



REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

SÃO PAULO

Lucia Maria M. Bógus
Suzana Pasternak
Anderson Kazuo Nakano
Luis Felipe A. Magalhães
Ricardo Gaspar
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Lucia Maria M. Bógus, Suzana Pasternak,
Anderson Kazuo Nakano, Luis Felipe A.
Magalhães e Ricardo Gaspar
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Daniela Schneider e Carolina Nakagawa
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

S241

v. 11

São Paulo [recurso eletrônico] / organização Lucia Maria M. Bógus... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 8 MB

(Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 11)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-767-8 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - São Paulo (Estado). 2. Política urbana - São Paulo (Estado). 3. Renovação urbana - São Paulo (Estado). 4. Livros eletrônicos. I. Nakano, Anderson Kazuo. II. Série.

22-80904

CDD: 307.3416098161

CDU: 316.334.56:711.4(815.6)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ



55-21-971197857

www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

CAPÍTULO 5

Gestão fiscal na RMSP

o caso de Cajamar-SP

MÔNICA CARVALHO
MÁRIO JORGE DA SILVEIRA JUNQUEIRA
LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES
CLARISSA MARIA ROSA GAGLIARDI

A política fiscal dos municípios brasileiros ainda carece da devida atenção dos estudos urbanos, não tendo produzido, até o momento, um campo de conhecimento consolidado e resultados de pesquisa consistentes passíveis de serem apropriados tanto pela administração pública como pelos movimentos sociais, cuja luta, bem sabem, não pode prescindir da clareza sobre o destino dos recursos públicos. Essa lacuna é tanto mais surpreendente se considerarmos que, desde a Constituição de 1988 (CF88), os municípios brasileiros passaram a deter real autonomia federativa, com rol de receitas próprias (ARRETCHE, 2012, p. 164; GRIN; ABRÚCIO, 2018, p. 1). Além disso, foi, inclusive, no âmbito do desenvolvimento urbano que a liberdade de desenho e implementação da política pública tornou-se mais considerável (ARRETCHE, 2012, p. 190). Apesar disso, a discussão da questão fiscal tendeu a ficar restrita à problematização de perfil institucionalista, sem a devida articulação com os temas acumulados no campo dos estudos urbanos.²⁸

Por seu lado, os estudos urbanos não deixaram de problematizar a expropriação da mais-valia urbana pelo *capital urbano* (MARQUES, 2016, p. 20), desde quando Kowarick (1979) formulou pela primeira vez a noção de espoliação urbana. De lá para cá, várias foram as formas assumidas pela *cidade do capital* (LEFEBVRE, 1999): desde os estudos que analisavam a produção da periferia nas metrópoles brasileiras até os estudos mais recentes sobre a financeirização do espaço urbano. Em que pese a relevância crítica de cada uma dessas formulações, parece evidente que os estudos urbanos priorizaram a ação do capital urbano na sua marcha de *desposseção* (HARVEY, 2011), raramente analisando como a gestão dos recursos públicos impacta no seu maior ou menor

²⁸ Este texto deve muito à interlocução generosa com os pesquisadores Richardson Câmara (UFRN), Felipe Quintanilha (UENF); Nilo Lima Azevedo (UENF) e Cadmiel Melo (UFRN) do Grupo de Trabalho sobre Gestão Fiscal da Rede Observatório das Metrópoles, a quem agradecemos, eximindo-os da responsabilidade pelas formulações aqui desenvolvidas.

favorecimento. Mesmo quando se trata de pensar as parcerias público-privadas, de que os estudos sobre regime urbano são a expressão teórica mais recente, a ênfase recai nas coalizões entre os diferentes atores, sem, no entanto, problematizar a maneira como a gestão fiscal opera em sua mediação.

