

DESAFIOS DAS POLÍTICAS URBANA E TRIBUTÁRIA:

histórico de lutas e resistências na experiência da AEIS Mãe
Luiza – Natal/RN

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano

FERNANDES, Talia Regina Lira

Mestranda em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR - UFRGS)
fernandestaliar@gmail.com

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço

Doutora em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/ PPEUR - UFRN)
du.bentes@gmail.com

RESUMO

O artigo discute processos e desafios de articulação entre as políticas urbana e tributária, no contexto de proteção das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), considerando o marco legal do Estatuto da Cidade. Com base na experiência histórica de luta pelo acesso à terra urbanizada da Comunidade de Mãe Luiza, Natal/RN, são apresentados resultados de pesquisa sobre a aplicação e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no município de Natal/RN, na sua relação com os princípios de justiça socioterritorial da Lei nº 4.663 que regulamenta a AEIS Mãe Luiza no Plano Diretor de Natal, desde 1995. O estudo adota uma abordagem qualitativa, combinando revisão documental e bibliográfica do arcabouço legal urbanístico e tributário brasileiro. A coleta de dados primários ocorreu por meio da técnica de grupos focais em oficinas participativas com moradores da AEIS Mãe Luiza, complementada pela aplicação de formulários estruturados e análise de dados secundários da prefeitura de Natal. Em 2022, 55,6% dos residentes pesquisados relataram incapacidade de pagar o imposto, o que gerava inadimplência e ameaças de execução fiscal de suas moradias. Conclui-se que a desarticulação entre as políticas urbana e tributária funciona como um vetor de expulsão da população vulnerável. Portanto, considera-se indispensável compatibilizar princípios e parâmetros de cobrança do IPTU no Código Tributário Municipal àqueles definidos nas legislações específicas da AEIS, no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade, visando uma gestão extrafiscal protetiva, com adoção de tarifas sociais que favoreçam a inclusão e permanência da população, sobretudo aquela em situação de vulnerabilidade social, a qual historicamente protagonizou a formação territorial do atual Bairro e AEIS Mãe Luiza.

Palavras-chave: Área Especial de Interesse Social; IPTU; Política urbana; Política tributária; AEIS Mãe Luiza

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

*The article discusses the processes and challenges of articulating urban and tax policies in the context of protecting Special Areas of Social Interest (AEIS — *Áreas Especiais de Interesse Social*), within the legal framework of the City Statute (*Estatuto da Cidade*). Drawing on the historical experience of the struggle for access to urbanized land in the Mãe Luiza Community, in Natal/RN, the article presents research findings on the application and collection of the Urban Property and Land Tax (IPTU — *Imposto Predial e Territorial Urbano*) in the municipality of Natal/RN, and its relationship with the principles of socio-territorial justice established by Law No. 4,663, which regulates the Mãe Luiza AEIS under Natal's Master Plan since 1995. The study adopts a qualitative approach, combining documentary and bibliographical review of Brazilian urban and tax legislation. Primary data were collected through focus groups held in participatory workshops with residents of the Mãe Luiza AEIS, supplemented by structured questionnaires and analysis of secondary data from the municipality of Natal. In 2022, 55.6% of the residents surveyed reported being unable to pay the tax, which led to non-payment and threats of fiscal foreclosure on their homes. The study concludes that the disconnect between urban and tax policies acts as a driver of displacement for vulnerable populations. It is therefore considered essential to align the IPTU collection principles and parameters set out in the Municipal Tax Code with those defined in the specific AEIS legislation, the Master Plan, and the City Statute — with the goal of establishing a protective extra-fiscal management approach. This would involve adopting social tariffs that support the inclusion and continued residence of the population, particularly those in situations of social vulnerability who have historically played a central role in the territorial formation of what is now the Mãe Luiza neighborhood and AEIS.*

Keywords: Special Area of Social Interest; Urban Property and Land Tax (IPTU); Urban Policy; Tax Policy; Mãe Luiza AEIS

RESUMEN

El artículo analiza los procesos y desafíos de articulación entre las políticas urbana y tributaria en el contexto de protección de las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), considerando el marco legal del Estatuto de la Ciudad (Estatuto da Cidade). A partir de la experiencia histórica de lucha por el acceso a la tierra urbanizada de la Comunidad de Mãe Luiza, en Natal/RN, se presentan resultados de investigación sobre la aplicación y recaudación del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU — Imposto Predial e Territorial Urbano) en el municipio de Natal/RN, en su relación con los principios de justicia socioterritorial de la Ley N.º 4.663, que regula la AEIS Mãe Luiza en el Plan Director de Natal desde 1995. El estudio adopta un enfoque cualitativo, combinando revisión documental y bibliográfica del marco legal urbanístico y tributario brasileño. La recolección de datos primarios se realizó mediante la técnica de grupos focales en talleres participativos con residentes de la AEIS Mãe Luiza, complementada con la aplicación de formularios estructurados y el análisis de datos secundarios de la municipalidad de Natal. En 2022, el 55,6% de los residentes encuestados declararon no poder pagar el impuesto, lo que generaba morosidad y amenazas de ejecución fiscal sobre sus viviendas. Se concluye que la desarticulación entre las políticas urbana y tributaria funciona como un vector de expulsión de la población vulnerable. Por ello, se considera indispensable compatibilizar los principios y parámetros de recaudación del IPTU en el Código Tributario Municipal con los definidos en las legislaciones específicas de las AEIS, en el Plan Director y en el Estatuto de la Ciudad, con miras a una gestión extrafiscal protectora, mediante la adopción de tarifas sociales que contribuyan a la inclusión y permanencia de la población,



PENSAR FORA DO EIXO

especialmente aquella en situación de vulnerabilidad social, que históricamente protagonizó la formación territorial del actual Barrio y AEIS Mãe Luiza.

Palabras clave: *Area Especial de Interés Social; Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU); Política urbana; Política tributaria; AEIS Mãe Luiza*

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa considera as lutas históricas da comunidade de Mãe Luiza, em Natal (RN), pela democratização da gestão urbana e pela efetivação do direito à cidade e à moradia. Desde a sua formação inicial na década de 1940 e intensificada nos anos de 1960, a comunidade tem protagonizado contínuos movimentos de resistência. Estas mobilizações, intensificadas nas décadas de 1970 e 1980, culminaram num marco para o planejamento urbano local, que foi a primeira regulamentação de Área Especial de Interesse Social (AEIS) no município em 1995.

A trajetória de defesa do território, contudo, desdobrou-se em novas frentes após essa titulação. A comunidade manteve-se ativa em momentos decisivos, como na revisão do Plano Diretor de 2007, quando resistiu aos movimentos de pressão do mercado imobiliário no sentido de desconstrução da Lei de uso e ocupação do solo de Mãe Luiza, e, mais recentemente, na revisão do Plano Diretor de 2022. Esta pressão é acentuada pela localização geograficamente privilegiada de Mãe Luiza, situada na orla marítima da zona leste de Natal, vizinha a bairros que possuem um dos metros quadrados mais caros da capital potiguar, como Petrópolis e Areia Preta, além do polo turístico hoteleiro da Via Costeira.

Nesse contexto, um grupo de moradores do bairro colocou a questão acerca da cobrança desproporcional do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), considerando o perfil socioeconômico da população local, cujo rendimento familiar médio é de até três salários-mínimos. Esse problema evidenciou a contradição entre as políticas urbana e tributária. Assim, verificou-se que, embora estejam sendo aplicados instrumentos de proteção territorial como a delimitação e regulamentação das AEIS, a sua desarticulação com as demais políticas, especialmente a política tributária, tende a fragilizar os mecanismos de permanência da comunidade no seu território.

