



A PGV E O IPTU PROGRESSIVO COMO INSTRUMENTOS DE REFORMA URBANA: desafios de inovação no município de Araraquara-SP

Pgv and progressive iptu as an instrument of urban reform: innovation challenges in the city of Araraquara-SP

Luiz Antonio Nigro Falcoski

Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3200660670856698> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0085-8088>

E-mail: luizfalcoski@gmail.com

Claudio Cesar Paiva

Universidade Estadual Paulista - UNESP, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3283714898877508> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7837-8706>

E-mail: claudio.paiva@unesp.br

Claudio Robert Pierini

Instituto Federal de São Paulo - IFSP, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0741399727797042> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0749-0124>

E-mail: crpierini@gmail.com

Ivan Damasco Menzori

Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5370542802488644> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5152-0589>

E-mail: menzori@gmail.com

Trabalho enviado em 22 de novembro de 2021 e aceito em 19 de março de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1107-1133.

Luiz Antonio Nigro Falcoski, Claudio Cesar Paiva,

Claudio Robert Pierini e Ivan Damasco Menzori

DOI: [10.12957/rdc.2023.63627](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.63627) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Araraquara-SP tem sofrido forte processo de especulação imobiliária, expansão territorial indiscriminada e segregação socioespacial promovidos por agentes sociais patrimonialistas. Tal processo se beneficia da tributação tradicional e da falta de compromisso institucional com a função social da terra e demais instrumentos urbanísticos. Para corrigir distorções decorrentes da apropriação indevida da valorização do solo é estabelecida uma Planta Genérica de Valores (PGV), por meio do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O objetivo deste artigo é avaliar e espacializar a PGV/2017 (LC nº 882/2017), apontando limites e problemas instrumentais. O método consistiu no levantamento dos valores imobiliários na PGV/2017 e produção de um mapa estratégico geoprocessado, a partir dos valores por faces das quadras urbanas para análise e identificação de distorções, limitações e excessos permitidos em lei. Como resultados, destacam-se as necessidades de reavaliação da PGV/2017 e inclusão de novos instrumentos espaciais. Finalmente, o mapeamento produzido aponta os limites dos mecanismos tradicionais da política urbana e tributária, que não devem ser reduzidos aos aspectos fiscais. Este trabalho sinaliza a necessidade de modernização instrumental e metodológica da política urbana e tributária, com inovação social, integração normativa, novos pactos territoriais sobre a função social da propriedade, bem como nova governança na produção da cidade.

Palavras-chave: instrumentos fiscais; instrumentos de planejamento; política urbana; política tributária; governança urbana.

ABSTRACT

Araraquara, a city in the state of São Paulo in Brazil has suffered a strong real estate speculative process, indiscriminate territorial expansion and socio-spatial segregation promoted by patrimonial social agents. This process is in line with traditional taxation and the lack of institutional commitment to the social function of land and other urban planning instruments. To correct distortions arising from the misappropriation of land valuation, a Generic Value Plant (PGV) is established through the Urban Property and Land Tax (IPTU). The objective is to evaluate and spatialize data from PGV/2017 (LC No. 882/2017), pointing out limits and instrumental problems. The method consisted of surveying real estate values in the PGV/2017 and producing a geoprocessed strategic map, based on the values per faces of urban blocks for analysis and identification of distortions, limitations and excesses allowed by law. As a result, the needs for reassessment of the PGV/2017 and the inclusion of new spatial instruments stand out. Finally, the mapping produced points to the limits of the traditional mechanisms of urban and tax policy, which should not be reduced to fiscal aspects alone. This work signals the need for instrumental and methodological modernization of urban and tax policy, with social innovation, normative integration, new territorial pacts on the social function of property, as well as new governance in the production of the city.

Keywords: Tax Instruments; Planning Instruments; Urban Policy; Tax Policy; Urban Governance



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1107-1133.

Luiz Antonio Nigro Falcoski, Claudio Cesar Paiva,

Claudio Robert Pierini e Ivan Damasco Menzori

DOI: 10.12957/rdc.2023.63627 | ISSN 2317-7721

1. INTRODUÇÃO - A PROGRESSIVIDADE DO IPTU E ELEMENTOS PARA UMA REFLEXÃO DO CARÁTER FISCAL, EXTRAFISCAL E URBANÍSTICO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco importante no federalismo fiscal brasileiro ao propor um novo pacto entre os entes federativos, baseado num processo de descentralização, maior autonomia aos governos subnacionais e um complexo e controverso sistema de distribuição de competências e de partilha fiscal. O objetivo foi alcançar maior equilíbrio federativo e reduzir os conflitos subjacentes a essa forma de organização do Estado e gestão do território, por meio do incentivo as ações harmônicas e mais eficientes na execução das políticas públicas, no âmbito de um federalismo cooperativo.

A partir deste marco constitucional, o Estatuto da Cidade - LC 10.257/2001 - veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, introduzindo a necessidade de integração e complementariedade dos instrumentos de planejamento, fiscais, urbanísticos e ambientais de reforma urbana dos municípios brasileiros, por meio dos Planos Diretores Municipais como um instrumento de política urbana.

Neste contexto, o objetivo fundamental do artigo é discutir a necessidade de ações regulatórias e revisivas de instrumentos de natureza fiscal, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV), associados e integrados a instrumentos urbanísticos de planejamento e de reforma urbana, como o IPTU progressivo no tempo e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) de vazios urbanos improdutivos. A expectativa é coibir a retenção especulativa da terra urbana, por meio de instrumentos e ações reguladoras de natureza fiscal e urbanística que estejam associadas e integradas a um processo de produção social do espaço, *“indicando antes de tudo a emergência político-institucional da esfera pública em torno de alguns instrumentos urbanísticos reguladores considerados emergentes ou estratégicos para os movimentos sociais”* (FALCOSKI, 2000, p. 60).

A expectativa dos agentes era de que as inovações federativas presentes na Constituição Federal de 1988, apontadas como responsáveis pelo intenso processo de descentralização de competências e maior autonomia para os municípios, pudessem robustecer a democracia, promover maior eficiência alocativa, bem como fortalecer os mecanismos de *accountability* (PAIVA & TORREZAN & PAIVA, 2016).



Assim, à luz da teoria tradicional das finanças públicas, assumiu-se a premissa de que a ampliação do grau de autonomia financeira dos estados e municípios e a descentralização de responsabilidades pelos gastos públicos poderiam gerar ganhos substanciais na eficiência alocativa de bens e serviços, dada a sensibilidade das autoridades locais em relação à heterogeneidade das preferências da população local (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972). Esta premissa não foi empiricamente comprovada *vis-à-vis* a ineficiência ainda presente na provisão de bens e serviços públicos e as diferenças existentes na capacidade de exploração dos tributos de competência local (PAIVA & TORREZAN & PAIVA, 2016).

Em relação a este último aspecto é importante destacar que a reforma tributária de 1988 ampliou significativamente as receitas orçamentárias dos estados e municípios, por meio das transferências constitucionais intergovernamentais. Ainda assim, para financiar as novas obrigações, tornou-se imprescindível para os governos subnacionais a ampliação das receitas próprias, que, por sua vez, dependiam da existência de capacidade contributiva e do esforço fiscal de explorar os tributos de sua competência.

No caso dos municípios, a parte mais expressiva da arrecadação tributária própria está concentrada em duas bases tributárias, uma de incidência sobre a propriedade (o IPTU) e outra de base de incidência sobre a prestação de serviços (o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN).

Segundo Afonso e Castro (2013), a análise da arrecadação de tributos de competência dos municípios mostra que o ISSQN é particularmente importante para municípios de grande porte, enquanto que o IPTU o é para os de médio porte.

O IPTU, segundo o Código Tributário Nacional (art.32), é um imposto de competência dos municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana, que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município.

De acordo com Furlan (2004), o IPTU possui duas distintas modalidades de progressividade, ambas com *status* constitucional. A primeira tem caráter fiscal, que considera a capacidade contributiva do sujeito passivo (Art. 156, §1º, da CF/88) e a segunda atinente à função social da propriedade (Art. 182, §4º, II, da CF/88). Ambas as modalidades de progressividade do IPTU são balizadas pelo princípio da não-confiscatoriedade.