O dilema se põe da seguinte forma: abdicar de esclarecer a *cidade do capital* pode sugerir o abandono de uma postura crítica, caindo numa leitura puramente institucional da gestão fiscal e seus percalços legais e burocráticos; por outro lado, abdicar de pensar os meandros institucionais é deixar de reconhecer as mediações por meio das quais, inclusive, a expansão do capital urbano poderia vir a ser mais ou menos regulada. Considerando que os estudos urbanos muito acumularam no que diz respeito ao diagnóstico das práticas neoliberais do capital urbano, não seria o momento de pensar “os vários cenários de contraneoliberalização” (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012, p. 31), para cuja configuração parece essencial compreender como se processa a gestão fiscal? E, nesse sentido, não seria relevante esmiuçar como tem se processado o financiamento das cidades, muitas vezes encoberto por marcos regulatórios distantes do seu real sentido de aplicação? Sem uma leitura atenta e detalhada de como opera efetivamente o orçamento público, ficamos reféns da imposição de “orçamentos secretos” criados na brecha da desatenção dos que tendem a olhar para o capital que avança, sem observar o cupim que nos corrói.

Essa discussão não é de menor relevância se compreendemos que, em sociedades democráticas de direito, os recursos públicos são *instituintes do comum*, no sentido conferido por Dardot e Laval (2017, p. 605-620). Amparados por Lefebvre (2000), ainda podemos sugerir que esses recursos são antes resultantes da produção *comum* do espaço urbano, ainda que sob a imagem fetiche da “cidade mercadoria” (VAINER, 2000, p. 75-103). Com a atualização da agenda da reforma urbana, renova-se a possibilidade de colocar

em discussão a questão da gestão fiscal dos recursos públicos resultantes da *produção comum do espaço urbano*.

A reforma urbana e a questão fiscal

No centro do movimento em defesa da reforma urbana, em 1963, a questão fundiária (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 1; BONDUKI, 2018, p. 16; p. 27). Ao ser enunciada ao lado da reforma agrária (BONDUKI, 2018), dando forma às *lutas sociais* que lhe antecederam (KOWARICK, 1988), evidenciava a estrutura do *poder do atraso* na sociedade brasileira, no campo e na cidade: a especulação de terras ociosas e a expropriação da riqueza fundiária pela elite proprietária (MARTINS, 1994, p. 73). Explicitava antecipadamente o que, em 1968, Lefebvre (1991, p. 10) chamaria de “implosão/explosão”²⁹ das cidades europeias, sugerindo pensar a história de maneira não linear (a passagem do campo para a cidade, do tradicional ao moderno) uma vez que as mesmas forças operavam tanto num como noutro território. Lá, a expansão, para além das cidades, do capital modernizado pela indústria. Aqui, o capital em aliança com a renda da terra (MARTINS, 1994, p. 52-92). O golpe civil-militar de 1964 viria revelar o sentido revolucionário por trás do enunciado daquelas reformas.

Se duas das principais bandeiras da reforma urbana eram “a subordinação da propriedade à função social” e a “punição aos proprietários pelo [seu] não cumprimento” (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 1), o golpe de 1964 sinalizava: enfrentar o que vai *sobre* o espaço urbano, talvez, mas não a sua produção. Começava a depuração da pauta da reforma urbana, seja desdobrando-a para a pauta habitacional (LUCCHESI; ROSSETO, 2018, p. 41) – não sem relevância, obviamente, mas com o intuito explícito de fazer de

²⁹ Aspas no original.

cada brasileiro um defensor da propriedade privada (BONDUKI, 2018, p. 36) – seja ignorando os instrumentos regulatórios que pudessem confrontar o “direito” à propriedade, apesar da defesa do planejamento urbano como a via tecnocrática necessária para resolver os problemas das cidades brasileiras, ainda que sem qualquer efetividade prática (LUCCHESI; ROSSETO, 2018, p. 41-42).

Somente no momento constituinte, já no período da abertura democrática, é que os movimentos sociais e as entidades civis, organizados no Movimento Nacional de Reforma Urbana, lograriam vingar o capítulo sobre política urbana na CF88, resultante da Emenda Popular de Reforma Urbana (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 3). Esse era o início de uma longa jornada de lutas em favor da regulação da especulação fundiária, pois, para ser aplicada, dependia de lei regulamentar, alcançada somente, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, cujos instrumentos urbanísticos, por sua vez, só seriam efetivados se aprovados nos Planos Diretores de responsabilidade municipal³⁰.