A partir dessa problemática, o presente artigo visa discutir processos e desafios de articulação entre as políticas urbana e tributária, no contexto de proteção das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), considerando o marco legal do Estatuto da Cidade. Com base na experiência histórica de luta pelo acesso à terra urbanizada da Comunidade de Mãe Luiza, Natal/RN, são apresentados resultados de pesquisa sobre a aplicação e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no município de Natal, Rio Grande do Norte (RN), na sua relação com os princípios de justiça socioterritorial da Lei nº 4.663 que regulamenta a AEIS Mãe Luiza no Plano Diretor de Natal, desde 1995.

PENSAR FORA DO EIXO

Dentre os procedimentos metodológicos adotados, destacam-se a revisão documental e bibliográfica do arcabouço legal (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Código Tributário Municipal e Lei nº 4.663/1995), relacionada a dados primários qualitativos obtidos por meio de oficinas participativas envolvendo grupos focais de moradores, buscando aferir o impacto do IPTU na renda familiar.

O estudo identificou que, embora a legislação urbanística assegure a permanência da comunidade através da restrição de parâmetros construtivos e de remembramento de lotes, a legislação tributária aplica o IPTU baseado na valorização de mercado gerada pelos bairros de alto padrão do entorno. Ignorando o princípio da capacidade contributiva local, além da falta de extrafiscalidade protetiva no município, o resultado desse processo tem sido a inadimplência e a ameaça de execuções fiscais das moradias historicamente conquistadas pelas famílias em Mãe Luiza.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

No início dos anos de 1980, o debate sobre a crise urbana e ambiental das cidades ganhou força com o processo de redemocratização impulsionado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (Rolnik, Santoro, 2014). O paradigma habitacional centrado no Banco Nacional de Habitação (BNH) provou ser incapaz de resolver o problema das famílias pobres e obrigou o poder público a procurar soluções mais baratas para conter o déficit de moradia agravado pela crise econômica (Rolnik, Santoro, 2014).

A sociedade organizada garantiu avanços importantes na redemocratização do país por meio da pressão por reformas estatais e da articulação política. Uma rede formada por movimentos sociais e profissionais técnicos de diversas áreas, a exemplo de arquitetura e urbanismo e direito, trabalhou em conjunto para qualificar as discussões sobre a cidade. O foco principal dessas discussões, segundo Cymbalista (2006, p. 30), era a “legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo”, consolidando um “discurso para a reforma urbana que buscava intervir na formulação de novas políticas públicas, includentes, no nível local.”

Nos primeiros anos do século XXI, verificou-se avanços em direção à criação de um arcabouço institucional para a política urbana no país. Em 2001, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Estatuto da Cidade Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Essa lei estabelece políticas e

PENSAR FORA DO EIXO

instrumentos para a efetivação da função social da propriedade e do patrimônio urbano, bem como para o exercício do direito ao planejamento e à gestão urbana.

Nesse contexto, fortaleceu-se o Instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que, desde a sua criação nos anos de 1980, já vinha se destacando como um dos principais instrumentos para o reconhecimento dos assentamentos, cuja população, excluída do acesso à terra por meios formais, autoproduziu as suas moradias com parâmetros edilícios e urbanísticos próprios. De acordo com Rolnik (1998, p. 01), a ZEIS visa “estabelecer padrões urbanísticos específicos para assentamentos por meio de um plano de urbanização próprio” voltado para famílias de até 3 salários-mínimos. Essa abordagem representa uma ruptura com o urbanismo tecnocrático do passado, pois abandona a visão homogeneizante da cidade para valorizar as características locais e os processos participativos.

Historicamente, como aponta Edésio Fernandes (2021), as primeiras experiências de regularização em Belo Horizonte (Pró-Favela) e logo depois no Recife (PREZEIS), em 1983 (Alves, 2005), abriram novos caminhos para o Direito Urbanístico no país. No município de Natal, esse movimento de vanguarda repercutiu tanto no reconhecimento das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de Natal Lei 082/1994, quanto nas mobilizações sociais pela sua regulamentação. Mãe Luiza foi o primeiro assentamento com características de AEIS a “apresentar ao poder público municipal um Projeto de Lei para a regulamentação do uso e ocupação do solo” (Fernandes, 2000, p. 127).

Contudo, embora Mãe Luiza tenha sido a primeira área regulamentada, não houve desdobramentos práticos na gestão da AEIS (Fernandes, 2023). Isso gerou um vácuo no processo de implementação da referida Lei, face à ausência das ações de monitoramento e fiscalização capazes de articular os instrumentos do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e das leis específicas com a realidade tributária local, conforme foi relatado pelos moradores da comunidade. O Estatuto da Cidade e o atual Plano Diretor de Natal (Lei nº 208/2022) reconhecem que a política urbana não pode andar separada de outras políticas, assim como a tributária, mas a implementação desse conceito segue lenta ou, na maioria das vezes, inexistente.

Em que pese a existência de parâmetros de uso e ocupação do solo, a exemplo das restrições ao remembramento e ao desmembramento, para desestimular a atuação do mercado imobiliário formal na AEIS, a área sofre com a valorização do entorno (Fernandes, 2023). De acordo com a citada autora, por estar vizinha aos bairros nobres de Petrópolis e Areia Preta, além do pólo turístico da

PENSAR FORA DO EIXO

Via Costeira, Mãe Luiza enfrenta um aumento significativo do preço da terra. A observação empírica evidencia que os custos com as tarifas de serviços públicos, como água e energia, além de tributos como o IPTU, tornam-se cada vez mais elevados, tendo em vista a renda média da população local, que, conforme visto anteriormente, em média é de três salários mínimos. Constatamos, portanto, que, no caso em estudo, não existem políticas ou medidas protetivas com relação ao preço elevado de tarifas de serviços essenciais e de impostos, tornando-se assim um vetor de expulsão da população. Essa completa dissociação entre os objetivos do instituto da AEIS no âmbito da Política Urbana e os procedimentos de cobrança do IPTU, na Política Tributária, historicamente constituídos, define a questão central deste artigo.

1.1 AEIS

As lutas sociais pelo direito à moradia, historicamente, pautam o acesso à terra urbanizada como um dos maiores desafios para a efetivação do direito à moradia no marco da produção capitalista da cidade. A sociedade capitalista contemporânea é articulada por uma rede formada por diferentes elementos de capital, como o fundiário, o comercial e o financeiro, segundo Lefebvre (1991), operando de maneira entrelaçada e compondo um cenário de forças que trabalham de forma articulada (Lefebvre, 2006). A ampliação do espaço territorial para escalas regionais ou mundiais intensifica a sobreposição entre os mercados de mercadorias, de mão de obra e do próprio solo. O poder político hegemônico controla interesses do capital, pois, conforme Lefebvre (2006, p. 31), os mercados “interpenetram-se sob o tãção de um ator privilegiado - o político”, abandonando qualquer projeto de comunidade teórica.

O sistema capitalista burguês utiliza suas instituições de controle e repressão para desempenhar o papel fundamental da manutenção da coesão social por meio da gestão urbana. Harvey (2005, p. 171) situa o verdadeiro poder de organização da vida urbana em uma coalizão de forças “em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador”. Nesse sentido, diferentes grupos sociais com objetivos conflitantes influenciam a capacidade de organizar o espaço urbano por meio de forças complexas (Harvey, 2005; Lefebvre, 2006).

Maricato (2015) aponta a questão habitacional como o epicentro dos conflitos urbanos que envolvem a problemática da urbanização brasileira na periferia do capitalismo. A falta de acesso à terra causa a perda de direitos e dificulta o acesso a serviços e equipamentos urbanos básicos e essenciais. Assim, a propriedade privada da terra materializa a desigualdade no espaço habitado das cidades e configura um cenário de disputas socioterritoriais.