Ademais, é importante ressaltar que o IPTU possui um perfil tributário diferente do ISSQN, uma vez que a imobilidade da base de cálculo anula a possibilidade de competição tributária entre jurisdições e torna as receitas públicas, provenientes deste tributo, relativamente estáveis em números de contribuintes e com elevado potencial de ampliação no montante arrecadado, tendo em vista a valorização da propriedade imobiliária.

A despeito deste potencial contributivo para aumentar a receita própria, a tributação sobre a propriedade de bens imóveis é precariamente explorada no Brasil (AFONSO & ARAÚJO & NÓBREGA, 2010; DE CESARE, 2014; ORAIR & ALBUQUERQUE, 2017).

A análise da arrecadação do IPTU pelos municípios brasileiros em 2019, apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na base de dados do Finanças do Brasil (base FINBRA), revela de forma contundente que a mediana da participação do IPTU nas receitas correntes dos municípios foi cerca de apenas 1%, ou seja, parte significativa dos municípios não promovem a captura de mais-valias fundiárias, para o que bastaria um cadastro imobiliário informatizado e a Planta Genérica de Valores (PGV) atualizada.

Porém, de acordo com o IBGE (2015), 19% dos municípios brasileiros não tinham em 2015 uma PGV. Somado a este cenário, a FNP (2018) apontou que os estudos realizados pelo IBGE (2015) também demonstraram que apenas 42% dos municípios que possuíam PGV fizeram a atualização dos valores entre 2013 e 2015 e que apenas 1/4 destes apresentava seus dados de maneira informatizada.

Outro aspecto a ser realçado é que a representatividade do IPTU na composição das receitas correntes do município é menos expressiva se comparada às receitas procedentes de transferências constitucionais intergovernamentais. Entretanto, como afirmaram Orair et al. (2013) e a FNP (2018), o IPTU é um instrumento de política urbana aliado à construção da cidadania. Sendo assim, pode ser utilizado na sua natureza extrafiscal, com o objetivo de mitigar os custos da ocupação não ordenada do território, evitando, por exemplo, vazios urbanos, o descumprimento da função social da terra urbana e para mitigar a especulação imobiliária com a terra urbanizada.

No caso específico do município de Araraquara-SP, sua localização privilegiada na segunda região mais rica do Estado de São Paulo, associada a uma boa infraestrutura viária, tende a refletir-se diretamente sobre a dinâmica da atividade econômica do município e na própria estrutura das receitas orçamentárias.



Os indicadores fiscais expostos na Tabela 01 mostram uma estrutura tributária diferente da maioria dos municípios brasileiros, com menor dependência de transferências constitucionais equalizadoras, como o Fundo de Participação dos Municípios - (FMP), e significativa arrecadação tributária - Receitas Próprias -, o que não significa afirmar que o município explora adequadamente os tributos de sua competência tributária.

Os indicadores de receita tributária e de receita proveniente da arrecadação do IPTU revelam uma ampliação da participação na composição da receita total do município de Araraquara. Em 2015, a receita tributária representava em torno de 19% da receita total do município ao passo que, em 2020, essa participação se elevou para 29,4%. Esse percentual, no entanto, é ligeiramente inferior ao observado para o conjunto dos municípios do estado de São Paulo, onde esse indicador representa um percentual de participação em torno de 30%. Já a participação do IPTU na receita total e na receita corrente do município se elevou de cerca de 6% em 2015 para, respectivamente, 8,9% e 8,5% em 2020. Já a arrecadação per capita de IPTU em Araraquara praticamente dobrou entre 2015 e 2019, mas ainda é inferior a média dos municípios paulistas. Em 2020 ocorreu uma ampliação da inadimplência no recolhimento do IPTU em virtude do impacto econômico da Covid-19, o que resultou na queda da arrecadação de IPTU em termos per capita para R\$ 306,60. Embora significativo, o impacto só não foi mais expressivo, porque parte considerável dos recolhimentos ocorre nos três primeiros meses do ano, período em que ainda não havia se instalado a crise sanitária no município de Araraquara (Tabela 01).

TABELA 01
INDICADORES FISCAIS PARA O MUNICÍPIO DE ARARAQUARA 2015 – 2020

| Indicadores | (Em %) | | | | | |
|---------------------------------|--------|-------|-------|-------|---------|----------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Rec.Tributária/Receita Total | 19,1 | 20,0 | 21,3 | 26,5 | 26,0 | 29,4 |
| Rec. Tribut./Receita Corrente | 19,5 | 20,3 | 21,9 | 27,2 | 26,3 | 28,2 |
| IPTU/Receita Total | 6,2 | 6,8 | 6,9 | 9,6 | 9,4 | 8,9 |
| IPTU/Receita Corrente | 6,4 | 6,9 | 7,1 | 9,9 | 9,5 | 8,5 |
| Receita Própria per capita(R\$) | 577,6 | 667,2 | 726,5 | 971,7 | 1.024,6 | 1.011,56 |
| IPTU per capita (R\$) | 188,2 | 227,5 | 234,6 | 352,9 | 370,8 | 306,6 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de balanços orçamentários do Finbra/STN.



Existem três fatores que explicam o salto na arrecadação de IPTU em Araraquara, especialmente entre 2017 e 2018, como segue: a) as correções de valores das zonas da PGV em 2017; b) a atualização em 2017 da tabela de valores prediais; c) a conferência de ampliação de área construída, em decorrência do recadastramento imobiliário realizado ao longo de 2018.

A despeito do efeito fiscal para o orçamento do município, é importante frisar que os debates sobre a atualização da PGV no município de Araraquara, assim como dos valores do IPTU, têm se tornado calorosos e polêmicos. A principal causa de tais polêmicas encontra-se no fato de que Araraquara, ao longo de sua história, tem sido um espaço frutífero para a especulação imobiliária, onde poucas famílias exercem o papel de um capital mercantil imobiliário atrasado e sem compromisso com a ocupação do espaço urbano. Invariavelmente, o poder público municipal tem atuado como sancionador de lucros extraordinários deste capital imobiliário, através de autorização da expansão do perímetro urbano, flexibilização das exigências para a construção, não atualização da PGV e na falta de empenho político para a regulamentação do IPTU progressivo, que já está previsto desde 2005 com a Lei Complementar 350, instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara - PDPUA e continuou com a Lei Complementar 850 de 2014, que alterou a LC 350/2005.

As relações de interesses estabelecidas entre o poder político do município e o capital mercantil imobiliário potencializam resistências quase intransponíveis quando se busca atender a legislação e a majoração da planta genérica de valores para refletir os reais valores de mercado dos imóveis ou promover a extrafiscalidade do tributo, impondo alíquotas progressivas do IPTU no tempo. Destarte, como dispõe o Código Tributário Nacional (art. 97, §§ 1º e 2º), a majoração da base de cálculo do IPTU, se não significar simples atualização monetária, dependerá de lei.

Logo, o Poder Executivo municipal não pode promover a reavaliação econômica dos valores venais dos imóveis por meio de ato administrativo, ou seja, a PGV tem caráter normativo e depende de amplo debate e convencimento do Poder Legislativo para se tornar Lei.



É neste momento, sob auspiciosos debates públicos sobre (in)justiças e arbitrariedades, que os grupos de interesses, em particular o capital mercantil imobiliário, ganham voz política.

Nesse sentido, Carvalho Jr. (2018) realiza os seguintes apontamentos:

"As evidências empíricas têm mostrado que a chance de sucesso no processo de atualização de uma PGV depende muito mais da vontade política do executivo municipal e da formação de uma bancada de maioria governista nas câmaras de vereadores do que da própria necessidade de corrigir as distorções do sistema de avaliação de imóveis da cidade" (CARVALHO JR, 2018: p. 52).

