



Sessão Temática 1: Gestão e Controle Social dos Territórios

GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO PLANO DIRETOR DE IJUÍ/RS

SOCIAL MANAGEMENT OF LAND VALUATION IN THE MASTER PLANS OF IJUÍ/RS

GESTIÓN SOCIAL DE LA VALORACIÓN DE LA TIERRA EN LOS PLANES MAESTROS DE IJUÍ/RS

Aline Benso¹, Sérgio Luís Allebrandt²

¹ Doutoranda do PPGDR da Unijuí; Bolsista Prosc/Capes, aline.benso@gmail.com

² Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010) allebr@unijui.edu.br

RESUMO

A gestão social da valorização da terra tematiza processos de planejamento dos municípios brasileiros, e possibilita conhecer instrumentos para a promoção da justa distribuição entre ônus e benefícios decorrentes das intervenções públicas na malha urbana; promover a participação e a cidadania; estabelecer meios para o efetivo cumprimento da função social da propriedade. É o plano diretor que estabelece tais parâmetros. Por isso, este trabalho aborda o plano diretor de Ijuí/RS, objetivando conhecer como os instrumentos de gestão social da valorização da terra estão presentes no planejamento urbano deste município.

Palavras-chave: Gestão Social. Plano Diretor. Planejamento Urbano.

RESUMEN

La gestión social de la valorización de la tierra tematiza los procesos de planificación de los municipios brasileños y posibilita conocer instrumentos para la promoción de la justa distribución entre cargas y beneficios provenientes de las intervenciones públicas en el tejido urbano; participación y ciudadanía; el establecimiento de medios para el cumplimiento efectivo de la función social de la propiedad. Es el plan maestro el que establece estos parámetros. Por lo tanto, este trabajo aborda el plan maestro de Ijuí/RS, con el objetivo de conocer cómo los instrumentos de gestión social de valorización de la tierra están presentes en la planificación urbana de este municipio.

Palabras clave: Gestión Social. Plan Maestro. Urbanismo.

ABSTRACT

The social management of land valorization thematizes planning processes of Brazilian municipalities, and makes it possible to know instruments for the promotion of fair distribution



between burdens and benefits arising from public interventions in the urban fabric; participation and citizenship; the establishment of means for the effective fulfillment of the social function of property. It is the master plan that establishes these parameters. Therefore, this work addresses the master plan of Ijuí/RS, aiming to know how the instruments of social management of land valorization are present in the urban planning of this municipality.

Keywords: Social Management. Master plan. Urban planning.

INTRODUÇÃO

O tema **gestão social da valorização da terra** ganhou destaque nos meios técnico e acadêmico a partir da promulgação da Lei 10.256 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 181 e 182 da Constituição Federal de 1988, referente à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) a ser implementada pelos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é um conjunto de princípios que visam coibir a retenção especulativa de terrenos inseridos na malha urbana, sujeitando os proprietários destas áreas ao pagamento de tributos, como a Contribuição de Melhoria, ou o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo.

Estes, entre outros instrumentos, visam garantir que seja cumprida a função social da propriedade; reduzir as desigualdades socioespaciais na escala da rede de cidades; e, principalmente, contribuir para a justa distribuição entre ônus e benefícios decorrentes das intervenções urbanas, além de ampliar a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisões sobre a política urbana nas escalas local, regional e nacional.

A má distribuição entre ônus e benefícios dos investimentos na malha urbana é, para Harvey (2005), relacionado à evolução capitalista que forja o subdesenvolvimento e a periferia. Complementarmente, Rolnik (1995) afirma que a mercantilização do espaço, relaciona-se com a divisão social do trabalho, colocando em questão a segregação socioespacial, que no Brasil ganha contornos muito específicos devido a abissal desigualdade social, demarcando a cidade com muros invisíveis que dividem a população por classe, raça, faixa etária, além de separação das funções entre morar e trabalhar.

Como consequência dessas fronteiras imaginárias que segregam os cidadãos por suas condições socioeconômicas, Rolnik (1995) afirma que as administrações locais adotam uma política discriminatório, de modo que, por exemplo, há locais em que o lixo é recolhido várias vezes por semana em detrimento de locais em que o lixo é despejado; além disso, muitos bairros carecem de investimentos básicos, como iluminação adequada, água, esgoto etc. Como a



maioria da população brasileira é de baixa renda, o seu poder aquisitivo lhes permite morar nos lugares onde o valor da terra urbana condiz com sua situação socioeconômica.

