

**A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
URBANAS - O IPTU PROGRESSIVO PREVISTO NO ESTATUTO DA CIDADE:
UM ESFORÇO JURÍDICO PARA DESENVOLVER O ESPAÇO URBANO**

Daniel Dottes de Freitas*

Luciana Blazejuk Saldanha**

RESUMO

A cidade, na atualidade, é um local para o embate desenvolvimentista, se transformando em território para a realização dos desejos humanos, sejam individuais ou coletivos. Considerando-se esta proposta desenvolvimentista inafastável é necessário aperfeiçoar os mecanismos que possibilitem o controle dos desejos de cada um. Neste sentido a Teoria da Urbanização auxilia na compreensão e aprimoramento de toda a questão que diz respeito com a urbanização. Desta forma, o Estatuto da Cidade vem a contribuir com a implantação de uma boa convivência no ambiente urbano, trazendo instrumentos que possibilitem isto. Antes de se analisar o instrumento do Estatuto da Cidade, se explica sobre o que se entende por políticas públicas. Neste artigo se examina o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e se este pode ou não dar suporte correto ao desenvolvimento do espaço urbano. Assim, explica-se a base jurídica do IPTU progressivo, que encontra amparo na Constituição Federal do Brasil, assim como está inserido no Estatuto da Cidade. Também se preocupa neste artigo em tratar brevemente sobre o desenvolvimento sustentável do espaço urbano, demonstrando-se de que forma o IPTU se insere no campo da sustentabilidade. Percebe-se que o IPTU progressivo passa a assumir um caráter ambiental viabilizando a função social e ambiental da cidade e da propriedade urbana.

* Especialista em Direito Processual e Mestrando em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Advogado.

** Doutoranda em Direito na Scuola Dottorale in Diritto ed Economia Tulio Ascarelli della Università degli Studi Roma Tre, mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas pela UNISC e em Direito Internacional pela UFRGS. Advogada.

PALAVRAS CHAVES: POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS; IPTU; DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; ESTATUTO DA CIDADE.

ABSTRACT

The city, nowadays, is a place for the impact of development, becoming a land for the accomplishment of human wishes, as the individual as the collective ones. Considering that this developing proposal is not removable it is necessary to improve the mechanisms that make the control of each one's wishes possible. In this way, the Urbanization Theory helps at the understanding and the improvement of the whole question that concerns the urbanization. In this manner, the City Statute comes to contribute for the implementation of a good acquaintance in the urban environment, bringing instruments that make it possible. Before analyzing a specific instrument of the City Statute, the understanding about public policies is explained. After that, the IPTU (Urban Building and Territorial Property Tax) is examined, just as if it can or cannot support correctly the Urban Space Development. So, the juridical base of progressive IPTU is explained, which comes from the Brazilian Federal Constitution, as well as it is inserted in the City Statute. In this paper it is also seen briefly the sustainable development of Urban Space, showing in which way the IPTU (Urban Building and Territorial Property Tax) is inserted in the field of sustainability. It can be realized that the IPTU (Urban Building and Territorial Property Tax) assumes an environmental character making feasible the social and environmental function of the City and the urban property.

KEY-WORDS: URBAN PUBLIC POLICIES; BUILDING AND TERRITORIAL PROPERTY TAX; SUSTAINABLE DEVELOPMENT; CITY STATUTE.

INTRODUÇÃO

Não seria de todo errado insistir na afirmação de que a lógica do Homem não é a lógica do planeta Terra. Embora aparentemente óbvia essa constatação, pensadores já têm reconhecido que mesmo o óbvio precisa ser dito em certas ocasiões. E a ocasião para se pensar o espaço urbano na atualidade, enquanto *lócus* para o embate desenvolvimentista, é

altamente oportuna. "A grande cidade torna-se o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos..."¹ como assevera Milton Santos, e mais do que conclusão inarredável sobre suas finalidades socioeconômicas, se estende com ares de verdade incontinenti sobre o que é cada cidade brasileira e sobre o que representa para o futuro do povo.

Salvo raras exceções, grandes e pequenas cidades têm-se arvorado como territórios férteis para a realização de todos os desejos humanos, individuais e coletivos. E, nesta caminhada antropocêntrica, não há justo lugar para a natureza. O planeta perde a corrida pela vida, e os homens se debatem sob o foco fatal do dilema humano, conforme prega a perspectiva kantiana: o homem é mau por natureza, mas escolhe as virtudes como valores a serem defendidos. Disso ressoa cabível, a assertiva de Santos, de que "deve ser tentada uma pequena teoria da urbanização brasileira como processo, como forma, e como conteúdo dessa forma"². Chega a tal conclusão, examinando a realidade urbana brasileira, especialmente a partir dos sub-processos econômicos, políticos e socioculturais, além de outros elementos, todos ligados entre si, mas na uníssona vontade humana de se desenvolver, redundantemente, para o bem. Ora, o desenvolvimento que se quer implementar deve ser acertadamente planejado, para que se evite erros irremediáveis já num futuro bem próximo.

