



Os desdobramentos do planejamento urbano mediante a aplicabilidade dos Instrumentos Tributáveis em Ivaiporã/Paraná/Brasil

Ideni Terezinha Antonello

Universidade Estadual de Londrina – Londrina – PR – Brasil

ORCID: orcid.org/0000-0002-6147-4731

Osmar Fabiano de Souza Filho

Universidade Estadual de Londrina – Londrina – PR – Brasil

ORCID: orcid.org/0000-0002-1579-841X

Léia Aparecida Veiga

Universidade Estadual de Londrina – Londrina – PR – Brasil

ORCID: orcid.org/0000-0002-7870-293X

Resumo

O espaço e a cidade brasileira foram planejados e concebidos segundo os ideais da lógica capitalista, gerando segregações socioespaciais e desigualdades quanto ao acesso e a permanência com dignidade nas cidades. O Plano Diretor Municipal como principal instrumento no campo do Planejamento Urbano tem sido empregado para o ordenamento territorial nas cidades brasileiras de diferentes tamanhos. No estado do Paraná é grande o número de municípios com pequenas cidades que têm apresentado Planos Diretores. Assim, pergunta-se: pequenas cidades têm elaborado Planos Diretores com instrumentos aplicáveis, em particular, os tributáveis? Objetiva-se discutir sobre planejamento urbano e plano diretor em pequenas cidades, com enfoque nos instrumentos e nas aplicabilidades dos mesmos, tendo por base a cidade de Ivaiporã, localizada na porção central do estado. Para tanto, a metodologia utilizada visou avaliar a aplicabilidade dos instrumentos tributários no Plano Diretor Municipal de Ivaiporã (2008,2010), com base na metodologia desenvolvida pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – REDE PDP (SANTOS JUNIOR, 2011). Bem como realizou-se a revisão bibliográfica concernente a problemática da pesquisa. Conclui-se que o PDM de Ivaiporã tem seus pontos positivos, porém faltam aspectos necessários para que seja de fato aplicável e transformador de uma estrutura urbana no longo prazo, pois as Leis Municipais do seu Plano Diretor Municipal, e do Código Tributário, avançaram no sentido da sua elaboração e de determinadas ações voltadas para o desenvolvimento urbano, no entanto, em muito falta para que se possa afirmar que essa aplicabilidade se dá de maneira plena.

Palavras-chave: Planejamento. Urbano. Metodologia. Avaliação. Instrumentos.

The ramifications of urban planning through the applicability of Taxable Instruments in Ivaiporã/Paraná/Brazil

Abstract

Space and the Brazilian city were planned and conceived according to the ideals of capitalist logic, generating socio-spatial segregation and inequalities regarding access and permanence with dignity in cities. The Municipal Master Plan, as the main instrument in the field of Urban Planning, has been used for territorial organization in Brazilian cities of different sizes. In the state of Paraná, a large number of municipalities with small towns have presented Master Plans. Thus, the question is: have small cities prepared Master Plans with applicable instruments, in particular, the taxable ones? The objective is to discuss urban planning and the master plan in small cities, focusing on the instruments and their applicability, based on the city of Ivaiporã, located in the central portion of the state. Therefore, the methodology used aimed to evaluate the applicability of the tax instruments in the Municipal Master Plan of Ivaiporã (2008, 2010), based on the methodology developed by the Evaluation and Training Network for the Implementation of Participatory Master Plans - PDP NETWORK (SANTOS JUNIOR, 2011). As well as a bibliographic review concerning the research problem was carried out. It is concluded that the PDM of Ivaiporã has its positive points, but it lacks the necessary aspects for it to be in fact applicable and to transform an urban structure in the long term, since the Municipal Laws of its Municipal Master Plan, and of the Tax Code, have advanced in the sense of its elaboration and of certain actions aimed at urban development, however, very lacking for it to be possible to state that this applicability occurs in a full way.

Keywords: Planning. Urban. Methodology. Assessment. Instruments.

Los desdoblamientos de la planificación urbana a través de la aplicabilidad de los Instrumentos Tributables en Ivaiporã/Paraná/Brasil

Resumen

El espacio y la ciudad brasileña fueron planificados y concebidos según la lógica capitalista, generando segregación socioespacial y desigualdades en el acceso y permanencia con dignidad en las ciudades. Plan Director del Municipio (PDM), como principal instrumento en el campo de la Planificación Urbana, ha sido utilizado para la organización territorial en ciudades brasileñas de diferentes tamaños. En el estado de Paraná, un gran número de municipios con pequeñas ciudades han realizado Planes Directores. Así, se plantea la pregunta: ¿Las pequeñas ciudades han elaborado Planes Directores con los instrumentos aplicables, en particular, los tributables? El objetivo es discutir la planificación urbana y el plan director en pequeñas ciudades, centrándose en los instrumentos y su aplicabilidad, con base en la ciudad de Ivaiporã, ubicada en el centro del estado de Paraná. Para ello, la metodología utilizada fue evaluar la aplicabilidad de los instrumentos tributarios, en el Plan Director Municipal de Ivaiporã (2008, 2010), con base en la metodología desarrollada por la *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – REDE PDP* (SANTOS JUNIOR, 2011), así como la realización de una revisión bibliográfica referente al problema de investigación. Se concluye que el PDM de Ivaiporã tiene sus puntos positivos, pero hay aspectos deficientes para que sea de hecho aplicable y transforme la estructura urbana en el largo del tiempo porque, por un lado, las Leyes Municipales y del Código Tributario han avanzado en el sentido de su elaboración y de determinadas acciones relacionadas con el desarrollo urbanístico, por otro lado, falta mucho para poder afirmar que esta aplicabilidad se da de manera plena.

Palabras-clave: Planeamiento. Urbano. Metodología. Evaluación. Instrumentos.

1 Introdução

Com quase duas décadas da sanção presidencial à Lei nº 10.257/2001, conhecido como Estatuto da Cidade, é de suma importância a promoção de avaliações acerca da prática de sua aplicação por meio dos Planos Diretores Municipais – PDMs e dos instrumentos urbanísticos e tributários previstos.

Esta lei resultante da luta de movimentos sociais e coletivos no momento de construção da Constituição federal em 1988 é uma importante conquista para a sociedade, para os municípios brasileiros. Por meio dela se estabeleceram os parâmetros, normativas e instrumentos que deveriam ser utilizados na elaboração de políticas de planejamento urbano em nível municipal, visando com isso a construção de uma cidade mais justa, participativa e democrática e a fundação de outra política urbana na realidade nacional.

A importância da política de desenvolvimento urbano, como os planos diretores municipais, se insere na compreensão de que a urbanização é um fenômeno de classe. Harvey (2014) apresenta a discussão de que este processo, originado na sociedade capitalista, se deu em decorrência de uma concentração de um excedente de capital por uma classe, que o aplicou no desenvolvimento do aparato espacial que atendesse os seus interesses e, ao mesmo tempo, contribuísse para legitimação de seu poder enquanto dominante.