Ademais, em decorrência das inúmeras distorções do Sistema Tributário brasileiro, como o excesso de tributos e a regressividade da tributação, o capital mercantil imobiliário encontra um ambiente propício para arregimentar apoio de parcela expressiva da população contra a atualização da PGV e da progressividade do IPTU, notadamente daquela população que seria potencialmente beneficiada pela aplicação dos instrumentos que garantissem a progressividade da tributação e o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Neste diapasão, a implementação de alíquotas progressistas do IPTU, visa tornar mais dispendiosa a manutenção especulativa de grandes glebas urbanas e o cumprimento dos preceitos constitucionais, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257, de 2001), que apontam para a necessidade de a terra urbana cumprir a função social da propriedade. O incremento potencial da arrecadação tributária, neste caso, assume um caráter subsidiário.

A alteração do valor venal dos imóveis na PGV está prevista pela Lei Orgânica do Município (1990) e pelo Código Tributário Municipal (LC 17/1997). Ademais, constitui-se como exigência se constitui uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e uma recomendação explícita do Tribunal de Contas (TCE-SP) para que seja realizada a cada quatro anos.

No caso de Araraquara, o processo técnico para a atualização da PGV, contendo o recadastramento imobiliário e a atualização cartográfica e digital, foi realizado por meio da contratação de empresa autorizada pelo Município por edital de licitação pública no ano de 2017. Foi realizado um processo de simulação de valores por determinação de amostras em

zonas homogêneas e pela instituição de Comissão Técnica de profissionais capacitados da Prefeitura Municipal.

De acordo com a primeira proposta apresentada em 2017, a correção da PGV não aumentaria o valor do IPTU de 25.868 imóveis prediais (22% do total), sobretudo das casas populares da população pobre. Além disso, aproximadamente 17.520 imóveis teriam um pequeno aumento de 5 a 25%, totalizando 43.388 imóveis. Ainda preservaria a possibilidade de isenção do IPTU de casas populares, cujos proprietários estivessem inscritos do CadÚnico.

É justamente nesse aspecto – aumento do valor do IPTU – que os interesses velados dos grandes proprietários de terra urbana em Araraquara se apegam para agregar parte dos contribuintes contra a proposta de alteração da PGV/2017. Na verdade, as críticas à proposta de alteração do valor venal dos imóveis na PGV é apenas uma cortina de fumaça, já que o grande temor é a instituição do IPTU Progressivo no tempo, que ao estabelecer o compromisso com a função social da terra urbana, provocaria um duro golpe nas atividades de retenção especulativa.

Por fim, os debates político e tecno-instrumental são de extrema relevância para aperfeiçoamentos da proposta. Um projeto dessa natureza não pode ser reduzido aos seus aspectos fiscais, ao contrário, deve ser priorizado o caráter extrafiscal do IPTU, como forma de atingir a equidade e a justiça social. Logo, este trabalho tem como objetivo fundamental e inovador suprir uma deficiência da gestão pública territorial, por meio da articulação da integração de instrumentos fiscais e financeiros com os instrumentos de planejamento e de reforma urbana.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLITICA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL DE ARARAQUARA EM RELAÇÃO AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO E PRODUÇÃO DA CIDADE

O Código Tributário de Araraquara em vigor, aprovado em 1997 (ARARAQUARA, 1997¹), foi alterado em diversos momentos, especificamente no que se refere à arrecadação do IPTU e suas regras, assim como os valores constantes na Planta Genérica de Valores (PGV) e nas alíquotas do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). A PGV passou por sua mais recente reformulação em 2017, por meio da Lei Complementar (LC 882/2017) (ARARAQUARA, 2017²).

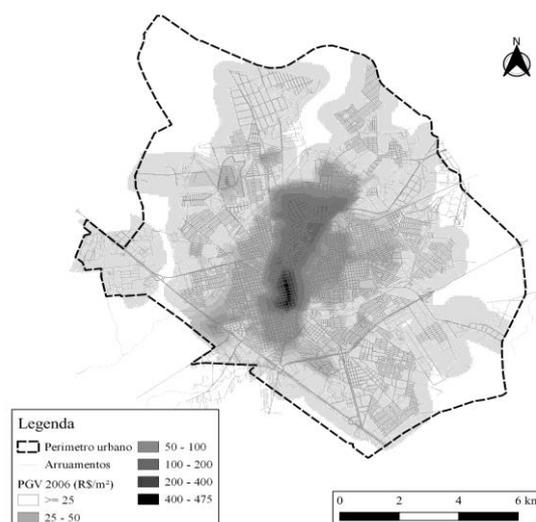


Neste primeiro Código Tributário de 1997, o principal objetivo em relação ao IPTU e a PGV era a de assegurar aos contribuintes um tratamento tributário igualitário dentro das mesmas zonas. Da mesma forma, nesse código, os valores da PGV deveriam ser atualizados anualmente, por Decreto, mas esse item foi revogado em 2001, pela LC 48/2001³. Essa decisão pode ter impactado na polêmica alteração prevista pela LC 882/2017, visto que a PGV se encontrava defasada e seus índices corrigidos de forma equivocada entre 1997 e 2017.

Em relação ao valor venal dos imóveis, todas as leis complementares mantiveram o mesmo mecanismo, ou seja, a soma do valor do terreno e da construção. Além disso, a LC 882/2017 estabeleceu em seu artigo 111-A que o metro quadrado das construções seria dado pela PGV, tendo como base o tipo, o uso e o padrão de acabamento da obra edificada.

Anteriormente, a LC 6502/2006⁴ já dispunha sobre o valor venal a ser inserido na PGV, bem como a forma de cálculo baseada em: preços correntes das transações e das ofertas à venda no mercado imobiliário; custos de reprodução; características da região em que se situa o imóvel; e outros dados informativos tecnicamente reconhecidos (Figura 01).