Então, a considerar a proposta desenvolvimentista como inarredável, urge que se aprimorem os mecanismos de controle ordenado e racional dos desejos de cada um de nós. A teoria da urbanização contribui em diversas áreas do conhecimento, como, por exemplo, para a sociologia e para o direito. A formação sócio-espacial brasileira de que fala Santos, desloca discussões para novos e importantes focos que cuidam da ocupação urbana. É o caso, por exemplo, dos Planos Diretores voltados à racionalização do espaço urbano. Sem qualquer solução de continuidade, essa tarefa acaba permeando o próprio direito, exigindo-lhe não apenas regramento, normatividade, mas, sobretudo, correção e justeza na vida dos cidadãos. É, pois, uma tarefa difícil a de aquilatar tantas ambições, justas ou injustas,

¹ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 10.

² SANTOS, Milton. Op. Cit., p. 11.

relevantes ou irrelevantes, convergentes ou divergentes, como em muitas vezes ocorre. Todavia, todas presentes na eterna proposta de desenvolvimento.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, é norma jurídica que se relaciona diretamente com esta proposta. Incorpora os objetivos mais elementares na busca do florescimento humano e da boa e harmoniosa convivência no ambiente urbano. Como um de seus instrumentos de implementação destes objetivos, está o instituto do IPTU (imposto predial e territorial urbano) *progressivo*. Notadamente, o que importa é dar relevo à hipótese de progressividade como um instrumento hábil ao desenvolvimento humano. Assim, apropriando-se das palavras de Santos, opta-se por um "discurso mais qualitativo, em que os processos comparecem como a peça central da explicação".³ Aqui a progressividade do IPTU será examinada como elemento capaz, ou não, de dar suporte ao correto desenvolvimento do espaço urbano, o que remonta as suas notas de justiça ou injustiça institucional no seio social. Este, talvez, seja o exame mais importante: a distribuição de certo grau de justiça e desenvolvimento, através do IPTU progressivo, segundo um discurso que reafirma o centro da discussão, como será apresentado adiante. Antes de se analisar o IPTU e o desenvolvimento sustentável do espaço urbano, mister lembrar o que são políticas públicas.

1 A COMPREENSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se dizer que políticas públicas são respostas do Estado às demandas vindas da sociedade, e que são um compromisso público de atuação em determinada área, em longo prazo.⁴

Dworkin define política como:

[...] aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral em melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade

³ SANTOS, Milton. Op. Cit., p. 17.

⁴ CUNHA, E.; CUNHA, E. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. *et al. Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG-PROEX, 2002, p. 11 - 25, passim.

(ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas).⁵

Pode-se afirmar que o desenvolvimento de um país vai depender de sua capacidade estratégica e administrativa para implementar políticas que ajudem no desenvolvimento da plena convivência social, política e econômica dos diversos atores que participam na formação de um Estado, ou seja, cidadãos, instituições, organizações e autoridades. Percebe-se, deste modo, que políticas públicas são a parte de execução e implementação de leis existentes.

Em termos conceituais mais gerais e absolutamente modernos, tenho que se possa definir uma política pública como ação estratégica (de instituições ou pessoas de direito público) que visa atingir fins previamente determinados por finalidades, objetivos e princípios de natureza pública. Tal ação, inexoravelmente, vem marcada por altos níveis de racionalidade programática, caracterizada por medidas organizacionais e de planejamento.⁶

De qualquer modo, o tema das políticas públicas no Brasil parece passar despercebido pelo menos para grande parte da população. De um lado, porque o próprio Estado nacional não teve, ao longo de sua história, uma preocupação muito real com estas questões; e por outro, porque a sociedade civil sempre ficou à margem destes assuntos, tidos como de competência única das instituições estatais. O Estado Administrador brasileiro tem agido nos últimos 50 anos como se tivesse domínio absoluto e exclusivo sobre os interesses públicos, uma vez que institucionalizou as ações para definir e atender os interesses públicos. Tal comportamento fez com que a sociedade civil ficasse limitada a passividade. Sem haver interatividade entre poder público e sociedade civil a administração teve dificuldades em formular mecanismos que atendessem às demandas sociais. O que se percebe é que o Estado agia muito mais com ações curativas do que com ações preventivas.^{7,8}

⁵ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

⁶ LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006. p.58.

