

**O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A PRESERVAÇÃO DO DIREITO À  
MORADIA EM CIDADE DE MÉDIO PORTE: UM ESTUDO DE CASO DO  
JARDIM COOPAGRO (TOLEDO/PR)**

***THE URBANIZATION PROCESS AND THE PRESERVATION OF THE  
RIGHT TO THE DWELLING IN CITY OF MEDIUM LOAD: A STUDY OF  
CASE OF THE JARDIM COOPAGRO (TOLEDO/PR)***

**ZELIMAR SOARES BIDARRA**

Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e Doutora em Educação (FE/UNICAMP). Integrante do Grupo de Estudos sobre Movimentos Demandas Sociais na Educação e Cidadania (GEMDEC/UNICAMP) e do Grupo de Pesquisa Cultura, Relações de Gênero e Memória (UNIOESTE). Docente-colaboradora do projeto de extensão: Ponto de Apoio aos Conselhos de Políticas Sociais (CSS/CCSA).

E-mail: zesobidarra@unioeste.br

## **RESUMO**

O presente artigo examina alternativas que o poder público e a sociedade podem dispor para subsidiar a preservação do direito à moradia daqueles indivíduos que estão nas condições de vulnerabilidade social, porque não conseguem arcar com os custos econômicos da manutenção da propriedade territorial no espaço urbano, a qual tem a finalidade específica da moradia. De acordo com a perspectiva da Constituição Federal de 1988, pretende-se que o exercício do direito à moradia possa expandir-se em conformidade com o estabelecimento de padrões compatíveis com as necessidades habitacionais daqueles que também devem ter preservado o direito de permanecer na cidade.

As descobertas proporcionadas pela pesquisa visam contribuir para com os setores do poder público municipal que são responsáveis pelas ações de planejamento urbano e de moradia, de trabalho e renda, bem como de benefícios assistenciais. É fundamental que esses setores tenham à sua disposição informações que auxiliem na tomada de decisão com relação aos investimentos públicos de cunho social que precisam continuar sendo feitos na realidade das periferias das cidades em intensificados processos de urbanização.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Estado, Políticas Públicas, Urbanização, Direitos Sociais.

## **ABSTRACT**

This paper not only raises information about dwelling political government but also presents an analysis about alternatives which need to be considered in order to give people who are in a social and financial vulnerable condition the dwelling right. More exactly, the idea here is to show that the dwelling right can expand according to the financial pattern of each family such as they can stay in their proper city. The main objective of this survey is to contribute to the municipal government sectors which are responsible for the dwelling, work, gains and urban plan actions as well as assistance benefits. Such kind of information is very important since helps the municipal government in making decisions about the social public investments which need to still be done in the peripheries reality in many urban processes.

## **KEY WORDS**

State, Public Policies, Urbanization, Social Rights.

**JEL:** 018

## **1 INTRODUÇÃO**

No Brasil, a partir da década de 1970, os números dos censos demográficos evidenciam importantes mudanças que ocorreram tanto nas condições de vida como na convivência social de diferentes grupos sociais. Esses novos aspectos foram provocados por mudanças abruptas nos ritmos da vida e nas dinâmicas sociais e econômicas das cidades de médio porte. A percepção desse fenômeno pode ser detectada no município de Toledo, situado no oeste paranaense. Nele, a partir dos anos 90, tem-se uma incisiva ação de expansão da industrialização e do setor de serviços ligado as atividades agroindustriais. Alterações da dinâmica das atividades econômicas

produzem mudanças significativas na estrutura sócio-espacial e estrutura produtiva de alguns bairros, principalmente daqueles que receberam um impulso para a denominada modernização. Mas, desenvolvimento e crescimento nunca são processos unilaterais, especialmente em sociedades capitalistas eles estão intrinsecamente articulados às dinâmicas da inclusão de uns e da exclusão de muitos dos benefícios produzidos e dos direitos sociais que são construídos pelo desenvolvimento, contudo inacessíveis para uma grande maioria da população.

No curso dessa década de 90, a constituição político-econômica da sociedade brasileira, solapada pela "ofensiva neoliberal", impôs a necessária discussão sobre o como preservar os direitos sociais que para um expressivo contingente populacional somente são transmitidos ou alcançáveis por meio das políticas sociais. Além disso, permaneceu a indagação de como demarcar a importância dessas políticas na agenda das lutas sociais? Pois, a defesa das políticas sociais sintetiza os inúmeros esforços no sentido de se manter o compromisso do Estado e dos governos com os princípios democráticos da universalização e da igualdade de acesso aos bens e serviços socialmente produzidos, que são pressupostos pelo Estado democrático de Direito. Não obstante, na contramão dessa perspectiva de universalização, no cotidiano da implementação dessas políticas e programas, a ação técnica lida com a focalização da atenção e a seletividade da escolha, sendo esses mecanismos decisivos para a delimitação dos indivíduos que conseguem ingressar nos quadros dos atendidos. Assim, o binômio focalização-seletividade constitui-se num importante condicionamento imposto às políticas públicas no contexto do projeto neoliberal, o qual tende a recusar a ampliação do acesso aos bens sociais transferidos pelas políticas públicas para os segmentos mais espoliados.