É no plano diretor dos municípios que constam os procedimentos a serem adotados pelas administrações públicas locais no que se refere à implementação dos instrumentos tributários e urbanísticos para a gestão social da valorização da terra. Além disso, os municípios podem contar com estruturas institucionais específicas para o atendimento dessas demandas, a depender do porte da cidade.

Este artigo buscou examinar o plano diretor do município de Ijuí, no Rio Grande do Sul, identificando instrumentos tributários e urbanísticos que atuam em prol da gestão social da valorização da terra, principalmente sob o ponto de vista do estabelecimento de uma gestão democrática e participativa.

Nos capítulos que seguem serão discutidas as temáticas da gestão social; estudos recentes sobre a implementação do Estatuto da Cidade em municípios brasileiros, e por fim, será apresentada a análise acerca dos principais pontos evidenciados pelos Planos Diretores municipais vigentes nos municípios de estudo.

METODOLOGIA

Para compreender a delimitação do *locus* deste estudo, é importante abordar, brevemente, o recente modelo de divisão regional para o país desenvolvido pelo IBGE (2017), que resultou na delimitação do território brasileiro em regiões imediatas e regiões intermediárias. Tal delimitação substitui o antigo modelo de divisão regional, que vigorou entre 1987-2017, e resultou de modificações econômicas, demográficas, políticas e ambientais que ocorreram no Brasil nas últimas décadas, demandando novos métodos de análise dos fluxos em diferentes escalas.

As regiões Imediatas foram assim estruturadas em função da satisfação de necessidades da população, como serviços de saúde e de educação; busca de trabalho; prestação de serviços públicos; etc. Já as Regiões Intermediárias são aquelas que promovem uma ligação entre as Regiões Geográficas Imediatas e as Unidades da Federação (IBGE, 2017).

De acordo com esta divisão, portanto, o Brasil possui 34 regiões intermediárias, dentre as quais oito estão situadas no estado do Rio Grande do Sul, e uma delas é a Região Geográfica Intermediária de Ijuí, composta por 77 municípios (Tabela 1), distribuídos em sete regiões geográficas imediatas (Figura 3). Os 497 municípios gaúchos foram distribuídos em nove Regiões Intermediárias, quais sejam: Porto Alegre, Pelotas, Santa Maria, Uruguaiana, Ijuí, Passo Fundo, Caxias do Sul, e Santa Cruz do Sul-Lajeado. A Região Intermediária de Ijuí é



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PONTORES:



AFORX:



	Miguel das Missões –Sete Vitória das Mis		
Três Passos	Barra do Guarita –Bom Pro Campo Novo –Crissiumal Esperança do Sul –Humai Redentora –São Martinho Tenente Portela –Tiradente Passos –Vista Ga	108 264	3 167,303
Três de Maio	Alegria – Boa Vista do B Maurício Cardoso – Hc Independência Nova Cande do Inhacorá – Três o	78 144	1 722,958
São Luiz Gonzaga	Bossoroca – Caibaté – I Novembro – Garruchos – P – Santo Antônio das Missi Gonzaga – São N	70 660	6 972,482
Cerro Largo	Cerro Largo – Mato Quei Xavier – Roque Gonzales Missões – São Paulo das I Pedro do Butiá – Ul	46 529	1 474,575
Total	77	758 497	<u>27 525,624</u>

Fonte: Dados Obtidos no IBGE, 2017.

Conforme consta na estimativa do IBGE (2018), a Região Intermediária de Ijuí possui 758.497 habitantes, distribuídos numa área total de 25.525,624 km². O principal critério para estabelecer este município para a presente análise é a importância que Ijuí/RS representa para o conjunto dos 77 municípios que compõem esta Região Intermediária no âmbito dos parâmetros estabelecidos pelo IBGE.

Ademais, este estudo é bibliográfico e documental. Em relação ao bibliográfico, foram pesquisados artigos recentes sobre gestão social e sobre o estatuto da cidade. À luz dos principais conceitos encontrados nos artigos científicos, foram analisados os pontos sensíveis do plano diretor de Ijuí no estado do Rio Grande do Sul.

