município.

de iluminação pública são mantidos por meio de outros tributos, conforme o contrato de concessão estabelecido na Lei Municipal nº 8.427/2006 (concessão da prestação de serviços públicos de saneamento e esgoto à Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR), e o estabelecido na Lei Municipal nº 7.094/2002 que institui a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP.

- O Código de Obras do Município de Ponta Grossa, disposto na Lei Municipal nº 6.327/1999, em seu artigo 392¹⁴, estabelece que a responsabilidade das calçadas é dos proprietários dos imóveis, mas que o meio fio seria responsabilidade do Poder Público municipal, bem como a pavimentação.

- O artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa¹⁵, determina a obrigatoriedade de espaços destinados a praças e campos de esporte e lazer nos projetos de urbanização, o que confere mais um dever ao município.

Com toda a regulamentação trazida, o IISPM do município de Ponta Grossa construído por vila abarcou as seguintes variáveis: a distância do centroide de cada vila até o equipamento municipal de educação infantil e fundamental (Centro Municipal de Educação Infantil e Escola Municipal) mais próximo (utilizando como referência a coordenada geográfica do equipamento); a distância até Unidade Básica de Saúde mais próxima (considerando o centroide da vila e a coordenada geográfica do equipamento); a distância até o CRAS mais próximo (considerando o centroide da vila e a coordenada geográfica do equipamento); o percentual de ruas pavimentadas, aqui apenas definida como asfalto; e a presença de praças e parques públicos.

Dado que as variáveis apresentam diferentes unidades de medidas, então, para terem o mesmo grau de importância na construção do IISPM, realizou-se sua normalização pelo método máximo mínimo, fazendo com que todas variassem entre 0 e 1, ressaltando que esse método é semelhante ao utilizado para definir o Índice de Desenvolvimento Humano (ATLAS

¹⁴ Art. 392: É obrigatória a pavimentação dos passeios, pelos respectivos proprietários: a) em todas as ruas, avenidas e logradouros públicos pavimentados; b) 30 (trinta) dias após a pavimentação de ruas, praças e avenidas; c) nas ruas, avenidas e logradouros públicos onde já tenham sido ou venha a ser construída guia de passeios ou meio-fio; d) 30 (trinta) dias após a pavimentação dos loteamentos, onde tenha sido construída a pavimentação das ruas e avenidas; e) quando a Prefeitura determinar o alargamento de ruas e avenidas; f) quando o Município fixar novas cotas de nivelamento de ruas e avenidas; g) quando se verificar que o tipo ou material de pavimentação utilizado não obedece às normas regulamentares; h) quando o seu estado de conservação não oferecer as condições de segurança ou padronizações necessárias e exigidas; i) quando a execução de obras novas e reformas prediais impliquem na construção de novo tipo de passeios público, consoante aos projetos específicos para tais vias.

¹⁵ Art. 163: É dever do Município, com a efetiva participação de entidades vinculadas ao desenvolvimento do esporte, promover, fomentar e estimular as atividades desportivas em suas manifestações reconhecidas, como direito de todos os cidadãos, observados: [...] V - a obrigatoriedade de área destinada a praças e campos de esporte e de lazer nos projetos de urbanização e de unidades escolares; [...].

DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2019). A existência de praças e parques foi a única variável não normalizada, sendo que foi dado 1 para as vilas que têm essa infraestrutura e 0 para as que não tem¹⁶.

O percentual de asfalto das vilas foi normaliza conforme (1), e as variáveis que tinham a distância do centroide até a localização do equipamento, foram normalizadas por meio de (2). Isso se deu pelo fato de que, quanto maior o percentual de asfalto, maior tende a ser a infraestrutura, e quanto maior a distância até os equipamentos, menor ela tende a ser, ou seja, mais próxima de zero. Abaixo, segue as fórmulas utilizadas em que X é cada uma das variáveis.

$$X_{normalizado} = \frac{X - X_{mínimo}}{X_{Máximo} - X_{mínimo}} \quad (1)$$

$$X_{normalizado} = 1 - \frac{X - X_{mínimo}}{X_{Máximo} - X_{mínimo}} \quad (2)$$

Após isso, pelo fato de não ter sido dado peso diferente para cada uma das variáveis, foi realizado a média aritmética simples, obtendo o valor final do IISPM.

Com as variáveis calculadas (percentual de inadimplentes, IISPM e segregação residencial), a correlação¹⁷ existente entre elas pode ser verificada a partir das vilas, as quais também foram elementos de limitação para este estudo. Devido ao fato de que há loteamentos não oficializados no município, como é o caso da região central e de algumas áreas da periferia, conforme informações da própria Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, não foi possível realizar o cálculo das variáveis para estas áreas. Nos *shapefiles* de rua e de vilas disponibilizados pelo órgão municipal responsável pelo o planejamento urbano, há ruas fora de vilas e vilas que não tem ruas, sendo assim, todas elas, desconsideradas para este estudo. Com isso, do total de 514 vilas, foram consideradas para este trabalho 429.

Para melhor visualização de todas as variáveis deste estudo a fim de se identificar a configuração socioespacial, foram desenvolvidos mapas, construídos a partir dos *shapefiles* disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, trabalhados por essa pesquisa via o software QGis, o qual permitiu demonstrar as variáveis por ruas (as que assim foram coletadas) e por vilas. Ademais, a autocorrelação espacial também foi feita para as vilas, por meio do software Geoda.

¹⁶ Dado que não se tinha a coordenada geográfica da localização das praças/parques, apenas considerou a existência ou não de tal infraestrutura na vila.

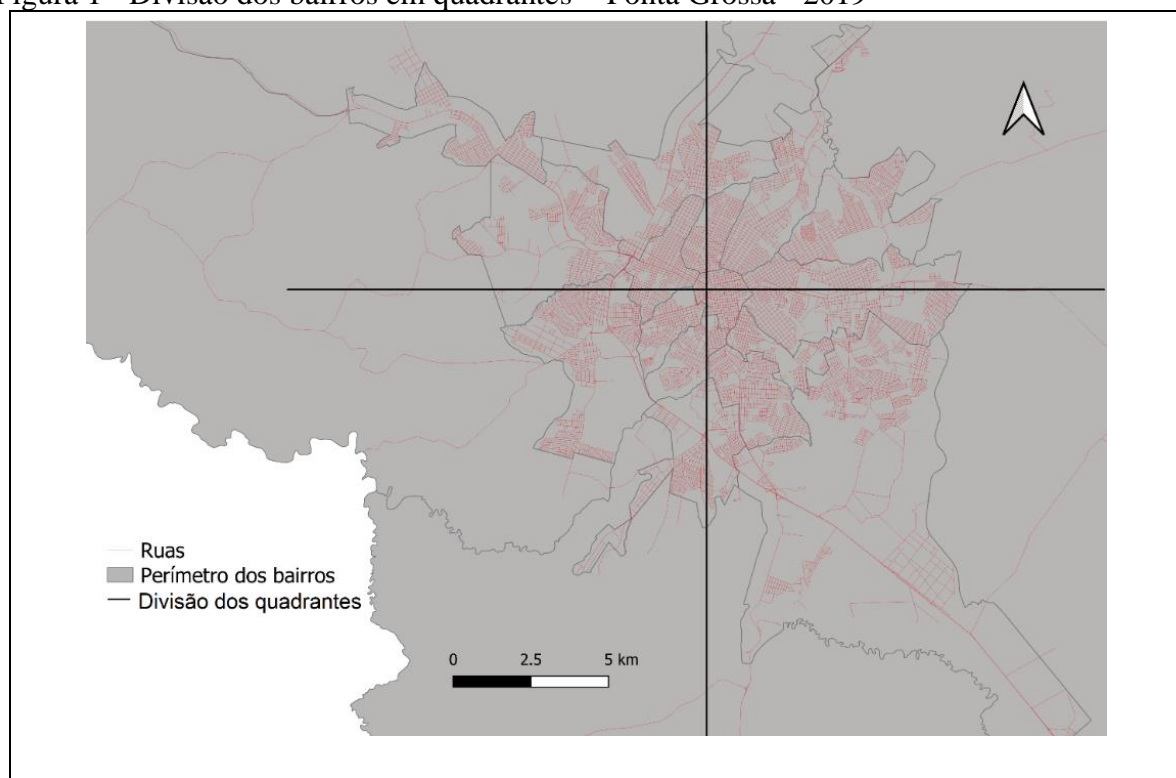
¹⁷ O coeficiente de correlação mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados ente -1 a 0 e 1 a 0. Ele reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados. Todas as correlações das variáveis selecionadas com a inadimplencia estão no Apêndice A e foram calculadas via Excel.

A autocorrelação espacial é decorrente da associação do valor de uma variável de interesse numa certa região com o valor da mesma variável nas regiões vizinhas, identificando-se, dentre várias possibilidades, o coeficiente I de Moran. (ALMEIDA, 2012). Se o seu valor for positivo, revela que há similaridade entre os valores dos atributos estudados e sua localização espacial e, sendo negativo, revela a dissimilaridade, capaz de definir um padrão sistemático dos valores das variáveis quando há um efeito de transbordamento ou contágio de um fenômeno. (ALMEIDA, 2012). Por meio do software Geoda, foi elaborado o diagrama de dispersão de Moran, abordagem alternativa para visualizar a autocorrelação espacial das variáveis (ALMEIDA, 2012), bem como, foi elaborado o mapa de *clusters* univariado e bivariado (denominado Mapa LISA), os quais se utilizaram da matriz de pesos espaciais denominada k vizinhos mais próximos, que tem como critério de proximidade a distância geográfica (ALMEIDA, 2012). Devido à distribuição espacial das vilas, há algumas que não partilham de fronteira física comum com qualquer outra vila, sendo inviável as matrizes de pesos espaciais que usam o critério de contiguidade (rainha, torre e bisco), por isso, o uso da k vizinhos. (ALMEIDA 2012).

Na parte qualitativa deste estudo, que se deu no intuito de ratificar os resultados dos dados quantitativos, realizou-se a aplicação de um questionário (APÊNDICE B), contendo doze perguntas fechadas. Os sujeitos desta pesquisa deveriam ser os responsáveis pelo pagamento do IPTU na residência, não sendo considerados imóveis locados, posto que o pagamento do IPTU poderia ser feito pelo proprietário do imóvel. Ao total foram 18 questionários aplicados em 13 ruas de Ponta Grossa, as quais foram definidas de forma aleatória entre as ruas que obtiveram um percentual de 100% de inadimplentes e as com 0% de inadimplência.

Com tal metodologia, ao se deslocar até a rua, já se saberia se aquela pessoa que responderia o questionário era pagadora ou não do tributo, evitando, assim, constrangimentos e dificuldades na participação da população na pesquisa. Para que a coleta de dados não se concentrasse em uma região específica da cidade, realizou-se a divisão da mesma em quadrantes (Figura 1), devendo haver pelo menos uma rua analisada por quadrante para cada condição (adimplente e inadimplente). Com a ida até tais ruas e as conversas com os sujeitos, algumas observações puderam ser levantadas, fazendo parte também dos dados coletados.

Figura 1 - Divisão dos bairros em quadrantes - Ponta Grossa - 2019



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: informações organizadas pela autora

Desta maneira, este estudo se estruturou da seguinte forma: no Capítulo 2, a primeira parte do referencial teórico que dá base para este estudo é apresentada, perpassando por uma reflexão sobre a relação entre Estado e indivíduo, fundamental para a tributação e para o modelo de Estado exposto no texto da Constituição Federal de 1988. Na sequência, o Capítulo 3 tem como foco a questão da cidade e o planejamento urbano, espaço no qual se efetivam as relações sociais e esta relação Estado e indivíduo e formas de melhor organizá-la. Por conseguinte, o Capítulo 4 é o de exposição e análise dos dados, tanto dos resultados quantitativos quanto qualitativos, visando atingir os objetivos deste estudo e os relacionando aos aspectos teóricos. Para finalizar esta dissertação, algumas considerações/conclusões foram apresentadas.

2 A RELAÇÃO ESTADO E INDIVÍDUO

Esta categoria teórica está presente nas mais variadas possibilidades de se analisar o objeto deste trabalho. A relação tributária, existente na cobrança do IPTU, parte do pressuposto de que existe uma associação entre contribuinte (indivíduo de uma sociedade) e Estado, cada um com suas responsabilidades, direitos e deveres, na busca de melhorias de suas próprias atuações. As mais diferentes variáveis que poderiam impactar na capacidade arrecadatória do município, ente federado do Estado, depende de uma boa relação entre este e os indivíduos e, também, do que eles entendem que deve ser um bem protegido. Com isso, este capítulo se torna essencial para olhar os dados com a lente que aqui é desenhada.

2.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO OCIDENTAL E A TRIBUTAÇÃO

O Estado, como se conhece hoje, tem um formato decorrente de sua proveniência histórica, cultural, econômica e social, de um período temporal e de um contexto de influência: a Europa do século XVIII. (SILVESTRE, 2018). A compreensão do termo Estado, reconhecido como Estado Moderno Ocidental, que tanto é estudada pelas Ciências Sociais, varia conforme a visão dos autores clássicos e, até mesmo, a capacidade de outros autores que fizeram e fazem as diversas releituras daqueles por mesclar seus entendimentos. Frente a isso, trazer à tona os clássicos é algo necessário para esta pesquisa. Ademais, os conceitos de Estado se alteram conforme os autores, porém a ideia de que deve existir um tributo para manter esse Estado perpassa por todos. Isso ocorre, porque a natureza arrecadatória do tributo é sua essência, e a finalidade máxima é a própria existência do Estado. Assim, a relação tributária, que é uma relação entre Estado e indivíduo, é uma relação fundamental para a existência do ente estatal, sem considerar o que é o Estado, o que ou quem ele protege.

Isuani (1984) aponta que três possíveis conceitos de Estado podem ser deduzidos da literatura da teoria política: Estado como uma associação ou comunidade, envolvendo um governo instituído; Estado como uma dimensão da sociedade, que abrange ou contraria outras dimensões sociais; e Estado como um aparato para o governo, a administração e a coerção. Segue-se, então, uma análise de cada uma dessas noções, que tiveram sua importância em seus períodos históricos e que impactam até hoje na forma como se entende o Estado.

2.1.1 Estado como Associação ou Comunidade

Para os que acreditavam que o Estado seria uma associação ou comunidade, entendia-se que as sociedades, em algum momento de seu desenvolvimento histórico, apenas existiriam como tais em forma de Estados, os quais abrangem seus habitantes em um dado território, e que teriam instituições governamentais, administrativas e repressivas para protegê-lo de ameaças externas e dos problemas internos. (ISUANI, 1984). Duas vertentes podem ser percebidas desta visão: a primeira é a associação vista de “baixo”, em que o Estado emerge de um acordo entre os membros de uma comunidade, denotada nas teorias do contrato social; e a segunda é a associação vista de “cima”, em que certos grupos controlam outros dentro de um determinado território, abordagem que tem como principal expoente Max Weber. (ISUANI, 1984).

As referências clássicas para os contratualistas são Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, que têm como influência as bases da filosofia dos jusnaturalistas (escola do direito natural na qual se delineou o contratualismo e a formação do Estado Liberal). (SILVESTRE, 2018). Estes pensadores compreendiam que os indivíduos concordavam em criar uma entidade social, um “estado civilizado”, para superar os problemas de um real ou hipotético “Estado de natureza”. (ISUANI, 1984). “A tese central da teoria jusnaturalista é dada pela defesa da idéia [sic] de que os homens possuem direitos naturais, anteriores às normas fixadas pelo Estado.” (COSTA, 2006, p. 25).

Hobbes (1983, p. 2), em sua obra “Leviatã” (1651), aponta que “Fora dos estados civis, há sempre guerra de todos contra todos”. Eis aí o estado de natureza para o Autor. Tais questões colocavam todo homem como inimigo de todo homem, em um lapso de tempo em que a vontade de travar batalha era o que se tinha, uma realidade em que nada pode ser injusto, pois as noções de bem e mal, de justo e injusto não eram definidas por não haver um poder comum. (HOBBS, 1983). Frente a isso, Hobbes traz a necessidade de um Estado a partir do contrato social entre os homens:

A transferência mútua de direitos é aquilo a que se chama contrato. [...] Quando se faz um pacto em que ninguém cumpre imediatamente sua parte, e uns confiam nos outros, na condição de simples natureza (que é uma condição de guerra de todos os homens contra todos os homens), a menor suspeita razoável torna nulo esse pacto. [...] Mas num Estado civil, onde foi estabelecido um poder para coagir aqueles que de outra maneira violariam sua fé, esse temor deixa de ser razoável. (HOBBS, 1983, p. 44-45).

Sem a espada, os pactos não passam de palavras e, por isso, um poder suficientemente grande para garantir a segurança de todos os homens contra as invasões estrangeiras e as injúrias entre eles precisava ser instituído, conferindo toda sua força e poder a um homem ou a uma

assembleia de homens, constituindo uma só vontade. (HOBBS, 1983). Este Estado Político, ou por instituição, dá a um soberano o poder de representação a partir de um pacto entre os homens de transferência ou renúncia de direitos, a exceção do direito à vida. (HOBBS, 1983). Com isso, há tanto um pacto entre súdito e soberano (*pactum subjectionis*) quanto um pacto entre os próprios indivíduos (*pactum societatis*). (ISUANI, 1984).

Um fator que deve ser ressaltado em Hobbes diz respeito ao reconhecimento da impossibilidade dos homens em não conseguir se sustentar por seu próprio esforço, o que demandaria, conforme palavras deste, uma atuação do Estado para que as necessidades da natureza humana sejam supridas independentemente de caridades (HOBBS, 1983). Tal postura foi considerada bastante diferente para o período histórico, posto que o Estado Moderno foi constituído a partir de bases que visavam interesses econômicos, voltadas para a expansão dos princípios liberais na organização da economia de mercado. (SILVESTRE, 2018).

Sobre a distribuição da propriedade, Hobbes (1983) colocava que ela é de competência do poder soberano em todas as espécies de Estado. Todos os homens terão uma porção na distribuição da própria terra, constituindo um direito de excluir todos os outros súditos do uso dela, mas não poderá excluir o soberano. (HOBBS, 1983). O Estado poderá ter terras, e o ideal para Hobbes (1983) era que ele utilizasse delas para sustentar as despesas necessárias para a paz e defesa comuns, porém isso não era uma realidade da época, posto que tanto o rei da Inglaterra quanto seus sucessores lançaram impostos arbitrários sobre as terras de todos os seus súditos sempre quando achavam que precisava. Mas sobre impostos justos, o autor acreditava que isso deveria depender da igualdade de dívida que todo homem deve ao Estado para sua defesa, e que isso se daria mais na igualdade daquilo que é consumido do que dos bens daqueles que consomem. (HOBBS, 1983). Com isso, é visível que o imposto sobre propriedade não era devido, diferentemente sobre o consumo, visando dar tratamento igual àquilo que se poderia ter de forma desigual, já que a propriedade supostamente era distribuída em porções iguais aos súditos.

Apesar de muito anterior ao século XVIII do Estado Moderno Ocidental, a origem da tributação é remetida como inerente ao Estado, seja ele democrático ou totalitário, pois a busca de recursos privados para manutenção do ente estatal é uma constante na história. (PAULSEN, 2013). Para Viol (2005, p. 1), “A tributação está inserida no núcleo do contrato social estabelecido pelos cidadãos entre si para que se alcance o bem-comum. Nesse sentido, o poder de tributar está na origem do Estado ou do Ente Político [...]”. Porém, com o passar do tempo, as insurgências quanto à forma de tributar que envolve um poder, uma imposição, começa a enfrentar barreiras para proteção da liberdade e da propriedade privada. (PAUSEN, 2013).

Enquanto Hobbes visualizava a importância da monarquia para que o Estado pudesse impedir a guerra de todos contra todos, Locke tinha compreensões diferentes, inaugurando uma visão “que concebe o Estado como a expressão do pacto firmado entre os indivíduos para assegurar a liberdade e proteger a propriedade”. (COSTA, 2006, p. 26). O “estado de natureza” para Locke (1998) era, para os homens, de “[...] perfeita liberdade para regular suas ações e dispor de suas posses e pessoas do modo como julgarem acertado, [...] também de igualdade, em que é recíproco todo o poder e jurisdição, não tendo ninguém mais que outro qualquer [...]”. (LOCKE, 1998, p. 382). Para o autor, a lei da natureza que regia este estado ensinava e obrigava a todos que ninguém deve prejudicar a outrem em sua vida, saúde, liberdade ou posses (LOCKE, 1998), ou seja, diferentemente de Hobbes, a propriedade já era um direito natural do homem. Porém, esta propriedade não era apenas de terras, que era comum a todos os homens, era também de sua própria pessoa, do trabalho de seu corpo e obras de suas mãos, do “[...] tomar parte daquilo que é comum e retirá-la do estado em que a deixa a natureza que dá início à propriedade, sem isso, o comum não tem utilidade alguma”. (LOCKE, 1998, p. 410). Tem-se aí a concepção do trabalhador proprietário de sua força de trabalho.

Com este entendimento, é possível perceber a vinculação orgânica entre a formação do Estado capitalista e a teoria contratualista, colocando a ordem jurídica para legitimar contratos entre os indivíduos que, de forma pressuposta, são partes iguais e têm liberdade para tanto. (COSTA, 2006, p. 26). É nesse contexto de liberdade individual como ponto de referência para a organização social dos indivíduos que, por um ato de consentimento, é formado um contrato social, dando origem, a partir do século XVIII, ao Estado liberal burguês. (COSTA, 2006).

Interessante destacar que o poder legislativo era o definido por Locke (1998) como o responsável por deliberar sobre como se deveria utilizar da força da comunidade para preservação dela própria e de seus membros, devendo o poder executivo permanecer em perpétuo acompanhamento e execução das leis em vigor, tendo, assim, poderes separados. A imposição de tributos sobre a propriedade do povo só poderia ser conferida mediante o seu consentimento, diretamente dado ou por meio de seu deputado quando o poder legislativo for permanente. (LOCKE, 1998).

O terceiro e último contratualista abordado neste estudo é Rousseau, que difere de Locke e de Hobbes. Para este autor, a sociedade civil seria fundada pelo primeiro que tenha cercado um terreno e convencido pessoas a acreditar que era dele, ou seja, foi a partir da ideia de propriedade. (ROUSSEAU, 1999).

Na obra “O contrato social”, Rousseau (1996) intensifica este debate a respeito desta

sociedade política, que tem como mais antiga de todas, e a única natural, a família que, diferentemente do Estado, tem o amor do pai pelos filhos como compensação dos cuidados dedicados, suprido pelo prazer do chefe estatal em comandar no caso do Estado. (ROUSSEAU, 1996). Além disso, inicia-se a explanação sobre o contrato social em si: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo.” (ROUSSEAU, 1996, p. 22). Surge disso um corpo moral e coletivo, formada pela união de tantos membros quantos são os votos da assembleia, que é chamado de Estado pelo povo (associados em geral) ou cidadãos (associados em particular), partícipes da autoridade soberana, mas também súditos das leis do Estado. (ROUSSEAU, 1996). Costa (2006) aponta que, enquanto Locke compreendia a origem do ato de vontade que cria o Estado estava no indivíduo e na defesa de seus interesses particulares, Rousseau trazia a vontade geral que criaria o corpo político que deveria ter como base os interesses coletivos, o que é uma divergência fundamental entre este último e a vertente liberal do primeiro.

Sob outra ótica, não mais contratualista, Max Weber trouxe novos conceitos para esse Estado moderno, e um deles é o da dominação, que é

[...] uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e que de fato influencia de tal modo que estas ações, num gral socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”). (WEBER, 1999, p. 191).

Weber (1999) aponta o surgimento de um Estado racional, moderno e ocidental, único em que poderia florescer o capitalismo moderno, e o conceitua como uma relação de dominação de homens sobre homens, que tem como meio de sua conservação a coação legítima, e que descansa sobre um direito racional e um funcionalismo especializado. Além disso, o elemento território também faz parte de sua definição, posto que o Estado seria uma comunidade, dentro de um território, que reclama o monopólio da coação física legítima. (WEBER, 1999). Para aplicação desta coação, é necessário um quadro administrativo, ligado por meio de uma recompensa material e honra social, e recursos administrativos materiais (dinheiro, prédio, material bélico, cavalos), os quais podem estar sob a propriedade do quadro (associação organizada “estamentalmente”, formada por uma dominação dividida entre o senhor e uma aristocracia autônoma), ou sobre única propriedade do senhor (apoiada por dependentes domésticos ou plebeus que dependem materialmente por completo dele). (WEBER, 1999). Este Estado apontado pelo autor é a organização política decorrente do último período medieval na

Europa, caracterizada pela presença de exércitos, pelo crescimento da burocracia, e também pelo desenvolvimento das finanças públicas. (ISUANI, 1984). O tipo de autoridade do governante, o uso legítimo da força dentro de um determinado território, a estrutura burocrática do funcionamento do Estado são alguns pontos de destaque da análise que passou a ser feita a partir de Weber (COSTA, 2006).

Ao apontar o Estado como associação, seja por uma vontade geral (Rousseau) ou por uma dominação feita por um indivíduo ou um grupo (Weber), ainda que se reconheça a desigualdade gerada pela propriedade privada (como fez Rousseau), a sua existência é mantida. Entende-se aqui que é a partir da necessidade dos indivíduos em estabelecer seu convívio em sociedade, organizando-se, que o poder de tributar conferido ao Estado se legitima, conferindo a ele, a partir de um poder para um ou para alguns, uma estrutura necessária para manter esta relação existente entre os indivíduos, posto que sozinhos não haveria como garantir a propriedade privada ou a vida. (VIOL, 2005).

2.1.2 Estado como uma Dimensão da Sociedade

A segunda noção de Estado, compreendida por Isuani (1984), revela uma abordagem que a díade sociedade civil – Estado torna-se significativa, que tem como expoente Hegel. Este autor separa Estado, família e sociedade civil, que constituem os três momentos da vida ética:

- a) O espírito moral objetivo imediato ou natural: a família. Esta substancialidade desvanece-se na perda da sua unidade, na divisão e no ponto de vista do relativo; torna-se então:
- b) Sociedade civil, associação de membros, que são indivíduos independentes, numa universalidade formal, por meio das carências, por meio da constituição jurídica como instrumento de segurança da pessoa e da propriedade e por meio de uma regulamentação exterior para satisfazer as exigências particulares e coletivas. Este Estado exterior converge e reúne-se na
- c) Constituição do Estado, que é o fim e a realidade em ato da substância universal e da vida pública nela consagrada. (HEGEL, 1997, p. 149).

Sobre esta sociedade civil, diversos são os problemas trazidos a ela, relatados a partir do fim egoísta que oferece a ela o espetáculo da devassidão, da corrupção e da miséria. (HEGEL, 1997). Muito próximo a o que Hobbes aponta em sua compreensão sobre o “Estado de natureza”, Hegel acreditava que a sociedade civil era o campo de batalha dos interesses de cada indivíduo, todos contra todos. (HEGEL, 1997). Hegel entende que os indivíduos, cidadãos deste Estado, se unem, posto que seus interesses só poderão ser atingidos através do universal, e que isso só se dará por “[...] um processo que eleva a sua individualidade natural à liberdade formal e à universalidade formal do saber e da vontade [...]” (HEGEL, 1997, p. 171). Ou seja,

é a partir do Estado, que é o momento da universalidade e de superação dos problemas da sociedade civil, que se terá o mais elevado momento da vida ética, porém o Estado contém e transcende a sociedade civil, porque que traz em si a correspondência dos interesses particulares com os universais. (HEGEL, 1997).

A respeito da tributação, ou a prestação que os indivíduos devem ao Estado, não exige-se prestação quanto às aptidões, propriedades, atividades ou infinitas variedades de riquezas (HEGEL, 1997), posto que, na modernidade o que impera é a vontade do indivíduo, ou seja sua compreensão a respeito das necessidades do Estado para gerir-se e promover a justiça. (JASPER, 2011). A tributação é revertida em benefício dos membros do Estado, e é feita sobre aquilo que cada indivíduo tem condição de arcar (JASPER, 2011).

Com isso, o conceito de Estado em Hegel é o de uma dimensão abstrata da sociedade, a qual superará seus entraves do individualismo e demais problemas já expostos. (ISUANI, 1984). Costa (2006, p. 35) revela que “a necessidade do Estado foi colocada como o momento ético, para se transcender da singularidade egoísta dos indivíduos atomizados”. O autor trouxe uma visão de um Estado conciliador, capaz de abarcar a máxima da vida ética e de possuir interesses individuais e universais. Nesse sentido, é possível visualizar um poder de tributar capaz de atingir outras finalidades para além da arrecadatória, que visa à manutenção de um Estado garantidor das relações sociais e não interventor na propriedade privada. No entanto essa visão é abstrata, posto que as problemáticas da sociedade civil supostamente são superadas no Estado.

Analisando Hegel, é da passagem do feudalismo para o capitalismo, da idade média para a modernidade, que o nascimento do particular, que o surgimento do indivíduo como indivíduo ocorre e, a com disso, ele passa a entender um dos momentos da vida ética e a visualizar que é a pelo Estado que haverá momentos de realização de todos no universal, através de uma vontade que é inter-vontade, racional. (DRI, 2006). Para tanto, Hegel defende um Estado interventor sob o título de “polícia”, porque deve exercer uma série de funções como universal, tais como a segurança das pessoas, a luta contra o delito, a regulamentação do mercado, da educação, e a solução dos problemas sociais gerados pela economia da sociedade civil. (DRI, 2006). Ainda que a tributação para Hegel não seja uma imposição, ela ocorre como meio de garantir o funcionamento do Estado ético e, dessa maneira, tem-se uma finalidade alocativa ampliada.

2.1.3 Estado como um Aparato para o Governo, a Administração e a Coerção

Esta terceira noção sobre o Estado se aproxima da segunda por entender que o conceito de Estado e de sociedade não coincide, porém se difere por vislumbrá-lo como uma instituição concreta, e não como uma dimensão social abstrata. (ISUANI, 1984). Os principais autores desta visão são Marx, Engels e Lenin. (ISUANI, 1984).

Na obra “Manifesto do partido comunista” (1848), Marx e Engels (1999) apontam que a história de todas as sociedades é a história das lutas de classes, e que essa sociedade burguesa moderna, dividida na época entre dois campos opostos (burguesia e proletariado) é produto de um longo processo de desenvolvimento e de uma série de transformações nos meios de produção e de circulação. Com ela, o Estado moderno acaba por ser um comitê de gerenciamento dos interesses daqueles que detém maior poder: a burguesia, detentora dos meios de produção. (MARX; ENGELS, 1999). É a propriedade privada o cerne das contradições existentes entre as classes e geradora da exploração do homem pelo próprio homem. (MARX; ENGELS, 1999).

Engels (1984) afirma que o Estado foi um produto da divisão da sociedade em classes, e que surgiu para frear o antagonismo existente, principalmente para proteger a classe dominante contra a dominada, consistindo de um poder armado, com as mais variadas instituições de repressão. Por ter sua origem baseada nas sociedades de classes, quando esta chegar ao fim por meio de uma organização nos meios de produção baseada numa associação livre e igualitária dos produtores, também se extinguirá este Estado. Lenine (1980), em sua obra “O Estado e a revolução” (1917), reafirmava o pensamento de Engels ao explicitar que o Estado é produto do antagonismo inconciliável de classes, e que a existência deste prova que as contradições entre as classes não podem ser conciliadas. Ou seja, o Estado não é o órgão de conciliação das classes, mas sim um órgão de dominação, que legaliza e consolida a submissão de uma classe sobre a outra, amortecendo a colisão entre elas. (LENINE, 1980).

A partir disso, o Estado passa a ser um aparato utilizado por uma classe dominante e sua sustentação. O sistema capitalista, forjado na relação capital-trabalho, presente na estrutura da sociedade civil, determina relações sociais que estabelecem as classes antagônicas. Assim, as ações tomadas pelo Estado independentemente de garantirem melhoria aos trabalhadores, acabam por ser direcionadas pela classe dominante, até porque a ruptura com este modo de produção baseada nesta estrutura não ocorre e, dessa forma, a manutenção desta classe dominante se perpetua.

Diferentemente dos demais que compreendiam a existência do Estado como algo

importante para a sociedade, Marx traz uma visão que leva a crer que a tributação é outro mecanismo de dominação através do uso da máquina estatal por aqueles que são dominantes por deter os meios de produção: a burguesia. No entanto, a partir do momento que se tenha os dominados no poder do Estado, Marx e Engels (1999) apontam no “Manifesto do partido comunista” que o proletariado se utilizará de sua supremacia política para arrancar o capital da burguesia pouco a pouco, recomendando como medida prática a ser adotada a criação de impostos fortemente progressivos. Diante disso, os impostos, que são tributos por excelência, têm por fim garantir o funcionamento da máquina do Estado, com todo o seu aparato, a partir dos recursos da burguesia e não do proletariado, o que confere outra finalidade à tributação além da arrecadatória, que é a finalidade social, redistributiva, por definir quem deve sustentar o financiamento do Estado.

2.2 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A obra de Costa (2006) traz referências e apontamentos sobre todo o período que será trabalhado nesse tópico, sendo ela a principal nesse seção de transição. Até o momento, o conceito de Estado e sua implicação na forma como se analisa a tributação foi destacada. Sendo assim, é pertinente entender como o Estado brasileiro, que tem sua construção histórica própria, geradora de características sociais e culturais, se deu, avançando até o ponto em que se define um novo paradigma abstrato da relação Estado e indivíduo no Brasil, que se consolida na Constituição Federal de 1988.

No Brasil, a formação do Estado e o seu papel na geração das condições necessárias para o acúmulo capitalista e a repressão das demandas daqueles que mais precisam de sua atuação perpassa por todo um processo histórico decorrente desde o seu estabelecimento como colônia portuguesa (COSTA, 2006). A estrutura administrativa, proveniente de tal país europeu, tinha um objetivo definido, que era o de gerar riquezas para a metrópole. Num primeiro momento, a lógica hegeliana foi a que imperou, posto que o Estado é quem fundou a sociedade, mas não como um momento ético, pelo fato de que serviu de dominação europeia sobre os indígenas, depois sobre os negros escravizados, em seguida os pobres imigrantes para manter essa grande tarefa da colonização. (COSTA, 2006). Toda a estrutura produtiva baseada no latifúndio exportador e na mão-de-obra escrava deu origem a economia brasileira, que tinha um padrão de acumulação focado nas grandes fazendas, com um nível de desigualdade social, resultado de um longo processo histórico que, depois da independência, se transformou na base política do Estado brasileiro, e que condenou à pobreza os trabalhadores. (COSTA, 2006).

Prado Júnior (1965) apontava que três elementos constitutivos da organização agrária colonial brasileira associados davam origem à um sistema típico denominado de “grande exploração rural”: grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. A característica de uma grande unidade produtora, seja ela a agrícola, depois a mineradora e então a extrativista, é o sistema de organização do trabalho e da propriedade que dá origem a elevada concentração de riqueza que define a economia no período colonial (PRADO JÚNIOR, 1965). Diferentemente da agricultura, a mineração foi submetida a um regime minucioso e rigoroso, pois “na realidade, nada interessava senão o quinto: que fôsse [sic] pago, por bem ou a fôrça [sic]; tudo mais não tinha importância”. (PRADO JÚNIOR, 1965, p. 177). Assim, houve o aprimoramento do sistema administrativo da colônia para a cobrança dos impostos, que utilizava da força armada. (COSTA, 2006).

A vinda da família real para o Brasil fez com que, em 1815, o Brasil fosse elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal, o que modificou e organizou administração local. (COSTA, 2006). Com isso, diversos foram os gastos públicos para criar certa infraestrutura que acabavam por servir ao consumo das elites, o que resultou no endividamento externo, negligenciando à classe trabalhadora melhores condições de vida. (COSTA, 2006). Apesar disso, esse longo período instaurou o ideário de nação de forma definitiva no Brasil, tanto que, quando o rei português retornou a Lisboa, a articulação da independência ocorreu, seja para manter o poder de Portugal no Brasil, ou também para negar o a antiga condição colonial (COSTA, 2006).

O período imperial foi marcado por diversas guerras e, para fazer frente às despesas delas, outras fontes de receitas foram criadas, melhorando o aparelho de arrecadação, além de mais empréstimos externos que foram feitos, criando novos déficits orçamentários. (COSTA, 2006). Além disso, o poder desse período estava na mão dos “clãs locais”, nas elites rurais, e nas cidades, na burguesia mercantil, o que inibiu, conjuntamente à concentração de renda e ao regime escravocrata, “ [...] o potencial de transformações sociais, construindo um Estado moderno sem universalizar a cidadania” (COSTA, 2006, p. 113).

O pacto federativo proveniente da proclamação da República, em 1889, apesar de ter se dado no momento de ruptura com a antiga ordem social baseada no trabalho escravo, conservou a estrutura de poder do período imperial, o que manteve a condição precária de vida das camadas populares. (COSTA, 2006). Neste período, o café, o único produto forte da balança comercial, limitava o poder de regulação econômica do Estado, o qual continuava dependente do capital externo, inviabilizando mudanças sociais. (COSTA, 2006). As condições de vida das camadas populares continuavam precárias, mesmo com a Constituição Federal de 1891, que

separava os poderes e iniciava uma fase de reformas sociais, pois a transformação da ordem política não foi acompanhada por mudanças na estrutura interna da distribuição da renda nacional, nem mesmo pela alteração da estrutura agrária. (COSTA, 2006).

Com a queda de um governo aristocrata para ascensão de um governo burguês oligárquico, as forças políticas da república se arranjaram, perdendo um caráter familiar e ganhando feições regionais, gerando a hegemonia estadual que impedia a descentralização administrativa prevista na Constituição de 1891 (CUNHA, 1963 apud COSTA, 2006). Somente com Getúlio Vargas, em 1930, uma forte ação reguladora na esfera social fez com que direitos sociais fossem criados, organizando um mercado de trabalho essencialmente capitalista, que desencadeada na nascente indústria. (COSTA, 2006). Alegando a defesa do país em um período de quadro social tenso, marcado pelo desemprego e aumento dos produtos alimentícios, Vargas administrou o golpe de 1937, dissolvendo o parlamento. (COSTA, 2006). Com isso, diversas ações intervencionistas que visavam o crescimento econômico a partir do fortalecimento das bases nacionais, forjando um modelo capitalista urbano-industrial foram feitas, contrariando os defensores da vocação agrícola do país, mas isso não deixam passar despercebidas as mudanças no sistema eleitoral para eleição indireta, a pena de morte prevista constitucionalmente, a colocação na ilegalidade dos partidos políticos, a proibição das greves, e o controle dos sindicatos como características desse período. (COSTA, 2006). Apesar da criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, do salário mínimo em 1940, da instituição da justiça do trabalho, o que modernizou as relações trabalhistas urbanas, os trabalhadores rurais, que eram a maioria, ficaram de fora de qualquer sistema de proteção social. (COSTA, 2006).