PENSAR FORA DO EIXO

De acordo com Nakano *et. al* (2023),

[...] as contradições entre produção de capital e reprodução da pobreza, com caráter estrutural nas formações socioeconômicas capitalistas baseadas em relações de exploração da força de trabalho, agravaram-se no contexto do desenvolvimentismo nacional brasileiro, implementado por Estado patrimonialista, populista e autoritário.

Dessa forma, Nakano *et al.* (2023) mostram que esse modelo de desenvolvimento escolheu priorizar os interesses das elites e do poder econômico em vez de resolver as necessidades sociais da classe trabalhadora. A falta de acesso a políticas públicas de bem-estar social obrigou a população a criar formas improvisadas e precárias de sobrevivência para garantir o mínimo com recursos muito limitados. Essa lógica produziu uma cidade dividida e desigual onde os mais pobres foram empurrados para as periferias enquanto as classes média e alta dominaram as áreas centrais.

O urbanismo tradicional demonstra sua falha ao tentar enfrentar essa realidade socioespacial apenas com métodos técnicos. Jacques e Rosa (2017) alertam sobre essa insuficiência metodológica:

As ferramentas, instrumentos e métodos ligados ao projeto, sobretudo em urbanismo, já não são (ou nunca foram?) suficientes para compreender a complexidade das cidades contemporâneas e, em particular, de nossas cidades brasileiras, ainda tão segregadas e desiguais (p.191).

A produção democrática da cidade exige o reconhecimento do protagonismo da terra e da moradia para as camadas populares nos assentamentos de interesse social (Diógenes, 2024). Diversos segmentos sociais, como lideranças comunitárias e movimentos organizados, incorporaram-se ao debate do planejamento urbano e regional, especialmente após o Movimento de Reforma Urbana. Essa luta coletiva resulta na criação de instrumentos capazes de democratizar o acesso à terra e promover a justiça socioespacial, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

No município de Natal, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são nomeadas no Plano Diretor Municipal como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e foram definidas no Plano Diretor de 1994, embora já fossem reconhecidos alguns assentamentos irregulares na Lei nº 3.183/83, identificados como Áreas Especiais de Recuperação Urbana (AERU).

Bentes e Trindade (2008) indicam que as metodologias empregadas trouxeram avanços conceituais significativos ao ampliar a caracterização das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e incorporar particularidades locais, como as situações de risco, mas enfrenta obstáculos práticos difíceis devido

PENSAR FORA DO EIXO

à falta de um cadastro atualizado das favelas e dos assentamentos em áreas de risco na administração municipal.

O histórico do município sobre a definição de AEIS e a regularização fundiária mostra-se bastante limitado mesmo após a aprovação do Plano Diretor de 1994 (Fernandes, 2023). A regulação efetiva alcançou apenas cinco áreas específicas ao longo desse tempo: Mãe Luiza (Lei nº 4663/1995), Passo da Pátria (Lei Complementar nº 44/2002), Jardim Progresso (Lei nº 5.555/2004), África (Lei nº 5.681/2005) e Nova Descoberta (Lei Promulgada nº 0246/2006).

A metodologia de gestão adotada pelo município garante a participação da sociedade civil organizada através de uma ampla rede de colegiados, que inclui desde o Conselho da Cidade do Natal (CONCIDADE) até órgãos específicos como o de Planejamento Urbano (COMPLAN), Habitação (CONHABINS) e Saneamento (COMSAB), entre outros previstos no Art. 228.

A legislação municipal, no entanto, não delega explicitamente a gestão das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) a nenhum desses conselhos, embora o Art. 234 (Natal, 2022) sugira essa competência ao COMPLAN ao atribuir-lhe a função de opinar sobre diretrizes de planejamento urbano:

[...] I - apreciar e opinar sobre projetos, diretrizes e normas de planejamento urbano e meio ambiente do Município de Natal; II - funcionar como órgão consultivo e deliberativo sobre matérias não regulamentadas; III - apreciar e opinar sobre alterações do Plano Diretor, antes de serem submetidos ao Poder Legislativo [...]

Não obstante, o CONHABINS, regido pelo Art. 235, é responsável por “apreciar e propor diretrizes, formulação e implementação das políticas e programas de habitação de interesse social, em âmbito municipal, assim como acompanhar sua execução.” (Natal, 2022).

As regras de financiamento do FUNHABINS restringem o uso da verba apenas para projetos de urbanização e deixam de fora a manutenção de áreas já consolidadas, o que revela uma limitação importante da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS). A estrutura administrativa prevê, ainda assim, a criação de câmaras técnicas dentro do CONHABINS para monitorar as AEIS e os grupos de trabalho temporários (AGIS) formados por técnicos e moradores para executar intervenções pontuais. A composição do conselho tenta integrar a política habitacional com a tributária ao reservar uma cadeira para a Secretaria Municipal de Tributação (SEMUT), mesmo que essa articulação ainda ocorra de maneira sutil.

Segundo Fernandes (2023, p. 32),

PENSAR FORA DO EIXO

Desse modo, afirma-se que o processo de gestão urbana em Natal é robusto, na medida em que apresenta diversos conselhos para discussões referentes ao planejamento da cidade, bem como incorpora diferentes formas representativas para além do corpo técnico municipal. Entretanto, tal segmento apresenta lacunas quanto à gestão da AEIS, pois, apesar da atividade de monitoramento ser delegada ao CONHABINS, não é especificado no PHIS ou no Plano Diretor qual o tipo de monitoramento, os critérios avaliados ou o que é feito com o produto resultante da ação de monitoramento, apenas que deve ser feito anualmente por meio de SIG6 (Natal, 2005).

Ainda, Bentes, Andrade e Gomes (2023) afirmam que a ausência de um plano de gestão municipal de AEIS fragiliza mais ainda áreas vulneráveis socialmente que deveriam ser pauta permanente da agenda do município, quando

[...] observam-se, diante da postura da municipalidade, riscos para as áreas mais vulneráveis, que são exatamente aquelas que “atravessam” os objetivos dos novos investimentos do mercado. Isso, por sua vez, alimenta as críticas ao instrumento AEIS pela suposta ineficácia no atendimento ao objetivo de garantir o respeito ao lugar dos pobres nas cidades diante da produção e apropriação desigual do espaço no Brasil. Nesse sentido, as situações de risco comparecem bem mais nas iniciativas de remoção em projetos de reestruturação urbana, com objetivos de higienização social, do que como componente de uma política urbana de inclusão e justiça socioterritorial. (Bentes, Andrade e Gomes, 2023, p. 279)

Ademais, as AEIS podem ser entendidas “para além de um instrumento técnico com limitada efetividade dentro do planejamento institucional” justamente por sua força para “se constituir enquanto uma plataforma de articulação das lutas populares em torno de questões comuns dos territórios periféricos” (Lunelli e Polli, 2023, p. 375).

De acordo com Fernandes (2023, p. 34),

Contudo, apesar da abrangência das ZEIS em diversas áreas ser estimulada e incentivada, a sua gestão atualmente é dificultada pela sobreposição de vários órgãos e instrumentos que promovem a política de habitação social (PHIS), visto a ineficácia desses órgãos e instrumentos de se articularem de forma conjunta. Esses fatores contribuem para a incapacidade de adaptar a boa governação ao planejamento e gestão de políticas públicas urbanas, dificultar a governação, o planejamento e a gestão da política de HIS.

Nessa perspectiva, a gestão tributária assume um papel decisivo na tentativa de promover o direito à moradia por intermédio da garantia de direitos possessórios e da limitação da ação especulativa sobre o solo urbano. O IPTU funciona nesse cenário como um instrumento político ambíguo, que pode atuar como facilitador da permanência das famílias de baixa renda ou virar um contribuinte para processos de gentrificação, dependendo da forma como a cobrança é aplicada.