Duas foram as dimensões estabelecidas para esta análise: a dimensão da participação, averiguando a existência de espaços de discussão e de debate sobre a política urbana municipal; a dimensão da recuperação das mais-valias fundiárias, auferindo quais instrumentos tributários foram estabelecidos com esta finalidade.

Por tratar-se de um estudo ainda em fase exploratória, é importante ressaltar que não foram identificados plenamente quais instrumentos foram de fato concretizados. Apenas trata-se de um levantamento documental inicial. Além dessas análises do plano diretor, foi consultado o site da prefeitura municipal para buscar informações adicionais, como atas de reuniões, diagnósticos, planejamentos, leis complementares, etc. Além disso, foi realizada uma entrevista



Gestão Social da Valorização da Terra

Entende-se que a gestão da valorização da terra é relevante para as administrações públicas locais, sobretudo num contexto de perdas arrecadatórias, e por consequência na diminuição de repasses públicos para que os municípios possam efetivar o que preconiza o Capítulo II, artigo 182 da Constituição Federal Brasileira (CFB), “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” (BRASIL, 1988, p. 112).

Passados mais de 30 anos da Constituição Cidadã, como é conhecida por estabelecer parâmetros para um estado de bem-estar social, com direitos sociais reconhecidos e garantidos em lei, ainda somos submetidos a narrativas sobre a diminuição do Estado, ou como afirma Dowbor (2016, p. 23) “(...) martelamento de propostas de se privatizar ou enxugar o Estado, quando o que devemos enfrentar é o problema de como o Estado se organiza, quem o controla, e, sobretudo, a quem serve”.

É nesse contexto de organização do Estado e de quem o controla e a quem ele serve que se insere a temática deste estudo, uma vez que assim como constatou Maricato (2000) evidencia-se uma distribuição desigual dos benefícios decorrentes das intervenções urbanas, havendo um descompasso entre a matriz teórica de planejamento urbano e a prática de gestão urbana. Ou seja, algumas áreas urbanas recebem maiores investimentos dos municípios, e por consequência são mais valorizadas, atraem mais investimentos em infraestrutura, e outras áreas consideradas periféricas carecem de ruas pavimentadas, adequada iluminação, e são pouco valorizadas.

Pereira (2012); Neto e Moreira (2013) e Cavalcante e Leôncio (2019) estudaram os mecanismos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, ou seja, os instrumentos para captura de parte da valorização decorrente de um investimento público para que não sejam apropriados unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários. Mello (2010), Oliveira, Lopes e Sousa (2018) e Cavalcante e Leôncio (2019) abordaram o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como instrumento coibidor do descumprimento da função social da propriedade, e da retenção especulativa de terrenos que estejam inseridos na malha urbana. Cardoso *et al* (2014) estudaram a regularização fundiária e o caso das terras da União em Belém (PA), contribuindo para a compreensão da complexidade da burocracia brasileira e dos entraves na efetivação do direito público urbano, uma vez que muitos cidadãos carecem de documentos básicos para a regularização de seus imóveis.

Estes instrumentos de gestão da valorização da terra, para Antonello (2007) inserem-se no contexto de formulação de planos com a perspectiva de uma efetiva participação popular, e para Ultramari e Rezende (2007) os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, ora são valorizados ora são esquecidos na prática urbana regional.

A especulação imobiliária, a falta de execução dos dispositivos de participação popular estabelecidos nos planos diretores municipais, a não aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, dentre outros aspectos, são entraves para a construção de uma cidade mais justa e que possibilite infraestrutura adequada para todos os seus habitantes, e não apenas



para uma parcela ínfima da sociedade que tem se beneficiado dos investimentos do Estado para aumentar os seus lucros sobre a valorização imobiliária.

Como disse recentemente Ermínia Maricato em entrevista ao jornalista Nassif no Canal GGN, na periferia não tem Estado nem Mercado.

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade visam dar harmonia e equilíbrio às cidades brasileiras, trata-se de uma visão socialdemocrata, que visa incluir socialmente e economicamente as pessoas que vivem à margem da sociedade, que também são dignas de uma infraestrutura urbana adequada.

O PLANO DIRETOR DE IJUÍ/RS

Este capítulo é destinado a analisar o Plano Diretor de Ijuí sob as duas dimensões estabelecidas na metodologia do estudo: primeiro, a dimensão da participação, averiguando a existência de espaços de discussão e de debate sobre a política urbana municipal; segundo, a recuperação das mais-valias fundiárias, auferindo quais instrumentos tributários foram estabelecidos como esta finalidade.