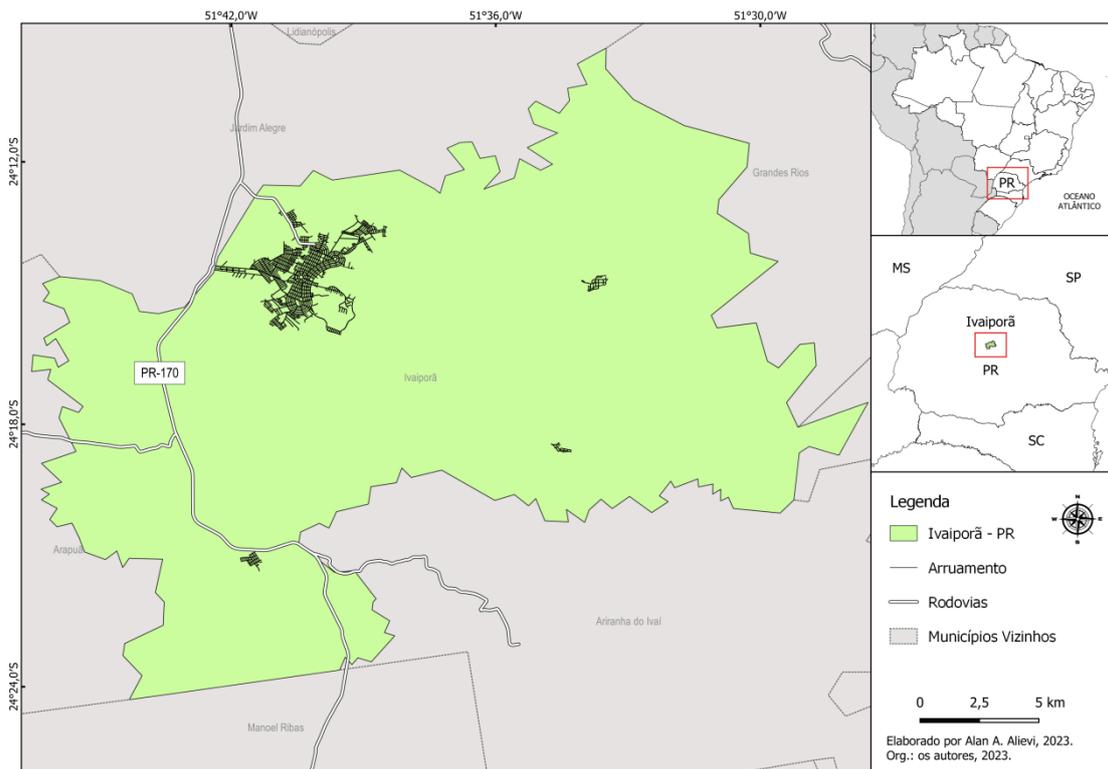
Este processo, assim, gerou dividendos políticos e econômicos a estes grupos específicos – os detentores do capital – e não ao conjunto de diferentes classes que compõe uma sociedade. Ressaltando, desta forma, a justificativa da ideia que compreende a urbanização como um fenômeno de classe, assim o ordenamento do território é marcado pela lógica da capitalista, que tem na sua essência a desigualdade socioespacial (HARVEY, 2014).

Nesse sentido, a aplicabilidade do Estatuto da Cidade junto às realidades municipais deve ser alvo de pesquisas no campo da Geografia, como este, com o propósito de avaliar a aplicabilidade dos Planos Diretores Municipais, instrumento básico de política urbana municipal, e de seus outros instrumentos previstos, como exemplo os tributários.

A importância desta avaliação se dá por qualificar como tem sido, nos municípios, a aplicação das diretrizes e dos instrumentos de planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade. Conforme defende Antonello (2013, p.253) “Reforça-se o fundamental valor de se realizarem pesquisas voltadas para a análise da forma de elaboração e concretização de planos diretores participativos [...] para fomentar o debate sobre as reais potencialidades presentes na legislação”. É com essa importância investigativa e avaliativa que se justifica esta pesquisa, que tem como recorte espacial do espaço urbano do município de Ivaiporã, localizado na porção central do estado do Paraná, Brasil (figura 1).

O município de Ivaiporã encontra-se na região norte central paranaense. A cidade foi construída a partir do século XX, podendo-se ser classificada como relativamente nova se comparada à historiografia brasileira e paranaense. Com uma economia voltada para a prestação de serviços e do comércio, bem como ao agronegócio, é um município que exerce certa centralidade com os municípios do entorno.

Figura 1. Localização do Município de Ivaiporã no Norte do estado do Paraná, Brasil



Fonte. IBGE, 2018.

A pequena cidade de Ivaiporã atende à sua população e àquela localizada em uma hinterlândia próxima, sendo por isso considerada como Centro Sub-Regional B (3B) em termos de hierarquia urbana (IBGE, 2018). Trata-se assim de um centro urbano com atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais, mas que exerce certa influência em municípios vizinhos. Com população total de 32.604 habitantes em 2022 (IBGE, 2023), o município teve seu Plano Diretor Municipal elaborado em 2008, conforme os moldes determinado pelo Estatuto da Cidade de 2001.

Nesse sentido, objetivou-se avaliar a aplicabilidade dos instrumentos tributários no Plano Diretor Municipal de Ivaiporã, com base na metodologia desenvolvida pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – REDE PDP (SANTOS JUNIOR, 2011).

Para atingir esses objetivos, a metodologia, que aqui é dívida entre método de pesquisa e método de interpretação, necessários para a sua realização, se deu em um conjunto de ações ao longo do processo de produção trabalho. O método de interpretação encontra-se ancorado no materialismo histórico-dialético, aquele que compreende a realidade em sua totalidade histórica em constante mutação continua e descontinua, e em movimentos solidários e contraditórios, onde as relações de classe e de poder são fundamentais para a compreensão do real (ALVES, 2008).

Os procedimentos práticos operacionais propriamente ditos, necessários à realização da pesquisa, foram estabelecidos a partir da leitura do material bibliográfico acerca da temática, da leitura das leis necessárias para a realização das análises e da reflexão e realização do debate de ideias entre os autores (ALVES, 2008).

Posteriormente, e considerando a formação socioespacial de Ivaiporã, realizou-se uma avaliação qualitativa do Plano Diretor/PDM de 2008 buscando discutir a aplicabilidade do mesmo e dos instrumentos tributários com base na metodologia desenvolvida pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – REDE PDP (SANTOS JUNIOR, 2011). Essa metodologia, desenvolvida a partir dos trabalhos da Rede PDP, tem como intuito a avaliação dos PDMs desenvolvidos no pós-Estatuto das Cidades, visando contribuir de forma coletiva para aprimoramentos dos instrumentos urbanísticos (SANTOS JUNIOR, 2011).

O texto final dessa pesquisa encontra-se organizado em partes. Inicialmente discutiu-se sobre os planos diretores municipais e o ordenamento territorial brasileiro a partir dos anos 2000. Em seguida abordou-se aspectos relevantes sobre o planejamento urbano em Ivaiporã bem como sobre o Plano Diretor e aplicabilidade de seus instrumentos tributários, tendo por base o documento utilizado para análise de planos diretores.

2 Os Planos Diretores Municipais e o Ordenamento Territorial Brasileiro na Atualidade

Nos anos 1960 e 1970 ocorreu no Brasil, sobretudo na esfera acadêmica, um intenso questionamento sobre a estrutura urbana tão desigual no país e nas grandes metrópoles brasileiras. Foi neste momento que os movimentos sociais iniciaram a luta por direitos, evidenciando o ideário do direito à cidade e da reforma urbana (MARICATO, 2013; 2017).

Isso se dava baseado no fato de as grandes cidades e suas infraestruturas, como saneamento básico, água tratada, iluminação pública e o acesso à moradia serem tratadas apenas como meras mercadorias, sendo propriedades de alguns grupos minoritários em detrimento do conjunto da população. Assim, a busca inicial destes grupos foi que se propusesse outra concepção de cidade, com ideia da estrutura urbana com outras concepções de espaço acerca do planejamento urbano e de sua gestão (MARICATO, 2013).

Com o fim da Ditadura Militar (1964/1985) e a organização para construção da Constituição Federal, esses grupos de resistência ganharam relevância política e social e conseguiram, com a luta política de maneira ativa, a conquista de dois artigos constitucionais que visavam promover mudanças na estrutura urbana brasileira, os Art.182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Esse novo pacto social da sociedade brasileira evidenciava a necessidade de mudança e subordinava a regulamentação de seus dispositivos por meio de uma Lei complementar, que por muitos era julgada não necessária. Tal lei viria posteriormente a ser a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, na qual o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política urbana e, como dito acima, possui um potencial transformador da realidade do município.

Porém, é curioso constatar como faz Maricato (2013; 2017) que no período posterior às conquistas destes artigos, do Estatuto das Cidades e do PDMs obrigatórios às cidades com mais de 20 mil habitantes, o quadro geral do desenvolvimento socioespacial brasileiro calcado na desigualdade pouco mudou. Ao contrário, talvez os níveis de desigualdade tenham crescido. A justificativa da autora para esse estado se dá em dois caminhos: questões políticas que envolvem

os movimentos sociais e partidos de esquerda, e o paradigma econômico presente na sociedade brasileira (MARICATO, 2017).