Figura 1 – Interpolação dos valores da LC 6502/2006

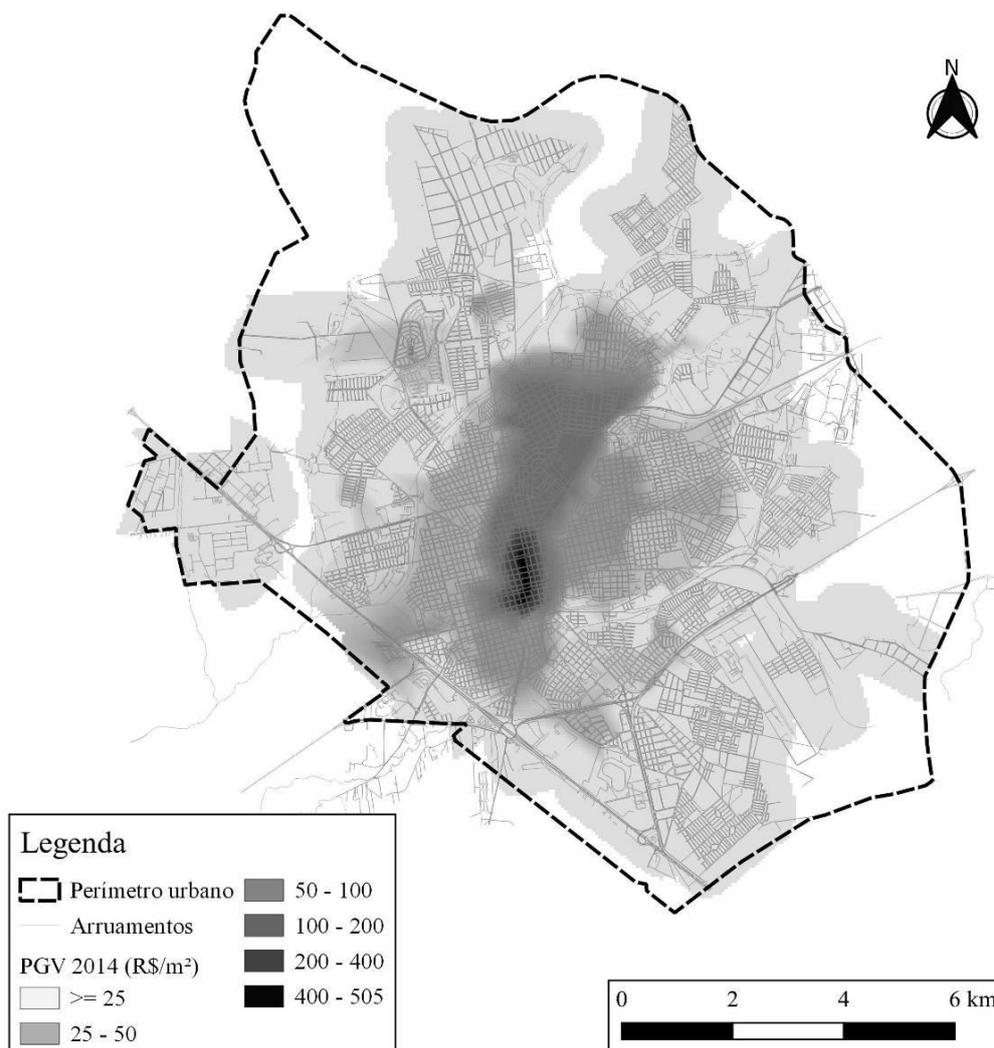


Fonte: elaboração dos autores

No ano de 2014, por meio da LC 856/2014⁵, a municipalidade promoveu a correção do IPTU, ajustando todos os valores para 6,5%. Este ato se constituiu no segundo equívoco (o primeiro foi a revogação da atualização anual da PGV) quanto à adequada atualização da PGV

e do IPTU, visto que os valores imobiliários aferidos e o percentual adotado, de forma rasa, só protelou o problema, que voltou a ser enfrentado pelas atualizações da PGV 2017 (LC 882/2017), que encontrou defasagens no preço da terra e na valorização imobiliárias nos últimos 10 anos (Figura 02).

Figura 2 – Interpolação dos valores da LC 856/2014 (ajuste e correção de 6,5%)



Fonte: elaboração dos autores

Em alguns aspectos, a espacialização da PGV 2017 se assemelha ao cenário de 2006 (LC 6502/2006), com maiores valores observados na região central e nos bairros mais tradicionais como Vila Xavier, Vila Harmonia e Jardim Santa Angelina, por exemplo, e menores valores em bairros mais periféricos. Por outro lado, a LC 856/2017 apresenta um contraste na distribuição dos valores venais junto aos principais eixos de mobilidade e comerciais da cidade, notadamente mais elevados nas direções Oeste e Norte – apesar de evidentes nas interpolações espaciais realizadas, essas constatações dificilmente seriam contempladas quando da análise das leis de maneira desarticulada.

Além da falta de integração entre o Plano Diretor e as leis regulatórias específicas, é importante frisar o problema da falta de aprimoramento técnico dos marcos normativos em relação a cartografia e topografia imobiliária, com anexos contendo o mapeamento e diagnóstico dos gradientes de valores da PGV, e a evolução e os conflitos de segregação socioespacial e de valorização da terra no horizonte tempo e espaço.

3. A NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DA POLITICA TRIBUTÁRIA AO PLANO DIRETOR E AOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DA POLITICA URBANA

De acordo com Falcoski (2007), com o advento do Estatuto da Cidade, regulamentando os dispositivos constitucionais sobre a política urbana, deve-se reconhecer os significativos avanços em relação aos marcos urbanísticos regulatórios e o papel dos Planos Diretores Municipais, que possibilitou a implementação de políticas públicas visando melhor qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental de Araraquara, LC nº 350, elaborado à luz do Estatuto da Cidade e aprovado em dezembro de 2005, foi resultado de um processo de elaboração democrática e participativa desde março de 2001. Passando por várias etapas e instâncias de decisão, por meio do Conselho Municipal de Política Urbana e Ambiental, Conferências Municipais e Regionais, Congressos da Cidade, foi concluído e encaminhado à Câmara Legislativa para debates e audiências públicas, por meio do Projeto de Lei nº. 001 de 24 de janeiro de 2005, que implantou uma Comissão tripartite composta pela Câmara, Prefeitura e Sociedade Civil, em que resultou na sua aprovação final em dezembro de 2015 (FALCOSKI, 2007, p. 123).



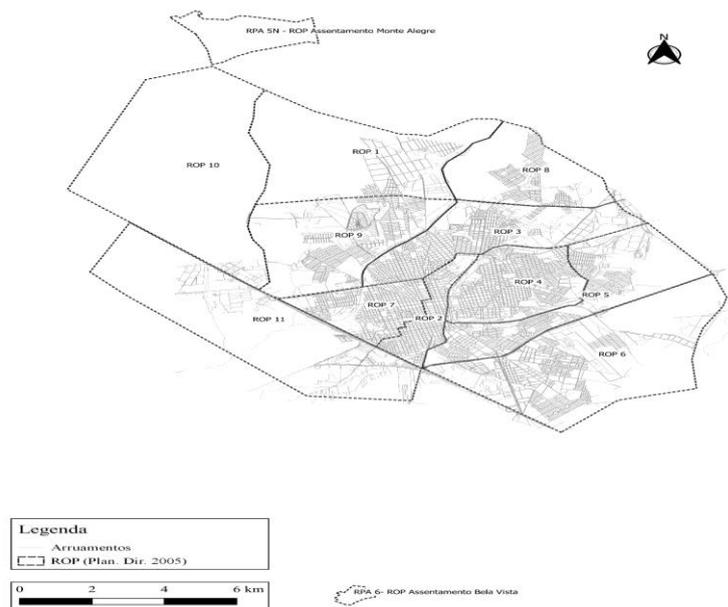
Segundo Falcoski (2007), o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental de Araraquara, considerando os aspectos e princípios anteriormente abordados, procurou introduzir alguns instrumentos urbanísticos inovadores para a implementação de planos de ação, projetos estratégicos e gestão do planejamento, que podem contribuir para o debate conceitual e a inovação da gestão territorial.

No Título II, um dos capítulos mais inovadores e não usual em planos diretores tradicionais com enfoque conceitual estruturado apenas no modelo espacial, aborda-se o Desenvolvimento Urbano Sustentável, definido pelas quatro estratégias de gestão de planejamento, e introduz-se os 15 MAPES - Mapas Estratégicos associados a cada dimensão de sustentabilidade: social, econômica, urbana ambiental e institucional.

Além disso, em relação ao modelo espacial e elementos estruturadores do desenvolvimento, do macrozoneamento e da gestão política e democrática, estabelece uma subdivisão territorial e administrativa do Município em 3 escalas fisiográficas e sócio espaciais: MGA-Macrozoneamento de Gestão Ambiental; MGU-Macrozoneamento de Gestão Urbana e MGB-Macrozoneamento de Gestão por Bairros.

Define-se a estrutura político-territorial das Macrozonas de Gestão Urbana(MGU) , pela subdivisão em 12 Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo(ROP), na escala e cenário de desenvolvimento intra-urbano, redefinindo assim o perímetro urbano e rural. As ROP, como entidades territoriais de representação, deverão ser entidades gráficas, unidades de informação e gestão do orçamento e planejamento, definido pelos instrumentos de política urbana e também tributária.(Figura 3)

Figura 3 - ROP-Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo do PDDUA de Araraquara - LC 350/2005



Fonte: elaboração dos autores

O PD LC 350/2005 introduz uma inovação no processo de representação espacial do processo de planejamento urbano, ambiental e orçamentário participativo e integrado, com o macrozoneamento territorial do MAPE das ROP - Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo e um total de 25 RPB - Regiões de Planejamento por Bairros. No sistema de gestão de planejamento e de definição dos indicadores de qualidade de vida urbana, poderão ser também consideradas unidades topológicas para redefinição das novas regiões censitárias do IBGE, associando seus dados ao processo de planejamento urbano (Figura 4).

Figura 4 -ROP-Regiões de Orçamento Participativo do PDUA de Araraquara - LC 850/2014



Fonte: elaboração dos autores

Mas consideramos que no PD LC 850/2014 houve um retrocesso, pois o MAPA 10 de ROP anterior, alterou e rompeu os princípios e conceitos estruturais de Unidades Territoriais de Planejamento Urbano, Ambiental e Orçamentário participativo e integrados, uma vez que reduziu o significado das ROP somente as Regiões de Orçamento Participativo, com outra subdivisão territorial dissociada da topologia original inovadora das RPA-ROP-RPB e novas regiões censitárias, mas contraditoriamente ainda presentes no PD.