O Plano Diretor Municipal de Ijuí e a Participação Cidadã

A última revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí (PLADIP) foi instituído pela Lei Complementar Nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020, e tem como fundamentos “a cidadania; a gestão democrática e participativa; a função socioambiental da propriedade e do espaço público; a sustentabilidade” (Lei Nº 6.929/2020).

Quanto aos objetivos e diretrizes, destacam-se alguns aspectos, como a democratização do acesso à terra, à moradia, a serviços públicos de qualidade e ao saneamento; proteção socioambiental; a promoção do uso socialmente justo do território municipal; sistema municipal de planejamento e gestão participativa, e garantia de canais de participação democrática nos processos de tomada de decisão.

O PLADIP estabelece um Sistema de Desenvolvimento Socioambiental e Gestão Participativa (SIDIP), que se sustenta em estruturas de conselhos municipais que atuam em diversas frentes, destacando-se: O Conselho do Plano Diretor Participativo (Conpladip); Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e de Habitação Popular (Fundahp) e o Conselho Municipal de Habitação (Comhab).

A pesquisa de campo evidenciou que as estruturas do Conpladip e do Comhab estão ativas, e que seus membros se reúnem para fazer deliberações acerca de aspectos presentes no plano diretor: alterações do plano diretor quanto às mudanças no zoneamento urbano; o estabelecimento de critérios para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) em todo o município, incluindo infraestrutura e equipamentos públicos em áreas prioritárias, projetos habitacionais resultantes de convênios, etc; entre outras demandas de interesse público que merecem ser mais aprofundadas em estudos futuros.



Já o Fundahp, embora presente no PLADIP, não foi regulamentado e, portanto, a dimensão que contempla a Habitação de Interesse Social é associada à repasses federais e outras receitas do município. Isso porque a existência de fundos municipais está atrelada, segundo o que diz o plano, em seu Artigo 32, dentre outras fontes, a receitas provenientes da concessão de direito real de uso de áreas públicas (exceto Zonas de Interesse Social); de outorga onerosa do direito de construir e da concessão do direito de superfície.

O Estatuto da Cidade (2002) regulamenta estes instrumentos, e os qualifica da seguinte maneira: a outorga onerosa do direito de construir é a prerrogativa do proprietário de imóveis urbanos de edificar acima do limite permitido em face de compensação financeira. Já concessão do direito de superfície é uma ação relativa ao cumprimento da função social da propriedade. Ou seja, um proprietário de imóvel urbano que tem espaço subutilizado pode cedê-lo a um terceiro, mediante pagamento ou gratuitamente, para que seja explorado e utilizado de forma adequada.

Por fim, a concessão de direito real de uso acontece quando o uso remunerado ou gratuito de um terreno público é transferido a um particular, para que seja utilizado com fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer exploração de interesse social.

Estes instrumentos urbanísticos e tributários que tem origem no Estatuto da Cidade (2002), carecem de uma regulamentação mais apropriada a ser efetivada pelo município de Ijuí, e serão mais exploradas na próxima seção deste artigo, que irá abordar a recuperação das mais-valias fundiárias no PLADIP.

Recuperação das Mais-Valias Fundiárias

O artigo 11 do PLADIP diz que “A Política Municipal de Promoção do Desenvolvimento Socioambiental será articulada ao desenvolvimento social, econômico e à proteção do meio ambiente, visando à redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população” (Lei Nº 6.929/2020).

A redução das desigualdades sociais no espaço urbano e a melhoria da qualidade de vida da população podem ser alcançadas mediante a existência de mecanismos de recuperação das mais valias fundiárias, bem como de instrumentos urbanísticos para a harmonização do espaço urbano, e para a justa distribuição entre ônus e benefícios decorrentes das intervenções urbanas.

Conforme descrito no Artigo 33 da lei 6.929/2020, o município de Ijuí viabilizar a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento integrado e sustentável.