Assim, instalou-se uma verdadeira crise paradigmática nos partidos de esquerda alçados ao poder ao fim da Ditadura, e nos movimentos sociais que davam a sustentação de base a estes partidos mesmo com decisões políticas totalmente contrárias a defesa de seus interesses e pautas. O não enfrentar, o recuar e aceitar realizar apoio e alianças com aqueles que antes eram críticos auxiliou na promoção da descrença na pauta de reforma urbana que tornaria a cidade mais inclusiva. O efeito foi reverso, posto que muitas vezes ainda que houvesse um partido de esquerda em comando de prefeituras municipais contando com o apoio de movimentos sociais, o mesmo, em sua atuação prática, agia na defesa dos interesses dominantes (MARICATO, 2017). Como exemplo pode-se citar o caso da produção de habitações sociais, no qual os municípios assumiram o papel exclusivo de indicar beneficiários para cadastramento, ação essa que tem resultado na “[...] manutenção das velhas gramáticas políticas de interação entre poder público e eleitores no plano local” (ROLNICK, 2019, p. 308).

O PDM, que carregava consigo a possibilidade de ser um meio pelo qual se produzisse outra estrutura urbana no longo prazo e em outras bases, foi absorvido pelas elites dirigentes municipais, se tornando muitas vezes cartas de boas intenções e diretrizes, que, ao não serem convertidas em leis regulamentares, de nada valem na prática. A experiência observada em muitos municípios brasileiros atesta que, utilizando-se do verniz democrático como fóruns e conselhos, estas elites impõem suas lógicas mercadológicas ao planejamento e à gestão urbanos sem maiores resistências (SOUZA, 2016).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, com quatro eixos principais de ação do Estado -saneamento, mobilidade urbana, habitação, programas urbanos estruturantes- (MARICATO; ROYER, 2017) evidencia a materialização da crença que um governo de esquerda no poder (o Partido dos Trabalhadores-PT, assume o governo federal em 2003), poderia alterar a realidade das desigualdades socioespacial das cidades brasileiras. Tal crença baseava-se no fato da presença de nomes de relevância no tema, como Raquel Rolnik, Olívio Dutra, além de Maricato, mostrando que a composição política e administrativa de dava com pessoas sérias que estavam na luta pelo desenvolvimento socioespacial equitativo. Porém, de 2003 a início de 2005, o ministério pouco pode fazer. A falta de legislação adequada não permitia ações do ministério diretamente nos municípios limitando e muito suas ações (MARICATO, 2017).

O saldo pode ser considerado positivo já que foram criados guias para aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor Municipal participativo para os municípios. Aliás, houve a criação de políticas públicas que incentivam os municípios com mais de 20 mil habitantes a cumprirem o Estatuto das Cidades e construírem de forma participativa os seus PDMs. Todavia, muitos destes não passaram de cartas de boas intenções ou mesmos de leis inaplicáveis por si mesmas. O ministério apoiou municípios pequenos em seu processo de planejamento, gestão e execução de intervenções urbanas. Apoio este tido como promissor se considerado o histórico do planejamento urbano no país, mas tímido considerando as necessidades (MARICATO, 2017).

Os Planos Diretores Municipais se fazem como o principal instrumento para consolidação de uma política urbana municipal, que deve considerar em seu

processo de constituição a realidade local e buscar promover um desenvolvimento urbano à futuro equitativo. Todavia, é necessário promover avaliações sistemáticas e regulares quanto a sua aplicabilidade. Ressalta-se ainda que, para além de uma avaliação quanto a aplicabilidade do PDM, devem ser avaliados outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para que o PDM seja executado, pois, somente com eles o PDM funcionam na prática visando promover as mudanças necessárias para a sociedade.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da participação da sociedade na elaboração e monitoramento do PDM, como defendem Oliveira e Antonello (2022):

[...] para lograr sucesso nessa dinâmica é necessário criar condições para que se efetive a participação popular, sendo imprescindível um trabalho junto às camadas populares de modo que se empoderem, tenham consciência do poder que tem em mãos, que poderia ser feito a partir de um trabalho de formação participativa prévio, para que a população passe a dominar as técnicas de autogestão para se organizar e atuar na esfera política na defesa de seus interesses, via a participação direta na elaboração e aplicação das políticas públicas no caso desta análise nas de desenvolvimento urbano. (OLIVEIRA; ANTONELLO 2022, p.8)

Com isso em vista foi criado, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) implantada em 2007 pelo Ministério das Cidades, por meio da coordenação geral da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e coordenação do Observatório das Metrópoles em parceria com Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), o projeto da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) com o objetivo de ser uma rede de avaliação dos PDMs desenvolvidos no pós-Estatuto das Cidades, visando contribuir de forma coletiva para aprimoramentos dos instrumentos urbanísticos e para que os PDMs fossem realmente efetivados na realidade municipal (SANTOS JUNIOR, 2011).

Esse projeto, até 2011, já havia realizado a avaliação de 526 PDMs do período pós-Estatuto da Cidade em diferentes regiões do país. Promoveram, estudos de caso de 26 PDMs onde acompanharam o processo de formulação do PDM deste o início de suas elaborações. A análise dos PDMs e seus instrumentos segue uma metodologia flexível conforme a realidade local e aos objetos da avaliação (instrumentos específicos), mas o objetivo principal deve prezar em verificar e analisar o conteúdo exposto nos textos dos PDMs e a regulamentação em leis complementares, se necessário, dos instrumentos previstos. Desta maneira, torna-se possível compreender em quais níveis ocorrem a aplicabilidade do PDMs e de seus instrumentos. A partir disso, são produzidos os resultados destas avaliações que podem ser utilizados pela população para uma futura correção em novos PDMs, ou mesmo na revisão dos atuais (SANTOS JUNIOR, 2011).

A importância de avaliação dos PDMs ainda se faz necessário pois promover essa avaliação periódica e sistemática é defender ativamente os ideais de Reforma Urbana que deram origem ao Estatuto da Cidade e suas propostas de promover uma verdadeira transformação da estrutura urbana na sociedade brasileira (MARICATO, 2017). Com o objetivo de promover uma análise da aplicabilidade dos instrumentos tributários do PDM de 2008 de Ivaiporã, a metodologia aplicada neste trabalho de conclusão de curso consiste em considerar os mesmos no texto da lei

que rege o PDM, Lei Municipal nº 1517/2008 e o Código Tributário pela Lei nº 1.890/2010. Apesar de não ser o objetivo final deste trabalho realizou-se, ainda, uma breve análise acerca do PDM em seu conteúdo geral.

3 O Planejamento Urbano de Ivaiporã

Em Ivaiporã, pequena cidade criada a partir da ação da empresa Sociedade Territorial Ubá Ltda, o planejamento e gestão urbanos ocorreram desde a sua instauração como distrito sede municipal em 1951. Ou seja, as ideias modernas baseadas em um academicismo modernista, no qual se compreende o espaço enquanto uma tela em branco a ser preenchida por uma grelha urbana e o fazer otimizando os recursos e melhor aproveitando o terreno, têm sido levadas em consideração desde a gênese da cidade.

O engenheiro Yaroslau Sessak, formado em Curitiba, foi técnico contratado pela Sociedade Territorial Ubá para realizar a delimitação da estrutura urbana de Ivaiporã (figura 2) no ano de 1953 (ROSANELI, 2009).

Figura 2. O desenho urbano ivaiporanense projetado pelo engenheiro civil Yaroslau Sessak em 1953