Após parcerias entre o Brasil e o Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, este último entendeu que a ditadura Vargas e o nacionalismo econômico no Brasil poderiam afetar suas relações comerciais com a América Latina, o que abriu espaço para uma democratização com a Constituição Federal de 1946, que colocava ao Estado um papel suplementar, pois esta se baseava em princípios liberais. (COSTA, 2006). No entanto, na década de 1950, a influência do pensamento keynesiano, chegou à América Latina, e o populismo de Getúlio o levou à eleição em 1950, retomando a linha desenvolvimentista e de modernização. (COSTA, 2006). Apesar disso:

Os impasses do Estado capitalista estavam cada vez mais claros no Brasil. A criação de uma política nacionalista num contexto externo de pressões, dado o cenário da Guerra Fria, a falta de recursos suficientes para manter um programa de crescimento econômico com a ampliação da infra-estrutura [sic] necessária para o setor industrial, as dificuldades de mudar as regras do comércio exterior, eram fatores que restringiam

o poder de manobra do governo. No plano interno, as exigências sociais colocadas com a urbanização, os entraves políticos internos, com setores conservadores mantendo inalteradas as bases de apoio político do governo, a reiterada ausência de poder das classes trabalhadoras de intervir nos destinos das políticas públicas, especialmente nas questões do trabalho, distribuição de rendas e nos gastos públicos, não possibilitava a alteração do quadro estrutural do país, embora a modernização tivesse importantes ganhos sociais. (COSTA, 2006, p. 128).

A regulamentação do Estado, no período do Estado novo e no segundo governo Vargas, no que diz respeito à área social, não ultrapassou os limites de modificação dos aspectos estruturais do país, mesmo entendendo que a tarefa de modernizar a sociedade exigia a ampliação do Estado e uma nova relação entre direitos sociais e deveres para este. (COSTA, 2006). O país se mantinha numa posição subalterna que era reflexo tanto da estruturação capitalista da ordem mundial quanto das forças internas, e mais, era a articulação dessas determinações externas e da atuação das elites nacionais que se explica a profunda desigualdade social no Brasil. (COSTA, 2006).

Para alterar essa posição subalterna, o debate desenvolvimentista, concebido como industrialização, se fortalecia na América Latina por meio da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), com forte intervenção do Estado para criar toda a infraestrutura necessária para a substituição das importações, tendo a soberania nacional como capacidade de implementar políticas que gerassem o dinamismo interno econômico, a atração de investimentos internos e a inserção do país no mercado mundial. (COSTA, 2006). Nessa proposta, Juscelino Kubitschek, em 1956, apresenta seu Plano de Metas, no entanto, seja pela força política ligada aos latifundiários, pela desigual apropriação da renda ou pelas desigualdades dos termos de troca no mercado externo, os problemas do desenvolvimento não seriam superados, o que resultou numa elitização do mercado interno e numa maior diversificação entre os segmentos dos trabalhadores. (COSTA, 2006).

A herança assumida pelo governo Jânio Quadros, já em 1961, foi de inflação e recessão e, com sua posterior renúncia, as tensões políticas e indefinições econômicas foram se intensificando pelas preocupações sobre os caminhos do Estado diante da gestão de João Goulart, a ponto de se ter a experiência parlamentarista entre setembro de 1961 e janeiro de 1963 (COSTA, 2006). Para a política interna, tal governo sinalizava para as reformas de base, e para a questão externa apontava para o estabelecimento de limites nas remessas de lucro para o exterior e nacionalização de empresas estrangeiras, pontos que faziam frente às pressões estadunidenses e internas, visando romper com o antigo equilíbrio das forças vigentes, resultando no golpe militar de 1964. (COSTA, 2006).

O alinhamento ao Estados Unidos, a abertura ao capital externo e os tempos de horror

(censura, fechamento do Congresso Nacional, perseguições) são pontos marcantes do período militar no Brasil. (COSTA, 2006). Apesar de todo o poder de comando estar atrelado ao Executivo, mesmo numa ditadura sua autonomia é relativa, pois há a dependência do Estado ao setor produtivo privado, gerador de riquezas. (COSTA, 2006).

De forma genérica, duas linhas podem ser identificadas quanto a condução do governo militar: a primeira, de 1964 a 1974, de subordinação aos interesses aliados, que contavam com o capital internacional; e a segunda, de 1974 a 1979, na qual o Estado buscou manter índices de crescimento econômico próximos aos do período do milagre brasileiro (1967 a 1973). (COSTA, 2006). Após a aventura empreendedora do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) no governo Geisel, uma forte crise financeira e política sacudiu o Estado brasileiro, resultado de sua fonte financiadora, que foi o capital estrangeiro, condenando mais uma vez o Brasil a pagar suas dívidas externas, só que agora num momento de elevação das taxas de juros internacionais e utilizando o Fundo Monetário Internacional (FMI) para pressionar. (COSTA, 2006). E disso vieram as recomendações do receituário neoliberal que geraram um aumento da pobreza: corte de gastos públicos, controle da inflação, privatizações das empresas estatais, abertura econômica e impulso ao setor de exportação. (COSTA, 2006).

Diante disso, o governo de Figueiredo (1979 a 1985) foi marcado pela diminuição das tensões políticas e pela transição democrática. (COSTA, 2006). No entanto, o Estado passava pelo impasse entre legitimidade política e capacidade de favorecer a acumulação, expressa no momento através da polêmica democracia *versus* economia de mercado (COSTA, 2006). Mesmo com as denúncias sobre as mazelas sociais, não havia forças capazes de promover mudanças estruturais, o que apontou como regra um ajuste à nova ordem mundial e a criação de mecanismos de transição à democracia dentro da ordem, da normalidade jurídica e social. (COSTA, 2006), Lembrando que o cenário ainda era de crise fiscal, que também gerou crise de legitimidade, uma Assembleia Nacional Constituinte foi convocada, resultando na Constituição Federal de 1988, que criou um Estado de Direito no país, com responsabilidades sociais (COSTA, 2006).

Costa (2006, p. 148) acredita que “a Constituição Federal de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social.” Essa condição ainda está presente hoje, e aponta para uma série de lutas empreendidas pelos movimentos sociais e progressistas desde a sua promulgação, visando a implementação dos direitos conquistados, ainda que formalmente. Apesar dessa contradição, que dificulta avanços nas garantias constitucionais na diminuição as desigualdades, da pobreza,

a CF/1988 merece uma análise própria, o que se fará no tópico a seguir.

2.3 A RELAÇÃO ESTADO E INDIVÍDUO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Esta parte do estudo tem por objetivo compreender como se estabeleceram as relações entre Estado e indivíduo a partir de um marco histórico para o povo brasileiro: a Constituição Federal de 1988. Aqui será exposta a visão da doutrina sobre o Estado apresentado na promulgação da norma máxima de fundamento do ordenamento jurídico do Brasil, e sua compreensão a respeito da questão tributária, dos rearranjos do pacto federativo e das políticas sociais. Esses pontos se aproximam das variáveis que serão analisadas neste estudo.

2.3.1 O Modelo de Estado na Constituição Federal de 1988

A CF/1988, também chamada de constituição “cidadã” por Ulysses Guimarães na cerimônia de promulgação da Carta (MENCK, 2008, p. 19), inaugurou um novo marco tanto de direitos sociais como políticos, num período de redemocratização do Brasil, posto que a tese de uma nova Constituição estava vinculada à questão da superação do regime militar e ao resgate das liberdades públicas. (MENCK, 2008 p. 21). O lapso temporal dos governos militares foi de crise de legitimidade, por desvincular o poder de sua fonte originária (o povo), de ruptura de um sistema de equilíbrio entre os poderes, entre o poder estatal e os direitos fundamentais do homem, e entre o poder central e os descentralizados, além de sua ordenação autoritária. (SILVA, 2013). Foi neste duro contexto que as tendências populares para um regime democrático de conteúdo social, que já haviam delineado a Constituição de 1946, se fortaleceram. (SILVA, 2013). As mobilizações por eleições diretas, ocorridas em 1984, evidenciam este sentimento de Nação que buscava reequilibrar a vida nacional através de uma reformulação do pacto político-social que só poderia ser viabilizado sob uma nova ordem constitucional. (SILVA, 2013). E, assim, ela surgiu em 1988, trazendo alterações relevantes para a vida da população brasileira, que passou a ter seu direito ao voto ampliado, e conferindo um destaque aos direitos fundamentais e sociais.

Ao compreender que a aprovação da CF/1988 foi uma ruptura social e política¹⁸, a

¹⁸ A depender da análise de conjuntura, pode-se compreender que a CF/1988 não foi capaz de efetivar as mudanças que se propunha na estrutura social, política e econômica, ainda sim, a ruptura da ordem estabelecida e seu papel para criação de novas políticas deve ser reconhecido.

“[...] definição do modelo de Estado na Constituição é de relevante importância para que se conheça e estabeleça as relações entre a sociedade e o Governo” (BANDEIRA, 2013, p. 5), ainda mais quando a relação tributária entre o fisco e os contribuintes é uma delas. Acredita-se que

O Estado Social que se torna dominante nos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial foi resultado desse compromisso ao buscar, com razoável êxito, os cinco objetivos do Estado – segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza – no quadro dos regimes democráticos. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 113)

Essa forte tendência mundial pelo Estado Social foi seguida pelo Brasil na Constituição Federal de 1946, que foi uma retomada democrática, e possibilitou uma ampliação dos horizontes da justiça social (BANDEIRA, 2013). Porém, em seguida, o *Welfare State* brasileiro entrou em um período de diminuição das liberdades individuais no regime militar, como já apontado, e, após isso, a CF/1988 é concretizada para mais uma redemocratização do país. Este período histórico determinou a existência de um Estado que dirimiu os conflitos da sociedade civil e conseguiu se elevar como um Estado ético que atua em diversas dimensões para garantir os interesses individuais e universais, os quais passaram a estar nitidamente determinados na lei máxima constitucional.

O Estado Social teve sua continuidade na CF/1988. (BANDEIRA, 2013; BENEVIDES, 2011). Para Bandeira (2013, p. 48), este modelo de Estado seria costumeiramente trazido pela literatura “[...] como sendo a condição de oferta, pelo Estado, de renda, alimentação, saúde, de modo universal, com vistas a reduzir a exposição à insegurança dos indivíduos e suas famílias, assegurando-lhes padrões mínimos de sociabilidade, como forma de corrigir as falhas provocadas pelo mercado”. Indo além, nela as políticas sociais passam a ser um dever do Estado ancoradas aos direitos sociais. (BENEVIDES, 2011). Uma outra visão interessante sobre o Estado Social, que vai de encontro com os outros autores, é a do jurista Bonavides (2004), que consagra os direitos sociais básicos previstos na CF/1988 como a espinha dorsal desse modelo, pois, a partir deles, definiram-se princípios e objetivos fundamentais. Para ele, o princípio da igualdade é o centro modular do Estado Social e, diferentemente da igualdade jurídica do liberalismo, tem-se aqui a igualdade material, fática, que é produzida por este Estado, ou seja, os direitos sociais precisam ser garantidos. Bonavides, ao enfatizar seus apontamentos, compreende que o modelo previsto na CF/1988 é o Estado Social. Ferraz Júnior (1997) é outro autor que acredita que ela compatibilizava o Estado de Direito com o Estado Social, por mais que traga dificuldades significativas de

compatibilização¹⁹.

Ainda que essa definição “padrão” aponte características deste modelo de Estado, é preciso destacar que não existe apenas um tipo de *Welfare State*, o que é visível se comparado os mais diferentes países que o adotam. Esping-Andersen (1991), considerado referencial clássico no debate sobre o *Welfare State* (BENEVIDES, 2011), identificou a existência de três regimes de Estado de Bem-Estar Social. O primeiro é o de regime liberal, no qual predomina a assistência àqueles que comprovadamente são pobres, de baixa renda, e o Estado apenas tem a responsabilidade pelo mínimo, muitas vezes encorajando o mercado por sua não atuação ou, ainda, subsidiando esquemas privados de previdência. O segundo regime é o conservador, fortemente corporativista, no qual a eficiência do mercado não é marcante, e o Estado apenas interfere quando a capacidade da família em servir seus membros se esgota, ou seja, é uma atuação subsidiária. E o último regime é o social-democrata, que busca promover uma igualdade com os melhores padrões de qualidade, de serviços e benefícios universalizados desempenhados pelo Estado, dos quais todos se beneficiam, são dependentes e, assim, obrigados a financiar, e que adota o pleno emprego como prática. Benevides (2011) acredita que estes regimes apresentados por Esping-Andersen (1991) concebem diferentes modos de responsabilidades da proteção social a partir dos três pilares Estado, família e mercado. Conforme a autora, para os liberais, o mercado é quem deve garantir os principais recursos de provisão, diferentemente dos conservadores, que dão à família este papel central, e dos socialdemocratas, que reconhecem a família e o mercado como principais causadores das desigualdades sociais.

Pouco antes da visão de Esping-Andersen (1991), era possível entender o Estado brasileiro na CF/1988 como uma dimensão da sociedade. Porém, ao trazer o elemento mercado, a situação muda, posto que não há como se falar em conciliação de interesses se a lei máxima que rege o mercado é uma imposição do mais forte. A análise, então, passa a ser numa perspectiva de dominação, posto que as relações econômicas são baseadas na regra da maximização de lucros.

Com esse olhar de análise a partir dessa classificação, Benevides (2011) destaca que a CF/1988 tem preceitos universais, o que seria notadamente um Estado de regime de *Welfare State* socialdemocrata. Apesar disso, os índices sociais apontam para muitos problemas na provisão e qualidade dos serviços desempenhados pelo Estado brasileiro, o que resulta numa

¹⁹ Ferraz Junior (1997) aponta que as garantidas constitucionais do Estado de Direito são delimitações com sentido eminentemente técnico normativo, o que pressupõe um Estado que deixa valer o status quo em relação à liberdade dos cidadãos, diferentemente do Estado Social, politicamente ativo, e que desempenha funções distributivas.

maior procura do setor privado de bem-estar, ou seja, no mercado, pelos que possuem um nível maior de renda, reforçando uma estratificação entre os que consomem serviços públicos e os que consomem serviços privados. (BENEVIDES, 2011). Isso reforça ainda mais a tese de que seriam os mais pobres, os de menor renda, os maiores beneficiários dos serviços públicos, apesar de fortalecer a ideia de que o Estado deve somente realizar políticas sociais focalizadas, o que amplia os serviços desenvolvidos pelo setor privado. A autora aponta que:

Um dos objetivos mais importantes do Estado de Bem-Estar Social é garantir segurança econômica e o acesso a bens e serviços que forneçam bem-estar ao indivíduo. Um elevado grau de desigualdade e pobreza representa um desafio para o Welfare State, pois ocasiona a marginalização de alguns grupos do acesso à provisão de bem-estar, e ainda têm outras consequências para o próprio Estado de Bem-Estar Social, como, por exemplo, questões referentes ao financiamento e à legitimidade do mesmo (BENEVIDES, 2011, p. 54).

Das considerações apontadas, a CF/1988 é um verdadeiro marco, não apenas para o direito formal, mas para transformações concretas na vida da população brasileira, por determinar uma igualdade material através de garantias dadas pelo Estado, apesar das dificuldades em sua aplicação. Ao compartilhar do mesmo pensamento destes diversos autores, a responsabilidade sobre as demandas necessárias para atingir os objetivos fundamentais, os direitos fundamentais e os direitos sociais previstos na CF/1988 é do Estado em primeiro plano. É dever do Estado brasileiro desempenhar as mais diversas políticas e serviços para assegurar dignidade de vida aos que moram em seu território. Indo além, também é fato que a Constituição teve seu surgimento decorrente de enfrentamentos históricos que resultaram em um texto de forte assimilação tanto de interesses particulares, protegendo a propriedade e a ideia de vida digna, quanto também interesses universais, por remeter ao Estado funções como as de garantir os direitos sociais. Nesse sentido, o texto constitucional foi um importante instrumento para viabilizar a conciliação das contradições existentes no período anterior à sua promulgação, visando levar esses indivíduos à confiança do Estado capaz de transformar a sociedade a partir de melhores condições de bem-estar para todos. É com isso que se estrutura uma relação de reciprocidade entre os indivíduos e o Estado, de direitos e deveres no que se refere à sua manutenção e à prestação de serviços.

Entretanto, ao longo do texto, as falhas dessa relação entre Estado e indivíduo serão deixadas a mostra. Primeiramente, a própria relação objeto deste estudo demonstra isso, posto que a inadimplência de um tributo ocorre quando o indivíduo descumpre com seu dever frente ao Estado. Mas, também, há o problema da contraprestação do Estado que deveria cumprir com todas as suas responsabilidades constitucionais. Dessa forma, essa relação do capítulo é uma relação abalada no caso brasileiro.

Ao refletir sobre estes apontamentos, ao observar que tanto os indivíduos quanto o Estado não conseguem dar conta de suas obrigações, surge uma constatação contrária de que não são todos que descumprem, e não é para todos que o Estado é inerte. Com isso, a questão do Estado enquanto aparato para sustentação, manutenção dos interesses dos dominantes diante dos dominados pode ser colocada para se análise da problemática e pode ser trabalhada a seguir.

2.3.2 Os tributos como fonte de custeio do *Welfare State* brasileiro e o dever do contribuinte

Viu-se, até o momento, que o Estado Social, independentemente de sua classificação, deve ser garantidor das condições mínimas para a vida dos cidadãos com dignidade. Estes indivíduos, no caso do Brasil de hoje, possuem as mais variadas garantias e direitos protegidos pelo crivo da CF/1988, e o Estado é um agente indispensável que interfere nas atividades econômica, política e social para atender as demandas da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2010). Mas, afinal, como viabilizar financeiramente a efetivação das mais variadas políticas e serviços que possibilitam alcançar este objetivo do Estado Social?

O Estado enquanto provedor do bem comum, é responsável por determinar as necessidades públicas, e cabe a este buscar medidas para satisfazê-las, incluindo, no caso, a atividade arrecadatória (PÁEZ; VAZQUEZ; VANZELA, 2017) que, na ampliação de suas carências, tem na tributação fonte indispensável para o custeio das atividades desenvolvidas pelo Poder Público (SILVA, 2015). A própria existência do Estado e de suas instituições basilares em um Estado liberal já demandariam a utilização de mecanismos arrecadatórios para sua manutenção. E, num contexto de um Estado Social, no qual os deveres estatais passam muitas vezes a serem elevados a direitos fundamentais defendidos pela Constituição, a ampliação das receitas através dos tributos é condição para que se cumpra o estabelecido, que é de maior responsabilidade do próprio ente público. Ou seja, a importância da tributação é majorada com a instituição de obrigações estatais e direitos sociais. (NOGUEIRA; ROSSO, 2007).

Em cada um dos diferentes estágios da história pelos diversos modelos de Estado, os tributos são concebidos, apropriados e redistribuídos (PESSOA, 2008) e, a partir disso, a doutrina estabeleceu a eles duas finalidades: a primeira é fiscal, que tem por objetivo a subsistência do Estado por meio da obtenção de recursos para realizar todas as despesas (MOURA, 2014), ou seja, visando sempre a arrecadação junto aos contribuintes de somas que permitam a manutenção das engrenagens executivas, legislativas e judiciárias (RODRIGUES, 2003); e a segunda denominada de extrafiscal, que consiste no uso dos tributos como meio de

intervir nos domínios econômicos e sociais (RODRIGUES, 2003), para que se alcance os fins estatais, que se confundem com a efetividade dos direitos fundamentais. (MOURA, 2014).

São estas características que permitem dizer que, ao mesmo tempo em que o tributo financia o Estado Social, ele também é um mecanismo de direcionamento nas mais diversas searas que este deve agir para concretizar seus objetivos. No caso brasileiro, a realidade social exige um Estado de amparo e interventor nas reduções das diferenças existentes na sociedade, tendo o tributo um destacado papel, em sua feição extrafiscal, de alavancar tanto a justiça distributiva quanto a inclusão social, apesar de que, na CF/1988, a finalidade fiscal dos tributos é forte frente à fragilidade do desenvolvimento de seu outro fim (NOGUEIRA; ROSSO, 2007).

Outro aspecto que merece destaque nesta subseção diz respeito ao dever de solidariedade social atribuído ao contribuinte a partir da tributação, que decorre do modelo econômico adotado pela constituinte que, na CF/1988, preza pela propriedade privada e pela liberdade de iniciativa. (TORRES, 2012). Tal situação gera, inevitavelmente desequilíbrios sociais, cabendo ao Estado simplesmente remediá-las por meio da tributação (ROSSO, 2009) ou atender ao uso instrumental (extrafiscal) do direito tributário para realizar a justiça social. (MOTA, 2010). Da compreensão de que o Estado é um ator na implementação dos direitos e garantias constitucionais, o poder de tributar é colocado como uma ferramenta para o desenvolvimento do ideal de solidariedade social, e disso se retira a ligação entre uma necessária justiça tributária e a justiça social. (TORRES, 2012).

Esta conexão envolvendo a ideia de solidariedade revela que, para além das determinações conferidas ao Estado, existe também um dever do contribuinte que, se não cumprir com suas obrigações tributárias, não permitirá a manutenção da máquina estatal e de seus próprios direitos. Rojo (2006) aborda que este dever de contribuir, dentro do marco do Estado Social e Democrático de Direito, tem por função colocar a tributação a serviço da justiça e paz social. Com isso, apesar de se ter o tributo como meio de financiamento deste Estado, alcançar seus objetivos perpassa pela atuação e compreensão de cidadãos. Um autor considerado pioneiro na língua portuguesa ao tratar dessa temática é Nabais (2004 apud GIANNETTI, 2011), que aborda o denominado “dever fundamental de pagar imposto”, o qual é, assim como outro dever fundamental, pautado na solidariedade e integrante da esfera de cidadania, e que permitirá o suporte mínimo para efetivação dos direitos fundamentais, entre eles a liberdade e a propriedade. Note-se que a relevância é dada para o imposto, por sua não vinculação a qualquer atividade estatal. E trazendo considerações que permeiam esta ideia, Pessoa (2008) aponta que a eficácia do exercício da cidadania fiscal é decorrente da reciprocidade entre a ética tributária dos cidadãos, em seu dever de contribuir, e do fisco, em

administrar bem os recursos conforme suas responsabilidades diante da sociedade.

A partir da compreensão de que os tributos têm um forte papel de financiamento dos Estados, principalmente dos *Welfare States*, sua forma de intervenção na propriedade varia conforme o pacto econômico, político e social definido no texto constitucional, mas não só isso. As contradições sociais ultrapassam os limites do texto constitucional, conforme o que já foi abordado, e isso não pode ser deixado de lado. Diante de tal fato, analisar quem é o mantenedor e quanto isso impacta para o Estado são pontos a serem colocados em pauta neste estudo.

2.3.2.1 A questão da carga tributária e da progressividade

A carga tributária é um indicador que expressa o percentual de riqueza gerada no país a partir da arrecadação anual de tributos em relação ao PIB do respectivo ano. (FUNCIA; MASKIO, 2007). Varsano (1998) aponta que, quando criado na década de 1960, o objetivo central do Sistema Tributário Nacional (STN), que passou a ser de fato um instrumento da estratégia de crescimento econômico acelerado, era o de elevar o esforço fiscal da sociedade para alcançar o equilíbrio orçamentário a ponto de realizar certa dispensa de recurso por meio de incentivos fiscais à acumulação de capital, que se dava de forma privada, ou seja, a equidade não foi um ponto trabalhado. Esse processo fez com que a carga tributária no país fosse mantida acima de 25% do PIB até 1978 para sustentá-lo, nos anos seguintes, de 1979 a 1983, a oscilação foi entre 24,5% e 27%, e de 1984 a 1988, foi entre 23,4 e 24,3%, com exceção de 1986, ano do Plano Cruzado, em que atingiu 26,5%. (VARSAÑO, 1998). Com a CF/1988, estes números foram superados, principalmente com o crescimento da carga tributária nos estados e municípios. (VARSAÑO, 1998). E com o Plano Real, a trajetória foi de mais aumento, sendo aproximadamente 28% do PIB em 1994, chegando a cerca de 35,9% em 2004. (FUNCIA; MASKIO, 2007).

Apesar do aumento da carga tributária, que ocorreu pelos mais diversos fatores ao longo do tempo, Varsano (1998) aponta que a CF/1988 consolidou o desequilíbrio orçamentário que já existia, pois o sistema de financiamento criado era insuficiente para o tamanho do Estado que se desenhou no texto constitucional, o qual não foi fundamentado por uma previsão realista da disponibilidade de recursos para custear todas as suas ações. Neste ponto, a ideia seria retirar do Estado suas atribuições, deslocando essa responsabilidade para o mercado, o que faria também com que não se exigisse tanto financiamento, diminuindo o peso da tributação na economia. Tal visão tem sido colocada em pauta no discurso neoliberal da atualidade. No entanto, há outro ponto de análise que diz respeito a quem e o que se tributa, ou seja, a forma

de cobrança dos tributos, visando a justiça tributária, utilizando-se, assim, da tributação como uma ferramenta de transformação da sociedade, expressa na finalidade extrafiscal. Dessa maneira, haveria uma ideia de redistribuição, desde que o montante arrecadado passasse a ser de fato investido para garantir melhores condições de vida aos que mais necessitam.

Ao visualizar que a segunda forma de análise possui mais correspondência com que foi apresentado até então, a carga tributária pode ser questionada de outra forma. Assim como se mensura a arrecadação tributária frente ao PIB, é possível medir quanto os tributos representam na renda total das famílias, ou seja, o peso da tributação, que impacta diariamente na vida das pessoas e que corroe a capacidade de manutenção de suas condições mínimas de existência, principalmente para aqueles possuem maiores dificuldades financeiras para tanto.

Em busca de uma melhor compreensão sobre essa percepção da carga tributária, uma das várias classificações do tributo pode colaborar por se atentar a critérios econômicos, por ter sido elaborada pela ciência das finanças através da observação do fenômeno econômico da translação ou repercussão dos tributos²⁰, dividindo-os em diretos e indiretos. (ATALIBA, 2002). Para Amaro (2006), o tributo direto é o que atinge o próprio contribuinte de direito, que acumularia a condição de contribuinte “de fato”, já o indireto é o que atinge, reflexamente, um contribuinte “de fato”, que é diverso do contribuinte de direito. Explicando em outras palavras, aqueles tributos que podem ser repassados de alguma forma seus valores para terceiro, que não é a pessoa diretamente cobrada, são indiretos. Dessa forma, por desconhecer este contribuinte que acaba arcando com o pagamento do tributo, não se leva em conta a capacidade contributiva do cidadão. Aproximando da esfera municipal de competência tributária, um imposto que é considerado indireto é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), criado e reestabelecido pela Lei Complementar nº 116/2003, incide sobre as mais variadas prestações de serviços expressas na norma, podendo, assim, o valor do tributo ser repassado no preço final dos serviços prestados ao cliente, que se torna o contribuinte “de fato”. Diferentemente deste, o IPTU incide sobre a propriedade, ou seja, quem deve pagar este imposto é quem possui ligação direta com o imóvel. Com isso, visualiza-se que os tributos diretos são aqueles que incidem sobre renda e patrimônio, e os indiretos incidem sobre produtos e serviços.

Outro fator que gera resultados sobre a carga tributária que pesa na renda das famílias diz à progressividade ou à regressividade dos tributos, sendo a tributação progressiva, considerada por Torres (2012), a consagração da isonomia e do princípio da capacidade

²⁰ A translação ou repercussão é referente a possibilidade legal do contribuinte transferir totalmente ou parcialmente a terceiros o ônus econômico tributário, ou seja, o pagamento do tributo em si.

contributiva. Machado (2009, p. 216-217) revela que:

Considera-se progressivo o tributo cujo ônus é tanto maior quanto maior for a grandeza econômica tributável, o que faz com o que o seu montante não seja apenas proporcionalmente maior, mas progressivamente maior.

[...]

A tributação regressiva, por sua vez, consiste precisamente no contrário da progressiva. O ônus do tributo é tanto menor quanto maior for a grandeza tributada, o que faz com que as pessoas dotadas de menor capacidade contributiva suporte, proporcionalmente, uma carga tributária muito maior.

Frente a isso, é possível averiguar tributo por tributo sua progressividade ou regressividade, ou, ainda, analisar o STN como um todo, que pode onerar mais quem tem maior ou menor capacidade de arcar com os tributos. Conforme Torres (2012), grande parte da doutrina acredita que a principal dificuldade para alcançar uma maior justiça social por meio da justiça tributária se dá pelo fato de que o STN é eminentemente regressivo, sendo apenas ocasionalmente progressivo. É com esses elementos que se define um perfil da carga tributária sobre a renda familiar no Brasil. A partir de 1990, a tributação indireta é o maior grupamento na composição da carga tributária. (VARSANO *et al.*, 1998). E é essa a tributação que pode ser embutida nos preços, que onera os contribuintes independentemente de sua renda, situação que caracteriza, por si só, a existência da regressividade tributária. (FUNCIA; MASKIO, 2007).

Os objetivos constitucionais previamente abordados devem ser o foco da política tributária efetivada pelo Estado e, dentre eles, está a já citada justiça tributária, que está ligada a dois princípios constitucionais tributários: o da isonomia e da capacidade contributiva. O primeiro, conectado ao valor supremo da igualdade no caput do artigo 5º da CF/1988, está previsto no inciso II do artigo 150 do texto constitucional, e tem sua concretização com o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades. (TORRES, 2012). Fala-se então de um justo e viável fator discriminatório, o qual gravita em torno do segundo princípio, da capacidade contributiva, determinado no § 1º do artigo 145 da CF/1988, que se constitui em uma capacidade econômica específica, determinada pela aptidão do contribuinte de arcar com certa imposição tributária. (PAOLIELLO, 2003). Por mais que no texto constitucional se aponte para uma certa equivalência entre os termos capacidade contributiva e capacidade econômica, o conceito acima os diferencia, trazendo uma visão capaz de apontar que, apesar de um sujeito ter capacidade econômica, ou seja, de participar da economia, para fins de tributação, este pode não ter capacidade de arcar com o pagamento do tributo, caso típico de alguém que auferir renda menor do que o mínimo tributável pelo imposto de renda. (PAOLIELLO, 2003). Porém, neste aspecto, algumas questões sobre o desempenho do STN acabam por ser moldadas com base em fatores já estabelecidos historicamente e de luta

contínua para serem alterados via reformas.

Com o apresentado, tributar produtos e serviços ao invés de tributar patrimônio e renda aponta para a incapacidade do STN em colaborar com os objetivos constitucionais relacionados à diminuição das desigualdades e erradicação da pobreza, já que o impacto da carga tributária sobre a renda das famílias mais pobres é maior do que das mais ricas. Diante da não tributação das riquezas e da tributação daquilo que é consumido de forma equivalente, o que realmente pode ser tributado em uma família rica representa muito menos do seu montante total de renda e patrimônio do que para uma família pobre. O fato de o Estado voltar seus esforços arrecadatórios mais para aquilo que todo cidadão acaba por utilizar em comum, e não por aquilo que se tem de diferente, que é o patrimônio e a renda, traz consequências para a distribuição da carga tributária. Diversos são os trabalhos que apontam este perfil regressivo dela ao longo dos anos, apesar do possível caráter progressivo da tributação direta. Em uma pesquisa que compara a repartição da carga tributária total entre as famílias em 2008-2009 e 2002-2003, utilizando como base a renda total, nota-se a regressividade da tributação indireta e a progressividade da tributação direta (SILVEIRA; FERREIRA, 2011). “Como o volume de recursos mobilizado pelos tributos indireto é bem maior, a tributação tomada em seu conjunto apresenta-se regressiva – os 10% de maior renda suportam um esforço tributário cerca de 30% inferior ao esforço dos 10% de menor renda.” (IPEA, 2009, p. 11). São estes apontamentos que colocam em cheque toda a teoria constitucional que, por mais impositiva que seja, por ser a CF/1988 a norma suprema do ordenamento jurídico vigente no país, há uma falha de aplicabilidade no STN e, devido a isso, define-se um perfil regressivo à carga tributária brasileira, que também faz correspondência aos interesses de quem se visam proteger, que é os daqueles que mais possuem renda e patrimônio no país.

2.3.3 O Novo Pacto Federativo na Constituição Federal de 1988 e o Fenômeno da Descentralização

A CF/1988, no que se refere a seu sistema federativo, trouxe diversas inovações frente ao anterior, que merecem destaque por modificar a atuação do ente estatal que se quer analisar neste estudo (o município). Mas, para avançar, é preciso entender a diferença entre federalismo e descentralização que, apesar de ocorrerem no mesmo período histórico, ambos decorrentes da negação do autoritarismo e da centralização do período militar, são diferentes. Entende-se federalismo como um acordo que estabelece um compartilhamento da soberania territorial, permitindo dentro de uma mesma nação diferentes entes autônomos que possuem relações mais

contratuais do que hierárquicas, o que tem por objetivo a compatibilização tanto do princípio da autonomia como o da interdependência, resultando tanto na divisão de poderes como de funções. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). É a forma de distribuir a autoridade política do Estado nacional que distingue Estado federativo de unitário, e a soberania dos governos locais é derivada da autonomia das bases fiscais, do voto popular direto e, em vários casos, da força militar própria. (ARRETCHE, 2002). Nesse sentido, as bases do Estado federativo foram sendo recuperadas no Brasil a partir da redemocratização. (ARRETCHE, 2002). Já a descentralização é referente à distribuição da função administrativa dos governos, o que independe da autoridade política e fiscal, e que pode se dar pelas mais variadas formas de transferência de recursos e delegações de funções. (ARRETCHE, 2002).

Bonavides (2004) ressalta que o artigo 18 do texto constitucional insere o município na organização político-administrativa da República brasileira, alterando a tradição dual do federalismo no país, que tinha apenas dois níveis: federal e estadual. Porém, para Souza (2005), essa questão do “triplofederalismo” (três níveis, passando a incluir os municípios), na verdade, refletia o controle escasso do estado sobre os determinantes locais e também a tradição que já era longa da autonomia municipal. No que se refere a este processo, tanto a autoridade política e fiscal pode ser vista quanto a descentralização de certas funções e transferência de recursos foi sendo consolidada. Disso, Cupertino *et al.* (2014), sem se preocupar com as diferenças conceituais, afirma que houve uma descentralização federativa, que gerou a autonomia política, administrativa e fiscal dos municípios com a argumentação de maior proximidade entre governo e cidadãos que, após a Constituição de 1988, resultou no repasse de serviços públicos da União para os municípios, bem como no aumento de repasse das receitas federais para estes e os estados. (CUPERTINO *et al.*, 2014).

Dentro disso, a CF/1988 é a mais detalhada sobre as competências dos três níveis de governo comparada às anteriores, e instituiu uma divisão de trabalho entre os entes federativos compartilhada, com um caráter mais cooperativo do que competitivo. (SOUZA, 2005). No entanto, o texto constitucional de 1988 traz um formato de competência concorrente entre os três níveis federados para a maior parcela das políticas sociais brasileiras, o que faz com que essa suposta descentralização entre os níveis federados na área social derivasse mais da forma como esses serviços estiveram organizados historicamente do que de fato das obrigações constitucionais. (ARRETCHE, 2004). As diferentes capacidades financeiras, técnicas e de gestão dos entes subnacionais e a falta de mecanismos institucionais e constitucionais que estimulem a cooperação e que regulamentem as relações intergovernamentais fazem com que ela esteja longe de ser alcançada. (SOUZA, 2005). Ademais, a autonomia política tanto dos

governos estaduais como dos municipais permitia nas relações verticais da federação que estes pudessem estabelecer suas próprias agendas sociais, o que pode sofrer influência das políticas particulares, afetando a coordenação vertical das políticas nacionais. (ARRETCHE, 2004). Essa questão também é notada na implementação de reformas de âmbito nacional, o que tende a ser mais difícil em Estados federados do que unitários, seja pela descentralização e autonomia de recursos dos governos locais, seja por sua possibilidade de veto às iniciativas contrárias a seus interesses, ou pela simples não adesão à implementação de programas originários do governo federal. (ARRETCHE, 2002).

Apesar de se acreditar que apenas a descentralização fiscal seria suficiente para que determinar a descentralização das políticas sociais, esta apenas se deu quando o governo federal, em meados da década de 1990, mais propriamente no Governo Fernando Henrique Cardoso, a induziu, por reunir condições institucionais que visassem programas de transferência de atribuições para governos locais. (ARRETCHE, 2002). Tal processo de descentralização de encargos entre os três níveis de governo pode ser verificado pela elevação de 56% para 72% da despesa de capital dos estados e municípios entre 1988 e 1991, frente à redução de 34% para 18% da participação da União nesse mesmo período. (DAIN, 1995). No que se refere aos gastos sociais, a participação dos municípios ampliou 53,8%, de 1980 a 2008, frente a diminuição de 7,6% dos estados e 5,9% da União. (POCHMANN, 2012).

Todas estas inovações no pacto federativo fizeram com que os municípios passassem a ser os entes federados mais próximos dos cidadãos, com maior capacidade de solucionar os problemas individuais ou da sociedade. Quanto mais serviços e responsabilidades são passados para eles, maiores são suas necessidades de captação de recursos e, com isso, maior impacto na redução da pobreza e das desigualdades. Mas tudo isso depende da eficácia do Poder Público em administrar os recursos e arrecadar da melhor maneira para se atingir os objetivos da República brasileira, previstos no artigo 3º da CF/1988 e, também, da compreensão dos cidadãos como responsáveis pela manutenção desse Estado Social. Com o aumento de competências e a descentralização dos serviços públicos decorrentes do novo pacto federativo instaurado na CF/1988, a autonomia arrecadatória municipal também foi impulsionada frente à União (CASTRO; SANTOS, 2017), porém, a arrecadação de tributos, no plano horizontal, é desigual, posto que municípios de mesmo tamanho, no interior de cada estado, arrecadam montantes diferentes. (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, a descentralização do sistema fiscal brasileiro não é pertinente a distribuição da autoridade para tributar, mas sim está ligado às alíquotas que são aplicadas aos impostos de repartição obrigatória e a autonomia de gasto que os governos tem sobre os recursos por eles recebidos. (ARRETCHE, 2004).

Dain (1995) acredita que a dimensão de descentralização federativa também esteve presente na reformulação do STN pela CF/1988, mas centrou-se na ampliação dos fundos de participação, que tem caráter redistributivo, e na garantia de maior abrangência das bases de tributação dos estados e municípios, para que estes ampliassem sua capacidade de gerar receita própria, ainda que isso dependesse do dinamismo da atividade econômica. Para Varsano (1998), desde o início do novo STN, houve um crescimento da carga tributária nos estados e municípios, sendo que os últimos foram os que obtiveram maiores ganhos com as transferências intergovernamentais. No entanto, pela manutenção dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, os de médio e grande porte se beneficiavam proporcionalmente menos do que os de pequeno porte, ou seja, exatamente onde mais se demanda serviços foi onde menos se teve recurso disponível. (VARSANO, 1998). Mac Dowell (2007) apresenta a compreensão citada de forma mais evidente ao relatar que o grau de dependência dos municípios pequenos com relação às transferências de outros entes federativos foi em torno de 94% em 2004, diminuindo conforme o aumento da população. São revelações como estas que correspondem a maior necessidade dos municípios de médio e grande porte se especializarem nos aspectos técnicos de arrecadação própria, visto que a ampliação de suas receitas, necessária para suprir todos os seus encargos, demanda o bom uso da tributação feita pelo próprio ente como forma de financiamento, sem contar aqui sua finalidade extrafiscal.

Além da descentralização federativa, que repassou a responsabilidade dos encargos e também da tributação, os municípios passaram a ter maior autonomia fiscal, podendo fixar alíquotas, administrar os tributos e estabelecer taxas por prestação de serviços. (MAC DOWELL, 2007). Essa ampliação também ocorreu para os estados e, na época da aprovação da CF/1988, resultou diversas alterações na tributação, dentre elas, a eliminação da possibilidade da União em conceder isenções de impostos estaduais e municipais. (VARSANO, 1996). Martins (1992) acredita que estas modificações constitucionais que deram maior função impositiva aos municípios foram parte de uma solução tributária mais ousada, já que, na época, nenhum outro país desenvolvido a oferecia, pois preferiam destinar a estes entes receitas retiradas da imposição dos entes maiores sem lhes conferir autonomia decisória a respeito, e que estes recursos eram consideravelmente superiores ao complexo de incidência tributária recebido pelos municípios brasileiros. Fazer esta opção pela autonomia fiscal municipal é decorrente deste processo histórico de forte centralização na União da arrecadação que, pelo apresentado anteriormente, é uma situação que ainda permanece e, também, não é condizente com a redistribuição dos encargos feita pela CF/1988.