Quadro I – Instrumentos tributários e urbanísticos previstos no PLADIP

Instrumento	Descrição conforme PLADIP
Sistema Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e Gestão Participativa – SIDIP	Estabelece a estrutura do processo democrático-participativo de desenvolvimento socioambiental, composto pelo Conselho do

	Plano Diretor; Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e de Habitação Popular; Sistema de Informações Municipais.
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Imóveis que não cumprem a função social da propriedade, ou seja, subutilizados, cabendo ao Poder Público proceder à identificação e notificação dos respectivos proprietários.
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo	Alíquotas progressivas do IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.
Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Quando a propriedade não estiver atendendo à função social e decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.
Desapropriação por necessidade e utilidade pública ou por interesse social	Para atender a necessidade ou utilidade pública ou interesse social, poderá o Município desapropriar bens imóveis no âmbito municipal, observando a legislação específica.
Outorga Onerosa do direito de construir	O proprietário de imóvel urbano poderá exercer o direito de construir acima do índice de aproveitamento mediante contrapartida, nos termos estabelecidos nesta Lei.
Transferência do direito de construir	O proprietário de imóvel urbano poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante prévia autorização do órgão competente
Operações urbanas consorciadas	Operações urbanas consorciadas são o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo, garantida a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, qualificando os espaços públicos, especialmente mediante a melhoria de infraestrutura e do sistema viário.
consórcio imobiliário	Consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Município de Ijuí seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Direito de preferência	O Poder Executivo poderá estabelecer o direito de preferência para aquisição de imóvel, mediante lei específica
Direito de superfície	Exercido pelo poder público em todo o território municipal. A imposição de restrição ao exercício de propriedade ao cidadão, em decorrência do exercício do direito de superfície pelo Poder Público, implica em indenização ao proprietário, na medida da restrição imposta.
Estudo de Impacto Ambiental	Para o licenciamento de atividades que utilizem recursos ambientais, que produzam ou sejam agentes potenciais de degradação ou poluição, será exigido licenciamento ambiental, pelo órgão responsável no Município, Estado ou União, de acordo com a normativa específica.
Estudo de Impacto Ambiental	Os empreendimentos que causarem grande impacto urbanístico, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos nesta lei, terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e de Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, a serem apreciados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Regulação Urbana, cabendo recurso ao Prefeito.
Unidades de Conservação	As Unidades de Conservação são porções delimitadas do território municipal especialmente protegidas por lei, que contém elementos naturais de importância ecológica ou ambiental necessários ao bem-estar da coletividade
Compensação ambiental	Para contrabalançar e reduzir os impactos sofridos pelo meio ambiente em decorrência da implantação de empreendimentos, de urbanização e do exercício do direito de edificar, o Poder Executivo pode utilizar-se de compensação ambiental, que será formalizada mediante contrato e averbada na matrícula do imóvel.
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Ecológico	No caso de manutenção de área verde ou unidade de conservação em zona sujeita à incidência de IPTU, poderá incidir alíquota diferenciada como forma de incentivo à manutenção da área, desde que o proprietário se responsabilize a conservá-la de acordo com a legislação ambiental.
Assistência técnica e jurídica gratuita para fins de urbanização e reurbanização.	O Poder Executivo, visando urbanização e reurbanização de áreas irregularmente ocupadas, pode prestar assistência técnica e jurídica à população carente.

Fonte: Lei Complementar N° 6.929/2020

Estes instrumentos podem exigir prévia dotação orçamentária no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Orçamento Anual. O objetivo, segundo consta na lei, é combater a especulação imobiliária, possibilitar a gestão democrática do município, dar sustentabilidade e regularizar a ocupação dos espaços urbanos e rurais do município.

Resultados e Discussões

Este estudo, embora em estágio experimental, trouxe algumas contribuições relevantes para a compreensão do objeto de análise, porém, cabe observar que é fundamental maior aprofundamento por meio da continuidade de pesquisas de campo, seja por investigação documental ou pela aplicação de entrevistas semiestruturadas.

Quanto ao SIDIP, constatou-se que estão em funcionamento tanto o Conselho Municipais de Habitação como o Conselho Municipal do Plano Diretor. As reuniões possuem regularidade, acontecem em local público e possuem certa representatividade da sociedade civil organizada. Entretanto, ao serem consultados os bancos de dados da prefeitura, em contato com servidores municipais, não foram identificados o FMDSHP e o SIM.

A pesquisa de campo mostrou que o Compladip é composto, majoritariamente, por associações com interesses econômicos no ramo imobiliário; engenheiros e arquitetos; e forte presença do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que tem atuado na defesa de pautas ambientais. Embora o plano diretor de Ijuí tenha sido revisado em 2020, as alterações são muito simples, ocorrem mediante reunião do Compladip e votação na câmara de vereadores.