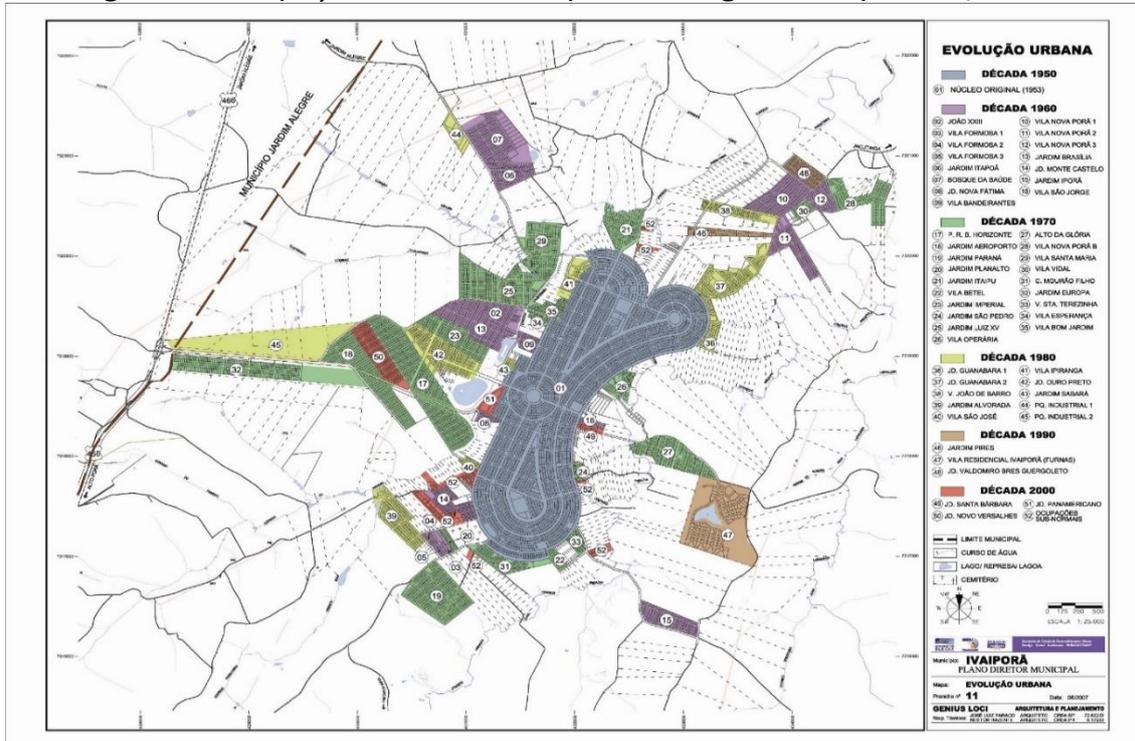
Fonte. Prefeitura Municipal de Ivaiporã.

Destaca-se na figura 2, dentre outros aspectos, a generosidade de seus logradouros, como praças, largos e avenidas, com amplos canteiros que visam compor um todo harmônico com topografia do relevo. Assim, se explicam as inusitadas formas curvilíneas que se espraiaram pelo terreno, uma vez que, como diz Rosaneli (2009), “parece respeitar as características intrincada natureza”.

Em seu desenho é perceptível o destaque a áreas de formas radioconcêntricas centralizadas que foram destinadas para servirem de concentração dos estabelecimentos comerciais. É demonstrado no seu centro, e em parte elevada, a praça circular da igreja, cuja torre se impõe como elemento de atenção para as avenidas radiais que se prolongam ao seu redor. E, apesar do traçado em que ruas curvilíneas e retilíneas se delineiam, um padrão regular das parcelas mínimas revela-se como elemento marcante do plano. Destacava-se, assim,

a racionalidade imposta à cidade de Ivaiporã e a seus habitantes, causando impactos nesse processo de ocupação do solo de maneira perceptível (ROSANELI, 2009), como mostra a Figura 3 retirada do estudo de caso desenvolvido pela empresa realizadora do PDM em Ivaiporã.

Figura 3. A ocupação urbana em Ivaiporã ao longo do tempo, de 1950 à 2000

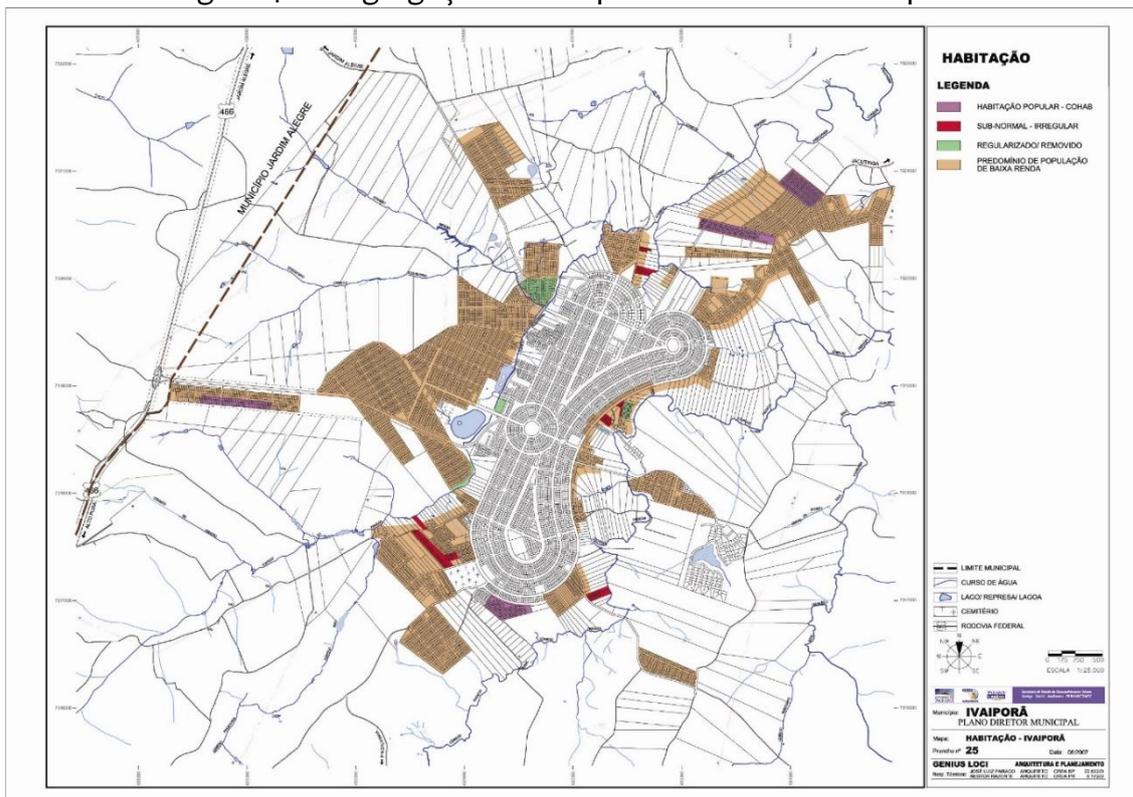


Fonte: Ivaiporã – Plano Diretor, 2008

Outro fato marcante é a dificuldade de acesso da população de baixa renda neste núcleo urbano criado por Yaroslau Sessak, como é possível de se visualizar na figura 4. Na ilustração fica perceptível que as populações de baixa renda ficaram localizadas fora deste núcleo urbano central elaborada pela Sociedade Territorial Ubá Ltda. e apresenta intervenção do Estado promovendo moradias a essa população de baixa renda em regiões periféricas a esse núcleo e muitas vezes distantes desta área central. Essa organização espacial corresponde “[...] a matriz de um ordenamento do território assentado em um desenvolvimento geograficamente desigual próprio do modo de produção capitalista, que comanda a produção do espaço urbano” (ANTONELLO; VEIGA; BERTINI, 2022, p.4).

Como pode ser visualizado em marrom, a população de baixa renda em Ivaiporã, se localizava fora no núcleo urbano principal idealizado por Sessak. Dessa forma, é possível tirar algumas conclusões acerca do planejamento urbano de Ivaiporã ao longo século XX, ficando evidente que a combinação de fatores econômicos aliados ao fato de que o solo urbano é disputado por diferentes atividades e segmentos do capital, foi produzida em Ivaiporã uma desigualdade socioespacial perceptível na paisagem. Da mesma forma, foi um plano que seguiu um aspecto centralizador e realizado pela companhia colonizadora impondo, assim, ao conjunto da sociedade uma maneira de viver e habitar que atendia seus interesses e correspondia a seus ideais (SZMRECSANYI, 2009; REGO, 2015; ROSANELI, 2009).

Figura 4. A segregação socioespacial na cidade de Ivaiporã



Fonte: Ivaiporã – Plano Diretor, 2008.

Deve ser considerado ainda que, posteriormente a 1980, Ivaiporã, por sua dinâmica demográfica e populacional (quadro 1), passou a apresentar um índice crescente de população urbana em virtude da mecanização do campo que liberou mão de obra para a cidade.

Quadro 1. Evolução da população no município de Ivaiporã de 1970 a 2010.