De maneira geral, embora o PDDUA tenha introduzido um conjunto de ferramentas e instrumentos de reforma urbana e captação de mais-valia ou valorização imobiliária indevida, como PEUC - Parcelamento e Edificação Urbana Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação do Título da Dívida Pública, ainda é comum não existir avanços e inovações instrumentais de uma real integração entre a política urbana, fiscal e tributária nos municípios brasileiros. Podemos agregar outros instrumentos específicos de planejamento e gestão de mais-valias fundiárias como Contribuição de Melhorias, OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir, Contrapartidas Urbanísticas, Operações Urbanas Consorciadas, CEPACS - Certificados de Potencial Construtivo, ainda sem eficácia no processo de integração e implantação de políticas urbanas, fiscais e tributárias sobre a propriedade e produção de vazios urbanos e edifícios vacantes.

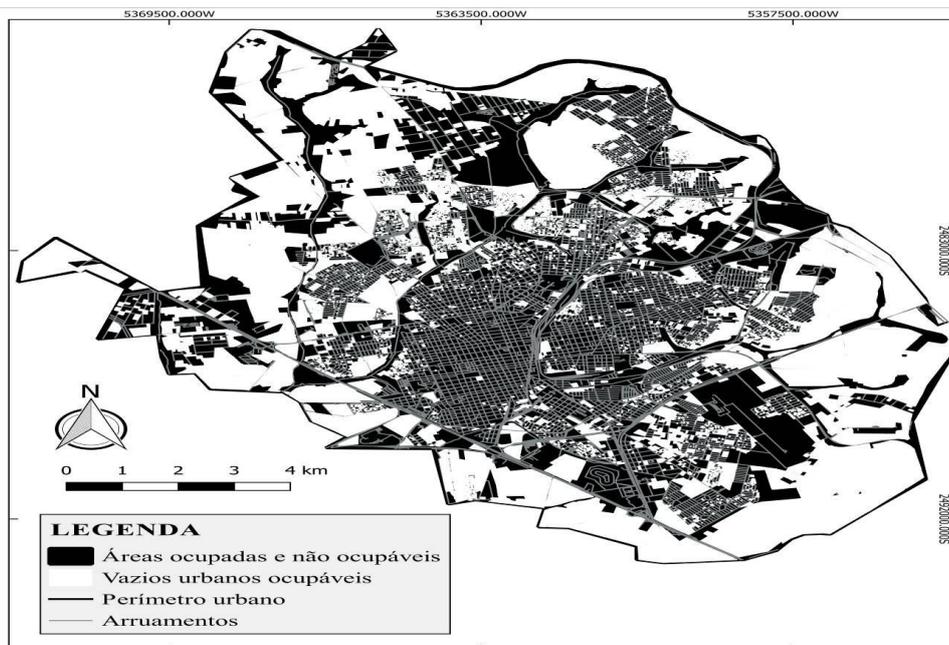
Nesse sentido, Smolka (2014, p. 2) afirma que a noção da recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo.

Um dos principais problemas recorrentes em cidades de médio porte tem sido a presença massiva de vazios urbanos em áreas consolidadas, áreas em que há a disponibilidade de serviços como redes de água e esgoto, saúde, educação e transportes.

Entre glebas e lotes disponíveis no ano de 2019, a área urbana total de Araraquara é composta de 41,32% de vazios econômicos conjunturais (Mapa 1). Resultado de políticas urbanas inadequadas de espraiamento indiscriminado e que têm seus efeitos observados ao longo do tempo e que revela consequências 50 anos depois. Os vazios disponibilizados nas décadas de 1980, 1990 e 2000 representam, respectivamente, 8,82%, 22,20% e 15,45%. Entre 2010 e 2015 os vazios totalizavam 22,71% (PIERINI, 2020, Figura 5).



Figura 5 - Vazios urbanos presentes em Araraquara no ano de 2019



Fonte: Adaptado de Pierini (2020)

No caso de Araraquara, esta questão em específico tem sua origem na década de 1970, quando alterações em legislação específica culminaram no aumento do perímetro urbano e na área disponível para a abertura de novos loteamentos, expandindo os limites urbanos e permitindo uma vacância de terras que perdura até o ano de 2020. Por exemplo, 20,04% do total de 6.303 hectares de vazios na área urbana de Araraquara, em 2019, foi disponibilizado para loteamento ou devidamente loteado entre os anos de 1970 e 1980 e estão em áreas consolidadas (PIERINI, 2020).

O objetivo deste trabalho é suprir uma deficiência da gestão pública territorial propondo uma real integração de instrumentos de monitoramento e controle da propriedade de terras, por meio dos mecanismos e instrumentos de recuperação de mais-valias, previstos na política urbana e no Plano Diretor Municipal, com os instrumentos e sistemas previstos na lei tributária e fiscal sobre o regime de propriedade e determinação de impostos municipais sobre a propriedade.

Nessa perspectiva, o trabalho procura contribuir para uma inovação instrumental no processo de monitoramento e controle da propriedade, da produção e captação de mais-valias fundiárias, por meio de uma revisão dos instrumentos e elementos da política tributária

municipal, conforme Mapa Temático georreferenciado em SIG, integrado aos Mapas Temáticos do Anexo I do Plano Diretor Municipal, em especial as ROP-Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo e as RPB-Regiões de Planejamento por Bairros.

4. SIG e PGV COMO APORTE À POLÍTICA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: REVISÃO NORMATIVA DA PGV COM MAPA GEORREFERENCIADO INTEGRADO AO PLANO DIRETOR E REGIÕES DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Segundo Montanha (2006), os Sistemas de Informações Geográficas (SIG) possuem a característica preponderante de associar dados alfanuméricos à sua localização espacial. São importantes ferramentas de gestão urbana à medida em que integram dados temáticos e cadastrais.

No que tange aos cadastros temáticos para avaliação de imóveis, Averbeck e De Cesare (2016) defendem que o conhecimento sobre os valores dos bens imóveis oferecem múltiplas finalidades. Na esfera pública, os autores destacam o lançamento e aplicação da política tributária sobre propriedade⁶ e transmissão⁷ de bens imóveis, assim como a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, como O IPTU Progressivo, Parcelamento-Edificação e Urbanização Compulsória, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção e Transferência de Potencial Construtivo .

E, segundo o artigo nº 30 da Portaria nº 511 de 7 de dezembro de 2009 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), o resultado desta avaliação deve retratar a situação dos valores destes imóveis no mercado, que permite fortalecer a arrecadação de tributos imobiliários no âmbito local e promover justiça fiscal e social, com tratamento isonômico dos contribuintes.

Averbeck e De Cesare (2016) complementam afirmando que esta atualização da PGV (com base nos preços efetivamente praticados no mercado), é consoante à gestão econômico-financeira racional, sustentável e fiscalmente responsável no âmbito municipal. Mais do que isso, a divulgação pública da PGV deve ser assegurada como direito dos cidadãos, visto que estes, muitas vezes, têm acesso limitado “[...] à informação sobre o mercado de imóveis” (AVERBECK; DE CESARE, 2016, p. 108).

Neste estudo, foi alçada uma proposta de espacialização dos valores venais apresentados no Anexo II da LC nº 882/2017, de modo a representar estes dados alfanuméricos em um mapa temático georreferenciado.

Com base no exposto por Averbek e De Cesare (2016), foram identificadas as tendências de valores médios, segundo a setorialização definida na LC nº 882/2017, para os diferentes bairros, eixos de mobilidade, comércio e serviços (e suas frontalidades) no espaço urbano de Araraquara. A partir disso, os valores foram inseridos (como feições do tipo ponto) em um mapa vetorial georreferenciado da cidade (PMA, 2017), no *software* QGIS, versão 3.0.

Subsequentemente, foi procedida uma interpolação linear a partir da nuvem de pontos gerada (por meio da ferramenta “Interpolação TIN”), seguida de uma extrapolação (ferramenta “Preencher sem dados”) para além dos limites classificados pela LC nº 882/2017 (trechos urbanos de extrema periferia, próximos dos limites periurbanos), para refinar a representação gráfica.