Como consequência dessa formação do conselho do plano diretor, técnica e com baixa representatividade de setores mais populares, como representantes de bairros, as decisões são de interesse de classes, como corretores, associação comercial e industrial, comerciantes, etc.

Compreendeu-se que os setores populares não são excluídos dos processos por não terem conhecimento da existência da estrutura, mas pela falta de compreensão dos impactos dessas decisões no cotidiano e na rotina da comunidade. Já setores mais organizados e articulados, que entendem que essas decisões trazem ônus e benefícios, estão mais presentes nos processos de discussão, em defesa dos seus interesses particulares.

Deste modo, mostra-se necessário dar mais transparência a aspectos que denotem a importância da participação de todos os cidadãos, ressaltando especialmente os impactos das decisões tomadas por estes conselhos e, posteriormente, deliberadas em votação na câmara de vereadores.

Quanto a instrumentos tributários como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e o IPTU progressivo no tempo, IPTU ecológico, Outorga Onerosa do direito de construir, até o momento não foram regulamentados por leis específicas para serem implementados. Cabe ressaltar que este tema é sensível por tratar de interesses de grupos de proprietários de terrenos urbanos que lucram com a especulação imobiliária.

Por um lado, Ijuí tem recebido investimentos de incorporadoras, e com o apoio do poder público municipal, a cidade tem expandido com a regularização e comercialização de lotes urbanos que recebem infraestrutura, paisagismo, vias de acesso, etc. Por outro lado, há centenas de terrenos ociosos – dado este que merece aprofundamento e apuração – cujos proprietários não têm sido notificados e/ou tributados, ao passo que lucram com a especulação imobiliária.

Por fim, do ponto de vista da regularização fundiária, o município tem se adequadado à Lei 13.465/2017, denominada Regularização Fundiária Urbana (REURB). Em recente consulta à secretaria municipal de assistência social, foi revelado que 1400 famílias de Ijuí serão contempladas pelo programa. O grupo de trabalho que atua neste programa envolve secretaria de planejamento, habitação, meio ambiente e procuradoria do município.

Dois bairros populares de Ijuí foram contemplados, “15 de Novembro” e “Getúlio Vargas”, ambos localizados em regiões periféricas da cidade. Do total de contemplados pelos processos de regularização fundiária, 20% das famílias serão beneficiadas por R\$22.000,00 para melhorias em suas casas. Os recursos para a implementação deste projeto são oriundos da União, assim como boa parte dos projetos que tem sido implementado pelas últimas administrações locais.

Cabe, portanto, o aprofundamento sobre as questões relativas à participação da sociedade civil em processos de discussão pública sobre a política urbana local, especialmente a participação das classes mais populares. Além disso, fica o questionamento sobre o porquê de não terem sido implementados os instrumentos tributários para a recuperação das mais-valias fundiárias, conforme previsto no PLADIP.

CONCLUSÃO

Este trabalho traz uma inovação importante ao campo de estudos de gestão social, pois há o intento de unir a análise de experiências relacionadas à busca por aproximar a população da política e a implementação de instrumentos tributários e urbanísticos para a recuperação das mais-valias fundiárias.

Constatou-se a partir da leitura crítica do PLADIP, somando-se a consultas *in loco* a gestores públicos e integrantes de conselhos municipais, que a lei define a instituição de órgãos

colegiados de política urbana e a possibilidade de emergência de projetos e planos por iniciativa popular.

As práticas destes órgãos colegiados têm se evidenciado responsáveis pela reprodução do *status quo*, ou seja, a manutenção de mecanismos para a retenção especulativa de imóveis, além de processos de expansão urbana que privilegiam incorporadoras, setores ligados ao ramo imobiliário e proprietários de grandes estoques de terrenos urbanos.

As intervenções urbanas que são realizadas pelas administrações municipais, têm potencial para melhorar a infraestrutura e, por consequência, afetam a dinâmica de preços dos terrenos. Essas ações, atualmente, estão submetidas a processos de debate público, porém, com participação predominante de setores econômicos e técnicos, que têm a possibilidade de defender os seus interesses, principalmente por compreenderem as consequências dessas tomadas de decisões.