Por mais que tenha sido conferida uma maior liberdade para os membros subnacionais

em definir regras para seus tributos, o bom uso dessa capacidade, conforme os princípios tributários e visando os objetivos constitucionais, pode ser questionado, principalmente quando se observa a ineficácia dos serviços públicos e a pobreza. A exemplo do IPTU, são várias as alterações normativas que podem ser feitas pelo Poder Público municipal a fim de que se aumente a arrecadação ou melhore a utilização da tributação em seu aspecto extrafiscal. Ainda que não se possa garantir que os recursos arrecadados serão destinados de forma correta, um primeiro passo é a viabilidade dos recursos e que estes sejam provenientes dos contribuintes segundo sua capacidade contributiva.

2.3.4 A Municipalização de Políticas Sociais

Como abordado anteriormente, a gestão de diversas políticas públicas passou, com o passar dos anos, a ser conferida aos municípios, receptores de recursos da União e também dos estados. Desse ponto, é importante frisar que os municípios recebem transferências constitucionais advindas de tributos federais, como o Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (ambos compõem o Fundo de Participação dos Municípios, principal fonte de receita para municípios de pequeno e médio porte), e de tributos estaduais, como Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (fonte de receita para municípios economicamente mais desenvolvidos). (SOUZA, 2004). Com isso, apesar deste estudo abarcar uma relação entre serviços e infraestruturas ligadas à gestão municipal frente à arrecadação de um tributo municipal, as demais fontes recebidas por meio das transferências tem um forte impacto na implementação das políticas municipais. Outros recursos federais também são destinados aos municípios para a implementação de políticas sociais universais, algo já abordado anteriormente, e que teve forte impacto sobre o processo de descentralização de políticas universais.

Souza (2005), ao abordar o que vinha definindo esse processo de descentralização das políticas, afirma que a variável mais importante era o desenho institucional da política, o que pode ser comprovada pelo processo de municipalização dos serviços universais de saúde e da educação fundamental, políticas baseadas num complexo sistema de relações intergovernamentais de recompensas e sanções. Pelo menos, isso é o que foi observado até o período de gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Porém, há outra questão que vai além das implicações econômicas que geraram certa possibilidade de se ter a descentralização de determinadas políticas sociais, que diz respeito às lutas dos movimentos sociais e partidos de oposição ao regime militar em democratizar em termos práticos e concretos

a sua participação, o que deveria ocorrer nos espaços em que a vida cotidiana de fato se dava, ou seja, nos municípios. (BARBOSA, 2010). A proposta de gestão participativa, que dava relevância na escala local às deliberações, era convergente às críticas da centralização e do autoritarismo da época da ditadura, algo que se vê também na atualidade. Essa proposta de municipalização da gestão e da execução das políticas públicas sinalizava três pontos fundamentais: a superação da distância entre quem formulava as ações e quem se beneficiava; a correspondência entre a qualidade da política e as demandas dos grupos em situação de vulnerabilidade; e a ideia de controle social das ações públicas. Nesse sentido, o empoderamento do cidadão diante de uma gestão territorial de proximidade é ponto estratégico no processo de democratização das políticas públicas, o que se daria através da criação de Conselhos de Direitos (BARBOSA, 2010).

Esse processo de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle de resultados de algumas políticas locais se deu graças a CF/1988, o que também resultou na implementação de experiências participativas que vão desde os conselhos até o orçamento participativo. (SOUZA, 2004). Sobre os fóruns, Souza (2004) aponta que são três os tipos: conselhos municipais setoriais que visam apreciar políticas específicas, nas quais os cidadãos/usuários tem direito a voz e voto no que diz respeito a gestão e fiscalização; o segundo é pertinente a capacidade dos cidadãos de definir onde e como será alocado os recursos do orçamento municipal; o terceiro ocorre nos programas *demand-driven*, nos quais os recursos são diretamente transferidos para comunidades locais que tomam decisões sobre como e onde aplicá-los.

Diante do apresentado, independentemente de onde vem o recurso, seja ele próprio ou recebido via transferências, a municipalização das políticas sociais viabiliza um maior acompanhamento e facilidade de cobrança por parte da população que tem pleno acesso ao Poder Público municipal. Visualizar o que o município faz ou deixa de fazer é algo de maior facilidade ao cidadão que precisa manter o Estado por meio do pagamento de tributos. Essa questão colaboraria numa justificativa do porquê onde não há serviços e infraestrutura o cidadão opta ou se condiciona a uma situação de não pagamento de tributo.

Mesmo com toda a possibilidade de participação dos cidadãos na gestão e fiscalização das políticas já definidas pelo órgão gestor, há também outros fatores sociais e históricos que podem inviabilizar a participação destes nos conselhos municipais, o que também pode trazer impactos às políticas públicas e sua implementação. No entanto, ampliando o campo de visão, a forma como os recursos são divididos e optados por serem aplicados nos municípios (no caso das transferências voluntárias feitas pelos estados e pela União) sofre influência de elementos

políticos que perpassam por toda a formação do Estado brasileiro, sobre quem está no poder e a serviço de que interesses. Os acertos políticos, já mencionados, impactam diretamente sobre o montante de recursos para os municípios e para onde vai, a exemplo das verbas parlamentares, de obras e serviços destinados à municípios que tem prefeitos aliados ao Governador ou Presidente. Nesse sentido, os problemas são vários e estão correlacionados às dificuldades que já foram abordadas no decorrer deste capítulo. Frente à todas, entender o espaço onde ocorrem será o tema do próximo capítulo.

3 A CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO

O IPTU é um imposto de competência tributária municipal que tem seu fato gerador ligado à propriedade urbana imobiliária. Com isso, a relação Estado e indivíduo/contribuinte precisa se dar em um determinado espaço para que o ente estatal municipal, que passou a ter maiores responsabilidades frente aos cidadãos com a CF/1988, efetive seu dever da contraprestação diante da arrecadação. Para tanto, o planejamento da ação estatal é fundamental para se alcançar o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, diminuir as desigualdades, sendo o planejamento urbano algo a ser melhor compreendido e assimilado.

Nesse sentido, entender a questão urbana e o conceito de cidade passa a ser essencial para esse estudo, posto que a plena cobrança do imposto mencionado tem variações resultantes da valorização da propriedade privada em questão, o que depende da forma como as relações e ocupações nesse espaço ocorrem. Antes de avançar, uma diferença deve ser feita, para não haver confusão teórica, posto que município e cidade não são sinônimos. Entende-se município como a unidade de menor hierarquia da organização político-administrativa do país, a qual abrange tanto a área rural quanto a urbana (IBGE, 2016 apud SCHEFFER, 2017), sem excetuar a questão de já abordada neste trabalho de considerar o município uma unidade da federação. O conceito de cidade será melhor colocado no tópico a seguir a partir de outras explicações.

3.1 DO CONCEITO DE URBANIZAÇÃO, DE URBANO E DE CIDADE

Aqui serão apresentadas algumas visões sobre estes três conceitos que abarcam o trabalho a partir de autores reconhecidos. Harvey (1996) compreende que a urbanização é um conjunto de processos sociais que ocorrem em um determinado espaço e tempo. Essa visão também é entendida por Scheffer (2017), porém ampliada em suas palavras por trazerem que, enquanto processo social, ele exprime a disseminação do urbano como algo que expressa e, ao mesmo, incide sobre relações sociais. Além disso, o termo urbanização refere-se tanto à constituição de formas espaciais específicas da sociedade, que tem como característica a concentração de atividades e das populações num determinado espaço, quanto à existência e proliferação de um sistema cultural (a cultura urbana). (CASTELLS, 1983). Dessa forma, a urbanização está ligada à problemática do desenvolvimento, remetido ao mesmo tempo a um nível e a um processo, o qual apresenta ideologicamente as transformações estruturais da sociedade como um movimento de acumulação de recursos técnicos e materiais da mesma, o que também está relacionado com as relações assimétricas de dependência entre as formações

sociais inseridas num sistema geral. (CASTELLS, 1983). Para este autor, a questão entre desenvolvimento e dependência, análise relevante para entender o subdesenvolvimento, implica em estudar a estrutura social tanto da sociedade dominante quanto da dependente, além de seu tipo de dominação, sendo assim o processo de urbanização a expressão no espaço desta dinâmica social pelo modo de produção do capitalismo que foi formado historicamente nos países ocidentais. (CASTELLS, 1983). Considera-se por sociedade dependente aquela em que a articulação de sua estrutura social (à nível econômico, político e ideológico) exprime a forma de supremacia social da classe no poder de uma outra sociedade, sendo que a última a está dominando, havendo, assim, uma relação assimétrica com a outra. (CASTELLS, 1983).

Com tais pontos, Scheffer (2017) entende que a lógica da mobilidade do capital e do trabalho passa a ser um importante ponto de análise de tais processos sociais que viabilizam compreender a distribuição das atividades produtivas e dos indivíduos no território, que é onde se expressam diversos elementos da vida das pessoas, variáveis conforme a organização de cada população em um determinado momento da história, sendo, assim, a urbanização um processo mais amplo.

Para não ficar certa lacuna conceitual, espaço é diferente de território, compreendido como totalidade que agrupa conjunto de territórios, sendo então um espaço dinâmico, reproduzido e moldado a depender do movimento da sociedade que se transforma. (SCHEFFER, 2017). Villaça (2011) aponta que o espaço social, urbano, é socialmente produzido, não é dado pela natureza, mas é produto do trabalho humano. Enfatizando as visões anteriores descritas que buscam compreender esse espaço a partir das relações sociais, o autor revela que somente depois dessa concepção que foi possível inserir o espaço na lógica do materialismo histórico, do conflito de classes e da dominação, avançando a etapa primária que se limitava à simples descrição desse espaço. (VILLAÇA, 2011).

Remetendo a análise de Castells (1983) que traz a ideia de uma cultura urbana, o conceito de urbano, moldado conforme a lógica do capital, expressa um modo de viver e de pensar difundido extensivamente, posto que uma pessoa pode até morar num território rural, mas ter hábitos do território urbano (SCHEFFER, 2017). Para compreender melhor essa ideia de cultura urbana, ela será melhor trabalhada neste estudo em um tópico a parte a seguir.

A partir de suas análises, Lefebvre considera a cidade como “[...] realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico”, local onde o “‘urbano’, a realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento [...]” se dá. (LEFEBVRE, 2011, p. 54). As transformações nela se dão por processos globais, em função de modificações intensas no modo de produção, nas relações de classe e de propriedade,

e nas relações de “cidade-campo”. (LEFEBVRE, 2011). Indo além, a cidade é a forma espacial do processo de urbanização, caracterizada pela diversidade, expressa nos padrões culturais, nas classes, religiões, modos de convivência, pela desigualdade, e pelo fato de ser o local onde o urbano se difunde e o polo das decisões políticas. (SCHEFFER, 2017). Sobre a desigualdade, ela é expressa no dinamismo econômico da cidade e, principalmente, na qualidade de vida e acesso dos cidadãos aos serviços públicos e ao próprio direito à cidade, sem excetuar a desigualdade expressa na capacidade de gestão do município, e na sua capacidade de gerar riquezas e transformá-las em qualidade de vida, além do seu grau de dependência à recursos estaduais e federais. (PINHEIRO, 2012). Ademais, não é possível compreender a cidade e o urbano sem as instituições oriundas das relações, e a própria cidade dá lugar a instituições específicas municipais (LEFEBVRE, 2011). No decorrer de sua obra, Lefebvre vai apontando outras definições de cidade, como “projeção da sociedade sobre um local” (2011, p. 62) que, além de sensível, também é concebido num plano específico, e como “conjunto das diferenças entre as cidades”. (2011, p. 62).

Ao tratar sobre o conceito de cidade, Rolnik (1995) o apresenta tanto como uma maneira de organização de um determinado território, quanto como uma relação política de dominação da autoridade político-administrativa sobre os moradores. Além disso, ao juntar em um mesmo espaço uma numerosa população, que passa a produzir tudo o que necessita para sobreviver e realizar trocas, a cidade cria o mercado, estabelecendo uma nova divisão mais complexa do trabalho entre campo e cidade, que é a decorrente da especialização do trabalho. (ROLNIK, 1995). Disso, a autora traz que a mercantilização do espaço, da terra urbana, e a organização da cidade marcada pela divisão da sociedade em classes são dois elementos que entram em jogo na transformação das vilas medievais em cidades. (ROLNIK, 1995).

Castells (1983) considera elementar a afirmação de que a cidade é uma projeção da sociedade no espaço, ou seja, equivalente a conceber a natureza como moldada totalmente pela cultura, ponto de partida para toda a problemática social decorrente da transformação dela pelo homem e de sua própria transformação na luta pela vida e pela apropriação do produto de seu trabalho.

Numa visão diferente, Castells e Borja (1996) trazem a cidade como um ator social que realiza a articulação as instituições políticas e a sociedade civil: entre as administrações públicas, os agentes econômicos públicos e privados, as organizações cívicas e sociais, os setores intelectuais e profissionais, e os meios de comunicação. Nesse sentido, entende que as cidades não se confundem com os governos locais, mas os incluem. (CASTELLS; BORJA, 1996).

Para não excluir uma outra visão sobre a ideia de urbano, apesar dela tratar o conceito de forma diferente das demais aqui apresentadas até então, tem-se que as experiências nacionais para delimitação geográfica do espaço acabam por ser baseadas em critérios legais e políticos-administrativos, como os definidos pelo Decreto-Lei nº 311/1938, o qual dispõe sobre a divisão territorial do país, que trata a cidade como categoria da sede do município (artigo 3º), a qual deveria ter em seu quadro urbano um mínimo de duzentas moradias (artigo 12). Para ampliar um pouco este conceito, o IBGE (2017) tentou levar em consideração outros elementos além da quantidade de domicílio, como a distância entre as habitações, dividindo a área urbana (dentro do perímetro urbano definido pelo próprio município) em urbana, não urbanizada de cidade ou vila (área urbana com ocupação eminentemente rural) e área urbana isolada (de características urbanas, mas fora do perímetro urbano), ou seja, classificações meramente operacionais, mas que acabam por impactar na forma como as relações ocorrem nestes espaços como a ideia de urbano e rural é de oposição.

Os conceitos trazidos até então evidenciam um espaço formado e modificado ao longo do tempo através de relações sociais estabelecidas entre indivíduos que se fixaram num mesmo lugar por algum motivo. Com a assimilação das relações sociais, os problemas surgem, posto que, numa visão marxista, o antagonismo de classes a partir da propriedade privada é algo que gerará reflexos nesse espaço de vivência em comum. E quando o espaço urbano é a questão a ser travada na luta de classe, a moradia pode e deve ser colocada como um ponto de debate, já que a sua forma, qualidade, sua localidade, enfim, suas características também entram como pontos-chaves para se entender a maneira como se dá a distribuição delas e de quem nelas habitam no espaço. Sendo assim, este ponto será tratado no tópico a seguir.

3.1.1 Das Relações Sociais à Moradia a partir da Visão de Castells

Indivíduos e grupos de uma determinada sociedade fazem correlações sobre os quadros e o estilo de vida de forma espontânea por meio de representações derivadas de suas experiências, determinando, por exemplo, para tal bairro um tipo de vida popular, para outro é o denominado bairro “burguês”, etc. (CASTELLS, 1983). No entanto, mais além dessas imagens sociais, Castells (1983) suscita se existe uma relação entre o quadro ecológico e o sistema cultural. Keller (1968 apud CASTELLS, 1983) aborda essa relação em duas séries de questões diferentes: a primeira é decorrente da existência de um sistema específico de comportamentos que dizem respeito à vida social nas localidades com referência aos vizinhos, o que cria o chamado sistema de vizinhança (atividades de vizinhança e relações de vizinhança),

definindo culturalmente o papel do vizinho, variável em intensidade e intimidade conforme as normas culturais interiorizadas nos grupos sociais; e a segunda diz respeito exatamente a existência das unidades ecológicas particulares (bairro, unidade de vizinhança, etc.) que remetem à divisões do espaço a partir de diversos critérios (econômicos, geográficos, funcionais, etc.). Completando este raciocínio, Castells (1983) traz o problema da relação entre as unidades ecológicas, o que transforma as duas questões mencionadas anteriormente em quatro, posto que a influência que as práticas sociais podem ter sobre a formação do espaço é capaz de derrubar a determinação de um comportamento por um quadro. (CASTELLS, 1983).

Diante de tais questões, dois modos de comportamento foram identificados por Castells (1983), os quais são remetidos a uma especificidade espacial sem nome: a cultura urbana, traçada por condutas ligadas à fase competitiva do sistema capitalista; e a cultura suburbana, referente às normas da sociedade de consumo, que é individualizada, ligadas a padronização da vida social, voltadas ao conforto estratificado. Ademais, outro tema que apenas tem sentido a partir da existência dessa relação entre o quadro ecológico e o social é o das unidades residenciais, ou seja, os bairros, subúrbios, etc. Apesar disso, os meios sociais urbanos devem ser compreendidos como produtos sociais que representam em suas especificidades certas situações, ou seja, não há ligação entre uma dada forma de organização do espaço e o sistema cultural. (CASTELLS, 1983).

A organização urbana pode ser explicada por uma série de processos que moldam as unidades ecológicas, sendo os principais: a concentração, que é o aumento da densidade de uma população em um espaço num momento específico; a centralização, referente à especialização de uma atividade ou uma rede de atividades em um determinado espaço, com a sua articulação frente ao território regional; a descentralização, base dos processos de mobilidade da estrutura urbana e dos processos de circulação; a segregação, que ocorre quando o conteúdo social do espaço passa a ser homogêneo em uma unidade, fazendo com que se diferencie em relação às demais, o que se dá, geralmente, pela distância provinda do sistema de estratificação da sociedade; e a invasão-sucessão, que ocorre quando uma nova população ou atividade é introduzida, podendo ser rejeitada pela anterior, integrada, ou ainda sucedê-la como dominante na unidade ecológica. (CASTELLS, 1983). Dentre elas, o processo de segregação tem sido analisado com certo enfoque por diversos autores, incluindo supracitado. Mas antes, uma questão lembrada por Castells deve ser pontuada, visto que a estrutura social é determinante nas especificidades das formas do espaço social: “Analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social resulta, conseqüentemente [sic], em estudar sua modelagem pelos elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico, bem como pelas combinações

e práticas sociais que decorrem dele.” (CASTELLS, 1983, p. 160).

Do sistema econômico, sua articulação com o espaço, numa perspectiva de espaço de consumo, concebe um processo espacial de reprodução da força de trabalho, o que pode se dar por meio da habitação, dos espaços verdes, dos equipamentos e, no plano social e ideológico desta reprodução, ele se dá através do aparelho escolar e sociocultural. (CASTELLS, 1983). Sobre a habitação, num olhar a partir da moradia, é preciso destacar que é um bem diferenciado, que possui diversas características conforme sua qualidade, sua forma, e também seu *status* institucional, o que confere os níveis, papéis e filiações simbólicas de seus ocupantes. (CASTELLS, 1983). Tais pontos sobre a moradia resultam da conjunção de quatro sistemas: o de produção deste bem; o da distribuição social deste produto; o da distribuição social dos homens (decorrente de seu papel na produção e na gestão); e o sistema de correspondência entre os sistemas de distribuição. (BERTHAUX, 1970 apud CASTELLS, 1983).

A moradia é caracterizada tanto por ser um elemento da reprodução da força de trabalho, posto que ela segue o processo de distribuição dos trabalhadores e, em situação de sua crise, ela provoca um ponto de estrangulamento no processo de produção, quando por ser um produto com qualidades específicas inserido na relação entre demanda e oferta. (CASTELLS, 1983). Sua distribuição no espaço especifica a paisagem urbana e produz sua diferenciação social, determinada tanto pelas suas características quanto de sua população, questão que se segue no próximo tópico.

3.1.2 A Segregação Espacial Urbana

Pensar o urbano por meio da organização espacial das classes sociais confere destaque aos problemas de ordem social, econômica, política e ideológica, como a pobreza, a exclusão, o desemprego, a falta de moradia, a segregação, etc. (NEGRI, 2008). Nesse sentido, a desigualdade na cidade é expressa por meio da segregação socioespacial, a qual produz uma organização no espaço a demonstrar a diferença entre ricos e pobres, sendo um processo de propensão a criação de áreas de forte semelhança social. (SCHEFFER, 2017).

A questão da segregação urbana, trazida por Maricato em seus estudos, revela-se como

[...] uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial,

discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO, 2003b, p. 152).

Nesse mesmo sentido, Villaça (2011) considera que a característica da segregação urbana no caso das metrópoles brasileiras reside no enorme desnível entre o espaço urbano dos mais ricos e dos mais pobres. Castells (1983) amplia essa visão, posto que entende como segregação urbana a tendência do espaço ser organizado em zonas de forte homogeneidade social interna, havendo disparidade social tanto em termos de diferença quanto de hierarquia. Com isso, enquanto tendências na composição do espaço residencial, por um lado elas reproduzem as interações entre as determinações políticas, econômicas, ideológicas, e por outro elas ultrapassam esses limites diante da articulação da luta de classes estabelecida no local de residência (CASTELLS, 1983).

Por diversas vezes o Castells (1983) faz referência a segregação urbana como residencial, dando o mesmo sentido para os termos, o que será tratado de forma diferente neste trabalho. Ainda sobre as determinações: a nível econômico, elas obedecem a distribuição tanto dos indivíduos quanto da moradia; a nível político-institucional, a democracia local pode reforçar a segregação ao conferir serviços públicos conforme os interesses dos grupos dominantes, e disso, quanto maior for o nível econômico da população, menor será a necessidade de intervenção do Poder Público local no que diz respeito aos equipamentos públicos, ou seja, a autonomia local perpetua a desigualdade; a nível ideológico, há dois movimentos, sendo o primeiro decorrente da relativa autonomia dos símbolos ideológicos diante dos lugares ocupados nas relações produtivas, o que interfere nas leis econômicas de distribuição tanto dos indivíduos entre as diferentes moradias e espaços, e o segundo é referente a tendência de autonomização ideológica de certos grupos pela correspondência entre a situação social e a implantação espacial, podendo a segregação favorecer a formação da comunidade, reforçando distâncias sociais e espaciais, mas também dando sentido dinâmico, transformando a diferença em contradição; em nível de luta de classes, no que diz respeito às relações entre elas, pode-se tanto criar guetos proibidos e zonas liberadas (OPPENHEIMER, 1969 apud CASTELLS, 1983) ou, em subordinação total ou dominação aceita entre uma sobre a outra, é possível haver até mesmo uma mistura residencial (MCENTIRE, 1960 apud CASTELLS, 1983), mas além disso, a máquina do Estado também pode entrar no jogo, conforme os interesses da classe dominante, de forma repressiva (HOBSBAWN, 1970 apud CASTELLS, 1983) ou integradora (ROSSI; DENTLER, 1961 apud CASTELLS, 1983). (CASTELLS, 1983).

A segregação urbana, em seu conceito mais amplo, é a reprodução das relações sociais

na sociedade de visualização mais evidente nas cidades, posto que é da convivência no espaço urbano que se identifica os locais que as pessoas mais ricas frequentam, onde elas moram, os serviços públicos que elas utilizam e a infraestrutura pública desses locais, etc. Ao colocar os indivíduos mais pobres em foco, as mesmas constatações também são possíveis. Diante de um cenário de segregação espacial urbana, a população trabalhadora pobre se instala nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado, ou nas áreas públicas que se situam em regiões desvalorizadas da cidade pela ausência de fiscalização e de legislação vigente de proteção, como nas beiras de córregos, nas encostas de morros, nas áreas sujeitas a sofrer enchentes ou outros tipos de riscos, nas regiões de elevada poluição, ou, ainda, nas áreas de proteção ambiental. (MARICATO, 2003b). Os governos municipais são os que possuem maior competência para controlar a ocupação do solo, no entanto são os que mais toleram a produção ilegal do espaço urbano, utilizando da imensa massa que vive nesses locais apenas em ações pontuais realizadas nos períodos pré-eleitorais, fonte inesgotável para o clientelismo político. (MARICATO, 2003b).

Estes pontos evidenciam a existência de duas cidades dentro de uma única: a primeira formal, que tem infraestrutura completa, de propriedades regularizadas, que concentra a população de maior renda, e a segunda informal, ilegal, precária, que é a cidade dos mais pobres. (PINHEIRO, 2012). Ainda sobre essa cidade dual, Maricato (2003a) traz a oposição de acesso a infraestrutura, a equipamentos públicos e renda a partir da ideia de cidade legal e ilegal, compondo esta última as áreas de loteamentos ilegais, favelas, ocupações, etc. Nesse sentido, o processo de deslocamento da população com baixa renda para áreas precárias, locais que, geralmente, são periféricos e que agrupam famílias de várias gerações submetidas às condições de desigualdade, discriminação e miséria, é denominado de segregação compulsória. (SCHEFFER, 2017). E também existe a autosegregação, que ocorre principalmente com as classes médias e altas que vão morar em condomínios fechados dentro da cidade ou em locais mais afastados dos centros urbanos, objetivando a qualidade de vida e a segurança. (SCHEFFER, 2017).

Dessa maneira, ainda que se tenha avançado na legislação (CF/1988 e Estatuto da Cidade, a ser abordado neste trabalho) no que diz respeito às relações de poder sobre a base imobiliária e fundiária, o grande nó da questão está na aplicação dos instrumentos urbanísticos que visam reestruturar a produção habitacional para conter essa ocupação ilegal e predatória decorrente da falta de alternativas (MARICATO, 2003b). “Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe”. (MARICATO, 2003b, p. 159). Em tópico específico, alguns destes instrumentos urbanísticos serão trazidos

para este estudo, mas antes, a segregação residencial necessita de uma abordagem própria.

3.1.2.1 A segregação residencial

Como colocado, as desigualdades na sociedade imprimem no espaço urbano diferentes formas de segregação. Assim como a segregação se dá por características da população residente, a padronização também pode se dar pelas características das residências. (SCHEFFER, 2017). Numa cidade capitalista, a segregação denominada de residencial se caracteriza pelo *status* que é dado ao bairro, pelo preço da terra, pela disponibilidade de recursos públicos, pelo acesso e eficiência dos meios de transporte e, ainda, pela infraestrutura, pontos que diferenciam os valores de certas áreas de outras na cidade. (SCHEFFER, 2017).

Para Negri (2008), as relações nos dias de hoje se dão em função de fatores econômicos, e a maneira como as classes se distribuem dentro do espaço urbano é mais dependente do acúmulo do capital individual do que de características culturais, étnicas ou raciais. Dessa maneira, a segregação, que é um fator da luta de classes no espaço em questão, também é um instrumento de controle de quem pode permanecer ou não nele. (NEGRI, 2008).

Um autor brasileiro que aborda a segregação residencial é Corrêa (1989), que coloca esse fenômeno como dependente da localização diferenciada das classes sociais fragmentadas no espaço urbano. Essa segregação pode ser verificada a partir da diferença da capacidade dos grupos sociais no pagamento das residências que ocupam, posto que elas apresentam características diferentes conforme seu tipo e localização. (CORRÊA, 1989). É desta constatação que este estudo se utilizará para identificar a segregação residencial a partir do valor venal do imóvel residencial.

A habitação é uma mercadoria especial, sujeita aos mecanismos de mercado, que depende de outra mercadoria especial que a maior parte da população é excluída de seu acesso, que é a terra urbana. (CORRÊA, 1989). Quando se analisa a questão de onde e como morar, é preciso lembrar que há uma diferença espacial na localização das residências quanto seu conforto e qualidade, que, em primeiro lugar, se reflete pelo preço da terra, que, se elevada, dará espaço para a construção das melhores residências e, conseqüentemente, os terrenos de menor preço serão habitados por indivíduos que dispõe de uma renda menor. (CORRÊA, 1989).

Para fechar seu raciocínio, Corrêa afirma que

Em resumo, a segregação residencial pode ser vista como um meio de reprodução social, e neste sentido o espaço social age como um elemento condicionador sobre a sociedade. Neste sentido, enquanto o lugar de trabalho, fábricas e escritórios, constitui-se no local de produção, as residências e bairros, definidos como unidades

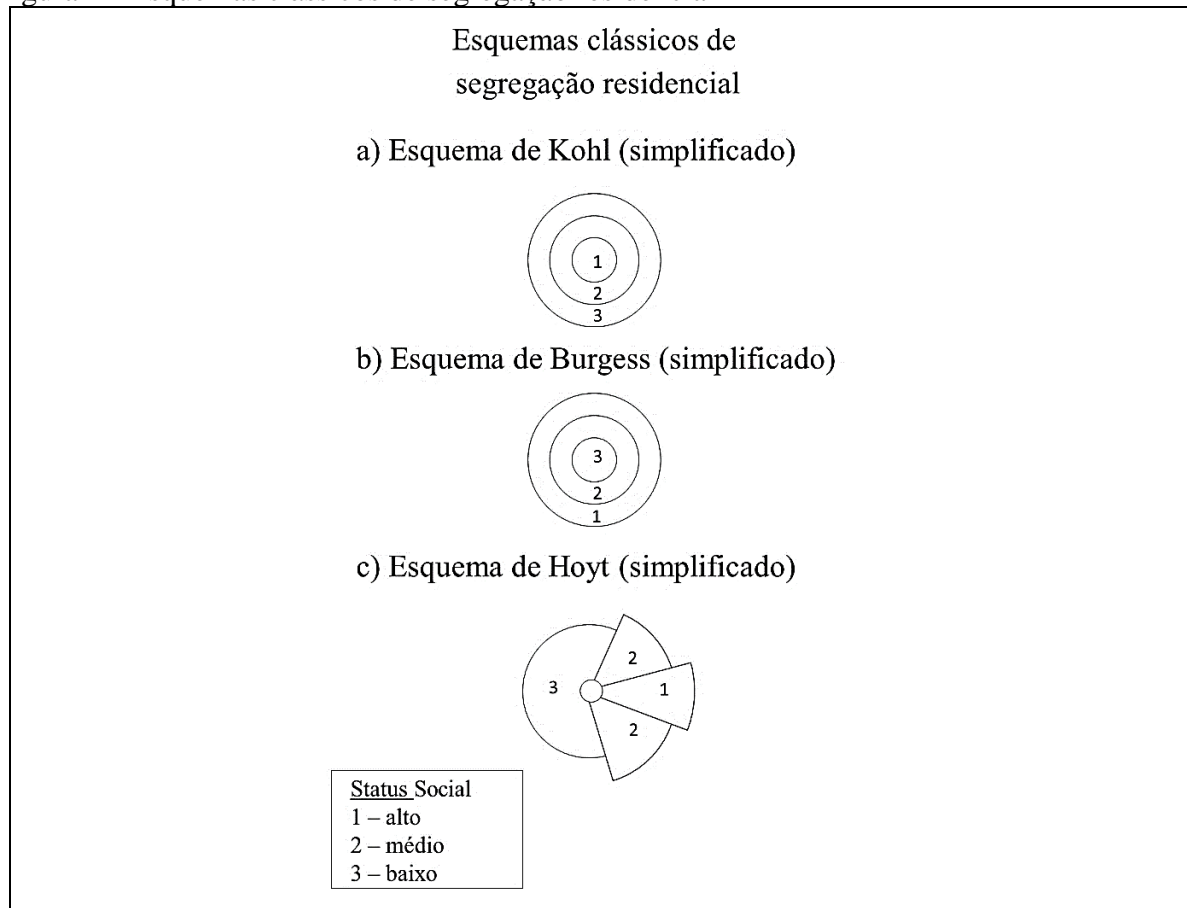
territoriais sociais, constituem-se no local de reprodução.

Assim, a segregação residencial significa não apenas um meio de privilégios para a classe dominante, mas também um meio de controle e de reprodução social para o futuro. (CORRÊA, 1989, p. 65-66).

Ao separar no espaço as classes sociais, três padrões de segregação residencial formalizados por evidências empíricas, determinados por certa lógica, são trazidos por Corrêa (1989). O primeiro deles é o modelo formulado Kohl em 1841 (apud CORRÊA, 1989), que estipulava a distribuição dos grupos sociais nas cidades da Europa continental, num período pré-industrial, marcada pela elite junto ao centro, e pelos pobres vivendo na periferia, o que se dava pela necessidade da elite em ficar próxima da onde se situavam as instituições urbanas (governo, Igreja, bancos), ou seja, era uma questão de acessibilidade às fontes de poder e de prestígio social que a faziam permanecer no centro. O segundo padrão de segregação tinha como base as grandes cidades norte-americanas da década de 1920. Formulado por Burgess (apud CORRÊA, 1989), invertia o modelo anterior, colocando os pobres como residentes do centro e a elite na periferia, nos subúrbios. Tal compreensão também foi descrita por Engels em 1840 (apud CORRÊA, 1989), e se deu pelo processo de centralização, que desvalorizou as residências no centro, as quais passaram a ser ocupadas por famílias, pessoas solteiras, imigrantes, que gerou, progressivamente, a ida da elite para a periferia. O terceiro e último modelo foi criado em 1939 por Hoyt (apud CORRÊA, 1989), o qual trouxe a tendência auto segregativa da população de alto status, que se distribui ao longo de um eixo que corta as melhores áreas da cidade, de maiores amenidades e, a partir de sua atuação no poder efetivo de controle de seu território, os demais grupos sociais se estabelecem em outros setores. Dessa forma o padrão que se desenha é de setores a partir do centro.

Para uma melhor compreensão, segue-se uma ilustração (Figura 2) feita por Corrêa (1989):

Figura 2 - Esquemas clássicos de segregação residencial



Fonte: CORRÊA (1989, p. 67)

Ao abordar os estudos da segregação urbana articulada com a desigualdade e dominação, Villaça (2011, p. 38) acredita que os estudos brasileiros têm avançado no sentido de “[...] negar a forma clássica de segregação que se apresentaria sob a forma de círculos concêntricos, com os mais ricos no centro e os mais pobres na periferia”. Além disso, a segregação passou a não ser mais por bairro, mas por região geral da cidade, a qual deve ultrapassar a ideia de segregação residencial, abordando a segregação dos empregos, do comércio e dos serviços. (VILLAÇA, 2011).

Quando se coloca em pauta uma relação dessa segregação com o IPTU, tem-se que este imposto utiliza para seu cômputo o valor venal do imóvel como base de cálculo. Esse valor utiliza como métrica a percepção do mercado imobiliário, posto que valor venal é o valor de mercado. É fato que esse valor geralmente está muito abaixo do real valor de uma possível venda ou compra, no entanto, há de se considerar que a cobrança do IPTU, através de sua base de cálculo, também pode ser considerada um fator de segregação.

Se analisar apenas os imóveis residenciais, a alíquota geralmente é a mesma para eles, podendo ser variável a depender do que o ente municipal estabelece. Avaliando-a como igual,

o valor do IPTU para os imóveis residenciais terá apenas esse seu valor de mercado, compreendido como uma soma do valor do terreno mais o da edificação, como meio de elevar o débito tributário. Nessa condição, quanto maior o valor cobrado pelo IPTU, maior é o valor do imóvel estabelecido por aqueles que detêm o poder do mercado ou do Estado, e mais difícil será para uma pessoa de baixa renda residir nas áreas onde essas propriedades de elevado valor se localizam. Com isso, a média dos valores residenciais desse imposto cobrados num determinado espaço urbano passa a uma forma interessante de verificar as distribuições das classes na perspectiva da segregação residencial, conforme o conceito de Corrêa (1989).

Neste parte inicial do capítulo há a possibilidade de compreender as diferenças conceituais que geralmente podem inviabilizar a leitura da realidade. Mais do que isso, este capítulo como um todo entra em consonância com o anterior por ressaltar nos apontamentos certos aspectos das relações sociais que acabam tanto por determinar o papel do Estado quanto por dinamizar a forma como a sociedade se organiza em determinado espaço. A luta de classes que, ao mesmo tempo construiu a forma do Estado brasileiro na CF/1988, e em toda sua história, e inviabilizou avanços populares, também é visualizada na utilização dos instrumentos de planejamento e execução das políticas urbanas, bem como na distribuição dos indivíduos nas unidades dentro da cidade. Ademais, a segregação socioespacial é um elemento que também é lido a partir dessas disputas, bem como a forma como a infraestrutura urbana e os serviços públicos são dispostos no espaço urbano.

Compreender esses conceitos leva a crer que, do objeto deste estudo, a intervenção ou não dos indivíduos no espaço é variável a depender de seus interesses, o que permite dizer que a forma como ocorre a distribuição dos recursos do Estado nesse espaço passa a ser também definida conforme tal lógica. Nesse sentido, os indivíduos podem agir através do Estado para maximizar seus interesses e influir nas disputas que ocorrem no espaço da cidade para se obter aquilo que eles consideram como o melhor para si e para aqueles que vivem em situação semelhante. Mas não somente isso, posto que o Estado, diante de sua legitimidade, também interfere na distribuição dos indivíduos no espaço como um todo, utilizando de seus instrumentos e de sua força político-jurídica para afirmar como se organizará o espaço e quais objetivos que deverão ser atingidos mediante tal modelação. Assim, o tópico seguinte tratará destes elementos do Estado para a organização do espaço urbano.

3.2 A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Seguindo a mesma lógica do capítulo anterior, a CF/1988 trouxe alteração de relevância em seu texto, considerada uma vitória pra os que lutaram para que a política urbana fosse reconhecida pelo Estado como meio de garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos que nela habitam. O artigo 182 e 183 a Constituição passou a ser objeto de regulamentação, e deles, apenas em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2010).

Ressalta-se que tanto as diretrizes da política urbana previstas na CF/1988 quanto o próprio Estatuto são frutos de um longo processo histórico que envolve diversos atores políticos e sociais. Isso fica nítido quanto se observa que foram doze anos de tramitação no Congresso Nacional para que a regulamentação dos artigos constitucionais fosse aprovada. O fortalecimento dessas ideias ocorreu no início dos anos de 1980, com o alinhamento dos movimentos por melhores condições de vida urbana, com acesso à infraestrutura e a moradia, às pautas da reforma urbana, o que possibilitou uma forte reivindicação para ampliação de direitos fundamentais e acesso a bens, implicando numa mudança da estrutura fundiária das cidades e, também, na criação de instrumentos de participação popular para que soluções coletivas fossem dadas aos problemas urbanos. (SENE *et al*, 2018).

Apesar de compreender que esse Estatuto foi um avanço legislativo importante, por ampliar os espaços de participação popular por meio de conselhos, por determinar a realização de conferências e audiências públicas, sua eficácia ainda tem muito para melhorar. (BASSUL, 2011).

Durante a aprovação de seu texto, num primeiro momento, o Estatuto da Cidade foi criticado pelo empresariado que, apenas com o passar dos debates sobre o projeto de lei, começou a visualizar essa normativa como útil ao capitalismo desenvolvido, como, por exemplo, por meio da regularização fundiária e da transferência do direito de construção, operações de interesse para o mercado. (BASSUL, 2011). Porém, o conteúdo da lei, após a sua aprovação, contém diretrizes gerais e instrumentos que visam o combate da especulação imobiliária e a adoção de práticas democráticas e participativas de gestão, além da promoção da regularização fundiária, posto que três marcos da recente urbanização são apresentados no Estatuto: os vazios urbanos nas cidades, o aumento e disseminação de assentamentos em condições precárias, e a falta de planejamento. (PEQUENO, 2011).