1.2 IPTU

PENSAR FORA DO EIXO

O Estatuto da Cidade (2001) reconheceu a importância de instrumentos fiscais, como o IPTU, para a política urbana, buscando articular as políticas fiscais e urbanas. Muitos municípios têm dificuldades na gestão do IPTU e do ITBI/ITIV, com prejuízos financeiros decorrentes de planejamento urbano inadequado (De Cesare et. al, 2015; Fernandes, 2016; Leôncio, 2021; Fernandes, 2023).

O artigo 16 do CTN define imposto como "o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte" (Brasil, 1966, art. 16). A tributação de imóveis surgiu com a Constituição de 1934, que delegou aos municípios o poder de tributar propriedades urbanas. Foram criados dois impostos distintos: o predial e o territorial. A Constituição de 1946 os unificou, conforme o art. 29, inciso I, com alterações pelas Emendas Constitucionais 5/1961 e 10/1964 (De Cesare, 2007).

O IPTU, imposto municipal incidente sobre o patrimônio imobiliário, está previsto no art. 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988. O parágrafo 4 do art. 182 admite o uso do IPTU progressivo no tempo para fins extrafiscais, visando ao cumprimento da função social e ambiental da propriedade e da cidade (Brasil, 1988, Seção III, art. 7):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

Parágrafo 4 - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Brasil, 1988)

Ainda, o art. 7 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) dispõe:

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5 desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no parágrafo 5 do art. 5 desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Parágrafo 1 O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5 desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

PENSAR FORA DO EIXO

Parágrafo 2 Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8.

Parágrafo 3 É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

O IPTU tem usos que vão além da arrecadação. A extrafiscalidade é o uso de tributos para fins além da obtenção de receitas fiscais. No caso do IPTU, esses usos estão ligados ao planejamento urbano e ao desenvolvimento territorial. De Cesare (2015, p. 18) explica que:

No âmbito da extrafiscalidade, o IPTU apresenta potencial para integrar uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano, estruturada para melhorar o ordenamento territorial, evitar a ociosidade da terra urbanizada, recuperar as mais-valias produzidas por investimentos públicos, mitigar a informalidade, legitimar a posse quando viável e universalizar a provisão de serviços públicos.

O IPTU é um imposto sobre o patrimônio e sobre a função do valor do imóvel, que é, historicamente, segundo Santos (1987), o principal componente de riqueza para a maioria das famílias no Brasil. Por ser cobrado diretamente dos cidadãos, tem alta visibilidade e, salvo isenção, imunidade ou não incidência, alcança a maioria da população. Para Varsano (1977), a universalidade do imposto promove a cidadania fiscal ao tornar visível a responsabilidade social com o financiamento dos gastos públicos.

Nesse sentido, Fernandes (2023, p. 42) discute um dos pontos principais no debate acerca de ZEIS e IPTU:

Nessa perspectiva, a Constituição Federal garante, pelo art. 150, o princípio da isonomia, o qual proíbe a instituição e cobrança de tributos de forma desigual entre os sujeitos que se encontram em condições de igualdade jurídica. Dentro do princípio da igualdade tributária, a capacidade contributiva é entendida como a capacidade econômica que diz respeito à capacidade do sujeito passivo de contribuir com os gastos públicos, bem como sua detenção de riqueza. Paoliello (2003) se baseia nesse fato para afirmar que o sujeito pode possuir capacidade econômica, ou seja, possuir patrimônio, mas não tenha condições de contribuir com o ônus tributário. Portanto, é possível afirmar que nem sempre há uma relação direta entre a capacidade contributiva (renda da família) e a capacidade econômica (valor de seu imóvel).

A magnitude do IPTU é determinada pelas alíquotas aplicadas, fixadas por lei pela câmara de vereadores conforme a proposta orçamentária. Essas alíquotas devem observar critérios de razoabilidade e proporcionalidade. A fixação em nível confiscatório é vedada pelo art. 150, inciso IV, da Constituição. O IPTU financia o orçamento público e não deve ser confundido com uma taxa.

No município de Natal, a base de cálculo do IPTU tem ajustes por bairro, conforme a lei:

PENSAR FORA DO EIXO

Art. 25-A - Os valores obtidos nos incisos I e II, do artigo 25, desta Lei, são multiplicados pelos Fatores de Ajustamento dos Valores Venais por Bairro, conforme tabela XV em anexo, exclusivamente para os imóveis cujos valores venais não sejam superiores a R\$ 110.796,92 (cento e dez mil setecentos e noventa e seis reais e noventa e dois centavos), que seu proprietário, titular do domínio útil ou seu cônjuge, não possua outro imóvel no Município e que sua utilização seja para fins residenciais.

Parágrafo 1 - Fica o Chefe do Poder Executivo, através da Planta Genérica de Valores de Terreno, autorizado a proceder aos ajustes necessários decorrentes de valorização imobiliária.

Parágrafo 2 - O Poder Executivo Municipal deverá proceder, no máximo a cada quatro anos, mediante Lei, às atualizações da Planta Genérica de Valores de Terrenos e da Tabela de Preços de Construção.

Os bairros com fator de ajustamento de 0,8 são: Lagoa Azul, Pajuçara, Potengi, Nossa Senhora da Apresentação, Redinha, Igapó, Salinas, Santos Reis, Rocas, Ribeira, Praia do Meio, Areia Preta, Mãe Luiza, Quintas, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão, Cidade da Esperança, Cidade Nova, Guarapes e Planalto. Os bairros com fator 1,0 são: Cidade Alta, Petrópolis, Alecrim, Barro Vermelho, Tirol, Lagoa Seca, Dix-sept Rosado, Nossa Senhora de Nazaré, Lagoa Nova, Nova Descoberta, Candelária, Pitimbu, Neópolis, Capim Macio, Ponta Negra e ZPA 02 Parque das Dunas.

Os bairros com fator 0,8 têm condições socioeconômicas menores em comparação aos de fator 1,0 e concentram várias manchas de interesse social, com exceção de Areia Preta e Potengi. Os bairros com fator 1,0 têm padrão mais alto de crescimento e ocupação imobiliária (Leôncio, Fernandes e Ferreira, 2022). O legislador buscou, de forma sutil, conectar a tarifa tributária aos bairros, levando em conta a disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos, o nível de renda familiar e o preço da terra.

Segundo De Cesare *et al.* (2015), a tributação com base em avaliações desatualizadas ou ajustadas apenas por índices de inflação cria distorções: imóveis de menor valor e áreas sem investimentos públicos pagam mais do que deveriam, enquanto os imóveis que se valorizaram no período são beneficiados.

A relação entre IPTU e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se dá na medida em que o papel das ZEIS como instrumento de planejamento urbano influencia o planejamento tributário e tarifário. Isso inclui a isenção do IPTU em áreas de ZEIS, como no município de São José dos Campos (Lei Complementar no 573/2015), e a aplicação da tarifa social de energia elétrica. A tarifa social de energia não menciona diretamente as ZEIS, mas se destina a moradores de baixa renda em áreas de ocupação não regular, em habitações multifamiliares regulares e irregulares, ou em empreendimentos habitacionais de interesse social, caracterizados como tal pelos governos

municipal, estadual, distrital ou federal (Brasil, 2010). Essas áreas coincidem com as delimitadas pelo instrumento ZEIS nos planos diretores municipais.