⁷ LEAL, Rogério G. Op. Cit.. e BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

Foi a partir dos anos 80 que houve uma maior mobilização da sociedade civil, como consequência foi editada a Constituição Federal Brasileira de 1988. Ocorreu de forma gradual uma certa politização do social fazendo com que a separação entre o público e o privado ficasse cada vez mais tênue. A consequência disto foi a mudança da mobilização e participação políticas, que antes se davam a partir do Estado e que agora se inseriam também à partir da sociedade.⁹ Desta forma, a análise de políticas públicas não se refere somente às políticas geradas pelo Estado, mas também às políticas geradas por determinadas instituições não estatais. Ou seja, o tema políticas públicas passa a ser uma questão multidisciplinar que se refere à organização, planejamento, execução e avaliação constante de ações direcionadas ao atendimento das demandas sociais, sendo elas realizadas pelo Estado, por particulares ou pelo próprio mercado.¹⁰

A Constituição traz em seu corpo, princípios, objetivos e finalidades da República que vinculam tanto o Estado como a sociedade civil, ao menos em termos delimitadores do que se pode chamar de mínimo existencial, ou seja: a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A partir destes padrões o mínimo existencial toma configurações constitucionais, e a dignidade da pessoa humana passa a configurar os princípios constitucionais estando explícito ou implícito nos direitos e garantias individuais e coletivos, os direitos sociais e tantos outros.^{11,12}

Ou seja, a Constituição passa a ser um pacto político-social que estabelece as condições para que a sociedade desenvolva as relações sociais. A constituição deixa de

⁸ LIMA Jr., Olavo B. de; SANTOS, Wanderley G., Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.10, n.2, p.241-256, abr/jun. 1976.

⁹ KLIKSBURG, Bernardo. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

¹⁰ LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006.

¹¹ LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001; _____. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

¹² SARLET, Ingo. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

cuidar somente da organização do Estado para também cuidar de determinadas matérias que vinculam as relações da própria sociedade civil. No dia-a-dia os Poderes Estatais incitados a instituir mecanismos que mantenham a civilidade e possam evitar ou minimizar a desobediência civil, isto é feito através de projetos de leis; medidas judiciais compensatórias; ações administrativas com foco na consequência ao invés de foco na causa; ou seja, medidas que ajudam a gerir o caos no qual a cidadania se encontra.¹³

A Constituição traz consigo diretrizes para a garantia deste mínimo existencial por ela mesmo estabelecido. Tais diretrizes se referem, em suma, à construção de uma Sociedade livre, justa e solidária; à garantia do desenvolvimento nacional; à erradicação da pobreza e da marginalização; à redução de desigualdades sociais e regionais; à promoção do bem de todos, sem preconceito de qualquer natureza. O que pode ser garantido através do estabelecido ao longo de todo o texto constitucional. E as políticas públicas, desta forma, tem o objetivo de intermediar o sistema jurídico constitucional e o que se pretende instituir no país.¹⁴

Para cada garantia constitucional é preciso haver políticas públicas que as possam concretizar. Todas as competências demandam, obrigatoriamente, ações estratégicas de todas as entidades federativas, abrangendo um leque enorme de responsabilidades e campos de demandas. Quando inexistentes tais políticas de atendimento, há interesse legítimo constitucional a ser acionado às suas defesas. As garantias constitucionais dizem respeito – direta ou indiretamente – à dignidade da pessoa humana e ao mínimo existencial já referido (saúde, educação, moradia, pobreza).¹⁵

¹³ LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006. Para refletir sobre as incoerências da operacionalidade do sistema capitalista, em economias demasiadamente dependentes, ver: UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy Realized*. New York: Verso. 1998.

¹⁴ LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006.

¹⁵ LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006.

Há quem sustente que a Constituição de 1988 no Brasil outorgou aos objetivos, finalidades e direitos e garantias fundamentais eleitas à verdadeira condição de título executivo extrajudicial de obrigação infungível de fazer do Estado em prol da comunidade. E assim, o Estado deve, como espaço jurídico da processualidade, acolher na sua essência a efetividade destes direitos líquidos, certos e exigíveis, e, se for preciso, pelo princípio da substituibilidade judicial, o judiciário fazê-lo, mediante a aplicação de tutelas legais em modalidades decisórias mandamentais, executivas (inibitórias) e supletivas (de adimplemento). Frente a isto, é crível que se reconheça a todos os Poderes instituídos, inclusive ao Judiciário¹⁶, a competência e o dever institucional de se comprometerem com efetivação das políticas públicas, protegendo quem efetivamente detém em última instância a soberania do poder (o povo), não por desvio ou excesso ideológico de crença política, mas pautado pela obrigação de garantir a ordem republicana e democrática de desenvolvimento do Brasil, sob pena de agravar ainda mais suas crises de identidade, eficácia e legitimidade social.¹⁷

Desta forma, se percebe que o caráter hierárquico das políticas públicas tradicionais é contestado e substituído por políticas que levam em conta as especificidades territoriais e a mobilização das comunidades locais. Os municípios apresentam-se hoje como novos sujeitos/atores e isto significa substituir-se a elaboração do projeto/desenho pela construção de um "destino" e a consecução de alternativas de sociedades sustentáveis. Para isso é preciso estabelecer-se a conexão entre as políticas sociais e espaciais, para se poder verificar políticas públicas urbanas. Passa-se, assim, a análise do IPTU.