O mapa temático com a espacialização dos valores venais da LC nº 882/2017 está ilustrado na figura 1. Neste, foi realizada uma sobreposição entre a PGV especializada, o mapa vetorial georreferenciado e os limites do perímetro urbano e das Regiões de Orçamento Participativo (ROP) (PMA, 2014).

Este trabalho introduz também uma inovação na sistemática de definição dos elementos de uma política tributária municipal, associando ao Mapa SIG uma Tabela síntese de Caracterização da Variação percentual de Valores Venais de Terreno por m², considerando o período das 3 Leis (2006 a 2017), as ROP-Regiões de Planejamento e Orçamento Participativo, Bairros-Loteamentos e classes de Renda (Tabela 2).

Tabela 2 Avaliação da Política Tributária em Araraquara expresso em variação dos Valores Venais de Terreno por m², por ROP e Loteamentos/Bairros. Fonte: elaboração dos autores

| ROP-PD | BAIRRO-LOTEAMENTO | LC 6502 2006 | LC 856 2014 | LC 882 2017 | % de Aumento |
|--------|---|-----------------|----------------|----------------|-----------------|
| ROP 1 | Distrito Bueno de Andrade | 2,00 | 2,13 | 200,00 | 8389,60 |
| ROP 2 | IV DI-CEI, Jd Bandeirantes, Portal das Laranjeiras | 3,00 | 3,20 | 56,00 | 1650 |
| | Jd São Paulo, Aguas do Paiol | 6,00 | 6,39 | 120,00 | 1777,93 |
| | Jd.Residencial Paraíso | 10,00 | 10,65 | 280,00 | 2529 |
| | Pq Igaçaba, Pq Vale do Sol, Res. Acapulco | 17,75 | 18,90 | 284,80 | 1407 |
| ROP 3 | <i>Village Damha, Volpi Res, Pq. Tropical, Jd Res. Lupo</i> | 34,50 | 36,74 | 400,00 | 988,73 |
| | <i>Res. Damha</i> | 36,00 | 38,34 | 544,00 | 1318,88 |
| ROP 3 | Chácara Flora, Recanto dos Nobres | 4,00 | 4,26 | 62,00 | 1355 |
| | Pq Planalto | 5,00 | 5,33 | 72,00 | 1451 |



| | | | | | |
|---------------|--|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|
| | Jd Maria Luiza I a IV | 4,50 | 4,79 | 256,00 | 4344 |
| | Cidade Jardim, Vila Santa Marta, Port. Laranjeiras | 11,50 | 12,25 | 280,00 | 2186 |
| | Vila Dei Fiori, Jd D. Pedro I, Jd Biagioni, Lot Eldorado | 36,50 | 38,87 | 312,00 | 702,65 |
| | Vila de Aracoara, Jd Botânico, Jd Cambuy | 26,00 | 27,69 | 320,00 | 1056 |
| | <i>Jd. Flamboyants</i> | 37,50 | 39,94 | 360,00 | 801,35 |
| | <i>Lot. Res. E Comercial Agre Araraquara</i> | 5,00 | 5,33 | 440,00 | 8155 |
| | <i>Condomínio Manoela</i> | 50,00 | 53,25 | 480,00 | 801,41 |
| ROP-PD | BAIRRO-LOTEAMENTO | LC 6502 2006 | LC 856 2014 | LC 882 2017 | % de Aumento |
| ROP 4 | Jd Quitandinha II | 24,00 | 25,56 | 160,00 | 526 |
| | Jd das Flores, Pq. das Laranjeiras, Jd S Gabriel | 28,00 | 29,82 | 240,00 | 705 |
| | Lot. Campus Ville | 20,00 | 21,30 | 267,20 | 1154 |
| | V.Santana, Jd Morumbi, Jd S.Monica, V.Progresso | 41,00 | 43,67 | 280,00 | 541 |
| | Lot.d.Eliza, Vila Deere, Lot A.Bertoni, California | 52,00 | 55,38 | 320,00 | 478 |
| | Jd Nova America, Pq São José, Vila Higia | 54 | 57,51 | 360,00 | 526 |
| | Jd São Paulo | 66,50 | 70,82 | 400,00 | 465 |
| | <i>Res. Salto Grande I a IV</i> | 47,00 | 50,06 | 440,00 | 779 |
| | <i>Jd dos Manacás,</i> | 28 | 29,82 | 800,00 | 2583 |
| ROP 5 | Jd Res. Vale do Campo | 37,50 | 39,94 | 280,00 | 601 |
| | V. J. Bonifacio, Sta Angelina, Tangará, Yamada | 22,50-41 | 26,67-44 | 320,00 | 627 |
| | R.Maggiore, Ch.Reunidas,Bouganville, Uirapuru,etc... | 44,5 | 47,39 | 360,00 | 660 |
| | Vila Ferroviária, V.Velosa. Jd Roseiras | 100 | 106,5 | 480,00 | 351 |
| | <i>Fonte Luminosa, Vila Harmonia</i> | 100 | 106,5 | 624,00 | 486,00 |
| | <i>Centro Histórico</i> | 100- 478,00 | 106,50- 509,07 | 666,66- 4000 | 685,75 |
| ROP 6 | Jd. Zavanella | 4,00 | 4,26 | 80,00 | 1778 |
| | Adalberto Roxo-Selmi-Dei- São Rafael-CHIS MCMV | 11,50 | 12,25 | 120,00 | 879,59 |
| | Ch. Velosa, Distrito Industrial III | 5,00 | 5,33 | 176,00 | 3202 |
| | Pq Residencial Vistas do Horto | 2,50 | 2,66 | 200,00 | 6519 |
| | Res. Campos de Piemonte, Res. Sta Luzia | 36,50 | 38,87 | 267,20 | 587 |
| | Jd. Veneza | 4,00 | 4,26 | 280,00 | 6473 |
| | <i>Jd Serra Azul</i> | 15,50 | 16,51 | 360,00 | 2080,50 |
| ROP 7 | Vila Renata | 5,00 | 5,33 | 208,00 | 3802 |
| | V.Esperança, V Sta Julia, V.Silvania, V.Biagioni | 33,50 | 35,68 | 240,00 | 573 |
| | V.Central, V.Sta Maria, Jd Paulista, Jd America | 40,00 | 42,6 | 256,00 | 501 |
| | Jd.Viaduto, Vila Freitas, Vila Gaspar | 33,50 | 35,68 | 280,00 | 685 |
| | Vila Rayes, Vila Odete, Jd Estações, Jd Europa | 33,50 | 35,68 | 304,00 | 752 |
| | Vila Xavier | 52,50 | 55,91 | 320,00 | 472,34 |
| | <i>Central Park Morada Sol</i> | 22,50 | 23,96 | 400,00 | 1569,45 |
| ROP 8 | Pq Res. São Paulo, Altos de Pinheiros, | 13,00 | 13,85 | 120,00 | 766 |
| | Parque dos Sabiás | 13,00 | 13,85 | 160,00 | 1055 |
| | Dist. Ind. Jose Cutrale, Jd. Pinheiros I e II | 20,00 | 21,30 | 200,00 | 839 |
| | Jd Ana Adelaide, Vila Joinville, Vila Ruth I e II | 20,00 | 21,30 | 256,00 | 1102 |
| ROP 9 | Jd Sta Julia, Yolanda Opice, Jd Paulista, e outros CHIS | 16,50 | 17,57 | 120,00 | 583,00 |
| | Jd Raf. Miceli, V.Nova, Pq Alvorada, Jd.Guanabara | 17,50 | 18,64 | 224,00 | 1102 |
| | Jd Sta Rosa, Jd Nova Época, Vila Normanda | 27,50 | 29,29 | 240,00 | 719 |
| | Vila Melhado | 27,50 | 29,29 | 268,00 | 815 |
| | Jd Residencial Água Branca, Jd. Panorama | 33,00 | 35,15 | 280,00 | 697 |
| | Jd Eliana, Jd Martinez, Jd das Gaivotas | 32,50 | 34,61 | 320,00 | 825 |
| | <i>Portal e Quinta dos Oitis</i> | 40,00 | 42,60 | 544,00 | 1177,00 |
| ROP 10 | Bela Vista | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| ROP 11 | CECAP, Vitória de Santi, Jd. Iguatemi, e outros CHIS | 14,50 | 15,44 | 120,00 | 677,20 |
| | Altos de CECAP, Vila Dignidade | 14,50 | 15,44 | 160,00 | 936 |
| | Jd Arco Iris | 8,50 | 9,05 | 216,00 | 2287 |

| | | | | |
|---|-------|-------|--------|-------------|
| Vila Aracoara, Distrito Industrial I e II | 6,00 | 6,39 | 240,00 | 3656 |
| Jd Regina, Jd Marialice, Distrito Ind. V e VIII | 11,50 | 12,25 | 280,00 | 2186 |