Quando analisados os dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade, acredita-se que avanços ocorreram, como a criação do Ministério das Cidades, que dá destaque aos centros

urbanos e ao desenvolvimento do Plano Nacional que visava garantir cidades mais dignas e igualitárias, questões desafiadoras que perpassam pelos problemas estruturais das cidades do Brasil, que ainda têm aumentado sua população urbana, que não têm realizado investimento suficiente em infraestrutura e habitação, e que têm concentração de renda. (MARQUES, 2011). Criado em 2003, dois fortes momentos históricos possibilitaram concretização do Ministério das Cidades, sendo: a campanha do ex-presidente Lula em 1994, que propunha, a partir da formulação de diversos militantes ligados à reforma urbana na campanha, a criação de um Ministério da Reforma Urbana, denominado na campanha de Lula de 1998 de Ministério das Cidades; e o Projeto Moradia, de elaboração iniciada em 1998 por iniciativa do Instituto Cidadania, que propunha a criação de um Sistema Nacional de Habitação, do qual faria parte o Ministério das Cidades como órgão institucional responsável pela política urbana, cabendo a ele uma ação planejadora, normativa e articuladora. (GRAZIA; RODRIGUES, 2003). Nesse sentido, a criação do Ministério das Cidades, que é um órgão do governo federal, não foi uma consequência do Estatuto da Cidade, mas o primeiro teve, a partir de sua criação, um certo papel na implementação do último. Ademais, Rolnik e Klink (2011) apontam que o intuito desse Estatuto era empoderar os municípios em seus respectivos processos de urbanização, no entanto poucas alterações nas formas predominantes de regulamentação do parcelamento do solo e do zoneamento impossibilitaram a implementação da função social da propriedade por meio desse instrumento. Nesse sentido, o Ministério das Cidades era importante, mas a atuação dos municípios tem certa relevância para a eficácia do Estudo da Cidade.

Diante dessas questões, fica mais perceptível a influência da relação social sobre o espaço, posto que, por mais importante que tenha sido o estabelecimento da política urbana e sua regulamentação em lei, o que foi também fruto do acirramento das contradições sociais, tirar do abstrato e passar a ter mudanças reais depende da atuação dos indivíduos que vivem nesses espaços e que utilizam do Estado para cumprir com o estabelecido ou não em lei.

Ao trazer as dificuldades de aplicação do Estatuto, alguns apontamentos precisam ser feitos: o capital imobiliário urbano é um investimento de baixo risco, conseqüentemente de grande interesse acumulativo; esse processo de acumulação de propriedade é visível pela marginalização dos mais pobres na periferia das cidades e pelos problemas habitacionais; seja pela CF/1988 ou pelo Estatuto, passa-se a cobrar a função social da propriedade e, assim, o Estado, que deveria ser um agente fiscalizador, é inerte de forma consciente diante dos problemas urbanos, demonstrando ser um aparato dos interesses do capital; com isso, o pano de fundo da luta de classes no espaço urbano, que divide a cidade entre os que têm acesso à serviços, que têm sua propriedade regulamentada, e que participam do processo de acumulação,

e os que não têm, pauta esses processos urbanos de acúmulo de capital, de especulação imobiliária e de segregação socioespacial (SENE *et al*, 2018).

Apesar de tantas questões aqui trazidas, o Estatuto da Cidade possui diversos instrumentos que viabilizam a intervenção dos municípios através do planejamento e da gestão urbana e territorial, os quais precisam seguir as diretrizes estabelecidas em seu artigo 2º²¹. (SCHEFFER, 2017). Segundo Scheffer (2017), o Estatuto está estruturado em mais de trinta instrumentos, e é base para o planejamento participativo e sustentável que visa garantir a gestão democrática do território municipal, sendo, então, este o tema da próxima seção.

²¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres. VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais; XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento; XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

3.2.1 O Planejamento Urbano e seus Instrumentos

Conforme Scheffer (2017), o planejamento é um processo contínuo de tomada de decisão, e nele estão inscritas relações de poder capazes de o caracterizar ou de o envolver numa função política de comprometimento com a sociedade. É um processo dinâmico de investigação que visa definir um diagnóstico da realidade para fixar parâmetros futuros, sendo um ato contínuo de ações desenvolvidas de forma integrada, coordenada e orientada, a fim de se diminuir a distância entre o que é feito com o que deveria ser feito. (SCHEFFER, 2017).

Nesse mesmo rumo, o planejamento urbano é pensar a cidade que se quer, pela lógica coletiva, com espaços que cumpram sua função social, respeitando e garantindo o direito à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, à serviços públicos, etc. (SCHEFFER, 2017). Todas estas políticas, incluindo outras, perpassam pelas relações sociais que ocorrem nas cidades, ou seja, este planejamento precisa envolver todas as políticas públicas de forma integralizada. (SCHEFFER, 2017). Tanto a qualidade de vida quanto os aspectos da infraestrutura e do uso e ocupação do solo devem ser considerados pelo planejamento urbano, sendo este um processo que deve expressar planos, metas, estratégicas e ações através da elaboração ou modificação de leis municipais. (SCHEFFER, 2017). Para as administrações municipais:

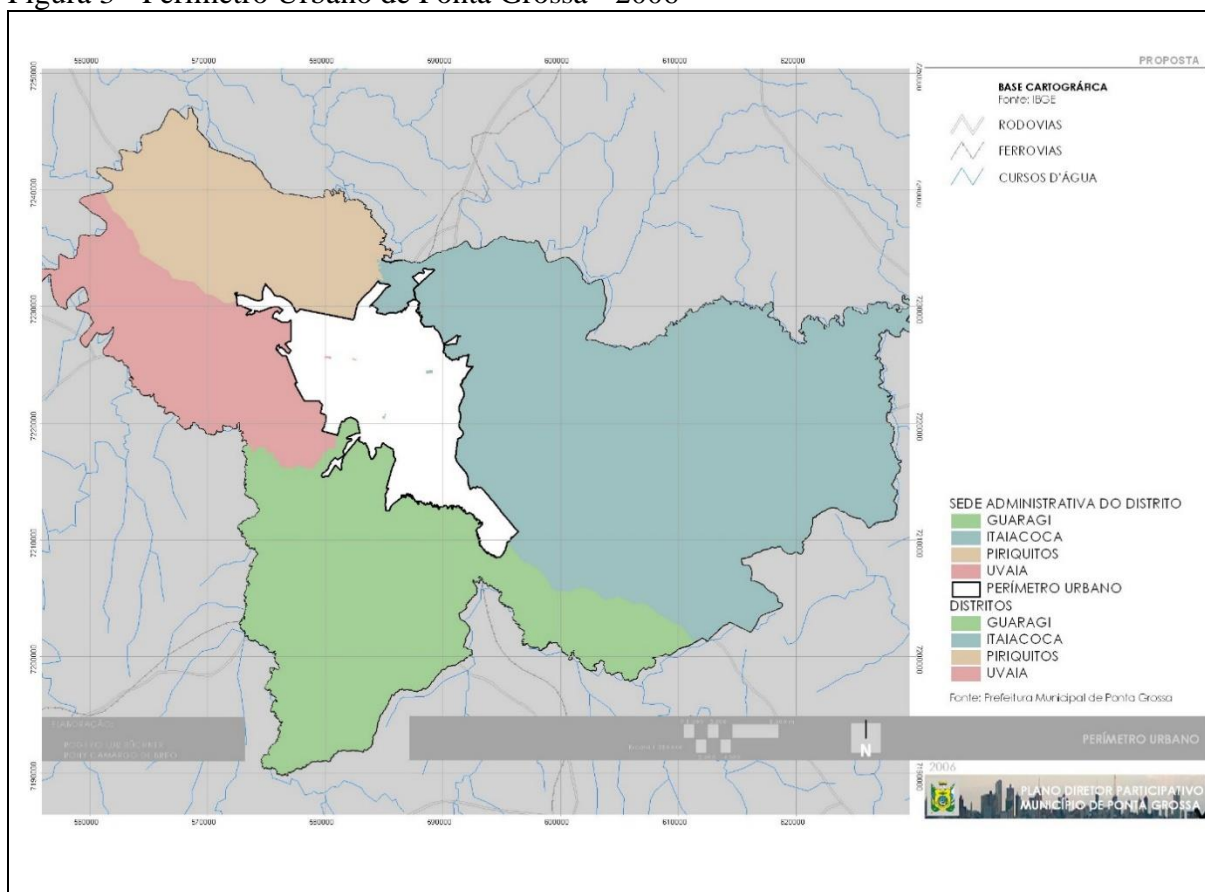
A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 258).

Para conduzir a operacionalização do planejamento urbano, este serve-se de diversos mecanismos e instrumentos, os quais são ferramentas legais que autorizam o Estado a interceder na produção e reprodução do espaço urbano (SCHEFFER, 2017), sendo alguns deles, decorrentes do Estatuto da Cidade, em seu capítulo II, os quais serão trabalhados individualmente a seguir, abordando também de forma sucinta suas situações no município de Ponta Grossa: o plano diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; e a contribuição de melhoria.

Antes de avançar, a identificação em quais áreas do município de Ponta Grossa tais mecanismos supracitado seriam aplicados. No total de 2112,6 Km², o perímetro urbano corresponde à 917,2 Km² e o rural à 1195,4 Km². (PREFEITURA DE PONTA GROSSA, 2020). A lei que estabelece a divisão territorial do município é a Lei nº 8.799/2006, e nela se

prevê o que é a área urbana (passível de cobrança de IPTU) e o que é área rural (na qual predominam atividades agrícolas ou pecuárias, não passíveis de cobrança tributária do IPTU). Apesar da delimitação do perímetro urbano ser utilizada há mais tempo como uma ferramenta de planejamento urbano do que algumas criadas pelo Estatuto da Cidade, os planos diretores acabam trazendo como leis pertencentes a lei do perímetro urbano. A figura abaixo, revela o perímetro urbano aprovado em 2006, estabelecido após o primeiro plano diretor do município entrar em vigência:

Figura 3 - Perímetro Urbano de Ponta Grossa - 2006



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2006).

Conhecendo o perímetro urbano e onde nele há de fato áreas ocupadas, habitadas, é possível planejar as áreas de expansão da cidade, algo extremamente interessante para também compreender as dificuldades que o Poder Público Municipal terá para levar toda a infraestrutura e acesso aos serviços de sua responsabilidade com o seu alongamento. Quando mais afastadas são as áreas ocupadas, havendo vazios urbanos mais próximos ao centro, maior será o investimento que a Prefeitura terá que fazer para poder levar todo o suporte que cabe dar para tais regiões. Por mais interessante que seja esse debate, não se avaliou tal ponto neste estudo.

3.2.1.1 O plano diretor e a situação ponta-grossense

A forma como a propriedade cumprirá sua função social, visando garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, viabilizando e reconhecendo o direito à moradia e aos serviços urbanos, é o objetivo fundamental do plano diretor. (CIDADE, 2004). O capítulo III inteiro do Estatuto da Cidade é dedicado a este instrumento. Considerado como básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, e que deve ser aprovado por lei municipal (artigo 40) que deve ser revisada pelo menos a cada dez anos (artigo 40, § 3º), o plano diretor deve englobar todo o território municipal (artigo 40, § 2º), e em sua elaboração e implementação deverão ser garantidas pelos poderes legislativo e executivo a promoção de audiências e debates com a participação da população, a publicidade e o acesso de documentos e informações produzidos (artigo 40, § 4º).

Obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (artigo 41, inciso I)²², deverá conter no plano diretor minimamente as determinações do artigo 42 do Estatuto da Cidade, sendo: a delimitação das áreas urbanas, especificando-se onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; as disposições sobre o direito de preempção conferido a preferência ao Poder Público municipal na aquisição de imóvel urbano que seja objeto de alienação onerosa entre particulares; o definido sobre a outorga onerosa do direito de construir, que fixa áreas nas quais tal direito só poderá ser exercido acima de um coeficiente de aproveitamento básico; a delimitação de áreas de aplicação de operações urbanas consorciadas, que são intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de cidadãos que tenham o objetivo de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental; o estabelecido sobre a transferência do direito de construir decorrente do uso de imóvel para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação de imóveis de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, ou ainda do uso de imóveis para programas de regularização fundiárias; e o estabelecimento de um sistema de controle e acompanhamento do plano.

Com esta breve apresentação do que está contido no texto legal do Estatuto da Cidade

²² Não excetuando outras obrigаторiedades previstas no artigo 41, sendo todas elas: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

sobre o plano diretor, frisa-se que alguns dos instrumentos previstos no Estatuto são pertinentes de serem estabelecidos no próprio plano, sem excetuar a possibilidade de existirem leis próprias que delimitem certas diretrizes e aplicabilidades. Ademais, este instrumento em questão tem uma grande relevância desde que consiga estabelecer não apenas diretrizes, mas também definir objetivos e metas, de forma conjunta com a sociedade, a serem cumpridas.

No município de Ponta Grossa, no estado do Paraná, município que delimita o problema deste estudo, o plano diretor vigente foi aprovado pela Lei nº 8.663/2006, o qual deveria orientar as ações para o desenvolvimento do município no decênio 2006-2016, conforme o artigo 2º do texto da lei. Tal plano cita os mais variados instrumentos de planejamento urbano, além de abordar a necessidade de leis próprias para alguns que supostamente o integrariam (artigo 5º da lei), fora outros que já estão presentes no próprio texto legal.

Conforme notícias de jornais da cidade, apesar de ter iniciado em 2016 um processo de atualização do plano, tanto a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa quanto a Empresa que estava contratada para elaborar o plano diretor optaram por rescindir o contrato, o que atrasou a elaboração por meio de uma nova empresa por dois anos. (SOUZA, 2018). O processo de elaboração do novo plano retornou, então, apenas em 2018, com a realização de seis audiências públicas, sendo a última realizada em março do ano de 2019 (PLANO DIRETOR, 2019), e seu texto final foi entregue pela Prefeitura para discussão e aprovação da Câmara Municipal no dia 18 de dezembro de 2019 (LUCINI, 2019).

Apesar do breve apontamento sobre o plano diretor, saber da existência de um instrumento capaz de apontar princípios, objetivos e que tem uma série de metas que visam o desenvolvimento da cidade é algo que permite visualizar essa regulamentação das relações sociais e suas articulações no espaço, a fim de garantir direitos básicos através de uma lei municipal. Assim como na CF/1988, obviamente que, em outros patamares, o plano diretor projeta mudanças e reafirma, pelo menos na teoria, uma ideia de sociedade e de intervenção do Estado a partir de seu ente federado na efetivação de direitos, a qual deve ser avaliada e atualizada de dez em dez anos. Apesar disso, na prática, a garantia fica apenas na expectativa de direitos, posto que, a implementação do plano tem dificuldades. Em 1999, sem a aprovação do Estatuto da Cidade, que alterou a visão sobre a elaboração dos planos diretores no país, Villaça (1999) já abordava os dilemas na implementação do plano diretor nos municípios, apontando que os problemas e prioridades a serem atacados nele são de ordem política e não técnica, e que é claro que as propostas urbanísticas, em geral, têm implicações econômicas e financeiras decorrentes da valorização imobiliária. (VILLAÇA, 1999). Estas questões reforçam

a elaboração do plano diretor como um processo de disputa de classes, ainda mais quando se é possível vislumbrar a democratização da participação popular em sua construção. Já que há a obrigatoriedade definida em lei de se fazer o plano, não há mais a opção de não o ter (pelo menos para determinados municípios), desde os primeiros debates até a sua avaliação perpassam por diversos interesses. Além disso, quais instrumentos estarão englobados em seu texto legal também é definido por quem o elabora e por quem o aprova, e a própria vontade de aplicação do que se estabelece no plano depende de quem está no poder. Com isso, mesmo com toda a possibilidade de transformação que tal texto legal tem, há muito por avançar para que, de fato, o plano diretor seja eficaz nos municípios, de uma forma geral.

3.2.1.2 Do parcelamento do solo em Ponta Grossa

Podendo ser considerado como o principal instrumento de estruturação do espaço urbano e como o primeiro ato de construção da cidade, o processo de loteamento é capaz de traçar o perfil de vilas até se transformarem em cidades e metrópoles, devendo o parcelamento tornar uma grande propriedade em um espaço que apresente condições de habitabilidade. (MESQUITA, 2008).

Sobre esta temática, abordada como instrumento da política urbana pelo Estatuto da Cidade, antes mesmo deste, ela já era regulamentada mediante lei federal própria, que é a Lei nº 6.766/1979, a qual define que o parcelamento do solo pode ser feito mediante o loteamento, considerado como “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (artigo 2º, parágrafo 1º da lei) e o desmembramento, que é “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” (artigo 2º, parágrafo 2º da lei). Além das modalidades, a lei estabelece a infraestrutura básica dos parcelamentos, a qual deve ser constituídas por equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgoto, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (artigo 2º, parágrafo 5º da lei), elementos cruciais para que a população viva com dignidade no espaço em que habitam.

No próprio texto da lei federal, no parágrafo 1º do artigo 1º, já se abria a possibilidade de os municípios estabelecerem normas complementares sobre o parcelamento do solo municipal. No município de Ponta Grossa, já existiram três leis que fixam normas sobre a

questão do parcelamento do solo: a Lei nº 6.326/1999 (normas para a aprovação de arruamentos, loteamentos e desmembramentos de terrenos), aprovada no mesmo ano da lei federal supramencionada, a Lei nº 7.970/2004 e a vigente Lei nº 10.408/2010. Apesar de ser citada no plano diretor municipal de 2006 como lei que o integra, no artigo 5º, inciso III, não há nenhuma atualização legislativa, apenas alterações na Lei vigente de 2010.

3.2.1.3 Do zoneamento, do uso e ocupação do solo ponta-grossense

Com a finalidade de delimitar geograficamente áreas territoriais e estabelecer regimes de uso, gozo e fruição da propriedade para elas, o zoneamento tem como propósito a proteção e manutenção dos recursos naturais por meio de um planejamento que vise proporcionar aos cidadãos locais bem-estar e um ambiente ecologicamente equilibrado. (DORNELES, 2017). “O zoneamento urbano define de forma específica as zonas para receber residências, indústrias e comércio, como forma de equilibrar a cidade, mas, sobretudo obedecendo as características de cada lugar, as necessidades dos habitantes e os potenciais de cada cidade.” (DORNELES, 2017, p. 457).

Considerado por Braga (2001) como o mais difundido e criticado instrumento urbanístico, seja por sua ineficácia ou pelos efeitos geradores de especulação imobiliária e segregação socioespacial, sua forma mais tradicional é a de matriz funcionalista, que prevê uma segregação de usos (já citados anteriormente – residencial, comercial e industrial), com menor ou maior grau de flexibilidade.

Sobre a implementação do zoneamento, na perspectiva macro, a definição das áreas urbanas e de expansão urbana é o ponto crucial, pois determina a possibilidade de crescimento da malha urbana, que deve analisar para a quantificação da expansão a dinâmica econômica e populacional da cidade, para se ter noção do crescimento a curto e médio prazo, bem como considerar o adensamento urbano atual, levando em conta os “vazios urbanos” já existentes na zona urbana, que seriam áreas de urbanização preferencial ou compulsória. (BRAGA, 2001). Tanto o dimensionamento a mais quanto a menos da zona de expansão urbana podem favorecer a especulação imobiliária, posto que, no primeiro caso, facilita a implantação de loteamentos e cria vazios urbanos, forçando a expansão da rede de serviços e infraestrutura urbana para tais áreas e, no segundo caso, diminui a oferta de solo urbanizável. (BRAGA, 2001).

Na perspectiva do zoneamento de uso e ocupação do solo propriamente dito, as normas para cada macrozona são definidas, em especial a zona urbana, subdividida em diversas zonas. A instituição de ZEIS é definida na lei de zoneamento de uso e ocupação do solo. Em Ponta

Grossa, foi aprovada a Lei nº 6.329/1999, a qual dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo apenas das áreas urbanas, subdividindo a área do perímetro urbano em quinze zonas (artigo 5º da lei), dentre elas as ZEIS, destinadas a urbanização específica de favelas e condomínios sociais (artigo 23, parágrafo 2º da lei). Para cada zona, há índices próprios de dimensão mínima do lote, limite de altura das edificações, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos frontais das edificações, afastamento das edificações das divisas do lote e taxa de permeabilidade (artigo 28 da lei), além de usos adequados (artigo 27, parágrafo único da lei). Ademais, a lei do zoneamento também integra o plano diretor vigente do município, assim como a lei de parcelamento, e igualmente não possui atualizações, apenas alterações no texto vigente.

A forma como se delimita a existência das zonas, quais usos podem ou não nelas, quais ruas pertencem ou não a cada uma delas é algo que entra no mesmo dilema de aplicabilidade e de disputa do plano diretor que, numa visão de existência de contradições e antagonismos sociais da luta de classes, ocorre para toda a criação de lei e sua implementação. Sobre aquilo que é relevante para este estudo, que diz respeito ao uso habitacional, a lei de zoneamento de Ponta Grossa estabelece três modalidades no artigo 26: a Habitação Unifamiliar, destinada para moradia de apenas uma família (artigo 4º, inciso X da lei); Habitação Coletiva Horizontal, que serve de moradia para mais de uma família, distribuída de forma horizontal (artigo 4º, inciso VIII da lei); e Habitação Coletiva Vertical, também destinada para mais de uma família morar, porém distribuída verticalmente (artigo 4º, inciso IX da lei). A forma como se autoriza ou não a habitação coletiva, de maior possibilidade de moradia para famílias de baixa renda, já seria uma forma de segregação, posto que, proibir tais tipos de residência é proibir que tais pessoas vivem em determinados locais, gerando segregação socioespacial a partir e do instrumento do zoneamento. (BRAGA, 2001). Diante de tais pontos, seja pela especulação ou pela segregação trazidas como problemáticas deste tópico, o pano de fundo continua sendo o mesmo, que é o das contradições existentes na sociedade que levam a disputa de interesses das classes.

3.2.1.4 O IPTU e a contribuição de melhoria: dois instrumentos de política urbana e a questão ponta-grossense

Diversas características do IPTU já foram abordadas ao decorrer deste estudo, principalmente na introdução, pois este tributo impacta diretamente no objeto da pesquisa. Sobre a ideia de progressividade na tributação, no capítulo anterior, mais especificamente no tópico 2.3.2.1, foi apontado seu conceito, referente ao fato de tributar mais quem tem maior

capacidade de contribuir ou, ainda, quanto maior a grandeza tributada (MACHADO, 2009), ao menos isso quando o elemento a ser analisado é o próprio tributo, e não o STN. Aqui, pela relevância de se compreender a função extrafiscal deste imposto, e seu papel no planejamento urbano, serão abordadas as modalidades de progressividade, uma delas prevista na CF/1988 e outra no Estatuto da Cidade, sendo elas: progressividade conforme o valor venal do imóvel e a progressividade no tempo.

De maneira genérica, quando promulgada, a CF/1988 trazia, no parágrafo 1º do artigo 145 de seu texto, a possibilidade de graduação dos tributos a partir da capacidade econômica do contribuinte.²³ Já no ano 2000, com a Emenda Constitucional nº 29, a progressividade do IPTU passou a ser o ponto chave, permitindo, no artigo 156, parágrafo 1º, a progressividade deste imposto conforme o valor do imóvel, sua localização e uso. Frisa-se que, a depender da localização e do uso, o que há não é uma progressividade, mas sim uma seletividade na cobrança, denominando-se, então, de IPTU seletivo. Tal questão gera certa dedução de que quanto maior o valor do imóvel, maior é a renda do contribuinte, apesar de haver exceções, as quais podem ser incluídas nas isenções deste tributo. (CARVALHO JUNIOR, 2006). Sobre a progressividade conforme o valor do imóvel, esta pode ser capaz de diminuir a regressividade existente nas avaliações imobiliárias, que servem para definir o valor venal do imóvel, isto porque imóveis de menor valor tendem a ser avaliados mais próximos de seu valor de mercado ou superior a tal, enquanto os imóveis de maior valor ficam mais distantes. (DE CESARE, 2004 apud CARVALHO JUNIOR, 2006). Nesse ponto, a progressividade diminui a regressividade das avaliações de imóveis oficiais, mesmo entendendo que se está utilizando de um instrumento político, modificando as alíquotas, para se diminuir discrepâncias de uma avaliação de caráter técnica, que é a que define o valor venal dos imóveis, base de cálculo do IPTU, algo que delimita a ação desse instrumento que deveria servir para gerar maior equidade na arrecadação. (CARVALHO JUNIOR, 2006).

Na CF/1988, para deixar mais evidente, há tanto a possibilidade da progressividade a depender do valor venal quanto a seletividade a depender da localidade e do uso, sem excetuar outras possibilidades de seletividade, que implicam em maiores cobranças de IPTU diante da

²³ Art. 145: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

existência ou não de elementos que caracterizem o imóvel de forma diferente. Carvalho Junior (2006), analisando, no ano 2000, um total de 223 Códigos Tributários de municípios com mais de 100 mil habitantes, agrupou essas ferramentas quanto a arrecadação do IPTU em: seletividade pela localização do imóvel, o que permitia a aplicação de alíquotas diferentes a depender da zona em que o imóvel se encontra, algo que é mais eficiente em municípios com zonas mais homogêneas no que corresponde à serviços públicos, qualidade de vida e padrão de construção, e que pode diminuir a especulação imobiliária; a seletividade pelo tamanho do imóvel, que pode ser mais justa se partir do pressuposto de que proprietários mais ricos têm imóveis maiores, além de incentivar o parcelamento e ocupação do solo, sendo mais comuns tais alíquotas serem aplicadas para imóveis não edificados; a seletividade por padrão de construção, aplicada pela indicação do tipo e qualidade do imóvel; a seletividade quanto ao uso, que implica em alíquotas diferentes quanto ao uso residencial, comercial ou industrial, ou ainda para imóveis não territoriais; e a progressividade conforme o valor venal do imóvel.

Sobre a progressividade do IPTU no tempo, tal possibilidade também já existia mediante sua previsão na CF/1988, no artigo 182, parágrafo 4º, inciso II.²⁴ No entanto, sua previsão no Estatuto da Cidade ressaltou sua aplicabilidade, no artigo 7º²⁵, conferindo a possibilidade de majoração da alíquota por um prazo de até cinco anos, tendo como valor máximo 15%, visando garantir o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do imóvel. Nesse sentido, pode-se dizer que o IPTU progressivo no tempo é uma sanção aplicada pelo Poder Público para quem não cumpre com a função social da propriedade. (SCHEFFER, 2017).

Diante do exposto, uma breve descrição do que se tem dessas ferramentas no IPTU ponta-grossense visa um maior conhecimento desse tributo relevante para o estudo. O Código

²⁴ Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; [...].

²⁵ Art. 7º: Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Tributário Municipal, previsto na Lei nº 6.857/2001, determina sete alíquotas, no artigo 128²⁶ da lei, que variam de 0,8 a 5%. É possível visualizar diversos elementos de seletividade, posto que há alíquotas variadas conforme o uso, conforme o número de propriedades do contribuinte, conforme a urbanização do imóvel (entendido como limpo, gramado ou cultivado), conforme o tamanho, condição do imóvel no que diz respeito ao muro, existência de pavimentação e meio-fio na rua, localização em determinada zona, e a depender se é imóvel tombado ou inventariado como patrimônio histórico. Ademais, a progressividade no tempo existe conforme a CF/1988, para o caso de imóvel não edificado ou não urbanizado, no texto do Código Tributário Municipal. Mas além disso, apesar da previsão no plano diretor municipal sobre a progressividade no tempo conforme aquilo que se busca o Estatuto da Cidade ter sido criada em 2006, a lei específica no município que regulamenta tal questão, conforme cita o artigo 30 do plano²⁷, foi criada apenas em 2012, que é a Lei nº 10.752. Nesta lei, no artigo 4º, § 1º e 2º,

²⁶ Art. 128: O imposto predial e territorial urbano será calculado sobre o valor venal do imóvel, de acordo com as seguintes alíquotas. I - 0,8% (oito décimos por cento): a) imóvel construído de uso residencial b) imóvel utilizado por micro ou pequena empresa c) imóvel, não construído, pertencente a contribuinte proprietário de um único imóvel, desde que urbanizado, assim entendido como limpo, gramado ou cultivado. II - 1,5 % (um e meio por cento): imóvel construído de uso comercial; III - 2% (dois por cento): a) imóvel não construído b) imóvel construído de uso industrial. IV - 3% (três por cento): a) imóvel não construído com mais de 750,00 m² (setecentos e cinquenta metros quadrados) b) área do imóvel com mais de 750,00 m² (setecentos e cinquenta metros quadrados), construído e não urbanizado, que exceder à 3 (três) vezes a área da respectiva construção; V - 4% (quatro por cento): imóvel construído, situado em rua pavimentada e com meio-fio, não murado ou sem passeio na respectiva testada; VI - 4,5% (quatro e meio por cento): imóvel não construído, situado em rua pavimentada e com meio-fio, não murado ou sem passeio na respectiva testada; VII - 5,0 % (cinco por cento): a) imóvel construído ocupado por bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário e de associações de poupança e empréstimo, operadoras de crédito consignado ou crédito pessoal, de empresas integrantes ou não do Sistema Financeiro Nacional; b) imóvel não construído e sem muro e passeio, situado na ZC - Zona Central; § 1º - No caso dos incisos III, alínea a), IV, alíneas a) e b), V, VI e VII, alínea b), deste artigo, a alíquota do IPTU será progressiva no tempo, enquanto mantidas as situações ali assinaladas, à razão de 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano, até atingir 15% (quinze por cento), para os imóveis situados nas seguintes zonas: I - Zona Central (ZC); II - Zona de Serviços 1 (ZS1); III - Zona de Serviços 2 (ZS2); IV - Zona Comercial (ZCOM); V - Zona Eixo Ponta Grossa (ZEPG); VI - Zona Pólo (Zpólo); VII - Corredor Comercial (CC); VIII - Zona Residencial 1 (ZR1); IX - Zona Residencial 2 (ZR2); X - Zona Residencial 3 (ZR3); XI - Zona Residencial 4 (ZR4). § 2º - O disposto nos incisos V e VII, alínea b), bem como no parágrafo anterior, não se aplica a imóveis em construção, desde que a obra não esteja paralisada por mais de um ano. § 3º - A progressividade que trata o § 1º deste artigo, não se aplica nos seguintes casos: I - imóvel não subdividido, nos três primeiros anos após a aprovação do loteamento; II - imóvel não construído, desde que urbanizado, assim entendido aqueles murados e mantidos limpos, gramados ou cultivados, com passeio na respectiva testada, se situados em rua pavimentada e com meio-fio. III - imóveis situados em vias não pavimentadas nas Zonas Residenciais 2 e 3 (ZR2 e ZR3). § 4º - Será reduzida em 70% a alíquota do IPTU incidente sobre imóvel tombado ou inventariado como patrimônio histórico, desde que sejam mantidas as finalidades do tombamento ou inventário, de acordo com o estabelecido pelo Conselho Municipal do Patrimônio Cultural - COMPAC.

²⁷ Art. 30: Em caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos na lei municipal específica, prevista no art. 30, § 1º desta lei, o Município procederá a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 05 (cinco) anos consecutivos, até que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso. § 1º A progressividade das alíquotas será estabelecida em lei municipal específica, observando os limites estabelecidos na legislação federal aplicável, não podendo exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, sendo a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar e utilizar não esteja atendida no prazo de cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a aplicação da medida da desapropriação do

prevê-se que a cada ano, dos cinco anos que pode ser majorado a alíquota, a mesma será dobrada, até chegar em 15%. Sobre a progressividade quanto ao valor venal do imóvel, esta não tem previsão nas legislações municipais de Ponta Grossa.

Além da progressividade e da regressividade, também há isenções do IPTU a depender da metragem do imóvel, da renda e da idade do contribuinte, da necessidade de proteção ambiental, ou de uso de entidades sem fins lucrativos, conforme artigo 125 do Código Tributário Municipal²⁸. Frisa-se que, para conseguir ter a isenção, o contribuinte deve realizar a solicitação em até 180 dias do lançamento do imposto, conforme especifica o parágrafo 3º do artigo supracitado, o que, por si só, dificulta sua aplicabilidade integral, apesar de ser legal.

Diante de tais pontos apresentados neste tópico, o IPTU no município de Ponta Grossa tende a realizar cobranças de forma mais equitativa por sua seletividade, progressividade, e por suas isenções. No entanto, a não presença da progressividade conforme o valor venal do imóvel nas leis tributárias municipais evidencia o limite desta possibilidade de cobrança isonômica que segue o princípio da capacidade contributiva. Nesse sentido, é a perda de uma oportunidade de se arrecadar mais daqueles que têm maior capacidade de pagar diante de seu maior patrimônio imobiliário. Com isso, é possível dizer que toda a capacidade arrecadatória do IPTU no município não é atingida por conta do não uso dessas ferramentas importantes.

Apesar de ser uma ferramenta importante para o planejamento urbano, a contribuição de melhoria é uma outra espécie de tributo, diferente dos impostos, ou seja, diferente do IPTU. Nesse sentido, ela não faz parte da análise deste estudo, mas precisa ser trazida à tona para que seja reconhecido o seu papel frente à infraestrutura urbana.

O CTN, Lei nº 5.172/1966, em seu artigo 81²⁹, conceitua a contribuição de melhoria

imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

²⁸ Art. 125: São isentos do imposto predial e territorial urbano: I - os prédios de propriedade, locados ou cedidos gratuitamente, em sua totalidade, para uso da União, do Estado ou do Município; II - prédios cedidos, locados ou de propriedade de associações beneficentes, hospitais de caridade e outros desde que mantenham convênios para atender gratuitamente indigentes; III - (VETADO) IV - sociedades esportivas, recreativas e cooperativas de consumo, desde que comprovado seu caráter não lucrativo ou beneficente, e somente em relação aos imóveis ou parte deles ocupados para a prática destas específicas finalidades. V - imóveis com área construída de até 70,00m² (setenta metros quadrados), pertencentes a contribuintes proprietário ou possuidor de um único imóvel, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais - CADÚNICO, com renda mensal bruta de até 2 (dois) salários mínimos nacional, e utilizados para residência própria; VI - imóveis com área construída de até 140,00m² (cento e quarenta metros quadrados) utilizados para residência própria, pertencentes a contribuintes proprietário de um único imóvel, com deficiência mental ou invalidez permanente, comprovado pelo INSS ou por laudo médico do Município, com renda mensal até 2 (dois) salários mínimos nacional; VII - imóveis com área construída de até 140,00m² (cento e quarenta metros quadrados) utilizados para residência própria, pertencentes a contribuintes com mais de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais - CADÚNICO, proprietário ou possuidor de um único imóvel, e com renda mensal até 2 (dois) salários mínimos nacional; VIII - clubes de recreação e lazer sem fins lucrativos declarados de utilidade pública pelo Município de Ponta Grossa. IX - imóveis que tenham nascente de água ou manancial com proteção de interesse ambiental, declarado pelo Conselho Municipal de meio Ambiente - COMDEMA

²⁹ Art. 81: A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos

como um tributo passível de ser cobrado por todos os entes federados, para fazer face ao custo de obras públicas que geram a valorização imobiliária. Interessante destacar que quem decide a obra e o momento do tributo é o Poder Público, o qual deve dar publicidade para possíveis impugnações da obra antes que ela ocorra, de acordo com o artigo 82 do CTN³⁰. No caso de Ponta Grossa, a contribuição está prevista no artigo 218 e seguintes do Código Tributário Municipal, o qual traz alguns detalhes a mais sobre a burocracia de se estabelecer tal tributo, o que não será detalhado neste trabalho.

Ainda sobre a contribuição de melhoria de Ponta Grossa, ao pesquisar sobre a utilização deste tributo no município, notícia encontrada em site de jornal local diz respeito à sua cobrança frente às obras de pavimentação. (KOSSOSKI, 2018). Com isso, apesar da cobrança do IPTU poder ser fonte de financiamento de tal infraestrutura, diretamente ligada à este estudo, outra espécie de tributo municipal também colabora para tanto, sem excetuar outros tributos cobrados pelo município e ainda investimentos decorrentes de verbas de outros entes federados, algo que em nenhum momento deste trabalho pode ser ocultado.

Com todo o abordado nos dois capítulos que correspondem aos aspectos teóricos deste trabalho, o capítulo a seguir trará os dados organizados por esta pesquisa, perpassando por entre eles todo o conhecimento adquirido até então para poder viabilizar sua análise através do referencial teórico trabalhado.

Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

³⁰ Art. 82: A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos: I - publicação prévia dos seguintes elementos: a) memorial descritivo do projeto; b) orçamento do custo da obra; c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição; d) delimitação da zona beneficiada; e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas; II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior; III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial

4 IPTU E SUA ASSOCIAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS, COM A INFRAESTRUTURA E COM A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL EM PONTA GROSSA

A partir do referencial teórico estudado, evidencia-se que o IPTU é um importante instrumento para a ampliação das receitas municipais, atuando também como um instrumento de planejamento e ação do Poder Público na organização do espaço urbano. Esses fatores colaboram para que o Poder Público preste os serviços de sua responsabilidade e garanta uma infraestrutura, um espaço digno de convívio para todos os indivíduos que ali habitam.

Nesse sentido, a administração desse imposto tem sua relevância, principalmente quando se conhece alguns elementos que podem reduzir o potencial de arrecadação, como, por exemplo, a inadimplência, objeto deste estudo. Entender os fatores associados à diminuição do não pagamento do IPTU é algo crucial para uma melhora da política fiscal municipal, além de sua influência extrafiscal. Ao reconhecer pontos favoráveis e desfavoráveis para a inadimplência, é possível realizar modificações na sua cobrança, podendo resultar em um melhor saldo em termos de arrecadação deste tributo.

Conforme abordado na metodologia, duas variáveis são analisadas neste estudo, correlacionando-as com a inadimplência do IPTU residencial: os serviços públicos e a infraestrutura urbana de Ponta Grossa, e a segregação residencial dimensionada a partir do valor venal médio dos imóveis de uso residencial. Para dimensionar tais variáveis, utilizou-se como perímetro urbano neste trabalho um total de 429 vilas do município. Com isso, as vilas passam a ser a unidade urbana que possibilitará a continuidade deste trabalho.