2 A PROGRESSIVIDADE DO IPTU: BASE JURÍDICA

O instituto da progressividade do IPTU encontra assento constitucional nos artigos 156, § 1º, I e II, e 182, § 4º, II, ambos da Constituição Federal (CRFB). A progressividade pelo valor do imóvel está prevista no art. 156, § 1º, I, da CRFB, e qualifica o imposto

¹⁶ O autor Mauro Cappelletti fala o poder dos juízes e esta nova perspectiva da atuação dos mesmos: CAPPELLETTI, Mauro. *Les pouvoir des juges: article choisis de droit judiciaire et constitutionnel compare*. Paris: Economica, 1990. p. 45.

¹⁷ LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006.

previsto no *caput* deste mesmo dispositivo, mas com vistas a instrumentalizar a exação fiscal e sem contrariar o princípio da função social da propriedade. Já no inciso II deste mesmo dispositivo, está positivada a chamada progressividade seletiva do IPTU, que tem os mesmos fins da anterior. Finalmente, no art. 182, § 4º, II, da CRFB, está prevista a chamada progressividade no tempo, modalidade que foi parcialmente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, haja vista também permitir-se à legislação municipal alguma discricionariedade legislativa, e que se impõe como verdadeiro instrumento promotor do prefalado princípio da função social da propriedade através do poder local. Esta modalidade de progressividade é que constitui o objeto deste estudo.

Mas, como comentário de ordem geral, é preciso referir que quanto a progressividade em razão do valor e quanto a progressividade seletiva, persiste certo grau de contradição no Pretório Excelso, fato que dá azo à discussão aqui proposta. Enquanto reconhece a constitucionalidade da alíquota progressiva do IPTU, segundo o critério da seletividade (pela localização e uso do imóvel), o Supremo Tribunal Federal não se posiciona unanimemente quanto à possibilidade de instituição de alíquota progressiva em razão do valor do imóvel, prevalecendo o entendimento de que sua instituição não é possível. Entre outros, tal fato contribui para a involução, não aplicação ou aplicação equivocada da norma. O que, para o direito, é profundamente lamentável.

Na verdade, essa discussão remonta à natureza do IPTU, se imposto real ou pessoal, o que – fatalmente – leva a sua aplicabilidade ou não. Mas o que importa, é dizer que tal discussão não é a mais relevante para o desenvolvimento social que se pretende. Ela acaba retirando a atenção de uma questão de fundo mais importante, qual seja, sobre a função social do IPTU progressivo, como instrumento do desenvolvimento urbano. Essa seria sua finalidade mais importante. E sobre ela deveria se concentrar a discussão, como hipótese, inclusive, de proibição de retrocesso, como hodiernamente se defende.

Não obstante tal situação discursiva, remanesce a base constitucional da alíquota progressiva do IPTU, o que, por si só, demonstra sua importância dentro do sistema social

brasileiro. Se a Constituição, dirigente, normativa, hierarquicamente superior, enfim, infinitamente dotada dos mais lídimos predicados filosóficos, sociológicos e jurídicos, determina a grandeza desse instituto (a progressividade), assim deve sê-lo tratado. Ou seja, o que se pretende é rediscutir o tema centrando-o corretamente numa teoria dos valores constitucionais¹⁸. Qual é o conteúdo axiológico do princípio da progressividade do IPTU no texto constitucional? Não seria o de implementar a função social da propriedade e, por via de consequência, o desenvolvimento do espaço urbano? O que se relega à cidade nessa discussão "jurídica"?

Muito embora a Constituição reserve a positivação do IPTU progressivo no tema relativo a tributação e orçamento, a hipótese da progressividade guarda fundamental ligação com as políticas públicas, numa de suas nuances. Daí a previsão do art. 182, § 4º, II, da CRFB, que se relaciona diretamente com as políticas públicas de desenvolvimento urbano, ou seja, instrumentalizando a alíquota progressiva para o desenvolvimento das cidades.