Na esfera da sociedade capitalista a ambígua relação entre direitos sociais e políticas sociais não é um dado novo ou inusitado. É fato inconteste na literatura que trata dessa temática que para uma parcela representativa de membros da classe trabalhadora os direitos sociais não se confirmam se não estiverem alocados sob a égide de um sistema de proteção social. Visto que para quem está alijado das garantias formais desse sistema, os recursos para a manutenção das condições de subsistência são acionados através dos restritos espectros de cobertura das políticas setoriais, as quais dizem respeito à manutenção de algumas "promessas" inscritas nos padrões civilizatórios e nos instrumentos políticos e jurídicos de uma sociedade.

Nesse sentido, a discussão ora proposta, quer marcar o paralelo entre o direito social à moradia (como um direito constitucional) e os instrumentos de políticas públicas que podem oportunizar correções de desigualdades e mudanças significativas nas condições de vida de determinados grupos sociais que residem em cidades de médio porte e que nos últimos vinte anos têm passado por abruptos e intensos processos de transformação. Posto isso, o fundamental é poder destacar o papel daqueles instrumentos políticos que têm servido para equalizar os efeitos de exclusão originados pelos processos de urbanização que afetam tanto as áreas centrais como as áreas periféricas das cidades de médio porte.

## **2 O CAMINHO DA PESQUISA**

A pesquisa de campo foi referenciada na modalidade do estudo de caso, a que pareceu mais adequada para o tipo de estudo que propôs tratar de um recorte/enfoque específico de uma realidade. Assim, o caso tratado, a unidade de análise, foi a experiência de expansão dos processos de urbanização e periferação no Jardim Coopagro, no município de Toledo/PR. O

universo abrangido compreendeu as famílias, que no bairro, foram solicitantes e usuárias do serviço municipal de Isenção do IPTU (Lei n. 1760, 28/12/1993 – Código Tributário Municipal).

É importante frisar que a existência e o efetivo cumprimento dessa Legislação tem permitido a alguns moradores, proprietários de imóveis populares, que não podem arcar com os custos econômicos da urbanização, a preservação do direito social à moradia. A falta do pagamento desse tributo faz com que aqueles indivíduos (categorizados como de “baixa” ou “inexistente” renda) que são proprietários de imóveis populares sejam penalizados com a ameaça de perda do imóvel, logo da moradia, porque a inadimplência é transportada para a dívida ativa do Município. A forma da cobrança pode significar a tomada do imóvel pelo poder público; o representa a possibilidade de perda desse único bem de que dispõem para o próprio órgão que, por um lado, tem a responsabilidade social de fomentar políticas públicas de garantia de habitação e padrões razoáveis de condições sanitárias, e por outro está encarregado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000), de executar juridicamente as cobranças.

A fonte primária de consulta foi composta pela documentação produzida pelo respectivo órgão do poder público municipal que oferta o serviço de isenção e que interage com os sujeitos demandantes, o Departamento da Receita, da Secretaria Municipal de Fazenda.

Desse modo, a presente abrangeu um conjunto de questões relacionadas com as condições da urbanização do bairro e de seus reflexos nas condições de vida das famílias, cujo corte de renda situa-se na faixa de até dois salários mínimos. Assim, no município de Toledo, alguns grupos sociais mais vulneráveis, para conseguirem resistir aos efeitos expulsivos gerados pelo processo de urbanização, cuja oferta de serviços eleva os custos econômicos para se viver nas áreas urbanas, precisam recorrer ao adensamento habitacional, concentração de indivíduos em cômodos da unidade residencial, a fim de conseguir permanecer no local de moradia. Alguns estudos, como o da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD) e o “Mapa das Famílias Pobres no Paraná” (IPARDES), têm demonstrado que a aglomeração do número de pessoas em uma unidade habitacional tem sido uma estratégia para a manutenção da subsistência no espaço urbano. Entretanto, apenas isso não é suficiente para impedir garantir a permanência na cidade e a fixação do local de moradia, acompanhada da aglomeração tem-se a solicitação de outros recursos originários dos serviços e dos programas sociais para que haja a suplementação da subsistência.

Contudo, esse quadro das carências materiais que atualmente se define com maior nitidez não é recente e já faz parte da história da instituição da desigualdade social em Toledo. Essa se originou no processo de colonização, que foi minuciosamente elaborado e executado pela empresa Industrial Madeireira Colonizadora Rio Paraná S/A (MARIPÁ). Para constituir Toledo como planejara, “A MARIPÁ produziu um 'vazio social' em suas terras para poder explorar e colonizar de acordo com seus interesses. Utilizou duas estratégias para desocupar: expulsar e absorver...” (DONASSOLO, 1994, p. 32).

A distribuição espacial da população foi pensada na perspectiva de formar núcleos populacionais mais homogêneos para inibir a existência e a proliferação de conflitos. Essa estratégia foi muito incisiva em Toledo porque a Empresa dispôs das condições para exercer um controle mais minucioso sobre todo o processo de criação do município.