	1970	1980	1990	2000	2010
RURAL	51.358	37.240	17.636	6.381	4.378
URBANA	16.240	25.596	27.928	25.889	27.438
TOTAL	67.598	62.836	45.564	32.270	31.816

Fonte: Censos Demográficos – IBGE (1970 a 2010). Org. Os autores, 2023

Verifica-se no quadro 1 que, em se tratando da população total do município conforme as lavouras temporárias e mecanização das lavouras foram sendo adotadas no decorrer das décadas seguintes a 1970, houve decréscimo década a década, em particular entre 1980 e 1990, quando decaiu de 62.836 para 45.564 habitantes, o que equivale a redução de 27,5% no total de população municipal. Essa redução no quantitativo da população de Ivaiporã no decorrer das décadas evidenciadas, segundo Denez (2011), está intimamente relacionada à falta de estruturação da cidade para fixar toda a mão de obra liberada no campo, o que fez com que muitas famílias migrassem do campo de Ivaiporã para outras cidades ou áreas rurais na região. Ou seja, no contexto da modernização conservadora com alteração da cafeicultura para lavouras temporárias e emprego de crescente

tecnologia no campo, a cidade de Ivaiporã “[...] não possuía (...) a estrutura necessária para sustentar estas mudanças econômicas e ainda se encontra fora dos eixos rodoviários que compõem o principal anel viário do Paraná, distante dos principais polos urbanos do estado” (DENEZ, 2011, p. 143). Além disso, na década de 1990 ocorreu a emancipação de distritos rurais, no caso de Ariranha do Ivaí e Arapuã, que foram elevados a sedes municipais.

Em se tratando da população rural e urbana nas décadas destacadas, a população do campo em Ivaiporã em 1970 atingiu 76% do total municipal. Conforme foi ocorrendo a intensificação da mecanização da lavoura nas décadas de 1980, 1990 e 2000, houve decréscimo de 27%, 65% e 87% em relação a 1970. E com contínuo decréscimo até 2010, a população rural atingiu 14% do total.

Por outro lado, a população urbana, que em 1970 representava apenas 24% do total municipal, apresentou acréscimos nas décadas de 1980 e 1990, de, respectivamente, 57% e 71%. Entre 1990 e 2000, o crescimento urbano apresentou sensível queda, época na qual a população urbana decresceu 1,08%. Denez (2011) atribuiu esse decréscimo populacional na área urbana à redução de lavouras como milho e café no município e entorno, gerando desemprego também na cidade. Soma-se a isso a crise econômica nacional de 1990, que fez com que famílias migrassem para cidades médias e grandes em busca de empregos. Mas na década seguinte, 2010, o crescimento populacional aumentou 6% em relação ao ano de 2000, chegando quase ao total de população urbana que havia em 1990. Em 2010, a população urbana atingiu 86% do total municipal. Essa retomada de crescimento populacional pós-2000 consolidou a cidade como prestadora de serviços.

Essas questões demográficas têm impactos diretos na estrutura urbana, uma vez que demandam serviços urbanos em maior quantidade e o desenvolvimento de maiores infraestruturas, necessitando de uma intervenção ativa do Estado para que sejam realizadas essas ações. O que se observa, porém, é que essa promoção ao longo do tempo não se deu por um viés de promoção de justiça social, agravando as desigualdades socioespaciais. Essa dinâmica fomenta uma segregação residencial da população com baixo poder aquisitivo, como observam Marques e Antonello “[...] It can be inferred that the dynamics of urban segregation are maintained by the choices of urban zoning, since projects of social housing are pushed to the periphery of the urban network” (2021, p.13285).

Até a realização PDM (2008), portanto, era desta forma que se apresentavam o planejamento e gestão urbanos em Ivaiporã. É evidente o aspecto da desigualdade, se fazendo necessária a aplicabilidade dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade a serem contidos em PDMs, sendo que Ivaiporã tem a obrigatoriedade da realização do PDM conforme a Lei Estadual nº 15.229 (25/07/2006). Volta-se à análise para os instrumentos tributários, uma vez que estes possuem o potencial de no longo prazo contribuir para inverter a estrutura urbana e promover uma cidade mais igualitária e equitativa.

3.1 O Plano Diretor Municipal de Ivaiporã e a aplicabilidade de seus instrumentos tributários

Para a realização da avaliação de Plano Diretor Municipal de Ivaiporã e, em especial, os instrumentos tributários neles contidos e regulamentados por lei, fez-se a adaptação do roteiro avaliativo desenvolvido pela Rede de projeto da Rede de

Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) para o cumprimento seus propósitos. O exposto abaixo apresentará perguntas e respostas gerais sobre a Lei Municipal nº 1.517/2008 realizando uma avaliação geral do PDM, e não de todos os instrumentos específicos que são apresentados no Estatuto da Cidade.

Assim, imbuídos do objetivo de analisar a regulamentação e aplicabilidade dos instrumentos tributários presentes no PDM de Ivaiporã, é trazido, também, para a avaliação a Lei Municipal nº 1.890/2010, que versa sobre o Código Tributário Municipal de Ivaiporã e que contém, ou deveria conter se não houver lei regulamentar específica, os instrumentos tributários previstos no PDM regulamentados.

Nesse sentido, essa avaliação focou nos instrumentos tributários previstos no art.4 inciso IV na Lei 10.257/2001, a saber: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros (BRASIL, 2001). Outro instrumento tributário extrafiscal – utilizado para fins além de subsidiar o custeio e ações do Estado – a ser analisado em conjunto será o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU Progressivo no Tempo, caso ele seja apresentado pela Lei nº1.517/2008 necessitando de regulamentação posterior.

3.1.2 O Plano Diretor de Ivaiporã/PR: aspectos gerais

A Lei Municipal 1.517 cumpre alguns requisitos mínimos da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. O primeiro fator a ser destacado se dá pela data na qual é sancionada o PDM de Ivaiporã, que ocorreu em 26 de maio de 2008, e deve ser ressaltado que, pela Lei nº 11.674/2008, os municípios que se enquadravam nos incisos I e II do art. 41 do Estatuto tinham até a data limite de 30 de junho para a aprovação dos PDMs ainda não realizados.

Pode ser considerada a Resolução nº34/2005, do Ministério das Cidades, que dava o prazo máximo de cinco anos para os municípios atenderem sua obrigação legal de elaboração ou adequação de planos diretores. O Decreto Estadual nº 2581/2004 que diz em seu artigo primeiro alínea a em seu Art. 1. que o Estado do Paraná iria a partir de então firmar “[...] convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios que obedecerem aos seguintes requisitos: a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas câmaras municipais” [...] (PARANÁ, 2004).

Esse decreto, posteriormente no segundo semestre de 2006, foi tornado Lei Estadual (Lei 15.229/2006), mantendo art.1 citado acima, dando prazo de 180 dias para a realização dos trabalhos. Esse cenário mostra que Ivaiporã realiza seu Plano Diretor Municipal em decorrência de pressões políticas de instâncias superiores e após quase sete anos de vigência do Estatuto da Cidade, no qual o município já se enquadrava entre aqueles que obrigatoriamente deveriam realizar o processo de construção do Plano Diretor.

Quanto ao conteúdo do PDM, cumpre o art.42 que versa sobre os conteúdos mínimos a serem contidos em um PDM, a saber:

[...]Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a

- existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 50 desta Lei;
- II – Disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle[...] (BRASIL, 2001, p.13).

Com texto dividido em seis capítulos, no capítulo IV foram inclusos cinco seções exclusivamente destinadas aos instrumentos de política urbana. Chama-se a atenção inicialmente o capítulo das Disposições Gerais, no qual foram apresentadas as motivações do PDM, os objetivos da Política de Desenvolvimento Municipal e suas diretrizes, além, também, dos fins a serem atingidos (Quadro 2).

Quadro 2. Em destaque as diretrizes e os objetivos da Política de Desenvolvimento Municipal para Ivaiporã, 2008

Art. 4º - Diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Municipal	Art. 3º - Objetivos da Política de Desenvolvimento Municipal
I. ordenar a expansão urbana e controlar o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.	I. elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere aos serviços públicos, meio ambiente, infraestrutura e habitação.
II. proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico.	II. assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo aos cidadãos o direito a uma cidade sustentável, entendido este como o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.
III. implementar o direito à moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer.	III. democratizar a gestão pública.
IV. promover o adequado aproveitamento e utilização da propriedade urbana de modo a evitar a não-utilização e a retenção especulativa da propriedade urbana.	IV. assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, mediante o seu adequado aproveitamento e utilização.
V. introduzir sistemática de planejamento na Administração Pública Municipal.	V. garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização.
VI. adequar os instrumentos de política econômica, tributária, financeira e os gastos públicos do Município aos objetivos do desenvolvimento;	VI. garantir a preservação dos valores ambientais e culturais.
VII. assegurar a participação do cidadão na gestão urbana, através dos segmentos da comunidade organizada, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]	VII. promover a inclusão social.