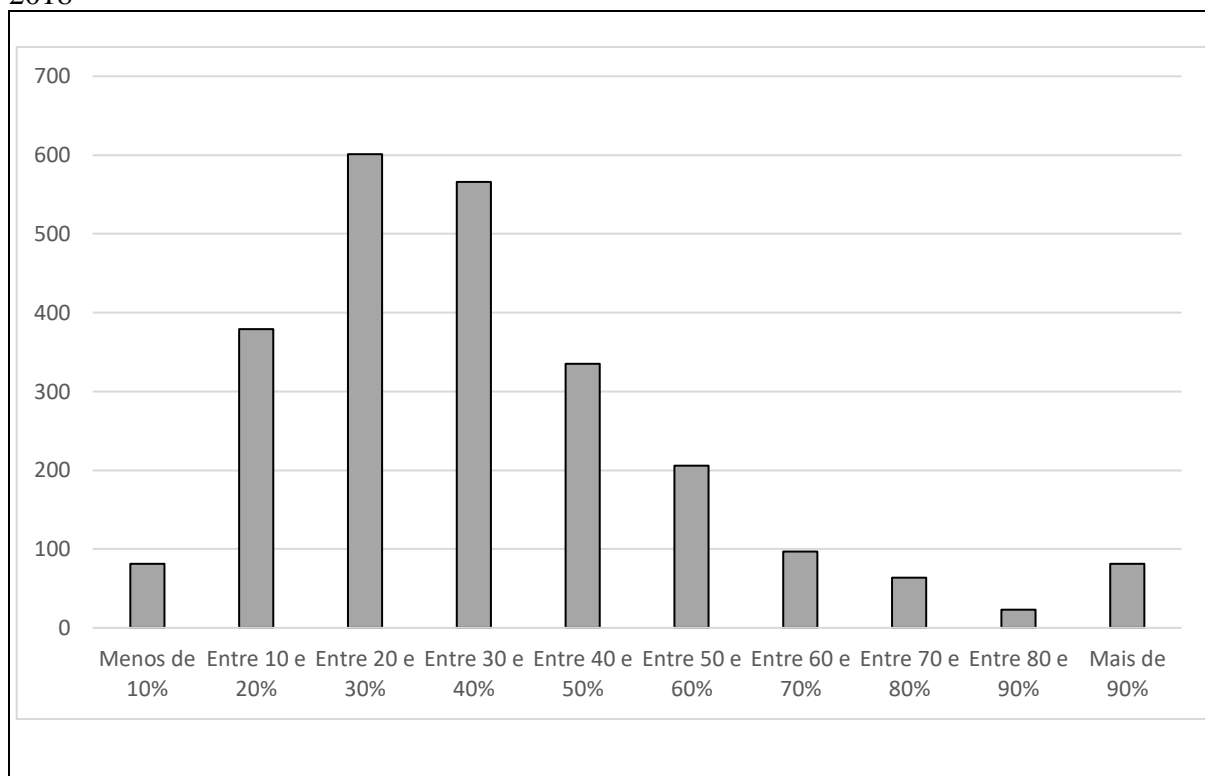
Inicialmente, analisou-se a inadimplência do IPTU de Ponta Grossa para o ano de 2018. Conforme pode-se observar no Gráfico 1³¹, boa parte das ruas de Ponta Grossa apresentavam, em 2018, um percentual de inadimplentes entre 20 e 50%, valores consideráveis, os quais poderiam modificar toda a arrecadação municipal deste tributo, considerando aqui apenas a inadimplência residencial.

Ademais, tinha-se um grupo de ruas com um alto grau de inadimplência, em que, no caso das com mais de 90% de residência inadimplentes, o montante correspondia 81 ruas. Ao mesmo tempo, tinha-se ruas nas quais o nível de inadimplência era mínimo, até 10%, correspondendo também à 81 ruas, o que demonstra a contradição existente entre os pagadores do IPTU no município. Diante deste contexto, se questiona acerca da proximidade desses espaços, da existência de infraestrutura urbana/serviços públicos nesses locais, indagações que

³¹ Para desenvolvimento desse gráfico, foram consideradas as ruas de Ponta Grossa que estavam situadas dentro do perímetro das vilas, sendo todos os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

serão avaliadas no decorrer dessa pesquisa.

Gráfico 1 - Número de ruas considerando o percentual de inadimplentes de Ponta Grossa – 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Na Tabela 1³² é apresentado o total de domicílios de ocupação residencial que se encontravam inadimplentes em 2018, correspondendo à 27,13% dos domicílios. Se comparar com a média total de inadimplência do município [22,8% (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2018)], tinha-se 4,33% a menos para este último do que o auferido na média residencial. Portanto, o IPTU residencial pode ser considerado um inflator da inadimplência total desse tributo em Ponta Grossa, e, conseqüentemente, sua interpretação e controle tendem a melhorar as receitas municipais.

A alíquota do IPTU cobrada para estas residências varia de 0,2 a 5%, sendo que, a ampla maioria dos imóveis tem a alíquota do IPTU definida a 0,8%, totalizando 114.868 imóveis, correspondente à 97,95% do total. Apesar de haver outras alíquotas, é possível considerar a alíquota de 0,8% como um padrão tanto para imóveis adimplentes quanto

³² Diferentemente dos dados que serão apresentados e analisados a seguir, os quais foram configurados através das ruas e vilas e suas delimitações geográficas, a Tabela 1 é a que possui a totalidade das residências cobradas em Ponta Grossa.

inadimplentes no município, no ano de 2018. Dessa forma, pelo menos no que é pertinente aos imóveis residenciais, as ferramentas do IPTU seletivo existentes na legislação municipal dificilmente trazem impacto passível de configurar uma maior isonomia na tributação deste imposto.

A ferramenta do IPTU progressivo no tempo, que é aplicada para imóveis não utilizados, não tem função aqui pelo fato de que os imóveis considerados neste estudo são de uso residencial. Mas ainda sobre as possibilidades de se ter alíquotas diferenciadas, no caso das seletivas, sua pequena aplicabilidade nos imóveis analisados revela a importância do mecanismo técnico da determinação do valor venal do imóvel. Apesar de existirem possíveis problemas decorrentes das avaliações equivocadas dos valores, seja para mais ou para menos, situação reconhecida anteriormente no referencial teórico, essas discrepâncias poderiam ser menos sentidas se o IPTU progressivo conforme o valor venal do imóvel fosse aplicado no município, o que não é.

Tabela 1 - Total de residências que são cobradas o IPTU, total e percentual de residências inadimplentes de Ponta Grossa - 2018

Variável	Valor
Total de residências	117274
Total de residências inadimplentes	31815
Percentual de residências inadimplentes	27,13

Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

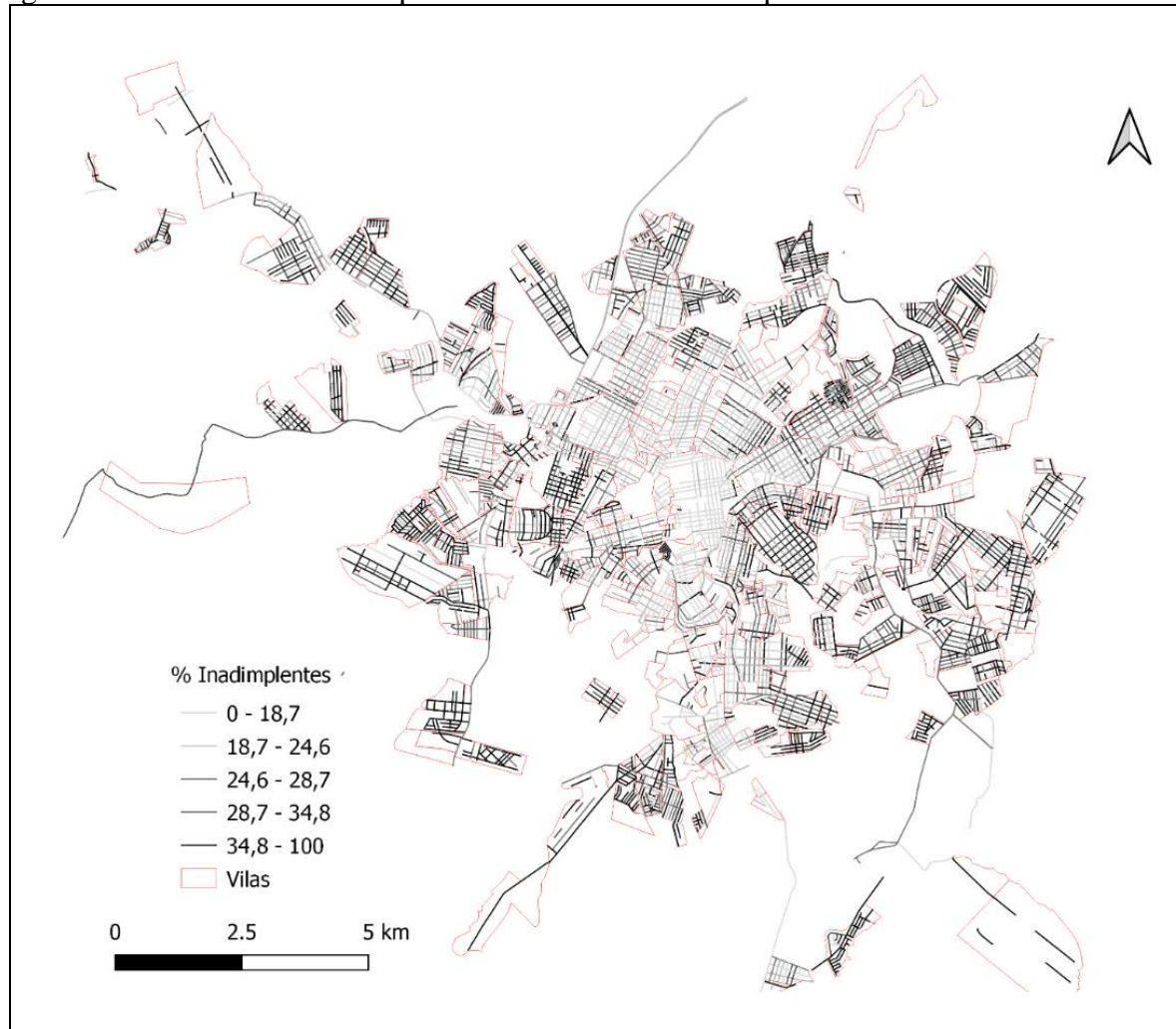
Diante do elevado percentual de imóveis residenciais inadimplentes, sua localização e tendência de concentração ou dispersão é algo a ser analisado neste estudo, o que é apresentado na Figura 4. Como não foi possível se ter a localização (via coordenadas geográficas) de cada imóvel adimplente e inadimplente no ano de 2018 no município de Ponta Grossa, tais residentes foram estabelecidas por ruas e, na sequência, por vilas³³. Frisa-se que, diferentemente dos demais mapas que vêm na sequência, neste estão presentes todas as ruas que têm cobrança de IPTU residencial de ao menos uma casa, ou seja, não houve exclusão de ruas, o que possibilita uma compreensão melhor do que quando se analisa por vilas.

Observa-se que as linhas em vermelho demarcam o perímetro das vilas e que as linhas que vão do cinza claro ao preto são as ruas, sendo cinza mais claro as com menores percentuais

³³ A análise principal se fixou nas vilas dado que, sem se ter as coordenadas geograficas das residencias, não se conseguiria correlacionar com os serviços publicos e a infraestrutura urbana, pois algumas ruas passam por diversas vilas ao longo de Ponta Grossa, não sendo coerente a determinação do centroide da rua como elemento central para se fazer as correlações.

de inadimplência e preto as ruas que representam os maiores percentuais. Apesar de não ser uma regra, é possível dizer, diante da Figura 4, que há uma maior inadimplência do IPTU nas áreas mais distantes do centro da cidade, e que existe uma certa área de concentração de imóveis adimplentes no ano de 2018 no pagamento do IPTU. Visualiza-se que há áreas mais claras tanto ao norte quanto ao sul da área central de Ponta Grossa.

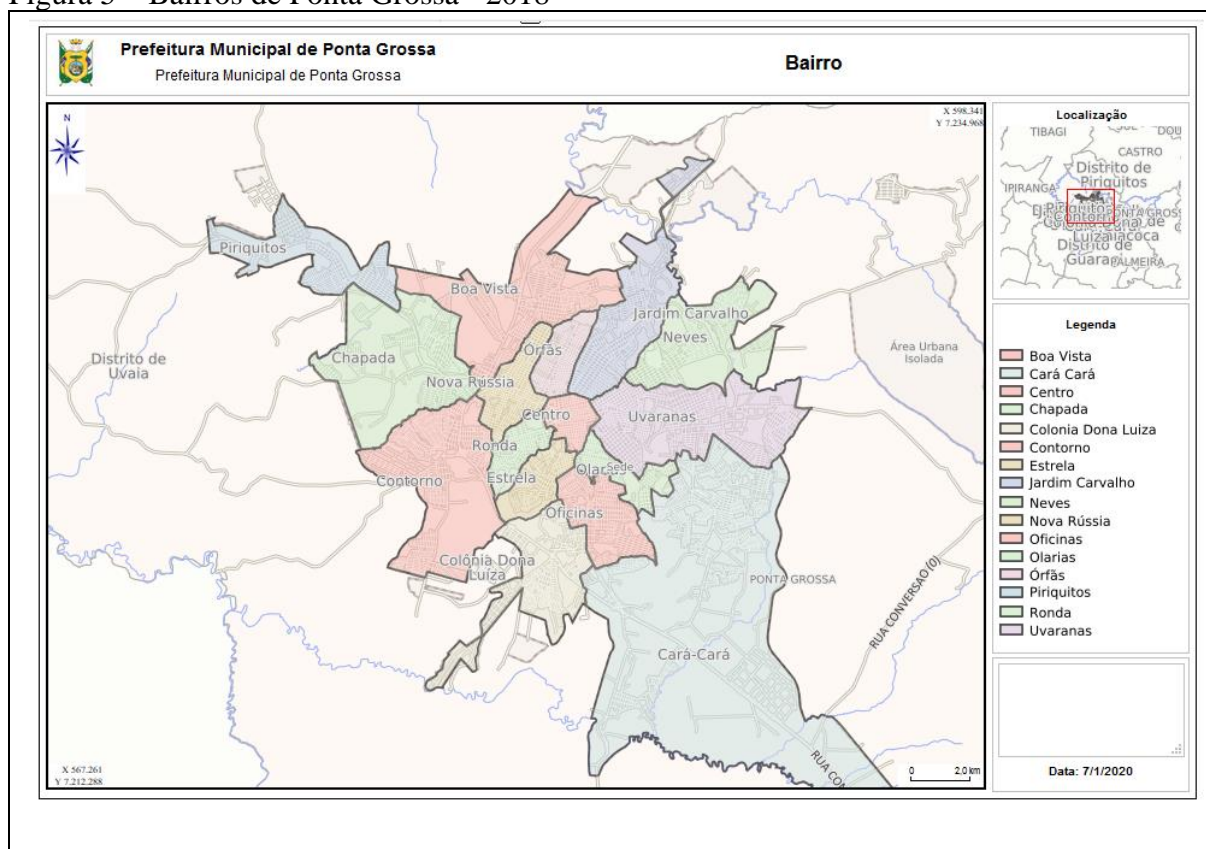
Figura 4 - Percentual de inadimplência residencial do IPTU por rua de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Figura 5 – Bairros de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal. Geoprocessamento Corporativo (2019)

Apesar de não ser objeto deste estudo a divisão da cidade por bairro, a Figura 5 colabora para se ter uma melhor visualização sobre as regiões da cidade em que a inadimplência é menor ou maior. Ademais, para não necessitar adentrar em nome de vilas (dado que correspondem a 429), esse mapa servirá de base para outros apontamentos.

Ainda sobre as Figuras 4 e 5, é possível perceber que as ruas mais claras, de menor inadimplência, estão situadas no bairro Centro, e nas áreas mais próximas do Centro nos bairros Órfãs (norte), Jardim Carvalho (norte), Nova Rússia (oeste), Estrela (sul) e Oficinas (sul), bairros que fazem divisa com o Centro; na contramão, Uvaranas, Ronda e Olarias, que também fazem divisas com o Centro, detém menor concentração de ruas adimplentes. Os demais bairros não citados, situados mais nas exterminadas do perímetro urbano, tendem a ter uma maior concentração de ruas inadimplentes.

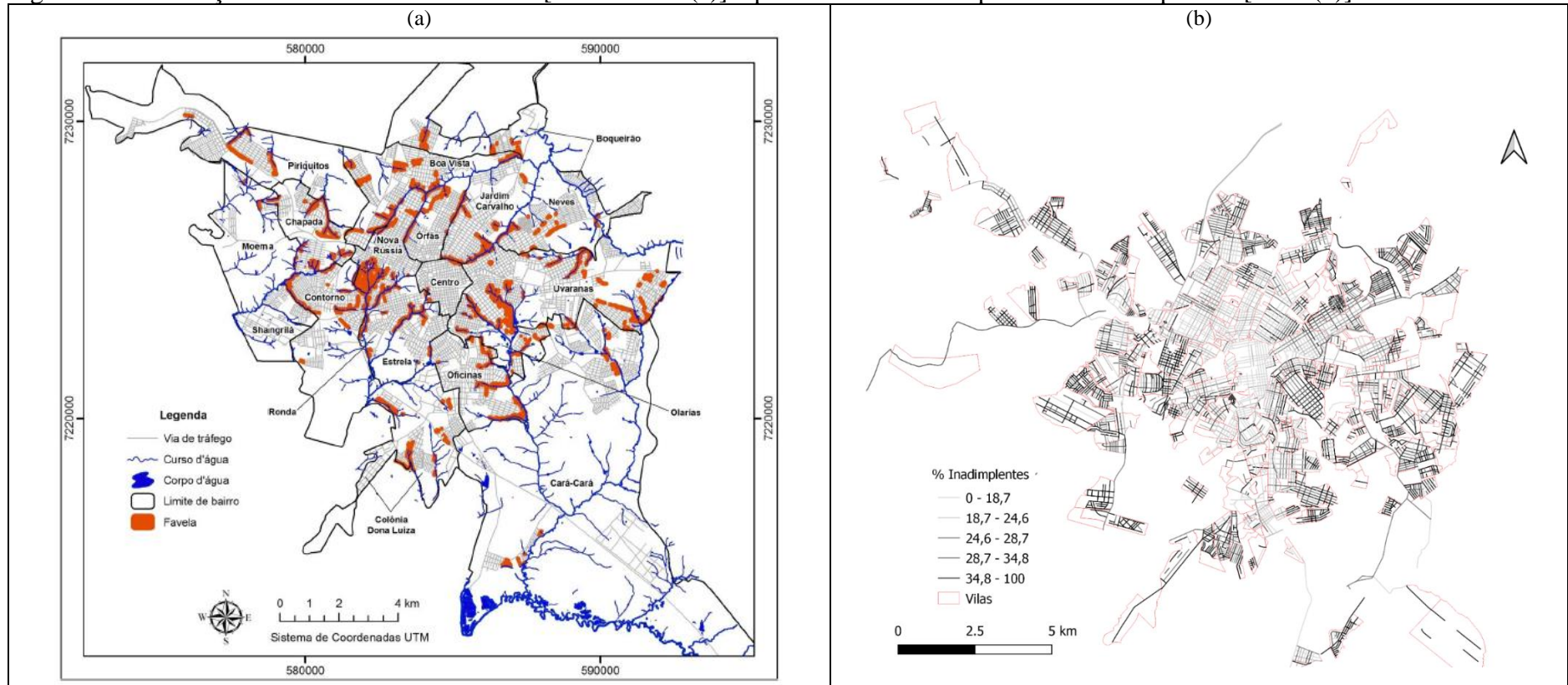
Para quem conhece a cidade, a comparação dos mapas das ruas do município por percentual de inadimplência com o dos bairros, dá indicativos de que áreas mais pobres do município tendem a ter maior inadimplência do IPTU. No decorrer do trabalho se analisará mais especificadamente essa questão, da distribuição da riqueza, usando como *proxy* o valor venal residencial. Ao mesmo tempo, interessante notar a existência de áreas próximas do centro

com elevado valor de inadimplência, o que pode ser resultado de imóveis de cobranças regulares habitados por famílias de baixa renda, somado à possibilidade de serem áreas consideradas de menor valor para o mercado imobiliário, desvalorizada por serem áreas mais íngremes, perto de córregos, o que também pode indicar que a regularização fundiária foi realizada nestas áreas e, conseqüentemente, o número de casas com cobrança de IPTU pode ter sido elevado por isso, sendo um ponto a ser questionado.

Outro estudo que pode contribuir na interpretação da localização da inadimplência ao longo de Ponta Grossa é o de Nascimento e Matias (2011). Nele, mapeou-se a localização das favelas na área urbana do município no ano de 2006, com base em dados da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, demarcadas na cor vermelha da Figura 6 (a). Quando sobreposto este mapa à Figura 4, do percentual de inadimplência das ruas de Ponta Grossa no ano de 2018, é possível visualizar que nas áreas nas quais haviam ou há favelas têm-se uma tendência de que o percentual de inadimplência de 2018 seja mais elevado, marcado pelas linhas de cor preta na Figura 4.

Com essa constatação, eleva-se a possibilidade das áreas de maior inadimplência estarem localizadas mais próximas das áreas onde a regularização fundiária precisa ser efetuada e de regiões nas quais concentram-se residências que têm condições de vida mais precárias. No entanto, o que se tinha por favela em 2006 pode ser hoje área regularizada, ou seja, o IPTU que antes não era cobrado, atualmente é. Os doze anos que se passaram (2006 para 2018) podem ter sido suficientes para ter se concretizado a regularização dessas áreas, que pode ser de uma ou de várias residências, não sendo possível saber com exatidão se elas ainda são consideradas favelas. Mesmo com tal situação, a chance de um contribuinte que reside nestas localidades ser inadimplente no pagamento do IPTU não foi calculada neste trabalho (por ausência de dados), entretanto, encontrou-se uma média maior de inadimplência nesses espaços, correspondendo, no mínimo, à 34,8%, conforme dados da Figura 4.

Figura 6 - Localização das favelas na área urbana [ano de 2006 (a)] e percentual de inadimplentes do IPTU por rua [2018 (b)] de Ponta Grossa



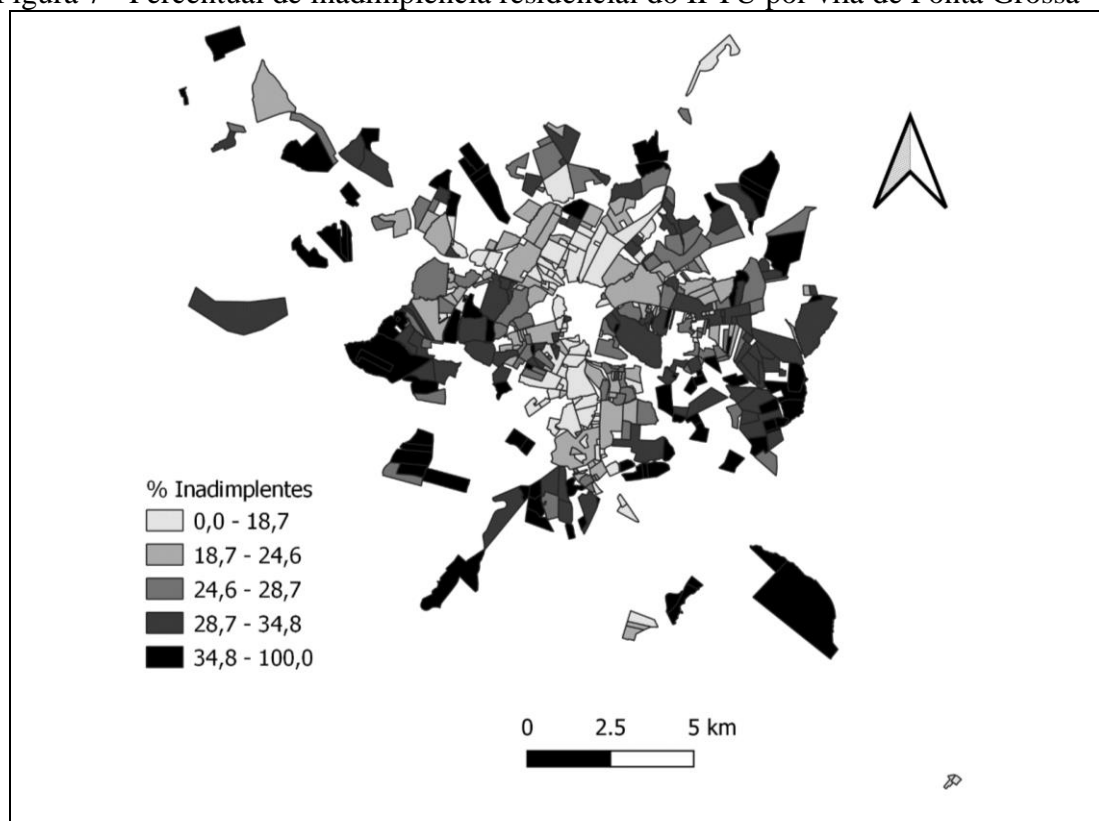
Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2006) apud NASCIMENTO; MATIAS. (2011, p. 94); PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Na Figura 7, reescreveu-se a inadimplência do IPTU residencial considerando as 429 vilas do município. Inicialmente, é necessário ressaltar a existência de vazios, espaços em branco, na composição dessa figura, os quais são decorrentes dos loteamentos não oficializados, conforme informações repassadas pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Essa situação fez com que estas áreas fossem desconsideradas da análise, visando se ter maior correspondência com a demarcação de ruas e de vilas que oficialmente são usadas nas análises da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa.

Corroborando com as análises preliminares, como corolário, observa-se que as vilas com maior percentual de inadimplência estão localizadas nas áreas mais distantes da região central. Esses índices mais elevados de inadimplência nas áreas mais afastadas do centro podem ser resultado de uma série de fatores, como, por exemplo, a renda das famílias, que podem implicar numa maior dificuldade para o cumprimento desta obrigação tributária. Ademais, estas áreas podem ser as mais distantes dos equipamentos de saúde, de educação e/ou de assistência social, ou ainda podem ter os menores índices de pavimentação ou não ter infraestrutura de lazer como praças e parques. Essas correlações serão analisadas nos tópicos seguintes.

Figura 7 - Percentual de inadimplência residencial do IPTU por vila de Ponta Grossa - 2018

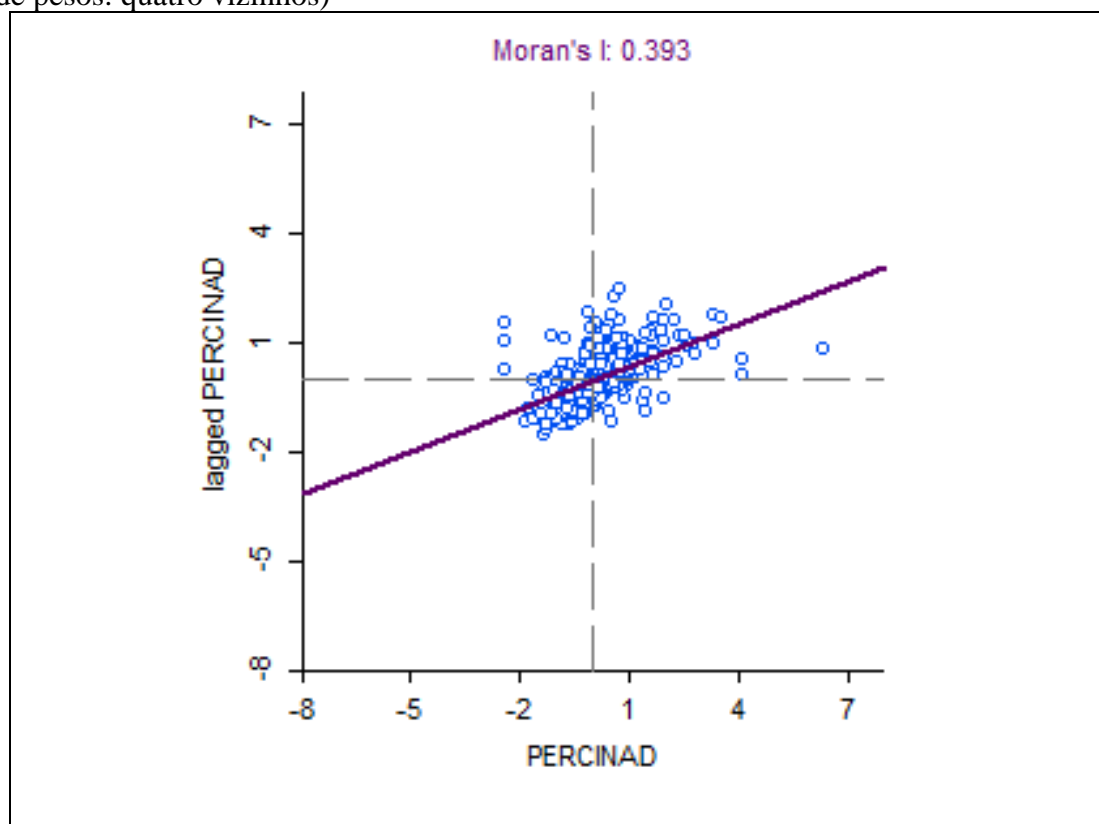


Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Além da localização das vilas com maior inadimplência ser mais afastada do Centro de Ponta Grossa, visualmente, também se verifica uma tendência de proximidade entre as vilas com maior grau de inadimplência e entre as com menor. Com efeito, ao calcular o I de Moran para o percentual de inadimplência (Figura 8), obteve-se um coeficiente positivo e estatisticamente significativo (nível de significância – NS – correspondente a 5%)³⁴. Tal resultado indica que as vilas nas quais o percentual de inadimplência do IPTU é mais elevado tendem a estar cercadas por vilas com a mesma condição, bem como as vilas nas quais o percentual de inadimplência do IPTU é mais baixo tendem a estar cercadas, na média, por vilas de baixo percentual. Portanto, a inadimplência tem um padrão de concentração espacial, o qual pode estar atrelado a infraestrutura existente, como também com a própria característica socioeconômica de cada espaço e de seus residentes.

Figura 8 - I de Moran – Percentual de inadimplência das vilas de Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

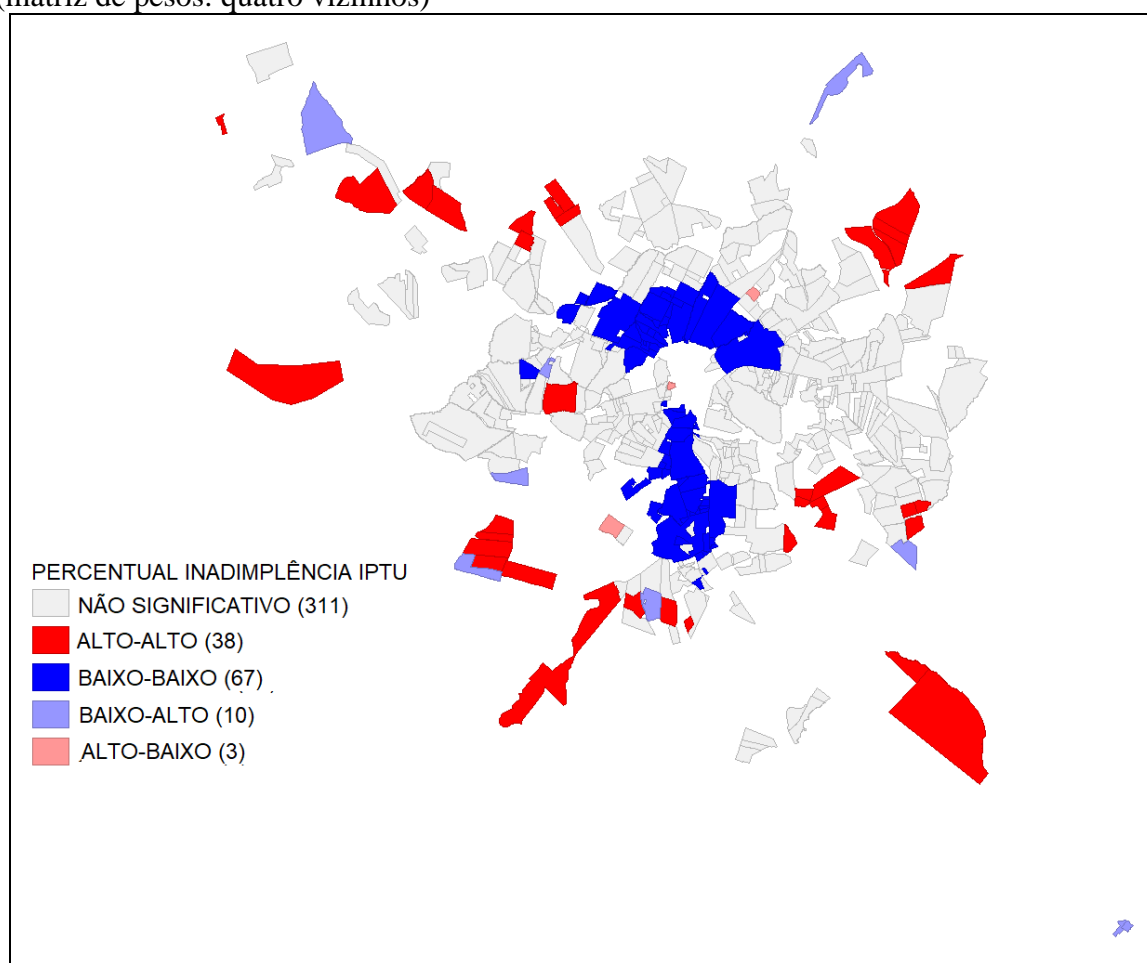
Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações

³⁴ O grau de concentração espacial foi calculado a partir do I de Moran. Por haver vilas que não têm vizinhos confrontantes, a metodologia empregada foi a de k vizinhos, considerando 4, 5 e 10 vizinhos. Todos os I de Moran calculados tiveram valores positivos e estatisticamente significativo a 5%: o de 4 vizinhos deu 0,393, sendo o mais elevado (FIGURA 8); o de 5 vizinhos obteve um valor igual a 0,38; e o de 10 vizinhos deu 0,33.

Na Figura 9, tem-se o mapa de *Cluster*, por meio do qual se ratifica o padrão de concentração espacial da inadimplência do IPTU de Ponta Grossa, existindo *clusters* alto-alto (em vermelho mais escuro) e baixo-baixo (em azul mais escuro), reafirmando que a distribuição não é aleatória. Desta tendência, ao observar especialmente os pontos em azul mais escuro no mapa – os quais concentram os baixos percentuais de inadimplência cercadas por vilas com similar característica –, tem-se um indicativo quanto à existência de traços semelhantes nestas vilas a ponto de influenciarem umas às outras na sua condição de pagamento do IPTU.

Figura 9 - Mapa de Cluster Lisa – Percentual de inadimplência do IPTU de Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações

Com as evidências trazidas até então – acerca do padrão de distribuição espacial da inadimplência –, questiona-se o quanto as distribuições da infraestrutura urbana, dos serviços públicos municipais, se relacionam espacialmente com o percentual de inadimplência do IPTU residencial. Ademais, a possível associação com a segregação residencial será investigada nos

tópicos seguintes.

4.1 A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E A INADIMPLÊNCIA DO IPTU

Conforme inferido por Corrêa (1989), a capacidade de pagamento das residências que ocupam os grupos sociais seria uma forma de verificação da segregação residencial. Neste sentido, investigou-se essa relação em Ponta Grossa, utilizando como *proxy* o valor venal do imóvel, representando a segregação residencial. Analisado de forma técnica, as bases de cálculo do IPTU multiplicada pela alíquota definem o valor lançado a ser pago pelos contribuintes. Como já abordado, a alíquota de 0,8% é a cobrada na ampla maioria dos imóveis residenciais, portanto, o peso da variação do que se é cobrado pelo tributo finda-se no valor avaliado de cada imóvel, ou seja, no valor venal. Neste sentido duas constatações podem ser analisadas: a primeira diz respeito ao fato de que quanto maior valor do imóvel, maior o valor cobrado do IPTU e, então, mais difícil é o seu pagamento, a depender da capacidade econômica de quem esteja sendo cobrado; e a segunda é referente à questão de que quem possui imóveis mais caros supostamente tem mais capacidade econômica, posto que a possibilidade de algum indivíduo em situação de pobreza ser proprietário ou possuidor de imóvel com valor mais elevado é minimizada.

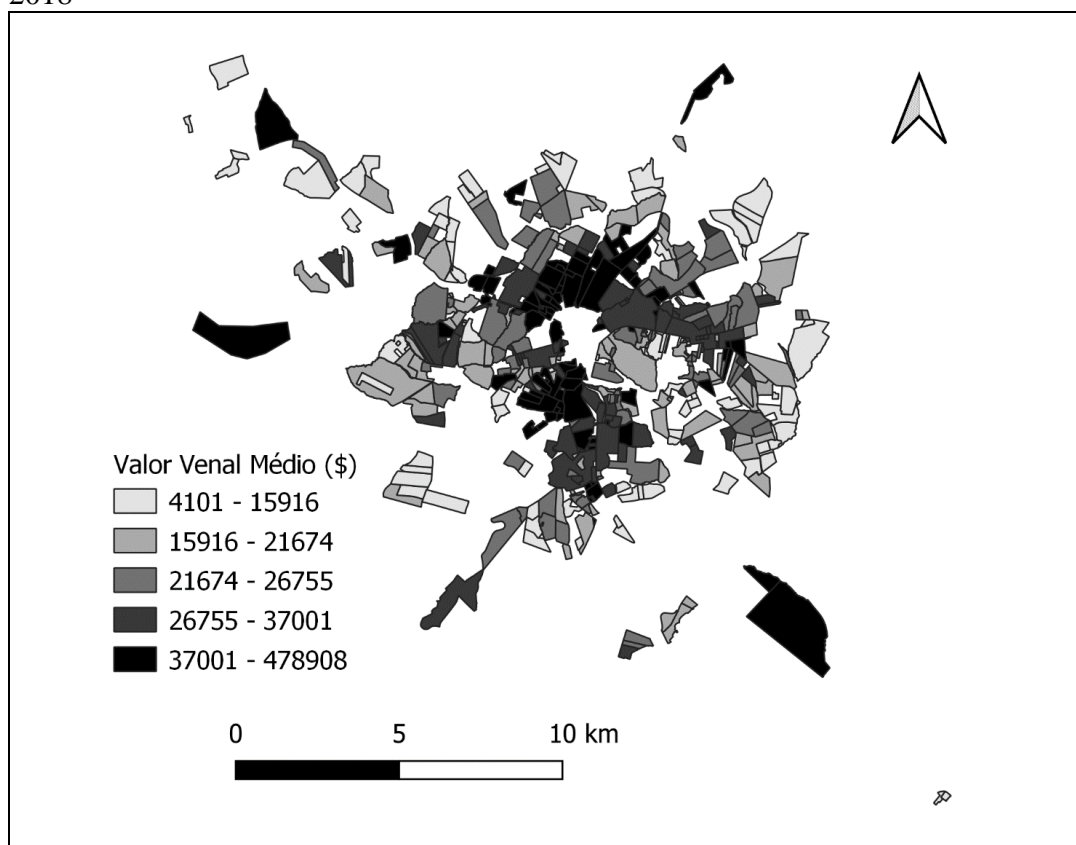
Na figura 10, o valor venal médio dos imóveis residenciais analisados neste estudo foi calculado por vila. No mapa, as cores variam do cinza claro ao preto, sendo o preto para as vilas de maior média de valor venal e o cinza claro para as vilas de menor média. Como resultado, observa-se que, de maneira geral, as regiões que têm baixa inadimplência, mais próxima do Centro, possuem maior média de valor venal, o que aponta para um dos esquemas clássicos de segregação residencial, formulado Kohl em 1841 (apud CORRÊA, 1989), que considera a tendência da elite de se manter próxima da região central pelo fácil acesso às fontes do poder e de prestígio social. Nesse sentido, pelo menos para as vilas de maior valor venal médio próximas ao centro, a tendência é que as residências sejam as mais bem avaliadas, as de maior valor lançado do tributo cobrado e, teoricamente, com boas chances de ser pago.

É possível observar também que, em alguns casos, existem valores mais elevados de imóveis em regiões periféricas, o que poderia ser consequência de um processo de retirada da elite para a periferia, resultante, por exemplo, da vinda da população mais pobre para alguns pontos do Centro, ou, ainda, de outras perspectivas de vida para aqueles que não querem residir nos bairros centrais, inferências estas que se direcionam para um outro esquema clássico,

formulado por Burgess, e de compreensão semelhante à de Engels (apud CORRÊA, 1989). No entanto, esta visão entra em choque com as reflexões tidas até então, que tendem a supor que, em Ponta Grossa, a população que vive nas vilas mais distantes é, na sua maioria, a população mais pobre, além de também residir em áreas como as favelas da Figura 5. Além disso, como elas reproduzem a média, é possível haver nestas vilas distantes uma única propriedade de valor venal elevado capaz de fazer com que o preço médio fique mais alto.