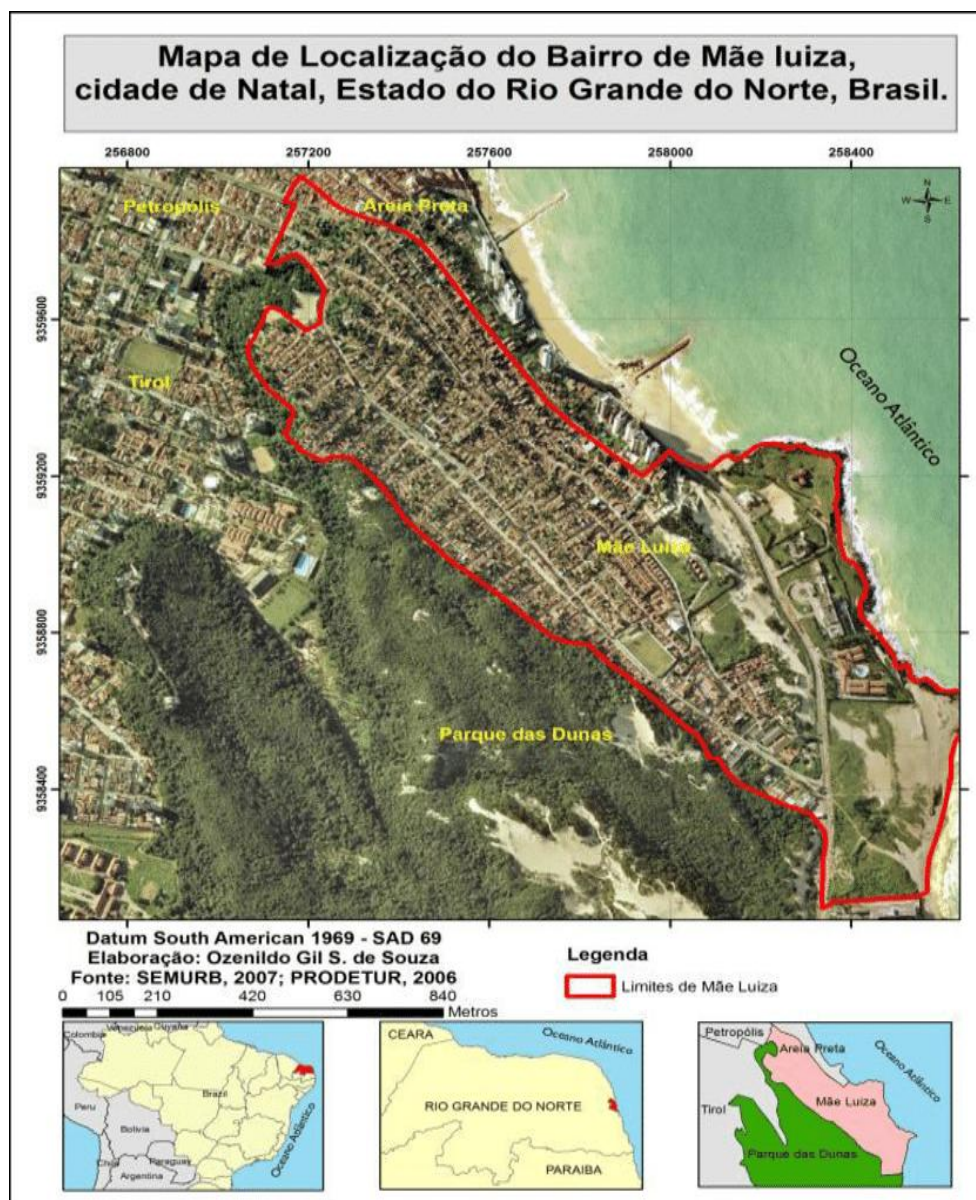
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo adota abordagem de natureza qualitativa combinada com análise documental, em razão da complexidade do objeto de estudo e da necessidade de compreender os fenômenos sociais e fiscais que incidem sobre a Área Especial de Interesse Social (AEIS) Mãe Luiza, localizada na Região Administrativa Leste do município de Natal, Rio Grande do Norte, assim como demonstra a Figura 01.

Além disso, este artigo é fruto de aproximação com a comunidade e de uma pesquisa em desenvolvimento pelo DARQ/UFRN desde 2022, com desdobramento na pesquisa de Trabalho Final de Graduação de Fernandes (2023), submetido para obtenção do título de Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Figura 1. Mapa de Localização do Bairro de Mãe Luiza (Natal – RN).

PENSAR FORA DO EIXO



Fonte: SEMURB, 2007 (elaborado por Souza e Ramos, 2013)

A estratégia metodológica central foi a técnica de grupo focal, referenciada nos trabalhos de Morgan (1997) e Kitzinger (2000). A escolha por esse instrumento se justifica pela presença de lideranças comunitárias residentes em diferentes localidades do bairro que se demonstraram disponíveis para colaborar com a coleta de dados, sendo o IPTU um tema de caráter sensível para os moradores, em especial para aqueles em situação de inadimplência. Considerou-se que a presença de um entrevistador externo à comunidade poderia comprometer a confiabilidade das informações obtidas, em razão da natureza confidencial dos dados envolvidos. A condução das atividades por agentes

PENSAR FORA DO EIXO

com vínculos já estabelecidos com a comunidade mostrou-se, por essa razão, mais adequada ao levantamento de dados de campo.

A pesquisa se insere em um conjunto de ações desenvolvido pelo Laboratório de Habitação (LabHabitat) do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ/UFRN), que atua no bairro Mãe Luiza desde a década de 1990. Essa trajetória institucional favoreceu o acesso às informações necessárias ao desenvolvimento do trabalho, a partir de uma relação de parceria e confiança entre pesquisadores e moradores.

De acordo com Fernandes (2023), a coleta de dados foi organizada em duas etapas, denominadas oficinas participativas, realizadas no Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição, em Mãe Luiza. A primeira ocorreu em 9 de novembro de 2022, com a participação de 7 moradores representantes de diferentes localidades do bairro, que compuseram o grupo focal. O objetivo dessa etapa foi o levantamento dos valores de IPTU praticados na AEIS e o registro do relato oral dos moradores sobre suas experiências com o pagamento do imposto. Os participantes relataram que, durante a gestão municipal de Wilma de Farias, a comunidade recebeu uma legislação com índice diferenciado para o pagamento do IPTU, embora não soubessem precisar se era uma alíquota diferenciada por território ou um desconto incidente sobre o valor cobrado. Relataram ainda que, a partir da gestão da ex-prefeita Micarla de Sousa (2009-2012), esse tratamento diferenciado deixou de incidir sobre a AEIS Mãe Luiza, em contraste com outras AEIS do município, como a Brasília Teimosa, onde os valores cobrados a título de IPTU permaneceram em patamares inferiores.

A segunda oficina ocorreu em 24 de outubro de 2023, com a presença de 3 moradores, além da autora e da orientadora do trabalho. Nessa etapa, foi solicitado aos participantes que identificassem as localidades do bairro a partir de uma imagem de satélite em formato A3, demarcando os respectivos limites, com o objetivo de comparar as diferentes formas de reconhecimento do território, do autorreconhecimento comunitário ao reconhecimento institucional. Ao longo de todo o processo, o contato com os integrantes do grupo focal que não compareceram presencialmente foi mantido, a fim de assegurar a continuidade da coleta de dados de campo.