Fonte. IVAIPORÃ – Plano Diretor, 2008. p.4.

Destaca-se, porém, que muitos destes dispositivos supracitados nos objetivos não são novamente mencionados e desenvolvidos posteriormente, nem

especificam-se ações, instrumentos e políticas públicas a eles voltados visando cumprir as diretrizes e alcançar os objetivos.

Assim, o direito à uma cidade sustentável, acesso à terra urbana, acesso e promoção à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer não ganham destaque em nenhum outro capítulo que não seja as Disposições Gerais, que elencou diretrizes e objetivos para os diferentes âmbitos da vida municipal, sendo estes: Desenvolvimento econômico, Proteção e preservação ambiental, Infraestrutura pública, Saúde, Educação, Recreação e esportes, Cultura, Assistência Social, Habitação popular, Resíduos Sólidos e Serviços funerários. Mas, da mesma forma não foram criados instrumentos nem mesmo um dispositivo que necessitasse de regulamentação posterior.

Habitação Popular, que ganha destaque nesse cenário e que é um item importante da política urbana, não volta a aparecer. O art. 22, que diz ser objetivo do município constituir uma de habitação popular garantindo, desta forma, o acesso à propriedade e à moradia, não é regulamentado nem sequer criado quaisquer fundos, conselho, meio que vise orientar políticas públicas na área. Conforme Antonello e Veiga (2022) a política pública habitacional no Brasil é de fundamental importância para alterar a dinâmica excludente da produção do espaço urbano e inverter a atual negação do direito de cidadania para uma parcela significativa da população nacional.

Os instrumentos como Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, e Operação Urbana Consorciada aparecem no PDM de Ivaiporã e são importantes instrumentos de política urbana. Aliás, a importância dos mesmos se faz uma vez que por meio de suas aplicações pode se promover uma cidade com justiça social e entendida como um espaço de diversidade frente ao império do capital.

Esses instrumentos ainda possuem função inibidora da especulação imobiliária e da construção edílica desproporcional à infraestrutura urbana existente, ordenando o espaço para concepções diferentes das do capital. Porém, convém ressaltar o parágrafo primeiro do art.4 do Estatuto da Cidade/EC (2001), que versa sobre os instrumentos e indica que “[...]§1o Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei [...]” (BRASIL, 2001, p.2). Nesse ponto Battini e Antonello (2021) apresentam uma preocupação, uma vez que o EC remete pontos essenciais para serem definidos pela lei municipal (PDM), o que pode acarretar a não aplicabilidade do instrumento (PEUC), uma vez que fica a espera do detalhamento e regulamentação municipal, nas palavras das autoras:

A lei traz de uma maneira reduzida a aplicação do instrumento, não pontuando as definições do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Sempre é destacado que fica a cargo do município elaborar lei específica a partir do Plano Diretor Municipal para delimitar e esclarecer as necessidades, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. (BATTINI; ANTONELLO, 2021, p.114).

Para que o PDM de Ivaiporã de 2008 não seja apenas uma carta de boas intenções, os instrumentos elencados acima devem ser regulamentados na esfera municipal, dispensada em casos de regulação por instâncias superiores.

Por fim, o PDM apresentou um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão que passaria a ser gerenciado pelo órgão de Planejamento do poder executivo municipal e um Conselho do Plano Diretor Municipal de caráter apenas consultivo.

É possível constatar que Ivaiporã iniciou um processo de participação nas discussões acerca do Plano Diretor e do planejamento urbano, porém de forma muito aquém de qualquer viés democratizador.

Isso porque no PDM, com a criação do Conselho e do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, privilegiou-se associações de classe, sobretudo patronais para a composição do grupo. Se faz necessário ressaltar, que tal conselho se faz como mera instância consultiva servindo na prática mais para cancelar proposições vindas da administração pública que também é ativa no sistema, do que, necessariamente, propor alterações e gerir de fato a política urbana. Na questão da democratização, cabe destacar ainda, que em nenhum momento o orçamento municipal participativo é citado no PDM.

Acredita-se ser um avanço para a política urbana de um município possuir um Plano Diretor Municipal, já que ele é o instrumento básico para tal avanço. Todavia, cumpre destacar que a forma como se apresenta o PDM de Ivaiporã é muito limitada, pois não normatiza ações concretas ou mesmo estrutura os meios para desenvolvimento de ações futuras. Assim, o mesmo pode ser visto como uma “carta de boas intenções” (MARICATO, 2017), já que sem serem regulados por lei regulamentar, os instrumentos do PDM perdem o seu caráter de aplicabilidade.

Temas relevantes como habitação, meio ambiente, acesso à terra urbana, acesso e promoção à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer são negligenciados no PDM. Outro ponto que é insuficiente é o incentivo à participação popular de maneira descentralizada e verdadeiramente democrática. O PDM tem seus pontos positivos, porém faltam aspectos necessários para que seja de fato aplicável e transformador de uma estrutura urbana no longo prazo, como pode ser verificado no tocante aos instrumentos tributários.

3.1.3 Instrumentos Tributários

Pela Lei Municipal nº 1.517/2008 os instrumentos tributários não recebem atenção específica. Mesmo sendo importantes, por sua natureza fiscal e extrafiscal, as quais são apresentadas de forma separada, menos Contribuição de Melhoria, que não existe no PDM.

Assim, o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU Progressivo no tempo, consta no PDM com a seguinte redação:

[...] Art. 42. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos no artigo 41, o Poder Executivo Municipal 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 a ser aplicado a cada ano será fixado em Lei Municipal específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento após transcurso de cinco de aplicação progressiva.

§ 2º É vedada a concessão de isenções ou anistia do imposto aos proprietários dos imóveis sob tributação progressiva.

§ 3º Decorridos cinco anos de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Poder Executivo Municipal poderá manter a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ou desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 4º A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública dar-se-á de acordo com o disposto na seção IV, Capítulo II, da Lei Federal 10.257/2001 [...] (IVAIPORÃ, 2008, p.9).

Porém, o instrumento não é regulamentado pela Lei Municipal nº 1890/2010, não sendo, aliás, nem citado na lei do Código Tributário Municipal. Caso contrário ocorre com a Contribuição de Melhoria, que não é citada em nenhum momento no PDM, mas é regulamentada pela mesma Lei 1.890/2010.

[...]Art. 151 A Contribuição de Melhoria será cobrada dos proprietários de imóveis situados nas áreas diretas e indiretamente beneficiadas pela obra.
§ 1º Responde pelo pagamento da Contribuição de Melhoria o proprietário do imóvel ao tempo do seu lançamento, transmitindo-se esta responsabilidade aos adquirentes e sucessores do imóvel, a qualquer título.

§ 2º Quando houver condomínio, quer de simples terreno ou edificações, a contribuição será rateada e lançada para cada um dos condôminos, na proporção de suas quotas.

Art. 152 O cálculo da Contribuição de Melhoria tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

§ 1º Na verificação do custo da obra serão computadas as despesas com estudos, projetos, fiscalização, desapropriações, administração, execução e financiamento, sendo a expressão monetária destas despesas atualizada na época do lançamento, mediante aplicação de coeficientes de atualização monetária.

§ 2º Serão incluídos nos orçamentos do custo das obras todos os investimentos necessários para que os benefícios delas decorrentes sejam integralmente alcançados pelos imóveis situados nas respectivas zonas de influência.

§ 3º A percentagem do custo real a ser cobrada mediante Contribuição de Melhoria será fixada tendo em vista a natureza da obra, os benefícios para os usuários, as atividades econômicas predominantes e o nível de desenvolvimento da região.

Art. 153 A Administração Municipal decidirá quais as obras e a proporção do valor delas que será ressarcida mediante a cobrança de Contribuição de Melhoria.

§ 1º A Secretaria Municipal de Obras elaborará o memorial descritivo da obra e o orçamento detalhado de seus custos, que atenderão ao disposto no artigo anterior.

§ 2º A distribuição da Contribuição de Melhoria entre os contribuintes será feita proporcionalmente às valorizações dos imóveis beneficiados, em função da testada do terreno e/ou de sua área total, que serão consideradas isolada ou conjuntamente.

§ 3º A percentagem do custo da obra a ser cobrada como Contribuição de Melhoria, a que se refere o caput deste artigo, será fixada tendo em vista a natureza da obra, os benefícios para os usuários, as atividades econômicas e o nível de desenvolvimento da região [...] (IVAIPORÃ, 2010, p.49).