Ao remeter para o âmbito municipal a garantia da efetividade dos artigos de política urbana, começava a se revelar o real sentido da maior autonomia conferida aos municípios pela CF88. Embora o Estatuto da Cidade definisse aquele ano de 2001 para que os municípios, acima de 20 mil habitantes, revisassem ou aprovassem seus Planos Diretores de maneira a se adequarem à lei, a extensão do prazo para 2006 não garantiu seu cumprimento por mais do que 30,2% dos municípios (SUTTI, 2018, p. 150), a maior parte ficando impossibilitada de se apropriar dos instrumentos urbanísticos definidos pelo Estatuto da Cidade, dentre eles, o IPTU progressivo.

³⁰ Nesse vácuo, é que, por exemplo, ganharam força as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), originalmente propostas em 1997, pela administração municipal da Cidade de São Paulo (CARVALHO, 2012).

A ênfase no IPTU progressivo aqui defendida se explica: i) diferentemente de outros instrumentos urbanísticos, o IPTU é o único que possui, ao mesmo tempo, características fiscal e urbanística, integrando, ao lado do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI), a receita própria dos municípios, tendo figurado, inclusive, em Constituições anteriores, independentemente das lutas urbanas (ROLNIK, 2009, p. 41); ii) pela sua característica fiscal é o único dentre os instrumentos urbanísticos de que o município não pode abrir mão, sob pena de ser responsabilizado juridicamente, depois de aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000; iii) diferentemente de outros instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), por exemplo, não alia à regulação fundiária a concessão ao capital urbano; ao contrário, cria capacidade institucional de arrecadação, necessária à promoção da justiça social – outra das reivindicações da reforma urbana – ao mesmo tempo que democratiza o acesso à terra. Portanto, é o instrumento por excelência da instituição do comum.

Contudo, foi o único dos instrumentos que sofreu contestação na justiça desde sua origem, exatamente em função da ambiguidade da noção de progressividade presente nas redações dos artigos 156 e 182 da CF88, *resolvida somente em 2000*, quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 29 (SUTTI, 2018, p. 140). O interessante é que, mesmo se excluirmos a sua progressividade, “o nível de receitas do IPTU tem estado muito baixo em quase todos os 5.570 municípios brasileiros, considerando que a mediana da participação do IPTU nas receitas correntes municipais tem sido cerca de 1% *desde a década de 2000*” (CARVALHO JR., 2018, p. 11 – grifos nossos)³¹.

³¹ Carvalho Jr. explica que “a mediana mostra o indicador equivalente ao percentil 50 de todos os municípios brasileiros. No entanto, o indicador global da

A capacidade de regulação do IPTU, portanto, não tem se somado à sua capacidade impositiva de arrecadação (CEM, 2021). Gostaríamos de sugerir a hipótese de que a redução de sua capacidade arrecadatória é antes expressão do enfraquecimento de sua capacidade regulatória e, em consequência, da disputa sobre a sua progressividade, já contestada desde a CF88. E a explicação pode estar exatamente no fato de que o IPTU talvez seja o instrumento urbanístico que melhor traduz a função social da propriedade desde quando foi originalmente enunciada pelo movimento da reforma urbana³².

O real sentido da isenção do IPTU em Cajamar-SP

Tomaremos como ponto de observação o Município de Cajamar, localizado na sub-região norte da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a 43 km do município-polo. A sua constituição como objeto empírico de investigação se legitima por estar posicionado “analiticamente dentro de configurações político-econômicas supraurbanas mais amplas”, atravessado, portanto, pelas dinâmicas “multiescalares” originadas muito além dos seus limites administrativos, responsáveis, inclusive, pelo real sentido do que vai sobre o seu território (BRENNER, 2020, p. 294-295). Referimo-nos ao fato de Cajamar ter se tornado, desde 2007, “o principal polo logístico da macrometrópole paulista” (YASSU, 2022, p. 259), integrando-se, tanto internacional, como regionalmente (GUERIN, 2019), à forma ampliada de reprodução

‘razão das médias’, ou seja, a divisão entre todo o IPTU arrecadado e toda a receita corrente municipal gerada no ano de 2016 (concentrando a arrecadação das grandes cidades) foi de 5,5%” (CARVALHO JR., 2018, p. 11).