Por isso, então, a regulamentação do IPTU progressivo no Estatuto da Cidade. O art. 7º do Estatuto, insere-se no contexto jurídico brasileiro como norma infraconstitucional voltada à implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, utilizando a progressividade do IPTU como autêntico critério de implementação da função social da

¹⁸ "O problema do fundamento de validade de uma constituição (=problema de legitimidade) tem sido prevalentemente respondido com base numa *teoria dos valores*: todo o direito é, na sua essência, a realização de certos princípios de valor; baseia-se num conjunto de valores fundamentais, residindo a 'medida' destes valores na consciência jurídica de uma comunidade juridicamente regulada (Triepel). O princípio objectivo fundamental da consciência jurídica seria, nesta perspectiva, a 'idéia de direito'. Esta teoria da legitimidade chama-se, desde a época de Weimar, *teoria científico-espiritual da legitimidade* porque: (a) o direito constitucional significa a positivação de uma legitimidade valorativo-espiritual (Smend); (b) diferentemente do formalismo jurídico (típico de dogmática civilista) e do 'positivismo do poder' (na sua orientação histórico-sociológica), ela considera que só a validade intrínseca, isto é, o conteúdo de valor ideal corporizado na constituição, merecedor do reconhecimento e convicção por parte da coletividade, pode constituir o critério válido de legitimidade constitucional. Trata-se de um *critério de legitimidade material*, pois: (1) contra o positivismo jurídico, intrinsecamente vazio ou valorativamente neutral, e (2) contra o realismo do poder (para quem o direito vale apenas como um sistema de legalidade funcionalística ou como simples expressão das relações de força reais), esta teoria insiste na ideia de que só o reconhecimento da validade jurídica do texto constitucional assente na livre convicção da coletividade sobre a sua consonância com os valores jurídicos, pode legitimar, no plano material, qualquer constituição." CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 112.

propriedade. E o princípio da função social da propriedade eiva-se como típico princípio de desenvolvimento.

Veja-se que, conforme preceitua tal dispositivo legal, compete aos municípios regulamentar a alíquota progressiva do IPTU, que será majorada pelo prazo de 5 anos, respeitados os limites e imposições previstos no próprio Estatuto da Cidade. Ora, parece bastante evidente a disposição do Estado brasileiro em fortalecer o exercício do poder local, em cada município, como aparece na autêntica divisão de competências administrativas presentes neste vergastado dispositivo legal. Cabe, por exemplo, à administração pública municipal a fixação da alíquota e não apenas sua cobrança. Cabe a ela, então, a própria implementação do desenvolvimento individual e coletivo, mas sempre a partir da cidade. Veja-se que a inserção jurídica do critério da progressividade do IPTU propõe o exercício do poder local, diga-se, municipal, outorgando o empoderamento¹⁹ necessário a tal fim. Esse empoderamento local, ainda institucionalizado nas mãos do Estado, se dá através da redistribuição da competência municipal, conforme acima mencionado.

Não é de se estranhar tal atitude do legislador brasileiro. Com boa distribuição das competências administrativas, atribui – finalmente – às cidades o poder-dever de gestão da função social da propriedade dentro de cada cidade brasileira, e pelas mãos do gestor público municipal. E, neste caso, pela via do IPTU progressivo.

¹⁹ "Uma das explicações para o lento avanço na busca de novas propostas teóricas é a tenacidade, particularmente da Ciência Política, com a qual grande parte da intelectualidade brasileira tem aderido a linhas estabelecidas de análise, gerando um conhecimento que meramente reproduz normativamente modelos descontextualizados para a nossa realidade. Nesse processo, produz-se um conhecimento reativo (estamos sempre reagindo ao que vem de fora), restando pouco tempo e esforço para pensar caminhos alternativos para incorporar o novo ou o não antecipado. As continuidades paradigmáticas externas são valorizadas em detrimento de discontinuidades típicas de sistemas políticos com histórias e culturas diferentes. É preciso uma teoria da descontinuidade para se contrapor as teorias normativas da predição e de estabilidade. Por exemplo, as recentes discontinuidades na América Latina são: O movimento de Chiapas no México; o Movimento dos Sem Terra no Brasil; O Movimento Indígena em vários países andinos como a Conaie equatoriana; o declínio das instituições políticas como pontos de referência de construção de identidades coletivas, o surgimento de novas modalidades de participação social e política e a busca de mecanismos que consolidem um empoderamento emancipatório dos cidadãos." BAQUERO, Marcello & PRA, Jussara Reis. *A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007, p.14-15.