Por fim, o Imposto Predial Territorial Urbano não foi mencionado no PDM de forma direta. Porém, sendo um imposto de natureza fiscal, é regulamentado na seguinte maneira:

[...]Art. 6º O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, construído ou não, localizado na zona urbana do Município.

Desta maneira, tendo por base o estabelecido no PDM de Ivaiporã sobre o IPTU, buscou-se responder aos questionamentos propostos por Santos Junior (2011).

Quadro 3. Em destaque aspectos referentes ao IPTU, IPTU Progressivo no Tempo e Contribuição de Melhoria presentes nas Leis Municipais 1.517/200.8 e 1.890/2010

	IPTU	IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Contribuição de melhoria
Como se aplica?	Como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definida na lei civil, localizado em zona urbana do município.	Não se aplica.	Será aplicado devido à valorização do bem imóvel, de propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal.
Onde se aplica?	Em toda a área tida como área urbana do município.	Não se aplica.	Imóvel de propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal, porém após ser julgada por este ente se passível da cobrança de contribuição.
Quando se aplica?	O fato gerador do imposto ocorre anualmente, no dia 1º de janeiro.	Não se aplica.	Contribuição de Melhoria será paga à vista ou a prazo efetuado no prazo de 30 (trinta) dias, contados da emissão do aviso de lançamento. O parcelamento do valor da Contribuição de Melhoria será efetuado em até 36 (trinta e seis) meses, contados da emissão do aviso de lançamento, adicionando-se as despesas com o financiamento. O prazo para pagamento poderá ser de até 144 (cento e quarenta e quatro) meses em bairros populares a, nos casos de comprovada incapacidade econômica do requerente, com base em despacho fundamentado do Secretário Municipal de Planejamento e Finanças.

Fonte. Santos Junior, 2011; Ivaiporã – Plano Diretor, 2008. Org. Os Autores, 2023.

No quadro 3 é possível verificar que o IPTU foi destacado como um fator gerador a toda propriedade, como definida em lei civil, localizada em zona urbana do município. Além de ser aplicado em toda a área urbana do município o fator gerador do Imposto ocorre anualmente a partir do dia 1º de janeiro. Todavia, quanto ao instrumento tributário do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, torna-se notável sua não aplicação em Ivaiporã.

No caso da Contribuição de Melhoria, ela consta como aplicada dado a valorização do imóvel, de propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal. Pela regulamentação, em Ivaiporã, a Contribuição de Melhoria deverá pagar à vista ou a prazo em até 30 dias contados da emissão do aviso de lançamento.

O parcelamento do valor da Contribuição de Melhoria deverá ser efetuado em até 36 meses, contados da emissão do aviso de lançamento pelo Poder Público local, adicionando-se as despesas com o financiamento. O prazo para pagamento poderá ser de até 144 meses em bairros populares nos casos de comprovada incapacidade econômica do requerente, com base em despacho fundamentado do Secretário Municipal de Planejamento e Finanças.

Com o quadro 3 e todas estas questões é possível discutir alguns pontos acerca da aplicabilidade dos instrumentos tributários em Ivaiporã, considerando para isso as Leis Municipais 1.517/200.8 e 1.890/2010. O primeiro ponto a ser destacado decorre da existência de regulamentação do IPTU e da Contribuição de Melhoria, que são elementos muito importantes para qualquer município do ponto de vista fiscal e extrafiscal.

Cabe destacar IPTU é um importante tributo colhido especificamente para financiamento da máquina pública municipal, exercendo desta forma um papel relevante para o município em matéria fiscal. Outro ponto a ser destacado acerca do tributo é que, como sua incidência é realizada considerando uma planta genérica de valores, o IPTU também exerce uma função extrafiscal para a política urbana.

Porém, no município de Ivaiporã inexistente a regulamentação no Código Tributário Municipal acerca do IPTU Progressivo no Tempo. Ao não ser regulamentado por nenhuma legislação local, o município deixa, na prática, o tributo inativo, resultando na perda de um instrumento tributário importantíssimo para coibir a especulação imobiliária e a concentração fundiária de terra urbana nas mãos de uma classe que não visa, senão, auferir renda da terra dos imóveis urbanos.

Essa conjunção de fatores faz com que o IPTU na legislação municipal encontre seus limites, seja fiscal e extrafiscal, em promover uma cidade mais justa e acessível, que coíba a especulação imobiliária. Assim, este imposto acaba por exercer uma atividade extrafiscal por sua aplicação prática baseada em uma planta genérica de valores. Contudo, o mesmo encontra limites uma vez que a modalidade de progressão no tempo é o instrumento através do qual poderia caminhar-se na direção de uma natureza extrafiscal do tributo promotora de justiça social.

Por fim, o quadro apresenta a regulamentação da Contribuição de Melhoria no município, elencando os benefícios e incentivos fiscais que são oferecidos pelo poder público municipal de Ivaiporã. Desta maneira, pode ser colocado que tributo exerce um importante papel de ação extrafiscal no município, pois, partilha com o conjunto da sociedade ivaiporaense parte da valorização imobiliária gerada a partir

de ações promovidas pelo poder público e que são financiadas pelo conjunto da sociedade.

A contribuição de melhoria, assim, atua na mitigação da apropriação privada de um esforço desenvolvido pelo conjunto coletivo, no qual, sem este tributo, a valorização imobiliária seria apropriada privadamente mesmo sendo esta decorrente de ações promovidas pelo setor público. Outro ponto a ser destacado pela aplicação de tal instrumento é que a contribuição leva em consideração a localização do imóvel para definição do tributo cobrado, apresentando modicidade de preços, comprovada incapacidade econômica do requerente, em bairros de baixa renda e de renda elevada caminhando em direção à uma justiça tributária.

Ao se fazer a avaliação dos planos diretores, a partir dos pressupostos presentes no Estatuto da Cidade, principalmente, os instrumentos tributários, no caso do PDM de Ivaiporã, percebe-se a necessidade de um monitoramento da aplicação dos mesmos, para poder lutar para sua concretização voltada para o desenvolvimento urbano. Como esclarece Antonello “[...] o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo que pode promover maior “justiça social” ao atacar a especulação imobiliária, bem como pode sustentar a aplicação concreta do princípio da “função social da propriedade” (ANTONELLO, 2013, p.253).

Considerações finais

O Brasil, que presenciou um intenso processo de urbanização de sua população no século XX, promoveu a geração de uma estrutura urbana calçada na desigualdade socioespacial. Com a renda sendo o meio necessário para o acesso à cidade urbanizada, com suas infraestruturas e prestações de serviços, grande parte dos brasileiros desprovidos destes meios teve como saída para sobreviver a ocupação de lugares irregulares e afastados das centralidades. O capital se apropriou em grande medida das cidades e do espaço de forma a gerar excedentes e acumulação do investimento previamente realizado.

Essa lógica da produção do espaço urbano é perceptível que Ivaiporã, pois o ordenamento do território municipal foi gestado mediante as concepções de um urbanismo modernista e influenciados pela dinâmica política de suas elites políticas e econômicas. Assim se criou uma cidade onde as desigualdades e a pobreza são evidenciadas pelo espaço e pela paisagem. É curioso notar que esse estado de coisas acompanha Ivaiporã, mas acompanha, também, grande parte de outros municípios deste país.

A busca por mudar esse cenário, considerando a realidade brasileira, se deu com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que trouxeram os ideais de se produzir outra política e estrutura urbana. O Estatuto da Cidade (2001), materializou esses anseios em uma lei que tem o intuito de promover mudanças nas cidades brasileiras e transformar a lógica da desigualdade do ordenamento do território, por meio de instrumentos de política urbana, Planos Diretores Municipais e outros instrumentos como os instrumentos tributários. Passados mais de vinte anos, é imperativo para sociedade brasileira avaliar a aplicabilidade destes meios de transformação, uma vez que se torna recorrente percepção de que as elites municipais deles se apropriaram para continuar o seu processo de rapina e espoliação da sociedade e do espaço.

Nesse contexto essa pesquisa realizou a avaliação da aplicabilidade dos instrumentos tributários e do PDM de Ivaiporã (2008), buscando visualizar a forma pela qual se aplica estes instrumentos nessa realidade municipal e quais os seus potenciais transformadores. O potencial de transformação da estrutura urbana pelos instrumentos tributários pode ser evidenciado ao se pensar que, além de exercer uma função fiscal, eles podem ter finalidades extrafiscal, ou seja, serem meios coibidores ou desincentivadores da especulação imobiliária. Assim, IPTU, IPTU Progressivo no Tempo, Contribuições de Melhoria e Incentivos Fiscais e Financeiros são mecanismos importantes para a promoção de uma política urbana em outras bases que aquela da lógica do capital.

Todavia, pelas análises e considerações realizadas acerca da aplicabilidade destes instrumentos em Ivaiporã, considerando as Leis Municipais 1.517/2008 e 1.890/2010, puderam ser tiradas algumas conclusões. A regulamentação de IPTU e Contribuição de Melhoria são muito importantes para o município do ponto de vista fiscal e extrafiscal. O IPTU é um importante tributo colhido para financiamento da máquina pública municipal, exercendo assim um papel fiscal para o município.

Porém, um fator a ser evidenciado na realidade de Ivaiporã se faz com a falta de regulamentação no Código Tributário Municipal do IPTU Progressivo no Tempo. Não sendo regulamentado no Código Tributário e nem no PDM, deixando-o inativo, o município perde um instrumento tributário importantíssimo para coibir a especulação imobiliária e a concentração fundiária de terra urbana nas mãos de uma classe que não visa senão auferir renda da terra dos imóveis urbanos.

Contribuição de melhoria e os benefícios e incentivos fiscais são oferecidos pelo poder público municipal de Ivaiporã, exercendo assim um importante papel de ação extrafiscal dos tributos. Deve ser compreendido que os instrumentos tributários não realizam e não realizarão sozinhos uma transformação de uma política urbana. Os mesmos devem ser acompanhados de todos os outros mecanismos previstos do Estatuto da Cidade para os PDMs, e estes devem ser regulamentados em leis complementares para que assim os instrumentos atuem de forma coordenada na construção de uma estrutura urbana distinta.

Porém, ainda, cabe ressaltar que os instrumentos e a aplicabilidade do Plano Diretor Municipal de Ivaiporã, e em todo o Brasil, não ocorrerão de maneira automática e pela espontaneidade do poder local. A luta política travada pela sociedade e pelos movimentos sociais são ainda essenciais para que se aplique a legislação urbana que o país tem. Dessa maneira, caberá aos movimentos e grupos coletivos que têm por pauta a reforma urbana e o direito à cidade se insurgirem contra esse estado de coisas que se apresenta nas cidades, onde se vivencia a segregação, a desigualdade a violência, a pobreza e a miséria de muitos.

Com isso em vista, destaca-se que Ivaiporã, por meio das Leis Municipais do seu Plano Diretor Municipal e do Código Tributário, avançou no sentido da sua elaboração e de determinadas ações voltadas para o desenvolvimento urbano, porém em muito falta para poder afirmar que essa aplicabilidade se dá de maneira plena. A não regulamentação do IPTU Progressivo no Tempo e a não concretização de um planejamento e gestão urbanos democráticos fomenta a se considerar o PDM de Ivaiporã uma “carta de boas intenções”. Por este viés pode-se inferir que as relações de poder que envolvem o planejamento em Ivaiporã se dão em bases muito desiguais, na qual a elite política e econômica do município consegue impor seu ideário, suas concepções de tempo e de espaço, e gerir a cidade para cumprir

seus interesses influenciando assim o PDM e a aplicabilidade de seus instrumentos, sobretudo, como os vistos nesta pesquisa, os tributários e financeiros.

REFERÊNCIAS

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do Planejamento Participativo no Brasil. **Soc. & Nat.** Uberlândia, v.25, p.239-254, maio/ago, 2013.

ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L.A política pública habitacional brasileira: cidades excludentes, negação do direito de cidadania In: **Desafios e Tendências do Estado de Direito na Democracia no Século XXI**.1 ed.Coimbra: JUS XXI & DEE Internaciell Publishinglda, 2022, v.6, p. 37-52.

ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L.; BERTINI, I. T.Cidade excludente: O Ordenamento do território urbano atrelado a Polícia Habitacional em Londrin/PR In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, **Anais [...]** 2022, Blumenau/SC.

ALVES, Flamarion Dutra. Considerações sobre métodos e técnicas em geografia humana. **Revista Dialogus**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 227-241, 2008.

BATTINI, L. M.; ANTONELLO, I. T. A aplicabilidade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) no município de Londrina In: **PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS DIFERENTES ESPAÇOS E CONTEXTOS: CONSENSOS, POSSIBILIDADES E CONTROVÉRSIAS**. 1 ed. Santa Maria/RS: Arco Editores, 2021, v.1, p. 109-120.

BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, Brasília, 2001

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, 1988

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 20 de jan. 2023.

DENEZ, Cleiton Costa. A DINÂMICA POPULACIONAL NA REGIÃO DE IVAIPORÃ/PR (1970-2010). **Revista geografar (UFPR)**, v. 6, p. 130-150, 2011.

IVAIPORÃ. **Lei Municipal nº 1.517/2008**. DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE IVAIPORÃ-PR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Ivaiporã, 2008.
IVAIPORÃ. **Lei Municipal nº 1.890/2010**. Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município e dá outras providências. Ivaiporã, 2010.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: O Direito à Cidade e à Revolução Urbana**; tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins, 2014.

MARQUES DA Costa, Eduarda; ANTONELLO, Ideni, T. Urban Planning and Residential Segregation in Brazil-The Failure of the -Special Zone of Social Interest-Instrument in Londrina City (PR). **Sustainability** , v.13, p.13285 - 13304, 2021

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 147-157.

OLIVEIRA, A. P. S.; ANTONELLO, I. T. A utopia de transformação socioterritorial pela luz que irradia da participação popular: Abordagens Latino- Americanas de planejamento urbano. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais [...]**. Blumenau/SC, 2022.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 2581/2004**. O ESTADO DO PARANÁ SOMENTE FIRMARÁ CONVÊNIOS DE FINANCIAMENTO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS COM MUNICÍPIOS. Curitiba, 2004.

REGO, Renato Leão et al. Ideias clássicas, aspirações modernas: traçado das cidades novas do norte do Paraná. **Revista de Morfologia Urbana**, v. 3, n. 1, p. 19-29, 2015.
ROLNICK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2.ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2019, 424 p.

ROSANELI, Alessandro Filla. **Cidades novas da fronteira do café: história e morfologia urbana das cidades fundadas por companhias imobiliárias no norte do Paraná**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; et al. **Os diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFUJ, 2011.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.
SZMRECSANYI, Maria Irene. O modelo das cidades-jardins no norte do novo Paraná. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n. 8, p. 178-197, 2000.

Ideni Terezinha Antonello. Pós-doutorado em Geografia IGOT/Universidade de Lisboa. Universidade Estadual de Londrina. Professora Associada. Pesquisadora CNPq (Bolsa PQ2). Rua João Wycrif, 447, ap. 1802, Londrina/PR, cep. 86050450. E-antonello@uel.br.

Osmar Fabiano de Souza Filho. Mestre em Geografia e Doutorando em Geografia PPGeo/Uel. Instituto Federal de Educação, campus avançado de Astorga/Paraná/Brasil. Professor. Rua Delaine Negro, 90; apt.08. Londrina/PR, 86055680 E-mail: osmarfabiano980@gmail.com

Léia Aparecida Veiga. Pós-doutorado em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina. Programa de Pós-Graduação em Geografia (Mestrado/Doutorado) da Universidade Estadual de Londrina/Paraná/Brasil. Professora. Universidade Estadual de Londrina - Rod. Celso Garcia Cid, Km 380 – Centro de Ciências Exatas, Campus Universitário, Londrina - PR, 86057-970. leia.veiga@uel.br

Submetido em: 02/05/2020

Aprovado em: 03/11/2023

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Ideni Terezinha Antonello

Conceituação, Análise Formal, Investigação/Pesquisa, Metodologia, Escrita – Primeira Redação, Escrita – Revisão e Edição.

Osmar Fabiano de Souza Filho

Conceituação, Análise Formal, Investigação/Pesquisa, Metodologia, Escrita – Primeira Redação, Escrita – Revisão.

Léia Aparecida Veiga

Investigação/Pesquisa, Metodologia, Escrita – Revisão e Edição.

Fonte de financiamento: não foi financiada por órgãos de fomento