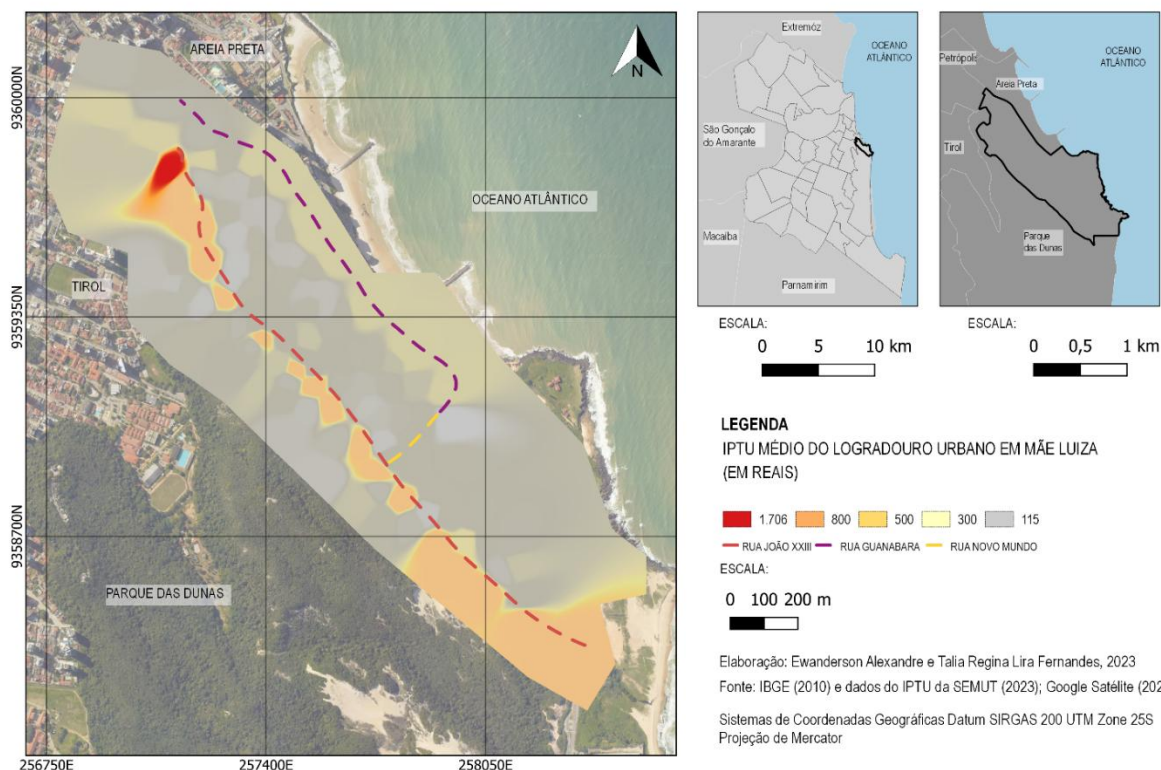
Em paralelo às oficinas, foi encaminhado ofício à Secretaria Municipal de Tributação de Natal (SEMUT) com a solicitação dos valores cobrados de IPTU no bairro de Mãe Luiza, organizados por quadras ou por lotes. A resposta foi recebida em agosto de 2023, dentro do prazo necessário à realização do trabalho. A partir desses dados secundários, elaborou-se um mapa de calor dos preços do IPTU lançado pela prefeitura no bairro referente ao ano de 2022, que tornou visível a

PENSAR FORA DO EIXO

distribuição espacial dos valores cobrados e permitiu identificar as áreas de maior concentração de cobrança fiscal dentro do território da AEIS¹, assim como demonstra a Figura 2.

Figura 2. Mapa de calor dos preços do IPTU lançado pela prefeitura no Bairro de Mãe Luiza em 2022.

MAPA DE CALOR DOS PREÇOS DO IPTU LANÇADO PELA PREFEITURA NO BAIRRO DE MÃE LUIZA (2022)



Fonte: SEMUT 2023 (Fernandes, 2023).

Um formulário de pesquisa foi elaborado e aplicado junto aos moradores do bairro. O instrumento foi inicialmente desenvolvido no âmbito da disciplina Projeto e Planejamento Urbano e Regional 06, do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, e posteriormente ajustado para o Trabalho Final de Graduação, com a inclusão de questões relativas à regularidade fundiária do imóvel, à existência de períodos anteriores de inadimplência, à qualidade habitacional e à situação de trabalho do morador. O formulário obteve 18 respostas, volume que, embora reduzido, foi suficiente para análises qualitativas sobre as dificuldades de pagamento enfrentadas pelos moradores, a ser explicado no tópico a seguir.

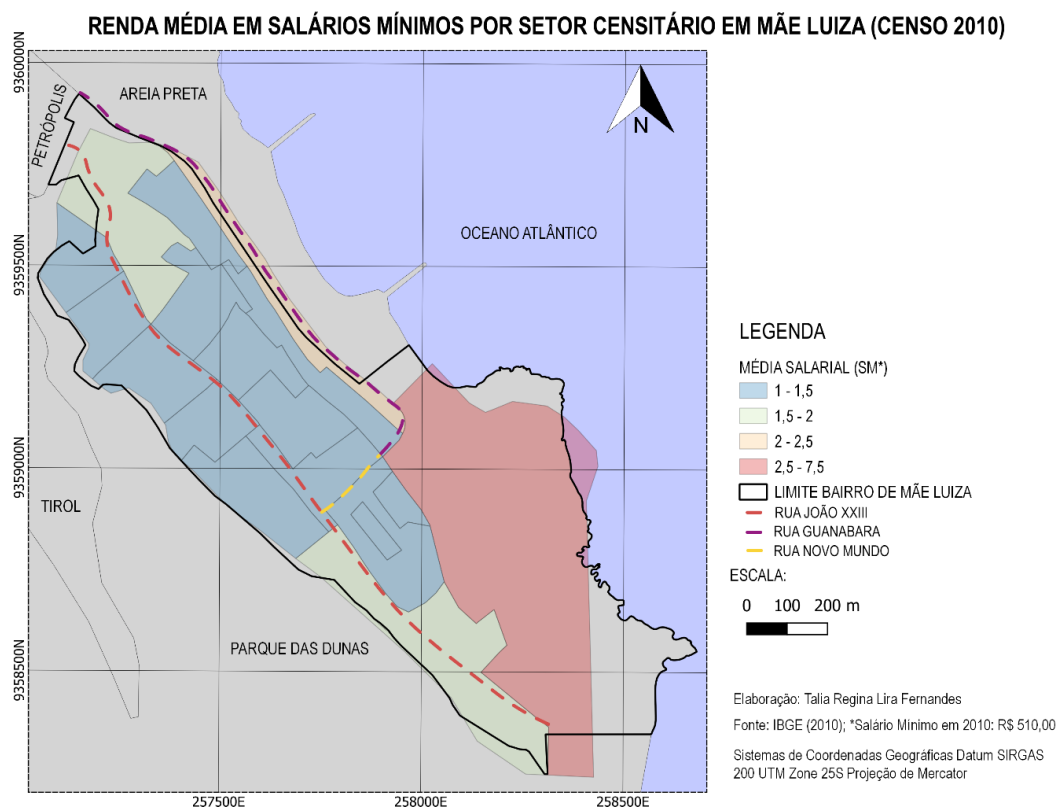
¹ Para mais detalhes, ler Fernandes (2023), capítulo 4.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise parte do cruzamento entre a revisão do arcabouço legal vigente e os dados do perfil socioeconômico da comunidade de Mãe Luiza, confrontados com os valores cobrados pelo fisco municipal. Esse procedimento comparativo permite avaliar em que medida a cobrança do IPTU na AEIS observa os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da função social da propriedade, bem como os instrumentos de proteção previstos para populações residentes em áreas de especial interesse social.

Do ponto de vista socioeconômico, os dados do Censo de 2010 indicam que a renda média declarada pelos moradores de Mãe Luiza corresponde a até 1,5 salário mínimo por setor censitário, conforme demonstrado no mapa de renda média em salários mínimos elaborado para o bairro, conforme Figura 3.

Figura 3. Renda média em salários mínimos por setor censitário em Mãe Luiza (Censo 2010)



Fonte: IBGE, 2010 (Fernandes, 2023).