Apesar dessas questões, a Figura 10, por si só, leva a crer que há, visualmente, uma certa segregação residencial, partindo da região central que é habitada, em geral, por pessoas de maior capacidade econômica, localizando os domicílios com média de valor venal mais baixo especialmente nas extremidades de Ponta Grossa, com algumas exceções. Diante disso, pode se dizer que há uma maior tendência de se ter um padrão de segregação residencial que concentra a elite no centro ou que a distribui a partir do centro, em determinados setores da cidade ao longo de um eixo de maiores amenidades, ao norte e ao sul do centro (conforme a figura), sendo outro padrão, criado por Hoyt (apud CORRÊA, 1989).

Figura 10 – Valor venal médio dos imóveis residenciais (em R\$) por vila de Ponta Grossa - 2018

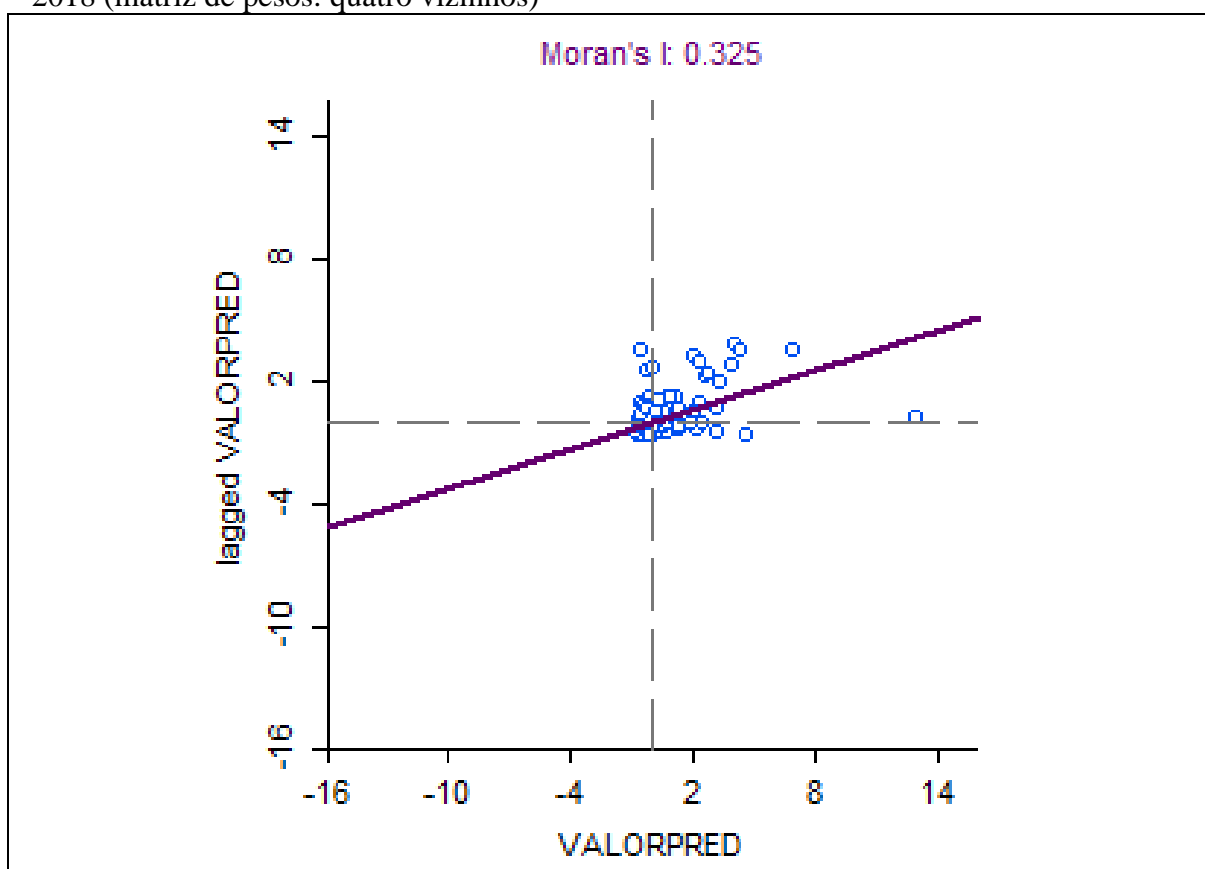


Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Ainda sobre a segregação residencial e a possibilidade de existir um padrão de distribuição, é preciso dizer que, ao realizar o cálculo do I de Moran do valor venal médio dos imóveis residenciais entre as vilas de Ponta Grossa, obteve-se um valor igual a 0,325³⁵, sendo estatisticamente significativo a 5% (Figura 11). Assim, existe uma tendência de vilas com valor venal médio elevado estarem cercadas por vilas com valores venais médios em similar situação, bem como existe a tendência de vilas com baixa média de valor venal estarem rodeadas de vilas de baixo valor.

Figura 11 - I de Moran – Valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas de Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações

A Figura 12 define os *clusters* do valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas, os quais ratificam a existência de uma distribuição não aleatória do valor venal dos imóveis, ou seja, tem-se um padrão de distribuição do valor venal média ao longo de Ponta Grossa.

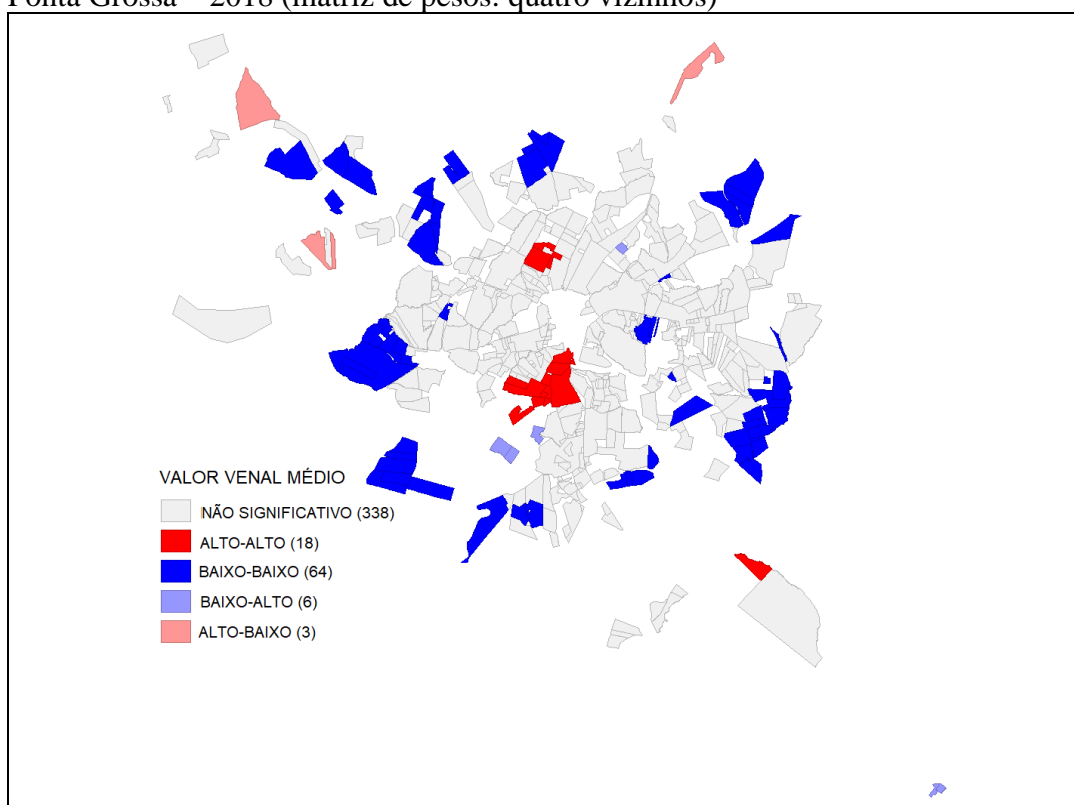
Mas, mais do que isso, ele define áreas de concentração de elevados valores venais

³⁵ A matriz de pesos usada foi quatro vizinhos, pois foi a que apresentou maior coeficiente da estatística I de Moran.

cercados de elevados valores venais, bem como de baixos valores cercados por similar condição. As áreas de concentração de altos valores, destacados no mapa na cor vermelha mais escura, estão localizados nos bairros Oficinas, Estrela e Órfãs, bairros já citados por este trabalho por também presenciarem um menor valor de inadimplência frente a outros. Realizando uma aproximação, algumas das vilas nas quais se encontram estes *clusters* de elevados valores venais podem ser reconhecidas - por quem conhece a cidade - como áreas nobres, com condomínios fechados e casas de alto padrão de qualidade, a exemplo do Residencial Garden Park (nome de uma das vilas), do Residencial La Defense, do Jardim Alphaville, da Vila Estrela, etc. Já a concentração de vilas com valores venais médios mais baixos se localiza sobretudo na periferia, e estas áreas seguem a tendência de terem, em geral, índices de inadimplência mais elevados.

Ademais, a comparação da Figura 12 com a 9 aponta uma tendência de que vilas incluídas no grupo alto-alto de inadimplência tendem a estar, em boa medida, no *cluster* baixo-baixo do valor médio venal, e residem nas áreas mais afastadas do centro da cidade, e lá se concentram.

Figura 12 - Mapa de Cluster Lisa – Valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas de Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações

A Tabela 2 traz o valor médio venal dos domicílios inadimplentes *versus* os adimplentes. Os resultados evidenciam um valor médio maior para os adimplentes do que para os inadimplentes. Além disso, na Tabela 3, ao subdividir o valor venal em categoria, observa-se que quanto maior é o valor venal menor tende a ser a inadimplência.

Tabela 2 - Valor venal médio (R\$) dos imóveis residenciais adimplentes e inadimplentes de Ponta Grossa - 2018

Residências	Valor Venal Médio (R\$)
Inadimplentes	23.898
Adimplentes	31.395

Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Tabela 3 - Percentual de adimplentes por classe de valor venal dos imóveis residenciais (R\$) de Ponta Grossa - 2018

Valor predial (R\$)	Adimplentes (%)
Menos de 10 mil	69.0
10 a 20 mil	71.5
20 a 30 mil	73.5
30 a 40 mil	75.1
40 a 50 mil	76.1
50 a 60 mil	78.5
60 a 70 mil	80.6
70 a 80 mil	80.6
80 a 90 mil	82.2
90 a 100 mil	81.5
100 a 150 mil	83.5
150 a 200 mil	83.9
200 a 300 mil	82.7
30 a 400 mil	85.0
400 a 500 mil	84.4
Mais de 500 mil	83.1

Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Ou seja, com exceção dos valores venais entre R\$ 200 a R\$ 300 mil, e os com valor superior a R\$ 400 mil, a tendência é de aumento no número de adimplentes com o aumento do valor venal. Além disso, ao correlacionar o percentual de inadimplência de cada vila com o valor venal médio das mesmas foi possível obter um coeficiente igual a $-0,25$, estatisticamente significativo ao NS de 5%. Nesse sentido, ainda que não seja uma correlação elevada, é possível dizer que existe uma associação entre a inadimplência e a segregação residencial (proxy: valor venal médio) e ela é negativa. Desta forma, quanto maior o percentual de inadimplência, menor tende a ser o valor do imóvel, e vice-versa.

Diante destes resultados, não aplicar o IPTU progressivo conforme o valor venal do imóvel se apresenta como uma perda da capacidade arrecadatória do IPTU no município, algo que poderia melhorar tanto a arrecadação como evitar uma série de cobranças judiciais dos imóveis inadimplentes, se fosse baixado o valor cobrado do IPTU para quem tem imóveis de menor valor venal. Um IPTU seletivo para essas áreas, que aplicasse alíquotas diferentes tanto para essa concentração de valor venal mais elevado quanto para as regiões de valor venal mais baixo, também seria outra possibilidade, visando melhorar essa cobrança, com a expectativa de torna-la mais eficiente. Sem tais ferramentas, o município tende a perder em arrecadação e em despesas para cobrar o tributo, e a população deixa de usufruir dos serviços e da infraestrutura que poderiam ser melhoradas com os recursos que se deixou de arrecadar.

A simples correlação entre inadimplência e valor venal já possibilita uma série de debates sobre “como, quem e quanto” se deve cobrar do IPTU. No entanto, como o estabelecimento de alíquotas perpassa por debates políticos, as influências das classes dominantes podem ser um empecilho para modificá-las, pois há diversos interesses envolvidos. Somado a isso, a organização da população que vive mais na periferia da cidade também não é forte suficiente para fazer esse debate na cidade em Ponta Grossa.

Ademais, é possível que a cobrança do IPTU nas áreas mais afastadas esteja sendo feita exatamente em imóveis que poderiam usufruir da isenção, entretanto, muitos domicílios perdem o prazo para fazer seu requerimento e/ou desconhecem tal benefício. As dificuldades de aperfeiçoar o IPTU como um instrumento de planejamento e também de arrecadação são grandes, mas podem ser melhor trabalhadas se o Poder Público conhecer a dinâmica do tributo na cidade e também se identificar os possíveis fatores que estão correlacionados ao seu pagamento.

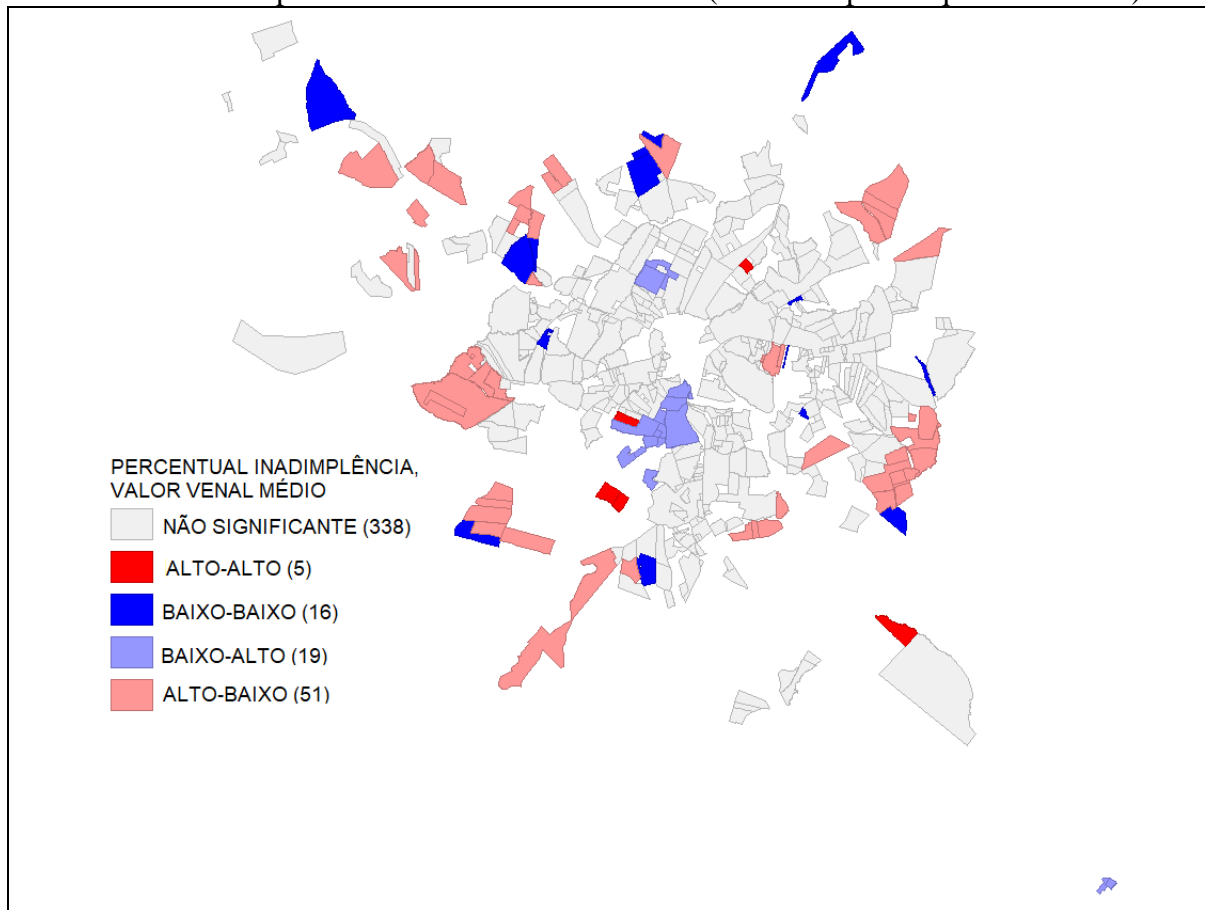
Na Figura 13, correlacionou-se espacialmente a inadimplência do IPTU com o valor venal médio, via o Mapa Lisa Bivariado. Diferentemente dos outros mapas de *clusters* que ressaltavam as cores azul e vermelho mais escuro (Figuras 12 e 9), neste (Figura 13) o que se destaca é o grupo Alto-Baixo (vermelho mais claro), inferindo que, nestes pontos, as vilas que têm alta inadimplência estão cercadas por vilas com baixo valor venal médio. Ademais, o cálculo do I de Moran Bivariado ratifica tal posicionamento, com um coeficiente igual a -0,206, estatisticamente significativo a 5%³⁶.

Portanto, de maneira geral, os resultados indicam a existência de uma concentração espacial dos maiores valores venais ao longo de Ponta Grossa (Figura 12) e esta localização

³⁶ A matriz de pesos usada foi quatro vizinhos, pois foi a que apresentou maior coeficiente da estatística I de Moran.

está associada, na média, com menores percentuais de inadimplências. Ao mesmo tempo, existe espacialmente uma correlação entre baixa inadimplência e áreas vizinhas com alto valor venal.

Figura 13 - Mapa de Cluster Lisa – Percentual de inadimplência x Valor venal médio dos imóveis residenciais por vilas de Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações.

4.2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E A INFRAESTRUTURA URBANA DE PONTA GROSSA

Dentro da responsabilidade municipal, uma série de serviços públicos e infraestrutura deveriam ser ofertadas para a sociedade. Entretanto, nem sempre a distribuição desses serviços/infraestruturas é igualitária. Partindo desse contexto, tem-se como hipótese que a inadimplência do IPTU pode estar correlacionada com a ausência ou com a fraca oferta desses itens no município.

Para fazer tal análise, construiu-se um índice de infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM) para cada uma das 429 vilas analisadas neste estudo, verificando, na

sequência, sua associação com o percentual da inadimplência. Para tanto, definiu-se por meio do ordenamento jurídico vigente os serviços públicos e a infraestrutura urbana de responsabilidade do município, ou seja, onde o município deve aplicar seus recursos arrecadados através de um tributo como o IPTU, que não tem vinculação. Utilizou-se da CF/1988, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Código Tributário Municipal de Ponta Grossa (CTM), do Código de Obras do Município e da Lei Orgânica Municipal, para definir como serviços de responsabilidade do município os seguintes itens: equipamentos públicos de educação infantil e fundamental; Unidades Básicas de Saúde, e; CRAS. E como infraestrutura: a pavimentação urbana, e; a presença desses espaços de esporte e lazer, considerando aqui neste estudo as praças e parques.³⁷

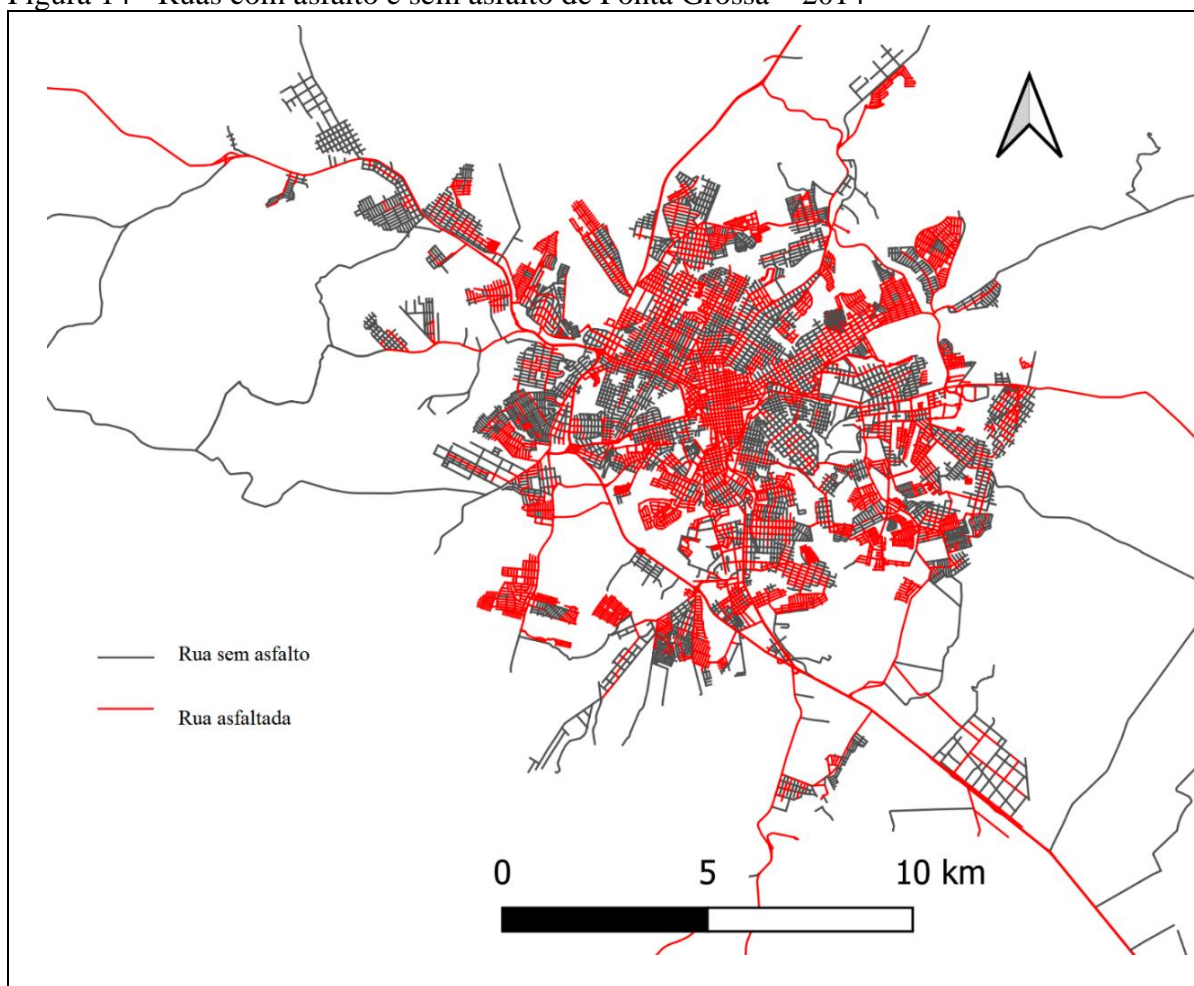
Inicialmente, fez-se a análise da pavimentação³⁸ das ruas de Ponta Grossa. Do total, 55,26% tinham asfalto, conforme pode ser verificado na Figura 14, existindo certa distribuição da pavimentação em toda a cidade. Essa distribuição mais homogênea pode ser resultado da aplicação de outras obrigações tributárias, alheias ao IPTU, como é o caso da contribuição de melhoria abordada no Capítulo 3 deste estudo, ou como obrigação da lei de parcelamento do município, também trazida no Capítulo 3, que consta a obrigação da pavimentação para a aprovação de loteamentos (artigo 11, parágrafo 5º da Lei nº 10.408/2010)³⁹. Em 2014, a Prefeitura Municipal criou um programa denominado “Asfalto Cidadão”, no qual a Companhia Pontagrossense de Serviços (CSP) paga a metade do asfalto e os moradores a outra parte em até 60 parcelas (PREFEITURA DE PONTA GROSSA, 2019), iniciativa que também pode ter gerado a ampliação da pavimentação no município, modificando ainda mais o mapa.

³⁷ Ressalta-se aqui a problemática já apontada da seleção das vilas, as quais não abarcam todo o perímetro urbano do município. Devido a isso, assim como teve-se que diminuir as ruas capazes de se verificar a inadimplência e a segregação, o mesmo procedimento precisou ser feito para o que será analisado a seguir diante da ausência de dados. Além disso, parte dos dados da infraestrutura não tem como base o ano de 2018, o que também é um limitador desta pesquisa.

³⁸ Para tanto, considerou-se apenas as ruas que possuem asfalto, sem qualquer outro tipo de pavimentação, como os paralelepípedos e o anti-pó.

³⁹ Art. 11 Satisfeitas as exigências do artigo anterior, o interessado encaminhará o projeto para aprovação da Prefeitura, assinando Termo de Acordo, juntamente com um cronograma físico-financeiro, com prazo máximo de 02 (dois) anos para a execução das obras necessárias à implantação do loteamento e que são: I - terraplanagem e pavimentação de todas as ruas do loteamento; [...] § 1º - Considera-se pavimentação, para efeito do item I deste artigo, asfáltica, poliédrica, paralelepípedo ou blocos de concreto articulados, com a construção de meio-fio. [...] § 5º - O loteador fica obrigado a pavimentar o trajeto desde o último ponto pavimentado até o final do ponto proposto pelo loteador; [...].

Figura 14 - Ruas com asfalto e sem asfalto de Ponta Grossa – 2014

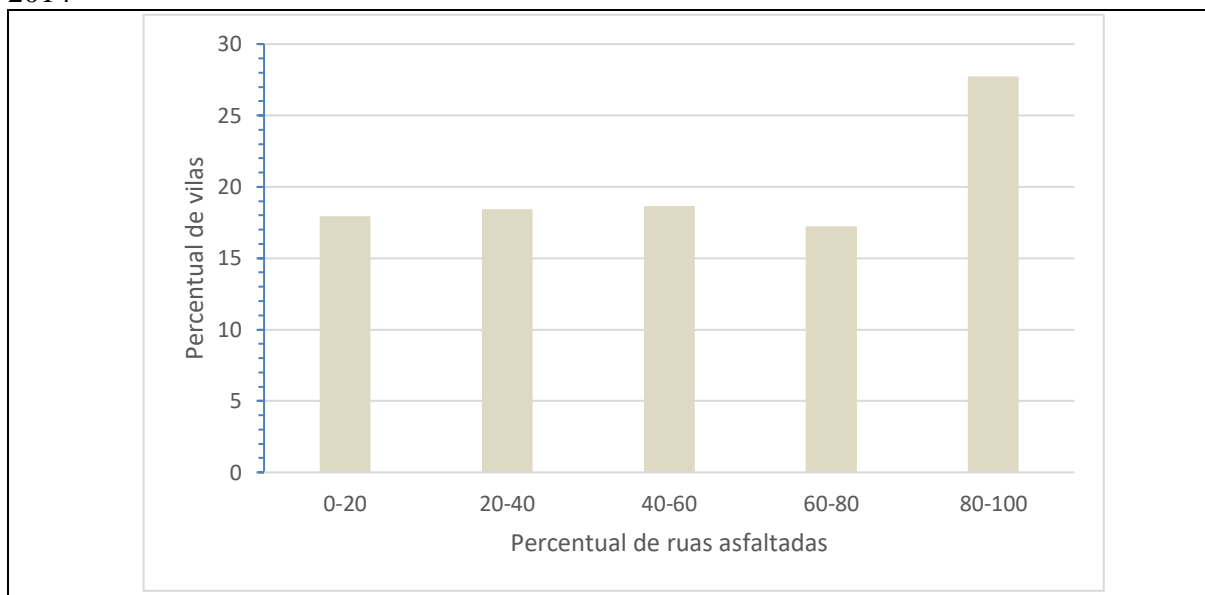


Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2014)

Nota: dados organizados pela autora

Ao enquadrar a pavimentação por vila, considerando o percentual de ruas asfaltadas, observa-se que em 27% das vilas têm um percentual de mais de 80% de suas ruas asfaltadas (Gráfico 2). Tal informação leva a crer que possam existir áreas de forte concentração de pavimentação, resultado das obrigações já trazidas aqui e também de uma gestão de recursos públicos, como os arrecadados pelo IPTU, sendo aplicadas em determinadas localidades. Além disso, lembra-se que, anteriormente, foi apontado um outro determinando que revela outro tributo capaz de ser associado a pavimentação, que é a contribuição de melhoria.

Gráfico 2 - Percentual de Vilas conforme o percentual de ruas asfaltadas de Ponta Grossa – 2014

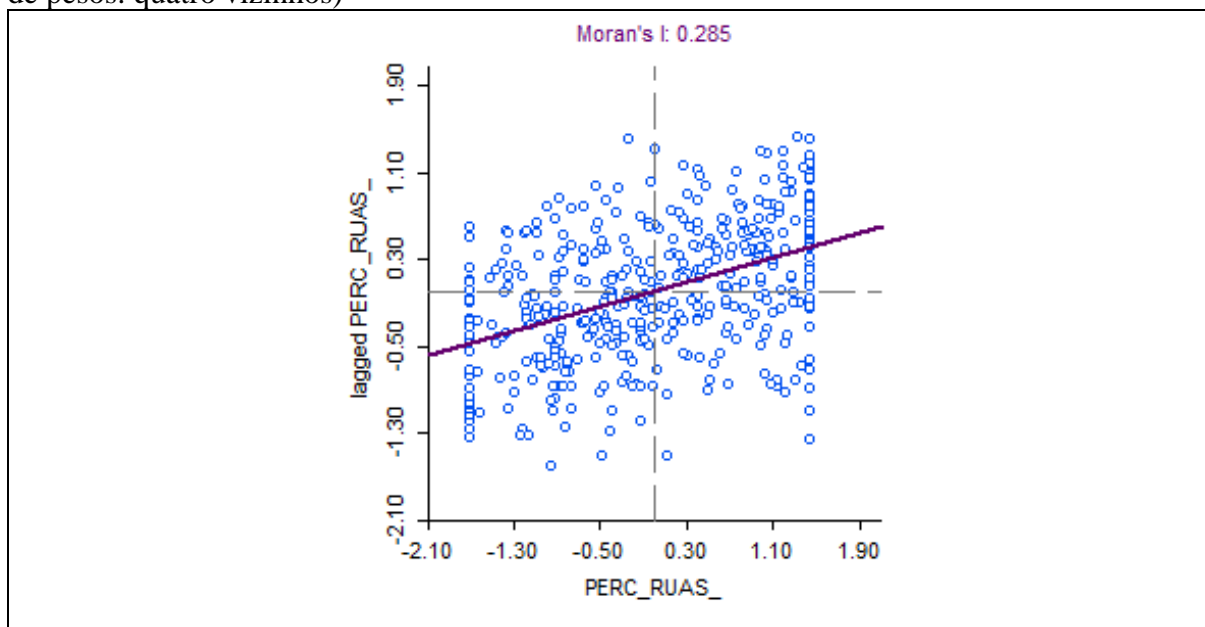


Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2014)

Nota: dados organizados pela autora

Analisando espacialmente, tem-se que a distribuição da pavimentação não é aleatória, conforme Figura 15, auferindo um I de Moran igual a 0,285 (NS de 5%), inferindo que as vilas que têm maior percentual de asfalto tendem a estar cercadas por vilas com similares percentuais, assim como as de menor percentual, na média, estão cercadas por baixos percentuais.

Figura 15 - I de Moran – Percentual de Pavimentação por vilas de Ponta Grossa – 2014 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



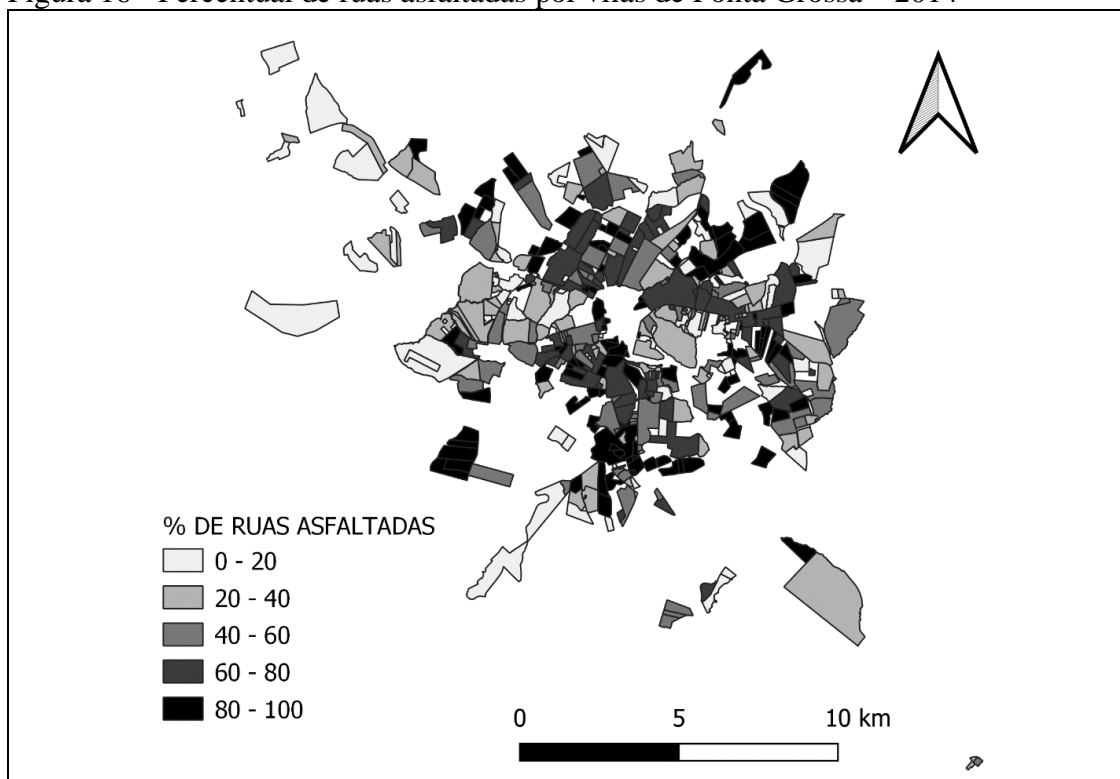
Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2014)

Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações.

Na figura 16, é possível visualizar a distribuição das vilas segundo o percentual de asfalto que cada uma têm, em que não necessariamente as vilas mais asfaltadas estão próximas somente à região central do município.

Figura 16 - Percentual de ruas asfaltadas por vilas de Ponta Grossa – 2014



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2014)

Nota: dados organizados pela autora

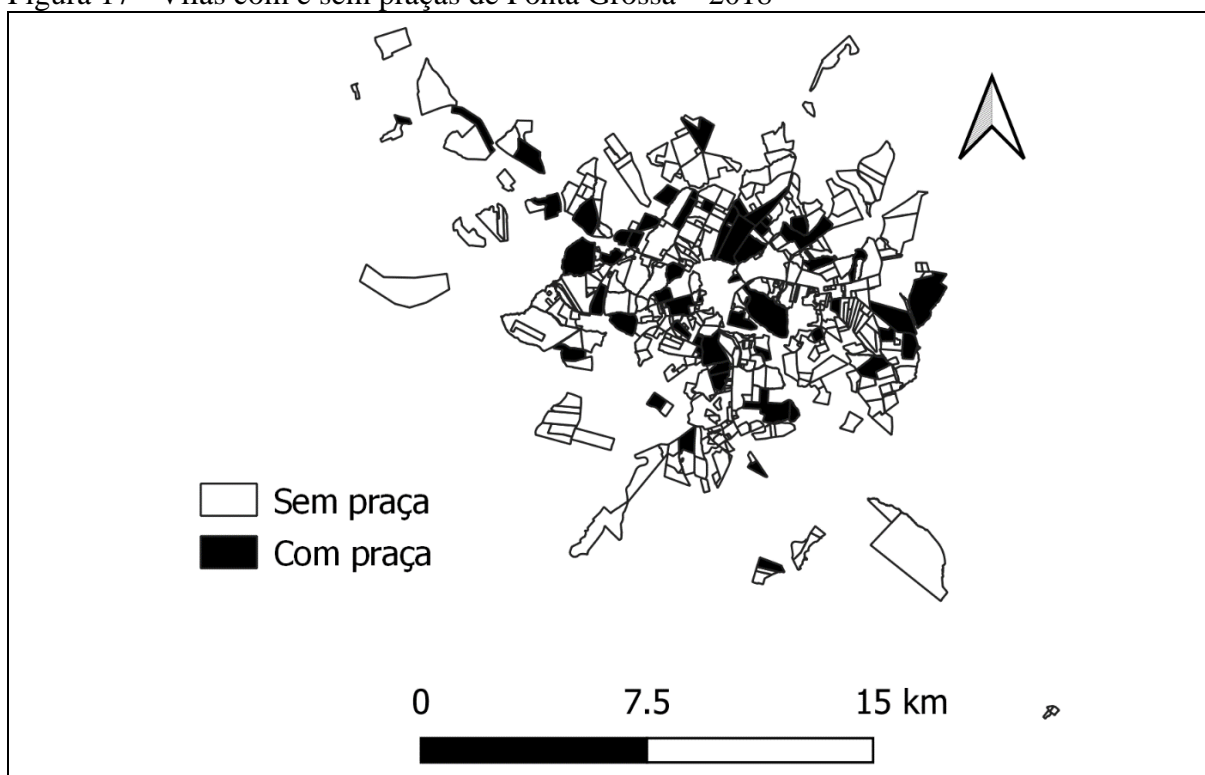
Correlacionando o percentual de ruas asfaltadas com o percentual de inadimplência, obteve um coeficiente igual a $-0,1316$ (estatisticamente significativo a 5%), existindo uma associação negativa entre percentual de ruas asfaltadas e o percentual de inadimplência. Nesse sentido, há uma tendência de vilas com baixo percentual de asfalto terem elevado percentual de inadimplência, e vice-versa. Apesar disso ser um ponto relevante para o estudo, o fato das vilas de elevado valor venal e de baixa inadimplência não corresponderem exatamente às vilas de elevado percentual de pavimentação cria certa dinamização a ponto de diminuir a importância desta infraestrutura no pagamento do IPTU, sendo o resultado mais direto de outras ações do governo municipal, conforme destacado inicialmente.

A Figura 17 traz outra infraestrutura para análise: a existência ou não de praças nas vilas de Ponta Grossa. Tal análise levou em consideração os dados do *shapefile* das vilas da cidade, no qual se apontava a existência de parques municipais e de praças, sem levar em consideração qualquer aspecto qualitativo. Uma perda para este estudo foi não conseguir os

dados acerca dos campos, quadras, e demais espaços de esporte e lazer de responsabilidade municipal, analisando apenas a presença de praças e parques.

Como resultado, identificou-se uma correlação negativa e estatisticamente significativa (NS=5%) entre o percentual de inadimplência do IPTU das vilas e a existência de praças, cujo valor correspondeu à -0,09. Ou seja, há uma tendência de vilas com elevado percentual de inadimplentes não terem praça, e vice-versa. Apesar da existência de praças em algumas vilas mais afastadas da região central, é possível resgatar as Figuras da inadimplência e do valor venal para constatar que as áreas nas quais o valor da inadimplência é mais baixo e o valor venal é mais elevado há, pelo menos, uma praça/parque. Ainda assim, o I de Moran deu 0,013, não sendo estatisticamente significativo a 5%, o que aponta para uma distribuição aleatória da existência de praças ao longo das vilas na cidade.