Deste modo, quando investidores do setor imobiliário investem no município objetivando expandir a área urbana oferecendo lotes em áreas estruturadas, e recebem apoio do poder público local, como infraestrutura, iluminação, etc., ocorre um processo de apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias.

Aí reside a importância de estabelecer os instrumentos tributários para a recuperação pública destes investimentos. Todavia, a concretização desses mecanismos depende da compreensão da população que é diretamente afetada, ou seja, os moradores de bairros periféricos, onde os investimentos são mais escassos, e que ficam à mercê de políticas eleitoreiras, como as transferências de verbas oriundas de emendas parlamentares, que atrelam os recursos às figuras políticas que estão em busca de votos para reeleição aos pleitos estadual e federal.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L.; PREDIGER, R. P. Escopo metodológico. In: ALLEBRANDT, S. L.; TENÓRIO, F. G. **Controle social de territórios: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. p. 29-44.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. O método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, A.J.; GEWANDSZAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais Pesquisa Quantitativa e Qualitativa**. Thompson Learning Pioneira. 2ª ed. 1999. p 107-187.

BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E.A.B. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. *Lua Nova*, São Paulo, 97: 81-106, 2016

BRASIL, Lei 5788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da gestão social. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

CARDOSO, M. S. S. et al. **Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 6, n. 3, p. 307-322, set./dez. 2014

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271 p

DEPARTAMENTO de Economia. **Perfil Socioeconômico**. Rio Grande do Sul: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021. Disponível em: <http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/#!pesquisa=1>. Acesso em: 27 set. 2021.

CAVALCANTE, A. F. B.; LEÔNICIO, É. M. C. G. **As leis não bastam, os lírios não nascem da lei: IPTU progressivo no tempo como possibilidade de efetivação da função social da propriedade no Brasil**. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 2019.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz: Ética, 2016. 144 p.

FAIRCLOUGH, Norman. MELO, Iran Ferreira de. **Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica**. Linha d'Água, São Paulo, v. 25, n. 2, 31 out. 2012. Tradução, p. 307-329. DOI <https://doi.org/10.11606/issn.2236-4242.v25i2p307-329>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/linhadagua/article/view/47728>. Acesso em: 18 abr. 2021.

GILL, Rosalind. **Análise de Discurso**. In: PESQUISA Qualitativa Com Texto, Imagem e Som: Um manual prático. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. cap. 10, p. 244-271. ISBN 9788532627278.

Galvão M. C. B.; Ricartel. L. M. **Revisão Sistemática da Literatura: Conceituação, Produção e Publicação**. Logeion: Filosofia da Informação, v. 6, n. 1, p. 57-73, 15 set. 2019.

GALVAO, M. C. B.; PLUYE, P.; RICARTE, I. L. M. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. **InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, v. 8, n. 2, p. 4-24, 2017.

GRANT, M. J.; BOOTH, A. **A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies**. Health information and libraries journal, v. 26, n. 2, p. 91–108, jun. 2009.

GUARESCHI, P. A.; VERONESE, M. V. **Hermenêutica de profundidade na pesquisa social**. Ciências Sociais Unisinos [on-line], 42, maio/ago. 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p. ISBN 8574194964.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, IBGE, 2017.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 192 p.

NETO, P.N. , MOREIRA, T.A. **Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 583-603, dez 2013.

Tenório, F.G. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

OLIVEIRA, C.M., LOPES, D. SOUSA, I.C.N. **Direito à participação nas políticas urbanísticas**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), 2018 maio/ago., 10(2), 322-334.

PEREIRA, G. **Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasilurbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012.

RABELLO DE MELLO, S. A. **A influência das políticas públicas quanto a aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do Estatuto da Cidade**. Semestre Económico, volumen 13, Nº 27, pp. 63- 80, julio-diciembre de 2010, Medellín, Colombia

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. Caderno Pólis, São Paulo, n. 4, p. 5-9, 2001.

_____. **O quê é cidade?** 3ª ed. Brasiliense, São Paulo 1995.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da *et al.* As áreas urbanas funcionais das cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa na Região Funcional de Planejamento 7 Rio Grande do Sul. In: SILVEIRA , Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende (org.). **Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 97-124. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/site/urbanizacao-cidades-medias-e-dinamicas-urbanas-e-regionais/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

THOMPSON, John. **Ideologia e Cultura Moderna: Teoria social e crítica na era da dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 425 p.