* Baixa Renda * Alta Renda

Para uma análise estrutural e qualitativa dessa extrema e significativa atualização e valorização imobiliária decorrente da LC 882/2017 em relação a LC 6502/2006, apresentamos abaixo a variação de 4 (quatro) grandes índices econômicos, analíticos e ilustrativos da variação de processos inflacionários, custo e da qualidade de vida das famílias, aferição de metas inflacionárias no período, que demonstram e visualizam de forma comparativa, a extrema diferença dos índices dos gradientes de valores imobiliários da LC 882/2017, muito acima da variação dos indicadores econômicos no período considerado (Tabela 3).

Tabela 3 Variação dos principais Indicadores Econômicos de Nível de Atividade no Brasil

| Indicadores Econômicos | Ano Dez 2006 (Base 1993=100) Índice numérico | Ano Dez 2017 (Base 1993=100) Índice numérico | Percentual Variação no Período |
|------------------------|--|--|-----------------------------------|
| INPC-IBGE | 687,95 | 1305,71 | 89,80% |
| IGPM-FGV | 837,09 | 1583,23 | 89,13% |
| IPCA-IBGE | 673,93 | 1267,04 | 88,00% |
| INCC-FGV | 91,90 | 192,16 | 109,09% |

Fonte: IPEADATA

Observa-se na Tabela 2, como expressão da “topografia” social e imobiliária do Mapa elaborado da PGV proposto e elaborado neste trabalho, que a variação dos preços de valores venais de terreno por metro quadrado, tomados a 80% dos valores de mercado, conforme LC 882/2017, tiveram em toda a extensão territorial da área urbanizada e das ROP-Regiões de Planejamento e Orçamento Participativo do Plano Diretor Municipal como subdivisão política e territorial, uma variação significativamente alta em relação à LC 856/2014 (Figura 6).



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1107-1133.

Luiz Antonio Nigro Falcoski, Claudio Cesar Paiva,

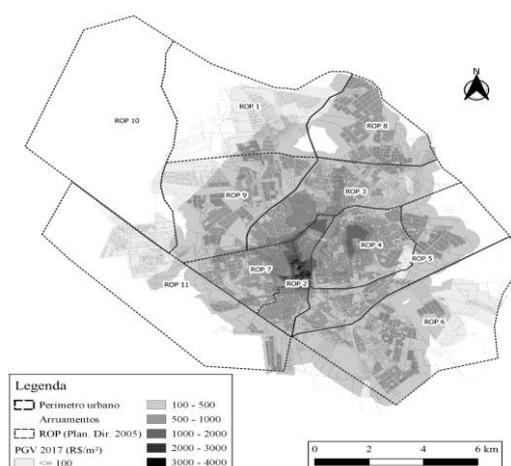
Claudio Robert Pierini e Ivan Damasco Menzori

DOI: 10.12957/rdc.2023.63627 | ISSN 2317-7721

Na descrição da gradação de valores imobiliários por regiões de planejamento e loteamentos/bairros da cidade, procuramos evidenciar alguns casos de valorização zonal e territorial de loteamentos, tanto de baixa quanto de alta renda (em vermelho e azul), os quais tiveram uma valorização expressiva. Esta situação, talvez revele uma tendência e princípio espacial do Plano Diretor de estimular a produção da cidade compacta, e por conseguinte uma maior contiguidade espacial de empreendimentos de baixa e alta renda, refletindo-se na fixação condicionada da fixação de preços da terra urbana como capital social e coletivo de acessibilidade e localização espacial de infraestrutura e equipamentos na produção da cidade, que poderiam ser monitorados por um Observatório Urbano Local (OUL), a ser criado em uma revisão do Plano Diretor, conforme recomendações da UnHabitat-ONU para promover um processo de formação de redes de desenvolvimento urbano sustentável, e como uma plataforma de governança, gestão democrática do território.

Podemos destacar também uma avaliação setorial comparativa e surpreendente, a variação dos preços da terra urbana nas regiões Central, Fonte Luminosa e Vila Harmonia (ROP 5), predominantemente de categorias sociais de maior renda, com índices bem inferiores, bem como de setores espaciais de baixa renda como Jardim Maria Luiza I a IV, Jardim São Paulo e Águas do Paiol (ROP 3 e ROP 2 respectivamente), com índices muito altos de gradientes de valorização da terra.

Figura 6 - Georreferenciado de PGV especializada, elaborado a partir da LC nº 882/2017 (sem Mapa) e ROP/RPA PD 2005 .



Fonte: elaboração dos autores

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de inovação metodológica apresentada neste trabalho propõe o aperfeiçoamento de novos instrumentos técnicos de revisão da política tributária do município de Araraquara, a partir da espacialização da PGV, com introdução de mapas estratégicos de representação de conflitos fundiários por meio de um sistema integrado de geoinformação.

As críticas apontadas à Lei de PGV do município de Araraquara têm o propósito de indicar as limitações da atual sistemática de aplicação, baseada em instrumentos técnicos e tributários mais tradicionais, e, simultaneamente, apontar para a necessidade da adoção de sistemas mais sofisticados de geoinformação e espacialização de dados, valores e estratégias de adoção de políticas tributárias associadas a política urbana com seus instrumentos de captação de mais-valia urbana.

Além disso, o trabalho revelou uma grande valorização imobiliária geral do solo urbano, do centro histórico aos núcleos intersticiais e bairros urbanizados periféricos como um todo, estruturados pelas ROP-Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo, bem superior aos indicadores e indexadores econômicos de base no período considerado de 2006 a 2017.

É importante realçar que as regiões de maior criticidade e fragilidade ambiental no regime urbanístico, situadas ao Norte-Nordeste, Leste, Sudeste e Sul, apesar da intensa pressão imobiliária, apresentam valores mais baixos. Ademais, identifica-se uma tendência e uma maior dinâmica expansionista para a região norte representada por bairros populares, CHIS e APRM-Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais, intensificada a partir de 2011.

Esta nova realidade do mercado rentista em relação ao PMCMV-Programa Minha Casa Minha Vida, as construtoras e incorporadoras tem agido para a pressão, regulação e alteração do valor da terra urbana, influenciando a ação do poder público na alteração real da PGV como vem ocorrendo no município de São José do Rio Preto (Rodrigues, 2020). Essa situação pode estar ocorrendo também no Município de Araraquara, criando assim, a possível ocorrência de outras formas de apropriação desses imóveis, como por exemplo, o mercado de locação social e revenda residencial como forma de geração de renda de parcela dos imóveis produzidos para muito além do déficit habitacional.



Os principais eixos e corredores estruturais de acessibilidade e mobilidade urbana da cidade, estão com indicadores diferenciais de valorização imobiliária pela PGV, com valores muito acima das áreas e bairros constituídos, não usualmente identificados e percebidos nos anexos da política tributária, fatores estes associados diretamente ao Plano Diretor e mapa estratégico de mobilidade urbana.