Figura 17 - Vilas com e sem praças de Ponta Grossa – 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

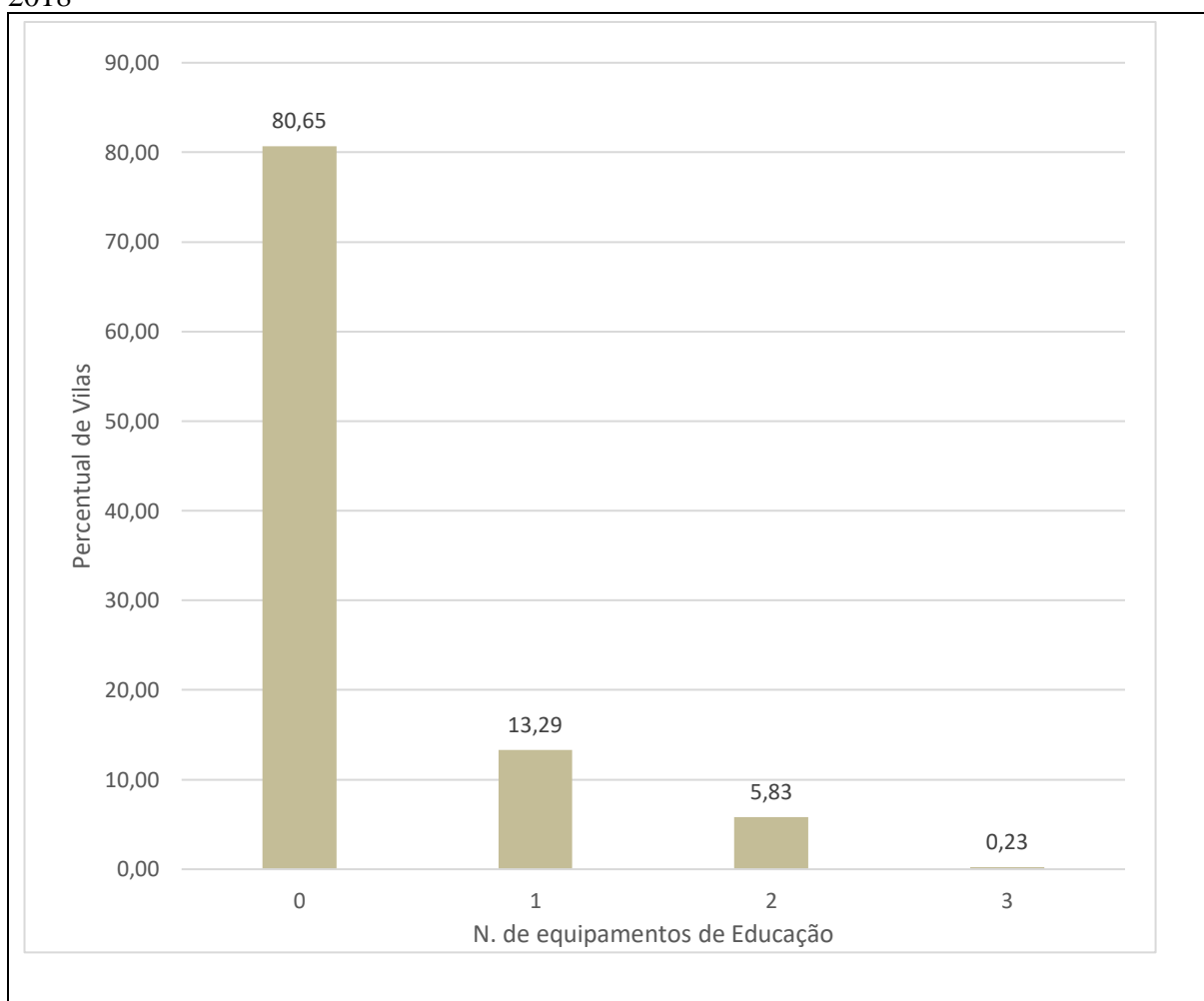
Nota: dados organizados pela autora

Iniciando a análise dos serviços públicos, é preciso explicitar que não se está levando em consideração a qualidade do atendimento do serviço prestado por qualquer um dos equipamentos a serem analisados, os quais refletiriam uma realização de uma série de serviços.

Os equipamentos de educação - compondose pelos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e pelas Escolas Municipais (que atendem tanto a educação infantil quanto o

ensino fundamental) - estão distribuídos ao longo de Ponta Grossa, totalizando 110 equipamentos nas 429 vilas analisadas. Apesar de existir diferença do serviço prestado nos CMEIs e nas Escolas, tal aspecto não foi levado em consideração, bastando apenas a sua localização em determinada vila. Com isso, o Gráfico 3 foi elaborado, constatando que a maioria das vilas não têm equipamento de educação, o que corresponde a 81% delas.

Gráfico 3 - Percentual de vilas por quantidade de equipamentos de educação de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

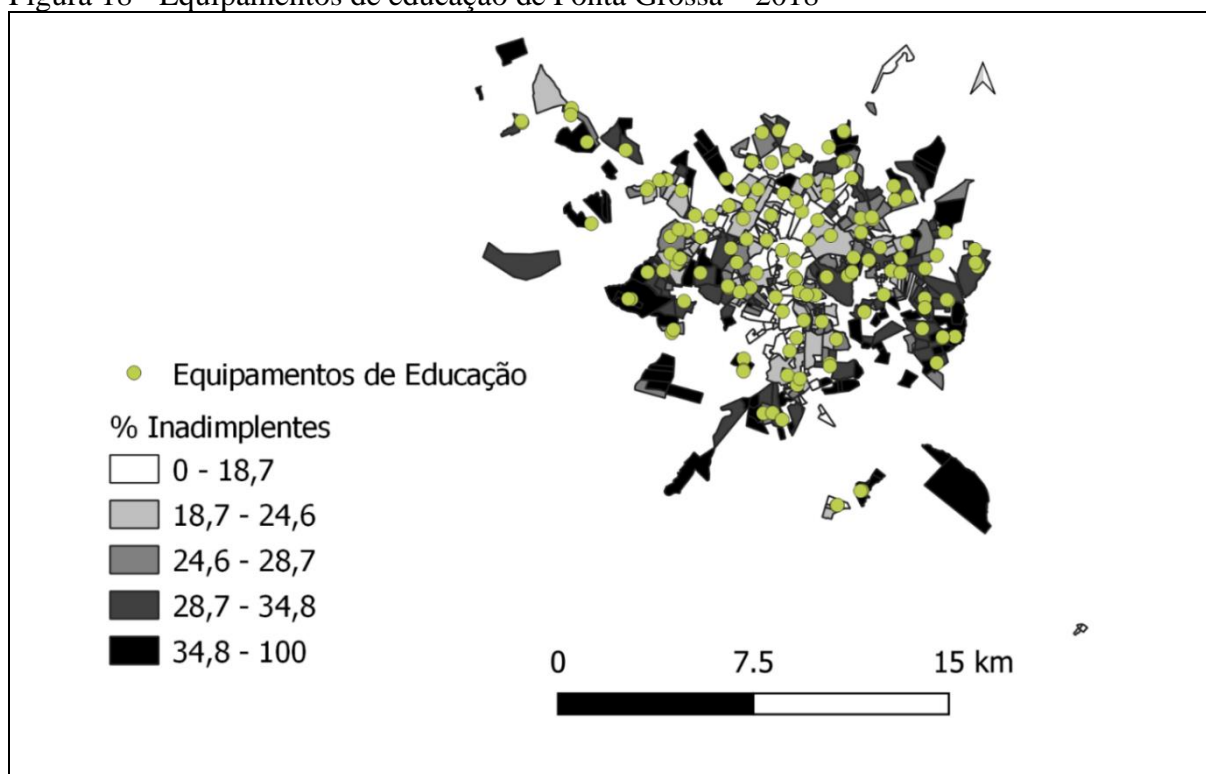
Espacialmente, a Figura 18 traz a distribuição desses equipamentos *versus* o percentual de inadimplência. Ao observar o mapa, é possível afirmar que há uma tendência de se ter uma distribuição homogênea dos equipamentos de educação ao longo do município, não havendo, então, uma relação explícita com a inadimplência. Ponderando a quantidade de equipamentos pelo número de residências que cada vila detém, foi possível, ao associar tal valor com o percentual de inadimplência, obter uma correlação negativa de -0,05, porém não

estatisticamente significativa a 5%.

É importante destacar que algumas vilas têm uma proximidade bastante grande com outras que têm esses equipamentos (conforme pode ser observado na figura). Por isso, na construção do IISPM, não se levou em consideração a existência dos equipamentos nas vilas, mas sim a distância de cada vila (centroide) até o equipamento de educação mais próximo. Neste caso, a correlação com a inadimplência subiu para 0,0935, sendo estatisticamente significativo a 5%, o que permite inferir que há uma tendência para que as vilas nas quais o percentual de inadimplência é elevado tenham uma distância maior para se chegar ao equipamento de educação mais próximo, e vice-versa. Obviamente que essa constatação não engloba toda a população das vilas, por considerar a distância a partir do centro de cada uma delas. Porém, por não se ter dados da localização exata das residências inadimplentes, adimplentes e isentas, e pela importância que a distância tem para facilitar ou dificultar o acesso, essa relação com o centroide da vila foi a melhor aproximação que se conseguiu fazer.

Diante de tal correlação, ao tentar traçar um possível perfil das pessoas que vivem em residências e que não pagam o IPTU, pode se dizer que, boa parte delas tendem a ter uma maior dificuldade para acessar equipamentos de educação, como o CMEI ou a Escola Municipal.

Figura 18 - Equipamentos de educação de Ponta Grossa – 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

No caso dos equipamentos de saúde, conforme explicado no começo deste tópico, a análise levará em consideração apenas a localização das Unidades Básicas de Saúde⁴⁰, sendo então 51 equipamentos elencados. A Tabela 4 evidencia que, assim como nos equipamentos de educação, existe um elevado percentual de vilas que não os possui, totalizando 88,34%.

Tabela 4 - Número e percentual de vilas em relação ao número de equipamentos de saúde de Ponta Grossa - 2018

Número equipamentos saúde	Número de Vilas	Percentual de Vilas (%)
0	379	88.34
1	49	11.42
2	1	0.23

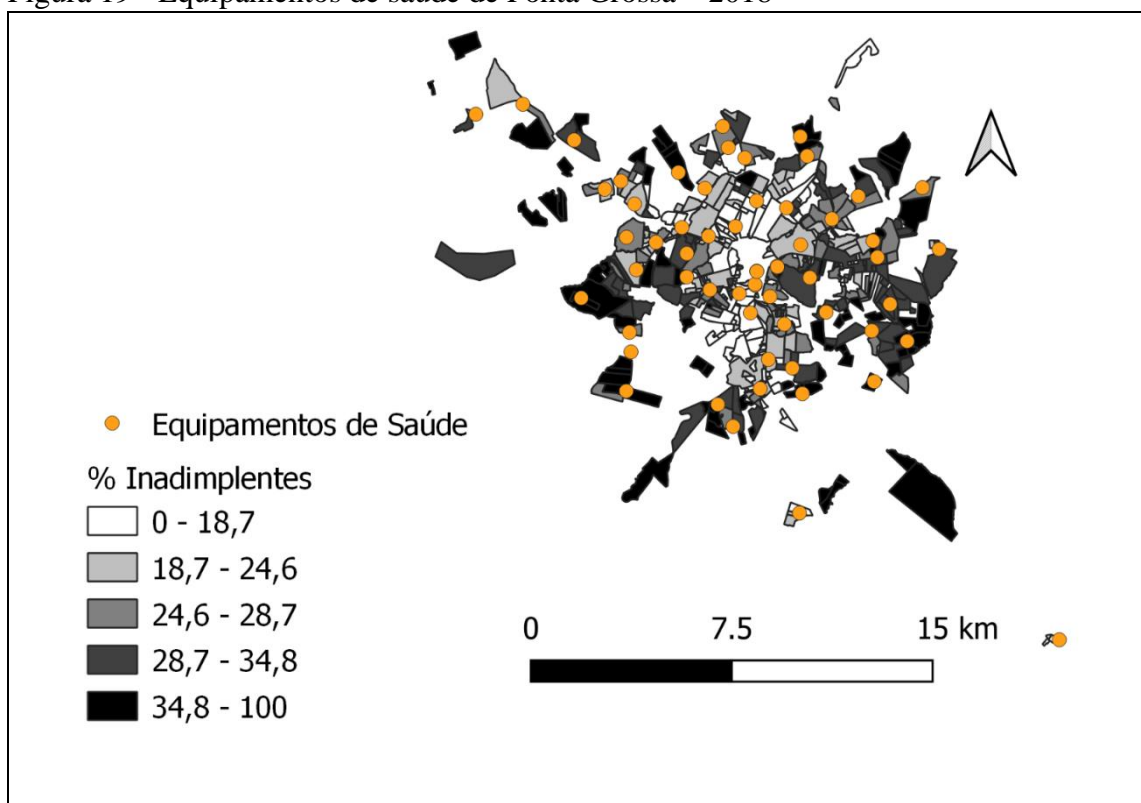
Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Semelhante ao que se verificou com os equipamentos de educação, a Figura 19 apresenta a distribuição aleatória dos equipamentos de saúde. Ademais, também não foi possível identificar uma correlação entre o percentual de inadimplência e número de equipamentos de saúde, ressaltado que, mesmo ponderando por mil residências, não se encontrou associação estatisticamente significativa. Porém, ao fazer o cálculo da correlação a partir da distância de cada vila (centroide) até o equipamento de saúde mais próximo, encontrou uma correlação com a inadimplência igual a 0,26, estatisticamente significativo a 5%, indicando que em algumas vilas com alto percentual de inadimplência a distância até equipamento de saúde tende a ser maior (e vice-versa). Com isso, a dificuldade de acesso aos equipamentos está associada com um menor percentual de pagamento do IPTU em 2018.

⁴⁰ Lembrando que apenas serão consideradas as UBS dentro das 429 vilas analisadas neste trabalho.

Figura 19 - Equipamentos de saúde de Ponta Grossa – 2018

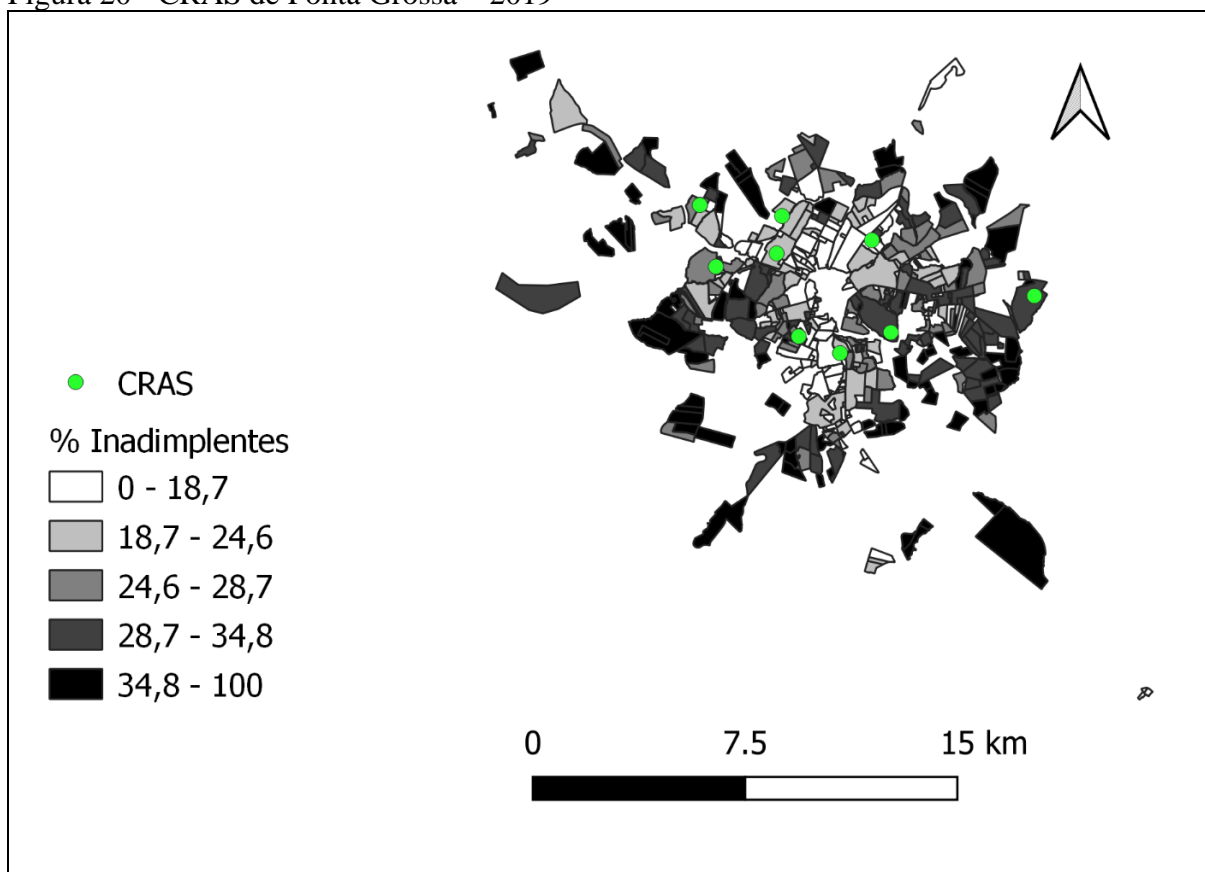


Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

A Figura 20 apresenta a distribuição dos CRAS em Ponta Grossa no ano de 2019. Ao visualizar a localização dos 10 CRAS, não foi possível obter uma correlação com o percentual de inadimplência das vilas, caso equivalente ao dos equipamentos de saúde e de educação. No entanto, calculando a distância de cada vila (centroide) do CRAS mais próximo e relacionando isso com o percentual de inadimplentes das vilas, obteve-se um coeficiente igual a 0,27 (estatisticamente significativo a 5%). Com isso, quanto maior é o percentual de inadimplência maior tende a ser a distância até um CRAS e vice-versa. Essa tendência se soma às anteriores, as quais demonstram a dificuldade de acesso a estes serviços especialmente em algumas vilas que detém maior inadimplência do IPTU.

Figura 20 - CRAS de Ponta Grossa – 2019



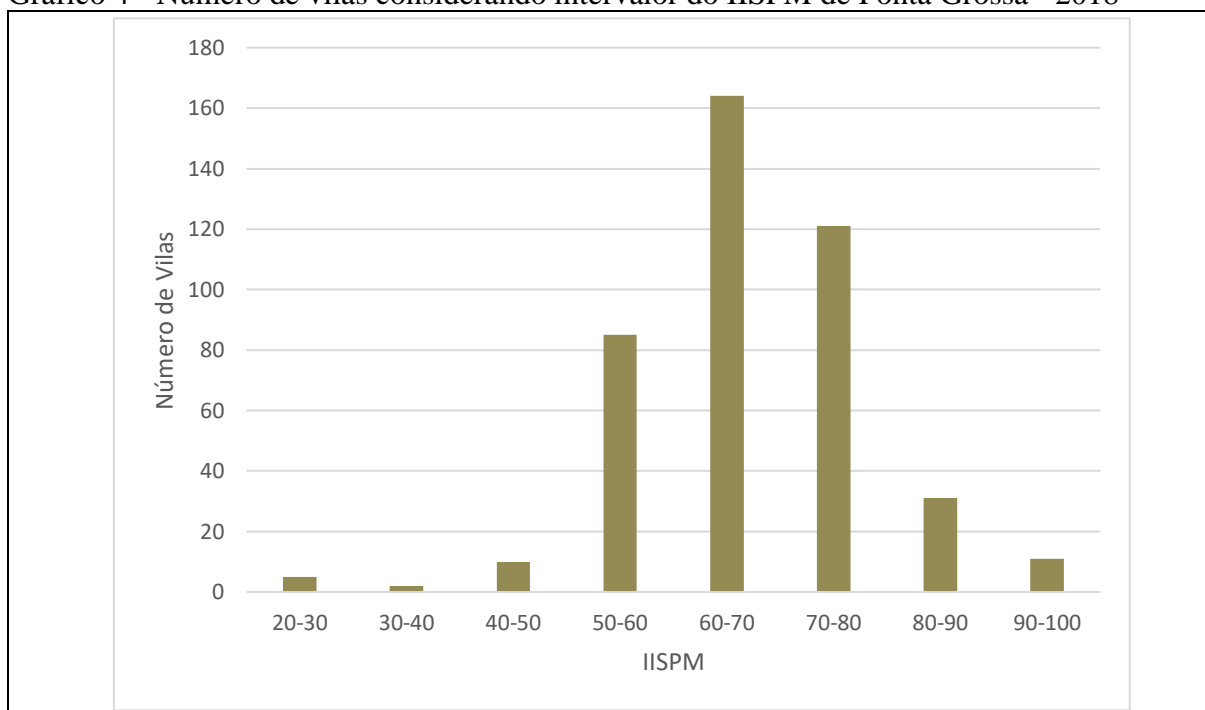
Fonte: CRAS (2019)

Nota: dados organizados pela autora

Após a análise individual da infraestrutura urbana e dos serviços públicos do município de Ponta Grossa, construiu o IISPM, conforme descrito no capítulo introdutório dessa dissertação.

O Gráfico 4 demonstra que a maioria das vilas de Ponta Grossa tinha um índice entre 0,5 e 0,8, sendo que 164 vilas tinham um IISPM que variava de 0,6 a 0,7, correspondendo a 38,23% do total de vilas. Ao analisar apenas as vilas que tinham um índice menor que 0,5, encontrou-se um percentual igual a 3,96%, correspondendo a espaços sem praticamente nenhuma presença de serviços e infraestrutura municipal. Com isso, a concentração de vilas com baixo índice é um ponto a ser refletido.

Gráfico 4 - Número de vilas considerando intervalor do IISPM de Ponta Grossa - 2018



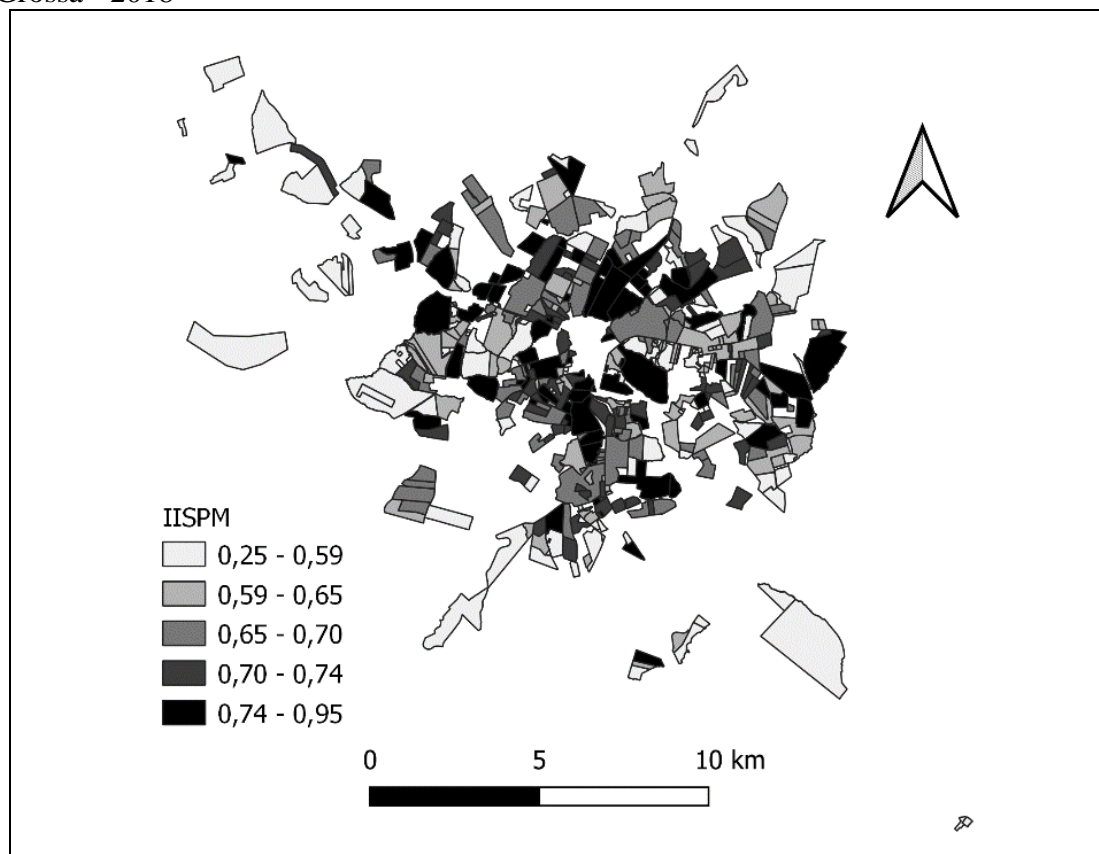
Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Na Figura 21 é possível verificar a distribuição do IISPM, existindo certa proximidade entre as vilas com índice mais elevado, assim como se tem certa proximidade entre as vilas com um índice mais baixo. Isso é ratificada pelo coeficiente I de Moran (igual a 0,27⁴¹, estatisticamente significativo a 5%), o qual indica que vilas com altos valores do IISPM tendem a estar rodeadas por vilas com iguais características, assim como aquelas com baixa índice tendem a estar cercadas por vilas com similar condição, conforme atesta a Figura 22.

⁴¹ A matriz de pesos usada foi a quatro vizinhos, pois apresentou o maior coeficiente da estatística I de Moran.

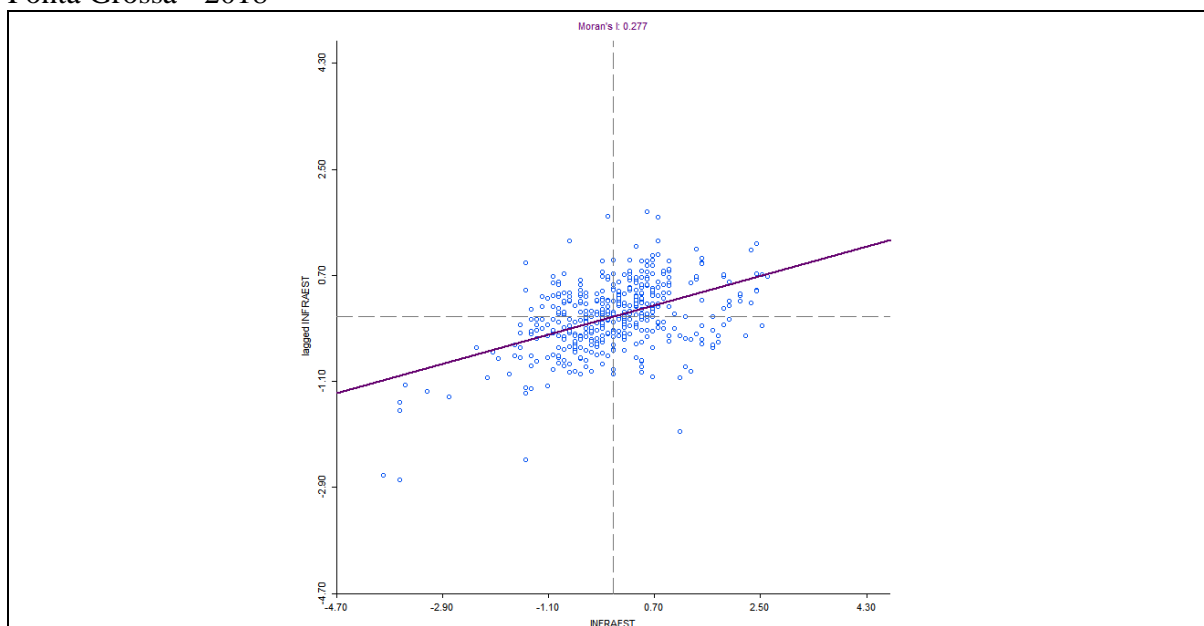
Figura 21 - Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais (IISPM) por vilas de Ponta Grossa - 2018



Fonte PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Figura 22 - I de Moran - Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais (IISPM) de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

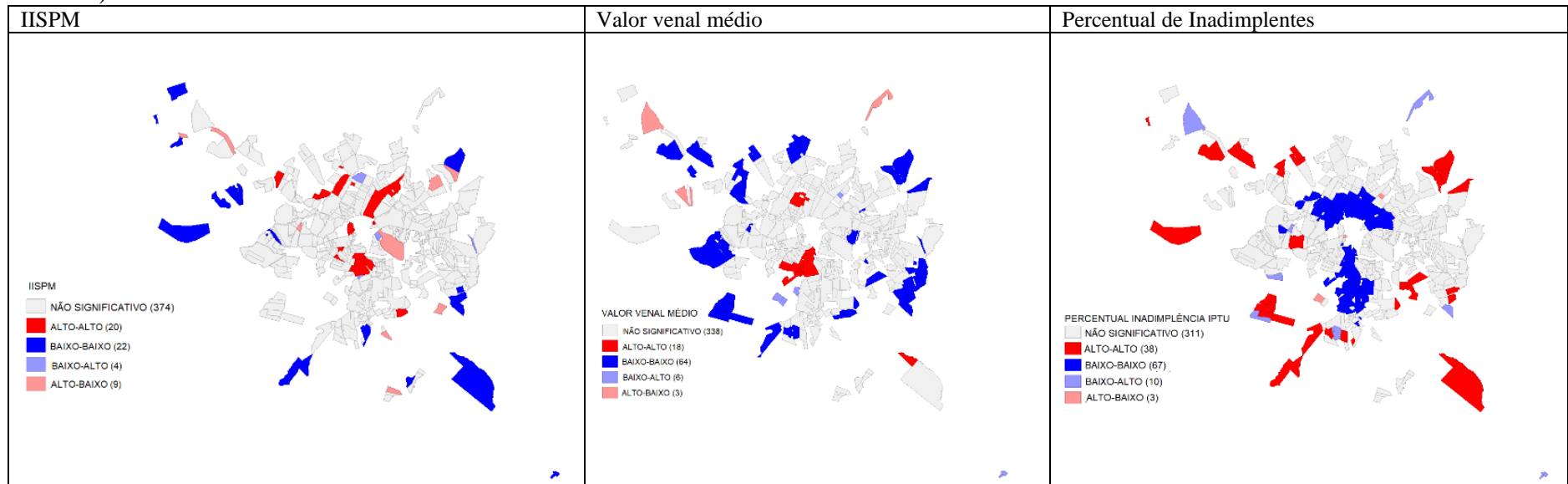
Nota: 99.999 permutações.

Na Figura 23 tem-se o mapa de *clusters* do IISPM, apresentando os pontos nos quais a concentração espacial é mais acentuada, tanto das vilas com baixo índice, como também das com alto IISPM, o que pode ser observado com as cores vermelho e azul mais escuro, respectivamente. Dessa maneira, ratifica-se a não aleatoriedade na distribuição da infraestrutura urbana e nos serviços públicos municipais de Ponta Grossa. Na mesma figura (Figura 23), é resgatado os mapas do percentual de inadimplência por vila e do valor venal médio, identificando áreas em comum com os *clusters* do IISPM, sinalizando para uma possível associação entre a infraestrutura e o serviço público disponível em cada vila e o seu grau de inadimplência.

Destarte, a correlação encontrada entre o percentual de inadimplência por vila e o IISPM, na média, foi igual a -0,26, sendo estatisticamente significativo a 5%. Assim, existe uma certa associação negativa entre tais variáveis, resultando na tendência de haver maior inadimplência nas vilas com menor índice e vice-versa.

Ao abrir o IISPM e separar seus elementos formadores, a correlação entre cada um deles e a inadimplência reforça as preocupações. Um possível perfil de um cidadão inadimplente do IPTU é o de morar em áreas periféricas da cidade, não asfaltadas, sem praças, mais distantes dos equipamentos de educação, saúde e dos CRAS, sendo ainda um cidadão que vive numa condição mais precária por estar em um espaço que pode ser de concentração de residências com baixo valor venal. Lembrando que o inverso também é um possível perfil: o cidadão que vive em residências mais caras, nas áreas mais próximas ao centro, mais perto dos equipamentos e com asfalto e praças, tendendo a ser adimplente. Essas condições geram a segregação socioespacial urbana, para além da segregação residencial, podendo demonstrar onde, como e para quem se organiza e se viabiliza uma cidade que garanta o próprio direito a ela.

Figura 23 - Mapa de Cluster Lisa – IISPM, valor venal médio e percentual de inadimplentes – Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pela autora

Nota: 99.999 permutações

4.3 CONHECENDO A CIDADE E OS MORADORES

Os elementos estudados até aqui ressaltam uma série de possibilidades, de expectativas, frustrações, e realidades sobre a vida dos moradores da cidade e como eles percebem, a partir do uso ou não dos equipamentos públicos e da infraestrutura pontuados neste trabalho, o retorno de um tributo municipal: o IPTU. Para tanto, de forma aleatória nos quadrantes do perímetro urbano do município⁴², buscou-se conversar com os responsáveis pelo pagamento do IPTU nas residências que se tinha certeza sobre sua inadimplência e naquelas que se tinha certa convicção sobre o seu pagamento. Para isso, selecionou-se aleatoriamente ruas com 100% e com 0% de inadimplentes, conforme dados disponibilizados pela própria Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, no ano de 2018.

Partindo desses critérios, algumas situações puderam ser observadas a partir do olhar da pesquisadora ao ir até as ruas definidas, tais como: a pavimentação na rua, a questão do esgoto, a ausência de pagamento por falta de regularização, as reclamações dos moradores, etc. Além disso, ao aplicar o questionário (APÊNDICE B), a população por si só relatou diversas situações que ocorrem, reclamando ou elogiando as ações públicas. Para enriquecer o estudo, tais percepções da pesquisadora e relatos que vão além dos dados coletados via questionário serão abordadas a seguir.

4.3.1 Observações da Pesquisadora

Um ponto observado diz respeito ao número de casas nas ruas. Nas ruas selecionadas com percentual de 100% de inadimplência, haviam menos de cinco casas cadastradas, ou seja, o IPTU era cobrado em um número pequeno de imóveis residenciais. No entanto, ao chegar nessas ruas, em algumas destas, por sua extensão, o IPTU não estava sendo cobrado para uma parte considerável de residências.

As justificativas para não se ter o cadastro na Prefeitura Municipal de Ponta Grossa e, assim, não estar recebendo o carnê para pagar o IPTU, foram as seguintes: área de ocupação por mais de vinte anos, algumas casas em processo de usucapião; ocupação de área verde de proteção, considerada pública; área próxima à linha do trem; a impossibilidade de receber o carnê por correspondência por ser muito recente a instalação da numeração das casas para chegar o correio; casas da PROLAR (Companhia de Habitação de Ponta Grossa) que não foram

⁴² Mais explicações a respeito da forma como se realizou a coleta dos dados estão na parte metodológica deste estudo.

quitadas. Estes relatos foram obtidos na maioria das ruas por onde se aplicou os questionários para inadimplentes, ressaltando que os moradores relataram que a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa realizou vistorias e projetos para poder ajudar a regularizar essas situações, porém nunca mais regressaram.

Diferentemente dessa situação de suposta irregularidade nas ruas inadimplentes, nas com percentual de inadimplentes igual a zero haviam, no mínimo, dezoito casas cadastradas, apesar de haver ruas no montante total de ruas adimplentes de Ponta Grossa com menor número residências. Essa é uma das primeiras diferenças observadas entre o grupo de ruas de inadimplentes *versus* as adimplentes. Apesar da localização das ruas não ser um critério de definição para a sua escolha, foi possível notar, dada a distância para se chegar até elas, que a localização das com 100% de inadimplentes se concentra, especialmente, nas regiões mais periféricas do município. Ademais, essas ruas tendem a não ter pavimentação, situação que, inclusive, conforme relatado por uma moradora, fez com que a linha do ônibus deixasse de passar na sua rua, decorrente da poeira e das pedras que eram jogadas dentro das casas.

Diferentemente disso, as ruas com percentual zero estão localizadas mais próximas do centro da cidade ou de avenidas que ligam facilmente à região central. Nelas, foi possível visualizar uma diferença considerável no que diz respeito à infraestrutura urbana frente às totalmente inadimplentes, a começar pela pavimentação que, a maioria eram asfaltadas e em uma delas tinha duas quadras que não eram pavimentadas.

Nessa mesma rua asfaltada pela metade, a moradora revelou um problema enfrentado que não foi comum às demais, que é a ausência de esgoto na vila. Ademais, ainda sobre o asfalto, em uma delas quem pagou por ele foram os moradores e em outra houve uma reclamação da moradora pelos buracos no pavimento.

Com estas observações, sendo algumas coletadas nas conversas com os moradores, outras a partir do olhar da pesquisadora, é possível analisar os dados que foram coletados nos questionários com outra visão da realidade. Não se pode afirmar que há uma tendência de similar condição em todas as ruas com 100% ou com 0% inadimplentes, mas algumas semelhanças puderam ser observadas.

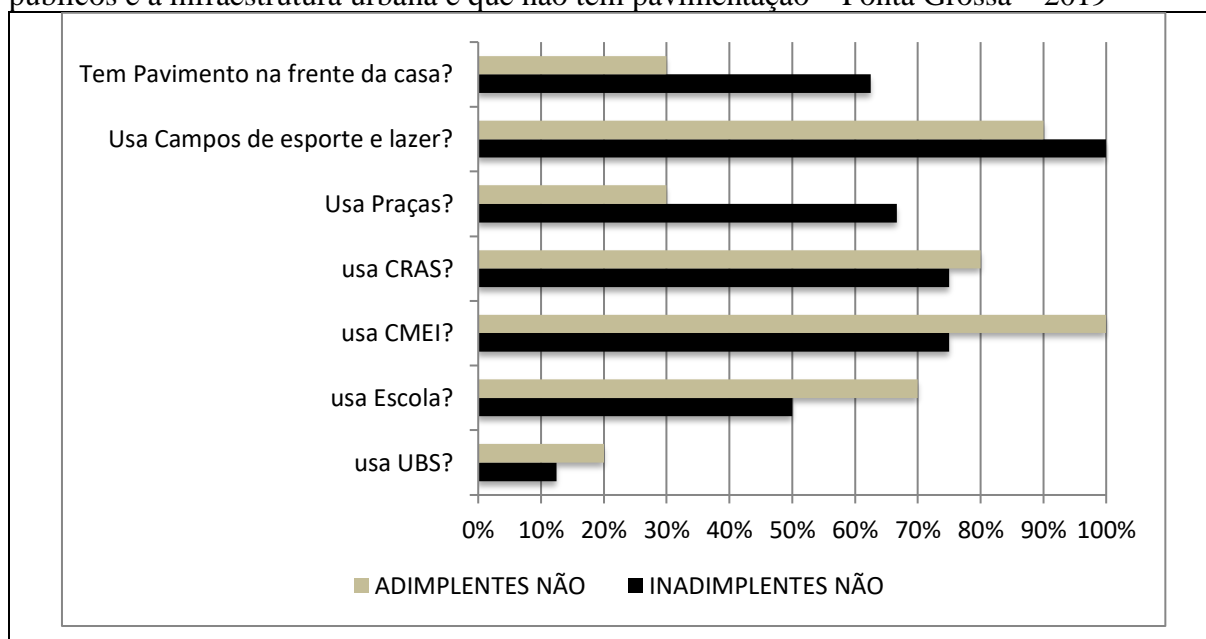
4.3.2 Apresentação e Análise dos Dados do Questionário e das Observações

A aplicação do questionário tinha como objetivo identificar o uso dos equipamentos e da infraestrutura urbana, além de verificar se os entrevistados acreditam que o IPTU retornava para tais elementos. Com isso, os questionamentos foram sobre o uso das praças, dos campos

de esporte e lazer (do qual não se obteve dados oficiais sobre sua localização na análise quantitativa desse estudo), dos CRAS, dos CMEIs, das Escolas e das UBS. Ademais, também foi levantado informações sobre a existência de asfalto na frente das residências dos entrevistados a partir da observação da pesquisadora.