Considerando o salário-mínimo vigente em 2023, no valor de R\$ 1.320,00, os valores de IPTU cobrados na AEIS, que variam predominantemente entre R\$ 550,00 e R\$ 650,00 anuais,

PENSAR FORA DO EIXO

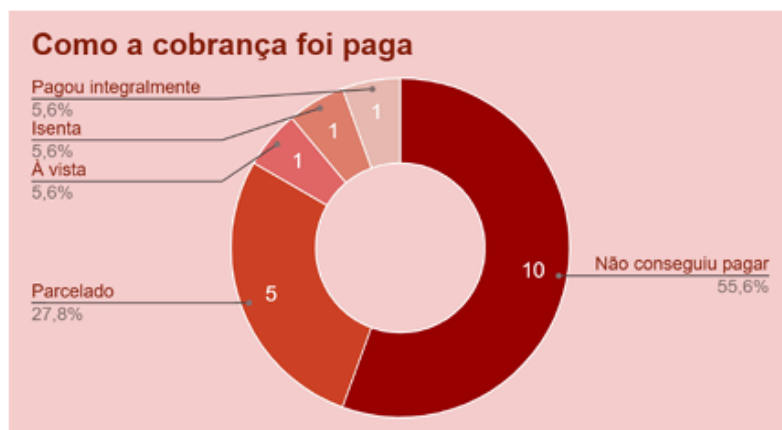
representam entre 2,4% e 2,8% da renda anual familiar. Em termos percentuais, esses valores podem parecer modestos em uma análise isolada. A Instituição Oxfam Brasil (2016) indica que, para o brasileiro de menor renda, a contribuição com todos os impostos não deve ultrapassar 20% da renda mensal. A mesma instituição aponta que os 2% da população com menor renda comprometem, em média, 25% de sua renda com impostos, ao passo que os 0,2% com maior renda contribuem com apenas 7%, o que revela a regressividade do sistema tributário brasileiro e o impacto desproporcional que os tributos exercem sobre as camadas mais vulneráveis da população.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 156, parágrafo primeiro, autoriza os municípios a praticarem alíquotas diferenciadas de IPTU em função da localização e do uso do imóvel. O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes para a política urbana que incluem a garantia do direito à terra urbana e à moradia para populações de baixa renda, instrumentos que encontram respaldo na criação das AEIS como mecanismo de proteção territorial. De acordo com Fernandes (2023), a ausência de mecanismos de diferenciação tributária na AEIS Mãe Luiza revela uma lacuna entre o texto normativo e a realidade fiscal imposta aos moradores.

Os dados coletados por meio dos formulários reforçam essa constatação. A maioria dos respondentes, 55,6% do total, afirmou não ter conseguido efetuar o pagamento do IPTU. Outros 27,8%, equivalente a 5 respondentes, relataram ter quitado o débito de forma parcelada (Figura 4). Apenas 1 morador declarou ter pago o imposto à vista, com desconto pelo pagamento, sendo também o único a afirmar não ter dificuldades financeiras para arcar com o tributo (Figura 5). Dos 18 respondentes, 12 declararam ter dificuldade financeira para realizar o pagamento: 7 afirmaram que tal dificuldade é permanente e 4 indicaram que a situação se agravou nos últimos 10 anos (Figura 6). Os dados revelam que 13 dos 17 respondentes que informaram sua situação já passaram por períodos de inadimplência, e parte deles relatou ter recebido pedidos de execução patrimonial em razão das dívidas acumuladas (Figura 7).

Figura 4. Como a cobrança foi paga

PENSAR FORA DO EIXO



Fonte: Formulário aplicado em 2022 e reaplicado em 2023 (Fernandes, 2023).

Figura 5. Apresenta dificuldade em realizar o pagamento



Fonte: Formulário aplicado em 2022 e reaplicado em 2023 (Fernandes, 2023).

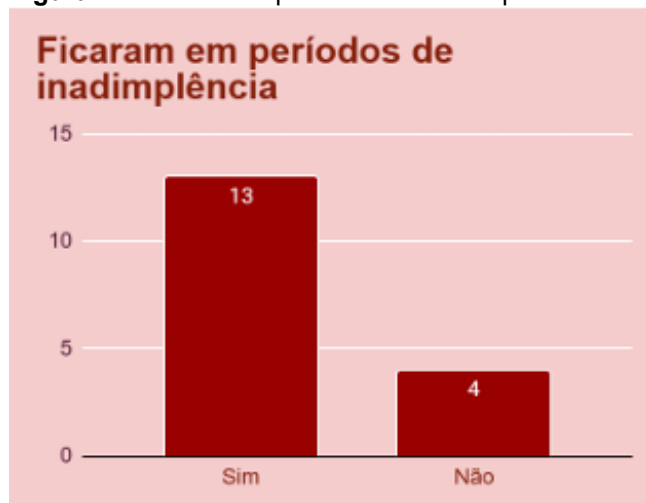
Figura 6. Dificuldade contributiva se apresenta desde



Fonte: Formulário aplicado em 2022 e reaplicado em 2023 (Fernandes, 2023).

PENSAR FORA DO EIXO

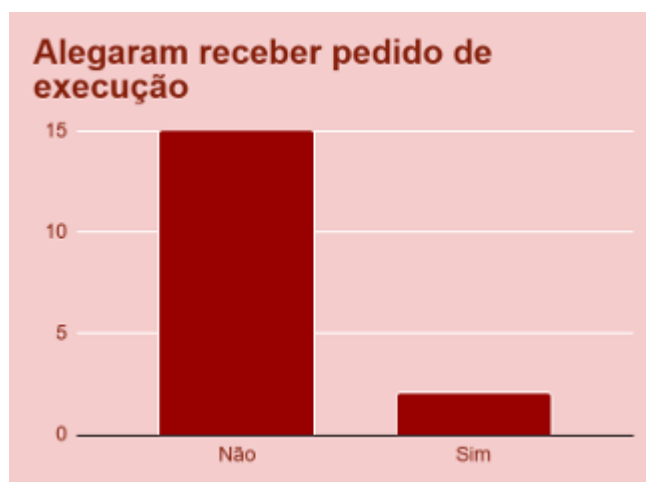
Figura 7. Ficaram em períodos de inadimplência



Fonte: Formulário aplicado em 2022 e reaplicado em 2023 (Fernandes, 2023).

Cesare e Fernandes (2015) argumentam que, para minimizar a resistência ao pagamento do imposto, a gestão municipal deveria assumir publicamente uma postura de tolerância zero em relação à inadimplência, com a adoção de todas as medidas cabíveis para a recuperação dos créditos tributários. Os autores formulam essa orientação para situações de inadimplência por negligência do proprietário do imóvel. No caso das AEIS como Mãe Luiza, o motivo da inadimplência está relacionado à insuficiência de renda para o cumprimento da obrigação tributária, realidade que os dados dos formulários confirmam (Figura 8).

Figura 8. Alegaram receber pedido de execução



Fonte: Formulário aplicado em 2022 e reaplicado em 2023 (Fernandes, 2023).

PENSAR FORA DO EIXO

DeCesare e Fernandes (2015) indicam que, quando as condições de contribuição forem limitadas, recomenda-se a cobrança de um valor simbólico, ainda que inferior ao custo da própria cobrança, como forma de assegurar a inclusão social e o exercício da cidadania.

