

MURILLO ARAÚJO MARTINS

FUNÇÃO SOCIAL DO IPTU E DESENVOLVIMENTO LOCAL

BOLSISTA CAPES/UCDB



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO CAMPO GRANDE MS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL
MESTRADO ACADÊMICO
CAMPO GRANDE/MS
2018**

MURILLO ARAÚJO MARTINS

FUNÇÃO SOCIAL DO IPTU E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – *Mestrado Acadêmico*, como exigência final para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Local, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Pereira Borges.



CAMPO GRANDE/MS

2018

M386f Martins, Murillo Araújo
Função social do IPTU e desenvolvimento local / Murillo Araújo
Martins; orientador Pedro Pereira Borges. -- 2018.
99 f. : il.+ anexos

Dissertação(mestrado em desenvolvimento local) – Universidade
Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2018.

1. Imposto predial e territorial urbano 2. Impostos municipais
3. Função social da propriedade 4. Desenvolvimento local I. Borges,
Pedro Pereira II. Título

CDD – 343.054

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: “Função social do IPTU e desenvolvimento local”.

Área de concentração: Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades.

Linha de Pesquisa: Cultura, Identidade e Diversidade na Dinâmica Territorial.

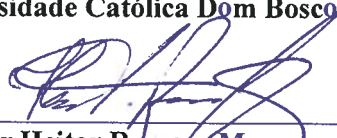
Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Conselho do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

Exame de Defesa aprovado em: 19/02/2018

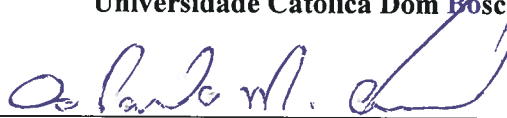
BANCA EXAMINADORA



Prof Dr Pedro Pereira Borges
Universidade Católica Dom Bosco



Prof Dr Heitor Romero Marques
Universidade Católica Dom Bosco



Profª Drª Ana Paula Martins Amaral
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Agradecimentos

A Deus, pelo dom da vida e por ter me concedido sabedoria e persistência para seguir o meu caminho no estudo e no trabalho.

Aos meus pais, Elen Maria de Castro Araújo Martins e Virgílio Martins (*in memoriam*), por estarem comigo sempre, por serem vitoriosos e também porque me inspiram todos os dias na busca dos meus objetivos, por acreditarem no meu potencial.

Aos Doutores Heitor Romero Marques e José Manfroí que me inspiraram a trilhar esse caminho.

Ao meu orientador, tutor, guardião e um Grande Amigo, Prof. Dr. Pedro Pereira Borges, por sua dedicação e boa vontade, fazendo que me sentisse capaz de vencer todos os obstáculos.

MARTINS, Murillo Araújo, **Função social do IPTU e o desenvolvimento local**. 99 p. 2018. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Local. Universidade Católica Dom Bosco.

Resumo

A presente pesquisa teve como temática função social do IPTU e o Desenvolvimento Local. Um estudo como este tem relevância tanto para a comunidade quanto para o próprio ente municipal que governa o território que legalmente deve administrar, porque coloca em relevância a função social da propriedade e para o uso dos impostos para a finalidade para a qual foram arrecadados. O objetivo geral da pesquisa foi analisar a função da propriedade e a importância do IPTU para o Desenvolvimento da cidade de Campo Grande e, a partir dele, se desdobraram três objetivos específicos, sendo que o primeiro foi elencar as leis que disciplinam a cobrança do IPTU, o segundo descrever o funcionamento deste imposto e o terceiro a identificação das convergências entre este imposto e o Desenvolvimento Local. O método para a realização da pesquisa foi o dedutivo, uma vez que se partiu da ideia de que existe uma premissa básica que norteia o uso dos impostos, de que eles devem ser revertidos para atender às necessidades dos cidadãos. Quanto ao tipo de pesquisa, este foi bibliográfico, isto é, feito a partir de consultas a livros, artigos, teses, dissertações e *web sites*, para dar suporte à temática dissertada. Dentre os resultados que puderam ser destacados estão a potencialização dos agentes do território para se tornarem protagonistas do Desenvolvimento Local, a valorização do território local e a necessidade dos governantes de terem estratégias de planejamento e gestão compartilhada, pois, em um território como o de Campo Grande-MS, ainda persistem *déficits* de infraestrutura urbana, especialmente os de urbanização das vias, de coleta de lixo e de esgoto e de serviços de saúde e educação, que devem ser mantidos com os recursos obtidos pelo IPTU, além de haver a necessidade de o próprio cidadão despertar para a valorização do seu terreno e a função social do terreno do qual é proprietário.

Palavras-chave: IPTU, Desenvolvimento Local, Função social da propriedade.

MARTINS, Murillo Araújo, *Social function of the IPTU, and the local development*. 99 p. 2018. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Local. Universidade Católica Dom Bosco.

Abstract

The present research had as its theme the social function of IPTU and local development. A study like this has relevance both to the community and to the municipal entity itself that governs the territory that it must legally administer, because it places the social function of property and the use of taxes for the purpose for which they were collected. The general objective of the research was to analyze the function of the property and the importance of the IPTU for the Development of the city of Campo Grande, and from it unfolded three specific objectives, the first being to enact the laws that discipline the collection of the IPTU , the second to describe the operation of this tax and the third to identify the convergences between this tax and local development. The method for conducting the research was the deductive, since it was based on the idea that there is a basic premise that guides the use of taxes, that they must be reversed to meet the needs of the citizens. As for the type of research, this one was bibliographic, that is to say, made from consultations to books, articles, theses, dissertations and web sites, to give support to the thematic discourse. Among the results that could be highlighted are the importance of the agents of the territory to become protagonists of the local development, the valorization of the local territory and the need of the governors to have strategies of planning and shared management, because, in a territory like Campo Grande-MS, there are still deficits in urban infrastructure, especially urbanization of roads, garbage and sewage collection, and health and education services, which must be maintained with the resources obtained by IPTU. The citizen himself awakens to the appreciation of his lot and the social function of the lot of which he owns.

Keywords: IPTU, Local Development, Social function of the property.

MAPAS

Mapa 1	Mapa urbano da sede do município de Campo Grande	49
Mapa 2	Mapa do IPTU de Campo Grande	80

TABELAS

Tabela 1	Arrecadação do IPTU, em Campo Grande no ano de 2015	75
Tabela 2	Arrecadação do IPTU, em Campo Grande no ano de 2016	76
Tabela 3	Arrecadação do IPTU, em Campo Grande no ano de 2017	76
Tabela 4	População de Campo Grande, em 2010 e 2017	78
Tabela 5	Bairros de Campo Grande segundo as regiões	79
Tabela 6	IDH do Município de Campo Grande	81
Tabela 7	Tabela IDH e IFDM do Município de Campo Grande	82
Tabela 8	Coleta de lixo em 2013, em Campo Grande	84
Tabela 9	Estatística dos serviços educacionais prestados pela Prefeitura de Campo Grande	85
Tabela 10	Unidades escolares e salas de aula da SEMED Campo Grande	86
Tabela 11	Recursos financeiros repassados as escolas da SEMED	86
Tabela 12	Postos de atendimentos à saúde da Prefeitura de Campo Grande	88

SIGLAS

APS – Posto de Atendimento da Saúde

Art. – Artigo

C.c. – Combinado com

CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização

COGEP – Comitê Gestor da Rede PNA FM)

CRS – Centro Regional da Saúde

CTN – Código Tributário Nacional

DIOGRANDE – Diário Oficial de Campo Grande MS

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

DnL – Desenvolvimento no Local

DOU – Diário Oficial da União

DpL – Desenvolvimento para o Local

EC – Emenda Constitucional

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice do Desenvolvimento Humano

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis

ONGs – Organizações não Governamentais

PEC. Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas

POLOCENTRO - Programa Para o Desenvolvimento do Cerrado

PRODECER – Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEGOV – Secretaria Municipal de Governo

SEMADES – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SEPLAC. Secretaria Municipal e Controladoria Geral

SESAU – Secretaria Municipal de saúde Pública

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro- Oeste

UBS – Unidades Básicas de Saúde

UBSF – Unidade Básica de Saúde da Família

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 QUESTÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL	19
2.1 O desenvolvimento.....	19
2.2 Algumas categorias de análise	27
2.2.1 A verticalidade do desenvolvimento	27
2.2.2 A horizontalidade do desenvolvimento	30
2.2.3 A exogenia do desenvolvimento	32
2.2.4 A endogenia do desenvolvimento	34
2.3 Até chegar ao Desenvolvimento Local	35
2.3.1 Desenvolvimento para o local	37
2.3.2 Desenvolvimento no local	39
2.3.3 Desenvolvimento local	42
2.4 Campo Grande: território do Desenvolvimento Local	46
3 A CIDADE, OS IMPOSTOS E O DESENVOLVIMENTO.....	50
3.1 A Cidade	50
3.2 A importância dos impostos para o desenvolvimento de uma cidade	56
3.3 Legislações pertinentes ao IPTU	58
3.4 O IPTU na cidade de Campo Grande.....	64
4 CAMPO GRANDE, O IPTU E O DESENVOLVIMENTO LOCAL	75
4.1 Receita do IPTU de Campo Grande (2015 a 2017).....	75
4.2 O crescimento de Campo Grande e os seus problemas.....	78
4.2.1 Índices e rankings sobre o município de Campo Grande	80
4.2.2 Infraestrutura e saneamento em Campo Grande.....	82
4.2.3 Saúde e educação em Campo Grande.....	85
4.3 O IPTU e o Desenvolvimento Local.	88
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

A vida de uma sociedade humana, configurada em um determinado território, é fruto de um contrato social entre os cidadãos e os seus representantes que tem no seu horizonte a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos. Em relação à infraestrutura, que tem entre os seus aspectos mais relevantes, a urbanização das vias públicas e a locomoção, o saneamento e os serviços educacionais e de saúde, em se tratando de Brasil, em pleno início do século XXI a maioria das cidades brasileiras ainda não dispõe desses serviços básicos de maneira satisfatória.

Os entes governamentais, em seus diversos âmbitos, ou seja, federal, estaduais e municipais, são importantes partes do contrato social brasileiro, porque são entes que recolhem tributos e devem revertê-los em benefício da população. Quando se trata do ente municipal, o lugar onde os cidadãos apresentam as suas necessidades mais básicas, em certo sentido parece haver uma desproporção entre os impostos cobrados e os serviços oferecidos e preconizados para a população, também parece que há uma inversão entre a letra da lei e a sua aplicação. Esta situação se torna mais perceptível em especial em tempos de crise. Nestes momentos muitos serviços são como que paralisados e, mesmo diante da incapacidade de promover uma retomada econômica, os impostos ganham fôlego e são reajustados em muitos casos acima da inflação do ano anterior.

Os municípios são entre as unidades do Estado brasileiro os entes que, em certo sentido, têm maior proximidade com o cidadão, indiferentemente de classe social, religião ou raça. É neles que se fazem presentes em sua materialidade os serviços básicos que compõem as necessidades da população. Por serviços básicos aqui se entendem os escolásticos, os sanitários, os de infraestrutura e os de serviços em geral. Para atender às demandas básicas da população o município recebe parte dos seus recursos tanto dos governos federal e estadual, via fundo de participação dos municípios, quanto de impostos que por lei podem ser regulamentados por lei municipal, como é o caso de impostos como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

É sobre este último imposto, ou seja, sobre o IPTU, que esta pesquisa versou. Dentro de uma visão geral sobre a materialidade dos impostos e da sua aplicabilidade, a lei determina

que os impostos tenham como fim último fazer com que o cidadão contribua financeiramente com serviços que utiliza com frequência. Se esta lógica fosse aplicada tal como a lei estabelece, impostos, como o IPTU, seriam invertidos para assegurar a eficiência de serviços em diversas áreas demandados pela população local, como a eficiência e a qualidade das frotas de ônibus do sistema público de transporte, dos hospitais, dos postos de saúde, das unidades de pronto atendimento, além dos serviços de infraestrutura, como o saneamento básico e a construção de vias públicas, do município. Estes serviços são apenas parte do que os entes governamentais devem oferecer ao cidadão. A receita deveria gerar também outros serviços, como, por exemplo, os incentivos à produção agrícola e industrial, segurança pública e desenvolvimento da ciência, da tecnologia, da cultura, do lazer e do meio ambiente.

Dentro do município, o IPTU é, portanto, um dos impostos que compõem o amplo espectro da arrecadação. No entanto, segundo a lei, ele tem um destino específico. Antes de tudo ele é um imposto que incide sobre a propriedade urbana. Para ser contribuinte deste imposto é preciso que a pessoa física ou uma pessoa jurídica possua propriedade, ou seja, mantenha por título posse de imóvel dentro do território municipal.

O IPTU foi regulamentado na Constituição Federal de 1988. No Art. 182 a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação deste imposto em vista de uma política de desenvolvimento urbano, com duas funções precípuas, sendo a primeira a de ordenar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e a segunda a de garantir o bem-estar social do cidadão residente no território municipal. O IPTU se transformou, desta forma, tanto em uma fonte geradora de recursos para os municípios, quanto em um mecanismo com função social com vistas à garantia do bem-estar do cidadão. Daí é que provém a importância da propriedade do imóvel pelo cidadão. Ela passou a ter uma função social.

Em 2001, em um processo de regulamentação do Art. 182 da Constituição Federal de 1988, entrou em vigor o **Estatuto das Cidades**, que normatizou sobre a função social da propriedade e estabeleceu uma série de obrigações de aplicação de instrumentos urbanísticos como forma de promovê-la.

Uma análise acurada das funções do IPTU leva a perceber que há uma afeição material importante entre a temática da aplicação dos impostos em favor do cidadão e o Desenvolvimento Local. Os temas transversais de uma pesquisa que leve em conta esta área do conhecimento e os impostos e a sua aplicação em benefício do cidadão são de natureza diversa, mas convergem em temáticas como políticas públicas, função social dos impostos, desenvolvimento, bem-estar, território, comunidade e qualidade de vida, entre outros.

Dada a importância do IPTU na composição dos recursos financeiros e monetários do município e a sua convergência com as temáticas do Desenvolvimento Local, uma análise mais geral levaria a uma série de diferenças sobre como este imposto está sendo aplicado em cada município brasileiro. É por isso que a análise aqui foi feita a partir do Plano Diretor do Município de Campo Grande, à luz da Constituição Federal de 1988 e do **Estatuto das Cidades**.

À luz da legislação e da busca por dignidade pessoal e familiar, sabe-se que, para ter dignidade, o ser humano precisa de um lugar com o ânimo de morar, viver a vida sozinho ou com os familiares. Entretanto, ao adquirir uma propriedade territorial urbana, uma pessoa ou uma empresa realizam o que se chama de fato gerador, passando, assim, a ser contribuinte do ente municipal e, portanto, capaz de pagar impostos, entre eles o IPTU. A partir desta percepção é que se podem entender as políticas públicas, cuja finalidade é responder às demandas em vista da diminuição das desigualdades sociais e da criação de um desenvolvimento mais equânime do território urbano.

O IPTU, portanto, impacta nas políticas públicas municipais. O município sobre o qual esta pesquisa versou foi o município de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, desde 1977. A sua relação com o Desenvolvimento Local é porque o desenvolvimento é parte das políticas públicas que envolvem o ente governamental municipal, os cidadãos e os setores privados e associativos, tendo em vista as potencialidades endógenas do território.

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar a função da propriedade e a importância do IPTU para o desenvolvimento da cidade de Campo Grande. Para atender a este objetivo geral, foram propostos três objetivos específicos, sendo que o primeiro foi elencar, no Ordenamento Jurídico Nacional, Estadual e Municipal, as leis que disciplinam a cobrança do IPTU. O segundo foi descrever o funcionamento do IPTU e o terceiro foi identificar as convergências entre a função social da propriedade, o IPTU e o Desenvolvimento Local.

Para realizar este trabalho o método proposto foi o dedutivo¹, isto é, que vai do geral para o particular. O método é a maneira pela qual se organiza uma produção científica, levando em consideração as regras que o pesquisador escolheu para atingir o seu objetivo. O método dedutivo parte de princípios que, em certo sentido, são verdadeiros e indiscutíveis, segundo a visão de Leibniz, que possibilitam chegar a uma conclusão formal².

Neste trabalho, o método dedutivo foi usado porque existe uma premissa básica que norteia o uso dos impostos, ou seja, o de que eles devem ser revertidos para atender às necessidades dos cidadãos. Então, o processo começa pelo conhecimento das leis, pela sua aplicação e pelos investimentos que devem ser feitos em vista da melhoria das condições de vida da população. Este caminho leva à conclusão de que o IPTU é um dos impostos que mais contribuem para o que se chama Desenvolvimento Local.

Quanto à pesquisa, esta foi do tipo bibliográfico³. Para tanto foram usados livros, artigos, dissertações e teses que tratam da temática. Assim foi possível construir o texto a partir de livros e artigos que tratam sobre o Desenvolvimento Local e das Leis que regem a cobrança do IPTU. Nos próximos parágrafos serão apresentados os livros e os artigos que foram utilizados tanto para iluminar a metodologia usada na construção do texto, quanto sobre o Desenvolvimento Local e o IPTU.

Sobre a Metodologia Científica foram consultadas, as seguintes obras: **Conhecimento objetivo**, de Karl Popper; **Fundamentos de metodologia científica. Um guia para iniciação**; de Aidil Jesus da Silveira Barros e Neide Aparecida de Souza Lehfeld; **A monografia jurídica**, de Eduardo Leite de Oliveira; **Metodologia do trabalho científico**, de Antônio Joaquim Severino; **Metodologia científica e a ciência do direito**, de Helder Baruffi e Aristides Cimadon; **Manual de metodologia da pesquisa jurídica**, de Magda Helena Soares; **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**, de Heitor Romero Marques *et al*; **A Pesquisa na Vida e na Universidade**, de Vicente Fideles de Ávila.

¹ Borges e Hans (2017, p. 5) assim esclarecem: “o método dedutivo precisa de uma cadeia de raciocínios que tem por finalidade explicar o ponto de partida, chamado também de premissa maior, uma constatação, também chamada de premissa menor, para se chegar a uma conclusão compatível com o enunciado principal sem perder a relação com a premissa menor”.

² “René Descartes (1596-1650) apresenta o Método Dedutivo a partir da matemática e de suas regras de evidência, análise, síntese e enumeração. Esse método parte do geral e, a seguir, desce para o particular” (GERHARDT e SOUZA, 2009).

³ Segundo Fonseca (2002, p. 32) A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

Sobre o Desenvolvimento Local, foram consultados os seguintes: **A cidade na história**; de Lewis Mumford; **Direito à cidade**, de Henri Lefebvre; **Metamorfoses do espaço habitado**, de Milton Santos; **O mito do desenvolvimento econômico**, de Celso Furtado; **Desarrollo a Escalana Humana: conceptos y experienciais**, de Antonio Elizalde; **Cultura de Sub\Desenvolvimento Local**, de Vicente Fideles de Ávila; **Desenvolvimento Local no contexto em La Escala Humana: Una Exigencia Del Siglo XXI**, de Heitor Romero Marques.

Sobre o IPTU, foram Consultadas as Leis em âmbito federal: Art. 156, Inciso I, Art. 182 e Art. 183 da Constituição Federal de 1988; Art. 32 e seguintes da Lei nº 5.172 de 1966; Lei nº 10.257 de 2001, o **Estatuto da Cidade**, a **Súmula nº 668**, do Supremo Tribunal Federal, além de Artigos referentes ao IPTU: **O IPTU e suas principais características**, de Henrique Rocha Fraga, **Progressividade Fiscal do IPTU**, de Kiyoshi Harada, e em âmbito do município de Campo Grande, a **Lei Orgânica de Campo Grande**, o **Plano diretor**; **Lei Complementar nº 94**, de 2006.

Além dessas obras também foram consultados livros como **Curso de Direito Tributário**, de Denari, Zelmo, **Manual de Direito Tributário**, de Júlio Anderson Alves Bueno, **Curso de Direito Tributário**, de Paulo de Barros Carvalho, **Curso de Direito Constitucional Tributário**, de Roque Antonio Carrazza, **Curso de Direito Tributário**, de Ives Gandra da Silva Martins *et al*, e **IPTU**, de Valéria C. P. Furlan, entre outros.

A presente pesquisa foi construída, além da introdução, de três capítulos, sendo que no segundo foi tratado o tema do desenvolvimento, até chegar ao Desenvolvimento Local. A dissertação sobre esta temática, além dos autores acima elencados, também se utilizou de outras obras para dar suporte à temática. Entre outros termos, alguns mereceram destaque, entre os quais Desenvolvimento Local endógeno, exógeno, Desenvolvimento no Local e para o local para se definir o que é Desenvolvimento Local. Uma das temáticas mais importantes do Desenvolvimento Local é a questão do território. O território escolhido foi o município de Campo Grande/MS, com destaque para a área urbana, pois o objeto desta pesquisa é o IPTU e sua aplicação para o desenvolvimento urbano da capital do Estado de Mato Grosso do Sul.

Quanto ao terceiro procurou-se fazer uma construção histórica da cidade. Após isto se tratou da questão dos impostos e de sua importância para o desenvolvimento do território urbano. Como os impostos são decisivos para o desenvolvimento de um território, neste capítulo também foram apresentadas as legislações relativas ao IPTU e sua aplicação de acordo com o Plano Diretor de Campo Grande, sendo que este imposto deve incidir sobre

aspectos de infraestrutura, educação, saúde, transporte e deve também estimular o cumprimento da função social da propriedade.

Em relação ao quarto capítulo, no qual se procurou encontrar as convergências entre o IPTU e o Desenvolvimento Local, foram apresentados mapas e tabelas que abordam a importância das políticas públicas, em especial no que diz respeito às diferentes problemáticas enfrentadas pelos municípios de Campo Grande em todas as regiões da sua área urbana. Foi a partir desta visão que foram coletados dados, na Prefeitura, sobre a arrecadação proveniente do IPTU. Por fim foram apresentadas as convergências entre o Desenvolvimento Local e o IPTU.

2 QUESTÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Este capítulo teve como temática o desenvolvimento. Entendido de diversas formas, em especial intrinsecamente ligado à questão econômica, o desenvolvimento foi abordado aqui a partir da perspectiva do Desenvolvimento Local. Por isso aos poucos foram emergindo termos como verticalidade e horizontalidade e endogenia e exogenia do desenvolvimento e termos ligados ao Desenvolvimento Local, como o de território. Esta abordagem se fez necessária, porque o território em questão é o da cidade e, no caso deste trabalho, é o território urbano de Campo Grande. Trata-se de um território com características específicas que foram sendo acrescidas ao longo dos tempos, em especial a partir de 1977, quando a cidade foi elevada a capital do novo Estado que foi criado a partir da divisão do Estado de Mato Grosso.

2.1 O desenvolvimento

Desenvolvimento é um termo usado por diversas ciências, entre as quais a educação, a sociologia e a economia. Aqui não se tratou do termo aplicado à educação. A economia, por seu turno, é usada de maneira transversal, mas o precípua é usar o termo desenvolvimento a partir da perspectiva das teorias do Desenvolvimento Local.

A razão pela qual não se fez uso do termo a partir do dado puramente econômico foi que, pela economia, o desenvolvimento é tratado na perspectiva do crescimento econômico. Desde o surgimento da teoria clássica da economia que trata em específico do desenvolvimento, o desenvolvimento de um país era medido por fatores como Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* elevados. Neste caso o crescimento econômico adiciona valores pecuniários à produção manufatureira e aos serviços ofertados em um país, em uma região ou em um local. Quanto mais produção e quanto mais valor agregado, maior será o PIB e o PIB *per capita* de um país.

Mas existem países, como, por exemplo, o Brasil, que têm um PIB maior do que o de muitos países considerados avançados, como Espanha, Holanda e Bélgica, entre outros, e, no entanto, ainda é considerado um país emergente. A razão para tal é que a sua população ainda não tem atendidas as necessidades básicas mínimas, conforme pode ser observado a partir das estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para conceituar desenvolvimento, pode-se tomar como ponto partida o dicionário. No dicionário Houaiss (*online*, Uol, 2017), o termo desenvolvimento é definido a partir de diversas acepções. Para efeito da definição, o dicionário apresenta dois conceitos, antes de aplicá-los ao desenvolvimento no sentido econômico. Em economia, o desenvolvimento, segundo Houaiss, é definido como “crescimento econômico, social e político de um país, região e comunidade”, entre outros. Mas os organizadores do dicionário também apresentam uma definição que conjuga crescimento econômico com o social e o político.

Embora haja índices, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice GINI⁴, entre outros, que são atualmente quantificados pelos institutos ligados ao desenvolvimento em geral, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em âmbito internacional, e o IBGE e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em âmbito nacional, o desenvolvimento social e político não necessariamente acompanha o econômico. É preciso fazer a distinção entre economia, sociologia e política.

A definição dada pelo dicionário para desenvolvimento é, em primeiro lugar, a de que desenvolvimento é um substantivo masculino. Então o termo é definido, antes de tudo, como “ação ou efeito de desenvolver(-se); desenvolvimento”. Assim, desenvolvimento é o ato de revolver de dentro para fora, num sentido de evolução. Em segundo lugar, o termo é definido como “aumento da capacidade ou das possibilidades de algo; crescimento, progresso, adiantamento”. Nesta acepção, o foco da definição pode ser o ser humano como o centro das ações em vista do desenvolvimento. O ser humano é um ser de possibilidades, além de ser protagonista do próprio progresso.

A partir desta definição dicionarística, há autores que tratam a questão desenvolvimento levando em consideração ou a política, ou a sociologia, ou o direito ou a própria economia. Aqui, além de algumas posições nestas áreas, foi levada em consideração a afeição ligada ao Desenvolvimento Local, isto é, que, partindo da economia, da sociologia, da cultura, da política e de outras ciências, coloca o ser humano acima de todas as acepções para empoderá-lo e torná-lo senhor do seu destino.

Antes de tudo, a questão do desenvolvimento foi levantada pela primeira vez no final da década de 1940, mais especificamente em 1949, quando Harry S. Truman, presidente norte-americano, em um discurso, analisando a situação mundial, dividiu os países em

⁴ O Índice Gini recebeu esta designação devido ao seu criador: Corrado Gini (Itália, 1884-1965) foi estatístico, demógrafo e sociólogo. Seus estudos sobre as fases do crescimento da população tiveram início em 1914, quando escreveu o livro *L'ammontare e La composizione della ricchezza delle nazioni*, publicado em Turim (SALVAMINI, 1943).

desenvolvidos e subdesenvolvidos. No seu discurso ainda estavam presentes as vívidas catástrofes provocadas pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a apresentação dos Estados Unidos como os grandes vencedores da guerra e que assumiam para si o destino do mundo:

Nossos esforços trouxeram novas esperanças para toda a humanidade. Enfrentamos e banimos o desespero e o derrotismo. Salvamos bom número de nações da perda da sua liberdade. Centenas de milhões de pessoas ao redor de todo o mundo agora concordam conosco, afirmando que não precisamos mais de guerra e que podemos ter paz (TRUMAN, 1949, s/p).

Ao analisar a afirmação de Truman é possível perceber que então o presidente norte-americano apresentou os Estados Unidos como um país desenvolvido e, como tal, um exemplo a ser seguido pelas outras nações da terra.

A **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, adotada pela Resolução nº 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, também se tornou uma ferramenta utilizada com o intuito de estudar a definição a respeito do que seja o Desenvolvimento. Esta declaração, que trouxe um elenco de 10 artigos fundamentais para a humanidade, teve, entre seus fundamentos e princípios, o reconhecimento de que o desenvolvimento engloba indicadores fundamentais como, por exemplo, o social, o cultural ou humanitário, com a intenção de promover e incentivar os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais de todos os indivíduos, independentemente de sexo, religião, raça, nascimento, opinião política e se tem ou não propriedade. A **Declaração** reconheceu a importância de o indivíduo participar no próprio processo do desenvolvimento. No Preâmbulo, ou seja, no Parágrafo Primeiro, o documento nº 41/128, a Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, apresentou a norma geral do próprio documento:

Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

O trecho do documento no parágrafo acima é um mecanismo fundamental para a busca do real sentido da palavra desenvolvimento, pois atenta para a obrigação dos Estados Nacionais de promoverem o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais a todos, além de reforçar a ideia do princípio da dignidade humana. O ser

humano é o sujeito central do processo de desenvolvimento e como tal deve ser colocado no centro das discussões.

O estudo a respeito do termo ganhou força em toda parte do mundo e, no Brasil teve estudiosos como Darcy Ribeiro (1922-1997), Milton Santos (1926-2001), Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982), Celso Furtado (1920-2004) e Fernando Henrique Cardoso (1931-+), entre outros, que propuseram uma tentativa de compreender o fenômeno complexo o qual é conhecido por desenvolvimento. Neste trabalho não foi possível discorrer sobre as obras de todos estes intelectuais, mas foram tomados alguns trechos de um artigo de Fernando Henrique publicado na **Folha de S. Paulo**, no dia 28 de maio de 1995. Naquele ano o ex-presidente brasileiro, entre 1995 e 2003, Fernando Henrique Cardoso, discorreu em Washington sobre o tema **Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos**. Nos anos de 1960 a ideia de Desenvolvimento estava ligada ao crescimento econômico tendo como meta o progresso material (CARDOSO, 1995).

Devido ao avanço da globalização e ao avanço do sistema capitalista, a definição de Desenvolvimento nos anos de 1960 não atendeu aos anseios das nações e dos cidadãos que nelas viviam. Foi então que surgiu o questionamento sobre o Desenvolvimento Local. Este não mais se resumia ao desenvolvimento econômico. Cardoso (1995, p. 150) contribuiu sobre o tema da seguinte maneira:

Hoje, observo dois fenômenos paralelos. Em primeiro lugar, o desenvolvimento parece um processo fragmentário. Deixa de ter a força fundadora e unificadora que tinha nos anos 60. Isso leva a uma multiplicação conceitual, nem sempre fácil de seguir. Fala-se de desenvolvimento sustentável, de desenvolvimento social, como agora em Copenhagen, de desenvolvimento com equidade. [...] Ainda que, nessa tendência, haja o risco de se tomar o parcial pelo geral, acredito que ela constitui claramente um ganho. O crescimento da economia passa a ser entendido como elemento de um processo maior, e os resultados que produz não se traduzem automaticamente em benefícios na área ambiental ou social.

O aumento do PIB é um indicador importante para se analisar o desenvolvimento de um país. Porém, ele não pode ser o único indicador que deve ser usado. No caso específico da América Latina e do Brasil, que sempre tiveram mescladas experiências autoritárias e de progresso, houve sempre um paradoxo entre o crescimento econômico e a distribuição da riqueza entre os seus respectivos cidadãos.

A questão que surge é quando começa a emergir a história do desenvolvimento econômico moderno, pois, segundo Furtado (1920-2004) – e a teoria do desenvolvimentismo

no Brasil surgiu justamente com Celso Furtado, nos anos de 1956-1960 –, em **Formação Econômica do Brasil** (2003), há uma diferença entre o desenvolvimento econômico do Brasil e o dos Estados Unidos que somente pode ser explicado pela sua história. Nesta linha de raciocínio, Furtado (1983, p. 21) afirmou que “A retomada do crescimento fez-se mediante uma melhor utilização da capacidade de produção já instalada, mantidos os salários reais estacionários”. Em certo sentido, Martin (2006, p. 92) sustentava que

O desenvolvimento econômico e político moderno inspirou-se no Plano Marshall, lançado em 1947, após a Segunda Guerra Mundial. Este plano para reconstruir a Europa introduziu a era pioneira e dourada das atividades de desenvolvimento moderno. George Marshall secretário de Estado, definiu seu objetivo como “a revitalização de uma economia de trabalho no mundo que gere as condições políticas e sociais necessárias à existência de instituições livres”.

O Plano Marshall, que foi um sucesso no Continente Europeu, serviu de modelo normativo para ser adotado no sistema de desenvolvimento no mundo inteiro. Esse projeto alcançou seu objetivo de fortalecer o crescimento econômico e político de algumas nações, como, por exemplo, da Itália, da República Tcheca e da Alemanha Ocidental, entre outros países. Posteriormente alguns outros países, como a Coreia do Sul, Israel e países do grupo conhecido como Tigres Asiáticos, ou seja, Cingapura Taiwan, também foram beneficiados com o mesmo plano.

Ainda que auxiliados por experiências e financiamentos externos, os países mencionados no parágrafo acima participaram do processo do desenvolvimento, tendo no comando os seus líderes políticos locais e empresários nacionais. Em certo sentido surgiu uma força “endógena”. Porém o plano Marshall apresentou um grande paradigma, pois houve economias, em sua grande maioria em desenvolvimento – atualmente conhecidas como emergentes –, que não atingiram o objetivo de prosperar e gerar um desenvolvimento pleno, mesmo que financiados por organismos internacionais, como, por exemplo, os países africanos e da América Latina e o Brasil. Nessa perspectiva Martin (2006, p. 93) afirma que

Alguns estudos avaliaram as razões pelas quais alguns países avançaram econômica e politicamente e outros não. Há uma série de dados disponíveis, identificando principalmente a falta de preparo por parte dos países beneficiados com relação a níveis endógenos de educação, qualificações, empreendedorismo, infraestrutura e governo. Quando tais esferas encontram-se fortalecidas, os países beneficiados parecem dispor das qualidades necessárias para controlar e realimentar um processo inicial de desenvolvimento.

Para se alcançar o verdadeiro desenvolvimento deve haver uma cooperação entre os agentes externos e os beneficiados, pois a comunidade vai “desabrochar” além de demonstrar suas competências e habilidades na gestão do seu território (ÁVILA, 2000).

Com a Constituição Federal de 1988 o Brasil passou a proteger os direitos individuais e fundamentais além de abrir os olhos para os direitos sociais, todavia, a política econômica brasileira tomou um rumo diferente. O texto constitucional tinha como escopo promover o desenvolvimento com justiça social. Delgado e Theodoro (2009) sustentam o entendimento de que as possibilidades para se alcançar o desenvolvimento com justiça estão presentes no texto Constitucional. Nessa perspectiva, Delgado e Theodoro (2009, p. 416) ressaltam a ideia de que

A situação objetivo (S1) que se almeja atingir alerta simultaneamente as condições de desigualdade, do desemprego e de baixa produtividade, relativamente à situação inicial. Denomina-se aqui a situação objetivo àquela que propicia a geração de um Produto Potencial- com crescimento econômico, melhoria nos métodos produtivos e ocupação produtiva dos recursos ociosos. Este (Produto Potencial), para se combinar com uma situação de maior equidade, requer forte intervenção das políticas públicas, mediante dotação de bens equalizadores, providos pela esfera pública.

Independentemente do território estudado, há dois tipos de bens inseridos nele, ou seja, os primários e os secundários. Ambos são fundamentais para se alcançar “uma justiça com equidade” (DELGADO e THEODORO, 2009). Os bens primários estão ligados à ideia de direitos individuais, como a liberdade, a propriedade, a renda e a prosperidade.

Por seu turno os bens secundários estão ligados aos mínimos que o Estado deve oferecer ao cidadão. É responsabilidade de um Estado Democrático, por exemplo, oferecer aos seus cidadãos um mínimo de saúde, lazer, segurança, habitação e educação, em vista de sua dignidade. Estes conceitos, que trazem consigo o princípio de equidade, valorizam atividade privada no Brasil, mas também garantem a intervenção estatal, quando necessária, como tentativa para equilibrar a relação de poder, por exemplo, a presença da instituição do Ministério Público do Trabalho nas audiências trabalhistas (CARDOSO, 1995).

Entre os anos de 1960 e de 1990 o mundo passou por muita tensão, pois os Estados Unidos (representantes do bloco capitalista) disputavam espaço e poder com a União Soviética (representante do bloco socialista). Em meio a este embate de forças, mais de política externa do que de economia, a América Latina e o Brasil viveram um período marcado pelo autoritarismo político. Economicamente, devido à ausência de um mercado

interno capaz de absorver a demanda por produtos, à insuficiência tecnológica e à produção de produtos primários, a América Latina e o Brasil criaram uma forte dependência dos países avançados, tanto por produtos manufaturados quanto por recursos financeiros. Assim surgiu “a teoria da dependência” (FURTADO, 1983; CARDOSO, 1995).

A democracia não se resume somente a um conjunto de leis no ordenamento jurídico ou a um alinhamento com um modelo externo de política ou de economia. A democracia efetiva deve estar ligada as práticas sociais, a própria cultura de um povo. O Brasil traz enorme paradigma ao processo de governar, sobretudo em uma sociedade ainda plena de contrastes como a brasileira (CARDOSO, 1995). Ao abordar o assunto da teoria da dependência, com mais propriedade, vale mencionar o pensamento de Furtado (1983, p. 17-18), que afirma que

O Brasil confronta-se, presentemente, com uma situação que, ainda num passado recente, seria inimaginável: o serviço de sua dívida externa (juros + amortizações) absorve mais de 80 por cento da receita de suas exportações e é três vezes superior ao valor das reservas de divisas do Banco Central. Essa situação não decorre de um colapso das exportações, como foi o caso após a crise de 1929, e sim de um processo de endividamento que se autoalimenta e parece incontrolável. Simplesmente para servir a dívida e atender a outros compromissos na balança de invisíveis, o País terá que continuar a endividar-se, dando-se por certo que os seus débitos externos crescerão mais rapidamente do que o produto interno, ainda por vários anos, conforme projeções feitas pelas próprias autoridades governamentais.

O desenvolvimento é um termo de grande complexidade. Para atingi-lo é necessária a presença de diversos elementos, como, por exemplo, de agentes envolvidos no processo de articulação de demandas, da cooperação entre os partidos políticos, das organizações não governamentais (ONGs), dos sindicatos e suas centrais, dos grupos empresariais e das comunidades (sendo estas tradicionais ou não). É nesse contexto que, dentro de um território, surge o processo democrático e o novo capitalismo o qual Furtado (2001, p. 29) pondera que,

Em suma, o tripé que sustentou o sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público. Disso resulta a baixa da participação dos assalariados na renda nacional de todos os países, independentemente das taxas de crescimento.

A democracia não soluciona os problemas sociais de um Estado, mas pode ser um instrumento essencial para se conhecer e solucionar as mazelas nas quais uma população vive.

Por ela a sociedade passa a se conhecer melhor, seja nos aspectos positivos, seja nos negativos. A partir deste momento a comunidade tem a oportunidade de participar efetivamente do desenvolvimento de forma endógena no presente território (CARDOSO, 1955).

Há uma relação importante entre o desenvolvimento e a política social brasileira. Os direitos sociais são protegidos pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 6º. Segundo Theodoro e Delgado (2009, p. 423),

A relação da política social com o desenvolvimento, no conceito que aqui se adota, comparece nesta síntese sob três enfoques interconectados, mas autônomos: i) o dos direitos sociais como *entitlements* – objetivamente capacitadores da inclusão social; ii) o da política social como forma de redistribuição da renda social – promovendo igualdade e induzindo investimento produtivo; e III) o enfoque do gasto social público e seu papel indutor de demanda efetiva e do sentido anticíclico na baixa conjuntura.

O que o texto do parágrafo citado acima apresenta o que se pode chamar de sinergia do desenvolvimento. São três os pressupostos, ou seja, a inclusão social, a indução ao investimento produtivo e o papel indutor de demanda, tudo isto ligado respectivamente aos direitos sociais, às políticas sociais e à assertividade dos gastos públicos. É da união destes fatores sinérgicos que se alimenta um processo de desenvolvimento, seja ele de âmbito nacional, regional ou local.

Atualmente existe a convergência de que as políticas públicas são uma forma de exercício do poder político, o qual conta com a cooperação de diversos agentes, tais como o governo, a sociedade civil, os empresários e a própria comunidade, que estão envolvidos e comprometidos na distribuição e redistribuição de poder repartindo os custos e benefícios sociais.

Como o termo desenvolvimento é complexo e precisa de diversos aportes para se chegar à sua essência, optou-se aqui por abordá-lo não a partir somente da sua relação com o crescimento econômico, mas também de aspectos outros que lhe dão sentido, como a participação social (democracia), a participação política, a educação e a própria comunidade em si. Sem estes aspectos não se pode engendrar o que se chama Desenvolvimento Local. O próximo tópico abordou justamente esta questão.

2.2 Algumas categorias de análise

O presente tópico trouxe expressos alguns elementos essenciais para se alcançar a compreensão do que seja o Desenvolvimento Local propriamente dito, tais como território e participação ativa da comunidade, da União, dos Estados e dos entes municipais. Como já foi mencionado anteriormente o desenvolvimento não é somente crescimento econômico, mas requer a participação de outros indicadores, como, por exemplo, o cultural, o político e o social, entre outros.

2.2.1 A verticalidade do desenvolvimento

O desenvolvimento que vai de cima para baixo não alcança a maioria da população de um território, pois alguns programas de desenvolvimento oferecidos por determinado governo em algumas situações não são suficientes para atingir as necessidades de uma dada comunidade que habita um determinado território. Como consequência não existe o sentimento de pertença desta comunidade ou a esta comunidade (ÁVILA, 2000). Raffestin (1993, p. 158) destaca a importância das redes de comunicação afirmando que “De qualquer forma as organizações são muito influenciadas pelas redes de comunicações e pode-se pretender que com mudanças de rede conduzam a modificações sensíveis no arcabouço social do grupo”. Sem conhecer as características e as peculiaridades do lugar, fica difícil alcançar o próprio desenvolvimento. Segundo Juarez (2004, p. 76-77),

Não se pode, todavia, tomar essa classificação de forma absoluta. Um território pode ter seu processo de instituição iniciada de forma exógena, mas ter seu “desenho” legitimado pela população local, que deles se apropria e nele se reconhece. Por outro lado agentes locais despossuídos de representatividade e legitimidade podem iniciar um processo de instituição territorial supostamente endógeno, sem que consigam o reconhecimento da população.

A atual dicotomia entre o Estado e o mercado não é capaz de explicar os diversos comportamentos vivenciados pela sociedade nas suas diversas esferas. Outras áreas do conhecimento contribuem no campo investigativo quando o tema analisado são as teorias do desenvolvimento (MULS, 2008). Nessa linha de pensamento Puhl (s.d, p. 3) apresenta uma das consequências do desenvolvimento imposto de forma vertical, normativa é a seguinte:

De forma geral esta dinâmica é atribuída a três processos imbricados, afirmam os mesmos pensadores, que são a crise do referencial keynesiano-fordista de crescimento; a reorganização do Estado e a reestruturação de seus sistemas de regulação e a sua relação com a sociedade e a economia; e, em terceiro lugar, as profundas transformações das estruturas e sistemas de relações sociais. Ante o quadro apresentado, os grupos sociais não inclusos nesta proposta, das rebarbas do sistema, buscam construir suas estratégias, seus caminhos, suas organizações para garantir a sobrevivência.

O parágrafo acima destaca a importância da luta em busca de mudança do padrão organizativo, nos mais diversos espaços do território. Tem como intuito construir a cidadania, um dos mecanismos para legitimar os agentes, levando em conta a diversidade e a participação ativa da comunidade.

O território é fruto das experiências e das ações desenvolvidas por agentes sociais que cooperam ou não entre si. A luta em busca de mudança do padrão organizativo, dentro de um território, tem que ter origem justamente no seio da comunidade. Em outros termos, tem como escopo construir a cidadania, um dos mecanismos para legitimar os agentes de desenvolvimento, e deve levar sempre em consideração a diversidade e participação ativa da comunidade.

Desta forma emerge o termo local, que pode ser adicionado ao desenvolvimento, para formar a locução Desenvolvimento Local. O local envolve uma série de ações e elementos que incluem a ação humana, isto é, o trabalho, a política, a economia, a educação, a cultura, o patrimônio e a religião. A comunidade precisa se sentir parte do projeto de construção de si e envolver todos os agentes possíveis em vista do desenvolvimento de suas capacidades para viver com qualidade de vida no território em que se encontra (ÁVILA, 2006).

Há pressão heterônoma que institui um forte mecanismo de regulação de mercado, o qual acaba por destruir a uniformização das normas e da hierarquia das tarefas. Por sua vez o espaço local tradicional é renovado e passa a ser renovado e instituído sob novas bases e entra no sistema internacional de trabalho (MULS, 2008).

Dos anos de 1960 até meados dos anos 1980, o Brasil e a América Latina passaram por experiências autoritárias de governo, além de adotarem políticas de desenvolvimento que, segundo Furtado (1996), tinham como modelo as sociedades europeia e americana. Segundo Theodoro e Delgado (2009, p. 412),

Esse mote do desenvolvimento eterniza-se assim como contraponto ao Brasil “profundo”, ao Brasil caboclo e/ou Mestiço. Forja-se dessa maneira uma espécie de negação de um passado, sem que, no entanto, esta tenha se

conformado como tal: um passado que não passou; que é presente, presente negado, em prol de uma ideia de país, um ideal de nação, um modelo de sociedade cujo paradigma é “branco-moderno-europeu”. A ideia que se coloca como hipótese forte aqui é a de que esse núcleo ideológico constrói uma noção que reafirma um imaginário de país- asséptico, dinâmico, eugênico. De fato, um país imaginário que, ainda que não se realize na prática, parece povoar corações e mentes, e, sobretudo, justificar a ação do Estado e, por decorrência, as políticas públicas.

Furtado (1996) afirmou que o Brasil e os países da América Latina, ao aceitarem como modelo os Estados Unidos e a Europa, assumiram este modelo por mimetismo, ou seja, por imitação, mas não criaram um modelo próprio de desenvolvimento. De todo modo, no Brasil percebem-se duas realidades distintas que aumentaram consideravelmente a partir de 1950. A sociedade brasileira passou por transformações sociais significativas em diversos aspectos, principalmente na urbanização, atingiu um crescimento econômico surpreendente, houve em princípio a formação de uma classe média consumidora, a qual responde por padrões de produção e consumo, sendo considerado atualmente como um país emergente⁵.

Há, porém, um paradigma que deve ser levado em conta: não há firmamento igualitário na construção social. Conforme analisa Theodoro e Delgado (2009, p. 415), “Por sua vez, explora-se possibilidade teórico-política de se desencadear um processo de desenvolvimento, fundado no paradigma da igualdade”. O mundo transformou-se e o desenvolvimento passou a englobar, além da igualdade, outras dimensões como o social, o cultural e o sustentável, entre outras. Acompanhando as propostas por Bandeira (1999, p. 60):

É importante destacar que mesmo os empreendimentos mais sinceros de promoção da participação precisam ser temperados pela sobriedade e pelo realismo. Caso contrário, existe o risco de que seja induzida a formação de expectativas incompatíveis com a realidade financeira e administrativa da instância promotora. Esse parece ter sido o caso da experiência do Espírito Santo, em que o processo de orçamento participativo foi severamente afetado pela situação das finanças estaduais. O desenvolvimento entre expectativas exageradas e resultados parcos abala a credibilidade dos esforços de promover a participação, causando o distanciamento de atores sociais relevantes e podendo, até mesmo, inviabilizar a sua continuidade.

As reflexões que foram feitas até aqui mostram que o modelo de desenvolvimento no Brasil, em especial no período que vai de 1950 até os dias atuais, foi, na maior parte deste período, marcado pelo autoritarismo. Em outras palavras, embora houvesse a livre iniciativa

⁵ Por emergente se entende o país que saiu de um estágio estagnado ou subdesenvolvido para um estágio de desenvolvimento econômico. Neste sentido se tornou um país em desenvolvimento. Note-se, porém, que nesta definição, a primazia é o aspecto econômico sobre outras dimensões do desenvolvimento.

dos cidadãos, as políticas foram de cima para baixo, ou seja, verticais. Quando os projetos de desenvolvimento são estudados, discutidos, implementados e impostos de “cima para baixo” podem não atingir o objetivo pretendido, pois se não houver a participação ativa da comunidade nesse projeto, as pessoas que vivem no presente espaço geográfico não desenvolverão o sentimento de pertença.

2.2.2 A horizontalidade do desenvolvimento

O desenvolvimento surge no seio da comunidade. Esta, por sua vez, exerce papel de agente da transformação no território em que vive, no seu *habitat*. Neste ambiente o ser humano mantém relações riquíssimas, não somente econômicas, mas também afetivas, culturais, religiosas e o próprio sentimento de pertença. Juarez (2008, p. 10) se refere a isto ao afirmar que

O desenvolvimento, sobretudo se quer ser humano, social e sustentável, exige o protagonismo local. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade são as pessoas que nela vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. [...] Para obter esse nível de participação da comunidade local, é preciso adotar estratégias de planejamento e gestão compartilhada processo de desenvolvimento.

Uma ferramenta utilizada para fomentar a participação da comunidade local de um determinado território é o **Fórum de Desenvolvimento Local**. Nele há interatividade de diversos segmentos e grupos sociais. Juarez (2008, p. 19) fundamenta esta interativa afirmando que “O **Fórum de Desenvolvimento Local** precisa ser plural, legítimo, representativo, democrático e participativo, pois será o protagonista do processo de Desenvolvimento Local”.

Um dos parceiros interessantes para o processo de desenvolvimento endógeno, é a criação e a constituição de instituições formais locais (MULS, 2008). As pessoas que querem uma vida digna realizam a ação do desenvolvimento. Este processo é fruto dos sonhos, das perspectivas e das relações humanas.

O território é um espaço vivo e rico de diversidades. Em relação ao desenvolvimento real de um território é preciso que haja a mobilização e a sensibilização dos segmentos sociais nele existentes. Juarez (2008, p. 17) sustenta a ideia de que,

Constituído o grupo de trabalho inicial devemos planejar, de forma compartilhada, ou seja, com a participação do grupo, nossa estratégia de mobilização da população local. Nessa etapa serão necessárias várias reuniões, palestras e exposições para os diferentes grupos que compõem o tecido social local; estejam ou não, esses grupos, formalmente organizados. A primeira tarefa é identificar todos os seguimentos.

Os fatores econômicos, sociais, religiosos, políticos e também os bens culturais fazem, portanto, parte do processo de desenvolvimento. Nesta perspectiva é possível afirmar que a dimensão territorial deve ser sempre levada em consideração nos empreendimentos de desenvolvimento na área econômica e social. Arantes (2004, p. 115) enfatiza que,

A associação de especificidades culturais a território, para fins de implantação de empreendimentos econômicos envolve dois passos lógicos: primeiro, a identificação de áreas geográficas que sejam ou possam vir a ser diferenciadas em função das singularidades culturais de seus habitantes e das atividades por eles desenvolvidas; segundo, a seleção de bens ou serviços que sejam competitivos no mercado e cuja comercialização possa beneficiar-se desse vínculo. [...] Esse tipo de empreendimento ocorre há muito tempo na Europa e tem inspirado diversas iniciativas, principalmente a partir do projeto *Leader (Liasions entre Actions de Développement de l'Économie Rurale)*, que vem sendo implantado desde de 1991.

O excerto acima destaca a importância de considerar a comunidade inserida no território no sentido de que estimular e despertar o sentimento de pertença nela é primordial para que a própria comunidade se torne protagonista do próprio processo de desenvolvimento. O território é vivo e dinâmico e estudá-lo para se compreender o Desenvolvimento Local torna-se uma exigência. Nesta acepção, Albagli (2004, p. 42) pondera que

As representações, tanto individuais como sociais, não só contribuem para forjar o território, como também constituem um patrimônio ideológico que atua no sentido da sua conservação, estabelecendo-se uma complexa relação, território/identidade/mito/legitimação política. O espaço molda coercitivamente os hábitos e costumes do dia a dia que, por sua vez, permitem a estrutura comunitária.

O território é sustentáculo na formação de identidades, que podem ser coletivas e individuais. Quanto isto é levado em consideração, reforça-se o sentimento de pertença que o indivíduo possui com o próprio espaço geográfico. É neste ambiente que surge a figura dos agentes locais, ou seja, de pessoas que agem e interagem com o território. Nesta perspectiva

Albagli (2004, p. 40) pondera que “A organização territorial traduz-se em fluxos de informação, conhecimento e decisões que engendram, por sua vez, fluxos de produtos, dinheiro, pessoas e energia, por meio de redes”. Portanto, uma das características do território, ou seja, a sua dimensão política, encontra o seu reflexo na sua organização (ALBAGLI, 2004). Sob essa ótica Muls (2008, p. 8) afirma que,

Em termos teóricos, considera o território como um ator, como um sujeito que se define através da ação coletiva e da construção de instituições locais, significa confrontar as leis de funcionamento de uma economia global às estratégias infracionais que surgem como resposta e reação aos imperativos da competição internacional. Significa opor o local ao global entender que as estratégias locais retroagem sobre as forças globais, a ponto de redirecionar suas leis funcionais, podendo então iniciar um movimento autônomo de crescimento e de autorregulação.

No território ocorrem diversas relações do ser humano, tais como as econômicas, as sociais, as jurídicas, as culturais, as educacionais e as religiosas. É por isto que o território deve ser sempre considerado como um organismo vivo e dinâmico e que, no fim, o indivíduo terá uma relação afetiva com ele, uma relação que pode ser definida também como semiótica.

2.2.3 A exogenia do desenvolvimento

O termo exogenia é um substantivo que provém de exógeno, adjetivo que significa, segundo o dicionário Houaiss, que “provém do exterior, que se produz no exterior (do organismo, do sistema), ou que é devido a causas externas”. Em relação ao Desenvolvimento Local, trata-se de uma das ferramentas para se alcançar o desenvolvimento ligadas às “políticas públicas”. Essas políticas podem ser explícitas ou verticalizadas e têm sua origem nos entes Federal, Estadual ou Municipal. As competências destes entes estão elencadas na Constituição Federal brasileira de 1988, mas não podem ser levadas a cabo sem o diálogo entre os agentes sociais e o Poder Público (TEIXEIRA, 2002). Tais políticas deságuam nos diversos âmbitos que devem responder às necessidades humanas, como a educação, a economia, a saúde, a religião e a assistência social.

As políticas públicas devem ser usadas como princípios norteadores do desenvolvimento por meio de alternativas de geração de emprego e renda, de maneira compensatória dos ajustes criados pelas estratégias de governo. Nessa perspectiva Teixeira (2002, p. 2) declara que

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolve a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com os projetos e interesses diferenciados até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Os meios de comunicação, como a televisão, o rádio e a *internet* veiculam campanhas de publicidade, algumas ideológicas, sobre o que é ser desenvolvido e ter qualidade de vida. No entanto sua propaganda visa apenas ao consumo de produtos colocados à disposição da população. Em certo sentido eles veiculam aspectos que, na maioria das vezes, são exógenos ao local e, em consequência, causam grandes impactos nos territórios, realizando a transposição do global para o local. A propaganda realiza a obra de transmitir a mensagem subliminar do mimetismo, que faz com que, segundo Furtado (1996), o local passe a perder importância e o local se torne apenas um reflexo do global. Dai a importância das referências locais para o desenvolvimento.

O Plano Marshall, lançado no de 1947 pelo governo americano para a Europa, por exemplo, com o intuito de reconstruir o continente, após a Segunda Guerra Mundial, é um exemplo de como um agente externo leva o “desenvolvimento” a um território sem a participação dos agentes locais. Embora o princípio fosse o de que cada país geriria os recursos em seu favor, o efeito esperado era o de colocar como centro de referência do desenvolvimento o modelo americano, em contraposição com o modelo soviético. Partindo nesse pressuposto Martin (2006, p. 92) indica que:

O desenvolvimento econômico e político moderno inspirou-se no Plano Marshall, lançado em 1947, após a Segunda Guerra Mundial. Este plano para reconstruir a Europa introduziu a era pioneira e dourada das atividades de desenvolvimento moderno. George Marshall, Secretário do Estado, definiu seu objetivo como ‘a revitalização de uma economia de trabalho no mundo que gere as condições políticas e sociais necessárias à existência de instituições livres’.

O Desenvolvimento Local, portanto, ocorre quando a comunidade atua de forma efetiva no processo do desenvolvimento e demonstra o sentimento de pertença ao território. Como o território é vivo e dinâmico a relação deve ser do local para o global, como será abordado a seguir, mesmo quando se trata de políticas públicas dentro de um território juridicamente organizado, como é o caso do Brasil.

2.2.4 A endogenia do desenvolvimento

Os autores que foram utilizados de referências para o Desenvolvimento Local, em especial no que diz respeito à endogenia do desenvolvimento, foram Ávila (2000/2006), Le Bourlegat (2000), Elizalde (2000), Teixeira (2002), Sachs (2004), Albagli (2004), Muls (2008), Santos (2008), Dowbor (2010), Zapata (2010), Albuquerque (2010), Pochamann (2010), Martin (2010) e Marques (2013).

O dicionário Houaiss define endogenia como aquilo “que se origina no interior do organismo, do sistema, ou por fatores internos; endógene”. O agente local é o protagonista do desenvolvimento do território no qual habita. Quando reportado ao Desenvolvimento Local, o termo leva a entender que a transformação ocorre de dentro para fora, ou seja, que a comunidade é quem gerencia, planeja e se beneficia dos recursos disponíveis em determinado território. Um dos temas mais afetos à endogenia é o sentimento de pertença. Tendo isto em consideração, o Desenvolvimento Local se torna o resultado da capacidade da própria comunidade de participar das etapas do desenvolvimento e de administrar a busca pela qualidade de vida (ÁVILA, 2000).

Os fatores endógenos são, assim, requisitos essenciais no processo do Desenvolvimento Local. Este é o resultado dos interesses e dos objetivos comuns que uma sociedade tem para resolver uma dificuldade em determinado território. O Desenvolvimento Local surge, então, de uma força interna dinâmica – que pode ser individual, familiar ou coletiva – a qual busca uma alternativa para solucionar os problemas que exigem respostas no dia a dia nas suas mais variadas dimensões, como a econômica, a social, a cultural e de infraestrutura. O fator endógeno é, portanto, fundamental elemento para que a comunidade tenha capacidade de despertar, gerenciar e mobilizar de forma progressiva todas as dimensões da vida local (ÁVILA, 2000).

No atual contexto da globalização – que já foi industrial e financeira e atualmente engloba diversos aspectos da vida humana, em especial o tecnológico – as mudanças são constantes e os consumidores estão mais exigentes e reivindicando direitos, forçando assim as empresas a serem transparentes, éticas, competitivas, mas também comprometidas com o local. Todo esse processo, fruto dos avanços tecnológicos, proporcionado pela inovação, também se tornou objeto de estudo para diversas áreas do conhecimento, mas trouxe à tona a

questão da valorização dos recursos humanos e naturais, elevando a importância do local na sua relação com o global (ALBUQUERQUE e ZAPATA, 2010).

Quando determinada comunidade utiliza os recursos do seu território e participa ativamente no processo do desenvolvimento é que acontece o Desenvolvimento Local. Qualquer empresa, seja ela micro, pequena ou grande, descobre nos recursos locais, humanos e naturais, a possibilidade de gerar renda e emprego, além de ter uma importância estratégica no setor econômico, pois deve colocar em ação a própria responsabilidade social (ALBUQUERQUE e ZAPATA, 2010).

O desenvolvimento endógeno tem o seu marco teórico justamente na importância dos fatores internos que dão vida e dinamismo ao território, seja ele local ou regional, ou mesmo nacional. A teoria do desenvolvimento endógeno contribui, assim, para identificar o potencial do território, organizar seus agentes locais e criar lastros de cidadania e de comprometimento cidadão e social. Os investimentos podem ser de diversas montas – industriais, agropecuários ou comerciais –, mas o essencial reside nas estratégias que serão usadas – em âmbito empresarial ou governamental – para incentivar o “desabrochar” da comunidade para o protagonismo da mesma em vista do seu desenvolvimento, para contextualizá-la em relação ao mundo globalizado (SARRETA e CRESCENTE, 2004).

Quando ocorre de “dentro para fora”, o desenvolvimento do território incide diretamente na transformação na esfera individual ou coletiva. Dentro deste espectro é que surgem temas como solidariedade, cooperação e parceria dos setores político, econômico, educacional e jurídico, entre os agentes que vivem e interagem em um território. Uma das características primordiais da endogenia é a participação ativa e atuante da comunidade local, em especial construindo as bases para a promoção do empreendedorismo, marca registrada do protagonismo (ALBAGLI, 2004).

2.3 Até chegar ao Desenvolvimento Local

O termo desenvolvimento, em especial a partir de 1949, como foi mencionado acima, passou a ser objeto de estudo das mais diversas áreas do conhecimento, entre as quais se destacam a Economia, o Direito, a Educação e a Medicina, entre outras. Contudo foi no âmbito da política que, após a Segunda Guerra Mundial, o termo passou a ser usado com mais

frequência. O desenvolvimento passou a ser perseguido pelos governantes para demonstrar que as ações de governos e de partidos proporcionaram o enriquecimento ou o bem-estar da população de um determinado país, de uma região ou de um local.

Após a Segunda Guerra Mundial ocorreu também o deslocamento do centro de referência político e econômico em âmbito mundial da Europa, mais especificamente de Londres, na Inglaterra, para os Estados Unidos. Londres era e continua como capital do Reino Unido e como um grande centro financeiro mundial. Nos Estados Unidos, embora o centro político fosse Washington, a capital, o centro econômico passou a ser Nova Iorque.

Após o discurso proferido em 1949, por Harry S. Truman, sobre o desenvolvimento das nações os economistas passaram a basear os estudos no crescimento econômico, medido principalmente pelo PIB e pelo PIB *per capita*. Os indicadores econômicos, portanto, passaram a ditar os estudos dos economistas e também dos políticos para definir o que seja o desenvolvimento.

Já na década de 1950, o Presidente Juscelino Kubistchek, que governou o Brasil de 1956 a 1960, perseguia o desenvolvimento do país criando o Plano de Metas. Além disto, incentivou a industrialização, já iniciada por Getúlio Vargas, que governou o Brasil de 1930 a 1945 e de 1950 a 1954, além de transferir a capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, que possibilitou o rápido povoamento da Região Centro-Oeste, onde está situada a cidade de Campo Grande.

Do final da Segunda Guerra Mundial até o momento atual, o mundo assistiu a importantes eventos históricos cujos desdobramentos sempre foram políticos e econômicos e tiveram como foco modelos de desenvolvimento baseados ou no socialismo, ou no capitalismo ou num modelo híbrido, como o existente nos países escandinavos, que têm como substrato um modelo político democrático mesclado com um sistema econômico controlado pelo Estado. Os países asiáticos que mais cresceram economicamente, depois da Segunda Guerra Mundial, como a Coreia do Sul, o Japão e Singapura, também impulsionaram melhoria substantiva das condições de vida da população. Atualmente a China, diferentemente dos modelos americano e europeu, mantém um regime autodenominado comunista, mas com uma economia de mercado, cujo crescimento econômico ultrapassa os 6% ao ano, desde os inícios da década de 1990.

No âmbito acadêmico o termo desenvolvimento também passou por mudanças desde que foi usado para definir o estágio avançado ou atrasado de um país. Com a globalização

também ocorreu uma intensificação da troca de conhecimento acadêmico e novos questionamentos foram surgindo sobre o tema do desenvolvimento. Com isto, além do PIB e do PIB *per capita* outros indicadores passaram a indicar o grau de desenvolvimento de um país, de uma região ou de um local, entre os quais, por exemplo, no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que, além do indicador econômico, se computam dados relativos à longevidade e à educação.

No Brasil, há índices que abordam a temática do desenvolvimento municipal, como, por exemplo, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (FIRJAN, 2018), da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, que leva em conta quatro indicadores para se referir ao desenvolvimento de um município brasileiro, ou seja, o emprego, a renda, a educação e a saúde. Outro índice que mede o nível de desenvolvimento municipal é o *Ranking* de Eficiência Municipal, criado pelo jornal **Folha de S. Paulo** (REM-F). Trata-se de um índice que também leva em consideração quatro variáveis, ou seja, educação, saúde, saneamento e finanças. Todos estes indicadores são importantes dentro do presente trabalho, pois são financiados em parte pelo IPTU.

Desta forma é possível constatar que ao longo das décadas posteriores a 1940 até os dias atuais o termo desenvolvimento passou por mudanças significativas e deixou de ser analisado apenas como crescimento, bastando para indicar como desenvolvido um país com altos indicadores de PIB ou de renda *per capita*. O desenvolvimento tem a ver não somente com os indicadores econômicos, mas também de infraestrutura, cultura e sustentabilidade, além de colocar no centro da discussão o ser humano e as suas necessidades básicas. Daí a importância da participação do cidadão na política e na busca de melhorias das condições de vida da população.

Esta abordagem do desenvolvimento abre espaço para um estudo mais afeto às temáticas do Desenvolvimento Local, como o “desenvolvimento para o local”, o “desenvolvimento no local” até se chegar a um conceito aproximado de “Desenvolvimento Local”, que foi produto do presente estudo.

2.3.1 Desenvolvimento para o local

O desenvolvimento, como já foi abordado acima, é um conceito que ainda está em construção. Em certo sentido parece haver uma disputa entre o exógeno e o endógeno, quando

se trata de um estudo sobre o tema. É como se o processo funcionasse como uma balança que ora pende para o exógeno e ora para o endógeno. Contudo a questão não passa por um pêndulo ou como se o tecido do desenvolvimento dependesse de uma moira que carda e fia o algodão do desenvolvimento, de outra que decide de onde pode vir o desenvolvimento ou de outra que pode usar a tesoura que decide o grau de desenvolvimento de um país, de uma região ou de um determinado local⁶.

O que é decisivo quando está em questão o Desenvolvimento Local não são os processos que partem do alto para baixo, ou de fora para dentro de uma comunidade. Muitas políticas públicas funcionam desta maneira, em especial quando não são fruto de planejamento que envolvem a comunidade, os entes públicos e as entidades de classe. Este é o tipo de política de desenvolvimento que na teoria emergente do Desenvolvimento Local é conhecido como desenvolvimento para o local.

É como se o peso da balança pendesse para a exogenia. O Desenvolvimento Local seria fruto de uma espécie de assistencialismo, ou seja, resultado de programas de iniciativa do governo ou de entidades de classe, como empresas, ONGs ou entidades filantrópicas que, sem diálogo com o local, seriam portadores de benefícios à comunidade, partindo do pressuposto de que esta necessita de auxílio para alavancar o próprio desenvolvimento. Este é o tipo de processo que precisa da moira Átropo, para cortar os laços e abrir caminho para uma mudança de rumo, pois a comunidade deixa de ser protagonista do próprio destino para dar o poder de decisão a outrem. Neste caso, se o agente de desenvolvimento for, por exemplo, uma empresa, ou mesmo um partido com pretensões de perpetuação no poder, o protagonista do desenvolvimento é o empresário e o representante do partido e os benefícios auferidos não chegam à população.

Em outras palavras, o indivíduo e/ou a comunidade não são senhores do próprio destino. Os benefícios que deveriam chegar e servir ao local na maioria dos casos retornam para os agentes externos do projeto e não permanecem na comunidade. Em si o que deveria ser usado como assistência – que funcionaria num lapso de tempo definido – gera assistencialismo e até perpetuação de modelos políticos centrados em pessoas e não na comunidade. Consequentemente as pessoas que vivem em um tal território não são

⁶ Segundo a mitologia grega, em especial presente no livro **Teogonia**, de Hesíodo, as moiras são três mulheres – Cloto (fiar), Láquesis (decidir a sorte) e Átropo (afastar) – que decidem o destino dos deuses e dos seres humanos. Aqui a analogia é usada para se afirmar que o desenvolvimento não pode vir simplesmente de fora, ou se esperar por políticas que tenham origem fora da comunidade, mas deve ser fruto da busca do próprio destino pela mesma.

empoderadas e não se sentem protagonistas do próprio desenvolvimento. Ávila (2006, p. 73-74) reforça que,

Em esmagadora maioria os programas, projetos e atividades desenvolvimentistas realizados ou propostos (com explícitos ou implícitos objetivos de melhorias de comunidades- localidades) por organismos internacionais, públicos e privados, têm-se conotado como Desenvolvimento para o Local (DpL), bem como os de caráter político-eleitoral, assistencialista, promocionalista e filantrópico, de modo geral, pensados e postos em prática por entidades/ pessoas ora interesseiras, ora simplesmente abnegadas e ora até especializadas em assistência/ promoção humano-ambiental.

Na prática, os planos ou projetos iniciados por agentes externos a determinado território não necessariamente apresentam continuidade, pois a comunidade local não se identifica e não desperta para assumir a atividade desenvolvida como própria. Quanto ao Desenvolvimento Local, este é fruto não de forças contrárias entre o exógeno e o endógeno, entre o de cima e o de baixo e entre o de fora e o de dentro, mas de forças que encontram um grau de comunhão que parte do interior e o exterior se encontra com o interior confluindo ambos para um desenvolvimento que atenda às necessidades locais. Mas antes de se abordar a questão do Desenvolvimento Local em si, supondo-se que o desenvolvimento para o local não seja o ideal para uma comunidade ubicada em determinado território, é preciso tratar do desenvolvimento na perspectiva do “desenvolvimento no local”.

2.3.2 Desenvolvimento no local

Determinados locais podem passar despercebidos tanto dos entes públicos quanto das empresas por séculos. De repente um evento de grande impacto torna-os evidentes por sua localização, por motivos estratégicos ou por outros fatores. A percepção da importância de um local transforma o espaço esquecido anteriormente num espaço aberto ao empreendimento. Esta percepção, em si, motiva a ideia de empreender o desenvolvimento num determinado território.

Um exemplo disto foi a implantação do agronegócio no cerrado brasileiro, em especial na Região Centro-Oeste, a partir da década de 1960. Em princípio foi uma política exógena, isto é, do governo federal para a região. O processo ganhou força após a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960. Com a criação da Superintendência

para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1967, e a operacionalização de programas para o desenvolvimento do cerrado houve o incentivo para as migrações da Região Sul para o Centro-Oeste. A partir da década de 1970 o cerrado, que antes era considerado impróprio para a agricultura, e usado para a criação extensiva do gado, passou a ser percebido pelo governo e pelos migrantes como território aberto ao desenvolvimento e como parte do processo de inserção da Região Centro-Oeste no sistema econômico brasileiro e no mercado internacional.

Este primeiro momento da abertura da fronteira do cerrado para a agricultura transformou extensas regiões brasileiras, em especial a Centro-Oeste num espaço aberto para o empreendimento. A região se abriu à especulação fundiária, possibilitou investimentos governamentais e privados, criou empregos, gerou impostos e circulação de bens e capitais. No entanto, isto não foi suficiente nos inícios da atividade exploratória para gerar o que se chama Desenvolvimento Local, pois o território do cerrado se tornou apenas a sede física dos empreendimentos ligados ao agronegócio. Os habitantes originários do cerrado, no caso de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em princípio foram meros expectadores de um processo que foi inicialmente estranho à cultura local, habituada a importar os produtos necessários ao consumo e à criação extensiva de gado. Em certo sentido, não participou diretamente da exploração das terras do cerrado. Os habitantes do local foram usados como “peões” do processo de desenvolvimento. Daí se entende o que é uma iniciativa realizada “no local” por empreendedores de fora, mesmo que incentivados por políticas públicas específicas. Quem explica esta teoria é Ávila (2006, p. 70), ao declarar que

‘Desenvolvimento no Local (DnL)’ se refere a um empreendimento ou iniciativa a que se atribui a qualificação ‘de desenvolvimento’ por gerar emprego e expectativa de arrecadação de impostos e circulação de bens e dinheiro, mas que, em verdade, tem o local apenas como sede física. Só fica no local enquanto o lucro compensa. No momento que a lucratividade baixa, ou quebra – empresarialmente falando – ou vai embora deixando à comunidade-localidade seus destroços- fantasmas, por vezes muitos e graves problemas ambientais e, principalmente, enorme frustração na população.

Na perspectiva avilana, o “desenvolvimento no local” não pode ser simplesmente excluído pelos seus frutos iniciais. A crítica deve ser feita quando o empreendimento usa o local apenas como espaço para empreendimento temporário e depois, quando o processo exploratório se completou, a empresa se retira para se estabelecer em outra região onde pode auferir os mesmos lucros que obtinha anteriormente.

No exemplo citado do cerrado brasileiro este processo não ocorreu. Ao contrário, as ações empreendidas no local deixaram de ser exclusivamente financiadas pelo governo para serem assumidas pelos migrantes. A partir daí tais ações ganharam uma relação diversa, ou seja, se antes eram exógenas com alguma relevância endógena, passaram a ser exógenas/endógenas, e passaram a beneficiar tanto a população migrante, quanto a população local e os diversos entes governamentais, pois passaram a gerar emprego, renda e a aumentar a arrecadação de impostos.

Em certo sentido, o desenvolvimento no local pode, portanto, gerar como consequências, em primeiro lugar, o fato de que as empresas, por exemplo, as multinacionais se fixam no local apenas até quando conseguem gerar lucros para os empresários e os investidores. A partir do momento em que baixa a expectativa financeira elas se deslocam para outros países que são interessantes por causa dos baixos salários e dos baixos impostos. Por exemplo, para a China e a Índia, onde podem ser encontrados recursos primários em abundância e mão de obra barata. A segunda consequência é que, pelo fato de estarem situadas “no local”, os supostos benefícios para a comunidade local passam a ser tratados em segundo plano. Neste contexto, perdem a sua essência e a sua eficácia e a comunidade corre o risco de ser descartada.

Se for usada aqui a metáfora das moiras que fiam e decidem sobre o destino do desenvolvimento, se no fim ocorrer a migração das empresas do local para outro território mais favorável ao lucro, é melhor que Láquesis decida logo que Átropo deve cortar o fio vital de tais empresas, pois o seu resultado seria o retorno a um possível estágio anterior do início dos investimentos na região. É por isto que os investimentos no local, mais do que exógenos, devem ser também endógenos, pois refletem as necessidades da população envolvida. Caso contrário, é necessária a imersão da realidade exógena na realidade endógena para se criar um processo de comunhão.

No caso do cerrado, região onde se encontra situado o Estado de Mato Grosso do Sul e sua capital, Campo Grande, não foi um simples empreendimento que migrou para o local, mas pessoas que nele se instalaram. Ao investirem no local, os migrantes, e muitos deles se tornaram empresários do agronegócio, passaram a empreender no território e passaram também a gerar o que se chama Desenvolvimento Local, que é o objeto do tópico a seguir.

2.3.3 Desenvolvimento Local

O exemplo da experiência da implantação do modelo de desenvolvimento do cerrado brasileiro auxilia no entendimento do que seja o “Desenvolvimento Local”. Em princípio a experiência foi fruto de uma balança que pendia para o exógeno, ou seja, o ente governamental criou e colocou em operação ações para o cerrado. Foram criadas autarquias, como a SUDECO, em 1967, e programas, como Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), em 1971, e o Programa Para o Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO), criado em 1975, para a região e para o espaço usado para a criação extensiva do gado e que passou a ser usado para a agricultura, o cerrado. O que se iniciou com a transferência de Brasília para o Centro-Oeste e se transformou em políticas aplicadas no local, com características exógeno-endógenas, resultou num processo de desenvolvimento gerador de comunhão entre os migrantes e as culturas locais, em geração de emprego e renda e em arrecadação de impostos para os diversos entes governamentais brasileiros. No fim os migrantes se tornaram parte da cultura local e passaram a empreender o desenvolvimento do território que se tornou seu.

Na teoria emergente do Desenvolvimento Local é a força do local que sobressai. É a comunidade que age na busca de um objetivo comum, unindo forças entre os seus membros e interagindo com o ambiente no qual vive. Diz-se aqui emergente porque a teoria do desenvolvimento aplicada ao Desenvolvimento Local, assim como o próprio conceito de desenvolvimento, ainda não encontrou o seu formato final, mas está sempre se enriquecendo com novos indicadores, índices, conceitos e aportes.

De qualquer forma entre os conceitos afetos ao Desenvolvimento Local podem ser arrolados a qualidade de vida dos cidadãos, o protagonismo individual, coletivo, governamental, empresarial ou de qualquer outro tipo, o sentido de pertença a um território, a uma comunidade e a um local. Na relação entre o global e o local e o local e o global, o local não perde a sua essência, a sua identidade, nem a sua dinâmica e a sua vida. Ávila (2000, p. 66) traz sua experiência em relação a esta temática, afirmando que,

Em termos de ação governamental federal, nunca tinha ouvido falar em alguma política sequer parecida com a de Desenvolvimento Local até que nos últimos meses de 1998 e meados de 1999 lideranças políticas, do próprio circuito governamental, levantaram a bandeira, e a difundiram por todos os meios de comunicação, do ‘combate imediato à extrema pobreza’ que se alastra pelo país, cuja gravidade não mais poderia esperar.

A partir do ano de 1998 surgiu uma nova forma de abordar a política relativa ao Desenvolvimento Local. No Brasil ocorreu a necessidade de expandir um programa do Governo de Fernando Henrique Cardoso, que tinha por nome **Comunidade Ativa**, braço de apoio do **Programa Comunidade Solidária**, liderado por Ruth Cardoso⁷, e já em funcionamento em diversos municípios brasileiros. Este é o contexto para a criação do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o qual tinha como objetivo envolver um elo entre o governo da esfera municipal, estadual e federal e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com o intuito de estimular o desenvolvimento endógeno das comunidades que viviam nos territórios atendidos pelo **Programa Comunidade Solidária**.

Os governos subsequentes ao governo de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e de Dilma Vana Rousseff (2012-2016), implantaram programas assistenciais à população brasileira, para combater a pobreza extrema. Por exemplo, o Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Em seu Art. 1º, esta lei sancionada pelo ex-Presidente Lula, estabelecia que o programa era “destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades”. Como se pode inferir deste objetivo, o programa Bolsa Família não era um programa de desenvolvimento, mas apenas de transferência de renda, em especial às famílias que se encontravam em extrema pobreza.

Um programa de desenvolvimento, como o Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1960, é um programa que contempla os mais diversos aspectos daquilo que pode ser chamado de desenvolvimento. Neste caso, o crescimento do mercado interno, via industrialização e oferta de empregos, melhorias na educação, o uso racional da terra, a interligação entre as regiões, opções geopolíticas específicas ligadas às relações internacionais, e não simplesmente a transferência de renda para um determinado segmento da sociedade. A este tipo de ação governamental se dá o nome de política pública, pois atende a determinada parcela específica da população.

De qualquer forma, se analisada em retrospectiva, a questão do desenvolvimento é mais complexa do que as próprias teorias econômicas, pois não diz respeito tão somente à questão da renda ou de políticas públicas específicas. Em seu conjunto todas as ações de

⁷ Ruth Vilaça Correia Leite Cardoso, (Araraquara, 19 de setembro de 1930 – São Paulo, 24 de junho de 2008) foi uma antropóloga e professora universitária brasileira. Ruth era casada desde 1953 com Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil, foi a primeira-dama do País durante o mandato presidencial do marido entre 1995 e 2003.

governo e também locais devem ter em vista as pessoas e a sua vida. Segundo Paula (2008, p. 6),

O desenvolvimento é um fenômeno que ultrapassa o econômico. O sentido do desenvolvimento deve ser o de melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano), todas as pessoas (desenvolvimento social), as pessoas que estão vivas hoje e as que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável). Fazer o desenvolvimento humano, social e sustentável, nos desafia a pensar um novo conceito de desenvolvimento que articula a dinamização do crescimento econômico com outros fatores como o capital humano, o capital social, o capital empresarial e o capital natural.

As teorias tradicionais, também ditas institucionalistas, que defendem a ideia do “estado-mercado”, não conseguem, por si mesmas, explicar o fenômeno do Desenvolvimento Local. Como foi abordado acima, estas teorias procuram explicar o desenvolvimento apenas a partir da perspectiva do crescimento econômico. Ao não levar em consideração o ser humano, os índices econômicos podem esconder ou camuflar mazelas de um modelo de desenvolvimento, como massas salariais insuficientes para atender às necessidades básicas de uma família, trabalho escravo e exploração de extratos sociais vulneráveis, entre outros aspectos da vida social. Nessa perspectiva Muls (2008, p. 8) sustenta que

Os territórios são um construto socioeconômico e institucional. As relações entre os agentes inscrevem-se em boa parte fora das relações mercantis; o peso das regras, normas e símbolos da comunidade de origem são elevados. As instituições estão amplamente implicadas no funcionamento e na dinâmica das economias locais. Nossa análise inscreve-se nessa perspectiva e sublinha o papel das instituições na construção, com as firmas, dos recursos necessários aos processos de produção e de inovação no seio dos territórios. Uma abordagem precisa do papel das instituições no funcionamento e na evolução dos territórios se impõe, privilegiando e integrando em uma só análise a dinâmica territorial e a dinâmica das instituições.

Devido à globalização o mundo contemporâneo rompeu com as fronteiras físicas e as sociedades passaram a se conectar em rede. Esta dinâmica possibilitou o acesso e a difusão do conhecimento científico e tecnológico em tempo real. Esta dinâmica não tirou as prerrogativas do local em detrimento do global, mas abriu espaço para que o global se inserisse no local e o local interagisse com o global. Nesta acepção é que o território deixou de ser apenas um espaço passível de desenvolvimento, mas se tornou parte integrante do próprio desenvolvimento, pois é nele que se desenrola a vida da comunidade, que se constroem as instituições locais abertas para o global e se salvaguardam as instituições locais no conflitos

com o global, quando a economia global objetivar se impor aos interesses locais (MULS, 2008).

Em certo sentido é importante destacar que a abordagem do Desenvolvimento Local não significa o surgimento de um novo conceito de desenvolvimento ou simplesmente um novo termo. Trata-se de uma mudança de conceitos relativos à própria política do desenvolvimento, para se afastar da confusão entre desenvolvimento e crescimento baseado apenas em indicadores econômicos. França e Filho (2010, p. 320) declaram que,

Para completar o entendimento do conceito, deve-se acrescentar a presença de elementos de concorrência e cooperação, podendo-se pensar em um aglomerado de pequenas e médias empresas baseadas na divisão do trabalho, que têm como ponto comum o território, a história e a cultura, formando um senso de comunidade em que se difundem informações essenciais para a produção e para o acesso aos mercados, definindo o que Marshall chama *industrial atmosphere*. [...] Essa *industrial atmosphere* é a característica central do distrito conceituado por Marshall, ao se apresentar com uma vantagem comparativa em relação a outros sistemas (como a grande empresa) que, para conseguirem dispor das vantagens de sua integração, têm custos de informação, os quais, no distrito, estão diluídos entre os agentes.

Uma das maneiras para estimular a conversação entre as estruturas formais do Estado brasileiro e as experiências do Desenvolvimento Local pode ser por meio de programas que têm como objetivo articular a responsabilidade social entre os agentes nacionais. A qualidade de vida da sociedade é o fruto da participação desta (a sociedade) no momento do planejamento e da gestão de programas sobre políticas públicas para se alcançar o desenvolvimento (PIRES, 2010).

O território pode ser considerado o espaço físico onde o indivíduo está inserido além de desenvolver-se em todos os seus aspectos. Le Bourlegat (2000, p. 18) afirma que “O lugar, portanto, é onde a vida se desenvolve em todas as suas dimensões. Assim, a ordem interna construída no lugar, tecida pela história e pela cultura, produz a identidade. A criatividade do ser humano ocorre a partir do instante em que ele interage com o meio valendo-se da cultura construída e interpretada”.

Aqui pode retornar a analogia da balança na qual de um lado se sobrepõe a endogenia e do outro a exogenia. A primeira entendida como modelo de dentro para fora, do interior para o exterior, de baixo para cima, do horizontal para o vertical e a segunda entendida como modelo de fora para dentro, do exterior para o interior, do alto para baixo. Em princípio, o Desenvolvimento Local não é somente endógeno em detrimento do exógeno, ou exógeno em detrimento do endógeno. Ele acontece quando existe o que se poderia chamar superação dos

limites, pois o que está em jogo é a própria comunidade, a vida dos cidadãos de um território e o seu destino. Assim, os pêndulos da balança estarão sempre em equilíbrio.

Desta forma um modelo de desenvolvimento para o local pode se transformar, quando se processa a comunhão entre os anseios locais e as políticas para o local, em Desenvolvimento Local. Da mesma forma um empreendimento no local, quando articulado com os anseios presentes no território, também pode gerar o desenvolvimento dito local. Neste caso, as forças não são centrípetas ou centrífugas, ou seja, agindo sobre o corpo ou agindo para que haja uma variação em relação ao agente de Desenvolvimento Local, mas de confluência, ou seja, de lançamento para uma direção precisa. Isto dito em outras palavras exógeno e endógeno são duas forças que, se encontrarem um ponto de comunhão, são essenciais para o Desenvolvimento Local.

Esta comunhão em vista do Desenvolvimento Local é a forma de vencer o projeto devorador das moiras. Elas são mulheres extremamente sombrias, frias e caprichosas em suas decisões. Quando agem em conjunto superam a força dos deuses e dos humanos. O Desenvolvimento Local é uma força extremamente humana. Trata-se do ser humano agindo em favor de si mesmo em comunhão com os seus iguais. Quando as forças das moiras se unem para destruir elas são indestrutíveis. Quando as forças humanas se unem em favor de uma causa o ser humano se supera a si mesmo. O desenvolvimento se tornou o anseio do ser humano. Ele não atingirá a sua finalidade a não ser quando superar os seus limites e unir suas forças com os seus semelhantes, colocar em ação os seus representantes e aproveitar as oportunidades que ao local se apresentam, sem perder a sua identidade dentro do dinamismo da globalização.

2.4 Campo Grande: território do Desenvolvimento Local

O município de Campo Grande, como qualquer município brasileiro, é um território do Desenvolvimento Local. Assim como outros municípios brasileiros, embora seja uma capital de Estado, o seu espaço urbano apresenta traços de pujança e de degradação, dependendo do local de referência. De qualquer forma a aparência da cidade é reflexo direto dos investimentos que são feitos ao longo dos anos em vista do seu desenvolvimento. Neste sentido a paisagem da cidade é o reflexo direto da vocação que os seus cidadãos são

chamados a responder no seu processo histórico. Sobre a paisagem da cidade, Santos (2008, p. 75) afirma que

A paisagem tem, pois, um movimento que pode ser mais ou menos rápido. As formas nascem apenas das possibilidades técnicas de uma época; dependem também das condições econômicas, políticas, culturais. etc. A técnica tem um papel importante, mas não tem existência histórica fora das relações sociais. A paisagem deve ser pensada paralelamente às condições políticas, econômicas e também culturais. Desvendar essa dinâmica social é fundamental: as paisagens nos restituem todo um cabedal histórico de técnicas, cuja era revelam; mas elas não mostram todos os dados, que nem sempre são visíveis.

O espaço na verdade é a soma de objetos e das relações que se realizam sobre estes objetos. As relações, no entanto, não se dão entre objetos, mas entre os indivíduos que os usam. De qualquer forma tanto uns quanto outros fazem parte do ambiente que compõe o espaço urbano. Este se torna fruto da ação humana sobre o próprio espaço, sendo eles naturais e artificiais (SANTOS, 2008).

Daí decorre que os habitantes de um território são portadores de uma responsabilidade social cujo fim é possibilitar o oferecimento da qualidade de vida dos cidadãos que nele residem. No caso do espaço urbano, a competência é do ente municipal, o qual recolhe impostos dos cidadãos, que são contribuintes e provedores dos próprios serviços que retornarão para si. No caso do IPTU, este imposto tem finalidades específicas que vão da educação à infraestrutura, sempre em vista da melhoria da qualidade de vida da população. Esta pesquisa versou especificamente sobre a arrecadação do IPTU na cidade de Campo Grande e sobre a responsabilidade social da propriedade. Daqui nasce a importância de se conhecer o território sobre o qual a pesquisa abordou e alguns dos seus traços históricos.

O território sobre o qual se abordou nesta pesquisa foi o território urbano de Campo Grande. Trata-se de um território situado na Região Centro-Oeste do Brasil, na região central do atual Estado de Mato Grosso do Sul. O território urbano do município ocupa 154,454 km² do território total do município, cuja área é de 8.092,951 km². Segundo o IBGE (2016) a população estimada do município como um todo era de 874.210 habitantes e a densidade demográfica é de 97,22 hab./km².

O município de Campo Grande surgiu dentro de um quadro histórico de decadência das minas de ouro da cidade de Cuiabá, no século XIX. A região sul do estado de Mato Grosso de então apresentava todas as características impulsionadoras de desenvolvimento. De um lado proporcionava campos apropriados para a criação extensiva de gado e de outro terras

apropriadas para a agricultura, além da proximidade com o estado de São Paulo, em sua crescente influência econômica no país.

Dentro desse quadro, o movimento de migração tornou o sul de Mato Grosso um centro de atração para as migrações. A família de José Antônio Pereira foi das primeiras a se instalarem na região onde atualmente se encontra assentada a cidade de Campo Grande. Foi esse mineiro quem sistematizou a ocupação do território urbano da cidade, que surgiu como Distrito de Nioaque pela Lei n.º 792, de 23 de novembro de 1889, tendo sido elevada à categoria de município pela Lei Estadual n.º 772, de 16 de julho de 1918.

O desenvolvimento de Campo Grande ganhou grande impulso em especial durante a construção da estrada de ferro Noroeste do Brasil, que teve seu projeto criado em 1904 e retiraria o transporte de cargas da região de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul do Rio Paraguai, uma vez que os rescaldos da guerra de 1854 a 1860 ainda estavam latentes. Com isto o centro econômico de Mato Grosso praticamente se transferiu para Campo Grande e os portos de Cuiabá e Corumbá perderam a sua importância.

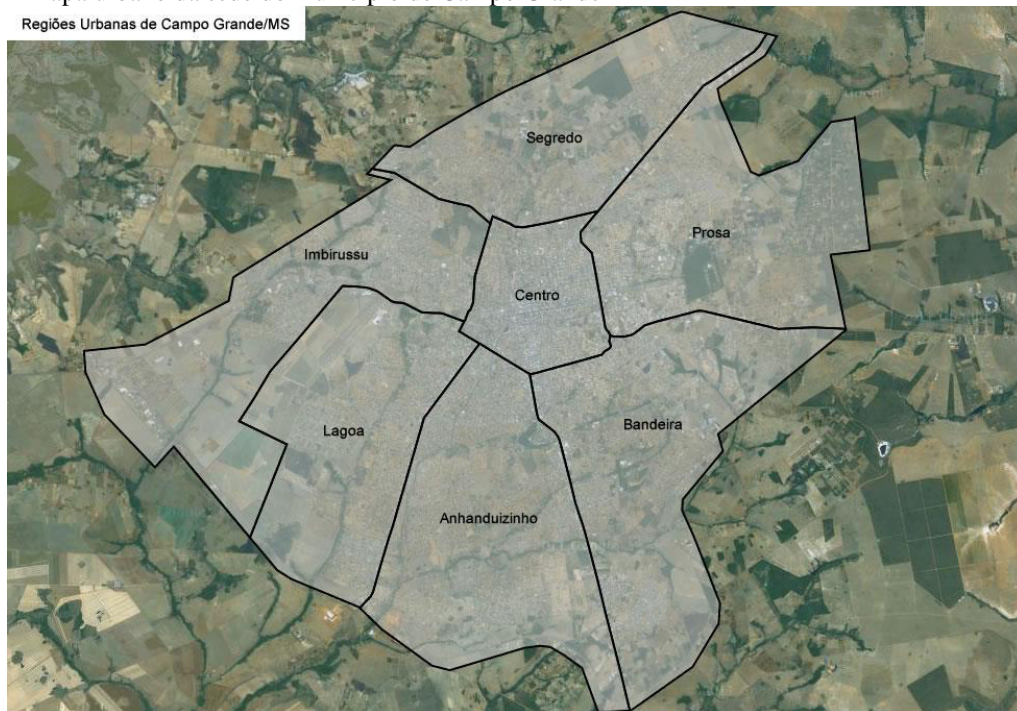
Com a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, pela Lei Complementar n.º 31, de 11 de outubro de 1977, já no seu Art. 3º a cidade de Campo Grande foi transformada em capital do novo Estado criado pelo General Ernesto Geisel. Como já foi mencionado acima, a cidade está localizada dentro do espaço do cerrado, que recebeu forte influxo de investimentos que possibilitou o fortalecimento do agronegócio, em especial a partir da década de 1980. Campo Grande se beneficiou nos últimos anos em especial porque foi elevada a capital de Mato Grosso do Sul, e testemunhou um grande crescimento populacional, o aumento da demanda por serviços públicos, em especial de saúde e de educação, e se tornou uma intersecção de vias que ligam as Regiões Sul e Sudeste à Região Norte do Brasil e ao Bioma do Pantanal.

O território municipal de Campo Grande está situado na mesorregião Centro Norte de Mato Grosso do Sul, formada pelos municípios da Microrregião de Campo Grande, ou seja, Bandeirantes, Campo Grande, Corguinho, Jaraguari, Rio Negro, Rochedo, Sidrolândia e Terenos e do Alto Taquari. O município possui limites com os municípios situados ao norte, ou seja, Jaraguari e Rochedo, ao sul, ou seja, Nova Alvorada do Sul e Sidrolândia, a leste, ou seja, Ribas do Rio Pardo, e a oeste, ou seja, Terenos.

Segundo o IBGE (2017), Campo Grande foi considerada uma metrópole regional de categoria A, ou seja, um município isolado que não constitui uma região metropolitana, mas que oferece uma série de serviços especializados, como os de educação e de saúde,

funcionando como centro de atração para a maior parte dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul⁸. A sede do município de Campo Grande está dividida em 7 regiões, a saber: Segredo, Prosa, Imbirussu, Lagoa, Anhanduizinho, Bandeira e Centro (Cfr. Mapa 1).

Mapa 1 – Mapa urbano da sede do município de Campo Grande



Fonte: Prefeitura de Campo Grande (2017).

Como a presente pesquisa teve como tema o IPTU, foram selecionadas algumas dimensões para apresentar aqui. Entre estas dimensões estão território e ambiente, ou seja, a infraestrutura, educação, saúde e economia, que têm forte importância na qualidade de vida dos municípios. Assim pôde ser apresentado um quadro mais abrangente da situação do município.

No último capítulo serão apresentados outros dados sobre o município de Campo Grande que serão úteis para compor um quadro mais abrangente da situação social e econômica existente no seu território urbano. Os dados apresentados neste capítulo servem para se perceber a relação entre Campo Grande, Mato Grosso do Sul e o Brasil, em aspectos relativos à economia, à saúde e a alguns aspectos da infraestrutura. No último capítulo serão apresentados dados concretos sobre esgotamento sanitário, água tratada, descarte de lixo, moradias e outros aspectos que podem ser úteis para as políticas públicas e para a aplicação do IPTU.

⁸ No capítulo 4º será apresentada a divisão administrativa da área urbana do município, além de dados relativos aos principais serviços que devem ser prestados pelo ente público municipal, úteis para uma análise do IPTU.

3 A CIDADE, OS IMPOSTOS E O DESENVOLVIMENTO

Este capítulo teve como temática a origem da cidade, os elementos fundamentais para a sua formação, as suas estruturas, o papel dos agentes territórios urbanos e a complexidade do sistema urbano. Todos estes aspectos puderam, posteriormente, ser aplicados à realidade da cidade objeto deste trabalho, ou seja, Campo Grande.

3.1 A Cidade

Quando se estuda a temática da cidade surgem algumas questões que não podem ser deixadas de lado, como a razão da existência da cidade, a maneira como se processa a sua administração e também sobre quem são os agentes envolvidos no território urbano. O território urbano é formado por um complexo de construções e de relações que afetam diretamente o modo de vida dos seus habitantes. A finalidade da cidade é, em sentido amplo, disponibilizar serviços que atendam às necessidades da população. De um lado, portanto, encontram-se os cidadãos, os habitantes do território urbano. De outro encontram-se os entes públicos que são, pelo ordenamento jurídico, ou eleitos ou possuem encargos delegados para administrar o atendimento às necessidades dos cidadãos. A administração do território urbano, em sentido local, é fruto de um contrato social, no qual os cidadãos optam por viver em determinada cidade ou porque são originários do local ou porque as circunstâncias da vida assim o exigem, como o emprego, por exemplo.

De toda forma as teias de relação levam ao encontro entre o cidadão e os entes públicos e a submissão de ambos ao ordenamento jurídico que, no caso brasileiro, possui três âmbitos bastante definidos, ou seja, o federal, os estaduais e os municipais. O ordenamento jurídico que normatiza as relações na esfera municipal é necessariamente regido pela Constituição Federal, no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, e a Lei Orgânica, no caso de Campo Grande, a atual foi promulgada em 4 de abril de 1990.

Além do cidadão e dos entes públicos, com poderes eletivos ou delegados, no território urbano se fazem presentes também os agentes econômicos e as entidades de classe, sendo que todos empreendem ações que têm como fim último o desenvolvimento da cidade e dos cidadãos.

Até se chegar à configuração atual estágio da formação urbana, a cidade passou por um desenvolvimento orgânico, físico e jurídico, que a tornaram apta a ser o que é. Historicamente a cidade passou por transformações, a ponto de sair das estruturas consideradas primitivas até o modelo atual, da megalópole (MUMFORD, 2004). Mumford (2004, p. 11) afirma que

A vida humana agita-se entre dois polos: movimento e repouso. O contraste entre essas duas situações pode ser explicado pelo rompimento original entre os protozoários, quase todos de movimentos livres, que constituíram o reino animal, e os organismos relativamente sésseis, que pertencem ao reino vegetal. Os primeiros, como ocorre à ostra, tornam-se às vezes superadaptados a uma posição fixa e perdem a faculdade do movimento, ao passo que muitas plantas se libertam, em certo grau, por meio de raízes subterrâneas e, acima de tudo, pelo desligamento e migração da semente. Em todos os níveis da vida, troca-se a mobilidade pela segurança ou, ao contrário, a imobilidade pela aventura.

Os dois polos importantes da vida humana na cidade, ou seja, o movimento e o repouso são o resultado de um processo que é o resultado das buscas do ser humano por segurança e por estabilidade. A cidade se tornou o lugar onde o indivíduo pôde encontrar o equilíbrio entre os dois polos. Com isto abriu-se caminho para o desenvolvimento de tecnologias de construção e de apropriação do espaço não somente da cidade, como também do seu entorno.

No período pré-histórico, ou seja, até 3500 anos a.C., o ser humano vivia tecnicamente isolado, exposto aos perigos da natureza e de predadores. Diante das ameaças, os núcleos individuais, clânicos e as hordas sentiram a necessidade de agrupar-se. Assim surgiram as tribos. Mumford (2004, p. 11) afirma que,

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies.

As cidades surgiram devido às andanças inquietas do homem paleolítico. Os mortos foram os precursores no ter uma morada permanente, ou seja, uma caverna, uma cova assinalada por um monte de pedras, um túmulo coletivo, um ponto de encontro entre os vivos e os ancestrais falecidos (MUMFORD, 2004). As primeiras tentativa de urbanização apareceram por volta de 5500 anos. Em alguns momentos regrediam à condição de vilas, devido ao grande número de pessoas que residiam no campo. Comparadas à sociedade

contemporânea, apresentam aglomerações humanas de proporções nunca vistas (DAVIS, 1972).

Em torno de 3500 anos a.C. foram formadas as primeiras cidades na História. Estas se situaram nas proximidades do vale localizado entre os Rios Tigre e Eufrates, devido ao solo fértil e à abundância no suprimento de água. Outro privilégio dessa região foi o cruzamento de estradas entre diversos povos independente de sua cultura que usavam a região como ponto de passagem entre o Oriente Médio e a Índia. Assim se processaram as trocas culturais, de conhecimento e de informações que contribuíram significativamente para a evolução das vidas até se chegar à cidade (SJOBERG, 1972).

Uma das primeiras atribuições da cidade foi a do repouso. O termo repouso pode ter como interpretações primeiro o retorno do indivíduo à cidade após ter realizado suas atividades cotidianas à sua casa, para o descanso noturno e, segundo, a afetividade em relação aos antepassados que foram sepultados no entorno da cidade. O fato é que o homem da Pré-História tinha enorme respeito pelos seus mortos. Assim queria estar perto deles, pois a sua vida era continuação da vida dos seus antepassados (MUMFORD, 2004).

Se analisada esta atribuição de repouso a partir da perspectiva do Desenvolvimento Local tem-se o fenômeno do “sentimento de pertença”. Este foi, então, um dos primeiros fatores que levaram ao desenvolvimento da cidade. A revolução Industrial percebeu nisto um elemento necessário para potencializar a plantação de indústrias em determinados locais, pois percebeu a importância da solidificação de suas atividades e do processo de produção. É certo, portanto, acompanhando as ideias propostas por Lefebvre (1991, p. 3-4), que

A industrialização fornece o ponto de partida da reflexão sobre nossa época. Ora, a Cidade preexiste à industrialização. Esta é uma observação em si mesma banal, mas cujas implicações não foram inteiramente formuladas. As criações urbanas mais eminentes, as obras mais “belas” da vida urbana (“belas”, como geralmente se diz, porque são antes obras do que produtos) datam de épocas anteriores à industrialização. Houve a cidade oriental (ligada ao modo de produção asiática), a cidade arcaica (grega ou romana, ligada à posse de escravos), depois a cidade medieval (numa situação complexa: inserida em relações feudais, mas em luta contra a feudalidade da terra). A cidade oriental e arcaica foi essencialmente política: a cidade medieval, sem perder o caráter político, foi principalmente comercial, artesanal, bancária. Ela integrou os mercadores outrora quase nômades, relegados para fora da cidade.

Antes da era industrial, duas descobertas foram fundamentais para a organização do ser humano até formar a cidade. Uma delas foi a palavra escrita, essencial para preservar os

momentos históricos de uma comunidade pré-industrial, leis, literatura e até mesmo o sistema religioso. Contudo, cultura em certo sentido se tornou um privilégio das classes mais abastadas. Outra descoberta foi que neste estágio organizacional a força do vento passou a ser usada para atravessar os mares e em algumas situações utilizava-se a água como fonte de energia (SJOBERG, 1972).

Antes da invenção da escrita a transmissão do conhecimento era experiencial e as pessoas colocavam em ação o pensamento intuitivo, conhecido por retroalimentação das experiências passadas para o monitoramento de ações futuras. Por essa razão, as narrativas orais resgatavam, valorizavam e transmitiam os conhecimentos dos antepassados às gerações futuras (LE BOURLEGAT, 2000).

Não importa o momento histórico que a espécie humana viva, ela sente a necessidade de viver em grupo. “Ao retroceder a era tão distante em busca das origens da cidade, não se devem, evidentemente, esquecer as necessidades práticas que, em determinadas épocas, faziam com que se ajuntássemos grupos de família e as tribos em *habitats* comuns” (MUMFORD, 2004, p. 15). Todo esse fenômeno resultou na criação da comunidade, que se deu pela união de famílias, de clãs e, posteriormente, de interesses, inclusive econômicos.

A cidade foi o caminho que o ser humano encontrou como meio para deixar o nomadismo. Esta se tornou um espaço geográfico específico que possibilitou o fortalecimento da união entre os pares e, para isto, foi necessário o estabelecimento de regras em vista da harmonia das relações entre os seus habitantes. Com a consolidação das cidades nasceu a ideia da institucionalização do Estado, que se foi consolidando ao longo dos tempos, desde as hordas, passando pela experiência do Crescente Fértil – Mesopotâmia e Babilônia –, do Egito e do mundo greco-romano até chegar aos estados nacionais atuais.

Inicialmente o caçador seria comparado ao rei. Ele era o responsável pela segurança, pela proteção e pela alimentação do grupo. Contudo, a essência dessas regras foi se perdendo. O caçador centralizou o poder e transformou o membros do grupo em súditos. Foram assim criados os campos de poder (RAFFESTIN, 1993). A partir do instante em que o ser humano encontrou o seu lugar no mundo, potencializou o seu interesse na sexualidade e na reprodução. A mulher passou a ter um papel essencial a partir da era neolítica. Mumford (2004, p. 19) enfatiza que

As palavras “lar” e “mãe” estão, certamente, escritas em todas as fases da agricultura neolítica e não menos nos novos centros de aldeamento, afinal identificáveis nos fundamentos das casas e nas sepulturas. Era a mulher que

manejava o bastão de cavar ou a enxada: era ela que cuidava dos jardins e foi ela quem conseguiu essas obras-primas de seleção e cruzamento que transformaram espécies selvagens e rudes em variedades domésticas prolíficas e ricamente nutritivas; foi a mulher que fabricou os primeiros recipientes, tecendo cestas e dando forma aos primeiros vasos de barro.

Mumford (2004) descreve a importância da mulher na agricultura neolítica. Uma das preocupações do Desenvolvimento Local é o “empoderamento da mulher” na comunidade em que faz parte. A importância feminina foi crucial para a formação e a solidificação da cidade. Segundo Mumford (2004, p. 19), “Segurança, receptividade, proteção e nutrição tais funções pertencem à mulher; e toma expressão estrutural em todas as partes da aldeia, na casa e no forno [...]”.

O meio urbano se tornou então um espaço geográfico no qual se pode perceber a presença de diversos agentes territoriais, como o governo, o empresário, a população e o terceiro setor. Eles passaram a viver no mesmo território e a interagir entre si estabeleceram um jogo de poder na cidade. De todo modo a formação a cidade fez coincidir dois conceitos importantes para o desenvolvimento, ou seja, espaço e território. Nas palavras de Raffestin (1993, p. 143),

Espaço e território não são termos equivalentes. Por tê-los usado sem critério, os geógrafos criaram grandes confusões em suas análises, ao mesmo tempo em que, justamente por isso, se privavam de distinções úteis e necessárias. Não conceitos, embora nesses últimos vinte anos tenham sido feitos esforços no sentido de conceder um estatuto de conceito ao território. O estatuto de conceito permite uma formalização e/ou uma quantificação mais precisa do que o estatuto de nação.

De qualquer forma o território passou a ganhar um estatuto diferenciado. Em sentido político se tornou objeto de normatização para harmonizar as relações e os serviços que o ente público deveria prestar. Assim os territórios passaram a ter limites definidos por legislações e se estabeleceram os governos. As normas foram regulando as relações nacionais, regionais e locais. Os agentes então tiveram que se localizar dentro do território “limitado” e jurisdicionado. Em outras palavras, o agente e o cidadão tiveram que territorializar o espaço, ou seja, apropriar-se do território para realizar um programa específico para desenvolver o território. Os agentes realizam um programa em qualquer âmbito territorial (RAFFESTIN, 1993). O presente fenômeno destacado é conhecido por “desabrochar de uma comunidade” no programa do Desenvolvimento Local (ÁVILA, 2000).

Ao lado da questão jurídica e da apropriação do território para diversos fins, o fenômeno mais visível do desenvolvimento da cidade é o da própria população. O critério populacional é fundamental para examinar a temática “as formações urbanas”, pois este fenômeno parece causar impactos nos cidadãos e o maior impacto é justamente a necessidade de estar juntos por diversas razões, entre as quais os serviços e o atendimento às suas necessidades. Este fenômeno leva também à criação dos limites territoriais, que definem uma formação urbana, apresenta variações históricas e/ou até mesmo intersubjetivas (BARROS, 2007).

Devido à aglomeração de seres humanos no espaço geográfico da cidade, surgiu a necessidade de uma nova forma de organização que atendesse às demandas sociais. A “escrita” tornou-se um instrumento essencial para o registro de diversas operações e atividades cidade. Contudo, uma diversidade funcional atraiu a característica da heterogeneidade da população urbana (BARROS, 2007). No entendimento de Mumford (2004, p. 591),

Os fatos do congestionamento metropolitano são inegáveis: são visíveis em todas as fases da vida de cidade. Encontra-se congestionamento nos constantes engarrafamentos de tráfego, resultantes da acumulação de veículos em centros onde só pode manter o movimento livre pela utilização das pernas humanas. Encontramo-lo no apinhado elevador para o escritório ou no ainda mais densamente amontoado metrô, fétido com o odor de corpos humanos. Falta de espaço para escritórios, falta de espaço para escolas, falta de espaço para habitações, até mesmo falta de espaço nos cemitérios, para os mortos.[...] Com o aumento dos automóveis particulares, as ruas e avenidas tornam-se parques de estacionamento e, para que o tráfego se possa mover, enormes vias expressas atravessam a cidade e aumentam as necessidades de novos estacionamentos e garagens. No ato de tornar acessível o núcleo da metrópole, já os planejadores do congestionamento quase a tornaram inabitável.

As palavras crescimento e desenvolvimento não devem ser confundidas, pois o ser humano apresenta necessidades que não são atendidas apenas pela economia. Alguns se satisfazem com bens materiais como casas espaçosas, fazendas, sítios e carros recém-lançados no mercado. Outras pessoas buscam ter família estruturada, necessitam de proteção e até de participação na comunidade em que vive, seja no setor político, econômico e até mesmo social. Em algumas situações as mesmas necessidades podem ser satisfeitas independentemente do contexto ou do território em que se vive (ELIZALDE, 2000).

Diante das necessidades humanas as cidades foram vitimadas pelo crescimento desordenado. Para Mumford (2004) foi o crescimento desordenado que levou a uma

desorganização da cidade e também a dificuldades administrativas. Os administradores privilegiaram o centro em detrimento da periferia, gerando o desequilíbrio na distribuição dos serviços e dos recursos advinentes dos impostos urbanos. Esta perspectiva é muito importante quando se aborda a questão da aplicação dos impostos em todos os âmbitos de governo, mas em especial no que diz respeito ao IPTU, pois este incide diretamente sobre a comunidade local.

Para responder a este crescimento das cidades, foi necessário criar mecanismos que atendessem ao seu próprio desenvolvimento. Assim surgiram as taxas que foram impostas aos habitantes do território urbano. No caso deste trabalho, o IPTU, que é um dos propulsores do próprio desenvolvimento da cidade. O mais importante neste processo é o fato de que morar na cidade se tornou objeto de uma concessão de um poder estabelecido para os seus habitantes. Esta concessão possui custos. Daí que o direito à propriedade é protegido por lei, mas passou a ter também uma função social. Foi sobre isto que se tratou no próximo tópico.

3.2 A importância dos impostos para o desenvolvimento de uma cidade

O Estado tem como finalidade prover o bem comum dos cidadãos que habitam o seu território jurisdicionado. Por bem comum se entende aqui o bem-estar social, ou seja, o necessário para permitir o desenvolvimento das potencialidades humanas, ao mesmo tempo em que estimula o ser humano a compreender e a praticar valores mais elevados na vida. Para se atingir este objetivo os entes governamentais devem desenvolver ações para tutelar as necessidades que são da sua esfera (HARADA, 2002). Segundo Harada (2002, p. 24),

[...] a finalidade última do Estado é a realização do bem comum. E para isso o Estado precisa prover e aplicar os recursos financeiros. Daí por que os fins da atividade financeira coincidem com as próprias finalidades da atuação estatal destinada à satisfação das necessidades coletivas, que crescem na mesma proporção do agigantamento do Estado moderno. Essas necessidades coletivas são inúmeras e das mais variadas espécies. Abrangem as construções de edifícios públicos, monumentos comemorativos, cemitérios, estádios, aeródromos, hospitais, pontes, praças e viadutos; abertura de ruas, avenidas, estradas vicinais e rodovias; manutenção dos serviços de transporte e comunicações; preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos integrados em conjuntos urbanos; defesas interna e externa; prestação jurisdicional; assistência social; previdência social; saúde e higiene; educação e cultura, mais uma infinidade de bens e serviços.

Para uma melhor compreensão dos impostos é necessário saber o que são tributos, de que forma estão divididos e qual a sua importância para a cidade. Conforme o Art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), ou seja, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, ou seja, que independe da vontade do contribuinte, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não resulta da sanção de ato ilícito, que precisa estar previsto em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada do ente estatal.

Quando se menciona a prestação compulsória significa o pagamento pecuniário independentemente da vontade do contribuinte. Percebe-se, assim, que quase todos os bens são suscetíveis da avaliação pecuniária pelo poder público. Sob o jugo da lei, o imposto não é fruto de um ato ilícito, mas precisa ser normatizado. Caso contrário ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei, conforme estabelece o Art. 5º. II, da Constituição Federal de 1988 (princípio da estrita legalidade). Por fim a última condição estatuída pelo legislador com o fim de delimitar “tributo” é a da vinculação a uma atividade administrativa (CARVALHO, 2005).

Os municípios são entre as unidades do Estado brasileiro os entes que, em certo sentido, têm maior proximidade com o cidadão, indiferentemente de classe social, religião, raça e/ou proveniência. É nos municípios que devem ser prestados em sua materialidade os serviços básicos que compõem as necessidades da população. Por serviços básicos aqui se entendem os escolásticos, os sanitários, os de infraestrutura e os de serviços em geral, previstos em lei. Para atender às demandas básicas da população o município recebe parte dos seus recursos tanto dos governos federal e estadual, via fundo de participação dos municípios, quanto de impostos que podem ser regulamentados por lei municipal, como é o caso de impostos como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, o Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis e o Imposto Predial e Territorial Urbano.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (propriedade imobiliária) tem o seu fundamento na Constituição Federal de 1988. É importante observar que o IPTU poderá ser progressivo no tempo ou devido ao valor do imóvel. O ordenamento jurídico brasileiro possibilita a progressividade fiscal e extrafiscal (HARADA, 2002).

Dentro de um município, O IPTU tem como objetivo primordial arrecadar recursos financeiros para o ente municipal. É um imposto que incide na propriedade localizada no perímetro urbano. A Constituição Federal de 1988 regulamenta este imposto no 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”. Carrazza (2015, p. 212-13) afirma que

Está visto e revisto que o Município é pessoa jurídica de direito público interno, dotada, nos termos da Constituição Federal, de competência legislativa própria e exclusiva. Irrefutável, ainda, que os fatos e situações ocorridos em seu âmbito só podem ser regulados por meio de leis municipais. [...] Em suma, o Município, no Brasil, é entidade autônoma. Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local. [...] Instituinte e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas políticas.

Os impostos no Brasil estão classificados em dois grupos, ou seja, diretos e indiretos, pessoais e reais. O IPTU é um imposto direto, o qual considera o princípio da capacidade contributiva. Além disto ele é real, ou seja, aborda sobre coisas, no caso desta pesquisa, o imposto por ser imóvel no espaço urbano.

Anualmente o IPTU é cobrado para que o ente municipal possa cumprir com as suas obrigações com os cidadãos que habitam o seu território. A sigla IPTU dá a impressão de serem dois impostos, mas é um imposto único. Se estiver um terreno sem nenhuma espécie de construção é cobrado o Imposto Territorial; caso haja neste imóvel uma edificação (residência, comércio, prédios) será cobrado o Imposto Predial. No município de Campo Grande, no ano de 2016, por exemplo, foram lançadas 361.785 contas de IPTU, sendo 258.017 Prediais e 103.768 Territoriais.

O IPTU é uma das ferramentas municipais para o Desenvolvimento Local. Os temas transversais de uma pesquisa que leve em conta esta área do conhecimento e os impostos e a sua aplicação em benefício do cidadão são de natureza diversa, mas convergem em temáticas como políticas públicas, função social dos impostos, desenvolvimento, bem-estar, território, comunidade e qualidade de vida, entre outros.

3.3 Legislações pertinentes ao IPTU

Quando se trata da legislação relativa ao IPTU, esta encontra o seu fundamento na Constituição Federal de 1988, além da Lei Orgânica de Campo Grande, promulgada no dia 4 de abril de 1990. O IPTU é um imposto Constitucional previsto no Art. 156, Inciso I, da CF-

1988, traz expresso. "Compete aos Municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana". Por este Artigo é possível afirmar que o município é sujeito ativo na relação jurídica.

O imposto progressivo do IPTU tem como objetivo ser utilizado como ferramenta da manutenção do uso da propriedade, em consonância com a função social que está prevista no texto Constitucional (BARRETO, 2000). Bueno (2014, p. 304) afirma que "O IPTU é imposto de competência dos Municípios com previsão no Art. 156, I, da Constituição Federal, Art. 32 e seguintes, do CTN, e demais legislações municipais e do Distrito Federal". De forma análoga Denari (2002, p. 307) afirma que

Sob o *nomen* Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), estão albergados, na verdade, dois impostos distintos: o imposto sobre a propriedade territorial urbana e sobre a propriedade predial urbana, que incidem, respectivamente, sobre os imóveis por natureza (terrenos) ou por acessão física (prédios) localizados na zona urbana dos municípios e respectivos distritos.

O ente municipal pode cobrar o IPTU de forma progressiva. A progressividade do IPTU possui duas naturezas, ou seja, uma fiscal e uma extrafiscal. Quanto à progressividade fiscal, esta tem por objetivo arrecadar recursos financeiros para os cofres do município. Sua fundamentação está prevista no Art. 145 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual, sempre que possível, o IPTU será graduado conforme a capacidade econômica do contribuinte (HARADA, 2002).

Por sua vez figura no polo passivo do IPTU aquele que realiza o fato gerador da hipótese de incidência: o proprietário de fato (isso significa que usa, dispõe, goza do imóvel a qualquer título sendo ele oneroso ou não) também pode ser responsabilizado pelo pagamento do imposto à pessoa que detiver o domínio ou a posse *ad usum capionem* (FURLAN, 2000). O Art. 34 estabelece que o "Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título". Quanto ao sujeito passivo do IPTU, segundo Bueno (2014, p.307-8), este será

- a) proprietário, que é a pessoa que possui o direito real de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reavê-la das mãos de quem quer que injustamente a detenha, cujo direito decorre diretamente do seu título registrado em seu nome junto ao Cartório de Registro de Imóveis;
- b) O titular do domínio útil, que é a pessoa que recebeu do proprietário parcela do seu direito de usar, gozar e dispor da propriedade; e
- c) O possuidor, que é a pessoa que tem o exercício de fato de algum dos poderes da propriedade.

A alíquota, um dos elementos presentes no aspecto quantitativo da hipótese de incidência tributária, é graduada proporcionalmente ao princípio da capacidade contributiva do sujeito passivo da relação tributária. Em relação ao IPTU, a alíquota corresponde ao valor venal do imóvel (FURLAN, 2000). Em tal contexto Bueno (2014, p. 306-7) afirma que

A base de cálculo deve ser fixada obrigatoriamente por lei, que não atenderá o princípio da anterioridade nonagesimal, podendo ainda o Município promover a atualização monetária da base de cálculo por simples ato do Poder Executivo, sem necessidade, desde que não utilize percentual superior ao índice oficial de correção. [...] As alíquotas do IPTU serão fixadas pela lei municipal sem limitação, devendo atender os princípios constitucionais, sem exceção. [...] É por meio da progressividade da alíquota que se pode explorar a extrafiscalidade do IPTU, na medida em que suas alíquotas poderão ser diferenciadas conforme a localização e uso do imóvel, a qual está prevista na Constituição Federal, Art. 156, § 1º. [...] A progressividade do IPTU justifica-se para corroborar com o princípio da capacidade econômica, para atingir aqueles que podem pagar mais. Assim, pelo valor do imóvel, presume-se que, quanto mais caro ele for, maior será a capacidade econômica do seu proprietário. [...] Por isso é que se pode diferenciar as alíquotas do IPTU em razão da localização e o uso do imóvel, bem como determinando sua progressividade em função seu valor ou em razão da sua edificação ou não.

O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano não pode ultrapassar em valor a duas vezes o valor do ano anterior, respeitando a alíquota máxima de 15%. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não respeite este preceito, o ente municipal deve manter a cobrança nos limites de 15%, podendo ocorrer a desapropriação do imóvel situado no perímetro urbano, com títulos da dívida pública (DENARI, 2002).

Por ser um imposto real, ele considera sua hipótese de incidência devido à qualificação do imóvel, não importam as qualidades pessoais do contribuinte. No entendimento de Ataliba (2008, p. 58),

A hipótese de incidência é primeiramente a descrição legal de um fato: é a formulação hipotética, prévia e genérica, contida na lei, de um fato (é o espelho do fato, a imagem conceitual de um fato; é seu desenho). [...] É, portanto, mero conceito, necessariamente abstrato. É formulado pelo legislador fazendo abstração de qualquer fato concreto. Por isso é mera “previsão” (a lei é, por definição, abstrata, impessoal e geral).

Sendo o imóvel por natureza ou acessão física incorrerá sempre no fato gerador de imposto, independentemente de ter construção ou não no terreno (BUENO, 2014). Contudo, para que o município possa se valer do IPTU, é preciso que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Art. 32, § 1º:

Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidas pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Este Art. 32, do CTN, estabelece, portanto, os serviços que devem ser devolvidos à população pela cobrança do IPTU. Eles são relativos, em primeiro lugar, à urbanização das vias públicas (Incisos I e IV), que devem ser supridas com meio-fio, calçamento, canalização das águas de chuva e iluminação; em segundo lugar, ao saneamento (Incisos II e III), que tratam do abastecimento de água e do esgotamento da cidade. Por fim, dentre as áreas que devem ser atendidas pelo IPTU estão a educação e a saúde (Inciso V). Um elemento que está presente no último Inciso, o V, é a obrigação de o ente público disponibilizar escola primária e posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel.

A Constituição Federal de 1988 prevê duas hipóteses de progressividade para o município cobrar o IPTU. A primeira é a do tempo e a segunda é estabelecida pelo valor, que é dado pela localização ou pelo uso do imóvel. É destas duas progressividades que se abstrai a função social da propriedade. Daí também provém também a própria capacidade contributiva do proprietário. Denari (2002, p. 309) afirma que

A expressão sob pena de constante do *caput* do § 4º não dissimula a verdadeira *intentio legis*: impor sanções urbanísticas aos proprietários de terrenos não edificadas, para assegurar o primado da função social da propriedade. Assim, devemos admitir que a progressividade no tempo, prevista no Inciso II, tem função sancionadora, diversa daquela outra prevista no texto constitucional, que atende a critérios informadores da capacidade contributiva do contribuinte, quais sejam, o valor do imóvel, e também sua localização. [...] A progressividade no tempo cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor, verdadeiro instrumento da política de desenvolvimento urbano.

O texto de Denari (2002) coloca em destaque a função social da propriedade. Mas, no final o autor apresenta também uma informação importante, que é o fato de o plano diretor de um município ser “um verdadeiro instrumento da política de desenvolvimento” de uma cidade. Em sentido amplo, portanto, é na política de desenvolvimento que podem ser

auferidos os princípios da progressividade, da capacidade contributiva e da intenção da lei. Sobre a capacidade contributiva do proprietário, Furlan (2000, p. 124) indica que,

Em princípio, a capacidade contributiva é uma regra que deve vincular o legislador ordinário e não o juiz. E não compete ao juiz deixar de aplicar a regra tributária, levando em consideração a situação individual de cada contribuinte. Em outras palavras, mesmo que o juiz reconheça que no caso concreto aquela aplicação da lei possa eventualmente significar uma negativa à capacidade contributiva individual de cada contribuinte, não obstante ele deverá propiciar plena aplicabilidade à regra tributária, desde que essa regra tenha sido eleita com respeito a esses fatos signo presuntivos de renda, de patrimônio, de atividade econômica, acima do mínimo indispensável.

A capacidade contributiva e a progressividade andam lado a lado, pois a alíquota do IPTU é gradativa, de forma a satisfazer o princípio da capacidade contributiva. Em suma a alíquota aumenta à medida que aumenta a dimensão da base imponible, pois acredita-se que o contribuinte que detiver o imóvel maior e bem localizado tenha uma capacidade econômica maior em relação aos demais, merecendo uma tributação desigual, para que todos sejam tratados de forma isonômica (FURLAN, 2000). Nessa perspectiva Bueno (2014, p. 307) assevera que

A progressividade do IPTU justifica-se para corroborar com o princípio da capacidade econômica, para atingir aqueles que podem pagar mais. Assim, pelo valor do imóvel, bem como determinando sua progressividade em função de seu valor ou em razão da sua edificação ou não. [...] Portanto, ao subutilizar, não utilizar ou não edificar o terreno dentro da área urbana, o proprietário ficará sujeito à fixação de alíquotas progressivas no tempo, caso não sejam tomadas as medidas de ocupação ou da devida edificação do terreno urbano. [...] Com efeito, caso o proprietário não promova a função social do seu terreno urbano, adotando alguma medida de ocupação ou edificação, o Município deverá aplicar o IPTU progressivo no tempo, a fim de forçar esse proprietário a promover os atos capazes de dar utilidade ao imóvel a toda a sociedade, seja servindo de moradia a uma família, seja servindo de sede para alguma instituição.

Houve no ordenamento jurídico brasileiro interpretações diferenciadas a respeito da progressividade do IPTU e, para resolver a questão, o foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000. O principal objetivo da EC nº 29, de 2000, foi dar amparo ao princípio da capacidade contributiva do contribuinte (HARADA, 2014). Prescreve o Art. 156, § 1º, que

Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o Art. 182, § 4º, Inciso II, o imposto previsto no Inciso I poderá:
I – Ser progressivo em razão do valor do imóvel; e
II – Ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

A Constituição pretende obedecer ao princípio da capacidade contributiva. Por este motivo o IPTU apresenta alíquotas diferenciadas conforme a localização e o uso do imóvel, com o intuito de assegurar o cumprimento da função social da propriedade no perímetro urbano. Em outras palavras, ele tem que obedecer à progressividade fiscal (exigida pelo § 1º do Art. 145, c.c.⁹, o Inciso I do Art. 156, ambos presentes no texto Constitucional. O IPTU também deve estar submetido à progressividade extrafiscal (estabelecida no Inciso II, do §1º do Art. 156, da Constituição Federal de 1988). A progressividade extrafiscal depende da atuação do Plano Diretor, o qual indicará a melhor localização e o uso mais adequado do imóvel urbano (CARRAZZA, 2015). Furlan (2000, p. 117) realça que,

Em verdade, a progressividade é uma característica de todos os impostos, da mesma forma que a todos eles se aplicam os princípios da legalidade, da generalidade e da igualdade tributária, que não são expressamente referidos na Constituição Federal, quando traça suas hipóteses de incidência genéricas. Inexistindo progressividade descumpre-se o princípio da isonomia, uma vez que, como visto, a mera proporcionalidade não atende aos reclamos da igualdade tributária. [...] Deveras, não temos dúvida em afirmar que o princípio da capacidade contributiva, que decorre do princípio da isonomia, é inerente à instituição e majoração dos impostos que tenham natureza fiscal, o que acarreta, por via de consequência, a progressividade de suas alíquotas.

Houve no ordenamento jurídico nacional interpretações divergentes em relação à temática da progressividade extrafiscal. O Supremo Tribunal Federal (STF) teve que se pronunciar, por meio da **Súmula nº 668**, que “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.”

No dia 11 de setembro no ano de 2001 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, sancionada pela Presidência da República, o qual regulamenta os Artigos. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Trata-se do **Estatuto da Cidade**. Este, em seu Art. 1º, regulamenta o uso da propriedade urbana em prol da comunidade para atingir sua função social. O Art. 4º do mesmo **Estatuto da Cidade** normatizam sobre o planejamento municipal (Inciso III) cujo objeto é o plano diretor. No Inciso IV, o mesmo Artigo 4º aborda a temática dos recursos tributários e financeiros. É neste Inciso IV, do Art. 4º, que o **Estatuto da Cidade** aborda a questão do IPTU.

Até aqui, no âmbito da legislação, foram abordados dois estatutos jurídicos que dão suporte ao IPTU, sendo eles a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação de dois

⁹ Combinado com.

Artigos da mesma, ou seja, os Artigos 182 e 183, que no final ficou conhecido como **Estatuto da Cidade**. Independentemente de qualquer interpretação, estas normas superiores estabelecem o essencial, que é o direito do município de cobrar o IPTU, a progressividade da cobrança, de acordo com a capacidade contributiva dos proprietários, além da função social da propriedade. Quanto à aplicação do imposto arrecadado, este tem fins específicos, que vão da infraestrutura à oferta de serviços como a educação e a saúde. Quanto à função social da propriedade urbana esta deve atender aos cidadãos com relação à qualidade de vida à justiça social e ao Desenvolvimento Local do território urbano. No próximo tópico foi abordada a questão do IPTU aplicada diretamente à cidade Campo Grande.

3.4 O IPTU na cidade de Campo Grande

Quanto ao território urbano de um município, é importante ressaltar que este é um ente federativo dentro da federação brasileira. No Título III, da Constituição Federal de 1988, que trata da Organização do Estado, no Capítulo I, que trata da organização político administrativa, o Art. 18 estabelece que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. O termo mais importante do Art. 18 é “autônomo”. A Constituição Federal de 1988, portanto, concede autonomia aos municípios para o atendimento às necessidades do cidadão, que estão descritas no Art. 6º, no qual se fazem presentes os direitos sociais dos brasileiros que devem ser atendidos também pelo IPTU, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Esta redação final foi dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

Quanto aos municípios, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Art. 29 que este será regido por uma lei orgânica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, e esta deve atender aos princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado. Quanto ao município de Campo Grande, a Lei Orgânica municipal foi aprovada no ano 2000. O Art. 1º da Lei Orgânica de Campo Grande, visando atender ao preceito da Constituição Federal de 1988, estabelece os vínculos de sua autonomia e da sua comunhão com o estatuto jurídico federal e estadual: “O Município de Campo

Grande faz parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e integra o território do Estado de Mato Grosso do Sul”. A autonomia municipal está estabelecida no Inciso I. O Art. 3º da Lei Orgânica de Campo Grande diz respeito aos objetivos do município, que são “I – garantir o desenvolvimento municipal; II – promover o bem da comunidade campo-grandense, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, além de “III – zelar pelo respeito, em seu território, aos direitos e garantias assegurados pelas Constituições Federal e do Estado e por esta Lei Orgânica. (NR) (Emenda n. 28, de 14/07/09)”.

Destes objetivos do município de Campo Grande os dois primeiros incisos do Art. 3º são afetos ao Desenvolvimento Local, pois abordam a questão do desenvolvimento e da promoção do bem-estar dos cidadãos. São estes objetivos que dão suporte à cobrança dos impostos autorizados pela Constituição Federal de 1988 (Artigos 145 e 156) ao município e que a Lei Orgânica de Campo Grande, de 1990, normatizou no Título IV, cuja temática é a tributação e o orçamento. Neste mesmo Título IV, a Seção III aborda a questão dos impostos cobrados pelo município. Quanto ao IPTU, a Lei Orgânica de Campo Grande, de 1990, o estatuiu no Art. 90, Inciso I, e, no § 1º, abordou a questão da progressividade do mesmo, que se dará “Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, inciso II da Constituição Federal, o imposto previsto no inciso I, poderá ser progressivo, em razão do valor do imóvel; e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Emenda nº 20, de 06/12/2005)”.

Ao lado da Lei Orgânica de Campo Grande, as políticas de desenvolvimento do território urbano estão normatizadas no Plano Diretor, em específico na Lei Complementar nº 94, de 6 de outubro de 2006. Nesta lei pode ser destacada a importância do IPTU para o Desenvolvimento Local. No título I, no qual estão presentes as Disposições Iniciais, encontra-se descrita e definida a política de desenvolvimento do município de Campo Grande, no Art 1º, § 1º:

A política de Desenvolvimento do município de Campo Grande é o conjunto de ações instituídas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade por meio da participação comunitária e do controle social das ações públicas, para a viabilização da gestão democrática do município, visando melhoria da qualidade de vida, a justiça social, o crescimento econômico e a sustentabilidade.

No Art. 1º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, é importante destacar palavras essenciais para o Desenvolvimento Local como função social da propriedade, gestão

democrática e justiça social. O município de Campo Grande apresenta ações de políticas públicas para alcançar estes objetivos. O Desenvolvimento Local trabalha com a ideia de que a comunidade “desabroche” e seja ativa no processo do desenvolvimento (ÁVILA, 2000) como já foi trabalhado no capítulo 2.

No Art. 1º, § 2º, ainda se encontra a função do Plano Diretor de Campo Grande, que diz respeito a todo o território do município, levando-se em consideração tanto o território urbano quanto o território rural. No caso específico deste trabalho o interesse é pelo território urbano. Este parágrafo tem como finalidade abordar os princípios, as diretrizes e os meios instituídos para a implementação do Plano Diretor, ou seja, possibilita entender que este é uma ferramenta legal prevista no Estatuto da Cidade (Lei Complementar nº 10.257, de 2001). No caso específico deste estudo, é o território urbano de Campo Grande.

O Art. 2º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, aborda a questão do desenvolvimento municipal de Campo Grande. As normas para tal são baseadas no Art. 2º, da Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e conforme as seguintes diretrizes:

O Art. 2º do Plano Diretor do Município tem o intuito de cumprir com a política urbana além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade localizada no perímetro urbano. Esse objetivo está presente na Lei Federal 10.257 (Estatuto da Cidade); em seu Art. 2º. [...] I – Garantia do direito à terra urbana; à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para todos os cidadãos.

Antes de mais, é preciso ressaltar o objetivo estabelecido pelo Plano Diretor de Campo Grande, que é o de promover o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade no perímetro urbano do município. O destaque deste objetivo é o termo “pleno”, adicionado ao termo “desenvolvimento”. Este “pleno desenvolvimento” está em consonância com os direitos sociais descritos no Art. 6º, da Constituição Federal de 1988, ou seja, “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Em certo sentido, estes direitos sociais, provenientes de necessidades sociais, como a organização do trabalho e do jogo, de estar só ou em sociedade. Estas necessidades, segundo Lefebvre (1981), são opostas e complementares, ao mesmo tempo

O desenvolvimento de uma cidade é humano, social, econômico e cultural, entre outras dimensões. Daí demanda a necessidade de o planejamento do desenvolvimento ser pensado em todos os seus aspectos, pois o que está em vista é o bem comum. O Inciso IV, do

Art. 2º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, normatiza no Inciso IV, outro aspecto relevante do desenvolvimento da cidade, ou seja, o desenvolvimento sustentável:

Planejamento do desenvolvimento sustentável da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município; de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A questão da sustentabilidade, segundo este Inciso IV, tem um princípio norteador natural, que é não mesclar aspectos habitacionais e econômicos, porque, dependendo do tipo, a atividade econômica pode causar efeitos negativos ao bem-estar da população. É dentro deste princípio norteador que o desenvolvimento sustentável é abordado quando se trata do desenvolvimento da cidade. E o desenvolvimento sustentável é uma das metas do Desenvolvimento Local. Em termos populares esta ideia aborda a preocupação pelo futuro da humanidade em sentido amplo. A população sabe sobre o sentir da sustentabilidade quando nota seus efeitos na paisagem, no ar, no solo e na água (MARQUES, 2013).

O Art. 2º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, ainda prescreve, no Inciso V, que a “Cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização” tem como objetivo o “atendimento ao interesse social”. Com isto o legislador tinha como pretensão promover entre os agentes territoriais do município a possibilidade de estabelecer parcerias com o governo, a iniciativa privada e a sociedade do terceiro setor. No Desenvolvimento Local esse fenômeno é conhecido por “desenvolvimento endógeno”.

O território assume, portanto, uma importância concreta que vai além do aspecto geográfico. Em sentido amplo o território ultrapassa o aspecto físico e o material e leva também em consideração o ideal de sociedade que se aspira. Dai surgem os sentimentos de vinculação, de representações, além de comportamentos individuais e instituições que participam de uma organização espacial (MARQUES, 2013).

O Art. 2º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, também estabelece o princípio norteador dos investimentos que devem ser feitos pelo administrador público municipal. No Inciso X, o legislador municipal estabeleceu que o administrador deve adequar “os instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos 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”. Em certo sentido, o Preâmbulo da Constituição Federal já tinha estabelecido, em 1988, as bases do estado democrático, que,

em última instância, está “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Isto dito em outras palavras, este Preâmbulo deverá se repetir também na Lei Orgânica de Campo Grande, que, no final, estabelece, no Art. 1º, que, dentre os objetivos do município estão “a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

De qualquer forma aí estão presentes os elementos essenciais para o desenvolvimento, ou seja, o de melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano em diversos setores não simplesmente no econômico). Neste sentido, não se faz acepção de pessoa, mas o desenvolvimento abrange todos os segmentos da sociedade (desenvolvimento social). Além disso, o planejamento do desenvolvimento municipal é feito em relação aos habitantes atuais e também em relação aos futuros habitantes do local. Daí a importância de se pensar o desenvolvimento a partir da dimensão a sustentabilidade (PAULA, 2008).

O poder público, em todo caso, deve ter capacidade de investimento. O Inciso XI, do Art. 2º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, prescreve sobre esta capacidade, mas vai além, ao normatizar sobre a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Outro artigo relevante para esta pesquisa está no Capítulo IV, da Lei Complementar nº 94, de 2006, ou seja, do Plano Diretor de Campo Grande. Este Capítulo trata do Transporte público e da mobilidade urbana e estatui:

Art. 7º – O Poder Executivo Municipal elaborará, dentro do prazo de 1 (um) ano, o Plano de Transporte e Mobilidade Urbana integrando as políticas de transporte e circulação à mobilidade Urbana integrando as políticas de transporte e circulação à mobilidade das pessoas, atendendo às seguintes diretrizes:

I – quanto ao transporte público;

- a) integração das ações relativas ao transporte público às soluções urbanas globais;
- b) priorização do transporte coletivo;
- c) redução do custo de operação do sistema de transporte público com benefício direto ao usuário pagante;
- d) criação de linhas especiais de transporte coletivo no município de Campo Grande;

II – quanto à mobilidade:

- a) garantia de acessibilidade;
- b) incentivo à pavimentação das calçadas e arborização em vias públicas;
- c) distribuição equilibrada das atividades urbanas reduzindo a necessidade de deslocamentos;

O Art. 7º, da Lei Complementar nº 94, de 2006, portanto, trata de uma dimensão essencial da vida urbana, ou seja, a mobilidade urbana. A arrecadação do IPTU é uma das fontes que devem prover este serviço à população. A prioridade do administrador municipal não será, por exemplo, o transporte individual, mas coletivo, e a urbanização deve atender também ao princípio da acessibilidade.

O Título III, da Lei Complementar nº 94, de 2006, trata sobre a integração dos diversos programas que tenham como objetivo a integração dos programas da ação governamental.

Art. 9º – O Sistema Municipal de Planejamento é a estrutura formada pelo Poder Executivo Municipal e pela comunidade, baseada em um conjunto de órgãos normas, recursos humanos e técnicos, objetivando a coordenação das ações de setores público e privado e da sociedade em geral, responsável pela promoção da Política de Desenvolvimento e pelo monitoramento do Plano Diretor de Campo Grande, visando a integração dos diversos programas setoriais e a dinamização e modernização da ação governamental.

A Lei Complementar nº 94, de 2006, diante da sua estrutura também trata da transferência dos recursos auferidos dos contribuintes municipais. Esta movimentação física de dinheiro (bem material) não pode ser submetida senão por meio de comportamentos do ser humano (ATALIBA, 2008).

Art. 10 – A atuação do Poder Executivo Municipal, no que se refere à gestão e execução de ações no Sistema Municipal de Planejamento, dar-se-á por meio:

- I – da Secretaria Municipal do Planejamento e Controladoria Geral – SEPLAC;
- II – do Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB;
- III – da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADES;
- IV – representantes dos demais órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal.

O IPTU é um imposto não vinculado, em outras palavras, tributo cuja hipótese de incidência diz respeito ao conceito legal da norma, de um fato independente da atuação estatal, um fato da esfera jurídica do contribuinte (ATALIBA, 2008).

Art. 11 – Para garantir a gestão democrática da cidade com a efetiva participação da comunidade no Sistema Municipal de Planejamento serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU;
- II – demais Conselhos Municipais;
- III – Conselhos Regionais;

- IV – debates, audiências e consultas públicas, inclusive quanto ao disposto no Art. 44, da Lei Federal nº 10.257/2001;
- V – conferências sobre assuntos de interesse urbano;
- VI – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento é um processo democrático e fruto da participação da comunidade, o qual envolve articulação de uma lógica interna constituída na consciência coletiva do lugar (capital intangível), mas também diz respeito a outras dimensões sociais da ordem material, incluindo duas espécies de ambiente, ou seja, o natural e o construído (LE BOURLEGAT, 2000).

Art. 12 – O Sistema Municipal de Planejamento é operacionalizado por meio de processo permanente devendo ser estabelecido um conjunto de procedimentos segundo os quais se encaminham e se divulgam as propostas e discussões referentes ao desenvolvimento urbano visando à gestão democrática do Município.

§ 1º – Compete ao Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB divulgar as informações sobre estas propostas e discussões, com o objetivo de possibilitar o controle pela sociedade civil.

§ 2º – O Poder Executivo Municipal atuará junto aos Conselhos Regionais de forma permanente no processo de planejamento e na discussão do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, bem como da distribuição das obras e serviços públicos nas respectivas regiões.

A população também pode discutir a função urbana. O cidadão, por meio da sociedade civil, exerce um controle sobre as ações do administrador municipal. O próprio governo do município pode criar mecanismos para possibilitar esta participação. No caso de Campo Grande há os conselhos regionais que discutem, por exemplo, o planejamento e a discussão do plano de desenvolvimento do município.

No Capítulo II, o Plano Diretor aborda a questão da competência do ente municipal de planejar o desenvolvimento urbano.

Art. 13 – Compete ao Instituto Municipal de Planejamento Urbano-PLANURB, no âmbito de suas atribuições, a coordenação dos planos, programas e projetos, que busquem a realização das diretrizes previstas nesta Lei Complementar.

§ 1º – A gestão da implementação dos planos, programas e projetos, de que trata o *caput* deste artigo será efetivada pela Secretaria Municipal do Planejamento e Controladoria Geral – SEPLAC, Secretaria Municipal de Governo – SEGOV e o Instituto Municipal de Planejamento Urbano-PLANURB, conjuntamente.

§ 2º – Os Projetos de Lei, bem como os planos, programas e projetos que lhes sirvam de subsídio, serão prévia e obrigatoriamente, encaminhados ao CMDU, para parecer, que será apreciado sem prejuízo da autonomia dos

poderes municipais constituídas, e considerado como relevante contribuição indicativa da comunidade.

§ 3º – Os pareceres do CMDU acompanharão obrigatoriamente estes projetos de lei, quando enviados à Câmara Municipal de Campo Grande.

O Desenvolvimento Local é um dos pontos estratégicos da auto-organização da comunidade local e procura captar as diferentes categorias de pessoas nos setores de saúde, cultura, lazer, saneamento e transporte coletivo, que atuem em prol dos interesses locais (ÁVILA, 2005).

O Capítulo III, da Lei Complementar nº 94, de 2006, que trata da gestão e do monitoramento dos projetos relativos ao espaço urbano municipal, é um capítulo cuja matriz é a própria política pública em sua essência. Toda política pública deve ser fruto de um projeto de governo e deve ter entre as suas finalidades a qualidade de vida da população. O Art. 14 estabelece que

O Poder Executivo Municipal elaborará relatório de gestão da política urbana contendo as prioridades para o próximo exercício e o encaminhará ao Legislativo Municipal, à Conferência da Cidade de Campo Grande e ao CMDU.

Parágrafo único – O relatório da gestão da política urbana deverá contemplar, no mínimo, os procedimentos administrativos de acompanhamento e controle adotados na implementação e a avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Plano Diretor.

O desenvolvimento – humano, social e sustentável – traz como um de seus requisitos o protagonismo local. As pessoas que vivem no território são os maiores interessados e os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma determinada localidade. Sem o envolvimento e o compromisso dos agentes locais nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará seu objetivo (PAULA, 2008).

O Título IV do Plano Diretor de Campo Grande estabelece as diretrizes da política de desenvolvimento e expansão urbana. Entre as suas obrigações o ente público deve atender às necessidades da população e ordenar a expansão urbana, entre outros aspectos da municipalidade. O Art. 17 estabelece que

O Plano Diretor de Campo Grande é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e expansão urbana do Município de Campo Grande e tem por finalidade assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos e fazer com que a propriedade cumpra a sua função social, tendo por base as seguintes diretrizes:

I – ordenar a ocupação e expansão urbana, buscando a distribuição equânime das atividades, principalmente as terciárias, e otimizar a infraestrutura técnica e social instalada;

II – manter o atual limite da área urbana do Município e ordenar a expansão intralimite orientando o adensamento para áreas com suporte geotécnico, disponibilidade de infraestrutura física e social e de serviços públicos, compatibilizando-a com as características ambientais, culturais e sociais;

III – valorizar as áreas de fundo de vale com a implantação de parques lineares, utilizando-se da rede hidrográfica para suprir de áreas verdes todas as regiões da cidade;

IV – delimitar e estabelecer critérios de uso e ocupação, garantindo a permeabilidade do solo e promovendo a recuperação das matas ciliares de proteção do cursos d'água.

Parágrafo único – O território do município de Campo Grande é dividido em área urbana não urbanizável, sendo considerada área urbana aquela delimitada pelo perímetro urbano da sede e das Regiões Urbanas de Anhanduí e Rochedinho e as demais áreas dentro do Município são consideradas não urbanizável. O perímetro urbano da sede do Município só poderá ser alterado por ocasião da revisão do Plano Diretor.

Um dos motivos para a obrigatoriedade do Plano Diretor do Município, previsto na Constituição Federal de 1988, é o ser o instrumento mais adequado a assegurar o cumprimento da função social da propriedade e o aprimoramento de uma política de desenvolvimento e de expansão do perímetro urbano (FURLAN, 2000). Ainda prosseguindo neste Título IV, estabelece o Art. 18 que

O Plano Diretor do Município de Campo Grande obedecerá aos seguintes requisitos:

I – identificação, recuperação e preservação do patrimônio urbanístico cultural, natural e construído da cidade;

II – estabelecimento de meios de controle de qualidade ambiental urbana;

III – estabelecimento de mecanismos de controle de utilização das áreas de domínio público municipal;

IV – desenvolvimento das ações do planejamento urbano por meio da instituição de planos locais e setoriais.

Sobre a função social da propriedade, esta é regulada pelo Capítulo II do Plano Diretor de Campo Grande. Entre outros aspectos a propriedade se submete aos interesses da coletividade e estabelece as ações do ente municipal para a conservação do patrimônio público. Segundo o Art. 19,

A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função social quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submete aos interesses da coletividade previstos no Plano Diretor e seus respectivos complementos, atendidos, no mínimo, os seguintes requisitos:

I – aproveitamento para atividades urbanas compatíveis com os equipamentos urbanos, comunitários e serviços públicos existentes;

II – parcelamento do solo, edificação ou uso compatíveis com a infraestrutura urbana disponível;

III – recuperação e conservação da qualidade do meio ambiente e do patrimônio cultural.

Parágrafo único – Ficam incluídos neste Plano Diretor todos os lotes ou glebas não utilizados, não edificadas ou subutilizadas dentro da Macrozona de Adensamento Prioritário – MZ1, para efeito do que estabelece o § 4º, do Art. 182, da Constituição Federal.

Se o proprietário não atender à função social da propriedade, caso tenha um terreno situado no território urbano, e adotar alguma medida de ocupação ou edificação, o município deve aplicar o IPTU progressivo no tempo, a fim de estimulá-lo a cumprir a função social da propriedade, seja servindo de moradia a uma família, seja servindo de sede para alguma instituição.

No Capítulo III, do Plano Diretor de Campo Grande, é estabelecida a abrangência do próprio plano. Ela deve estar voltada para a área urbana de Campo Grande, com todos os seus bairros e também para os dois distritos do município, ou seja, Anhanduí e Rochedinho. O Art. 20 estabelece que Campo Grande seja dividida, tendo em vista o planejamento urbano e a organização social representativa, seja dividida em regiões e bairros. No Inciso I, do Art. 20, as regiões são definidas como “porções referenciais para a descentralização das ações de planejamento”. Em Campo Grande as regiões são denominadas de Centro, Prosa, Segredo, Bandeira, Imbirussu, Anhanduizinho e Lagoa, além dos dois Distritos, ou seja, Rochedinho e Anhanduí. No Inciso II, do Artigo 20, os bairros são definidos áreas pertencentes às regiões urbana. Esta organização serve “para qualificar as condições de trabalho, circulação, recreação, moradia e as relações de cooperação em todos os tipos de atividade de vizinhança”.

A lei tem como finalidade principal transferir o dinheiro dos contribuintes, submetidos ao ente municipal, para os cofres públicos (ATALIBA, 2008). No Manual sobre o IPTU (2016), sobre a cobrança do IPTU em Campo Grande, estão presentes as alíquotas cobradas de acordo com a localização dos imóveis. Estas alíquotas estão divididas em predial e territorial. Quanto às alíquotas prediais, o Manual estabelece que o valor predial é avaliado pelo valor venal do imóvel edificado, ficando em 1%. Quanto ao imposto territorial, este varia de acordo com os serviços prestados:

- I – 1% (um por cento) sobre o Valor Venal dos imóveis não edificados e localizados em logradouros públicos que não possuem nenhum dos melhoramentos ou serviços abaixo indicados;
 - a) Pavimentação e meio fio;
 - b) Abastecimento de água;
 - c) Sistema de esgoto sanitário;
 - d) Rede de energia elétrica;
- II – 1,5% (um e meio e meio por cento) do Valor Venal dos imóveis edificados e localizados em logradouros públicos que possuam 1(um) melhoramento ou serviço dentre os enumerados no item I.

III – 2,5% (dois e meio por cento) do Valor Venal dos imóveis não edificadas e localizados em logradouros públicos que possuam 2 (dois) melhoramentos ou serviços, dentre os enumerados no item I.

IV – 3,5% (três e meio por cento) do Valor Venal dos imóveis não edificadas e localizados em logradouros públicos que possuam 3 (três) ou mais melhoramentos ou serviços dentre os enumerados no item I.

Esta diferenciação das alíquotas do IPTU é importante devido à localização e ao uso do imóvel, pois são estes dois requisitos que determinam a sua progressividade em função de seu valor ou em razão da sua edificação ou não. Portanto, ao subutilizar, não utilizar ou não edificar o terreno nos limites urbanos, o proprietário do imóvel ficará sujeito à fixação de alíquotas progressivas no tempo, caso sejam respeitadas as medidas de ocupação da devida edificação do terreno urbano (BUENO, 2014).

4 CAMPO GRANDE, O IPTU E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Este capítulo abordou convergências entre o Desenvolvimento Local e a aplicação do IPTU no território urbano de Campo Grande. A sua construção se deu em primeiro lugar pela coleta dos valores recebidos pela Prefeitura de Campo Grande de 2015 a 2017. Em seguida, seguindo o mapeamento dos índices de exclusão da cidade, foram apresentados dados sobre os problemas mais urgentes do território urbano da cidade e, por fim, as convergências entre o IPTU e o Desenvolvimento Local. O que ficou claro foi a importância do planejamento das ações do ente municipal. Sem esta ferramenta, que tem seu fundamento no princípio da legalidade das ações do ente municipal, não se promove nenhum desenvolvimento que seja voltado para as verdadeiras necessidades do cidadão.

4.1 Receita do IPTU de Campo Grande de 2015 a 2017

Os dados apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3 foram relativos à arrecadação do IPTU no município de Campo Grande, nos anos de 2015, 2016 e 2017. Uma constante dos dados foi que o mês de janeiro foi sempre o mês com maior arrecadação, influenciado pelo recebimento do 13º salário. Para o exercício fiscal de 2015, os vereadores aprovaram no dia 11 de novembro de 2014, por 16 votos contra 8, um aumento do IPTU em 12,58%, contra uma inflação anual de 6,41%, segundo o IBGE (2015).

Tabela 1 – Arrecadação do IPTU, em Campo Grande no ano de 2015

Janeiro	144.645.461,55	Julho	11.056.458,04
Fevereiro	25.655.947,59	Agosto	14.395.714,89
Março	13.841.260,76	Setembro	24.715.036,34
Abril	11.792.146,91	Outubro	10.923.639,53
Maiο	11.342.522,09	Novembro	10.145.972,60
Junho	11.477.961,48	Total	291.657.320,85

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande – 2017.

A Tabela 1 apresentou de maneira discriminada os dados mensais da arrecadação do IPTU de Campo Grande. Naquele ano, o valor arrecadado total foi de R\$ 291.657.320,85. Uma característica da arrecadação em 2015 foi o fato de que houve uma queda natural, em especial entre os meses de fevereiro a julho, e uma recuperação em agosto e setembro, para depois cair para níveis menores que os de março a julho do mesmo ano, nos meses de outubro

de novembro. No mês de agosto, houve um crescimento de mais de R\$ de 3 milhões de reais na arrecadação do IPTU. O mês de setembro foi um mês excepcional na arrecadação. Esta foi da ordem de R\$ 24.715.036,34. Excetuando-se o mês de janeiro, que apresentou os dados relativos também ao mês de dezembro do ano anterior, o mês com menor arrecadação foi o mês de novembro, com um total de R\$ 10.145.972,60.

No dia 12 de novembro de 2015 foi publicado no Diário Oficial de Campo Grande, o Decreto nº 12.744, assinado pelo prefeito Alcides Bernal. O aumento para o ano de 2016 foi menor do que o aprovado para o ano de 2015, quando o aumento foi de 12,58%. Para o ano de 2016 o aumento aprovado pelos Vereadores foi de 9,57% (DIOGRANDE, 2018), contra uma inflação oficial, segundo o IBGE (2017), da ordem de 10,67%.

Tabela 2 – Arrecadação do IPTU, em Campo Grande no ano de 2016.

Janeiro	163.063.853,36	Julho	12.905.964,20
Fevereiro	33.958.200,72	Agosto	12.642.199,08
Março	14.705.570,14	Setembro	11.631.441,84
Abril	13.202.441,23	Outubro	11.409.543,55
Maio	12.832.737,37	Novembro	11.325.267,65
Junho	12.599.405,58	Total	310.276.624,72

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande, 2017.

A Tabela 2, relativa à arrecadação do IPTU do ano de 2016, em Campo Grande, apresentou um movimento diferente do ano de 2015. O total arrecadado durante esse ano foi de R\$ 310.276.624,72. O dado significativo é que, na sua relação com o ano de 2015, o valor arrecadado subiu de 144.645.461,55 para R\$ 166.033.853,36, em 2016. Como no ano de 2015, a arrecadação sofreu uma queda natural entre os meses de fevereiro a novembro, sendo que o mês de novembro foi o mês com menor arrecadação, com o valor de R\$ 11.325.267,65. Diferentemente de 2015, o ano de 2016 não apresentou nenhum movimento excepcional na queda ou no crescimento da arrecadação.

Para o ano de 2017, o aumento do IPTU aprovado pela Câmara Municipal foi de 8,78%, contra uma inflação oficial, segundo o IBGE (2017), de 6,29%.

Tabela 3. – Arrecadação do IPTU, em Campo Grande no ano de 2017

Janeiro	187.637.557,54	Julho	15.037.665,13
Fevereiro	40.168.564,02	Agosto	15.167.761,54
Março	17.114.451,41	Setembro	15.092.242,77
Abril	15.941.303,53	Outubro	37.211.312,27
Maio	17.617.396,88	Novembro	29.343.872,30
Junho	15.035.258,64	Total	390.275.142,99

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande, 2017.

A Tabela 3 apresentou o movimento relativo à arrecadação do IPTU do município de Campo Grande em 2017. No ano de 2017, o valor arrecadado foi de R\$ 390.275.142,99. O movimento da arrecadação naquele ano diferiu do movimento do ano de 2016 e apresentou uma característica semelhante e algumas diferenças em relação aos anos de 2015 e 2016. A diferença foi que em 2015 o movimento de arrecadação apresentou um crescimento excepcional no mês de maio. Este foi um fato que não aconteceu nem em 2015 nem em 2016. Além disso, ocorreu outra diferença. Foi o fato de que a menor arrecadação, que aconteceu em 2015 e 2016 no mês de novembro, e, no ano de 2017, foi no mês de junho, quando a arrecadação foi de R\$ 15.035.258,64. O movimento arrecadatário de 2017 foi semelhante ao movimento de 2015 pelo fato de a arrecadação apresentar um incremento a partir do mês de outubro. No ano de 2015, a arrecadação cresceu nos meses de agosto e setembro, e, no ano de 2017, este crescimento ocorreu nos meses de outubro e novembro. De R\$ 15.092.242,77, no mês de setembro, a arrecadação cresceu para R\$ 37.211.312,27, no mês de outubro, e continuou o movimento no mês de novembro, que foi da ordem de R\$ 29.343.872,30.

O município é o ente estatal mais próximo de seus cidadãos, para atender às necessidades da população local, precisa de recursos, os quais obtém por meio de seus impostos previstos na própria Constituição Federal de 1988.

O IPTU imposto estudado na pesquisa como já mencionado no Art. 156, Inciso I da Constituição Federal de 1988, cobra de seus munícipes os quais realizam o fato gerador também já trabalhado no item acima no Art. 32, do CTN. Devido à sua importância foi consultado no portal de transparência das receitas de Campo Grande do IPTU dos três últimos anos (2015 a 2017). Janeiro é o mês em que o município tem o maior valor é arrecadado, para que possa aplicar em prol da qualidade vida da sua população.

4.2 O crescimento de Campo Grande e os seus problemas

O território urbano do município de Campo Grande possui uma superfície de 154,45 km². Este território daria para abrigar 2 milhões de habitantes. Segundo dados do IBGE (2017), 35% deste território está sem ocupação. No território ocupado estão presentes vários problemas de oferecimento de serviços, como os de esgoto, melhorias de vias públicas e de transporte público, entre outros. Isto produz uma grande diferença num possível índice de inclusão urbana.

Segundo os dados estimativos do IBGE (2017), a população estimada atual de Campo Grande é de 874.210 habitantes. Destes, 97,22% são moradores da área urbana municipal. A Tabela 4, relativa à população, demonstra que, entre 2010 e 2017 a população de Campo Grande ganhou 87.416 novos habitantes.

Tabela 4 – População de Campo Grande, em 2010 e 2017

População estimada em 2017	874.210 pessoas
População no Censo de 2010	786.797 pessoas
Densidade demográfica em 2010	97,22 hab/km ²

Fonte: IBGE (2017)

Como já foi abordado no segundo capítulo, zona urbana de Campo Grande é formada por sete regiões cujos nomes são dados de acordo com as pequenas bacias hidrográficas que existem no território municipal. Uma das questões mais importantes na distribuição dos bairros, mesmo que sua ocupação seja em muitas situações natural, é que ela obedece também ao princípio da legalidade e da salubridade, isto é, que os bairros devem ser dispostos ou para a habitação ou para a indústria. Além disto, a ocupação dos bairros não pode comprometer a vazão dos cursos de água ou comprometer o meio ambiente de maneira geral. Sem um planejamento específico a ocupação do território urbano se torna vítima da especulação imobiliária e da ação predadora de empresas ligadas à construção civil, de tal forma que se

compromete o próprio bem-estar do cidadão. No caso de Campo Grande, como as regiões estão inseridas no âmbito das bacias hidrográficas, esta ocupação se deu dentro do processo próprio do crescimento desordenado do território urbano. As ações do Plano Diretor ditarão no futuro um ordenamento mais racionalizado do processo de urbanização.

Tabela 5 – Bairros de Campo Grande segundo as regiões

Regiões	Zona	Bairros
Anhanduizinho	Sul	Aero Rancho, Alves Pereira, América, Centenário, Centro-Oeste, Jacy, Jockey Club, Lageado, Los Angeles, Parati, Pioneiros, Piratininga, Taquarussu, Jd das Nações
Bandeira	Sudeste	Albuquerque, Carlota, Cidade Morena, Jardim Paulista, Maria Aparecida Pedrossian, Rita Vieira, Itamaracá, São Lourenço, Tiradentes, TV Morena, Universitário, Vilas Boas, Vila Morumbi
Lagoa	Sudoeste	Bandeirantes, Batistão, Caiçara, Caiobá, Coophavila II, Guanandi, Leblon, Santa Emília, Aquários 1, Aquários 2, São Conrado, Taveirópolis, Tarumã, Tijuca, União, Vila Jussara
Imbirussu	Oeste	Indubrasil, Nova Campo Grande, Panamá, Popular, Santo Amaro, Santo Antônio, Sobrinho, Zé Pereira, Vila Alba, Jardim Carioca
Centro	Central	Amambaí, Bela Vista, Cabreúva, Carvalho, Centro, Cruzeiro, Glória, Itanhangá, Jardim dos Estados, Monte Líbano, Planalto, São Bento, São Francisco
Prosa	Nordeste	Autonomista, Carandá, Chácara Cachoeira, Cidade Jardim, Chácara dos Poderes, Estrela Dalva, Margarida, Mata do Jacinto, Noroeste, Novos Estados, Santa Fé Taquaral Bosque, Veraneio
Segredo	Norte	Coronel Antonino, José Abrão, Anache, Cerejeiras, Monte Castelo, Nasser, Nova Lima, Seminário, Presidente, Santa Carmélia, São Caetano, North Park, Lagoa Bonita, Neusa, Coop hassul, Santa Luzia

Fonte: Elaboração própria (2017)

Nesta subdivisão não estão presentes bairros que foram formados a partir da dinâmica da iniciativa privada. São bairros que nasceram com uma infraestrutura pronta, com oferecimento de vias asfaltadas, arborização, sistema de esgotamento completo, além da provisão de serviços de segurança. São os condomínios fechados, como o Terras Alpha Campo Grande, situado na região do Prosa, os residenciais Dahma, Dahma I e Dahma II, situados na região do Bandeira, fora dos limites do anel rodoviário, e o Terra do Golfe, situado entre a região do Prosa e do Bandeira, na BR-262, saída para Três Lagoas-MS.

Mapa 2 – Mapa do IPTU de Campo Grande



Fonte: Comitê Gestor da Rede Pnamfm (2017).

Esta subdivisão do município por regiões é importante porque se torna um marco administrativo para a operacionalização de políticas públicas assertivas para cada um dos bairros ou para cada uma das regiões. O próximo tópico foi construído a partir de alguns índices de desenvolvimento que têm muito a ver com as políticas públicas ligadas aos administradores municipais, em especial naquilo que deve ser financiado com recursos do IPTU.

4.2.1 Índices e *rankings* sobre o município de Campo Grande

Sobre o território urbano de Campo Grande há alguns indicadores que precisam ser apresentados e que dizem respeito diretamente à aplicação dos recursos do IPTU. Antes de se chegar a eles torna-se necessário retornar a alguns índices sobre os quais foram feitas referências ainda no capítulo 2º, em especial o IDH, IFDM e o REM-F.

Em primeiro lugar em relação ao IDH relativo ao município de Campo Grande, o IPEA apresenta dados até o ano de 2010. A publicação do Instituto ocorreu em 2013. É importante notar que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal vai de 0,0 até 1. Quanto mais próximo de 1, mais alto é o IDH, e quanto mais próximo de 0, mais baixo é o IDH. Outra observação importante sobre o IDH é que ele possui escalas que vão do baixo, ao muito alto, sendo que o de Campo Grande, que se situa entre 0,700 a 0,799, é considerado alto. Segundo dados da ONU, o IDH de Campo Grande é igual ao de países como a Líbia, que possui IDH de 0,784.

Tabela 6 – IDH do Município de Campo Grande

Ano	Renda	Longevidade	Educação	Índice do ano
1991	0,703	0,717	0,354	0,563
2000	0,736	0,757	0,548	0,673
2010	0,790	0,844	0,724	0,784

Fonte: IPEA (2018)

O outro índice de desenvolvimento referido no primeiro capítulo foi o IFDM, da FIRJAN. Este índice é feito em base a três indicadores semelhantes aos do IDH, mas com a diferença que o indicador “longevidade”, do IDH, se torna o indicador “saúde”, no IFDM. Segundo a FIRJAN, o IFDM de Campo Grande, em 2013, era de 0,8195, sendo que esta média foi resultado de 0,8077, índice do indicador educação, 0,9061, do indicador saúde, e de 0,7447, do indicador renda e emprego. O índice FIRJAN, assim como o IDH, possui níveis que vão do baixo ao alto índice de desenvolvimento. Seus níveis são o “baixo” – inferior a 0,4 –, o “regular” – de 0,4 a 0,6 –, o “moderado” – de 0,6 a 0,8 –, e o “alto” – de 0,8 a 1. O IFDM de Campo Grande, no ano de 2013, como média é alto, pois estava na escala que vai de 0,8 a 1. Os dois indicadores que sobressaíram neste índice em Campo Grande foram a educação e saúde. Nestes índices Campo Grande possuía alto, em especial no indicador saúde, com 0,9061. Quanto ao indicador educação, estava no limite entre o alto desenvolvimento e o desenvolvimento moderado, com 0,8077. Quanto ao indicador renda e emprego, este estava em um nível de transição do moderado para o alto: 0,7447.

Como os índices possuem particularidades específicas, a semelhança nos nomes dos indicadores do IDH (2010) e os indicadores do IFDM (2013) são parecidos nos seus resultados. A diferença é que, no IDH a cidade de Campo Grande está situada no patamar anterior ao “muito alto” e no indicador IFDM a cidade está situada na última escala do “alto” desenvolvimento.

Tabela 7 – IDH e IFDM do Município de Campo Grande

Índice e Ano	Renda (IDH) e emprego (IFDM)	Longevidade (IDH)/ Saúde (IFMD)	Educação	Índice do ano IDH (2010) e IFDM (2013)
IDH 2010	0,790	0,844	0,724	0,784
IFDM 2013	0,7447	0,9061	0,8077	0,8195

Fonte: Elaboração própria (2017)

O outro índice que foi abordado no primeiro capítulo foi o *Ranking* de Eficiência dos Municípios da **Folha de S. Paulo** (REM-F). O ano base para o *ranking* foi o ano de 2015 e os indicadores usados para compor o *ranking* são “educação”, “saúde”, “saneamento” e “receita”. Estes indicadores são analisados a partir de níveis de “eficiência”, “alguma eficiência”, “pouca eficiência” e “ineficiência”. Neste índice, em 2015, Campo Grande foi arrolado no terceiro nível, ou seja, como um município que possui “alguma eficiência” no uso dos recursos disponíveis e que retornam para a população em saúde, educação, saneamento e receita, sendo que a receita é o que o município possui para administrar.

Campo Grande, no REM-F, de 2015, figurava no 1.869º lugar entre os municípios brasileiros, com um índice total de 0,480, sendo que em educação o índice era de 0,599, de saúde 0,433, de saneamento era de 0,779, e de receita era de 0,183. O raio-x usado pela **Folha de S. Paulo** para compor o índice de Campo Grande foi o seguinte: População em 2015: 843.120 habitantes, IDH de 0,784, PIB de R\$ 20.674.987.663,00. As bases para a análise do indicador educação foram de 2010: Crianças de 0 a 3 anos na escola: 30% e de 4 a 5 anos na escola: 81,5%. Quanto ao indicador saúde, as bases foram dos anos de 2013, para a cobertura por equipes de atenção básica, que tinha, na cidade 57%, e o número de médicos por habitantes em 2014, 2,2. Quanto ao saneamento, a base usada foi o ano de 2010, quando 91% da população possuía abastecimento de água nos seus domicílios, a coleta de lixo era de 99% e a cobertura de esgoto era de 44%. No que diz respeito às finanças o PIB *per capita* em 2013 era de R\$ 2.960,00.

4.2.2 Infraestrutura e saneamento em Campo Grande

Os dados ofertados pelos índices e *rankings* do tópico anterior foram melhor discriminados neste tópico. As bases foram extraídas de bancos de dados do IBGE, da Prefeitura de Campo Grande e de Águas Guariroba, coletados no final de 2017 e início de

2018. É importante lembrar aqui que a seleção dos elementos que compuseram este trabalho refletiram sempre os elementos indispensáveis na sua relação com o IPTU e o Desenvolvimento Local, que são o objeto deste trabalho.

Quanto ao esgotamento sanitário, as bases de dados tanto do IBGE (2017), quanto da Folha (2015) eram o ano de 2010. Em 2010, segundo estas bases de dados o atendimento de água era de 91%, a coleta de lixo domiciliar era de 99% e a cobertura de esgoto era de 44%. Segundo dados de Águas Guariroba, no ano de 2015 83% dos domicílios do território urbano de Campo Grande já dispunham de ligação com o sistema de coleta de esgoto sanitário. Em termos comparativos, a média de esgotamento sanitário do Brasil 48,6%, no mesmo ano, no Brasil, e de 33,6% no Estado de Mato Grosso do Sul. Segundo dados da concessionária Águas Guariroba, atualmente a rede coletora de esgoto de Campo Grande possui uma extensão de 2 mil km, com 45 km de interceptores e atende a 418 bairros, com 240 mil unidades interligadas.

Em 2010 o abastecimento domiciliar de água em Campo Grande, segundo o IBGE era 91%, segundo o IBGE (2011). Segundo dados da concessionária Águas Guariroba atualmente os domicílios e estabelecimentos comerciais e industriais atendidos por este serviço chega a 99,8% da população. A coleta de água para o abastecimento da cidade atualmente tem 105 reservatórios, 3.905 km de rede, 335 mil ligações. A água que abastece o território urbano de Campo Grande provém 34% do Córrego Guariroba, situado a 30 km da cidade na BR-262, sentido leste, em direção a Três Lagoas. Além desta fonte maior, outro córrego importante para o abastecimento de Campo Grande é o Lageado, que oferece 16% do total da água usada na cidade. Dos 150 poços usados para captar água para abastecer Campo Grande 10 deles estão ligados diretamente com o Aquífero Guarani, que captam 50% da água retirada dos poços e os outros 140 são de lençóis freáticos independentes do Aquífero (GUARIROBA, 2018).

Ao lado do abastecimento de água, outros dois importantes dados devem ser levados em consideração acerca do uso do IPTU. Trata-se da coleta de lixo. Segundo o IBGE (2017), com uso de dados do ano base de 2010, 98,8% da população era atendida naquele ano pela coleta de lixo, ou seja, 246.831 domicílios. Além disto, 0,9%, ou seja, 2.266 proprietários queimavam o lixo em suas residências, 0,2%, ou seja, 377 proprietários enterravam o lixo. Em 2010, ainda, 88 municípios tinham o costume de jogar o lixo em terrenos baldios ou na rua e 6 jogavam o lixo nos córregos.

Todos estes dados são relativos ao saneamento básico. Em Campo Grande eles são oferecidos por meio de parcerias público-privadas. As duas concessionárias atuais que ofertam estes serviços são, para a água e para o esgoto, a Águas Guariroba, e, para a coleta de lixo e limpeza urbana, entre outros serviços, a Solurb Soluções Ambientais. A Solurb, como é conhecida a empresa que realiza a limpeza do território urbano de Campo Grande, realiza serviços de limpeza de bocas de lobo, coleta de resíduos de serviço de saúde, que não podem ser descartados como os outros tipos de dejetos, capina, roçada e raspagem manual e mecanizada de passeios, guias, sarjetas vias e logradouros públicos, coleta e transporte e destino final do lixo domiciliar, entre outros serviços. Como não foram encontrados dados mais recentes sobre a coleta de lixo em Campo Grande, foram apresentados aqui dados relativos a 2013:

Tabela 8 – Coleta de lixo em 2013, em Campo Grande

Ano		
2011	2012	2013
98,81%	100%	98,66%

Fonte: IBGE (2017)

Pelos dados da tabela 8 é possível perceber que a coleta de lixo em Campo Grande nos anos de 2011 a 2013 passou por aumento e diminuição. O ano de 2012 foi um ano em que houve coleta de 100% do lixo urbano, segundo dados do IBGE (2017). Depois de chegar a 100%, houve um decréscimo na coleta na ordem de 1,96%, sendo que, entre 2011 e 2012, houve um aumento da ordem de 2,36%.

Os dados sobre a infraestrutura dizem respeito às vias urbanas. As vias urbanas além da limpeza e dos serviços de água e esgoto são consideradas apropriadas para a mobilidade quando dispõem de asfaltamento, de galerias de água pluvial, de calçamento adequado e de posteamento para distribuição de energia e telefonia, entre outros serviços. Os dados aqui apresentados serão apenas para o fator urbanização considerando dois indicadores, ou seja, o de asfaltamento e calçamento. Segundo dados do IBGE (2017), em relação à urbanização das vias públicas, que leva em consideração a presença de bueiros, calçadas, pavimentação e meio fio, Campo Grande possui apenas 33,4% de serviços que atendiam satisfatoriamente às necessidades da população.

Quanto à arborização, embora o percentual seja de 96,3%, a sede do município de Campo Grande, segundo o IBGE (2017), ocupa no âmbito nacional o 685º lugar, em âmbito estadual ocupa o 34º lugar e na microrregião ocupa o 2º lugar.

Estes dados mostram que o desenvolvimento de uma cidade não se dá somente com a ação dos agentes públicos, mas também com as parcerias público-privadas. Os próximos dados que foram coletados nos anos de 2017 e início de 2018 para a confecção deste trabalho foram relativos a serviços que devem ser prestados diretamente pelo ente municipal e para os quais devem ser invertidos parte dos valores arrecadados pelo IPTU.

4.2.3 Saúde e educação em Campo Grande

Em relação à educação os alunos das séries iniciais da rede pública do município de Campo Grande obtiveram a média de 5,4 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por outro lado os alunos dos anos finais tiraram 4,8 no sistema de avaliação mencionado. Quanto à taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade, embora 98% das crianças e dos adolescentes estejam matriculados nas escolas sendo pública ou privada, a sede do município de Campo Grande, conforme o IBGE (2017), ocupa no âmbito nacional o 2065º lugar, em âmbito estadual ocupa o 23º lugar e na microrregião ocupa o 3º lugar. Sobre as matrículas no ensino fundamental, segundo o IBGE (2017) a sede do município de Campo Grande apresenta 117.671 matrículas. Os docentes do ensino fundamental, na cidade são 6.407. Quanto à prestação dos serviços educacionais da prefeitura de Campo Grande, nos anos de 2014 a 2016, os dados estatísticos estão discriminados na Tabela 9 (ESTATÍSTICA, 2017):

Tabela 9 – Estatística dos serviços educacionais prestados pela Prefeitura de Campo Grande

Alunos matriculados	Quantidade		
	2014	2015	2016
Ed. Infantil – 0 a 3 anos	11.630	11.805	11.539
Ed. Infantil	2.238	2.460	3.451
Ed. Infantil – Pré-escola	9.349	9.956	10.131
Ensino Fundamental	70.889	71.958	70.691
EJA	2.945	3.086	3.604
Ensino Médio	55	61	65
Total	97.106	99.326	99.481

Fonte: Estatística/DIIG/SEMED (2017)

Os dados da Tabela 9 apresentam os serviços escolásticos prestados pela prefeitura de Campo Grande. É importante ressaltar que os serviços ofertados foram além daqueles

previstos em lei e que deveriam ser atendidos pela arrecadação do IPTU, pois a prefeitura ofertou serviços até ao ensino médio.

Tabela 10 – Unidades escolares e salas de aula da SEMED Campo Grande

Localização	Número de unidades			Número de salas		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Escolas urbanas	85	85	85	1.492	1.491	1.485
Escolas rurais	9	9	9	75	75	77
CEInfs	100	99	99	659	658	659
Total	194	193	193	2.226	2.224	2.221

Fonte: Estatística/DIIG/SEMED (2017)

A Tabela 10, sobre as unidades escolares e o número de sala de aulas sob a responsabilidade da SEMED Campo Grande apresentam um dado que pretensamente não estaria ligado ao IPTU, uma vez que o este deve, em princípio atender às necessidades do território urbano do município. Por outro lado, a educação infantil é responsabilidade do município. Portanto, o ente municipal não pode deixar de atender a todos os munícipes. Outro dado é que o número de salas diminuiu na zona urbana e aumentou em 2 na zona rural. Este dado deve, no entanto, ser analisado de acordo com a Tabela 9, que assistiu a uma diminuição no crescimento dos alunos da educação infantil de 0 a 3 anos, e assistiu a um aumento nos níveis superiores de ensino.

Ao lado destes dados, sem se levar em conta outros recursos que deveriam ser repassados, como aqueles relativos a material escolar e uniforme, além da merenda, os recursos disponibilizados para as escolas da SEMED Campo Grande foram os apresentados na Tabela 11:

Tabela 11 - Recursos financeiros repassados às escolas da SEMED Campo Grande

Proveniência dos recursos	Despesas de Capital			Despesas de Custeio		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Federais em R\$	923.629,74	1.051.167,76	2.174.111,04	1.149.114,30	1.698.119,09	1.295.408,00
Municipais em R\$	0,00	0,00	1.628.690,71	7.094.045,00	5.467.880,00	5.924.880,00
Total em R\$	923.629,74	1.051.167,76	3.802.801,75	8.243.159,30	7.165.999,09	7.220.288,00

Fonte: Estatística/DIIG/SEMED (2017)

Sobre os recursos destacados na Tabela 11 é importante observar que os aportes que devem ser invertidos para as escolas, inclusive para a melhoria do ensino, são provenientes tanto do governo federal quanto do governo municipal. Dentre os recursos repassados pelo

ente municipal para as unidades escolares estão aqueles provenientes do IPTU. De todo modo, a SEMED Campo Grande não disponibilizou os montantes repassados como despesas de capital nos anos de 2014 e 2015. Por outro lado as despesas de custeio sofreram um decréscimo entre 2014, quando o repasse foi de R\$ 7.094.045,00, e 2015, quando o montante repassado para as escolas foi de R\$ 5.467.880,00. Em relação ao ano de 2016, houve um aumento de R\$ 457.000,00. Portanto não houve recuperação nos valores em relação ao ano de 2014.

Ainda sobre a educação, o município tem uma obrigação constitucional de repassar todos os anos para a educação um percentual de 12% de sua arrecadação. Tomando-se como base a arrecadação do IPTU de 2017, que foram de R\$ 390.275.142,99, o valor a ser repassado para a SEMED Campo Grande pela Prefeitura será de R\$ 46.833.017,15. Vale ressaltar, ainda, que estes valores são apenas relativos ao IPTU. No entanto, existem outros recursos repassados pelos governos estadual e federal que são destinados exclusivamente para a educação e que são acrescidos a estes valores.

Quanto à saúde, outro serviço que deve ser prestado pelo município à população e que justifica a cobrança do IPTU, há alguns dados que são importantes serem analisados. Mas, para efeito deste trabalho, foram selecionados a mortalidade infantil e os óbitos. Quando o assunto é saúde, aparece outra temática importante no caso em tela trata-se da taxa de mortalidade infantil. Campo Grande apresenta uma média de 7,96 óbitos por mil nascidos vivos. Quando comparado com outros entes federativos e regionais, Campo Grande ocupa o 3687º lugar a âmbito de Brasil. Já no estado de Mato Grosso do Sul, ocupa o 58º lugar e na microrregião de Campo Grande ocupa o 5º lugar.

O atendimento à saúde em Campo Grande é variado e está distribuído nas diversas regiões da cidade. Há Centros Regionais de Saúde (CRS), Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), Unidades Básicas de Saúde (UBS), Unidades Básicas de Saúde da Família (UBSF), Postos de Atendimento, ou Postos de Saúde (APS), conforme a Tabela 12.

Tabela 12 – Postos de atendimentos à saúde da Prefeitura de Campo Grande

CRS	Aero Rancho, CoopHavila, Tiradentes e Nova Bahia
UBS	Aero Rancho, 26 de Agosto, Lar do Trabalhador, Jockey Clube, Caiçara, Vila Carvalho, Universitário, Nova Bahia, Doutor Ademar Guedes de Souza, Pioneiros, Sílvia Regina, Dr. Albino Coimbra, São Francisco, Tiradentes, dona Neta, Dr. Jair Garcia de Freitas, Bonança, Vila Nasser, Manoel Cordeiro, Dr. Vicente Fragelli, Manoel Secco Thomé, CoopHavila, Indubrasil, Dr. Judson Tadeu Ribas
UBSF	Jardim Batistão, José Abrão, Dr. Olympio Leme Cavaleiro, Vida Nova, Aero Rancho, Vila Almeida e Jardim Noroeste
APS	Dr. Jorge Davi Nasser, Dr. Jorge Garcia de Freitas, Dr. João Pereira da Rosa, Dr. Astrogildo Carmona, Dr. Hildebrando da Costa, Dr. Willian Macksoud

Fonte: Elaboração própria (2018)

É importante ressaltar que o município deve investir todos anos em saúde 15% da arrecadação municipal. Se se tomar como base o ano de 2017, que teve uma arrecadação de R\$ 390.275.142,99, então, para o ano de 2018, os recursos do IPTU que deverão ser repassados para a SESAU Campo Grande serão R\$ 58.541,271,44. Vale ressaltar, também aqui, que estes são valores auferidos do IPTU para a saúde. Há outros recursos que são provenientes dos governos federal e estadual, que são destinados a esta finalidade. Eles não entram no percentual de 15% porque já são repassados diretamente para esta finalidade. Estes recursos formam um montante que é repassado para a saúde municipal e são aplicados também aos hospitais que fazem parte da rede de saúde que, em Campo Grande, atende também a clientes provenientes de outros municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

4.3 O IPTU e o Desenvolvimento Local

Em certo sentido o IPTU se transformou tanto em uma fonte geradora de recursos para os municípios, quanto em um mecanismo com função social com vistas na garantia do bem-estar do cidadão. De todo modo, é importante ressaltar que também a propriedade particular tem uma função social. É de competência do ente municipal previsto seu Art. 156, da Constituição Federal de 1988. Furlan (2000, p.29-30) afirma:

Ora, o critério constitucional utilizado para demarcar as esferas de competências está na materialidade da hipótese de incidência tributária, ou seja: o fato ali descrito indicará qual a pessoa política competente para instituir o respectivo tributo. [...] O IPTU, é um dos impostos que incidem sobre o patrimônio imobiliário, mais precisamente sobre prédios e terrenos localizados na área urbana. Incide, vale dizer, não sobre todo o patrimônio do contribuinte, amplamente considerado, mas apenas sobre uma parte dele:

a propriedade imobiliária localizada na área urbana. [...] E por determinação da Lei Maior inclui-se entre os impostos da competência dos Municípios. Logo, somente lei municipal poderá criá-lo, descrevendo sua hipótese de incidência e assinalando sua base de cálculo *in abstracto* e alíquota.

A alíquota, de acordo com a lei, é um dos integrantes do aspecto quantitativo previsto na hipótese de incidência tributária e traz a importância da função de graduar o montante devido, sendo proporcional à capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária. Esta alíquota está representada em forma de fração do valor venal do imóvel, no qual ocorre a multiplicação da alíquota (fração) pelo valor venal do imóvel ensejará o *quantum* devido (FURLAN, 2000).

A progressividade no tempo no IPTU tem como missão a de cumprir a função social da propriedade, a qual atende às exigências do plano diretor, instrumento muito importante para política de desenvolvimento urbano (DENARI, 2002).

Para que o Município possa cobrar do munícipe é necessário ocorrer o fato gerador do imposto. No caso do IPTU o fato gerador é a propriedade, desde que esteja delimitada por lei municipal e que o Poder Público cumpra pelo menos dois requisitos estabelecidos no Art. 32, do CTN¹⁰.

As competências tributárias do Município foram outorgadas diretamente pela Constituição Federal de 1988, o ente municipal é pessoa jurídica de direito público interno, por essa razão não é lícito, à União, nem aos Estados, causar embaraço ou impedimento ao exercício das atribuições dos Municípios (CARRAZZA, 2015).

O Desenvolvimento Local é uma estratégia utilizada para potencializar os agentes territoriais a serem protagonistas do processo do desenvolvimento, de forma cooperativa e ativa com o Poder Público, as empresas privadas e a sociedade do terceiro setor. É o chamado desenvolvimento “endógeno” como já foi explicado no capítulo 2.

Pode-se afirmar que todo desenvolvimento é local pelo fato de acontecer em um território físico. No caso do território urbano de Campo Grande, o trabalho aqui realizado foi sobre o Desenvolvimento Local de Campo Grande.. O conceito de “local” não se confunde com o conceito de “município” (PAULA, 2004). Paula (2004, p. 75) argumenta que,

No debate sobre a temática do desenvolvimento, o conceito de “local” surge em relação ao conceito de “global”, seja numa relação de oposição, seja numa redação de integração, soberana ou subordinada, do local no global.

¹⁰ Cfr. p. 54 deste trabalho.

Assim, o “local” pode ser definido como qualquer porção territorial que se distingue a partir de determinados elementos de identidade. Tais elementos podem ser, por exemplo, físico-geográficos (uma bacia, um vale, uma chapada, uma cordilheira, o entorno de um lago, etc.), étnico-culturais (uma área habitada por imigrantes, por populações indígenas, por remanescentes de quilombos, por nações sem autonomia política, etc.), socioeconômicos (uma área definida pela existência de uma cadeia produtiva), políticos (blocos de países, regiões, províncias, etc.). Enfim, tais elementos de identidade são elegíveis, dependem do critério de escolha do “sujeito” que desenha o território.

Há duas perspectivas de valorização territoriais de diferentes especificidades. Uma delas é predominantemente exercida por agentes externos ao território sobre o qual se pretende atuar. A outra emerge de forma mais comprometida com objetivos do desenvolvimento do território propriamente dito de caráter “endógeno” (ALBAGLI, 2004). De maneira similar Paula (2008, p. 10) argumenta ainda que

O desenvolvimento, sobretudo se quer ser humano, social e sustentável, exige o protagonismo local. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade são as pessoas que nela vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. [...] Para obter esse nível de participação da comunidade local, é preciso adotar estratégias de planejamento e gestão compartilhada do processo de desenvolvimento. Tais estratégias permitem à comunidade local, através da experiência prática, o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados, enfim, a capacitação requerida para planejar e gerenciar, de forma compartilhada, o processo de Desenvolvimento Local.

As estratégias de planejamento e gestão compartilhada, pelo fato de serem participativas, têm uma contribuição significativa no crescimento do capital humano e do capital social, permitem o empoderamento da população local e facilitam a conquista da boa governança, que são alguns dos requisitos necessários para se atingir o desenvolvimento sustentável (PAULA, 2008).

Antes de partir para as considerações finais, torna-se importante inferir que, neste trabalho, o segundo capítulo procurou discorrer sobre algumas temáticas importantes para o Desenvolvimento Local. A locução mostra duas coisas importantes. A primeira é o próprio desenvolvimento. Este não pode ser confundido apenas com crescimento econômico, que deságua em uma renda *per capita* que funciona como a média de todas as riquezas produzidas num território amplo, ou regional e/ou local. Este mecanismo de concepção do

desenvolvimento pode esconder uma série de situações como divisão desigual das riquezas, empregos com salários que não atendem às necessidades de uma família e serviços que não são prestados de acordo com a lei para a população pelo ente público, entre os quais a urbanização, o saneamento básico e os serviços de saúde. Em suma, para se estudar o desenvolvimento é preciso levar em consideração outros fatores que os dados econômicos podem camuflar e que podem ser usados pelo gestor público, que controla a oferta dos dados, como bandeira política.

A segunda é o termo local. O desenvolvimento é local quando diz respeito a um território específico. No caso em questão o município de Campo Grande. Um município que funciona como capital de Mato Grosso do Sul, que abriga uma população humana, animal e uma flora variável, com um relevo marcado pela presença de diversos cursos de água, que precisa ser analisado também pela perspectiva da sustentabilidade.

A gestão de um território não se dá apenas pelo ente público, mas conta também com as parcerias público-privadas. Nesta acepção também a população, por meio de entidades de classe e por si mesma, pode participar do governo do município, de acordo com a lei. O governo municipal segue as legislações maiores, ou seja, a Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual, pois se localiza no território brasileiro e está situado no Estado de Mato Grosso do Sul. O município é governado sob a base de uma lei local, conhecida como Lei Orgânica, que, para Campo Grande, foi promulgada em 1990.

Nesta lei orgânica, estão presentes as responsabilidades do governante municipal e a possibilidade de se cobrar o IPTU e prover as ações que demonstrem a função social da propriedade, além de planejar o próprio desenvolvimento da cidade. O IPTU é um instrumento de desenvolvimento para Campo Grande, pois sua aplicação tem endereços específicos, ou seja, a saúde, a educação e a infraestrutura, com serviços que vão da urbanização das vias públicas até o abastecimento de água e a coleta de lixo e de esgoto.

É neste espaço que as teorias do Desenvolvimento Local encontram eco. Em primeiro lugar, a responsabilidade pelo desenvolvimento deve ser dos administradores públicos. São eles que devem procurar, nos planos de governo, realizar planejamentos que contemplem o lado econômico e humano da política. De um lado o planejamento deve contemplar os espaços para a habitação e os espaços para a indústria e os empreendimentos privados. O princípio básico é o de preservar a saúde da população, tanto atual quanto em relação às futuras gerações.

Um plano de governo deve levar também em consideração a mobilidade e a difusão da cultura e do conhecimento. Por isto não podem faltar a melhoria das vias públicas, naquilo que é conhecido como urbanização. Não se trata apenas de construir ruas asfaltadas, mas de urbanizá-las de acordo com a lei, com guias de calçada, galerias de captação de água pluvial, iluminação e sinalização que ajude na segurança da população.

Nesta acepção os planos de um administrador não são de partido, mas de governo. O administrador municipal deve, portanto, se valer de todos os meios possíveis para envolver a população na discussão do planejamento e das ações a serem implementadas no território municipal. Campo Grande é uma cidade dividida em regiões com vocações distintas, de acordo com a sua hidrografia. A participação da população pode se dar justamente nos espaços destas regiões, com a implantação de conselhos regionais de consulta para a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população.

É neste diálogo entre a administração pública e a população que ocorrem as ações que têm como princípios o Desenvolvimento Local, como o empoderamento da população, o surgimento de lideranças comprometidas com as regiões da cidade, a participação no destino da cidade, além de desabrochar o sentimento de pertença e de compromisso com o desenvolvimento humano, econômico, político, social e cultural da população.

No segundo capítulo foi usada a analogia das moiras, Cloto, Láquesis e Átropos, de uma que fia, de outra que decide e de outra que afasta (corta o fio da vida). São mulheres extremamente centradas no seu trabalho, porque nas suas mãos está o destino da vida tanto dos deuses quanto dos homens. A mesma analogia vale para o Desenvolvimento Local, pois os personagens que o estão criando, tecendo e também se afastando daquilo que não leva ao verdadeiro desenvolvimento são a população, o ente público, os empreendedores privados e as entidades de classe que compõem a sociedade civil. As moiras trabalham sempre em conjunto. Não é que uma decida sem a anuência da outra. Ao contrário, as decisões são todas tomadas quando elas entram em acordo. A arte de promover o Desenvolvimento Local é também a arte do acordo. O desenvolvimento somente acontece quando as ações dos agentes públicos estão em consonância com os anseios da população e nisto todos concorrem para o bem comum. Átropos só vai cortar o fio do desenvolvimento no momento em que houver desvios de finalidade que não levem a ele. Portanto a sociedade, os governantes e todos os empreendedores privados e as entidades de classe devem agir de forma transparente e em

conjunto, se quiserem promover o verdadeiro desenvolvimento, e um desenvolvimento que seja local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação procurou trazer para as temáticas do Desenvolvimento Local uma discussão sobre o IPTU. Trata-se de um importante imposto que é legislado pelo ente municipal e que tem endereço próprio para a sua aplicação, ou seja, a infraestrutura urbana, a educação e a saúde. A cidade é um espaço constituído de edificações que servem para diversos usos, entre os quais a habitação, os serviços públicos e também os edifícios comerciais e os destinados à indústria.

O município escolhido para esta dissertação foi Campo Grande. Este município possui características particulares. Além de estar situado na Região Centro-Oeste do Brasil, a partir de 1977 passou a ser a capital do Estado de Mato Grosso do Sul. Desde a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, no início do século XX, a cidade passou por um incremento significativo de sua população. Quanto ao crescimento econômico, que a transformou numa metrópole da região de Mato Grosso do Sul, este foi marcado, ao longo de sua história pelas migrações e pelo agronegócio, mas Campo Grande conheceu um novo momento quando se tornou a capital do Estado..

Atualmente os bairros de Campo Grande se encontra dividido nas grandes regiões do Segredo, a do Prosa, a do Imbirussu, a da Lagoa, a do Anhanduizinho, a do Bandeira e a do Centro. Com um território extenso, nem todos os serviços que devem ser prestados pelo ente público municipal, em especial aqueles que são determinados pela legislação relativa ao IPTU, foram disponibilizados de forma satisfatória para os campo-grandenses.

Em certo sentido, a eficiência da gestão municipal está ligada à capacidade de gerir os recursos disponíveis em relação à satisfação das necessidades da população. A população ainda se ressentida da falta de vias públicas urbanizadas em diversas partes da cidade. Além disso a saúde pública, bem como a educação, que, segundo a legislação em vigor, determina que estejam próximas dos munícipes, ainda estão aquém dos padrões de atendimento das suas necessidades.

De todo modo, o IPTU é um importante instrumento do Desenvolvimento Local, pois se trata de um imposto cuja origem está no próprio território urbano municipal. Sua produção, para usar um linguajar econômico, se dá dentro do contrato social que se gera entre o proprietário, seja ele residencial, comercial ou industrial, e o administrador local. Este é o representante legal, porque eleito, que, no planejamento das políticas públicas, tem por

objetivo atender às necessidades básicas da população. Por sua própria natureza, o IPTU faz emergir a função social da propriedade. Com isto, todos os habitantes do território urbano municipal se tornam responsáveis não somente pelo desenvolvimento econômico, mas também pelo desenvolvimento humano, social, cultural, sustentável e político do município.

Usando a analogia das moiras, que foi mencionada em diversos momentos nesta pesquisa, este contrato social envolve uma série de agentes que cardam e fiam, ou seja, realizam o trabalho da moira Cloto, decidem sobre que tipo de desenvolvimento almejam, ou seja, realizam o trabalho da moira Láquesis, e se algo planejado não está de acordo com os anseios da população, cortam o fio tecido, isto é, realizam o trabalho de Átropos, se o desenvolvimento não é atingido. Aqui não se trata de ter uma atitude sombria, como a das moiras, mas de o ente municipal e a população trabalharem juntos para o tipo de desenvolvimento que espera para Campo Grande, eliminando tudo o que não está na lei e que não colabora para o Desenvolvimento Local.

Por mais que os índices de desenvolvimento, como os mencionados neste trabalho, tenham mostrado que a cidade já possui um padrão de desenvolvimento alto, um índice de desenvolvimento municipal moderado e um *ranking* com alguma eficiência, isto significa que o organismo vivo da cidade ainda precisa passar por importantes ressignificações. Neste sentido, a via do desenvolvimento é sempre dupla: vai do ente municipal para a população e a população também precisa se sentir responsável pelo próprio desenvolvimento de Campo Grande. Trata-se de um jogo de empoderamento, de endogenia e de horizontalidade que faz com que o tipo de desenvolvimento da cidade seja fruto dos próprios anseios dos seus habitantes. É assim que o Desenvolvimento Local contribui para uma reflexão sobre a importância do IPTU para o desenvolvimento de Campo Grande.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, Sarita. Território e Territorialidade. In: SACHS, Ignacy *et al.* **Territórios em Movimento: Cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Brasília: ed. Relume Dumará, 2004.p.25-70.
- ALBURQUEQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. Importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMAN, Marcio (orgs). **Políticas para o desenvolvimento local**, 2010. p.211-225.
- ARANTES, Antônio A. Cultura e Territorialidade em Políticas Sociais. In: SACHS, Ignacy *et al.* **Territórios em Movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Brasília: ed. Relume Dumará, 2004.p.85-130.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6ª ed. ed. Malheiros. São Paulo
- ÁVILA, Vicente Fideles de, **Cultura de sub/desenvolvimento e desenvolvimento local**. ed. Sobral, CE: Uva, 2006.115p.
- ÁVILA, Vicente Fideles de, Pressupostos para formação educacional em desenvolvimento local. **Interações- Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, MS, v.1, n.1, p.63-76, set.2000.
- ÁVILA, Vicente Fideles de. **A Pesquisa na Vida e na Universidade: Ensaio de Curso Para Estudantes, Professores e Outros Profissionais**. ed. UFMS, 2000
- BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: fev, 2009. 87p.
- BARRETO, Aires F. Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU. In: MARTINS, Ives Gandra (coord). **Curso de Direito Tributário**. 7ª ed. Saraiva, 2000. p.701-30.
- BARROS, Aidil Jesus Silveira da; LEHFELD, Neide Aparecida Souza de. **Fundamentos de Metodologia Científica: Um guia para a iniciação científica**. 2ª ed. São Paulo: ed. Afiliada, 2000. 122p.
- BARROS, José D' Assunção. **Cidade e História**. Petrópolis: ed. Vozes, 2007. 124p.
- BARUFFI, Helder; CIMADON, Aristides. **Manual de Metodologia Científica e a Ciência do Direito**. ed. Evangraf- Unoesc, 1997. 115p.
- BORGES, Pedro Pereira, e HANS, Paulo Henrique. **A rádio FM Educativa UCDB 91,5: Reflexões sobre a Responsabilidade Social** 2017.103 f. orientação BORGES, Pedro Pereira. Dissertação (mestrado em desenvolvimento local)- Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande MS, 2017.
- BRASIL, Código Tributário Nacional (CTN) Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em 06 de nov. 2017.
- BRASIL, Supremo Tribunal. Súmula nº 668.
- BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de nov. 2017.
- BUENO, Júlio Anderson Alves. **Manual de Direito Tributário**. ed. Saraiva, 2014. 399p.

CAMPO GRANDE. <https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/consulta-composicao-receita/?busca=composicaoreceita&mes-inicial=01&ano-inicial=2015&mes-final=11&ano-final=2017&fontes=10> Acesso em: 22 de nov. 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. In **Revista de Economia Política**, v.15, nº 4 (60), out-dez/95, p.148-155.

CARLO, Richelieu de; MECCHI, YARIMA. Prefeitura quer por fim a ‘Vazios’ na Cidade com novo plano diretor. **Campo Grande News**. junhode 2017. Disponível em <https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/prefeitura-quer-por-fim-a-vazios-na-cidade-com-novo-plano-diretor>. Acesso em: 15 de nov. 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito Constitucional Tributário**. 30ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO, Paulo Barros de. **Curso de Direito Tributário**: 17ª ed. Saraiva, 2005. 555p.

CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário: Fundamento Análise**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. 441p.

DAVIS, Kingsley. A Urbanização da Humanidade. IN: **Cidades A urbanização da Humanidade**. 2ª ed. RJ: Zahar Editores, 1972. p.13-35.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento: adotada pela Revolução nº41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

DELGADO, Guilherme C; Theodoro, Mário. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo**. reimp, 2009. Ipea. p. 409-439.

DENARI, Zelmo. **Curso de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. 327p.

DIOGRANDE: file:///C:/Users/poboj/Downloads/ediario_20151113164530.pdf, acessado em 10 de janeiro de 2018.

ELIZALDE, Antonio. Desarrollo a Escala Humana: conceptos y experiencia. **Interações-Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, MS, v.1, n.1, p. 51-62, set. 2000.

EMENDA, Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso: em 15 de nov.2017.

ESTATÍSTICA, <https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/downloads/relatorio-anual-de-atividades-raa-2016/>, acessado em novembro e dezembro de 2017.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, <http://www.firjan.com.br/ifdm/>, acessado em 23/01/2018.

FOLHA (Folha de S. Paulo) - <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/indice-leva-em-conta-a-receita-per-capita-para-medir-eficiencia.shtml>, acessado em 23/01/2018.

FURLAN, Valéria C.P. **Imposto predial e territorial urbano**. ed. Malheiros, 2000. 194p.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 5ª ed. RJ. Paz e Terra, 2001. 83p.

- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 4ª ed. RJ. Paz e Terra, 1996. 92p.
- FURTADO, Celso. **A Nova Dependência (Dívida Externa e Monetarismo)**. 5ª ed. RJ. Paz e Terra, 1983. 150p.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SOUZA, Aline Corrêia de. **Métodos de Pesquisa**. 1ª ed. UFRGS, 2009. 122p.
- GUARIROBA, Águas, Cfr. <http://www.aguasguariroba.com.br/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Manual-saneamento.pdf>, acessado em 17 de dezembro de 2018.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**: Atualizado de acordo com a lei de Responsabilidade Fiscal. 10ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. 630 p.
- HARADA, Kiyoshi. IPTU Progressivo por Decreto. **Conteúdo Jurídico**, 18 nov. 2014. http://conteudojuridico.com.br/index.php?colunas&columista=390_Kiyoshi_Harada&ver=1999. Acesso em: 26 de nov. 2017.
- HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Online. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/panorama> Dados extraídos de 2011, 2015, 2016 e 2017.
- IPEA, <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em janeiro de 2018.
- LE BOURLEGAT, Cleonice. Ordem Local como força interna de desenvolvimento. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, MS, v.1, n.1, p.13-20, set. 2000.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito À Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. ed. Moraes, 1991. 145p.
- Lei Complementar 94 de 2006. <https://www.campogrande.ms.gov.br/planurb/downloads/lei-complementar-n-942006/>. Acesso em: 15 de nov. 2017
- LEITE, Eduardo Oliveira de. **A Monografia Jurídica**. 6ª ed. Revista dos Tribunais, 2003. 574p.
- MACEDO, Magda Helena Soares. **Manual de Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 2ª ed. Sagra Luzzatto, 2001. 208 p.
- Manual do IPTU 2016. <https://www.campogrande.ms.gov.br/iptu/sobre-o-iptu/>. Acesso em: 15 de nov. 2017.
- MARQUES, Heitor Romero *et al.* **Metodologia da Pesquisa e do Trabalho Científico**. 4ª ed. Campo Grande MS: UCDB, 2014. 136 p.
- MARQUES, Heitor Romero. **Desarrollo local em la escala humana**: uma exigência delsigloXXI. Campo Grande, MS: Gráfica Mundial, 2013. 121p.
- MARTIN, J. Paul. Releitura do Desenvolvimento e dos Direitos. **SUR**. Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 3, n.4, p.91-101, 2006.
- MILTON, Santos. **Metamorfose do Espaço Habitado**. 6ª ed. São Paulo: Usp, 2008. 132p.
- MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **In Revista Economia**, jan- abr 2008, p.1-21.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade Na História**: Suas origens, transformações e perspectivas. Tradução Neil R. DA SILVA. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 741p.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento Local como fazer?** Brasília- DF. 2008. 56p.

PAULA, Juarez de. Territórios, Redes e Desenvolvimento. In: SACHS, Ignacy *et al.* **Territórios em Movimento**: Cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: ed. RelumeDumará, 2004. P.73-84.

PIRES, Luis Henrique. A descentralização do poder e a regionalização das soluções como instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMAN, Marcio (orgs). **Políticas para o desenvolvimento local**, 2010. p.105-129.

POPPER, Karl Raimund. **Conocimiento objetivo**. 5ª. ed. Madrid: Editorial tecnos, 2007. 446p.

PUHL, Mário José. Dinâmica de Desenvolvimento territorial Rural e cooperação pela agricultura familiar. <https://www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m16t05.pdf>. Acesso em: 26 de nov. 2017

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. 136p.

SALVAMINI, 1943, In: **International Encyclopedia of the Social Sciences**, COPYRIGHT 2008 Thomson Gale).

SARRETA, Cátia; CRESCENTE, Lúcia. Desenvolvimento endógeno. In: Congresso Brasileiro de Ciência e Tecnologia em Resíduo e Desenvolvimento Sustentável. Costão do Santinho, Florianópolis. **Anais**. São Paulo: Nisam- USP, 2004. p.503-12.

SAUER, Leandro *et al.* **O Mapeamento dos Índices de Inclusão e Exclusão Social em Campo Grande- MS**: Uma Nova Reflexão. ed. Oeste, 2012. 68p.

SEMED, <http://www.campogrande.ms.gov.br/semmed/>, acessado em 25/01/2018.

SEVERINO, Joaquim Antônio. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ªed. 11ªreimp, 2013. 304p.

SJOBERG, Gideon. Origem e Evolução das Cidades. IN: **Cidades A Urbanização da Humanidade**. 2ª ed. RJ: Zahar Editores, 1972. p.36- 51.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **AATR-BA**, 2002. 11p.

TRUMAN, Harry S. Inaugural Address, Thursday, January. 20, 1949. <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>. Acesso em 07/08/2017.