O Gráfico 5 reproduz os dados coletados sobre a utilização desses serviços públicos e sobre a infraestrutura urbana. Inicialmente, no que se refere ao uso da infraestrutura de esporte, lazer e das praças, seu uso é menor entre os inadimplentes do que nos adimplentes selecionados. Especificadamente, o fato de não haver essa infraestrutura na vila ou de ela estar depredada, foi ponto citado pelos moradores para a não utilização, condição não trazida à tona pelos adimplentes.

Gráfico 5 - Percentual de adimplentes e inadimplentes do IPTU que não usam os serviços públicos e a infraestrutura urbana e que não têm pavimentação – Ponta Grossa – 2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa realizada.

Além das praças, campos de esporte e lazer, o fato de ter asfalto na frente da residência também pode estar correlacionado com pagamento do IPTU, já que a maioria das ruas não pagadores não tem asfalto. Lembrando que essas informações coletadas via questionário podem ser aqui associadas às análises feitas anteriormente. Destarte, a correlação entre o percentual de inadimplência das vilas e o percentual de asfalto foi negativa, assim como a correlação entre a inadimplência do IPTU e a existência de praças também foi negativa e estatisticamente significativa. Com isso, existe uma tendência de vilas com altos percentuais de inadimplência terem menos asfalto e não terem praças, tendência ratificada pelos dados do Gráfico 5.

Sobre os equipamentos e uso dos serviços existentes, a relação de uso é diferente da

apresentada sobre a infraestrutura. Nota-se que, no Gráfico 5, comparando os adimplentes e inadimplentes entrevistados, o percentual dos primeiros que não usam esses serviços é maior do que o dos segundos. Ou seja, os inadimplentes são os que tendem a utilizar em maior quantidade os serviços prestados nos equipamentos de saúde, educação e assistência social distribuídos na cidade.

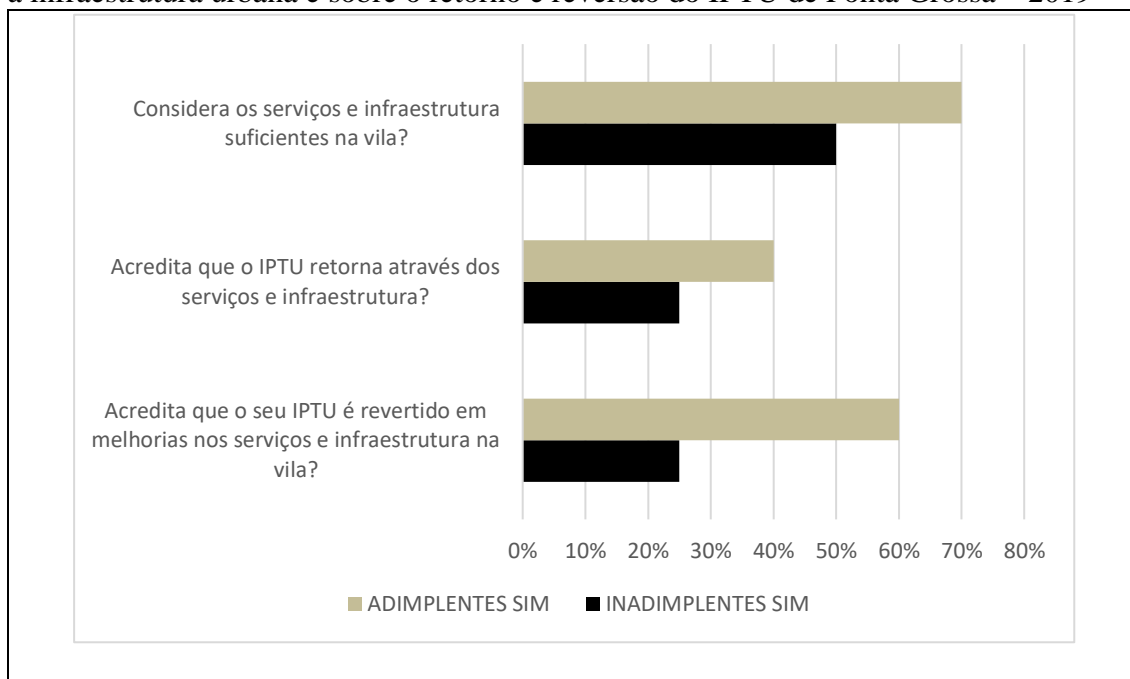
Levando em conta os dados já analisados neste trabalho, que evidenciam uma associação positiva entre o percentual de inadimplência das vilas e a distância delas até os equipamentos de educação, saúde e CRAS mais próximo, é possível dizer que a dificuldade em acessar tais equipamentos não é maior do que a necessidade de sua utilização para os inadimplentes. Como já se observou, na média, pessoas que não pagam o IPTU tendem a residir em residências de menor valor venal, ou seja, dispõem de menos riqueza, motivo para tender a utilizar mais dos serviços públicos municipais.

O Gráfico 6 traz a opinião dos contribuintes que responderam o questionário sobre a suficiência dos serviços prestados nos equipamentos públicos e na infraestrutura urbana, questionando-os sobre a sua percepção acerca do retorno do IPTU.

Nota-se que a maioria dos adimplentes consideram suficientes os serviços públicos e a infraestrutura urbana existente nas suas vilas, correspondendo à 70% dos entrevistados, contra apenas 50% dos inadimplentes. Ou seja, os adimplentes, que usam em menor quantidade os serviços públicos, avaliam, na sua maioria, como suficiente a disponibilidade de tais itens nas vilas onde residem. Essa constatação também tem correspondência com os dados apresentados anteriormente, já que a percepção da suficiência pode estar relacionada com a existência dos equipamentos e da infraestrutura.

Diferentemente dos adimplentes, a percepção dos inadimplentes é menor sobre a suficiência. Nesse sentido, apesar de usarem, por possivelmente necessitar mais desses itens – principalmente os equipamentos de saúde, educação e o CRAS -, metade dos inadimplentes entrevistados acredita que a infraestrutura e os serviços públicos não são suficientes. Assim, existe uma percepção diferenciada entre adimplentes e inadimplentes acerca da suficiência da infraestrutura e dos serviços públicos municipais.

Gráfico 6 - Percepções dos adimplentes e inadimplentes do IPTU sobre os serviços públicos, a infraestrutura urbana e sobre o retorno e reversão do IPTU de Ponta Grossa – 2019



Fonte: Elaborado pelo autora com base na pesquisa realizada.

Além disso, o Gráfico 6 aponta que a percepção sobre o retorno do IPTU por meio da infraestrutura e serviços públicos é maior para os adimplentes do que para os inadimplentes. Compreender que o recurso arrecadado regressa à população até poderia ser um elemento capaz de incentivar os contribuintes a pagar, porém, para o total de pessoas que responderam o questionário, a percepção de melhorias tende a gerar mais impactos frente ao simples fato de acreditar que o tributo regressa por meio de tais serviços e infraestrutura.

Nesse sentido, não basta entender que há esta relação imposto *versus* serviços e infraestrutura, posto que presenciar melhorias, ou acreditar que há a reversão do IPTU em melhorias para sua vila é algo que impacta mais e que resulta em dizer que, diante dos resultados do gráfico 6, adimplentes percebem mais que o IPTU é revertido em melhorias do que os inadimplentes.

Nesse ponto, apesar de utilizarem menos dos serviços públicos e mais da infraestrutura urbana, é possível dizer que os adimplentes visualizam os investimentos, algo que pode estar relacionado à dinâmica de viverem em espaços em que há um acesso mais facilitado aos serviços e que existe certa infraestrutura urbana, ponto de convergência com os dados da análise quantitativa. Já os inadimplentes, que supostamente residem em vilas de menor IISPM, possivelmente visualizam menos as melhorias do retorno de seu tributo.

As análises aqui feitas levam a crer que possa existir uma dinâmica divisão da cidade em duas, semelhantes aos apontamentos de Pinheiro (2012) e de Maricato (2003^a) sobre a

cidade legal e ilegal: a dos contribuintes que pagam o IPTU, que residem em casas mais caras, que estão rodeados por mais infraestrutura urbana e serviços públicos e que reconhecem sua situação de privilégio e o “bom” trabalho da gestão municipal que investe exatamente em suas vilas o dinheiro que eles pagam neste tributo; e a dos contribuintes inadimplentes, que residem em casas mais baratas, que estão rodeados por áreas de baixa infraestrutura e de acesso mais difícil à serviços públicos e que, por usarem, sentem mais que nas localidades onde vivem ainda tem muito o que se fazer para melhorar. Ressalta-se, é claro, que esses dois grupos seriam os extremos, havendo outras divisões intermediárias.

Por haver tendências que reproduzem no espaço ponta-grossense estas divisões sociais, segregações, a atuação do Poder Público é recomendada, sendo sua inércia ou ineficácia (proposital ou não) variáveis a serem questionadas para a construção de uma cidade que garanta mais qualidade de vida para a sua população como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa alcançou seus objetivos quanto a aproximação do fenômeno estudado, reconhecendo suas limitações metodológicas e também quanto ao acesso de dados. Com as informações que foram conseguidas, as três variáveis propostas na metodologia foram mensuradas e correlacionadas, permitindo validar a hipótese. Assim, os dados revelam a associação positiva entre a inadimplência do IPTU e a segregação residencial (analisada através do valor venal) e negativa entre a inadimplência e o índice criado para mensurar a infraestrutura urbana e os serviços públicos.

Diante disso, o objetivo geral deste estudo, que era o de analisar a inadimplência do IPTU residencial e sua correlação com a disponibilidade dos serviços públicos municipais, com a infraestrutura urbana, e com a segregação residencial do município de Ponta Grossa, no ano de 2018, foi atingido. É importante destacar que os resultados auferidos revelam correlações e não causalidade, sendo este estudo a primeira aproximação feita entre a inadimplência e as variáveis selecionadas, devendo, em trabalhos futuros, ir mais a fundo, identificando possíveis relações de causa e efeito entre essas variáveis.

Sobre os dados, foi possível visualizar áreas correlatas que concentram de forma não aleatória essas três variáveis (inadimplência, IISPM e segregação residencial), o que reforça a necessidade do Poder Público municipal interferir para diminuir a distância entre as supostas duas cidades ponta-grossenses, a fim de se minimizar esses traços que representam uma segregação socioespacial urbana entre os que têm muito (infraestrutura urbana, acesso à serviços públicos e residências de valor venal elevado) e os que têm pouco.

Ademais, a ilegalidade da relação entre o morador e a terra, ponto citado por Maricato (2003a), foi um dado encontrado nas conversas com os moradores durante a aplicação do questionário (ainda que ele não tenha sido diretamente aplicado à moradores que não pagam IPTU, supostos moradores da cidade legal), sendo mais um ponto de convergência com a cidade ilegal, cenário que pode servir de justificativa para que o município abdique de suas responsabilidades para com estas áreas, já que elas não estão regularizadas e não contribuem com a arrecadação do IPTU. Diante disso, a regularização dessas áreas mais afastadas é um ponto a ser trabalhado pela gestão municipal, tanto para que o direito à propriedade seja estabelecido para estes moradores, quanto para que a cobrança do IPTU seja de fato requerida (e posteriormente isenta, conforme o caso), e a infraestrutura urbana e os serviços públicos sejam levados para estas localidades que, muitas vezes, são desconsideradas na forma de sua distribuição.

Recorda-se que há todo um pano de fundo neste cenário, que pode se encaixar aos interesses reproduzidos e construídos nestas duas cidades, que é o da luta de classes. Nesse sentido, a distribuição dos equipamentos públicos e de toda a infraestrutura analisada na cidade de Ponta Grossa tende a ser maior nas áreas de maior concentração da população que possui casas de valor venal mais elevado (e vice-versa), diferentemente das áreas nas quais se encontra a população mais pobre, que tendem a ter um acesso dificultado à essa infraestrutura e equipamentos. A forma como se dá essa distribuição sofre influências dos interesses dos moradores da cidade, revela quem e onde moram aqueles que tem mais força para utilizar da máquina estatal para convergir maior bem-estar.

Outro fator que chamou a atenção refere-se à não utilização das alíquotas progressivas ou seletivas de forma mais eficaz. O não uso de toda a capacidade arrecadatória do IPTU tende a corresponder com a perda de recursos, posto que poderia ser cobrado mais de quem tem maior capacidade para pagar - grupo que demonstrou ter maior potencial para o pagamento do tributo -, e menos de quem tem menor capacidade para pagar o tributo. Reforça-se que as alíquotas progressivas quanto ao valor venal podem ser um mecanismo de maior arrecadação e de maiores perdas a partir das cobranças judiciais daqueles que permanecem inadimplentes, sendo uma ferramenta a ser considerada pela gestão municipal. A dívida do IPTU não é interessante para o proprietário do imóvel que fica com essa dívida (muitas vezes) durante anos sendo executada, muito menos para a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa que vê o montante acumulando com o passar do tempo e a possibilidade de receber pressionando os inadimplentes que tendem a ser a população mais pobre do município.

É importante destacar que a análise da importância das alíquotas progressivas na diminuição da inadimplência do IPTU de Ponta Grossa não correspondeu ao objetivo dessa pesquisa, entretanto, em futuras pesquisas (ou até mesmo no planejamento municipal) seria importante fazer tal investigação, especialmente medindo a sensibilidade do munícipe quanto ao pagamento do IPTU frente a um aumento dos valores (no caso dos com maior riqueza), e frente à uma diminuição (no caso dos com menores riquezas).

Diante desta aproximação ao fenômeno estudado, a presente dissertação traz resultados relevantes para a academia, proporcionando análises de novos elementos que até o momento não tinham sido abordados dentro da temática da inadimplência do IPTU. Ademais, os resultados podem contribuir similarmente para o planejamento público, podendo fundamentar a implementação de novas políticas em Ponta Grossa, a fim de se reduzir a inadimplência a partir de fatores que vão para além de finalidade arrecadatória.

No estudo, a partir da construção do índice de infraestrutura e serviços públicos

municipais, foi possível reconhecer áreas com elevada participação do governo municipal e outras com baixa participação. Assim, é possível inferir quais espaços o município poderia impulsionar para elevar esse índice ou, ainda - já que a forma de se analisar os equipamentos públicos de saúde, educação e CRAS foi a distância da vila até eles -, como o município deve distribuir suas linhas de ônibus a para garantir um acesso mais facilitado à eles. Frisa-se que, pelos resultados deste estudo, aumentar o índice de infraestrutura e serviços públicos pode viabilizar uma diminuição na inadimplência do IPTU, já que existe entre eles uma associação negativa, ressaltando, entretanto, que não foi detectado uma causalidade, apenas identificou-se a existência de certa similaridade entre as vilas com alto IISPM e a com baixa inadimplência (e vice-versa).

Para estudos futuros a respeito desta temática, visando avançar nas análises, seria importante coletar dados para uma sequência histórica anual, a fim de se entender outros elementos relacionados ao fenômeno da inadimplência do IPTU, do valor venal (*proxy* da segregação residencial) e dos equipamentos públicos e infraestrutura urbana analisados neste trabalho. Além disso, uma análise de causalidade poderia ser feita a partir dos dados temporais, metodologia que daria maior robustez aos resultados, melhorando o entendimento acerca da inadimplência no município de Ponta Grossa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: <www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2019.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. v. 4. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/1541>>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. A dificuldade para financiamento municipal via imposto sobre propriedade urbana no Brasil. In: **JORNADAS IBERO-AMERICANAS DE FINANCIAMENTO LOCAL**, III, 2014, São Paulo. São Paulo: Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, ago. 2014. p. 1-20.
- ALMEIDA, Eduardo. **Econometria espacial aplicada**. Campinas: Alínea, 2012.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.
- ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. **Ponta Grossa, PR**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr>. Acesso em: 06 jan. 2020.
- BANDEIRA, Marcos Antônio Dutra. **Modelo de Estado Brasileiro à Luz da Constituição de 1988: Estado liberal ou Estado social?**. 2013. 84 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14270>>. Acesso em: 13 jan. 2019.
- BARBOSA, Jorge Luiz. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v. 14, n. 331 (51), 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade dez anos depois. In: **BRASIL. Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana.** - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um Estado de bem-estar social no Brasil?** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível em: <<https://humanoshumanos.files.wordpress.com/2017/09/pdf-paulo-bonavides-curso-de-direito-constitucional.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu. Figueiredo de; BRAGA, Roberto. (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias.** Rio Claro: LPM-UNESP, 2001.

BRASIL. **Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938.** Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em 20 jun. 2019.

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: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão

de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em 30 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p.112-116, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRITO, Roque Mendonça de. **Um estudo sobre as causas da inadimplência dos contribuintes do IPTU na Prefeitura Municipal de Manaus/AM**. 2002. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/83526/191632.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-fiscais**. Brasília: Ipea, 2006. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4814>. Acesso em: 14 abr. 2018.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1417.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2018.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Imposto territorial e predial urbano - IPTU**. 2017. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/12/TD05.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n.45, p. 152-166, jul. 1996.

CASTRO, Kleber Pacheco de; AFONSO, José Roberto Rodrigues. IPTU: avaliação de potencial e utilização sob a ótica da teoria dos conjuntos fuzzy. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n. 5, p. 828-853, out. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612160295>.

CASTRO, Kleber Pacheco de; SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Estimando o

potencial de arrecadação do IPTU no estado do RJ a partir da análise envoltória de dados. In: CONGRESS LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION INTERNACIONAL, 1, 2017, São Paulo. EIXO TEMÁTICO: 11. Finanças públicas locais e regionais, política fiscal. p. 1 - 16. Disponível em: <http://siscone.com.br/Uploads/ENABER17/Trab01570035352017009_000000.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUPERTINO, Sheila Arcanjo *et al.* Análise da inadimplência na arrecadação do IPTU no município de Viçosa – Minas Gerais. **Revista Gestão Pública**: prática e desafios, Recife, v. 6, n. 2, p.101-121, abr. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/index>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

DAIN, Sulamis. Visões equivocadas de uma reforma prematura. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Federalismo no Brasil**: Reforma tributária e federação. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995. p. 43-74.

DE CESARE, Claudia Monteiro. A tributação sobre a propriedade urbana imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS / Organizadoras: Egláisa Micheline Pontes Cunha, Claudia M. De Cesare**. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

DORNELES, Ana Claudia Bertoglio. O zoneamento e sua importância como um instrumento de planejamento urbano. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, v. 1, n. 13, p. 452-467, 2017. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/viewFile/2701/271>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

DRI, Rubén. A filosofia do Estado ético: a concepção hegeliana do Estado. In: BORON, Atilio Alberto. **Filosofia política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO: São Paulo: Departamento de Ciência Política - FFLCH - Universidade de São Paulo, 2006, p. 213-245.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.

FARINA, Milton Carlos.; GOUVÊA, Maria Aparecida; VARELA, Patricia Siqueira.

Transferências Constitucionais e Receitas Tributárias Versus Desempenho Econômico e Social de Alguns Municípios do Estado de São Paulo. In: **SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP**, 10, 2007, São Paulo – SP. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/224.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CRAS – Centros de Referência de Assistência Social. **FASPG – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA**. Disponível em: <<https://faspg.pontagrossa.pr.gov.br/cras/>>. Acesso em 15 dez. 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Constituição brasileira: modelo de Estado, Estado Democrático de Direito, objetivos e limites jurídicos. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 2, n. 4, p.28-37, jan. 1997. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/35>. Acesso em: 27 abr. 2018.

FUNCIA, Francisco Rozsa; MASKIO, Sandro Renato. O impacto do aumento da carga tributária sobre a parcela mais pobre dos trabalhadores brasileiros entre 1996 e 2004. In: JORNADA INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 40., 2007, Córdoba. **Anais...** p. 1-24. Disponível em: <http://www.uscs.edu.br/pesquisa/econo/Integra_artigo_Funcia_e_Maskio.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019

GEOPROCESSAMENTO CORPORATIVO. **Prefeitura Municipal de Ponta Grossa**. 2019. Disponível em: <<http://geoweb.pontagrossa.pr.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

GERING, Silvia Maria Parmeggiani. **O IPTU no município de Santa Maria/RS: um panorama sob a ótica da inadimplência**. 2018. 197 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Organizações Públicas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15448/DIS_PPGGOP_2018_GERING_SILVIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 mai. 2019.

GIANNETTI, Leonardo Varella. **O dever fundamental de pagar tributos e suas possíveis consequências práticas**. 2011. 295 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GiannettiLV_1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

GRAZIA, Grazia de; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista do Rio de Janeiro**. Dossiê Temático. Rio de Janeiro, n.9, p.11-21, jan. 2003. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_011.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 39, p.48-64, 1996.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martin Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: AbrilCultural, 1983. Col. Os Pensadores.

IBGE. **Estatísticas de Gênero**: Notas técnicas. 2014. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas_metodologicas.html?loc=0. Acesso em: 14 mar. 2020.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Cidades**. 2019. Ponta Grossa - PR. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama> Acesso em: 06 jan. 2020.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Base de Dados do Estado - BDEweb**. 2017. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 27 abr. 2018.

IPARDES. **Perfil avançado município de Ponta Grossa**. 2019. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=43&btOk=ok. Acesso em: 05 jan. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Política fiscal e justiça social no Brasil**: o caso do IPTU. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Comunicado da presidência. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090827_comunicadoipea28.pdf. Acesso em: 14 abr. 2018.

ISUANI, Ernesto Aldo. Três enfoques sobre o conceito de Estado. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 35-48, jan. 1984. ISSN 0034-8023. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/60372>. Acesso em: 15 jun. 2019.

JASPER, Kleberon. **A necessidade do estado na filosofia do direito de Hegel**. 2011. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/95672/290213.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2019.

KOSSOSKI, Danilo. Contribuição de melhoria garante R\$ 2,3 mi em asfalto. **Diário dos Campos**. Ponta Grossa, 11 mai. 2018. Disponível em: <https://www.diariodoscamos.com.br/noticia/contribuicao-de-melhoria-garante-r-23-mi-em-asfalto>. Acesso em: 07 jan. 2020.

LEANDRO, José Augusto (Coord.). **Dicionário histórico dos Campos Gerais**. 2019. Disponível em: <https://www2.uepg.br/dicion/os-campos-gerais-do-parana/#os-campos-gerais>. Acesso em: 20 mar. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

LENINE, Vladimir Ilitch. O Estado e a Revolução. In: LENINE, Vladimir Ilitch. **Obras escolhidas**. Vol. II. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martin Fontes, 1998. Tradução de: Julio Fischer.

LUCINI, Patrícia. Projetos de lei do Plano Diretor e de Mobilidade Urbana chegam ao Legislativo. **Diário dos Campos**. Ponta Grossa, 18 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.diariodoscampos.com.br/noticia/projetos-de-lei-do-plano-diretor-e-de-mobilidade-urbana-chegam-ao-legislativo>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS** / Organizadoras: Egláisa Micheline Pontes Cunha, Claudia M. De Cesare. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21-44.

MACHADO, Hugo de Brito Segundo. **Fundamentos do ordenamento jurídico**: liberdade, igualdade e democracia como premissas necessárias à aproximação de uma justiça possível. 2009. 266f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional - Doutorado. Universidade de Fortaleza, Belo Horizonte, 2009.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci (Org.). **Urbanização Brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, 2003a. p. 78-93. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/urbanizacao-brasileira.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003b.

MARQUES, Olinda. Estatuto da Cidade: um desafio por mais 10 anos. In: **BRASIL. Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

MARTINS, Ives Gandra. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Constituinte de 1987 e a Constituição possível. In: Câmara dos Deputados (Comp.). **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. v. 1. Brasília: Edições Câmara, 2008. p. 19-30. (Coleções especiais. Obras comemorativas).

MESQUITA, Adailson Pinheiro. **Parcelamento do solo urbano e suas diversas formas**. Curitiba IESDE Brasil, 2008.

MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira. Justiça social, tributária e fiscal no Brasil: uma busca imposta pela Constituição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, Ano 18, n. 93, p.199-217, jul./ago.2010.

MOURA, Daiana Malheiros de. A efetivação dos direitos fundamentais pelo estado fiscal: Função social dos tributos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2014. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul.

NASCIMENTO, Ederson; MATIAS, Lindon Fonseca. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **Revista RAEGA**, n.23, p. 65-97, 2011.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação Sócio-Espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do nosso tempo**. Rondonópolis, v. 7, n. 8, p. 129-153, 2008.

NOGUEIRA, André Murilo Parente; ROSSO, Maria Izabel Souza. O Estado fiscal e o poder de tributar. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 84, p.195-207, abr./maio, 2007. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/365/358>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PÁEZ, Thalita Toff Oli; VAZQUEZ, Gisele Herbst; VANZELA, Luiz Sergio. IPTU Verde: análise doutrinária e legislativa dos municípios de Jales, Santa Fé do Sul e Araçatuba. **Multitemas**, Campo Grande, v. 22, n. 52, p.279-306, jul. 2017. Disponível em: <<http://www.multitemas.ucdb.br/article/view/1451>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

PAOLIELLO, Patrícia Brandão. O princípio da capacidade contributiva. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 66, 1 jun. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4138>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

PEQUENO, Renato. Estatuto da Cidade: assim se passaram 10 anos! In: **BRASIL. Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

PESSOA, Maria Auxiliadora Parente Paula. **Estado Fiscal e Tributário: Perspectivas Educativas**. Dissertação (mestrado em política pública e sociedade). Universidade Estadual do Ceará. 2008. Disponível em: http://www.politicasuece.com/mapps/conteudo/alunos/i91nfrdalun_anexo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. 2 ed. Florianópolis: UFSC; CAPES; UAB, 2012.

PLANO DIRETOR. Informações. IPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa. Disponível em: <<https://planodiretor.pontagrossa.pr.gov.br/informacoes/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

POCHMANN, Marcio. **A nova economia política brasileira**. Le Monde Diplomatique Brasil, 58 ed., mai. 2012. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-nova-economia-politica-brasileira/>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

PONTA GROSSA. **Lei Orgânica**. Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa/PR. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-ponta-grossa-pr>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 6.327 de 02 de dezembro de 1999**. Consolida e atualiza a legislação que dispõe sobre o código de obras do município de Ponta Grossa. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-de-obras-ponta-grossa-pr>>. Acesso em: 20 jun. de 2019.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 6.329 de 16 de dezembro de 1999**. Consolida e atualiza a legislação que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/1999/632/6329/lei-ordinaria-n-6329-1999-consolida-e-atualiza-a-legislacao-que-dispoe-sobre-o-zoneamento-de-uso-e-ocupacao-do-solo-das-areas-urbanas-do-municipio-de-ponta-grossa>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 6.857 de 22 de abril de 2002**. Institui o Código Tributário Municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-ponta-grossa-pr>>. Acesso em 20 jun. 2019.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 8.427 de 16 de janeiro de 2006**. Concede, com exclusividade, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico de água e de esgotos sanitários à companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2006/842/8427/lei-ordinaria-n-8427-2006-concede-com-exclusividade-a-prestacao-dos-servicos-publicos-de-saneamento-basico-de-agua-e-de-esgotos-sanitarios-a-companhia-de-saneamento-do-parana-sanepar-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 20 jun. 2019.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 8.663 de 09 de outubro de 2006**. Atualiza a lei do plano diretor do município de Ponta Grossa em consonância com as novas diretrizes da revisão do plano diretor e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-ponta-grossa-pr>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 8.799 de 26 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a divisão territorial do município de Ponta Grossa para fins de organização político-administrativa. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2006/880/8799/lei-ordinaria-n-8799-2006-dispoe-sobre-a-divisao-territorial-do-municipio-de-ponta-grossa-para-fins-de-organizacao-politico-administrativa-2009-03-13-versao-compilada>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 10.753 de 13 de março de 2012**. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, no âmbito do município de Ponta Grossa. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2012/1076/10753/lei-ordinaria-n-10753-2012-institui-nos-terminos-do-art-182-4-da-constituicao-federal-os-instrumentos-para-o-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-urbana-no-ambito-do-municipio-de-ponta>>

grossa>. Acesso em: 14 mar. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 12.928 de 27 de setembro de 2017**. Institui o Programa de Regularização Tributária do Município de Ponta Grossa - PRT/PG. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2017/1292/12928/lei-ordinaria-n-12928-2017-institui-o-programa-de-regularizacao-tributaria-do-municipio-de-ponta-grossa-prt-pg>>. Acesso em: 23 out. 2018.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 13.212 de 13 de julho de 2018**. Institui o Programa de Regularização Fundiária Minha Casa Legal e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2018/1322/13212/lei-ordinaria-n-13212-2018-institui-o-programa-de-regularizacao-fundiaria-minha-casa-legal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

PONTA GROSSA. **Informações gerais**. 2020. Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/infogerais>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Prefeitura de Ponta Grossa**. 2018. Disponível em: <<http://transparencia.pontagrossa.pr.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

PROLAR – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA. **Programas habitacionais – 1989 a 2015**. 2015. Disponível em: <<http://prolarpmpg.com.br/programas-sociais/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

REGIÕES de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 Jan. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000200005>.

RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida et al. Perfil sociodemográfico e padrão de utilização de serviços de saúde para usuários e não-usuários do SUS – PNAD 2003. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p.1011-1022, out. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/2006.v11n4/1011-1022/pt>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Hugo Thamir. **Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios**. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito Programa de Doutorado – Área de Concentração em Direito, Política e Sociedade/Centro de Ciências Jurídicas) – Universidade de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2003.

ROJO, Luis Alberto Dúran. La Noción del deber constitucional de contribuir: un estudio introductorio. **Análisis Tributário**. 2006. Disponível em: <<http://blog.pucp.edu.pe/media/858/20070711-EL%20DEBER%20DE%20CONTRIBUIR->

DURAN.pdf> Acesso: em 15 fev. 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

ROSSO, Paulo Sérgio. Tributação e solidariedade no Estado brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, Ano 17, n. 85, pp. 259-272, mar./abr. 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martin Fontes, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 2. ed. São Paulo: Martin Fontes, 1999.

SANTOS, Ângela Penalva. Tributação imobiliária no Brasil. Um difícil percurso rumo à política urbana. **Finisterra**, Lisboa, n. 97, p. 103-118, mai. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S043050272014000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos. Uma contribuição para o debate brasileiro. In: CASTRO, Jorge Abraão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010. p. 9-17. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6983:tributacao-e-equidade-no-brasil-um-registro-da-reflexao-do-ipea-no-bienio-2008-2009&catid=265:2010&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 19 abr. 2018.

SENE, Thais Sanson *et al.* Análise de conjuntura da aprovação do Estatuto da Cidade: uma nova perspectiva de construção da política urbana no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL, 3., 2019. Londrina. **Anais...** Londrina: Universidade Estadual de Londrina.

SCHEFFER, Sandra Maria. Cidades: características e política. In: KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **Políticas Públicas Sociais: a cidade e a habitação em questão**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2017.

SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013. p. 19-27. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2018.

SILVA, Sérgio André Rocha Gomes da. A importância do processo administrativo fiscal. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 239, p.33-44, 23 jan. 2015. Fundacao Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43856>. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43856/44714>>. Acesso em: 20 out. 2018.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social.** Rio de Janeiro: Ipea, 2011. Comunicados do Ipea/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5207>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SILVESTRE, Luciana Pavowski Franco. **Os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos: análise dos municípios da regional de Ponta Grossa/PR da SEDS 2014/2017.** 2018. 286 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018. Disponível em: <<http://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/2586/1/Luciana%20P%20F%20Silvestre.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. 2005.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, [s.l.], v. 31, n. 61, p.21-44, 30 abr. 2017. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/revedfil.issn.0102-6801.v31n61a2017-p21a44>. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/29099>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

SOUZA, Luana. Plano Diretor de Ponta Grossa segue desatualizado. **Diário dos Campos**. Ponta Grossa, 05 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.diariodoscamos.com.br/noticia/plano-diretor-de-ponta-grossa-segue-desatualizado>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

TORRES, Ana Kátia Barbosa. JUSTIÇA TRIBUTÁRIA COMO PRESSUPOSTO DA JUSTIÇA SOCIAL. **Revista Jurídica da Uni7**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p.87-96, abr. 2012. Disponível em: <<https://www.uni7.edu.br/periodicos/index.php/revistajuridica/article/download/102/103/>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Rio de Janeiro: Ipea, 1998. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - ISSN 1415-4765. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

VARSANO, Ricardo *et al.* **Uma análise da carga Tributária do Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 1998. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3859>.

Acesso em: 12 fev. 2019.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, 1999. Edição especial. Disponível em: <http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>.

VIOL, Andrea Lemgruber. **A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade**. 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02afinalidadedatributacao.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999, v. II.

APÊNDICE A: COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO ENTRE PERCENTUAL DE INADIMPLENTES E VARIÁVEIS SELECIONADA

Variáveis	Coeficiente de Correlação
Valor Venal	-0.2469
Percentual de Ruas asfaltadas	-0.1316
Existência de Praças	-0.0888
Distância Equipamentos de Educação	0.0935
Distância Equipamentos de Saúde	0.2662
Distância CRAS	0.2777
Infraestrutura Urbana	-0.2619

Fonte: Resultado da pesquisa

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO

1) Qual o seu sexo?

- a) Feminino b) Masculino

2) Qual a sua idade? _____ anos

3) Qual a sua renda familiar?

- a) Menos de 1 salário mínimo b) De 1 a 2 salários mínimos
c) De 2 a 3 salários mínimos d) De 3 a 4 salários mínimos
e) De 4 a 5 salários mínimos f) Mais de 5 salários mínimos

4) Quantas pessoas moram em sua residência? _____ pessoas

5) Quais serviços públicos e infraestrutura urbana você usa na sua vila? Marque um X em todos os que você utiliza das letras A F. Se você não utiliza nenhum, marque a opção G.

- a) Unidade Básica de Saúde b) Escola Municipal c) CMEI
d) CRAS e) Praças e f) Campos de esporte e lazer
g) Não utilizo nenhum dos serviços

6) Por qual desses motivos você não usa a Unidade Básica de Saúde da sua vila? Marque um X em todas as opções que justificam a não utilização entre as letras A e.

- a) Não há Unidade Básica de Saúde na minha vila
b) O atendimento na Unidade Básica de Saúde não é bom
c) Não preciso ou nunca precisei dos serviços de saúde da Unidade Básica de Saúde da minha vila
d) Por escolha minha, uso o serviço privado de saúde
e) Outros

7) Por qual desses motivos você não usa a Escola Municipal da sua vila? Marque um X em todas as opções que justificam a não utilização entre as letras A e E.

- a) Não tenho crianças em idade para ir à Escola b) Não há Escola Municipal na minha vila
c) A Escola Municipal da minha vila não é boa

d) Por escolha minha, utilizo dos serviços de Escola Privada

e) Outros

8) Por qual desses motivos você não usa o CMEI da sua vila? Marque um X em todas as opções que justificam a não utilização entre as letras A e E.

a) Não tenho crianças em idade para ir ao CMEI

b) Não há CMEI na minha vila

c) O CMEI da minha vila não é bom

d) Por escolha minha, utilizo dos serviços de CMEI Privado

e) Outros

9) Por qual desses motivos você não usa o CRAS da sua vila? Marque um X em todas as opções que justificam a não utilização entre as letras A e D.

a) Não há CRAS na minha vila

b) O atendimento no CRAS não é bom

c) Não preciso ou nunca precisei dos serviços do CRAS da minha vila

d) Outros

10) Você considera que esses serviços e infraestrutura anteriormente mencionados são suficientes para a sua vila?

a) Sim

b) Não

11) Você acredita que o IPTU arrecadado pelo município retorna para a população através desses serviços e infraestrutura citadas?

a) Sim

b) Não

12) Você acredita que o seu IPTU é revertido em melhorias para esses serviços e infraestrutura mencionados na sua vila?

a) Sim

b) Não

Ponta Grossa, _____ de _____, 2019.

Assinatura do entrevistado (legível)

ANEXO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: IPTU NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: INADIMPLÊNCIA E SUA CORRELAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E COM A INFRAESTRUTURA

Pesquisador: ISABELA SENS FADEL GOBBO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 21584719.1.0000.0105

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Ponta Grossa

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.604.623

Apresentação do Projeto:

Projeto de Pesquisa:

IPTU NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: INADIMPLÊNCIA E SUA CORRELAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E COM A INFRAESTRUTURA URBANA

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

verificar a relação existente entre a inadimplência do IPTU dos contribuintes proprietários dos imóveis residenciais e a existência dos serviços públicos municipais e da infraestrutura urbana, e a segregação residencial do município de Ponta Grossa, no ano de 2018.

Objetivo Secundário:

Identificar o percentual de contribuintes que pagam alíquotas de imóveis residenciais por logradouro do município e definir isso por vila; analisar o padrão de segregação residencial no município que divide o espaço urbano; mensurar a infraestrutura urbana e os serviços públicos de responsabilidade do município existente nessas regiões a partir da criação de um índice; correlacionar o percentual de contribuintes inadimplentes

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br

Continuação do Parecer: 3.604.623

com a infraestrutura e serviços públicos existentes por localidade; verificar a associação entre o percentual de inadimplentes e as divisões do espaço urbano geradas pela segregação residencial; verificar a partir da aplicação de um questionário fechado para as ruas onde a inadimplência é total e onde é zero se os dados de podem ou não ser corroborados.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Não há riscos, desde que seja garantido o sigilo e anonimato dos participantes na pesquisa

Benefícios:

A partir dos dados dessa pesquisa, uma nova atuação do Poder Público Municipal pode ser inferida, com novas leis e decretos que modifiquem sua atuação para melhorar tanto a arrecadação do IPTU quanto os serviços e infraestrutura nos bairros.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A partir de dados disponibilizados pelo ente público municipal, descobriu-se quais ruas da cidade em questão possuem inadimplência total do IPTU e quais têm inadimplência zero, distribuídas em todo o perímetro urbano. Nesse estudo, será aplicado de forma individual pela própria pesquisadora um questionário com quatro questões, sendo três fechadas e uma de múltipla escolha, nas residências existentes nessas ruas, que correspondem a uma pequena parcela do total de ruas da cidade. Os sujeitos dessa pesquisa são os indivíduos responsáveis pelo pagamento do IPTU de cada residência, que poderão participar ou não da pesquisa conforme sua própria vontade. A partir das respostas proferidas, esse questionário poderá ou não corroborar a pesquisa quantitativa já desenvolvida no estudo de mestrado iniciado em 2018, que visa correlacionar a inadimplência do IPTU com a infraestrutura urbana e os serviços públicos de responsabilidade municipal, além de possibilitar outras percepções desses sujeitos sobre essa relação.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Em anexo e de acordo com as normas 466/2012 e 510/2016

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.604.623

Recomendações:

Enviar o relatório final ao término do projeto por Notificação via Plataforma Brasil para evitar pendências.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1436931.pdf	19/09/2019 18:29:50		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Pesquisa.pdf	19/09/2019 18:28:04	ISABELA SENS FADEL GOBBO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_Consentimento.pdf	19/09/2019 18:27:43	ISABELA SENS FADEL GOBBO	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	19/09/2019 18:23:10	ISABELA SENS FADEL GOBBO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PONTA GROSSA, 27 de Setembro de 2019

**Assinado por:
ULISSES COELHO
(Coordenador(a))**

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br