Contudo, escapou do controle da MARIPÁ a faixa de terras que ficava do “outro lado do rio”, do arroio Toledo, o intitulado Pouso Frio, onde se instalaram os enfeitados pelo sistema de alocação da empresa colonizadora. Nesse sentido, reproduzindo a lógica e as contradições

inerentes ao sistema social de ocupação capitalista, a MARIPÁ tolerou essas dadas ações de ocupação porque necessitava desse contingente de mão-de-obra para realizar um conjunto de atividades imprescindíveis para a valorização das áreas que estavam sob seu controle, como por exemplo, o corte de madeira e limpeza dos lotes a serem comercializados. Pois, o colono sulista, o agricultor, o adquirente e o proprietário de lotes rurais, não se dispunha a realizar esse tipo de atividade. Admitiu-se a chegada dos despossuídos desde que eles soubessem se pôr “do outro lado do rio”, distante dos olhares maravilhados que os adquirentes de terras e as autoridades oficiais, que visitavam a cidade, lançavam sobre ela. Inclusive, a empresa chegou a instalar um “...portão sobre a ponte que dividia ambos os lados do arroio.” (CHIBA e SOUZA, 1994, p. 31). O portão era um marco que definia e controlava o acesso à cidade.

Porém, por necessitar dos serviços do "trabalhador braçal", o processo de colonização não pôde esconder suas ambigüidades. A empresa viu-se obrigada a estruturar e coordenar a forma da ocupação de uma parte da área localizada no Pouso Frio, porque esta ficava nas cercanias do espaço que estava destinado para a construção do núcleo urbano da cidade de Toledo. E, para evitar a desvalorização imobiliária, a MARIPÁ iniciou a comercialização controlada dos pequenos lotes. Este tipo de transação foi um poderoso instrumento para selecionar os trabalhadores que poderiam estar próximos das atividades urbanas da cidade.

Mas, a grande virada na estrutura organizacional e produtiva do município de Toledo ocorreu, a partir dos anos setenta, quando ele incorporou-se ao projeto de mecanização do campo, denominado de “Revolução Verde”, o qual acentuou os efeitos de desigualdade que se associam ao processo de urbanização. A consecução da “Revolução” exigiu um alto comprometimento econômico e financeiro, a reorientação das receitas, dos órgãos públicos municipais. Se, por um lado, isto contribuiu para a expansão e profissionalização das estruturas desses órgãos, por outro lado, comprometeu as receitas municipais com a realização dos investimentos em infra-estrutura agrícola que era demandado pelo Projeto. E pouco restava para aplicação nas outras áreas de interesse social, como saneamento em bairros proletários, educação e saúde públicas, os serviços consumidos, majoritariamente, pela população urbana. Assim, a dita “Revolução Verde” tratou de cuidar da produtividade agrícola sem se responsabilizar com os diferentes e adversos efeitos sociais que esta produziria.

Nesse contexto, simultaneamente à concentração da propriedade agrária aumentava a expulsão dos trabalhadores rurais das novas relações produtivas que se estabeleciam. E, aceleradamente, eles foram subtraídos das condições do trabalho rural, num curto período de tempo desapareciam os pequenos produtores, meeiros, parceiros, colonos, arrendatários e trabalhadores volantes. Parte dessa mão-de-obra foi empurrada para as novas e promissoras frentes agrícolas, como os estados do Mato Grosso, Tocantins e Rondônia. A outra parte foi empurrada para a área urbana do município de Toledo. E, como essa área não estava preparada para receber esse novo contingente populacional, uma série de problemas de ordem habitacional, educacional, sanitária e empregatícia pôs-se na ordem do dia. O inusitado inchaço populacional e o crescimento das condições de pobreza maculavam e ameaçavam a visão idílica da cidade modelada.

Daí a importância de se criar mecanismos que favorecessem o controle do poder público sobre as situações que podiam ser produtoras de tensão dentro da cidade. Assim, se por um lado o benefício da Isenção de IPTU contém essa prerrogativa do controle dos agentes públicos, por outro cumpre com a promessa da Constituição Federal de 1988 de buscar a efetivação de alguma equidade social mediante a consecução de direitos sociais,

que no caso desse trabalho estão relacionados com o direito à moradia e o direito à cidade.

## **2.1 O Direito à Moradia e a Isenção de IPTU: um instrumento de justiça social na Política Tributária**

No Brasil o reconhecimento do direito à moradia como um direito social, mediante normativa jurídica, aconteceu recentemente, quando da promulgação da Emenda Constitucional n. 26 (de 14/02/2000) e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10/07/2001). Presume-se que sem tais legislações aprofunda-se a privação e destituição material para as pessoas que, pela ausência do emprego formal, do trabalho ou mesmo de qualquer estratégia de remuneração, não conseguem manter o atendimento de suas necessidades básicas. Dessa forma, podem ser lançadas à condição de moradores de rua se deixarem de quitar os impostos e as taxas relativas aos imóveis que habitam, na condição de proprietários.

Inicialmente, é-se incentivado a acreditar que todo aquele que, por diferentes meios, conseguiu conquistar a propriedade habitacional pode ficar fora do rol das preocupações estatais, e até em certa medida das governamentais. Contudo, a realidade do empobrecimento da classe trabalhadora faz com que nos deparemos com situações que contradizem esse pressuposto inicial. Nessa perspectiva, quer-se enfatizar a importância da existência de mecanismos estatais protetores da preservação do direito da propriedade territorial habitacional na medida em que eles compõem o campo das estratégias que visam assegurar o direito à moradia daqueles que engrossam os contingentes das situações de vulnerabilidade social.

A efetividade do direito constitucional à moradia depende de recursos de legislação ordinária que, sem desvirtuar a função do erário público, podem resguardar condições dignas de vida para aqueles que, temporária ou definitivamente, vão necessitar de intervenções sistemáticas da sociedade sobre suas vidas cotidianas.

Assim, o mecanismo tributário da concessão da Isenção de IPTU, ora intitulado como “benefício” e ora como “instrumento de justiça social”, é uma via significativa de controle e de intervenção do poder público municipal em algumas das situações de destituição material que comprometem às condições de vida de seus munícipes/contribuintes.

A Isenção de IPTU é um recurso de natureza tributária que pode atuar na correção dos sucessivos processos de exclusão que aumentam os efeitos das desigualdades sociais para aqueles que vivem “parcialmente” integrados aos circuitos urbanos das periferias das cidades.

Em Toledo, o intitulado benefício da Isenção do IPTU, garantido pelo Art. 32, do Código Tributário Municipal, é decisivo para que um contingente expressivo de pessoas possa conseguir preservar os padrões de pertencimento e de sociabilidade construídos com a rede comunitária local. Posto que, as problemáticas resultantes dos “processos de exclusão” de grandes contingentes de indivíduos que não têm o acesso aos produtos dessa riqueza social não conseguem ser resolvidas por políticas setoriais esporádicas que se situam nos limites da esfera da reprodução social.

Assim, os dados que se seguem tratam de caracterizar o tipo de usuário e os efeitos da Isenção de IPTU para um determinado segmento populacional no bairro Jardim Coopagro que, no município de Toledo (PR), tem revelado a intensidade os contraditórios efeitos do acelerado processo de urbanização. A escolha desse bairro se deu em virtude de sua surpreendente importância política e econômica para todo o município na última década. Assim, toma-se as

formas de povoamento e de alocação de serviços para se pensar os indicativos da incorporação e da segregação que interferem na dinâmica de interação intra-comunitária. Esses são aspectos imprescindíveis para as relações políticas, culturais e institucionais que predominam nas ações governamentais de planejamento da cidade.

O município de Toledo configura-se como de médio porte e registrou no último Censo do IBGE (2000) uma população total de menos de cem mil habitantes. Toledo está localizado na região oeste do estado do Paraná e foi criado, nos anos cinquenta, partir de um processo de colonização minuciosamente executado por uma empresa privada, a MARIPÁ, que estabeleceu os lugares e as estruturas hierárquicas que comandaram o desenvolvimento desse município. A distribuição espacial da população foi pensada na perspectiva de formar núcleos populacionais mais homogêneos para inibir a existência e a proliferação de conflitos. Fazendo uma digressão na história, constata-se que os despossuídos que chegaram a Toledo, e que não se enquadravam nas condições e critérios identitários do colonato formalizados pela empresa colonizadora, tomaram iniciativas similares às desenvolvidas por parte do operariado urbano nas principais capitais do país, qual seja: a invasão e ocupação para fins de moradia, de solos urbanos que pertenciam, preferencialmente, ao poder público ou estavam em alguma disputa judicial. E desse processo originou-se uma primeira forma de expansão desordenada da periferia<sup>1</sup>.

Daí a importância de problematizar os processos exclusão originados pelos movimentos de expansão econômica e populacional de área de periferia numa cidade de médio porte. Nesse tipo de cidade tem ocorrido o curioso fenômeno de crescimento simultâneo das residências características dos segmentos populares e de edificações correlatas a parcela expressiva da classe média. É importante não perder de vista o fato e que a

(...) produção da periferia [pode ser empreendida] enquanto resultado de ações e políticas públicas disciplinadoras e controlistas, (...). Essas ações, ao legitimarem os interesses e assegurarem as condições de reprodução dos segmentos hegemônicos presentes na cidade, simultaneamente, têm promovido uma configuração espacial urbana cada vez segregadora e excludente (...). (SILVEIRA, 2003, p. 19).

A periferia deixa de ser o lugar, por excelência, para abrigar os pobres. Essa forma de ocupação das áreas periféricas produz uma abrupta valorização imobiliária porque os serviços urbanos de consumo coletivo chegam mais rapidamente aos destinatários, elevando, assim, os custos do viver na cidade. O espaço da periferia que historicamente apresenta como a zona de acolhimento dos segregados pelos processos de modernização das cidades agora, contraditoriamente, contém a ameaça de produzir-lhes as expulsões. Pois, essa forma de urbanização da periferia repõe a segregação dos segmentos sociais empobrecidos. Daí a importância de existirem mecanismos governamentais que, nessa redefinição do modo de vida urbano, possam democratizar o acesso e garantir o direito à cidade.

A produção da periferia urbana, enquanto áreas localizadas junto aos limites do perímetro urbano, caracterizadas como áreas de expansão da cidade e que englobam tanto uma população de alta quanto de baixa renda, é um exemplo sintomático e recorrente desse processo de reprodução da sociedade nos marcos e segundo a lógica capitalista do processo de

---

<sup>1</sup> Ver a esse respeito BIDARRA (1996).

(re)produção do espaço urbano (...) [que] deve ser entendida como estratégia para viabilizar, simultaneamente, a reprodução da força de trabalho e a acumulação de capital. (SILVEIRA, 2003, p. 37).