Por tudo isso, salta evidente que a base jurídica do instituto da progressividade do IPTU, no sistema de direito positivo pátrio, está eminentemente voltada ao desenvolvimento do espaço urbano, e com especial relevância a sua construção endogênica, ou seja, a partir da própria cidade e para a própria cidade. Trata-se, por isso, de fomento ao exercício do poder local, ainda que pela mão da administração pública, mas o que já permite, em certo grau, a ingerência dos cidadãos, legítimos interessados no desenvolvimento das cidades. Não se pode negar que essa sistemática acaba permitindo a participação da comunidade, como, por exemplo, através de Conselhos municipais.

É nesse contexto jurídico que deve ser examinada a progressividade do IPTU, como uma proposta do sistema, voltada ao desenvolvimento do espaço urbano. Centrar o debate a partir e tão-somente do direito, impede que se veja e se cumpra o fim a que se destina a norma. É preciso, então, parar e reorganizar o debate direcionando-o aos embates que realmente importam para a sociedade, com vistas ao seu florescimento. Significa dizer, que o centro da discussão se firma e reafirma a partir de uma teoria axiológica da própria Constituição, para que se discutam, pois, os verdadeiros valores constitucionais postos em jogo. O que se tem, sistematicamente, evitado. É preciso um esforço a partir do direito, no sentido de que os operadores jurídicos encontrem o melhor conteúdo axiológico das normas, promovendo interpretação e aplicação que vise o bem comum, sempre no sentido da evolução urbana.²⁰

3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESPAÇO URBANO

Para que o desiderato do desenvolvimento urbano seja atingido, aos operadores do direito cumpre o rompimento com um dos modelos juspositivistas mais usuais. A simples subsunção do fato à norma acaba não oferecendo o desejado êxito à progressividade do IPTU, e, por conseqüência, à função social da propriedade e ao sentido evolucionista e desenvolvimentista que se pretende implementar. Isso ocorre porque o direito não tem

²⁰ SANTOS, Milton. Op. Cit., p. 60: neste local o autor discute a importante questão da “involução urbana”, a partir dos ensinamentos de Armstrong e McGree, como um acontecimento que se dá dentro das cidades.

operado sistematicamente, levando em consideração a importância do espaço urbano para satisfação dos desejos individuais e coletivos, ou seja, valores outros que com maior legitimidade promoveriam o bem estar esperado.

A partir do conceito de sustentabilidade como “um novo princípio organizador de um desenvolvimento centrado no povo”²¹, como aduz Henri Acselrad, apesar das críticas sobre esse modelo, é possível se estabelecer uma relação entre o presente e o futuro desejado para as cidades.

Para se afirmar, porém, que algo – uma coisa ou uma prática social – é sustentável, será preciso recorrer a uma comparação de atributos entre dois momentos situados no tempo: entre passado e presente, entre presente e futuro. Como a comparação passado-presente, no horizonte do atual modelo de desenvolvimento, é expressiva do que se pretende insustentável, parte-se para a comparação presente-futuro. Dir-se-ão, então, sustentáveis as práticas que se prendam compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável. E essa relação entre um presente conhecido e um futuro desconhecido e desejável, coloca a noção de sustentabilidade no campo do que alguns chamam de `causalidade teleológica` - `que tem, como causa suficiente de um comportamento, um acontecimento que contém em sua descrição a exigência de que um outro acontecimento, chamado seu fim, aconteça` (COSTA, 1994).²²

Parece possível que a hipótese do IPTU se insira neste campo da sustentabilidade. Ela situa-se no campo da causalidade teleológica que, apesar de questionável²³ por muitos, protege sistematicamente seu fim, a função da social da propriedade, cujo fim é o próprio desenvolvimento (também do espaço urbano). Efetivamente, a existência da alíquota progressiva do IPTU permite construir o futuro de modo a atrelar o pensamento jurídico às mais elementares e verdadeiras noções de bem estar social, afastando o discurso tecnicista e pragmático, muitas vezes estrábico, sobre o que a lei representa para a sociedade.

A sustentabilidade, conforme indica Luiz Ernani Bonesso de Araújo, surge como um predicado do próprio desenvolvimento.

²¹ ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade urbana. In: *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Org. ACSELRAD, Henri. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

²² Ibidem, p. 29-30.

²³ Ibidem, p. 30.

O significado de desenvolvimento sustentável colocado no Relatório Bruntland³ nos diz que 'é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras também atenderem as suas próprias necessidades'.²⁴

E, conforme segue o autor, a noção de sustentabilidade pressupõe a insustentabilidade. O que justifica a existência da progressividade na extrafiscalidade e não na fiscalidade tributária, como adiante será afirmado.

E, no caso, permite-se pensar políticas urbanas para o desenvolvimento das cidades, mas sempre a partir da integridade do urbano (autosuficiente), como assevera Acsehrad.