³² Interessante observar o sentido que a noção de função social da propriedade assume no guia elaborado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Confea, em 2004, para orientar a realização participativa dos Planos Diretores: “função social de cada segmento de seu território”, mais próximo, portanto, da formulação de uma lei de zoneamento (apud ROLNIK, 2009, p. 36).

do capital por meio da circulação, consequência do processo mundial de desindustrialização e da deslocalização das indústrias de transformação que, desde a década de 1990, afeta a RMSP (YASSU, 2022, p. 258-260)³³.

O espraiamento logístico na RMSP, desde 1992, a partir da Cidade de São Paulo, tem sido explicado preponderantemente em função das estratégias de localização: proximidade às redes de infraestrutura de transporte e comunicação e do maior polo consumidor, a Cidade de São Paulo, uma vez que boa parte dos empreendimentos abrigam a economia do *e-commerce* (GUERIN, 2019; YASSU, 2022). Ainda que haja menção às políticas de isenção fiscal que os municípios promovem visando atraí-los (GUERIN, 2019, p. 109; YASSU, 2022, p. 260), não há avanço na discussão. Guerin, por exemplo, chama a atenção para o fato de que a maior parte dos galpões de logística que se instalaram na RMSP entre 2010 e 2017, o fizeram em municípios cuja alíquota do ISS era mais baixa (GUERIN, 2019, p. 111).

No entanto, se observarmos qual incentivo fiscal a totalidade dos 39 municípios da RMSP mobilizou para dinamizar suas atividades econômicas, considerando a média para uma série histórica de 2006 a 2019, um pouco mais de um terço dos municípios (38%) havia concedido isenção do ISS, enquanto quase metade deles (49%), do IPTU. O momento de inflexão acontece no ano de 2009, quando sobe de 41% para 58% os municípios que passaram a oferecer isenção do IPTU como atratividade aos novos empreendimentos econômicos (IBGE, 2006-2019). Nesse mesmo ano, cresceu o número de municípios que optou por beneficiar empresas vinculadas ao setor de comércio e serviços. Em 2006, 17 municípios concederam benefício a empreendimentos industriais, enquanto apenas 7

³³ Para a discussão sobre a mudança na matriz produtiva na RMSP, remetemos à leitura de capítulo nesta mesma coletânea.

para comércio e serviços. Já em 2009, enquanto 22 municípios mantinham incentivos para a indústria, 15 os direcionavam para comércio e serviços, aumentando para 21 municípios, em 2019, contra 26 daqueles que ainda mantinham o incentivo para o ramo industrial (IBGE, 2006-2019). Se fecharmos o foco sobre o Município de Cajamar, para a mesma série histórica (2006-2019), apenas em dois anos (2006 e 2012) concedeu-se isenção do ISS. Já a isenção do IPTU foi mantida durante toda a série histórica. Em relação aos empreendimentos, foram beneficiados, durante o mesmo período, tanto os industriais como aqueles voltados ao comércio e aos serviços (IBGE, 2006-2019).

A perspectiva sistêmica tende a salientar a identidade entre os eventos, ou seja, uma vez que se trata de circulação de mercadorias, a isenção fiscal só poderia ser a do ISS. Da perspectiva da teoria crítica, no entanto, a circulação é também mediação para a mudança na própria forma do capital (ARBOLEDA, 2021, p. 271). Portanto, a pergunta deve ser: por que os municípios optam pela isenção do IPTU quando se trata de atrair empreendimento visando dinamizar a economia que perdeu suas plantas industriais? Ao respondê-la, não só reposicionamos o olhar da perspectiva daquele que incentiva o capital, como entendemos como se articulam contraditoriamente as dimensões local e global da sua reprodução. Em relação ao Município de Cajamar, as leis de isenção do IPTU fornecem boa pista.

Das 12 leis sobre isenção do IPTU, compreendidas entre os anos de 1993 e 2019³⁴, apenas a primeira menciona exclusivamente incentivo ao desenvolvimento industrial. As demais se referem a empreendimentos em termos genéricos, como “empresa de porte”,

³⁴ Foram analisadas as Leis n^{os}: 865/1993; 921/1996; 1.030/2000; 1.090/2003; 1.303/2008; 1.389/2010; 1.391/2010; 1.470/2011; 1.549/2013; 1.595/2014; 1.729/2018; 1.760/2019; 1.797/2019, obtidas junto à Prefeitura Municipal de Cajamar. Dessas leis, quatro são referentes à complementação ou revogação de legislação anterior.

de “desenvolvimento à atividade econômica”; “atividade empresarial”. Somente a Lei de 2008 (nº 1.303) faz menção explícita a galpões de logística, termo que reaparecerá na Lei nº 1.470, de 2011, ao lado, novamente, do incentivo à atividade industrial. Nas leis posteriores, a logística será substituída por condomínios empresariais. Em todas elas a isenção fiscal está condicionada à contrapartida do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) a partir de cálculo do valor adicionado na quota parte do município. Além disso, as empresas devem se comprometer a empregar uma porcentagem dos residentes. O tempo de isenção do IPTU, na maioria delas, é de 5 anos, com exceção das Leis de 1996 (8 anos); 2010 (13 anos) e de 2018 (25 anos).

Considerando o conjunto da legislação, é preciso chamar a atenção para alguns pontos que nos ajudam a compreender como a isenção do IPTU termina por enfraquecer a sua capacidade regulatória. Até a Lei de 2003, além da isenção do IPTU, o município se comprometia a ressarcir a aquisição do terreno, “inclusive o ITBI”, para as empresas que estivessem interessadas em desenvolver suas atividades em Cajamar. Além disso, com exceção da Lei de 1996, autorizava o Poder Executivo a “desapropriar, negociar, comprar, alienar e fazer permuta entre áreas e entre incentivos e indenizações pelo prazo de três (3) anos” (redação presente nos art. 9º da Lei de 1993; art. 15 da Lei de 2000; art. 1º da Lei de 2003). Assim, durante 10 anos, de 1993 a 2003, a mesma legislação que isentava o IPTU não só ressarcia, por meio da contrapartida do ICMS, a compra do terreno, como conferia plenos poderes ao Executivo para negociar com as áreas submetidas a incentivo. E ainda que essas áreas não estivessem delimitadas, a Lei de 1996, por exemplo, também atribuía a decretos do Executivo a delimitação de zonas predominantemente industriais (ZUPI) e de uso diversificado (ZUDI), excluindo a possibilidade de passar pela discussão do Legislativo, como é comum ocorrer com toda lei de zoneamento.

Outro ponto importante presente na legislação é a menção, nas várias reedições da lei, sobre o não cumprimento pelos investidores do prazo máximo para a instalação das empresas, a fim de se constituírem seus beneficiários. Por exemplo: o art. 17 da Lei 1.030/2000 faz menção ao fato de que as empresas que “adquiriram áreas de terra a partir de 1º de janeiro de 1997 e ainda não se instalaram no município de Cajamar, poderão gozar dos benefícios dessa lei desde que cumpram os prazos estabelecidos no art. 5º dessa lei [12 meses para implantação] contados a partir da data de sua publicação” (Lei nº 1.030/2000). Em leis posteriores, a menção ao não cumprimento será renovada, até que, em 2010, o Poder Executivo fica autorizado a conceder “anistia e isenções (...) para fins de regularização fiscal, bem como para quitação de débitos incluídos na dívida ativa” (art. 1º da Lei nº 1.391/2010).

Assim, se, por um lado, a legislação articula a isenção do IPTU à contrapartida de produtividade, calculada via ICMS, por outro, a partir da sua mediação, o Poder Executivo adquire plena liberdade para negociar as terras que serão destinadas ao investidor, ressarcindo-o inclusive dos custos despendidos com a aquisição da terra. É verdade que o ressarcimento está também atrelado à produtividade, mas o que explica o fato de que passados alguns anos boa parte dos investidores não tenham implantado seus empreendimentos? Ou ainda, por que teria a municipalidade sido obrigada a produzir uma lei de anistia, não houvesse os investidores se beneficiado da isenção do IPTU?

Tudo indica que a Lei de isenção do IPTU é mais do que atrativo para novos empreendimentos. É ao mesmo tempo uma forma de valorização indireta das terras ociosas em Cajamar que, porque destinadas a empreendimentos futuros, ficam isentas da cobrança do IPTU e, com isso, deixam de cumprir sua função social no sentido mais exato do termo. A lei que deveria coibir a especulação imobiliária transforma-se em meio de estimulá-

la. Ganham os proprietários de terras, com a valorização de suas propriedades, e os investidores, que as adquiriram, tudo mediado e garantido pelo poder executivo. Enfraquece-se o IPTU como instrumento fiscal e, sobretudo, urbanístico, descartada, portanto, a sua progressividade.

Referindo-se às políticas de incentivo à ocupação na região Amazônica, empreendida pela ditadura civil-militar, Martins analisa:

Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a renda da terra (a renda territorial, isto é, o preço da terra) é reconhecida como entrave à circulação e reprodução do capital, no modelo brasileiro o empecilho à reprodução capitalista do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais (MARTINS, 1994, p. 79-80).

No caso de Cajamar, não é diferente: a renda da terra é transformada em capital por meio da sua circulação, quando entra como subsídio necessário à produção da atividade econômica, valorizando-se. Da mesma forma, o capital reproduzido na forma ampliada da circulação, por meio dos empreendimentos logísticos, inseridos “no seio das transformações que o capitalismo mundial vem passando desde os anos 1970, promovidas pela financeirização da economia” (YASSU, 2022, p. 259) apropria-se ele mesmo da renda da terra ao postergar a instalação do empreendimento. Renova-se, em Cajamar, a aliança entre capital financeiro e renda da terra, reproduzindo-se o poder dos proprietários de terra.

A mediação que os empreendimentos atraídos operam na valorização das terras ociosas de Cajamar antes mesmo de serem instalados, se incrementa uma vez implantados, pois, nesse caso, passam a funcionar como âncoras de valorização das terras do entorno, por

meio do estímulo à ocupação. Aqui não temos espaço para avançar nessa discussão. Queremos apenas chamar a atenção para a Zona Urbana Inteligente que passa a ser instituída por meio da revisão do Plano Diretor (PD) em 2019. A Zona Urbana Inteligente (ZUI)

se refere a áreas desocupadas e subutilizadas que apresentam diversos perfis de ocupações que podem ser aproveitadas, tendo em vista o desenvolvimento, a sustentabilidade e a mobilidade básica garantindo a integração e o aprimoramento do sistema viário (art. 95 da Lei nº179/2019 – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR, 2019).

Conforme a delimitação estabelecida pelo macrozoneamento, também aprovado pelo PD/2019, a ZUI aparece sobreposta às áreas ainda cobertas por vegetação nativa, lindeiras à localização dos empreendimentos tanto industriais, como logísticos, perfazendo um total de aproximadamente 30 km², cerca de 23% da área do município, de 131,386 km².

Ao emular as *smart cities*, sugerindo uma possível expansão de empreendimentos vinculados à economia global sobre um quarto do território de Cajamar, a demarcação da ZUI termina por revelar o verdadeiro sentido das várias leis de isenção do IPTU. Pois diante de terras que se valorizam à espera de investimentos futuros, a quem interessa a capacidade regulatória do IPTU progressivo, cujo principal objetivo é evitar a especulação dos vazios urbanos? Isentar o IPTU aos empreendimentos abre a brecha necessária para ignorar sua progressividade. E uma vez que o IPTU progressivo está previsto no atual Plano Diretor, não seria relevante aprovar lei específica que o regulamente, dando um passo na direção da reformulação das leis de incentivo? Pois até o momento, em Cajamar, o poder da renda da terra tem anulado a eficácia do IPTU progressivo sob o manto protetor da atratividade econômica.

Apenas o começo

Procuramos demonstrar que o IPTU progressivo, na sua dupla potencialidade fiscal e urbanística, não tem se efetivado na RMSP. Sua isenção tem servido de justificativa para atrair investimentos num contexto de desindustrialização e deslocalização industrial. Frágil, no entanto, pois o IPTU ele mesmo poderia ser meio de financiamento do desenvolvimento urbano. Portanto, o que se esconde por trás da análise do caso exemplar do Município de Cajamar é o quanto a sua isenção está diretamente associada à reprodução da especulação fundiária, tudo o que a sua correta aplicação deveria coibir.

Se se trata, portanto, de atualizar a agenda da reforma urbana é preciso retornar a sua raiz e, nesse caso, enfatizar a questão fundiária, motivo pelo qual ela foi enunciada pela primeira vez irmanada à reforma agrária. Para isso, não é preciso voltar no tempo. Basta tornar efetivo o instrumento fiscal/urbanístico conquistado a duras penas e que hoje deveria ser mobilizado para fazer falar o direito à cidade.

Ou melhor seria dizer o *direito à vida urbana?* (LEFEBVRE, 1967, p. 35). Pois a questão fundiária permite saltar o *localismo ontológico* (BRENNER, 2012, p. 299)³⁵ e acessar a estrutura que nos têm feito reféns do *poder do atraso*, no campo e na cidade. Fazer valer o IPTU progressivo é apenas o começo.

Referências

ARBOLEDA, M. (2020). "Circuitos de extração: valor em processo e o nexos mineração/cidade". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das

³⁵ Segundo Brenner, "o localismo ontológico implica a afirmação de que as entidades, instituições ou processos locais são, em certo sentido, autônomos ou mais causalmente significativos do que as entidades, instituições ou processos organizados em escalas supralocais" (2012, p. 299).

Metrópoles.

ARRETCHE, M. (2012). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz.

BONDUKI, N. (2018). “Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana”. In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização? **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39.

BRENNER, N. (2020). “Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala?”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

CARVALHO JR., P. H. B. (2018). **Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas**. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 18 julho 2022.

CARVALHO, M. (2012). “A ‘captura’ da zona de interesse especial: duplo sentido da conquista”. In: BAPTISTA, D. M. T.; GAGLIARDI, C. M. R. **Intervenções urbanas em centros históricos: Brasil e Itália**. São Paulo: EDUC, Capes.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. (2021). **O IPTU como instrumento de arrecadação e equidade tributária nas cidades: o caso do município de São Paulo. Políticas públicas, cidades e desigualdades**. São Paulo: Nota técnica nº 11. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas> Acesso em: 19 agosto 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2017). “*Pós-scriptum* sobre a revolução no século XXI”. In: DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Editora Boitempo.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. (2018). Comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, p. 1-21.

GUERIN, L. (2019). **Galpões logísticos na Região Metropolitana de São Paulo: sobre espraiamento logístico e localização**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo.

HARVEY, D. (2011). **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo.

IBGE. (2006-2019). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros – Gestão Pública**.

capítulo 5 | Gestão fiscal na RMSP:
o caso de Cajamar-SP

KOWARICK, L. (1979). **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

KOWARICK, L. (1988). **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

LEFEBVRE, H. (1967). Le droit à la ville. *L'Homme et la société*, n. 6, p. 29-35.

LEFEBVRE, H. (1991). **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes.

LEFEBVRE, H. (1999). **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A.

LEFEBVRE, H. (2000). **La production de l'espace**. Paris, França: Anthropos.

LUCHESE, M. C.; ROSSETO, R. (2018). "A política urbana no governo militar (1964-1985)". In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

MARQUES, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender a política urbana. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-23.

MARTINS, J. S. (1994). "A aliança entre capital e a propriedade da terra no Brasil: a aliança do atraso". In: MARTINS, J. S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo, Editora Hucitec.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR. (2019). Lei complementar nº 179 de 18 de dezembro de 2019. Município de Cajamar. **Diário Oficial do Município de Cajamar**. Edição nº 150, p. 9-97.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, novembro, p. 31-50.

SAULE JR., N.; UZZO, K. (2009). **A trajetória de reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <http://base.dph.info/pt/fiches/dph/fichedph8583.html>. Acesso em: 28 julho 2022.

SUTTI, W. (2018). "O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI". In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

YASSU, A. M. S. (2022). O galpão logístico e a financeirização urbana: da flexibilidade produtiva ao imobiliário. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 257-281, jan./abr.

VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes.