



SESSÃO TEMÁTICA Nº 17 – ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA

TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA EM SÃO GONÇALO DO AMARANTE-RN

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio/UFRN¹
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva/UFRN

Resumo:

Ao analisar o modo como a infraestrutura urbana é financiada nas cidades brasileiras, percebe-se que há uma forte relação entre a dependência financeira dos municípios em relação aos demais entes federativos. Ademais compreende-se que o investimento em infraestrutura nas cidades se relaciona diretamente com a dinâmica e a expansão urbana e os gestores municipais são pressionados a buscarem recursos públicos financiar tais investimentos, sendo a tributação imobiliária uma importante fonte de receita ainda pouco explorada por muitos municípios brasileiros. Nos estudos urbanos diversos autores apontam a relação entre provisão de infraestrutura e seu impacto na dinâmica imobiliária, com a expansão de novas frentes urbanas e a valorização de áreas. O Estado atua como um dos principais provedores de infraestruturas como transporte, energia, saneamento, moradia, escolas e hospitais. No entanto, as decisões relativas à produção de equipamentos urbanos pelo governo não modificam a lógica do mercado global do circuito capitalista, pois tendem a reforçar propriedade urbana na sociedade capitalista e auxiliar na compreensão da configuração das cidades (ABRAMO; 2007; GONZALEZ, 2009; QUEIROZ, 2012; CARVALHO, 2020). Diante disso, o município de São Gonçalo do Amarante, localizado na região metropolitana de Natal, se insere como objeto de análise, por apresentar problemas urbanos característicos da relação entre a dinâmica urbana e a atuação estatal, como a especulação e a valorização imobiliária no entorno de grandes projetos urbanos (LIMA, 2018). Para tanto, o presente estudo analisa como a inserção de obras e equipamentos de infraestrutura influenciaram na dinâmica urbana do município nos últimos 10 anos, suas fontes de financiamento e as possíveis alterações no preço do solo urbano no seu entorno, a partir da análise da tributação imobiliária e os preços de oferta do solo urbano nas áreas no entorno das infraestruturas destacadas.

Palavras-chave: Tributação Imobiliária. Financiamento da Infraestrutura Urbana.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e auxílio do Programa de Pós-Graduação de Estudos Urbanos e Regionais para inscrição no evento.

INTRODUÇÃO

Ao analisar o modo como a infraestrutura urbana é financiada nas cidades brasileiras, percebe-se que há uma forte relação entre a dependência financeira dos municípios em relação aos demais entes federativos, que historicamente receberam atribuições voltadas ao desenvolvimento urbano, no entanto, não foram contempladas com fontes de receitas públicas na mesma medida.

Ademais compreende-se que o investimento em infraestrutura nas cidades se relaciona diretamente com a dinâmica e a expansão urbana e os gestores municipais são pressionados a buscarem recursos públicos financiar tais investimentos, sendo a tributação imobiliária uma importante fonte de receita ainda pouco explorada por muitos municípios brasileiros.

Assim, ao relacionar a provisão de infraestrutura urbana com a tributação imobiliária, pretende-se compreender, de um lado, como a atuação do Estado, ao fornecer a infraestrutura necessária para as atividades econômicas e para as necessidades básicas da população, influencia na dinâmica imobiliária na metrópole, tanto em relação à expansão de novas frentes urbanas, como também em relação aos preços dos imóveis na metrópole, e do outro, como a tributação imobiliária se relaciona com essa dinâmica e a importância que o mercado imobiliário assume, cada vez mais, no contexto econômico das cidades ao atrair investimentos privados sem, contudo, ser considerado pelos municípios como uma fonte importante de arrecadação própria.

A infraestrutura de provisão de bem-estar urbano é uma das formas de investimento capitalista na dinâmica imobiliária local pois, entre outros, atua como externalidade positiva, reduzindo custos do capital privado a partir do Fundo Público. Ao pavimentar uma rua, instalar redes de saneamento básico, melhorar uma praça, entre outros, o poder público transfere parte deste Fundo Público para a valorização privada dos bens imobiliários, atuando para aumentar o preço de venda. Essa histórica relação, contudo, é parcialmente "recuperada" pelos tributos imobiliários e isso se deve, especialmente, a pouca capacidade de identificar os fluxos e dinâmicas dessa valorização no ambiente construído - e deste ao imóvel individual.

Diante disso, o município de São Gonçalo do Amarante, localizado na região metropolitana de Natal, se insere como objeto de análise, na qual as pesquisas mais recentes demonstram que apresenta problemas urbanos característicos da relação entre a dinâmica urbana e a atuação estatal, como a especulação e a valorização imobiliária no entorno de grandes projetos urbanos.

Além disso, verifica-se também questões ligadas à configuração da dinâmica espacial marcada pela especulação imobiliária em áreas urbanas consolidadas; recente valorização imobiliária no entorno de grandes projetos urbanos, como o Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante e acessos viários; áreas de conurbação e de transbordamento com Natal, cidade polo da região metropolitana (LIMA, 2018).

Diante disso, considera-se relevante compreender o papel da provisão de infraestrutura urbana para a dinâmica imobiliária existente em São Gonçalo do Amarante nos últimos anos, de modo a verificar como se dá o financiamento da infraestrutura urbana, qual a influência dessa atuação estatal nos processos de valorização da terra urbana e como o município aplica a tributação imobiliária de modo a mitigar os efeitos negativos desses processos que influenciam no preço do solo urbano e se relacionam com as desigualdades socioespaciais.

Para tanto, o presente estudo analisa como a implantação do Aeroporto Internacional Aluísio Alves, importante obra de infraestrutura urbana, influenciou na dinâmica urbana em São Gonçalo do Amarante nos últimos anos, suas fontes de financiamento e as possíveis alterações no preço do solo urbano no seu entorno. Para isso, foram utilizados dados das secretarias municipais de tributação sobre impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária e levantamento de preço de oferta em sites e imobiliárias para analisar os impactos no preço do solo urbano.

O presente estudo é dividido em duas partes: na primeira é feita uma reflexão teórica a cerca de como a infraestrutura urbana é financiada no Brasil e o potencial da tributação imobiliária municipal para incrementar as receitas públicas voltadas à investimentos em desenvolvimento urbano. A segunda parte do artigo é destinada a uma análise do município de São Gonçalo do Amarante a partir da implantação do Aeroporto Internacional Aluísio Alves e seus acessos viários, como infraestrutura urbana que se destaca pelo volume de recursos públicos e privados destinados à sua construção e sua relação com a expansão urbana e o aumento do preço do solo urbano no seu entorno.

Os resultados ainda são parciais, vez que a pesquisa ainda está em andamento, mas demonstram que no período analisado a maior parte dos investimentos no Aeroporto Internacional Aluísio Alves e seus acessos viários, obras de infraestrutura urbana que se destacam no município analisado, foram financiadas com recursos provenientes dos demais entes federativos. Além disso, percebe-se que há uma forte relação entre essas obras e a expansão urbana, com o surgimento de novas áreas residenciais, bem como com o aumento do preço do solo urbano nessas áreas analisadas.

ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA E O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

Ao relacionar a provisão de infraestrutura urbana com a tributação imobiliária, pretende-se compreender como a atuação do Estado, ao fornecer a infraestrutura necessária para as atividades econômicas e para as necessidades básicas da população, influencia na dinâmica imobiliária, tanto em relação à expansão de novas frentes urbanas, como também em relação aos preços dos imóveis e essa dinâmica deve ser considerada pela gestão tributária, especialmente ao estabelecer as bases de cálculo dos impostos que têm como fato gerador o patrimônio imobiliário.

É notório que o investimento em infraestrutura urbana impacta na expansão de novas frentes urbanas e a valorização de áreas no entorno, sendo um efeito conhecido nos estudos urbanos. O capital atua sobre o espaço ao transformar os usos do solo na busca por sobrelucros, assim áreas antes consideradas periféricas ou rurais vão sendo transformadas e valorizadas no mercado, com o avanço dos meios de transporte, da velocidade na transmissão da informação e com a desregulamentação financeira este processo começa também a surfar na onda da globalização, contribuindo para a emergência de ciclos imobiliários de ordem global” (QUEIROZ, 2012, p. 67).

A origem das redes de infraestrutura está atrelada aos processos de industrialização e urbanização desde o século XIX, os quais modificaram a forma como as necessidades humanas – água, energia, saneamento, transporte, comunicação – eram supridas, deixando de ser individuais e passando a ser coletivas, com a criação de sistemas unificados para atender a necessidade dos usuários em geral, bem como dar suporte às atividades econômicas da produção (SILVA, 2015).

Carvalho (2020) discorre que em momentos distintos do pensamento econômico e nas agendas de governo a função do Estado permanece sendo a de formador de capital, sendo o principal provedor de infraestruturas como transporte, energia, saneamento, moradia, escolas e hospitais. Para a autora, “só é considerado investimento público aquilo que leva à formação de estruturas físicas que elevam a capacidade produtiva da economia” (CARVALHO, 2020, p. 43).

Nesse mesmo sentido, Abramo (2007) aponta que a despesa pública urbana foi, ao longo da história do capitalismo, sendo redirecionado de acordo com os novos papéis governamentais relativos à regulação das relações sociais de produção entre o regime de acumulação e sua reprodução. As despesas públicas passaram a desempenhar um papel importante na produção dos equipamentos urbanos na segunda metade do Século XX (período pós-guerra).

Assim, entende-se que o esforço estatal em prover infraestrutura e serviços parte da ideia de que para resolver os problemas da cidade e atrair investimentos privados é necessário tornar a cidade atrativa no contexto global, adequando-a às exigências do capital. Nesse sentido Queiroz (2012) aponta atributos inseridos nesse processo com o objetivo de atrair capitais: “aeroporto internacional, sistema de comunicações, hotéis de luxo, empresas financeiras, escritórios do governo regional e local. Essas infraestruturas e serviços agregam centralidade à cidade, inserindo-a no circuito global do capital” (QUEIROZ, 2012, p. 98).

Percebe-se que a provisão de infraestrutura urbana pelo Estado impacta tanto na sua relação com o global, como exigência do mercado para atuar localmente e trazer benefícios econômicos, mas também atua nos mercados imobiliários locais, possibilitando as constantes variações nos preços do solo urbano e gerando sobrelucros a serem auferidos pelos proprietários. Segundo Gonzalez (2009) esse fato vai contribuir para a definição do papel da propriedade urbana na sociedade capitalista e auxiliar na

compreensão dos agentes e práticas privilegiados por este mercado, bem como, sua implicação na configuração das cidades e na dinâmica social.

Assim, pensar o papel do Estado enquanto agente indutor nos processos relativos à dinâmica urbana, especialmente quanto aos incrementos de valor a terra urbana privada, perpassa por compreender suas múltiplas formas, refletindo sobre quais delas devem ser estimuladas e quais devem ser combatidas, de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade menos desigual.

Os agentes imobiliários costumam cobrar preços distintos por imóveis iguais localizados em áreas diferentes da cidade. O mesmo ocorre com o poder público ao tributar os imóveis a partir de uma escala de valores estabelecidos conforme as relações sociais e explicada pela teoria da renda fundiária urbana. Há uma verdadeira hierarquização dos lugares de acordo com a renda gerada por eles. Poder ou não pagar por esse preço do solo urbano vai determinar que classes sociais terão direito à terra urbanizada, enquanto uma grande massa da população é excluída do acesso à terra no processo de reprodução capitalista. Diante disso, pode-se afirmar que a propriedade fundiária e a renda proveniente dela fundamenta jurídica e ideologicamente a formação econômica e social do capitalismo. (BOTELHO, 2007).

Gonzalez (2009) pondera que na estrutura urbana capitalista há uma tensão gerada pela dinâmica do mercado imobiliário, pois os agentes que operam nesse mercado absorvem os benefícios da urbanização na medida em que as cidades crescem. No entanto, os custos do desenvolvimento urbano, especialmente relacionados à infraestrutura costumam recair sobre o Estado, que os financia com as receitas arrecadadas de todos os cidadãos. Para o autor “é um caso claro de socialização de custos e privatização de benefícios” (GONZALEZ, 2009, p. 457).

É nítida a influência e atuação da classe de proprietários de terra e empresários do ramo imobiliário na atuação do poder público em relação ao espaço urbano. É o caso das obras de infraestrutura viária, nas quais o potencial de valorização fundiária vai orientar a localização dos investimentos públicos e, muitas vezes, preponderar sobre a necessidade pública voltada à mobilidade urbana. A busca do capital imobiliário por novas frentes para expansão e extração de sobrelucros é o que vai determinar o tipo e a localização desses investimentos. (MARICATO, 2013).

Nesse mesmo sentido Fix (2001) avalia as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada que envolvem grandes obras de infraestrutura urbana voltadas para a criação de novas frentes de produção da cidade. Esse é também o entendimento de Gonzalez (2009), o qual assevera que ao assumir o papel de provedor da infraestrutura urbana o Estado contribui para o aumento dos preços dos terrenos privados e esse aumento do preço do solo nada mais é do que “A transmissão para terras privadas do valor contido em obras públicas” (GONZALEZ, 2009, p. 315) (tradução nossa)².

² Texto original: “*estos aumentos en los precios de los terrenos no son otra cosa que la transmisión a los terrenos particulares del valor contenido en las obras públicas.*” (GONZALEZ, 2009, p. 315).

Nesse sentido, há uma relação entre a atuação estatal e o aumento do preço do solo privado, que se beneficia e se valoriza a partir das diversas ações estatais relativas à melhoria das condições do espaço urbano. Nesse contexto, a necessidade de se discutir e cobrar que os governos utilizem os mecanismos legais existentes de recuperar em prol da coletividade os benefícios auferidos pelo mercado imobiliário através de investimentos públicos em infraestrutura urbana e serviços é latente.

Torna-se cada vez mais presente na literatura o debate sobre a necessidade de se capturar as mais-valias urbanas produzidas com investimento público. Sobre isso, Furtado (2005, p. 57) explica que “qualquer parcela do ‘valor da terra’ de uma determinada propriedade, seja ele relativo à mais-valia acumulada no passado ou à mais-valia potencial que advenha no futuro, está qualificada como passível de recuperação”. Daí provém a necessidade de se instituir tributos ou outros tipos de ônus que passem a incidir sobre esse valor auferido pelo proprietário da terra.

Em outras palavras, pode-se afirmar que o investimento em infraestrutura urbana no Brasil vem sendo pautado pelas exigências do capital e não pelas necessidades reais da população, prevalecendo a criação de renda fundiária privada, ao passo que a redução das desigualdades socioespaciais possui cada vez menos fontes de receita pública.

Essa atuação do poder público que beneficia determinadas áreas da cidade em detrimento de outras e valoriza as propriedades privadas nelas localizadas justifica que o Estado exija o retorno de parte dessa valorização através da cobrança de tributos de forma que seja recuperado parte dos investimentos realizados, como também possibilitando o investimento público nas regiões outrora preteridas (ALMEIDA; MONTE-MÓR, 2011).

Dentre essas funções do Estado, frisa-se aqui o papel exercido pela tributação imobiliária que tem na figura do tributo uma ferramenta que possibilita equilibrar a relação da produção de riqueza e sua distribuição. No entanto, o que se percebe é uma má condução desse sistema, sobretudo pelos municípios que, em geral, não compreendem o papel da tributação imobiliária para além de cobrar dos proprietários uma contribuição média que gere receita para pagar as despesas municipais, mas essa tributação assume também uma função ligada ao desenvolvimento urbano e o combate à concentração de renda, sendo uma ferramenta voltada à busca da justiça social.

A tributação imobiliária é aqui apresentada como uma especificação de tributos que possuem como fato gerador da sua cobrança a propriedade imobiliária, ou seja, o Estado exerce o seu papel de arrecadar esses tributos daqueles contribuintes que são proprietários de imóveis. No Brasil alguns tributos incidem sobre imóveis privados, alguns com funções estritamente arrecadatórias (fiscais) e outros com funções extrafiscais, voltados a amenizar desigualdades socioespaciais e recuperar em nome da coletividade sobrelucros auferidos pelos proprietários com a valorização dos seus imóveis ocasionada por ações do poder público, como obras de infraestrutura, mudanças na legislação, políticas públicas, entre outros.

No entanto, tais iniciativas ainda não se mostram como contumazes nas experiências de gestões municipais brasileiras, sendo ainda raros os exemplos de boas práticas e utilização das potencialidades tributárias municipais em prol do investimento local, podendo-se levantar diversas razões, entre elas, a ideia de que a cobrança de impostos gera um descontentamento da população, bem como a acomodação por parte das gestões municipais com a presença das transferências intergovernamentais nas receitas municipais.

Em sua Tese, Fernandes (2016, p. 143) mostra que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de impostos como IPTU e o ITBI/ITIV e da Contribuição de Melhoria, bem como da dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretor “que poderiam ajudar a prevenir e minimizar os prejuízos financeiros e decorrentes de um mau planejamento e gestão dos Municípios”.

Ao comparar a arrecadação de impostos imobiliários como o IPTU das cidades brasileiras com cidades de outros países em desenvolvimento, verifica-se que a arrecadação deste tributo no Brasil é abaixo do seu potencial e se concentra nas cidades com maior número de imóveis comerciais. Os cadastros desatualizados e a inadimplência são apontados como os principais problemas para os municípios conseguirem efetivar a arrecadação desse imposto e utilizarem o potencial deles em prol do desenvolvimento urbano (CARVALHO JÚNIOR, 2016).

Desse modo, os municípios estarão de fato alcançando todos os objetivos traçados pela política urbana, prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que trouxe uma série de instrumentos urbanísticos e tributários, dentre eles muitos voltados para a recaptura de mais-valias urbanas e a redução das desigualdades socioespaciais por meio da destinação mais equitativa do acesso a serviços e infraestruturas urbanas.

Nesse sentido, percebe-se que a estrutura do financiamento público brasileira fez com que os municípios dependessem dos recursos provenientes dos estados e da união, pois as competências tributárias municipais não são suficientes para a autonomia da maioria dos municípios e, além disso, muitos municípios não conseguem fiscalizar e cobrar de modo satisfatório seus tributos, contribuindo para piorar a situação de dependência financeira dos municípios em relação aos demais entes (PORTELLA; TEIXEIRA, 2016).

No estudo feito por Portella e Teixeira (2016), ficou constatado que, de modo geral, os municípios se destacam mais pela arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS), enquanto os impostos que incidem sobre a propriedade e a transmissão do patrimônio são considerados de relevância secundária, pois representam um menor volume de arrecadação, de modo que os municípios seguem dependentes das transferências intergovernamentais e essa relação de desequilíbrio tributário implica também no desequilíbrio de forças políticas entre os entes federativos.

Ao examinar a situação fiscal dos municípios metropolitanos, Garson (2009) assevera a importância de analisar as fontes de financiamento voltados a investimentos de ordem metropolitana nas políticas urbanas e demonstra obstáculos enfrentados na busca por cooperação metropolitana, vez que o financiamento da política urbana requer grandes investimentos a longo prazo. No entanto, a autora constatou que para financiar com a maioria dos serviços urbanos, os municípios dependem dos tributos remanescentes e os investimentos são custeados pela poupança de cada exercício fiscal (GARSON, 2009).

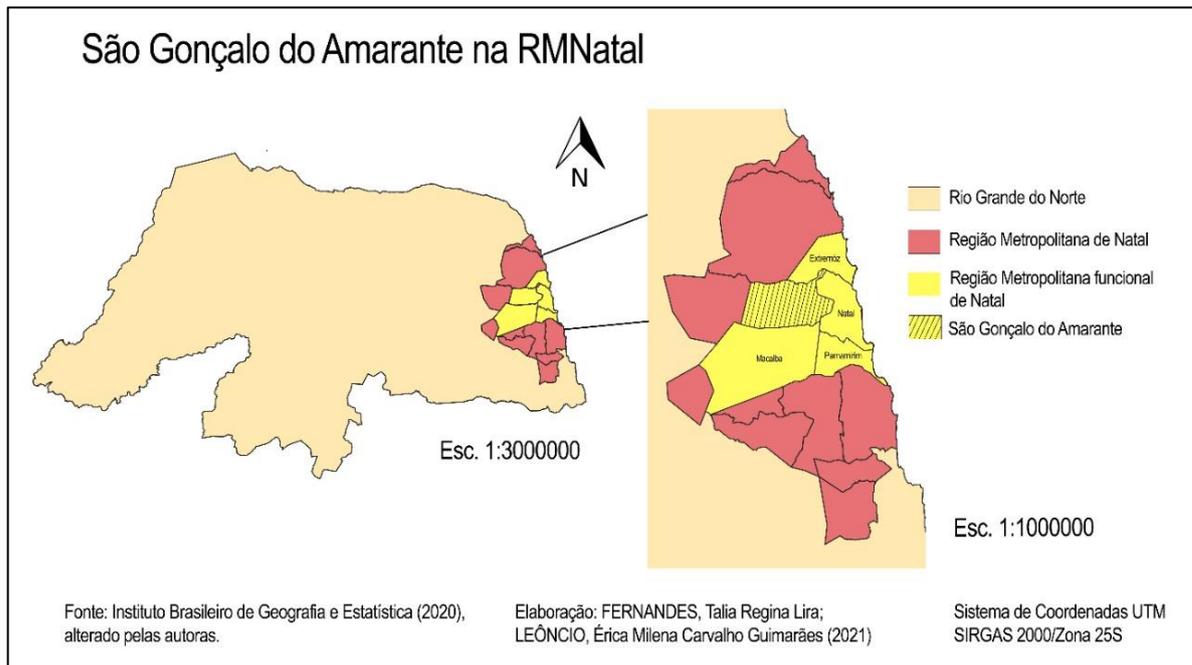
A análise da tributação imobiliária e do financiamento da infraestrutura urbana em municípios metropolitanos perpassa pela reflexão sobre a situação fiscal atual, levando em consideração o crescimento acentuado das regiões metropolitanas e os investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos realizados nos últimos anos.

As dificuldades relativas à fiscalidade nos municípios levantam questões sobre os caminhos que os municípios podem seguir na busca por uma tributação que seja ao mesmo tempo efetiva e equitativa, de modo que permita aos municípios aumentar sua autonomia financeira e, ao mesmo tempo, reduza as desigualdades econômicas, sociais e territoriais que historicamente se reproduzem no espaço urbano.

DINÂMICA URBANA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE-RN E SUA RELAÇÃO COM A INFRAESTRUTURA URBANA E A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

Segundo o IBGE (2020), o município de São Gonçalo do Amarante possui uma área territorial de 249,800 km² e população estimada em 103.672 pessoas e integra a Região Metropolitana de Natal (RMNatal) desde a sua instituição em 1997. Atualmente a RMNatal é composta institucionalmente por 15 municípios, no entanto, as pesquisas mais recentes apontam a existência de uma Região Metropolitana institucional (formada pelos municípios integrantes à RMNatal por lei) e outra Região Metropolitana funcional, composta pelos municípios que apresentam um elevado grau de integração metropolitana com Natal – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz – e por Macaíba, que tem nível médio de integração, contudo já apresenta transbordamento da mancha urbana dos municípios vizinhos, sendo considerado um território em contínua expansão e apresenta indícios de deslocamentos em direção à consolidação da metrópole (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015).

Figura 1: Mapa de Localização de São Gonçalo do Amarante na RMNatal



Fonte: IBGE (2020). Elaboração: FERNANDES; LEÔNCIO (2021).

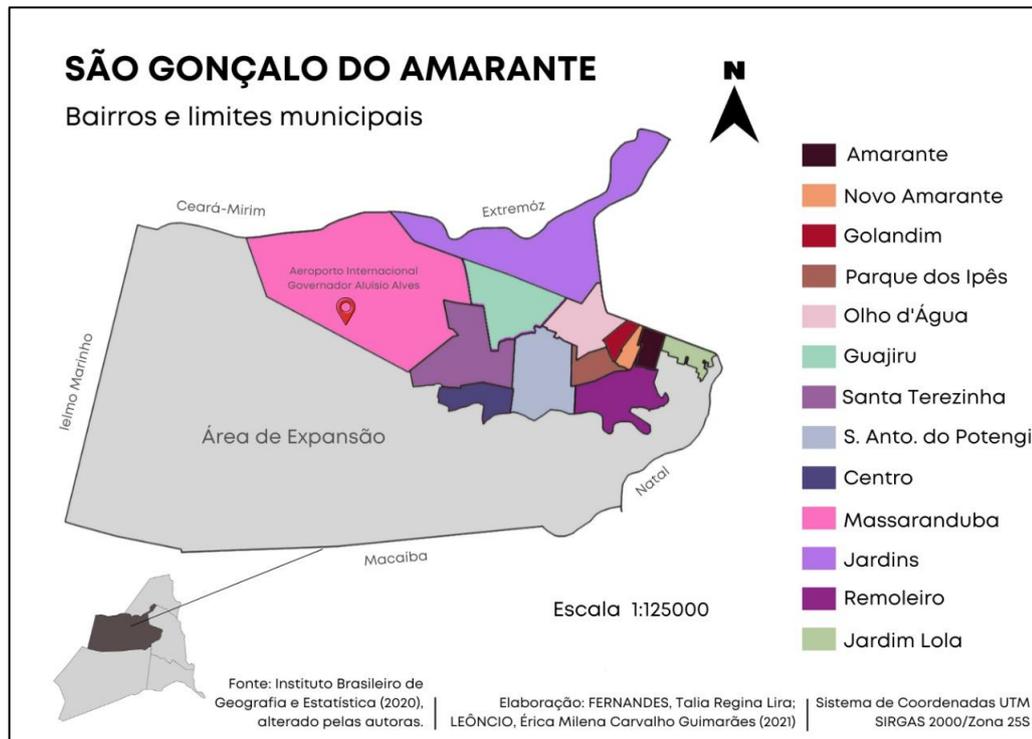
Destaca-se o forte impacto dos processos de transbordamento e conurbação na RMNatal, entre o município de Natal – capital do estado do Rio Grande Norte que lidera as relações econômicas e funcionais entre o núcleo e a periferia metropolitana – com os municípios vizinhos, fomentando o surgimento de novas territorialidades metropolitanas alavancadas, principalmente, pelos setores de serviços e turismo (CLEMENTINO; SOUZA, 2009). Nesse sentido, São Gonçalo do Amarante se destaca em razão do transbordamento da malha urbana de Natal em sua direção (CAMPOS, 2015).

Além disso, São Gonçalo do Amarante vem demonstrando recentemente um crescimento expressivo e uma crescente valorização imobiliária no entorno de um dos maiores projetos urbanos da RMNatal, o Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante e seus acessos viários (LIMA, 2018).

Diante disso, considera-se relevante compreender o papel da provisão de infraestrutura urbana para a dinâmica imobiliária existente em São Gonçalo do Amarante nos últimos anos, de modo a verificar sua influência nos processos de valorização da terra urbana e como o município aplica a tributação imobiliária de modo capturar a valorização gerada nesses processos.

Para tanto, o presente estudo analisou as possíveis alterações no preço do solo urbano nos bairros localizados no entorno do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante e vias de acesso e os valores investidos na implantação dessas infraestruturas. Além disso, foram utilizados dados da secretaria municipal de tributação de São Gonçalo do Amarante sobre impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária e uma demonstração de oferta em sites e imobiliárias para analisar os impactos no preço do solo urbano.

Figura 2: Mapa de Localização dos Bairros de São Gonçalo do Amarante e do Aeroporto Internacional



Fonte: IBGE (2020). Elaboração: FERNANDES; LEÔNICIO (2021).

O Aeroporto Internacional Aluísio Alves foi o primeiro no Brasil a ser concedido à iniciativa privada, localizado no município de São Gonçalo do Amarante foi inaugurado em junho de 2014, como uma das principais obras na RMNatal de mobilidade voltadas para a Copa do Mundo de Futebol daquele ano, com investimento de R\$ 480 milhões de reais, foi construído em 19 meses, com capacidade para receber aviões de grande porte e atender 6,2 milhões de passageiros por mês. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2014).

Segundo Lima (2015), a construção do aeroporto foi possível a partir de um conjunto de recursos públicos e privados, no qual foram investidos até o ano de 2014 R\$ 73,1 milhões de reais com o acesso norte ao novo aeroporto, sendo R\$ 12,1 milhões de reais de financiamento federal e R\$ 61 milhões de investimento do governo local. Além disso, foram investidos R\$ 189,2 milhões de reais pelo governo federal para a construção das pistas e pátio do aeroporto.

Segundo Silva (2015), a implantação do aeroporto se deu com investimentos fragmentados, pois “a pista de pouso foi investimento realizado pelo Governo Federal, o terminal pela empresa privada (Consórcio Inframérica Aeroportos) e a rodovia de acesso pelo Governo do Estado; coube à prefeitura municipal a instalação da iluminação pública nos nove acessos – a um custo de R\$ 2,2 milhões” (SILVA, 2015, p. 16).

Mesmo antes da construção do aeroporto foi possível verificar um aumento do preço do solo na própria negociação envolvendo as indenizações pelas desapropriações dos terrenos onde seria realizada a obra. Sobre isso, Lima (2015) afirma que na primeira perícia feita em 1996 o valor das terras foi

calculado em R\$ 380 mil reais, mas na última realizada em 2011 o valor definido foi de R\$ 2,5 milhões de reais, segundo a autora “tais variações decorrem da especulação imobiliária instalada nos últimos três anos, devido à aceleração das obras, a própria realização do megaevento (que deixou o governo Federal e estadual sem outras opções) e o dinamismo urbano da Região Metropolitana de Natal” (LIMA, 2015, p. 103).

Figura 3: Construção do Aeroporto Internacional Aluísio Alves em São Gonçalo do Amarante-RN



Fonte: SOARES, Canindé (2014).

Após a inauguração do Aeroporto, em 2014, passou a ser cada vez mais frequente os anúncios de lotes, terrenos e casas à venda no entorno do aeroporto e acessos viários, verificando-se atualmente um intenso mercado imobiliário no município de São Gonçalo do Amarante, o que pode ser percebido pela grande quantidade de ofertas de terrenos, lotes, casas e, mais recentemente, apartamentos em anúncios *on line* em *sites* de imobiliárias, bem como em cartazes de propagandas ao logo dos acessos ao aeroporto.

Figura 4: Oferta de lotes próximo ao aeroporto em São Gonçalo do Amarante-RN

CAIO FERNANDES
IMOBILIÁRIA

A IMOBILIÁRIA BALCÃO DE NEGÓCIOS EMPREENDIMENTOS VENDAS LOCAÇÃO ANÚNCIO

Comprar Alugar

Cidade:

Bairro:

Código do Imóvel (opcional):

Tipo do imóvel:

Quartos: Banheiros: Vagas:

Área: 0 m² - 500 m²

Valor: R\$ 0 - R\$ 1.000.000

Terreno em Loteamento Santa Terezinha II

Fotos:

Comprar

Código: TEV 28249

Tipo: Terreno

Bairro: Loteamento Santa Terezinha II

Cidade/UF: São Gonçalo do Amarante /RN

Valor: R\$ 1.500.000,00

Descrição

Terreno plano com 20 lotes de 80x20m².
16.000m² de área total.
Muito próximo do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

Fonte: Elaboração própria com informações da imobiliária Caio Fernandes (2021). Disponível em: <<https://www.caiofernandes.com.br/imovel/10948/terreno-proximo-ao-aeroporto-de-sao-goncalo>>.

Figura 5: Oferta de terreno próximo ao aeroporto em São Gonçalo do Amarante-RN



Fonte: Elaboração própria com informações da imobiliária LL Imóveis (2021). Disponível em: <<https://www.limoveis.com/imovel/terreno-de-700-m-santo-antonio-sao-goncalo-do-amarante-a-venda-por-50000/TE0049-LLAA>>.

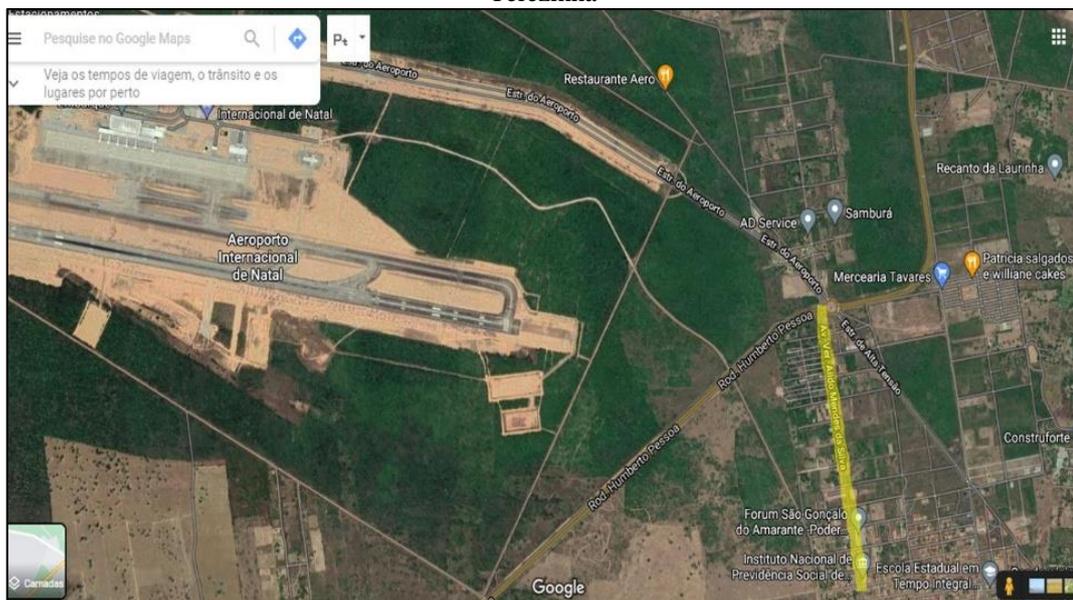
É possível observar pelas imagens disponibilizadas pela ferramenta *on line* do *Google Street View* registradas entre 2011 e 2019 como o espaço urbano passou por modificações nessa área do município, com destaque para a pavimentação de ruas e avenidas e a construção de casas e imóveis comerciais, como pode-se verificar nas Figuras 6 e 8.

Figura 6: Rua Vereador Aildo Mendes da Silva - Bairro Santa Terezinha em 2011 e 2019



Fonte: Google Street View (2011 e 2019)

Figura 7: Proximidade entre o Aeroporto Internacional e a Rua Ver. Aildo Mendes da Silva - Bairro Santa Terezinha



Fonte: Google Earth (2021)

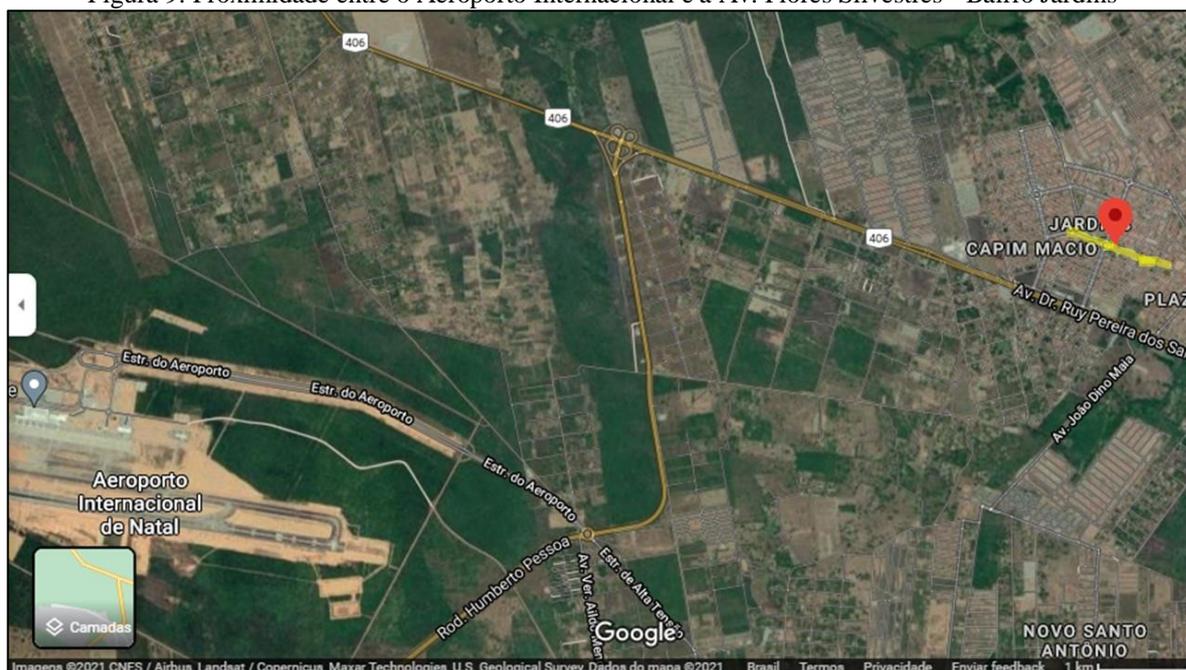
A Figura 6 destaca algumas das transformações ocorridas entre os anos de 2011 (antes da construção do Aeroporto) e 2019 (após 5 anos de operação do Aeroporto) em uma rua localizada no bairro Santa Terezinha. Já a Figura 7 destaca o percurso desta mesma rua, ficando evidente sua proximidade com um dos acessos ao Aeroporto Internacional Aluísio Alves. Essa mesma relação pode ser percebida na Figura 8 e 9, as quais se referem a uma avenida no bairro Jardins.

Figura 8: Av. Flores Silvestres – Bairro Jardins em 2012 e 2019



Fonte: Google Street View (2012 e 2019)

Figura 9: Proximidade entre o Aeroporto Internacional e a Av. Flores Silvestres - Bairro Jardins



Fonte: Google Earth (2021)

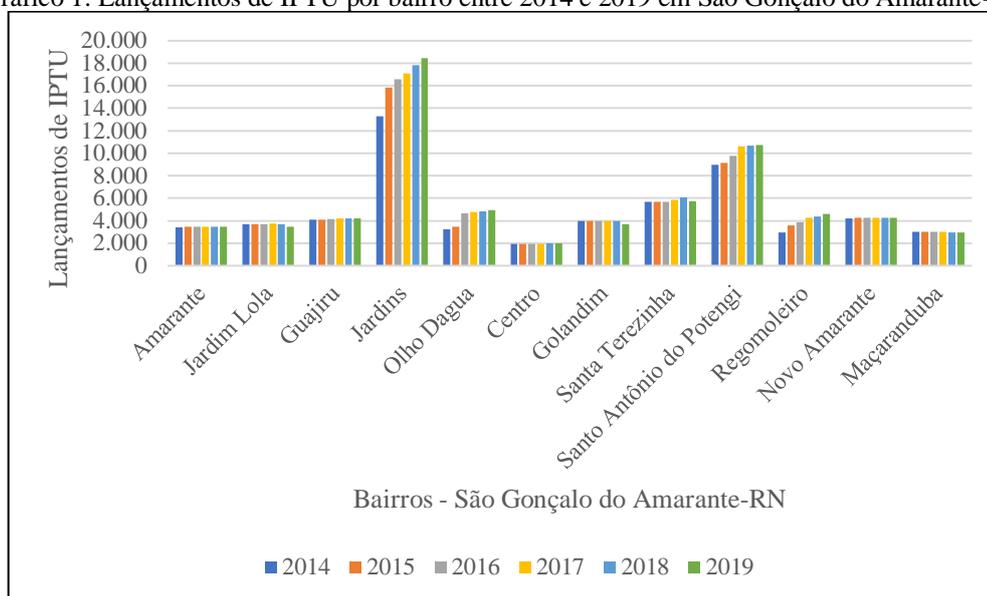
A Figura 8 apresenta uma imagem de 2012 e outra de 2019 de uma das avenidas do bairro Jardins. Destaca-se que o bairro Jardins localiza-se na margem direita do acesso norte, uma das principais vias de acesso entre Natal (capital do estado e cidade polo da RMNatal) e o Aeroporto Internacional Aluísio Alves em São Gonçalo do Amarante, o que pode ser observado na Figura 9. As imagens apresentadas reforçam as transformações urbanas percebidas após a implantação do aeroporto e vias de acesso no seu entorno, com a intensificação do uso do solo e expansão urbana na escala metropolitana.

Ademais, ao analisar os dados relativos aos impostos municipais que incidem sobre a propriedade imobiliária disponibilizados pela Secretaria Municipal de Tributação de São Gonçalo do Amarante (Semut-SGA), percebe-se um aumento de lançamentos do Imposto Predial e Territorial

Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissões de Bens Imóveis Intervivos (ITIV ou ITBI) entre 2014 e 2019.

Em relação ao IPTU, imposto que tem como fato gerador de sua cobrança a propriedade de imóvel urbano (construído ou terreno) pelo contribuinte, no Gráfico 1 os bairros que mais se destacam em relação ao aumento de lançamentos são Jardins, Santo Antônio do Potengi e Santa Terezinha. Esses três bairros localizam-se no entorno dos principais acessos viários ao Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante e, conforme observado, passaram por modificações em razão de obras de infraestrutura urbana no período destacado. Pode-se afirmar que a implantação do aeroporto e seus acessos a partir de 2014 impulsionou o surgimento de novos lançamentos de IPTU nesses bairros.

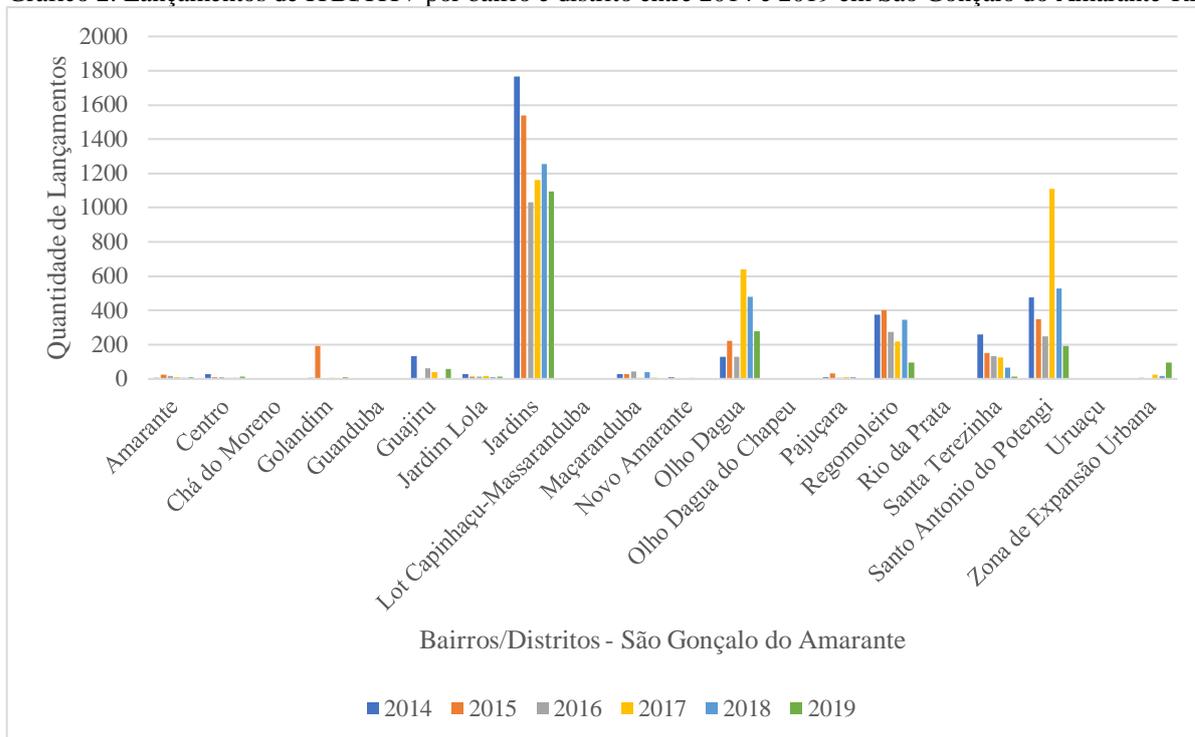
Gráfico 1: Lançamentos de IPTU por bairro entre 2014 e 2019 em São Gonçalo do Amarante-RN



Fonte: SEMUT-SGA (2021). Elaboração Própria (2021).

Quanto ao imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITIV ou ITBI), que tem como fato gerador a compra e venda de imóveis entre pessoas vivas, independentemente de a localização ser urbana ou rural, destacam-se os lançamentos efetuados entre 2014 e 2019 nos bairros/distritos Jardins, Santo Antônio do Potengi, Olho Dagua, Regomoleiro e Santa Terezinha. O bairro Jardins teve somente no ano de 2014 mais de 1700 lançamentos de ITIV/ITBI, demonstrando uma intensa procura por imóveis no bairro e se manteve acima dos demais bairros do município nos anos seguintes.

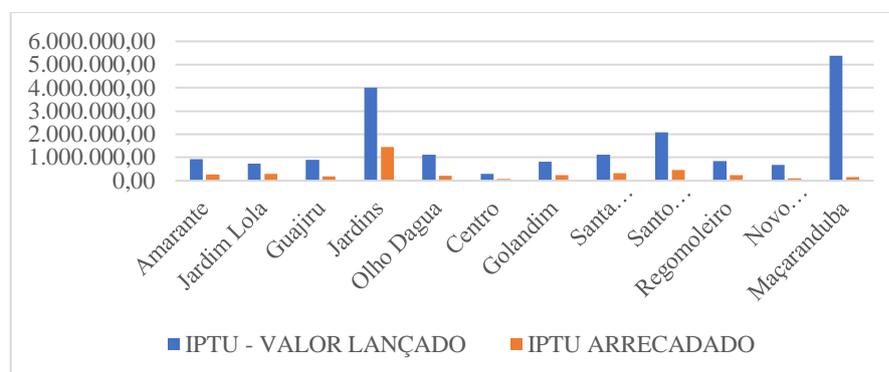
Gráfico 2: Lançamentos de ITBI/ITIV por bairro e distrito entre 2014 e 2019 em São Gonçalo do Amarante-RN



Fonte: SEMUT-SGA (2021). Elaboração Própria (2021).

No entanto, apesar da crescente quantidade de lançamentos de IPTU e ITIV/ITBI no município de São Gonçalo do Amarante, percebe-se que a arrecadação ainda é tímida. O Gráfico 3 apresenta uma comparação entre os valores em reais de IPTU lançados por bairros e os valores arrecadados pelo município no ano de 2014, demonstrando uma inadimplência significativa em todos os bairros. Os bairros Maçaranduba, Jardins e Santo Antônio do Potengi apesar de apresentarem valores importantes de lançamento, apresentaram inadimplência considerável.

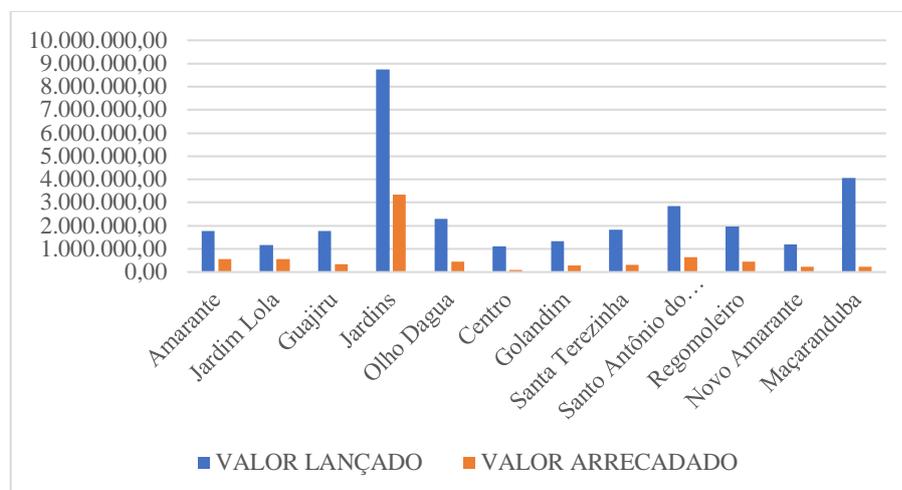
Gráfico 3: Valor em reais do IPTU por bairros em São Gonçalo do Amarante - 2014



Fonte: SEMUT-SGA (2021). Elaboração Própria (2021).

O Gráfico 4 apresenta os valores em reais de lançamento e de arrecadação do IPTU nos bairros de São Gonçalo do Amarante no ano de 2019 e demonstram que apesar de ter tido um aumento dos valores cobrados em praticamente todos os bairros, a arrecadação seguiu tímida, com muita inadimplência.

Gráfico 4: Valor em reais do IPTU por bairros em São Gonçalo do Amarante - 2019

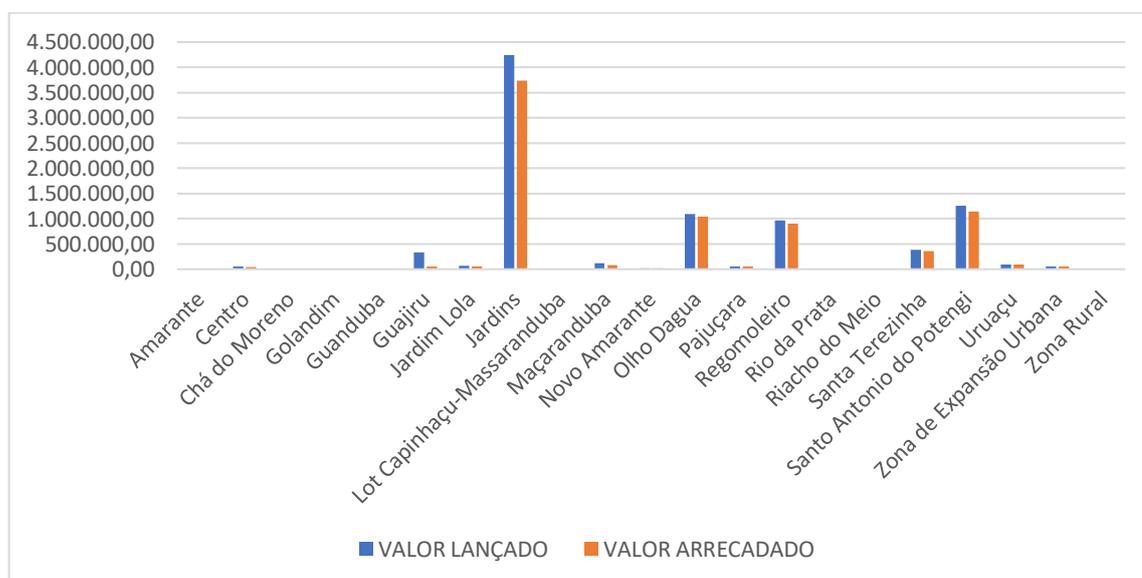


Fonte: SEMUT-SGA (2021). Elaboração Própria (2021).

Essa primeira avaliação sobre o IPTU nos bairros de São Gonçalo do Amarante, apontam para um crescimento significativo do preço de avaliação do solo urbano nos bairros no entorno do Aeroporto e seus acessos viários, implantados após 2014. No entanto, denotam uma preocupação com a gestão da tributação imobiliária municipal, que não vem conseguindo acompanhar esse crescimento em relação à cobrança desses tributos, tão importantes para a gestão do solo urbano.

Já em relação ao ITIV/ITBI percebe-se nos Gráficos 5 e 6 que os valores arrecadados nos anos de 2014 e 2019 são próximos aos valores lançados, demonstrando que a inadimplência desse imposto é baixa. Em 2014 percebe-se que foram arrecadados valores significativos no bairro dos Jardins, ultrapassando 4 milhões de reais. Também se descaram na arrecadação os bairros de Olho Dagua, Pajuçara e Santo Antônio do Pontengi.

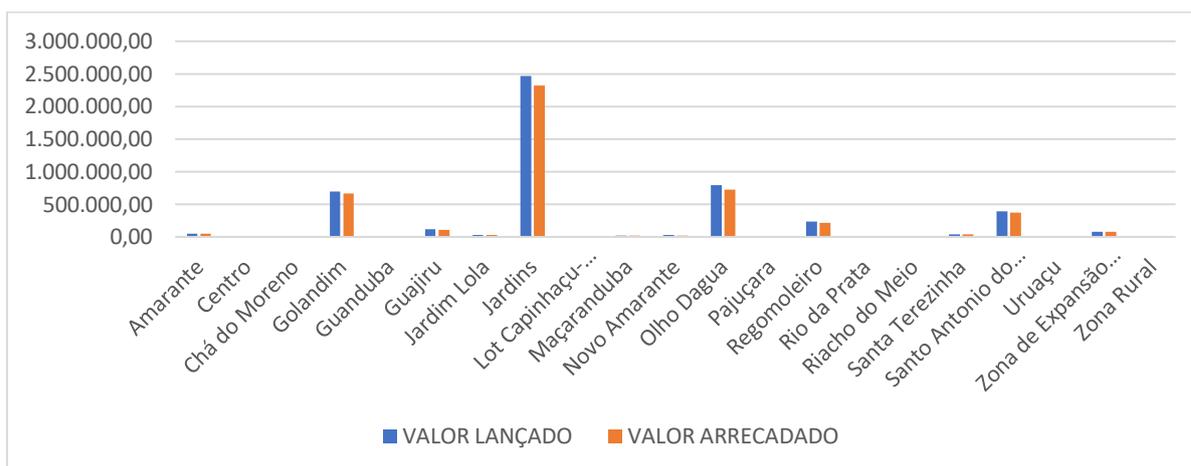
Gráfico 5: Valor em reais do ITIV/ITBI por bairros em São Gonçalo do Amarante - 2014



Fonte: SEMUT-SGA (2021). Elaboração Própria (2021).

Em 2019 também se observou que a arrecadação se aproxima dos valores de lançamento do ITIV/ITBI, seguindo com uma baixa inadimplência e com destaque para o bairro dos Jardins, com arrecadação próxima dos 2,5 milhões de reais, acompanhada dos bairros Olho Dagua, Golandim e Santo Antônio do Potengi.

Gráfico 6: Valor em reais do ITIV/ITBI por bairros em São Gonçalo do Amarante - 2019



Fonte: SEMUT-SGA (2021). Elaboração Própria (2021).

Assim, numa primeira análise, percebe-se que em relação ao ITIV/ITBI, a gestão tributária do município de São Gonçalo do Amarante teve uma arrecadação satisfatória em relação aos valores lançados. Diferente do IPTU, o qual verificou-se uma discrepância entre os valores lançados e os valores arrecadados. Observou-se também a influência do Aeroporto Internacional Aloísio Alves e as vias de acesso instaladas a partir do ano de 2014 como uma infraestrutura que vem influenciando a dinâmica urbana e intensificando o mercado do solo urbano no seu entorno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção de valor não ocorre de forma homogênea na cidade, seja por processos especulativos, seja por interferência estatal, o preço da terra urbana vai variar de acordo com a localização, a infraestrutura, questões sociais, aspectos físicos e paisagísticos, entre outros.

No presente estudo foi possível observar como as decisões estatais voltadas para a instalação de grandes projetos de infraestrutura urbana podem alterar a dinâmica urbana e influenciar no preço do solo urbano, a partir do exemplo do Aeroporto Internacional Aluísio Alves e seus acessos viários, implantados no município de São Gonçalo do Amarante em 2014, com recursos públicos (federais e estaduais) e privados.

Os investimentos realizados no município em torno desse projeto resultaram num significativo aumento dos lançamentos e da arrecadação de IPTU e ITIV/ITBI. No entanto, em relação ao IPTU observa-se que há um percentual alto de inadimplência, o que requer estratégias voltadas para a gestão

da tributação imobiliária no município, de modo a compreender as motivações relacionadas ao baixo pagamento do IPTU pelos contribuintes.

A partir dos dados analisados, pode-se afirmar também que eles indicam para um aumento do preço do solo nos bairros localizados no entorno do aeroporto e acessos viários, sendo necessário a continuidade dos estudos sobre as ofertas dos imóveis nesses bairros, de modo a compreender se a tributação imobiliária vem acompanhando essa dinâmica imobiliária intensificada nos últimos anos efetivamente.

Além disso, considera-se que é importante também analisar como a arrecadação dessa tributação vem sendo utilizada pelo município, de modo a compreender se há uma justa redistribuição dessa valorização imobiliária auferida pelos proprietários de imóveis nos bairros beneficiados pelos investimentos públicos em infraestrutura urbana no período analisado.

Por fim, reforça-se a reflexão sobre o espaço da cidade como o local onde se realizam as trocas do capital e como a própria mercadoria a ser posta em circulação de diversas formas e é no espaço construído que os valores de uso vão se diversificar, agregando cada vez mais valor de troca nesses processos, ou seja, produzindo mais renda a ser capturada pelos produtores e promotores do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica:** coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

Almeida, L. F. G. DE; Monte-Mór, R. L. M. Renda Fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: Estado e Capital Imobiliário. Belo Horizonte: Editora Com Arte, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 28 jun 2021.

_____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.** Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm > Acesso em: 28 jun 2021.

CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Moraes. **Urbanização imobiliária residencial:** uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2015. (Tese de Doutorado)

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito:** o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a**

Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana.

Brasília: Ipea, 2016.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (orgs.). **Como andam Natal e Recife.** Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN) é oficialmente inaugurado. 2014. Disponível em: <<https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/aeroporto-sao-goncalo-amarante-aluizio-alves-inauguracao-oficial-10062014>>. Acesso em 20 de jul 2021.

FERNANDES, Cintia Estefania. **O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional.** Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. 2016. (Tese de Doutorado).

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão:** duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos.** IN: SANTORO, Paula (org.). **Gestão Social da Valorização da terra.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas:** Por que não cooperam? Rio de Janeiro. Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009. Cap. 4 O Regime Fiscal Federativo e o Financiamento dos Municípios Metropolitanos p.143-190.

GONZALEZ, Samuel Jaramillo. **Hácia uma teoria de la renta del suelo urbano.** 2 ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

IBGE. **Cidades e Estados.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/sao-goncalo-do-amarante.html>>. Acesso em: 15 jul 2021.

LIMA, Huda Andrade Silva de. Mobilidade urbana e projetos estruturantes. IN: SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso (org.). **Metropolização e megaeventos: os impactos da copa do mundo de 2014 em Natal-RN.** Natal: EDUFRN, 2015.

LIMA, Huda Andrade Silva de. **Incorporando a metrópole funcional:** a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018. (Tese de Doutorado)

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** IN: ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2013.

PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo Fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro. v. 08. n. 02, p. 631-679. 2016.

QUEIROZ, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de. **Incorporações imobiliárias: ciclos, financeirizações e dinâmica espacial.** 2012. 270f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11422/1/TESE%20LUIZ%20ALESSANDROC%C3%82MARA.pdf>>. Acesso em 15 mar 2021.

SILVA, Ricardo Toledo. A regulação e o controle público da infraestrutura e dos serviços urbanos no Brasil. IN: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de Urbanização no Brasil.** 2 ed. 1 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015

SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso (org.). **Metropolização e megaeventos: os impactos da copa do mundo de 2014 em Natal-RN.** Natal: EDUFRN, 2015.