No debate contemporâneo, encontraremos várias articulações lógicas entre a reprodução das estruturas urbanas e sua base especificamente material. Encontraremos, em particular, três representações basicamente distintas da cidade, às quais corresponderão também diferentes sentidos do que se pretende legitimamente capaz de fazer durar a integridade do urbano.²⁵

É que ao longo do tempo pouco se dá valor e pouco se olha para o espaço urbano, estrutura do ambiente socioeconômico, por mais elementar que isso possa parecer. Mas a falta de integridade sistêmica, em que a cidade se constrói como ferida e cicatriz da vida de cada pessoa, não permite usá-la como experiência e como fator histórico capaz de ajudar na construção do futuro. E o direito também não vê isso. Aliás, muito pouco se ocupa das idiossincrasias que cercam a vida da cidade. É como se existisse uma "cortina de fumaça" que mascara seu cotidiano. Como se a cidade não fosse tão importante e, no que fosse, seria apenas para alimentar as disputas individuais.

O desenvolvimento do espaço urbano exige visão holística, sistêmica e aberta, em que os atores sociais passem a construí-lo e reconstruí-lo cotidianamente, como marca registrada de nossos erros e acertos. Aquele indivíduo que possui um terreno (imóvel sem edificação) junto a principal rua da cidade, cercado pela evolução dos outros, parece não se

²⁴ ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Direito Agrário e Sustentabilidade: as relações entre propriedade produtiva e o meio ambiente. In: *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, nº 9-10, p. 40.

²⁵ ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade urbana. In: *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Org. ACSELRAD, Henri. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 30.

imiscuir do compromisso social, e, portanto, nitidamente solidário, de fazer a cidade crescer (no sentido qualitativo). Daí decorre não se envolver com os problemas e aspirações comunitárias, senão apenas naquilo que lhe beneficia.

Evidente, pois, que a norma da progressividade do imposto predial e territorial urbano, está imbuída desses valores maiores, universais, porque não dizer. Traduz-se em princípios, como solidariedade e função social. Ou seja, representa o compromisso com o bem comum. Daí se justificar a presença deste instituto na extrafiscalidade, e não na fiscalidade, enquanto divisão de âmbito tributário. Como ensina Sacha Calmon Navarro Coelho (quanto a progressividade incorporada ao IPTU), "O imposto continua com o feito que ostentava sob a Constituição de 1967, acrescido agora de *poder extrafiscal* como instrumento de política urbana".²⁶ E ainda explica o autor que a prefalada extrafiscalidade no tempo (CRFB, art. 182, § 4º, II), tem como matriz a política urbana, "cujo fundamento constitucional tem sede na disposição que acabamos de transcrever, em prol da ordenação urbanística das municipalidades (progressividade extrafiscal no tempo)."²⁷ No mesmo sentido estão as explicações de Hugo de Brito Machado.²⁸

É de se esperar, então, que em cada decisão administrativa ou judicial, se renove o exame da lei a partir de seus verdadeiros fundamentos, ou seja, a partir de um giro interpretativo e aplicativo que se inicia na Constituição e que permeia toda a legislação infraconstitucional. Esse é o ambiente de discussão próprio de uma teoria dos valores, cujas orientações têm por finalidade melhor legitimar a existência da lei.

Nisso se pergunta: e tudo isso é possível, sem que se pense e repense a cidade, ou seja, o próprio espaço urbano? Evidente que não! A cidade é o *locus* da mudança, de sorte que exigir a participação financeira do indivíduo nessa construção, constitui um dos instrumentos mais eficazes àqueles objetivos. Quando o indivíduo se vê pagando mais do que o outro, ou seja, quando se vê em situação de desigualdade legal, tem a oportunidade

²⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 394.

²⁷ *Ibidem*, p. 395.

²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

de perceber com a máxima racionalidade todas as imbricações de suas atitudes contra-sociais (entre tantos outros fatores). Na grande maioria dos casos a situação do exemplo acima, representa mero descompromisso social do proprietário, pouco se relacionando à falta de dinheiro.

Diante de todo esse quadro, não se pode admitir a existência de uma legislação que, em cada ato de governo, administrativo ou judicial, abandone a realidade material da cidade, que desconsidere os objetivos maiores que representa para a comunidade, que se desligue dos verdadeiros valores implícita e explicitamente previstos na CRFB.

CONCLUSÃO

O que se pretende aqui, é ressaltar a importância da cidade para a vida do homem. Nela se insere a progressividade do IPTU, como um instituto jurídico que visa atingir a função social da propriedade, na busca do desenvolvimento. Então, se trata do desenvolvimento urbano. Eis sua importância.

O espaço urbano se produz a partir de imensas contradições, que fazem com que, na cidade, convivam o melhor e o pior da sociedade. Assim, além da riqueza, do acesso privilegiado à informação, dos fluxos financeiros, dentre outros, observam-se também as mais fortes manifestações de violência, pobreza e exclusão, apontando para a gravidade das questões de ordem social que imperam nesse espaço.²⁹

Com efeito, a cidade é uma radiografia das mazelas humanas. Retrata com especial autenticidade as diferenças sociais e a selvageria do cotidiano. Por isso, sua importância no cenário jurídico. Por isso, a importância de institutos como o do IPTU progressivo, como instrumento de fomento prático da mudança desenvolvimentista.

²⁹ MENDONÇA, Francisco (Org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: Ed. UFPR, 2004, p. 03.

Nessa perspectiva repousa, então, a possibilidade de desenvolvimento sustentável³⁰, que "representa a possibilidade de garantir, segundo Rees (1988), mudanças sociopolíticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades".³¹ Ora, parece evidente que, tanto os problemas ambientais urbanos quanto os sociais gozam das mesmas angústias, o que remonta sempre aos problemas nascidos na própria cidade, o *locus* dos acontecimentos (como explosão demográfica, êxodo, poluição, desigualdade, criminalidade, consumo, saúde etc).

Como se vê, sobre a cidade deve ser lançado um olhar com autêntica e elementar noção de complexidade. Afinal, "A cidade espelha a obra humana"³². A partir dela deve imperar o direito. E somente a partir desse contexto é que se pode retomar a proposta inicial sobre a noção de justiça. Aqui se trata - dadas as limitações do texto e do autor - da noção de justiça ou injustiça do IPTU progressivo, a partir de um critério de solidariedade social com vistas ao bem comum. O IPTU progressivo passa a assumir um caráter ambiental viabilizando a função social e ambiental da cidade e da propriedade urbana.

Então, parece claro que o sacrifício financeiro de uns, repercute como uma hipótese cabível de justiça distributiva. A cidade é para todos, hoje e para o futuro. O Estatuto da Cidade se arvora como um esforço jurídico para conscientização disso, e o IPTU progressivo é um importante instituto jurídico criado em benefício do desenvolvimento. Não pode ser relegado, nem subvertido. Ao contrário disso, deve encontrar no direito um instrumento para sua aplicação e aperfeiçoamento, dever que se impõe a todos os operadores, indistintamente.

³⁰ "A noção de sustentabilidade implica em uma interrelação necessária entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento como tendo uma capacidade de suporte. A preocupação com o tema do desenvolvimento sustentável introduz não apenas a questão controversa sobre a capacidade de suporte, mas também o alcance e limites das ações para reduzir o impacto dos danos na vida urbana cotidiana e as respostas baseadas na interrupção do *modus operandi* e da omissão e participação nas práticas autodestruidoras." JACOBI, Pedro. *Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2000, p. 179.

³¹ JACOBI, Pedro. Op. Cit., p. 169-170

³² RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades ou Sociedades Sustentáveis? In: *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. CARLOS, Ana Fani Alessandri & CARRERAS, Carles (Orgs.). São Paulo: Contexto, 2005, p. 63.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade urbana. In: *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Org. ACSELRAD, Henri. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Direito Agrário e Sustentabilidade: as relações entre propriedade produtiva e o meio ambiente. In: *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n° 9-10, p. 35-42.

BAQUERO, Marcello & PRA Jussara Reis. *A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BRASIL. Lei n. 10.257, de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. *Les pouvoir des juges: article choisis de droit judiciaire et constitutionnel compare*. Paris: Economica, 1990.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

COUTINHO, Ronaldo & BONIZZATO, Luigi. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CUNHA, E.; CUNHA, E. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. *et al. Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG-PROEX, 2002, p. 11 - 25.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

JACOBI, Pedro. *Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2000.

KLIKSBERG, B. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

LEAL, Rogério G. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de derecho*, v.9, p.53-66, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Processual da Decisão Jurídica*. São Paulo: Landy, 2002.

LIMA Jr., Olavo B. de; SANTOS, Wanderley G., Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.10, n.2, p.241-256, abr/jun. 1976.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 28^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDONÇA, Francisco (Org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

NEGT, Oskar. Espaço Público e Experiência. In: *Cidade e cultura: esfera pública e transformação urbana*. PALLAMIN, Vera M.(Org.), LUDEMANN, Marina (Coord.). São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SARLET, Ingo. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades ou Sociedades Sustentáveis? In: *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. CARLOS, Ana Fani Alessandri & CARRERAS, Carles (Orgs.). São Paulo: Contexto, 2005.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy Realized*. New York: Verso. 1998.