Os bairros periféricos têm se apresentado como novos espaços de atividades políticas e, conseqüentemente, como espaços essenciais para a elaboração de uma linguagem articuladora e assimiladora do “direito a se ter direitos”. A face perversa da situação de miséria que caracteriza o modo de vida da população desses bairros demonstra o quanto o “Estado cresceu pelo avesso daquilo que é entendido como *bem-estar social*”<sup>2</sup>.

Todavia, se por um lado os habitantes das periferias são vitimados pelos mecanismos segregacionistas que lhes obstruem o acesso às condições de vida com dignidade, por outro lado, esses mesmos sujeitos têm sido protagonistas de movimentos que intentam a redefinição das percepções sobre a periferia. Mas, isso passa a acontecer a partir do momento em que o fazer política conquista um espaço no cotidiano desses sujeitos, as reclamações vão tomando o caráter de reivindicações e estimulando as lutas pela ampliação dos canais de participação e de representação. A intensificação dos processos de lutas altera a percepção das carências que passam a ser compreendidas e reivindicadas como direitos.

Os estudos relativos aos processos de urbanização têm procurado demonstrar como os agentes sociais, aqueles indivíduos e grupos que atuam na definição da modelagem da cidade, vão criando os mecanismos de reposição e de negociação dos feixes de estranhamento de modo que seja possível estabelecer parâmetros de pertencimento e de sociabilidade entre sujeitos que têm aspirações diferenciadas para o estar e apropriar-se do espaço.

O sentido de pertencimento remete-se para a situação de auto-implicação na qual a aceitação do sujeito com quem se possa ou não ter proximidade ou vínculos, dá-se mediante o "reconhecimento do outro no seu direito a ser, a dizer, a fazer (...) [numa] atribuição recíproca de identidades e de direitos (...) cuja medida é necessariamente um acordo, sujeito ao questionamento, ao debate e ao conflito..." (TELLES, 2001, p. 63-64).

Os direitos são construções sociais que têm no centro de suas disputas e conflitos político-culturais os temas que estão sendo reivindicados pelas coletividades a partir das suas experiências e relações com um código interativo e normativo. Por isso, as lutas por direitos são também lutas pelo reconhecimento e pela legitimidade de compartilhar, ainda que, descompassadamente, as conquistas inscritas nesse código. Isto pode favorecer a um processo de socialização mais pleno, em que os princípios da igualdade e da equidade sejam também conquistas e aprendizagem dos valores morais, afetivos e dos padrões cognitivos que se representam nas relações sociais de um contexto sociocultural. Por vezes, vamos encontrar os registros desses padrões no espectro das políticas sociais.

Para ABRANCHES (1987): O caráter público das políticas sociais tem correspondência com o grau de comprometimento e de responsabilidade da sociedade para com o seu processo de sociabilidade e de interações múltiplas. Elas representam o padrão civilizatório conquistado. Mas, é preciso estar atento para o que se caracteriza como finalidade precípua da política social. Ela pode ter, no mínimo, duas naturezas distintas. Por um lado, ter a finalidade compensatória e procurar funcionar como "... garantia universal de padrões mínimos de vida" ou, por outro lado, atuar como mecanismo de "redução da pobreza". Imbuída deste direcionamento, as proposições

---

<sup>2</sup> DINIZ (orgs.), 1994, p. 204).

e as estratégias objetivam interferir nas condições político-econômicas que criam a pobreza estrutural todavia, para isso, devem estar comprometidas com a meta da universalização de direitos. Caso contrário, seu perfil permanece como sendo aquele que trata residual e focalisticamente da minimização das necessidades emergenciais da sobrevivência dos excluídos, porque repõe a pobreza na velha ordem do problema moral dos indivíduos desafortunados.

A introdução da política pública no rol das atividades exclusivas do Estado exige sempre uma decisão política sobre as formas de proceder a divisão da riqueza social. Tal decisão tende a ser precedida por amplos processos de enfrentamentos entre os segmentos que produzem essa riqueza. Desse modo, a implementação da política pública decorre de uma conquista, o resultado de um acordo a que se pode chegar no contexto de um ambiente conflituoso e de interesses divergentes.

Porém, os acordos são sempre frágeis e passíveis de renovação ou revogação porque essa política trata do direcionamento do acesso às fatias da riqueza social que, para o financiamento das políticas sociais, toma a forma de fundos públicos.

## **2.2 O Processo de Isenção de IPTU na “periferia” Jardim Coopagro**

O bairro do Jardim Coopagro começou a ser ocupado, desordenadamente, no início dos anos 80, quando recebeu a sede de uma cooperativa agro-industrial - Coopagro, que em pouco tempo abriu falência. E, por mais de uma década a paisagem do local era como a de uma área rural. Foi na segunda metade dos anos noventa que iniciou um extensivo e intensivo processo de parcelamento das grandes áreas, normatizado pelo Plano Diretor de Toledo (Lei Complementar n. 03, 23/12/1993) que permitiu a repentina transformação de uma área eminentemente rural em um bairro periférico, com simultâneo crescimento da habitação do segmento popular e de segmento médio.

O crescimento populacional do bairro está aliado ao fato de, nesses últimos cinco anos, estar recebendo a instalação de diferentes unidades produtivas, empresas de médio porte, que vão conformando uma vida autônoma desse lugar para com o restante da cidade. Além disso, tem-se as unidades privadas de ensino superior (FASUL e *campus* da PUC/PR), uma unidade de entreposto de cooperativa (COAMO), uma sede de indústria de beneficiamento têxtil (FIASUL) e uma unidade da indústria farmacológica (Pratti&Donaduzzi).

É preciso frisar que de forma bastante acelerada está havendo mudanças importantes nas características da ocupação e na dinâmica social do bairro, haja vista que o tipo de atividade produtiva que está sendo expandido no Jardim Coopagro tem promovido o deslocamento intracidade de diferentes grupos sociais. Com a expansão industrial e o fomento do setor de serviços estimula, ao mesmo tempo, a instalação de pessoas cujo nível de renda mensal e o de escolaridade são compatíveis com o de segmentos médios e a expansão do operário industrial. Dessa forma, a conformação estética e funcional do Jardim Coopagro passa a representar as distâncias econômicas e sociais presentes nesse processo de ocupação. De acordo com os estudos de Rolnik (2002) e Silveira (2003) a periferia vai assumindo uma outra expressão estética e funcional, não apenas reside-se, agora vive-se o circuito produtivo e reprodutivo por inteiro.

Quadro 1 - População residente e situação do domicílio

POPULAÇÃO	CENSOS			
	1970	1980	1991	2000
TOTAL	69.053	81.282	94.879	98.200
URBANA	14.909	42.994	72.402	85.920
RURAL	54.145	38.288	22.477	12.280

FONTE: Quadro construído pela pesquisa com base nos dados dos Censos Demográficos do IBGE dos anos 1970, 1980, 1991, 2000.

Em Toledo ocorreu uma abrupta mudança de domicílio o que elevou o percentual de concentração urbana: em 1970 apenas 21,59% da população residia no núcleo urbano, em 2000 esse número disparou para 87,49%. Promoveu-se a expansão de novas áreas periféricas através do significativo processo de construção das casas populares.

Quadro 2 – Moradias na cidade de Toledo

	MAIO DE 1993	MAIO DE 2000	MAIO DE 2003
NO. DE IMÓVEIS	25.240	31.317	32.769
NO. APROX. RESID.	18.000	26.300	29.024
TOT. LOTES EDIFIC.	15.225	22.597	24.363
TOT. LOTES S/ EDIF.	7.280	8.720	8.404
NO. CASAS ALVEN.	-----	20.135	23.895
NO. CASAS POPUL.	<b>2.735</b>	<b>11.767</b>	<b>12.068</b>

FONTE: Departamento de Cadastro Imobiliário do município de Toledo (Dados relativos ao levantamento Municipal realizado em maio/2003, acesso em março/2006, [www.toledo.pr.gov.br](http://www.toledo.pr.gov.br)).

No processo de consulta dos dados da fonte primária teve-se acesso as informações referentes à Isenção de IPTU no Jardim Coopagro<sup>3</sup>, nos anos de 2000 a 2004, para isso tem-se a seguinte realidade:

Quadro 03 – Concessão de isenção de IPTU no município de Toledo

Ano	Número de Solicitações	Solicitações Deferidas	Solicitações Indeferidas	Isenção Automática
2000	2264	878	395	991
2001	2030	1228	364	438
2002	2225	1350	323	552
2003	3159	1730	709	720
2004	2655	1419	485	751

FONTE: Dados Catalogados no Serviço Social (Departamento da Receita – Secretaria de Fazenda de Toledo).

<sup>3</sup> É importante esclarecer que na esfera da delimitação espacial da Secretaria de Fazenda do Município de Toledo, o ro Jardim Coopagro é composto pelos setores Jardim Coopagro, Fachini e Basso, que nos registros do Departamento da Receita são reconhecidos, respectivamente, pelos códigos 210 e 215.

Quadro 04 – Concessão de isenção de IPTU setor Jardim Coopagro<sup>4</sup>

<b>Ano</b>	<b>Número de Solicitações</b>	<b>Solicitações Deferidas</b>	<b>Solicitações Indeferidas</b>	<b>Isenção Automática</b>
2000	55	47	08	00
2001	56	38	10	08
2002	56	31	08	17
2003	78	47	15	16
2004	68	30	20	18

FONTE: Dados Catalogados no Serviço Social (Departamento da Receita – Secretaria de Fazenda de Toledo).

Quadro 05 – Concessão de isenção de IPTU no setor Fachini/Basso<sup>5</sup>

<b>Ano</b>	<b>Número de Solicitações</b>	<b>Solicitações Deferidas</b>	<b>Solicitações Indeferidas</b>	<b>Isenção Automática</b>
2000	99	87	12	00
2001	92	57	16	19
2002	115	75	14	26
2003	185	96	51	38
2004	166	110	29	27

FONTE: Dados Catalogados no Serviço Social (Departamento da Receita – Secretaria de Fazenda de Toledo).

Ao se observar os números de solicitações e de deferimentos vê-se que no interior do Jardim Coopagro está presente um importante indicador de desigualdade social. O intitulado setor 215 é aquele mais recente ocupado por meio de abrupto processo de loteamento popular das antigas chácaras e sítios. Essa forma de parcelamento do solo urbano tende a criar áreas com elevadas densidades populacionais e com maior capilaridade de indicadores de situação de pobreza mais acentuados.

Quando se compara, nos anos 2003 e 2004, os números de solicitações com os de deferimentos ocorridos nos setores 210 e 215 vê-se que no primeiro setor houve uma queda de 13% nas solicitações e de 36% nos deferimentos. Do que se pode deduzir a ocorrência da limitação da concessão. Para o caso do setor 215 tem-se: a diminuição em 10% do número de solicitações e, inversamente, um aumento em 15% na concessão do benefício da Isenção.

Ao comparar os anos de 2002 e 2004 tem-se que:

- Para o setor 210 houve o aumento de 21% das solicitações, mas o deferimento manteve-se estável.
- Para o setor 215 houve o aumento de 44% das solicitações e 46% para os deferimentos. Essas constatações são fundamentais para a compreensão da dinâmica do cercamento das situações de pobreza e de privação num determinado raio de abrangência do bairro.

<sup>4</sup> Conforme nota de rodapé acima, os valores lançados correspondem apenas ao setor 210.

<sup>5</sup> Conforme nota de rodapé acima, os valores lançados correspondem apenas ao setor 215.

Os dados acima são fundamentais para se compreender o grau de importância da Isenção, em números percentuais, o que ela representa para o bairro, bem como na sua relação com o município como um todo.

De acordo com os cadastros do Departamento da Receita, tem-se a informação que o setor 215 é constituído por **2060 imóveis (prediais/edificados e territoriais)** e o setor 210 do Jardim Coopagro é constituído por **672 imóveis (prediais/edificados e territoriais)**. Ao correlacionarmos essa quantidade de imóveis com o **número de solicitações**, nesse mesmo ano de 2004, vê-se que houve o total de pedidos de isenção (68) compreende 10% do número de imóveis. Além disso, somando a coluna dos pedidos **Deferidos** com os **Automáticos**, tem-se que mais de 10% do número total de imóveis do setor 210 foi atendido com o benefício da Isenção. Apesar de também estar havendo um significativo deslocamento para o bairro de membro de estratos sociais cujas rendas são mais elevadas, em torno de 10 salários mínimos, os números relativos aos pedidos e a concessão de Isenção de IPTU precisam ser observados cuidadosamente porque demonstram a cronificação da existência de focos significativos de situação de privação material. Tal constatação demonstra a prevalência das distâncias sociais, característica que ainda se sobressai pelo fato de o bairro ter sido originalmente ocupado por uma faixa de população com renda familiar gravita em torno de dois salários mínimos.

Outro dado muito relevante, captado por um outro trabalho de pesquisa<sup>6</sup>, demonstra que no Jardim Coopagro houve a **Execução Fiscal**<sup>7</sup> de 60 imóveis. Isto quer dizer que sessenta proprietários perderam seus imóveis para o poder público municipal porque esses imóveis acumularam dívidas de impostos e taxas com a Prefeitura Municipal (Ruiz, 2005, p. 57). Desde de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal a Prefeitura Municipal tem a obrigação de fazer a cobrança jurídica para todos os casos de contribuintes inadimplentes.

Desse modo, ante a existência dessa normativa jurídica que precariza o próprio direito social à moradia, ressalta-se a importância de continuar existindo o benefício da Isenção de IPTU haja vista que muitas pessoas podem ter ampliada a situação de destituição, caso perca o direito à residência num lugar e espaço que fora conquistado, porém sem condições objetivas de manutenção dessa propriedade.

Com relação ao trabalho de manipulação das informações dos documentos da fonte primária, do que se conseguiu compilar com o Levantamento de dados para a caracterização dos solicitantes de Isenção no Jardim Coopagro, setores 210 e 215, para o período de 2002 a 2004, tem-se que:

- Houve no total 668 solicitações e 391 deferimentos;
- Para o setor 210: solicitações, em 50% o requerente era do sexo feminino e em 50% do sexo masculino;
- Para o setor 215: solicitações, em 54% o requerente era do sexo feminino e em 46% do sexo masculino;
- Em mais de 50% dos casos tem-se trabalhadores desempregados e que vivem do trabalho informal (coleta de material reciclável, domésticas mensalistas e diaristas, serviços gerais, dentre outros), cujos rendimentos obtidos, de modo incerto e variável, não chegam a ultrapassar a faixa de 1 (um) salário mínimo mensal;
- Os imóveis são coabitados, na sua grande maioria, por grupos entre 4 e 7 membros;

---

<sup>6</sup> RUIZ (2005).

<sup>7</sup> “Procedimento legal de cobrança dos débitos tributários...” (Borges apud Ruiz, op. cit., p. 10).

- Quando se trata de classificar os usuários solicitantes do benefício da Isenção de IPTU, predomina unidades familiares, cuja renda familiar mensal varia entre 01 e menos que 02 salários mínimos. Todavia, para a composição da referida renda familiar não se pode deixar de contar com a interferência provocada pelos recursos financeiros oriundos dos Programas de Transferência de Renda, como o Programa do Governo Federal o Bolsa Família.

Os dados vão evidenciando as distâncias, os estranhamentos e as inconveniências que dificultam o estabelecimento de relações entre aqueles que compartilham um mesmo espaço territorial, mas que se fecham em grupos e experiências homogêneas. É fato incontestável que os sujeitos que têm interagido nos processos de construção dessas novas periferias são compreendidos, simultaneamente, a partir da visão de prosperidade e de criminalização das suas vidas empobrecidas.

Esses grupos estão no centro das atuações emergenciais da Política de Assistência Social, nas diferentes esferas de governos. É no espectro de propostas de atendimentos às vulnerabilidades econômico-sociais dessas pessoas que se cria uma infinidade, diga-se desarticulada, de entidades e programas sociais, governamentais e/ou de filantropia privada que justificam a manutenção de toda sorte de atuação no âmbito das mazelas da intitulada “questão social”, seja intervenção voluntária ou profissionalizada.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A reprodução cotidiana da indiferença reitera a apartação como parâmetro possível dessa suposta convivência. Sem se sentir pertencendo e sem sentir integrado a dinâmica do crescimento e da modernização do bairro, os grupos “estranhados” não conseguem construir um projeto comum de sociabilidade que possa, ao mesmo tempo, cuidar e opinar sobre as alterações na estrutura físico-espacial, bem como dos comportamentos da comunidade para com relação àquilo que representa as suas conquistas de melhorias para o lugar.

A natureza da pobreza envolve questões complexas que estão relacionadas às formas como uma sociedade partilha e concentra o acesso à riqueza social. Assim sendo, as problemáticas resultantes dos “processos de exclusão” de grandes contingentes de indivíduos do acesso equitativo aos produtos dessa riqueza social não podem ser totalmente resolvidas por políticas setoriais, nesse caso a Política Tributária Municipal e a Política de Assistência Social, e principalmente essa última cuja atuação se dá no âmbito da distribuição social e, por isso, seus efeitos são limitados à esfera da reprodução social.

As problemáticas relativas aos processos de exclusão e de desigualdade social têm suas raízes estruturais no modo de produção capitalista. Portanto, qualquer proposta de transformação nos efeitos perversos da exclusão e da desigualdade deve ser deliberada em outros foros decisórios, inclusive fora do sistema capitalista.

Esse estudo foi fundamental para perceber a ação do Poder Público no sentido de estimular à participação comunitária, inclusive dos segmentos sociais habitantes das periferias, no processo de discussão da redefinição da cidade – as diferentes vivências no processo de elaboração do Plano Diretor do município. Esse Plano é o instrumento mais importante de definição, de organização e de espacialização das diferentes formas de sociabilidade e de

interesses que atravessam as cidades. Nesse sentido, é fundamental o Estatuto da Cidade, que no Artigo 41, tornou obrigatória existência de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. Todavia, essa exigência não consegue cumprir com sua finalidade se o processo de planejamento não se comprometer em tornar a gestão da cidade mais democrática (Capítulo IV do Estatuto da Cidade).

#### 4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio et alii. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro : Zahar, 1987.
- AZEVEDO, Paulo Roberto; ULZAFAR, Darci. **Análise da exclusão social sob uma perspectiva histórica-econômica-biográfica: o caso da Família Toledo**. Mimeo, 2004. (trabalho a ser apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, 2004).
- BACKES, Daline. **A condição de pobreza presente nos usuários da isenção automática do IPTU-2003 no bairro Coopagro do município de Toledo e os rebatimentos no benefício cotidiano desses sujeitos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Serviço Social. UNIOESTE. Toledo, 2004.
- BIDARRA, Zelimar Soares. **Os movimentos de invasão de solos urbanos e a democratização brasileira: a “linguagem de direitos” e as demandas por justiça**. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CHIBA, Ariça; SOUZA, Ivanor Mann. **Práticas e representações na urbanização de Toledo-PR**. Toledo, 1994. Monografia (Especialização em História do Brasil) – Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato.
- DINIZ, Eli et alii (orgs.). **O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo. ANPOCS/IPEA/Hucitec, 1994.
- GOHN, Maria da Glória. Participação e gestão popular da cidade. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. IX, n. 26, abr. 1988.
- DONASSOLO, Geni Maria. **O Processo de seleção social no município de Toledo-PR**. Toledo, 1994. Monografia (Especialização em História Social) – Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato.
- IBGE – Fundação Instituto Brasil de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 1970**. Brasília, Ministério do Planejamento. 1971.
- \_\_\_ **Censo Demográfico de 1980**. Brasília, Ministério do Planejamento. 1981.
- \_\_\_ **Censo Demográfico de 1991**. Brasília, Ministério do Planejamento. 1992.
- \_\_\_ **Censo Demográfico de 2000**. Brasília, Ministério do Planejamento. 2001.
- MARTINS, José de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo : Paulus, 1997.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **Cidades e Políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios**. In **Brasil no limiar do século XXI**.
- ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? IN **Revista de Serviço Social e Sociedade**, n. 72. São Paulo: Cortez, 2002.
- RUIZ, Rita Adriana B.R.C. **O Benefício da Isenção de IPTU na Garantia do Direito à Moradia aos Contribuintes de Baixa Renda do Município de Toledo – PR**. Monografia de Pós-Graduação em Serviço Social. UNIOESTE. Toledo(PR). 2005.

SILVEIRA, Rogério L. L. **Cidade, corporação e periferia urbana**: acumulação de capital e segregação espacial na (re)produção do espaço urbano. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.  
TELLES, Vera da S. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.  
TOLEDO. **Código Tributário do Município de Toledo**. Lei 1760 de 28 de dezembro de 1993. Toledo, 1993.