Essas análises, no limiar entre distintos valores em uma mesma região, notadamente representada por grandes glebas periurbanas, inicialmente destinadas para atividades enquadradas em outro regime urbanístico de uso e ocupação do solo, bem como do zoneamento ambiental, poderá atrair a produção de novos loteamentos não vinculados à preservação das APRM. Além disso, a partir do momento em que áreas de preservação tornaram-se amplamente permissivas, incorporando valorizações decorrentes de aspectos locais, as estratégias expansionistas para a região norte impulsionaram um processo de auto segregação de classes sociais de maior renda, com tipologias que incorporam tanto a valorização intrínseca à localização quanto ao padrão construtivo, intensificando os contrastes da estruturação de classes, em uma região marcada por vulnerabilidades sociais e ambientais.

Por fim, Araraquara tem sido um espaço fecundo para a apropriação de mais-valia, decorrentes de processos especulativos com a terra urbana, sob o comando do capital mercantil imobiliário. A proposta do artigo foi apontar a possibilidade de adequações e modernização dos instrumentos de cartografia social da questão imobiliária e urbana, como a criação de um Observatório Urbano Local associado ao IPPUARA-Instituto de Planejamento e Projetos Urbanos de Araraquara, no processo revisivo do Plano Diretor Estratégico, de modo que a propriedade, a terra urbana e espaços vacantes possam ser monitorados, e cumpram sua função social e não aos interesses do capital imobiliário. Isso significa se contrapor a uma trajetória de expansão urbana horizontal especulativa, que deixou na cidade de Araraquara um rastro enorme de acomodação não sustentável da sua população, encarecendo as redes de infraestrutura e expulsando a população mais pobre justamente para as periferias ou áreas ambientalmente sensíveis. A modernização dos instrumentos aqui proposta visa a construção de uma cidade inclusiva e sustentável, ou seja, reconhecer a cidade como espaço vibrante de interação social e não de exclusão.

¹ Araraquara. (1997) Lei Complementar 17/1997. Código Tributário Municipal.

- ² Araraquara. (2017) Lei Complementar 882/2017. Valor Venal Imobiliário na Planta Genérica de Valores.
- ³ Araraquara. (2001) Lei Complementar 48/2001. Introduz alterações na Lei Complementar 17/1997.
- ⁴ Araraquara. (2006) Lei Complementar 6502/2006. Valor Venal Imobiliário na Planta Genérica de Valores.
- ⁵ Araraquara. (2014) Lei Complementar 856/2014. Valor Venal Imobiliário na Planta Genérica de Valores.
- ⁶ IPTU e ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural).
- ⁷ Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos (ITBI).

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; CASTRO, Kleber Pacheco de (2013) IPTU e finanças públicas municipais no Brasil. FVG IBRE 63, 25p.
- AFFONSO, Rui de B. Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 9, n. 1, p. 127–152, 2016. Disponível em: <https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil. Um diagnóstico sobre o grau de aproveitamento do imposto como fonte de financiamento local. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. (*Working Paper*).
- ARARAQUARA PREFEITURA MUNICIPAL (2005) Lei Complementar 350/2005: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Araraquara. Disponível [http// www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)
- ARARAQUARA PREFEITURA MUNICIPAL (2014) Lei Complementar 850/2014: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Araraquara. Disponível [http// www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)
- ARARAQUARA PREFEITURA MUNICIPAL (2017) Mapa da cidade. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Disponível em: <http://www3.araraquara.sp.gov.br/Pagina/Default.aspx?IDPagina=3972>. Acesso em: Dez/2017.
- AVERBECK, C. E.; DE CESARE, C. (2016). Da avaliação de Imóveis, in M. C. Brasil. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros. 107-136.
- BRASIL. M. C. (2009) Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.
- CARVALHO Jr, Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: um retrato da Administração Tributária em 53 cidades selecionadas. Texto para discussão nº 2419, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro, outubro de 2018.
- DE CESARE, C. M. La diversidad del reto: factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil. In: BONET, J.; MUÑOS, A.; MANNHEIM, C. P. (Ed.). El potencial oculto factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. Washington: IDB, 2014. p. 29-58.
- FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro. (2007) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável in L. de M. Bueno e R. Cymbalista (orgs). Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial. AnnaBlume, São Paulo. 123-170.



- FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro. et alii (2000)-Estatuto da Cidade e do Urbanismo, Espaço e Processo Social. In Estatuto da Cidade: Política Urbana e Cidadania. Rio Claro:Ed. Unesp,2000, p.60-82
- FNP Frente Nacional de Prefeitos. (2018). Finanças dos Municípios do Brasil. Anuário Multi Cidades, Brasília. Ano 13.
- FNP-Frente Nacional de Prefeitos.(2020). Nota Técnica 08-Estimativa de Receitas e Despesas dos Municípios, Brasília.
- FURLAN, Valéria. Imposto Predial e Territorial Urbano. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, Ana Claudia (2016). Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus. 5ª Edição revista e atualizada.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro; PAIVA, Claudio Cesar de (2001). Região Metropolitana de Campinas: evolução das finanças públicas. Campinas, Instituto de Economia.
- MONTANHA, E. P. (2006). Geoprocessamento e Planta de Valores Genéricos: Uma Discussão das Tendências e Vantagens da Associação dessas Tecnologias. Dissertação de Mestrado. PPGEU-UFSCar.
- MUSGRAVE, Richard (1959).The Theory of Public Finance: A study in Public Economy. The Journal of Finance, 15(1), 118-120.
- PAIVA, Claudio Cesar de; TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. Fiscal Decentralization and Local Spending on Environmental Management: an exploratory study of the municipalities in the Brazilian state of São Paulo. Contabilidade Gestão e Governança. Brasília: Universidade de Brasília, Bus Adm Dept, v. 19, n. 3, p. 465-484, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/186416>>.
- PIERINI, Claudio R. (2020). Análise da compacidade e da dispersão urbana de Araraquara-SP: um instrumento de diagnóstico e cartografia social do vazio urbano. Tese de Doutorado. PPGEU-UFSCar.
- OATES, Wallace. E. (1972). Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich Press.
- ORAIR, Rodrigo Octávio. et al. (2013) Estimativa da carga tributária brasileira: estimação e Análise dos Determinantes da Evolução Recente. IPEA.
- ORAIR, Rodrigo Octávio; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. Capacidade de arrecadação do IPTU: estimação por fronteira estocástica com dados em painel. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2.309).
- RODRIGUES, Thais B. Martins. Habitação Social de Mercado como Ativo no Mercado de Locação e Revenda Residencial: O Caso dos Imóveis do PMCMV - Faixa 2 em São José do Rio Preto-SP. Dissertação de Mestrado. PPGEU-UFSCar. 2020
- SMOLKA, Martin. (2014). Recuperação da Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Lincoln Institute of Land Policy.
- TIEBOUT, Charles. M. (1956). A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy Chicago, 64(1), 416-424.
- UN-HABITAT (2021). Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future. United Nations Human Settlements Programme. Disponível em: www.unhabitat.org
- VARSANO, Ricardo. (1996) A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. 405(1). IPEA. Rio de Janeiro. 37 p.

Sobre os autores:**Luiz Antonio Nigro Falcoski**

Professor Titular do Departamento de Engenharia Civil da UFSCar; Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana-UFSCar; Ex-Secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Araraquara-SP.

Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3200660670856698> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0085-8088>

E-mail: luizfalcoski@gmail.com

Claudio Cesar Paiva

Professor Associado do Departamento de Economia, docente da Pós-Graduação em Economia (UNESP) e da Engenharia Urbana (UFSCAR) e Diretor da Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara, da São Paulo State University – UNESP, Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

Universidade Estadual Paulista - UNESP, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3283714898877508> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7837-8706>

E-mail: claudio.paiva@unesp.br

Claudio Robert Pierini

Professor no Instituto Federal de São Paulo (IFSP), Doutor em Engenharia Urbana pela UFSCar, Mestre em Ciências pelo programa em Arquitetura e Urbanismo pelo IAU/USP São Carlos (2014), Bacharel em Administração, com habilitação em Administração Pública, pela Unesp - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (2011).

Instituto Federal de São Paulo - IFSP, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0741399727797042> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0749-0124>

E-mail: crpierini@gmail.com

Ivan Damasco Menzori

Engenheiro Civil na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Mestre e Doutor em Engenharia Urbana pela UFSCar

Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5370542802488644> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5152-0589>

E-mail: menzori@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