Nesse sentido, conforme afirma Fernandes (2023), esse entendimento aponta para a necessidade de revisão dos critérios de cálculo e cobrança do IPTU em territórios de interesse social, para que o imposto não se converta em instrumento de pressão sobre populações que enfrentam condições precárias de habitação e renda. O cruzamento entre os dados normativos, os indicadores socioeconômicos e os valores cobrados pelo fisco municipal revela uma desconformidade estrutural entre a política tributária praticada e os princípios de equidade fiscal previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Brasil, 2001), estabelece, em dois artigos, a necessidade de se conceber a política urbana de forma integrada às demais políticas públicas. O Art. 2, inciso X, aponta como diretriz geral a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. O Art. 47 determina que os tributos sobre imóveis urbanos, bem como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Esses dispositivos indicam que o ordenamento jurídico brasileiro já prevê os instrumentos necessários para o alinhamento entre a política habitacional e a política tributária. No contexto da AEIS Mãe Luiza, a ausência de aplicação efetiva desses mecanismos revela não uma lacuna normativa, mas uma lacuna de gestão (Fernandes, 2023). DeCesare *et al.* (2015, p. 42) reconhecem que os custos de manutenção de uma propriedade imobiliária são independentes do fluxo de renda dos contribuintes, mas argumentam que o IPTU dificilmente é o motivo para o abandono de imóveis. Assim, os autores argumentam:

Nem sempre há plena veracidade nos fatos. Por exemplo, dificilmente será o IPTU responsável por viúvas abandonarem imóveis de alto valor de mercado, embora este seja um argumento frequente. A retenção destes imóveis requer o pagamento de taxas elevadíssimas de condomínio, de despesas com a conservação do imóvel ou com serviços públicos, tais como: energia elétrica, água, etc. Tais custos são superiores ao pagamento de IPTU. Mesmo que exista certa veracidade no argumento, é injusto com as famílias que pagam

PENSAR FORA DO EIXO

seus tributos que arquem também com o custo gerado pela opção de indivíduos de permanecerem em imóveis que sejam além da sua capacidade financeira. Nesses casos, ao invés da isenção, sugere-se o diferimento do imposto acumulado, isto é, o adiamento do seu pagamento, até a transferência do imóvel para seus herdeiros ou para terceiros. (DeCesare et. al, 2015, p. 42)

No contexto das AEIS, os dados empíricos deste trabalho contradizem essa premissa: a cobrança desproporcional do imposto expõe os moradores ao risco concreto de perda dos imóveis, contrariando os próprios objetivos do instrumento urbanístico que deveria protegê-los.

Parte desses moradores relatou ter recebido pedidos de execução patrimonial em razão das dívidas acumuladas. Observações empíricas indicam que processos similares ocorrem em outras AEIS do município, como Passo da Pátria e África, o que aponta para uma falha estrutural na articulação entre a política tributária e a política habitacional em Natal.

A análise desenvolvida reforça que a política habitacional só é efetiva quando acompanhada por outras políticas que atuam sobre o mesmo território, em especial a política de arrecadação. A AEIS Mãe Luiza tem cumprido papel nos processos de permanência dos moradores com renda de até três salários-mínimos ao longo dos últimos 28 anos. A regulamentação do uso e ocupação do solo, quando desarticulada de mecanismos de proteção fiscal, não garante a permanência da população em territórios sujeitos à valorização imobiliária. Isso implica a definição de um plano de gestão que coordene instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos em torno do objetivo de garantir essa permanência.

A urgência de alinhar o Código Tributário Municipal ao Estatuto da Cidade, por meio da adoção de tarifas sociais e de uma gestão tributária democrática, é um dos eixos centrais deste trabalho. O Art. 150 da Constituição Federal consagra o princípio da isonomia contributiva, e o Art. 25A do Código Tributário Municipal de Natal já contempla, ainda que de forma restrita, a possibilidade de diferenciação tributária por território.

O exemplo do município de São José dos Campos, que aprovou a Lei Complementar n. 573/2015 isentando os imóveis em ZEIS da cobrança do IPTU e da Taxa de Coleta de Lixo, demonstra que a adoção desses mecanismos é juridicamente viável. Alves (2017) aponta que essa medida foi acompanhada de projetos de regularização fundiária iniciados em 2013, resultando na regularização de 25 bairros, dos quais oito em ZEIS, o que indica a necessidade de articulação entre política tributária e regularização fundiária para que os resultados sejam efetivos.

PENSAR FORA DO EIXO

DeCesare e Fernandes (2015) indicam que, quando as condições de contribuição forem limitadas, recomenda-se a cobrança de um valor simbólico, ainda que inferior ao custo da própria cobrança, como forma de assegurar a inclusão social e o exercício da cidadania fiscal. Ferreira (2008) acrescenta que a implementação do IPTU em comunidades de baixa renda pode não apenas reduzir a pobreza local, mas também conscientizar os moradores sobre seus direitos e incentivar a busca por melhorias nas localidades. A partir dessas contribuições teóricas e dos dados empíricos coletados, este trabalho propõe diretrizes preliminares para um plano de gestão de AEIS que articule a política habitacional ao instrumento tributário IPTU, organizadas em três eixos: gestão habitacional, gestão tributária e mecanismos facilitadores.

No eixo de gestão habitacional, as diretrizes contemplam o reconhecimento das territorialidades relacionadas ao perfil socioeconômico das populações, por meio de um Plano Setorial integrado ao Plano Diretor de Natal (Lei n. 208/2022), e a participação efetiva das comunidades de AEIS na construção das políticas territoriais. No eixo de gestão tributária, propõe-se a concepção de instrumentos tributários alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a implementação de alíquotas diferenciadas por critérios socioeconômicos e territoriais e a criação de um fundo formado pelas contribuições do IPTU para financiar melhorias na comunidade, operacionalizando a recuperação das mais-valias da terra prevista na função extrafiscal do imposto. Os mecanismos facilitadores incluem a formação de um comitê gestor para os processos de participação social na definição das políticas territoriais e tributárias, a exemplo do PREZEIS no Recife, e a previsão de isenção para famílias com renda declarada de até 1,5 salário-mínimo em AEIS, a exemplo do que já foi adotado em São José dos Campos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mércia; SOLER, Salvador; AZEVEDO, Luciana, et.al. Prezeis em Revista. Recife: Cendhec, 2005, 67 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional. Brasília: Congresso Nacional. 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm
BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >

DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. IN: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M.

PENSAR FORA DO EIXO

Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

DE CESARE, Cláudia M.; Fernandes, Cintia Estefânia e Cavalcanti, Carolina Baima, Org. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades/De Cesare, Cláudia; Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

DIÓGENES, Maria Caroline Farkat. A terra, a casa e o papel: processos de regularização fundiária e a dinâmica imobiliária em áreas de interesse social. Orientador: Dr. Alessandro Ferreira Cardoso da Silva. 2024. 339f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

FERNANDES, Edésio. (Org). 20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Gaia Cultural-Cultura e Meio Ambiente, 2021 Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. IN: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Talia Regina Lira. AEIS e IPTU: diretrizes para um plano de gestão de territórios populares a partir de tarifas diferenciadas. estudo de caso AEIS Mãe Luiza, Natal/RN. Orientadora: Dulce Bentes. 2023. 111 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005, 251 pp.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo, 1991.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. O TRIBUTO DA CIDADE: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN. Natal: UFRN, Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. 2019.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. [S. l.: s. n.], 2015.

NATAL. LEI COMPLEMENTAR N o 208 DE 07 DE MARÇO DE 2022. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências. 2022.

NATAL. Lei Nº 3.882, 11 de dezembro de 1989. Aprova o Código Tributário do Município do Natal e dá outras providências. 11 dez 1989. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3.882_22.pdf>

ROLNIK, Raquel; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. In: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana, 2014. Disponível em:

PENSAR FORA DO EIXO

<http://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/zonas-especiaisinteresse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>.

SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão, Nobel, São Paulo, 1987.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Complementar nº 573, de 31 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Incentivo Tributário para a Regularização Fundiária de Interesse Social. São José dos Campos, 2015.

SOBRINHA, Maria Dulce Picanço Bentes; Andrade, Sarah de Andrade; Gomes, Cicero Wildemberg Matias. Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN. R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 255 282, jan./jun. 2023.

SOUZA, Ozenildo; RAMOS, José Beldson. (2013). Management and Management of cleaning services in urban city Natal in the state of Rio Grande do Norte, Brazil: an approach on the neighborhood of Mãe Luiza.

Pesquisa desenvolvida como Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo.