

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO**

**GEBEL EDUARDO MENDONÇA BARBOSA**

**O IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO:  
SIMILARIDADES E DISTINÇÕES**

**São Caetano do Sul  
2018**



**GEBEL EDUARDO MENDONÇA BARBOSA**

**O IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO:  
SIMILARIDADES E DISTINÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani

**São Caetano do Sul  
2018**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Barbosa, Gebel Eduardo Mendonça.

O IPTU Verde como instrumento de políticas públicas em municípios da Região Metropolitana de São Paulo: similaridades e distinções / Gebel Eduardo Mendonça Barbosa – São Caetano do Sul - USCS, 2018.

153f.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani.

Dissertação (mestrado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2018.

1.Cidades 2.IPTU Verde 3.Meio ambiente urbano. 4. Políticas públicas. I.Bresciani, Luis Paulo. II.Universidade Municipal de São Caetano do Sul. III. Título.

# UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi

Pró-Reitoria de Pós-graduação e Pesquisa

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Carmo Romeiro

Gestora *Stricto Sensu* em Administração - Mestrado e Doutorado

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raquel da Silva Pereira



Dissertação defendida e aprovada em 27/04/2018 pela Banca  
Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani (orientador)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raquel da Silva Pereira (USCS)

Prof. Dr. José Blanes Sala (UFABC)



## AGRADECIMENTOS

Reconheço que estes poucos parágrafos não serão suficientes para descrever minha gratidão a todas as pessoas que diretamente ou indiretamente colaboraram para a consecução de mais essa etapa acadêmica em minha vida.

Primeiramente, agradeço a Deus, pois Ele sempre norteou meus passos nessa imensa escola chamada planeta Terra, renovando propostas para uma caminhada de semeadura segura e com bons propósitos. Obrigado SENHOR!

Agradeço em especial o meu orientador, Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani, que desde o início, com perspicácia e gentileza se dispôs a orientar a presente pesquisa, tornando-se uma preciosa bússola na minha trajetória acadêmica, orientando com destreza e segurança a minha rota nessa jornada. Muito Obrigado!

Desde quando aqui cheguei, ainda na etapa de entrevista, me senti abraçado pelos caros professores Dra. Raquel da Silva Pereira e Professor Dr. Milton Carlos Farina, e observei que ali iniciava um fraternal convívio na academia, que se arvorou pela brisa da simpatia por todos os professores os quais tive o prazer de conhecer nas salas de aulas e nos *workshop's*, como se fossem faróis seguros no meio de um oceano de novos conhecimentos e desafios, a conduzir o barco do discípulo que começa a dar as primeiras remadas. Muito Obrigado!

Agradeço aos funcionários atentos e gentis de todo o departamento, principalmente a Marlene e Denise que em várias ocasiões recorri com minhas dúvidas e encontrava sempre a paciência e a instrução esclarecedora. Muito Obrigado!

Aos professores que compuseram as bancas de qualificação e defesa, em face da gentileza com que atenderam o convite e pelas elevadas orientações e avaliações percorridas. Muito Obrigado!

Aos queridos colegas que conheci nas salas de aula, nos estudos e nos seminários, além dos saudosos bate-papos nos corredores. Muito Obrigado!

Agradeço aos servidores das Administrações Municipais que colaboraram com essa pesquisa. Muito Obrigado!

E gostaria de registrar meu carinho com a minha família, meus filhos e em especial à minha esposa Marcia, pelo apoio e compreensão durante toda a jornada!



“O elétron não possui propriedades objetivas independentes da minha mente. Na física atômica, não pode mais ser mantida a nítida divisão cartesiana entre matéria e mente, entre o observado e o observador. Nunca podemos falar da natureza sem, ao mesmo tempo, falar sobre nós mesmos.”

Fritjof Capra



## RESUMO

As cidades no mundo contemporâneo são agentes de grandes transformações no equilíbrio ambiental do planeta, abrigando imensos contingentes de pessoas e impondo constantes desafios às autoridades públicas para sua superação. Novos termos como 'aquecimento global', 'gases de efeito estufa' e 'ilhas de calor' passam a fazer parte das agendas públicas das grandes cidades, posicionando-as como grandes vilões do desequilíbrio do meio ambiente planetário. Manter um meio ambiente urbano equilibrado é um grande desafio do século XXI, sendo que os governos municipais se mostram incapazes de sozinhos virar o jogo diante dos novos riscos. Todavia, governos municipais também formulam políticas públicas para sua proteção e recuperação, inclusive orientadas às propriedades privadas, com a adoção de incentivo fiscal por meio da redução do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, também conhecido como IPTU Verde. Assim, a presente pesquisa busca compreender e comparar os aspectos inerentes às políticas públicas locais que resultaram na instituição do referido tributo extrafiscal, nas cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo, sendo essas pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo e cidades membros do ICLEI - *Local Governments for Sustainability*. Tratou-se de pesquisa qualitativa e descritiva, tendo como meio de levantamento e estudo, um conjunto de documentos públicos relevantes e realização de entrevistas com agentes públicos nas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, de modo a analisar seus conteúdos de acordo com o referencial teórico levantado. De forma geral, os objetivos projetados foram atingidos, evidenciando similaridades como no caso da identificação de problemas públicos de degradação de áreas protegidas nas cidades de São Bernardo do Campo e São Paulo ou ainda distinções como no caso do objetivo a ser almejado pela cidade de Guarulhos em promover maior conscientização ambiental dos cidadãos.

Palavras-chave: Cidades, IPTU Verde, Meio Ambiente Urbano, Políticas Públicas.



## **ABSTRACT**

The cities in the contemporary world are agents of great changes in the planet's environmental balance, harboring huge numbers of people and imposing constant challenges on public authorities duties for overcoming. New terms such as 'global warming', 'greenhouse gases' and 'heat islands' become part of the big cities'public agenda, positioning them as major villains concerning the planetary environmental imbalance. To keep a balanced urban environment is one great challenge of the 21st Century, with municipal governments being unable to fight alone against the new risks. Therefore, municipal governments also have been oriented for new public policies on enviromental protection and recovery, and are also oriented towards private property, with the adoption of fiscal incentive on the Tax on Urban Property and Land - IPTU, also known as Green Property Tax. The present research seeks to understand and compare the inherent aspects of the municipal public policies that resulted in the institution of this extra-fiscal incentives in the cities of Guarulhos, São Bernardo do Campo and São Paulo. All of them take part in the Metropolitan Region of São Paulo and are also members of ICLEI, the Local Governments for Sustainability entity. This was a qualitative and descriptive research, done through surveying and studying the public documents and conducting interviews with public agents in the three Municipal Secretariats of Environment, in order to analyze their contents according to the theoretical framework raised. In general, the objectives were reached, evidencing similarities in the identification of public problems regarding degradation of protected areas in the cities of São Bernardo do Campo and São Paulo, but also finding some distinctions as in the Guarulhos case, seeking to promote greater environmental awareness of citizens.

**Keywords:** Cities; Green Property Tax; Urban Environment; Policies.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Configuração do problema de pesquisa.....	39
Figura 2 – Etapas do processo metodológico de pesquisa .....	67
Figura 3 – Ciclo de políticas públicas. ....	70



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População urbana mundial entre 1950 e 2050 .....	29
Gráfico 2 - População urbana brasileira entre 1960 e 2010. ....	30
Gráfico 3 – Quantidade de imóveis beneficiados .....	102



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensão dos Municípios selecionados.....	43
Quadro 2 – Síntese de incentivos fiscais nas cidades estudadas .....	45
Quadro 3 – Espécies de meio ambiente. ....	50
Quadro 4 – Instrumentos previstos no Estatuto das Cidades. ....	53
Quadro 5 – Classificação dos instrumentos de controle governamental.....	62
Quadro 6 – Tipologia das Políticas Públicas. ....	69
Quadro 7 – Lista de verificação de transparência ao incentivo fiscal ambiental.....	84
Quadro 8 – Roteiro metodológico.....	86
Quadro 9 – Categorias temáticas reveladas nas entrevistas. ....	88
Quadro 10 – Proporção de imóveis beneficiados pelo dispositivo legal do IPTU Verde .....	103
Quadro 11 – Resumo dos resultados da análise de tipologias de PP nos Municípios. ....	112
Quadro 12 – Processo de formulação de alternativas de solução. ....	116
Quadro 13 – Problemas públicos municipais com respectivos objetivos das soluções adotadas. ....	119
Quadro 14 – Demonstrativo de incentivos / isenções. ....	120
Quadro 15 – Transparência da informação referente ao IPTU Verde. ....	125



## LISTA DE ABREVIações / SIGLAS

ACB	Análise de Custo e Benefício
ACE	Análise de Custo e Efetividade
APP	Área de Preservação Permanente
AVPI	Análise de Viabilidade Política e de Implementação
C40	Grupo de grandes cidades para liderança do clima
CEMED	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CTN	Código Tributário Nacional
DS	Desenvolvimento Sustentável
EBT	Escala Brasil Transparente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
eSIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
GEE	Gás de Efeito Estufa
GRU	Guarulhos
hab	Habitantes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	<i>Local Governments for Sustainability</i>
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
Km <sup>2</sup>	Kilômetro quadrado
LAI	Lei de Acesso à Informação
ML	Mensagem Legislativa
MTCGU	Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
PD	Plano Diretor
PIB	Produto Interno Bruto



PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
PL	Projeto de Lei
PP	Políticas Públicas
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SBC	São Bernardo do Campo
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SP	São Paulo
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	29
1.1. Contextualização .....	29
1.2. O Problema de pesquisa .....	38
1.4. Justificativa da pesquisa .....	40
1.5. Delimitação da pesquisa .....	43
1.6. Estrutura do trabalho .....	46
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	48
2.1. O meio ambiente urbano .....	48
2.2. A política urbana.....	50
2.3. Tributos ambientais .....	54
2.4. O IPTU Verde.....	58
2.5. Políticas públicas e gestão local.....	60
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	65
3.1. Dimensão de conteúdo das políticas públicas.....	67
3.2. Dimensão temporal de políticas públicas .....	70
3.2.1. O problema público.....	72
3.2.2. Formação de Agenda .....	74
3.2.3. Formulação de Alternativas .....	75
3.2.4. Implementação de Política Pública.....	76
3.2.5. Avaliação e monitoramento da Política Pública.....	78
3.2.5.1. Monitoramento do processamento do IPTU Verde como instrumento de Políticas Públicas .....	79
3.3. Comunicação e divulgação do IPTU Verde como instrumento de materialização de política pública local .....	80
3.4. Quadro sinóptico do roteiro metodológico .....	85
4. ANÁLISE COMPARADA: PROBLEMA PÚBLICO, TIPOLOGIA DE PP, CICLO DE PP E COMUNICAÇÃO PÚBLICA NOS CASOS ESTUDADOS .....	88
4.1. Identificação dos aspectos relacionados aos problemas públicos locais .	89
4.1.1. O problema público em Guarulhos .....	90
4.1.2. O problema público em São Bernardo do Campo .....	93
4.1.3. O problema público em São Paulo .....	96
4.2. Identificação dos aspectos relacionados à Tipologia de PP.....	98



4.2.1.	Tipologia de PP segundo Lowi .....	100
4.2.2.	Tipologia de PP segundo Wilson .....	101
4.2.3.	Tipologia de PP segundo Gormley .....	102
4.2.4.	Tipologia de PP segundo Gustafsson.....	105
4.2.5.	Tipologia de PP segundo Bozeman e Pandey .....	108
4.2.6.	Resumo comparativo de tipologias de PP empregadas nos Municípios .....	111
4.3.	Identificação dos aspectos relacionados às fases do Ciclo de PP locais .....	113
4.3.1.	Aspectos relacionados à formação das agendas locais .....	114
4.3.2.	Aspectos relacionados à formulação de alternativas de solução local.....	115
4.3.3.	Aspectos relacionados à implementação da política pública...	121
4.3.4.	Aspectos relacionados monitoramento da política pública. ....	122
4.3.5.	A comunicação pública local referente ao IPTU verde. ....	123
5.	CONCLUSÕES .....	127
5.1.	Resultados alcançados .....	127
5.2.	Limitações do estudo.....	133
5.3.	Contribuição da pesquisa e considerações finais.....	134
	Referências.....	136
	Anexos.....	148



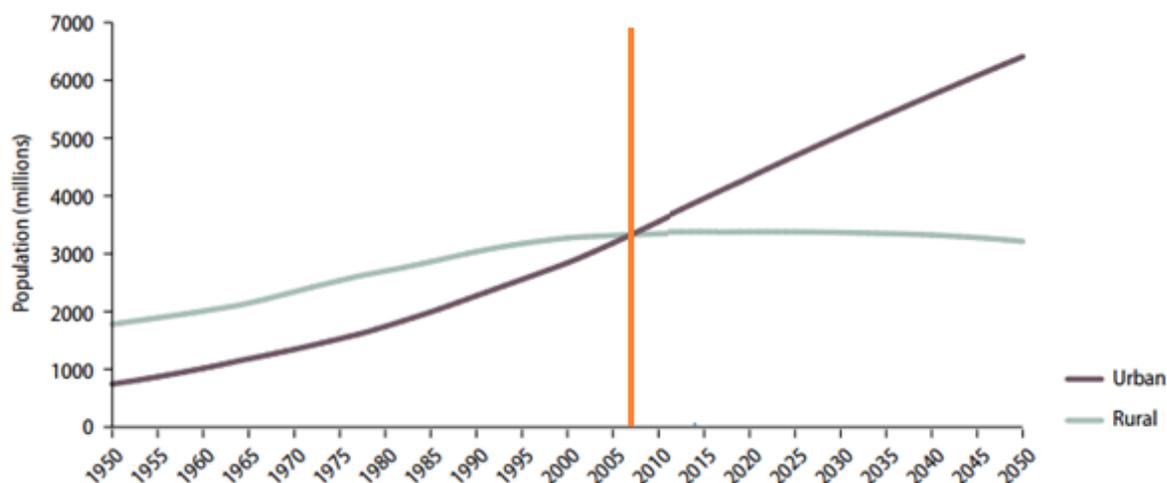
## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Contextualização

As cidades atualmente respondem por grande concentração da população mundial, de modo que Leite e Awad (2012, p. 14) afirmam que “a cidade é a pauta: o século 19 foi dos impérios, o século 20, das nações, o século 21 é das cidades”, enfatizando assim, que é nas cidades que o desenvolvimento sustentável é urgente para promoção de cidades verdes<sup>1</sup>, pois são as cidades os maiores pontos de consumo de recursos em escala planetária.

A população citadina aumenta ano após ano, sendo que tal fato tornou-se importante tema de debates internacionais, tendo a Organização das Nações Unidas (ONU) publicado em 2014 o documento intitulado “*World Urbanization Prospects*”, o qual constata a crescente concentração de pessoas em zonas urbanas no mundo, conforme demonstrado no gráfico1:

Gráfico 1 - População urbana mundial entre 1950 e 2050



Fonte: (ONU, 2014, p. 7).

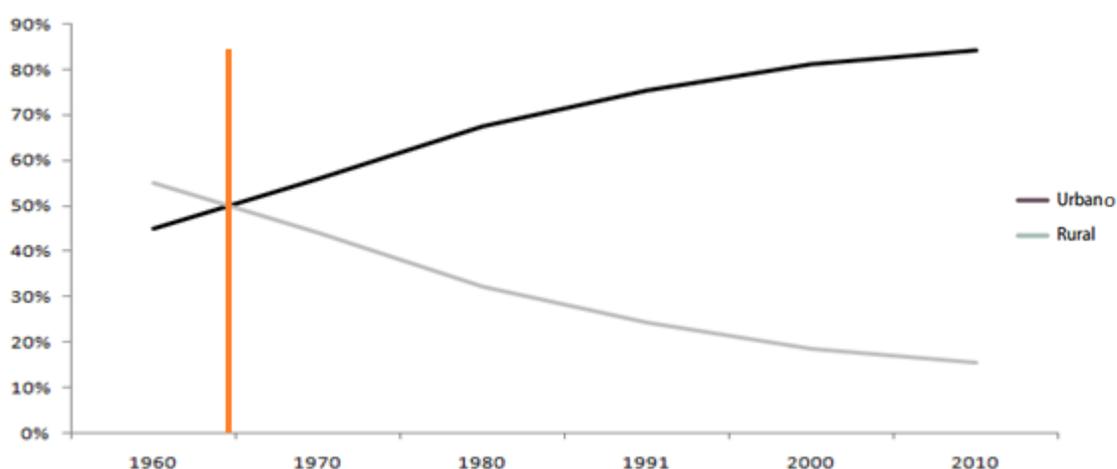
Segundo o referido documento, a população urbana superou a população rural no ano de 2007, sendo que em 1950 aproximadamente 2 em cada 3 pessoas

<sup>1</sup> Cidades verdes para Dekay e O'Brien (2001), demandam primeiramente uma mudança radical da forma de pensar as cidades de forma a permitir um profundo significado ecológico, propondo três modelos mentais básicos e inter-relacionados de cidade, sendo o primeiro considerando-a como um organismo vivo e dinâmico com todas as suas complexidades inerentes, em segundo lugar como uma experiência da natureza, a qual possui um ecossistema, com sua fisiologia, psicologia e biosfera própria e, finalmente, como um lugar particular com topologia e características naturais específicas que compõe a trama da consciência coletiva local.

viviam em zona rural e estima-se que em 2050, aproximadamente 2 em cada 3 pessoas viverão em zona urbana.

No cenário brasileiro os dados demonstram a mesma tendência, pois segundo o último censo demográfico de 2010, conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela crescimento acentuado da concentração anual urbana, sendo que mais de 80% da população está em zonas urbanas, conforme ilustrado no gráfico 2:

Gráfico 2 - População urbana brasileira entre 1960 e 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2010).

Cabe ressaltar, portanto, que no caso brasileiro a inversão da concentração populacional em zonas urbanas com relação às zonas rurais foi antecipada em aproximadamente 3,5 décadas com relação à média mundial (ver gráfico 1).

Assim, a intensificação da urbanização no Brasil ocorreu no pós II Grande Guerra Mundial, a partir da década de 50 com implementação de modelo econômico de industrialização e modernização no país (RIBEIRO, 1992).

Entretanto, a título de reflexão, a respeito da delimitação conceitual do que seja urbano e rural, segundo Veiga (2002), é controverso no caso brasileiro, pois o entendimento comum no país é que

[...] toda sede de município é cidade, sejam quais forem suas características demográficas e funcionais. Além disso, a delimitação destas “cidades”, prerrogativa das Câmaras Municipais, inexistente em quase 40% dos casos, sendo improvisada às vésperas dos censos demográficos (VEIGA, 2002, p. 55)

Assim, segundo o mesmo autor, há uma cultura de classificação do urbano-rural em uma ótica puramente setorial sem considerar a perspectiva territorial, uma vez que segundo o mesmo autor, no censo realizado no ano de 2.000, dos 5.507 Municípios pesquisados, 3.887 Municípios não chegavam a 10 mil habitantes (VEIGA, 2002).

Controvérsia a parte, o fato é que segundo Hogan, Marandola Junior e Ojima (2010), se por um lado a expansão urbana potencializa o acesso a bens e serviços à maioria das pessoas, por outro, provoca significativa ampliação de desafios por maior oferta de infraestrutura, tais como saneamento, abastecimento de água e transportes, além de saúde e educação.

De modo geral, a ação humana para satisfação de suas necessidades, invariavelmente provoca impacto negativo ao meio ambiente natural, entretanto Granziera (2009) observa que em toda a história do homem, foi a Revolução Industrial, desde o século XVIII, que promoveu extremo impacto sobre o meio ambiente e a saúde humana, intensificando nas cidades os problemas sociais decorrentes da degradação ambiental.

A autora ainda evidencia um paradoxo em suas reflexões a respeito do meio ambiente urbano, pois sendo o espaço urbano onde as pessoas nascem e vivem uma significativa parte de suas vidas, são poucas as compreensões coletivas consolidadas a respeito do meio ambiente urbano, e segue enfatizando que:

Parece que as preocupações com o meio ambiente ficam fora dos limites urbanos: a rigor, ninguém se opõe à proteção das florestas, da fauna, da flora, da atmosfera e dos recursos hídricos. Mas esses mesmos recursos ambientais, quando situados dentro dos limites das cidades, por razões nada lógicas, em certos momentos deixam de ser considerados um objeto de proteção, não apenas pela população, como também e principalmente pelo Poder Público, como se fosse um fator externo à vida urbana (GRANZIERA, 2009, p.471).

Para Costa (2000), o espaço urbano se apresenta como principal palco onde se desenvolvem as relações sociais, apresentando-se, ao mesmo tempo, como principal fator transformador dessas mesmas relações e tendo como caracterização do meio ambiente urbano, um grande esforço de complementaridade entre as

dimensões físicas (naturais e construídas) do espaço urbano, com dimensões de ambiência, de possibilidades de convivência e de

conflito, associadas às práticas da vida urbana e à busca de melhores condições de vida, seja no sentido da cidadania, seja no sentido da qualidade de vida urbana (COSTA, 2000, p. 56).

O desafio é imenso, uma vez que o atual padrão de consumo existente nas cidades, aliado a um sistema industrial que por muito tempo não observou a finitude na extração dos recursos naturais, proporcionou uma crise ambiental, e, portanto, ao contrário da sociedade pretérita, o qual se habituara à previsibilidade sócio-política-ambiental, a sociedade contemporânea convive em um contexto de ameaças imprevisíveis, onde variados e novos desafios muitas vezes, sobrepõe-se uns aos outros, comprometendo a capacidade do Estado para saná-los adequadamente, conformando-se assim, em uma sociedade de risco em que a medida que a sociedade busca soluções para superação de distintas necessidades, essas acabam por gerar externalidades que expõe essa mesma sociedade, a uma série de riscos até então desconhecidos, remetendo a debates contemporâneos a respeito da gestão urbana sob uma perspectiva de gestão de riscos (SEBASTIÃO, 2011).

Os fatos falam por si, tanto que a história coleciona uma série de eventos trágicos de impacto negativo às cidades, tais como: a explosão do duto de combustível de uma refinaria em Vila Socó, Cubatão em 1984; envenenamento por radiação na cidade de Chernobyl, Ucrânia, em 1986; contaminação por Césio 137 em Goiânia, Goiás, em 1987; deslizamentos de morros nas cidades Serranas do Rio de Janeiro em 2011; rompimento de reator nuclear na cidade de Fukushima, Japão, em 2011; crise hídrica nas cidades da Região Metropolitana de São Paulo em 2014 e rompimento de barragem de contenção de refugio de exploração de minérios em Mariana, em 2015.

Outra ameaça decorrente do intenso crescimento urbano é com relação às anomalias térmicas locais, as quais provocam o fenômeno denominado “ilhas de calor”, com alteração climática local de cunho antropogênico (NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2011).

Tal anomalia, típica dos centros urbanos, tem sido fonte de intensos estudos nacionais e internacionais, decorrentes, em grande parte, da redução dos recursos naturais, como espaços verdes e extensões líquidas, em função da impermeabilização do solo com influência direta na qualidade ambiental e, por conseguinte, na qualidade de vida de seus habitantes (LOMBARDO, 2009; LOBODA; ANGELIS, 2005).

Cabe ressaltar ainda, que Hoornweg, Sugar e Gómez (2011) reconhecem que apesar das cidades serem responsáveis por mais de 71% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no mundo, elas também se destacam como ambientes vocacionados para superação de desafios para o desenvolvimento sustentável, oportunizando a mitigação da mudança climática e de promoção de desenvolvimento de processos voltados à resiliência urbana, pois segundo os autores, as cidades são verdadeiros laboratórios de transformação social e aplicação de novas tecnologias, com maior propensão de adaptação às novas proposições.

De forma geral, o impacto negativo resultante da ação humana sobre o meio ambiente levou a comunidade internacional a debater seus efeitos no longo prazo, no que diz respeito ao equilíbrio econômico e social das sociedades, sendo que dentre vários encontros internacionais, a Conferência de Estocolmo de 1972, promovida pela ONU, estabeleceu um marco histórico na inserção da proteção da natureza na pauta dos países. Os eventos que até então impactaram o meio ambiente e aparentemente eram considerados como isolados, passaram a ser compreendidos a partir de uma conjugação de fatores, além de proporcionar o lançamento das bases para edificação do Direito Ambiental (GRANZIERA, 2009; HOGAN; MARANDOLA JUNIOR; OJIMA, 2010).

A busca por um desenvolvimento sustentável estava na base dos encontros internacionais, mas foi em 1987, que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CEMED) da ONU publica o relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, o qual estabeleceu definição para o desenvolvimento sustentável (DS), ou seja, desenvolvimento sustentável é “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de atendimento às necessidades das gerações futuras” (ONU, 1987). Tal definição foi apresentada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, no Rio de Janeiro, caracterizando o princípio de solidariedade intergeracional de acesso aos recursos naturais e atendimento de necessidades, tendo como um de seus resultados, a elaboração e aprovação da Agenda 21 Global, configurando-se em um instrumento de planejamento para fomento de sociedades mais sustentáveis tendo como horizonte o século XXI (BARBOSA, 2008; VIEIRA, 2012).

Ainda, no que confere aos agrupamentos urbanos, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) lançou em 2010, campanha de conscientização mundial pela busca de cidades sustentáveis, fomentando junto aos governos locais a troca de informações sobre desenvolvimento sustentável, além de promover orientação aos administradores públicos de cidades de diferentes tamanhos no mundo (UNHABITAT, 2014).

Os debates internacionais a respeito da sustentabilidade das cidades se intensificaram, com surgimento de outras entidades internacionais não menos importantes, que se congregam com o objetivo de orientar cidades mundiais na busca por maior sustentabilidade, como no caso do ICLEI - *Local Governments for Sustainability*, representando uma rede global de mais de 1.500 cidades e regiões do planeta empenhadas em desenvolver soluções locais sustentáveis, apoiando cidades a se tornarem sustentáveis, resilientes, eficientes no uso de recursos, biodiversificadas e de baixo carbono, promovendo a construção de infraestrutura inteligente baseada em uma economia urbana verde e inclusiva, com o objetivo final de alcançar comunidades felizes e saudáveis, em face dos potenciais riscos inerentes aos processos de sustentação da sociedade moderna e pós-moderna (ICLEI, 2017a).

Um exemplo bem sucedido de atuação do ICLEI diz respeito à cidade de Medellín, Colômbia, que outrora foi conhecida internacionalmente como uma cidade violenta e em 2016 recebeu o prêmio mundial *Lee Kuan Yew World City*, que representa o “Nobel das cidades” em razão da atuação das lideranças locais para tornar a cidade inclusiva, com adequada mobilidade sustentável com adoção de ciclovias e substituição do diesel para gás natural, além de programas de manutenção de florestas e de áreas urbanas verdes (ICLEI, 2016).

No que diz respeito à utilização de incentivos fiscais para sustentação de políticas públicas (PP) para alçar as atuais cidades em cidades sustentáveis, passou a se tornar uma realidade em vários países, haja vista que as experiências internacionais, como no caso dos Estados Unidos da América (EUA), possuem leis federais de incentivo fiscal para a implementação de edificações verdes<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Referem-se a edificações que possuem em todo o seu ciclo construtivo, de utilização e desconstrução, estruturas e processos aderentes as normas e posturas sustentáveis, são também conhecidos como edificações sustentáveis ou de alto desempenho (EPA, 2017).

(*greenbuilding*) que apresentem maior eficiência de consumo de energia (WATSON II, 2009).

Outro exemplo, de cunho local, é o caso da administração pública da cidade australiana de Melbourne, com aproximadamente 4 milhões de habitantes (AUSTRÁLIA, 2011), a qual estabeleceu política pública que visa ser reconhecida como cidade sustentável, adotando ousado plano de longo prazo de desenvolvimento sustentável, denominado “*1200 Buildings*”, com meta de redução de gases de efeito estufa (GEE) em 25% no setor comercial e 20% no setor de moradias. Para tanto, introduz normas de posturas locais mais sustentáveis para as edificações, conjugadas com o estabelecimento de estímulos fiscais e consultorias de modernização dos edifícios existentes. A Administração de Melbourne, também lançou recentemente o “*SmartBlocks*”, um programa nacional *on-line* projetado para ajudar os proprietários de apartamentos e seus síndicos de modo a aumentar a eficiência de consumo energético, com meta de redução nas contas de energia em até 30% (C40, 2017), sendo que tal caso alinha-se ao conceito de *retrofit*, ou seja, entendendo esse como sendo um processo que

[...] busca pela sincronicidade do edifício com o tempo presente, de modo a vitalizá-lo com novos materiais e tecnologias, evitando que se torne obsoleto e permitindo que acompanhe o desenvolvimento tecnológico dos grandes centros urbanos (CIANCIARDI; BRUNA, 2004, 115).

Assim, Cianciardi e Bruna (2004, p. 113) complementam que tal processo deve primar pela “[...] reabilitação do edifício e o uso de tecnologias e materiais ambientalmente corretos”, contribuindo com a sustentabilidade urbana.

No Brasil, o legislador constituinte de 1988 sensibilizado pelos debates internacionais a respeito da influência humana sobre o meio ambiente, principalmente no âmbito da ONU, consagra na Constituição Federal de 1988 (CF), os princípios da precaução, do poluidor-pagador e reparação do dano ambiental, além da materialização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a atual e futuras gerações, conforme prescrito em seu artigo 225 (BENJAMIN, 2005; FARIA, 2014).

O princípio de proteção e defesa do meio ambiente se expressa em vários artigos constitucionais, inclusive no capítulo da ordem econômica, tendo por consequência alteração do modelo de acumulação de capital, com a preponderância

do desenvolvimento econômico e não mais do que se entendia até então por crescimento econômico, sendo que o primeiro transmite de forma ampla, o equilíbrio entre os vários aspectos que compõe seu significado, em contraposição ao segundo, que reflete prioritariamente a acumulação de riqueza em si, no que concerne ao direito de propriedade, o qual passou, com a introdução da CF (1988), a ter como condicionante a adequada utilização ambiental como fator de interesse público, e, portanto, necessário para o efetivo cumprimento de sua função social (SALA, 2003).

Assim, a preocupação com o desenvolvimento sustentável passou a balizar várias diretrizes constitucionais, dentre elas a Política Urbana que mereceu capítulo próprio na Carta da República de forma a consagrar significativa importância à função social das cidades e a promoção à qualidade de vida de seus cidadãos, com mitigação da poluição e desperdícios (PRIETO, 2006; CUNHA; MARTINEZ; NOSSA, 2013).

Além dos princípios de proteção ambiental explicitados na CF de 1988, o princípio do protetor-recebedor, previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) proporcionou mudança de postura do Estado Brasileiro, na preservação dos recursos ambientais. O Estado, além de penalizar o agente poluidor, passa a incentivar economicamente quem protege o meio ambiente, estimulando sua preservação, de forma que a priorização de sua proteção seja objeto de PP (MOURA, 2015).

Diante de tais exposições as quais evidenciam a importância do desenvolvimento sustentável junto às concentrações urbanas como tema relevante do Estado brasileiro, a formulação do problema de pesquisa derivou da norma maior e estruturante do Estado brasileiro, ou seja, a Constituição Federal do Brasil, sendo que por um lado, o texto constitucional estabelece uma Política Urbana de modo a garantir o adequado ordenamento e desenvolvimento social com a busca da qualidade de vida nas cidades. Tal política é materializada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que trata, de forma geral, do direito a cidades sustentáveis, participação social, cooperação de esferas de governos e sociedade civil, planejamento e desenvolvimento das cidades e ordenação e controle do uso e ocupação do solo (BRASIL, 1988; 2001).

O diploma estatutário mencionado, ainda no que se refere às diretrizes de Política Urbana, prevê obrigação da instituição do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, representando peça chave de política urbana, sendo

referencial de expansão e manutenção urbana, e tratando das diretrizes urbanísticas e ambientais para composição do planejamento urbanístico. Assim,

o Plano Diretor é o Instrumento por meio do qual o município pode equacionar as questões urbanísticas e ambientais [...] é por meio dele que se deve incorporar todas as mudanças sugeridas no bojo de um planejamento participativo (ROMÉRO; BRUNA, 2010, p.64 - 69).

Assim, com a ascensão do município a ente federativo por previsão constitucional, foi estabelecida sua autonomia e competência para a configuração de PP, com inserção da população e de novos atores sociais na formulação e acompanhamento das ações de desenvolvimento urbano, de modo à “[...] alterar a forma de produzir decisões sobre as políticas urbanas, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário que se confunde com a história do planejamento urbano no país” (GOULART; TERCI; OTERO, 2016, p. 459), sendo que diferentemente de outros países o “[...] Município brasileiro é uma entidade política e não uma corporação administrativa” implicando em capacidade legislativa própria (DIAS; MATOS, 2012, p. 31).

Por outro lado, a própria Carta Constitucional delinea o Sistema Tributário Nacional sustentado pelas seguintes espécies de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Os tributos normalmente possuem natureza fiscal, ou seja, são instrumentalizados com o objetivo de arrecadar recursos para financiar as atividades do Estado, entretanto, ocasionalmente podem também ter aplicação extrafiscal, ou seja, com a finalidade de induzir ou conter comportamentos dos contribuintes, de modo a atingir determinada situação de interesse público.

No que cabe especificamente à esfera Municipal, a CF de 1988 prevê dentre outros impostos de sua competência, a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, na modalidade fiscal e extrafiscal, sendo que nessa última modalidade é aplicado inclusive como instrumento regulador a fim de favorecer um meio ambiente urbano equilibrado e conhecido como IPTU Verde.

Para Castilho (2016) o IPTU Verde se enquadra dentre os chamados “Tributos Verdes”, pois se baseiam em uma economia caracterizada por permitir alcançar uma adequada qualidade de vida, com justiça social entre os membros de

uma sociedade, juntamente com mitigação tanto de riscos ambientais, quanto de exaurimento dos recursos naturais (UNEP, 2011).

Ainda, segundo Castilho (2016, p. 148), no se refere ao elenco de tributos previstos na legislação hodierna, o instrumento tributário que se destaca enquanto sua adequação à promoção da preservação ambiental nas cidades é o IPTU, pois “[...] tem por fato gerador a propriedade de bens imóveis urbanos e tem por base de cálculo o valor venal do imóvel”, de modo a encorajar proprietários de imóveis a se alinharem às disposições concernentes ao desenvolvimento sustentável, tais como a manutenção de quintais verdes e solos permeáveis ou iniciativas de captação de energia solar para aquecimento.

Quanto aos tipos de implementação do IPTU Verde, Silva e Rodrigues (2016) desenvolveram estudo sobre as formas adotadas de implementação do IPTU Verde em municípios paulistas com mais de meio milhão de habitantes, sendo que, dentre os municípios elencados pelos autores e para fins dessa pesquisa, destacou-se, inicialmente, os Municípios de Guarulhos, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, os quais pertencem à mesma macrorregião, ou seja, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Cabe ainda considerar, que após análise mais apurada das legislações locais, Silva e Rodrigues (2016, p. 6) não contemplam no detalhamento de seu estudo, o município de Santo André<sup>3</sup>, uma vez que, os autores destacam em relação ao respectivo município que “[...] apesar da identificação de sete documentos legais relativos a incentivos fiscais no IPTU, nenhum deles se enquadraram nas modalidades de benefícios ambientais [...]”.

Além disso, a fim de corroboração com o referido estudo, foi solicitado à Administração Municipal de Santo André o fornecimento de informação do rol de normas (leis e decretos) vigentes que tratam de isenções e incentivos fiscais pela legislação do IPTU local, não se evidenciando quaisquer incentivos relacionados ao objeto dessa pesquisa<sup>4</sup>.

## 1.2. O Problema de pesquisa

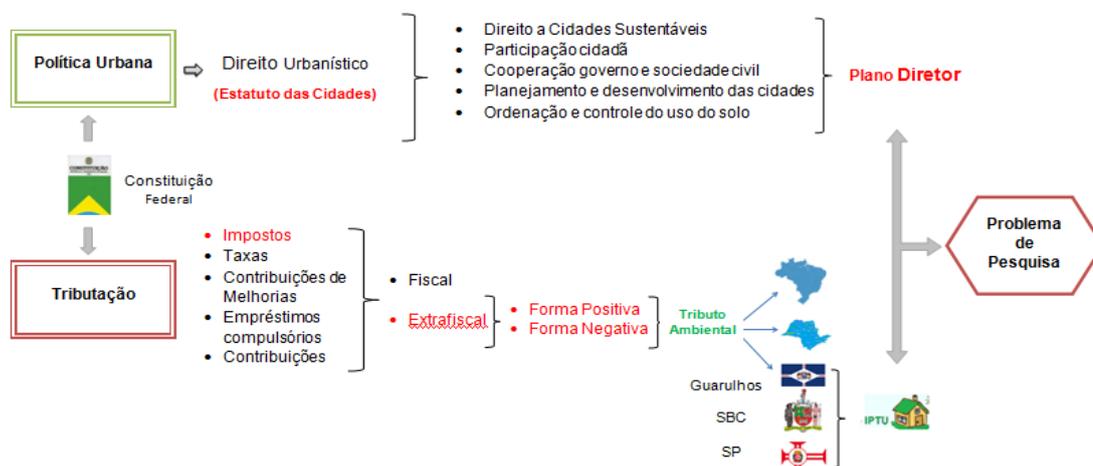
---

<sup>3</sup> Silva e Rodrigues (2016) reconhecem que a cidade de Santo André possui outros tipos de incentivos, entretanto relacionados a investimentos realizados por empresas;

<sup>4</sup> A solicitação de informação de protocolo eSic nº 2091091716 teve como resposta a legislação que institui o IPTU, lei nº 6.582/1989, e demais normas relacionadas a remissões, descontos e anistias do referido imposto.

Com base na revisão da literatura, o esquema a seguir representa o fio condutor conceitual para formulação do problema de pesquisa:

Figura 1 – Configuração do problema de pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, considerando as diretrizes da Política Urbana constante na Constituição Federal (1988) e materializada pelo Estatuto da Cidade (2001) em sua dimensão de estabelecer garantia social ao direito de viver em cidades sustentáveis e que apresentam por instrumento de operacionalização para se atingir tal direito constitucional, o incentivo fiscal para proteção do meio ambiente urbano por meio da natureza extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), mais especificamente evidenciando os aspectos inerentes às PP adotadas pelos municípios de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo, buscou-se compreender: **como os aspectos críticos inerentes ao ciclo de políticas públicas foram tratados pelas administrações municipais da RMSP para a instrumentalização do dispositivo extrafiscal denominado “IPTU Verde”?**

### 1.3. Objetivos da pesquisa

Segundo Gil (2002), a exposição de objetivos gerais estabelece um guia para o desenvolvimento da pesquisa, reportando-se a noções genéricas e amplas, enquanto os objetivos específicos conferem maior precisão para a investigação e sua delimitação.

Assim, o objetivo geral da pesquisa foi comparar os aspectos referentes às políticas públicas adotadas e que tiveram sua instrumentalização por meio do IPTU Verde nos Municípios de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo para preservação do meio ambiente em propriedades privadas.

Quanto aos objetivos específicos, têm-se:

- Identificar, analisar e descrever o “problema público” que deu base ao delineamento das PP locais instrumentalizadas pelo IPTU Verde;
- Verificar, analisar e descrever o tipo de PP adotada nos Municípios;
- Identificar, analisar e descrever os aspectos que envolvem os ciclos de desenvolvimento das PP na instituição do IPTU Verde nos referidos Municípios;
- Identificar, analisar e descrever os aspectos que envolvem a comunicação pública local a respeito da existência dos benefícios do IPTU Verde;

#### **1.4. Justificativa da pesquisa**

Conforme já exposto, o crescimento populacional em zonas urbanas é inequívoco e deverá prosseguir segundo a ONU até o ano de 2050 (ONU, 2014), sendo que as taxas de crescimento populacional tendem no longo prazo a se estabilizar. Entretanto

Novos aspectos da relação população-ambiente emergirão, deslocando, então a perspectiva dos grandes números que pressionam os recursos naturais, para uma percepção mais clara de que outros aspectos demográficos possuem impactos nessa relação (HOGAN; MARANDOLA JUNIOR; OJIMA, 2010, p. 25).

Em que pesem tais tendências, Hogan, Marandola Junior e Ojima (2010, p. 25), afirmam que a partir de pesquisas recentes, não haverá “[...] redução proporcional do consumo energético ou da pegada ecológica dos domicílios”, a exemplo de alguns países que já atingiram estabilização ou até redução demográfica, mas não de seu consumo e expansão de domicílios<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> É possível constatar a afirmação dos autores, a partir do cotejo de dados provenientes de indicadores de crescimento populacional do Banco Mundial (*THE WORLD BANK*, 2016) e *Global Footprint Network* (2017), sendo nesse caso evidenciados, dentre outros, países como Austrália, Bélgica, Chile, Dinamarca e Japão.

Essas altas concentrações populacionais tornaram as cidades vulneráveis às externalidades derivadas de sua própria efervescência econômica e social, ou seja, “[...] quando a sociedade industrial se autoconfrontou, principalmente ao se deparar com os problemas por ela mesma produzida”, dando gênese ao que se chamou de sociedade de riscos, gerando e compartilhando riscos de ordem ambiental e social (KANASHIRO; CASTELNOU, 2004, p. 141).

A adoção da sustentabilidade tornou-se fundamental para a vitalidade urbana e para tornar cidades locais desejáveis tanto para empresas como para residentes. As cidades já foram consideradas ambientalmente hostis, mas agora estão se dirigindo para soluções sustentáveis que atrairão novos moradores, estimularão o desenvolvimento econômico e incentivarão estilos de vida com base em recursos renováveis (COHEN; EIMICKE; MILLER, 2015).

A implementação de PP para obtenção de um meio urbano sustentável está sendo aplicada em várias cidades pelo mundo, haja vista os vários casos internacionais voltados para mitigação das externalidades geradas pelas cidades, como a rede de grandes cidades comprometidas com a mitigação de mudanças climáticas, denominada *Large Cities Climate Leadership Group*, conhecido como C40, em razão da produção urbana de Gases de Efeito Estufa (GEE) e a elevação das temperaturas em áreas urbanas, conhecidas como “ilhas de calor” (C40, 2017), conforme já mencionado.

Tais questões atingiram relevância internacional, como no caso da reunião em 2015 dos Estados integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) elaborarem a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e em 2015 firmaram o Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas, a respeito da necessidade de adoção de medidas para limitar o aquecimento global. Entre os ODS estabelecidos, a meta nº 11 refere-se a “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015).

No Brasil, a Política Urbana delineada pela Constituição Federal (1988) lança as bases para delineamento de diretrizes na busca por Cidades Sustentáveis, por meio do Estatuto das Cidades (2001) e Plano Diretor, tendo esse último os pressupostos balizadores para se determinar se a propriedade está observando sua função social, que entre várias diretrizes, prevê um meio ambiente equilibrado de modo a garantir qualidade de vida à sua população (FARIA, 2014).

Entretanto, com as massivas edificações das zonas urbanas, as áreas verdes urbanas passam a ser valorizadas para manutenção da qualidade de vida nas cidades, sendo que se essas áreas se encontram em propriedades privadas, sua preservação é mais dificultosa, em decorrência da valorização imobiliária para grandes empreendimentos. Em face disso, o poder público municipal para incentivar a conservação e manutenção dessas áreas verdes ou até mesmo a adoção de práticas sustentáveis pelos seus proprietários, tem a capacidade de instituir o IPTU como tributo com viés de proteção ambiental, também conhecido como IPTU Verde, por meio de descontos em favor daqueles proprietários que promovam em sua propriedade urbana, práticas de preservação do meio ambiente. (JAHNKE; WILLANI; ARAÚJO, 2013).

Assim, em face da importância contemporânea de superação do desafio em se implementar PP que promovam a materialização das diretrizes de Política Urbana estabelecidas constitucionalmente, com vistas à sustentabilidade das Cidades, em especial no que tange a qualidade do meio ambiente urbano tendo como instrumento de sua viabilização o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, foram selecionados para fins dessa pesquisa os Municípios de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo em razão da conjunção de 3 aspectos comuns, ou seja:

- Fazem parte da mesma Região Metropolitana, ou seja, a RMSP (EMPLASA, 2017);
- São membros da *Local Governments for Sustainability – ICLEI* (2017);
- Possuem legislação do IPTU com estímulo à preservação ambiental (IPTU Verde);

Cabe ainda evidenciar que os Municípios ora mencionados apresentam o seguinte porte em termos espaciais, populacionais e fiscais:

Quadro 1 – Dimensão dos Municípios selecionados

Município	Área <sup>6</sup> (Km <sup>2</sup> )	Pop. <sup>7</sup> (hab.)	Densidade demogr. (hab./Km <sup>2</sup> )	PIB <sup>8</sup> (milhões reais)	Arrecadação IPTU - 2017 – (Milhões reais)	Arrecadação <i>per capita</i> R\$ 1,00
<b>Guarulhos</b>	318, 67	1.349.113	4.233,57	51.389	414 <sup>9</sup>	307,49
<b>S. Bernardo do Campo</b>	409, 50	827.437	2.020,60	47.551	330 <sup>10</sup>	398,96
<b>São Paulo</b>	1.521,11	12.106.920	7.959,27	628.064	7.581 <sup>11</sup>	626,24

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe ainda esclarecer que a RMSP é composta por 39 Municípios e representa o maior pólo de produção do país, sendo responsável por 18% do PIB Nacional e concentrando aproximadamente 10% da população brasileira. Em termos regionais os três Municípios elencados pela presente pesquisa respondem por aproximadamente 67% da população total da RMSP (EMPLASA, 2017).

### 1.5. Delimitação da pesquisa

Secchi (2016) consolida em sua obra vários aspectos dos principais autores que se debruçaram sobre o fenômeno das PP, estruturando sua obra em cinco dimensões, a saber: de conteúdo, temporal, espacial, atores e comportamental, sendo que para efeitos dessa pesquisa pretende-se explorar as duas primeiras dimensões (de conteúdo e temporal).

Cabe ressaltar que especificamente à dimensão temporal, Secchi (2016) a contempla com sete fases encadeadas, as quais representam um “ciclo de políticas

<sup>6</sup> Disponível em <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em 06 mar. 2017;

<sup>7</sup> Estimativa do IBGE de habitantes (hab) para o ano 2017. Disponível em <<https://goo.gl/WKcdM1>>. Acesso em 05 nov. 2017;

<sup>8</sup> Dados de 2016. Disponível em <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo\\_documento\\_id=4](http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=4)>. Acesso em 25 mai. 2017;

<sup>9</sup> Dados de 2016. Disponível em <<http://portaltransparencia.guarulhos.sp.gov.br/transparencia/receita-consulta-geral>>. Acesso em 15 mai. 2017;

<sup>10</sup> Dados de 2016. Disponível em <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/web/transparencia/receitas-despesas-e-convenios>>. Acesso em 15 mai. 2017;

<sup>11</sup> Dados de 2016. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=21227>>. Acesso em 15 mai. 2017.

públicas” (*polycycle*), sendo que dentre essas, apenas cinco fases serão objeto de estudo, ou seja, as relacionadas à identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, implementação e avaliação da PP local, tendo incorporado a essa última o respectivo processo de monitoramento adotado pelas administrações municipais.

Além dessas dimensões, o processo de comunicação pública existente enquanto divulgação, interação e transparência de informações a respeito dos instrumentos que operacionalizam a PP local, também será alvo de estudo para fins dessa pesquisa, mais especificamente no que tange ao instrumento extrafiscal representado pelo IPTU Verde e seus benefícios, como um dos sustentáculos da política urbana local.

Diante do exposto, o projeto de pesquisa tem por escopo de investigação as PP adotadas pelos Municípios da RMSP, membros da ICLEI, no que se refere à instrumentalização do IPTU Verde, sendo esses relacionados abaixo, com suas respectivas legislações principais a respeito:

- Guarulhos: Lei nº 6.793/2011 e Decreto nº 28.696/2011;
- São Bernardo do Campo: Leis nº 4.558/1997, nº 6.091/2010 e nº 6.594/2017; e
- São Paulo: Leis nº 10.365/1987 e nº 11.338/1992 e Decreto municipal nº 52.884/2011.

Dentre os municípios pesquisados, São Paulo é o que possui iniciativa legislativa de proteção ambiental mais antiga em termos de incentivos fiscais com relação aos demais municípios, pois a capital paulista em 1987 já estabelecia em até 50% de desconto no IPTU para propriedades com cobertura vegetal e declaradas de preservação permanente. É seguido pelo município de São Bernardo do Campo, o qual no ano de 1997 promulgou a lei nº 4.558, a qual prevê inicialmente, desconto às propriedades situadas em região de manancial, de forma proporcional à área com cobertura vegetal, o qual podia chegar à época, segundo texto original daquela lei, a 100% da área do imóvel.

Por seu turno, o município de Guarulhos promulgou sua lei nº 6.793 no ano de 2011, a qual rege o lançamento, arrecadação e fiscalização do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, contendo um capítulo completo (capítulo X – Dos Incentivos Ambientais) sobre a aplicação do benefício concedido à cobertura vegetal particular (desconto de até 4%), além de incentivo à captação de água

pluvial, utilização de sistema de reuso de água, aquecimento hidráulico solar, sistema elétrico solar, utilização de energia passiva<sup>12</sup>, sistema de energia eólica, existência de telhado verde, de processo de separação de resíduos sólidos, sendo que o somatório pode alcançar até o máximo de 20% de desconto total no IPTU. Tais benefícios são explicitados sinteticamente no quadro 2:

Quadro 2 – Síntese de incentivos fiscais nas cidades estudadas

Guarulhos	São Bernardo do Campo	São Paulo
Limite máximo de 20% de desconto	Limite máximo de 80% de desconto	Limites máximos diferenciados
<p>a) Descontos percentuais no IPTU em razão de Arborização e áreas permeáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Existência de árvores defronte a propriedade;</li> <li>. Possuir áreas permeáveis com cobertura vegetal;</li> </ul> <p>b) Descontos percentuais no IPTU em razão da adoção das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Sistema de captação de águas pluviais;</li> <li>. Sistema de reuso de água;</li> <li>. Sistema de aquecimento solar;</li> <li>. Sistema elétrico solar;</li> <li>. Construção com material sustentável;</li> <li>. Utilização de energia passiva;</li> <li>. Sistema de energia eólica;</li> <li>. Possuir telhado verde;</li> <li>. Separação de resíduos sólidos;</li> </ul> <p>c) Isenção de IPTU em APP*, proporcional à área preservada existente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Desconto percentual no IPTU proporcional ao excesso de área com cobertura vegetal</li> </ul>	<p>a) Desconto percentual máximo de 50% no IPTU proporcional à área protegida do imóvel declarado como APP;</p> <p>b) Benefícios em propriedades localizadas em área de manancial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Isenção do IPTU sobre o excesso de área de imóveis situados em área de mananciais;</li> <li>. Desconto de 50% no IPTU sobre terrenos não edificados.</li> </ul>

(\*) APP - Área de Preservação Permanente

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas normas supracitadas.

<sup>12</sup> Por “energia passiva”, entendem-se as edificações que em seu *design* arquitetônico aproveitam a iluminação e ventilação natural (item 6, §1º, art. 61 da Lei nº 6.793/2010 do município de Guarulhos).

De acordo com o quadro 2, observa-se que a distinção dos benefícios legais entre as cidades são quanto à amplitude das medidas ambientais oferecidas, tipo de área abrangida pelo benefício e teto máximo permitido de desconto fiscal.

Assim, verifica-se que a cidade de Guarulhos possui a maior amplitude de medidas ambientais oferecidas. Quanto à possibilidade de abrangência de público, Guarulhos também se destaca em função de que aquela administração oferece um amplo leque de medidas ambientais possíveis de serem implementadas pelo contribuinte, não se restringindo a área de cobertura vegetal.

São Paulo por sua vez, se destaca quanto às leis vigentes no que tange a possibilidade de atingir o teto de desconto, sendo que para tanto prevê isenção do excesso de área de imóveis situados em área de manancial.

Além disso, cabe destacar, a título de informação, que a Câmara Municipal paulistana aprovou PL n° 39/2011 no qual propôs a criação de um programa de IPTU Verde de autoria de parlamentar, tendo esse sido vetado na íntegra pelo executivo municipal em março de 2015, por esse entender tratar-se de leque restritivo de medidas propostas referentes à sistema de captação de água pluvial e reuso de água, adoção de sistema de aquecimento hidráulico solar e utilização de materiais construtivos sustentáveis, além disso, relata falta de detalhamento para se obter os benefícios e não prever compensação à consequente renúncia fiscal que tais medidas poderiam suscitar<sup>13</sup>.

Assim, em outubro de 2015 o executivo municipal paulistano encaminhou o PL n° 568/2015 ao legislativo apresentando nova redação de proposta de lei instituindo o IPTU Verde na cidade e o qual está em tramitação até o momento<sup>14</sup>, e, portanto, não foi objeto constante do escopo no desenvolvimento da pesquisa.

Ademais, cabe esclarecer que, segundo entrevista realizada na Secretaria do Verde e Meio Ambiente, várias outras tentativas históricas de se aprovar leis no mesmo sentido foram abordadas e que em nada resultaram de fato.

## 1.6. Estrutura do trabalho

---

<sup>13</sup> Razões do veto disponível em <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/veto/VEPL0039-2011.pdf>>;

<sup>14</sup> Segundo levantamento realizado na Câmara Municipal de São Paulo o último *status* do PL n° 568/2015 foi recebido em 27/11/2015 pela Comissão Política Urbana, Metropolitana, Meio Ambiente – URB.

A dissertação está estruturada em 5 partes. A **primeira parte**, apresentada anteriormente, situa o fenômeno urbano em relação a sua influência no equilíbrio do meio ambiente contextualizado sob a perspectiva mundial e local, seguido de estabelecimento do problema de pesquisa acompanhado da justificativa da relevância atual do tema escolhido, circunscrevendo o objeto de estudo às cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo.

A **segunda parte** apresenta o referencial teórico abordando conceitos e definições pertinentes ao tema de estudo, com relação ao meio ambiente urbano, a política urbana e suas diretrizes, o surgimento dos tributos ambientais e seus principais aspectos, retratando o IPTU como instrumento extrafiscal de proteção ambiental e finalmente a caracterização das políticas públicas e de gestão local.

Na sequência, para a consecução dos objetivos específicos estabelecidos são apresentados na **terceira parte** os procedimentos metodológicos segundo os fins e os meios que foram utilizados para consecução da pesquisa, além de descrever e definir duas seções a respeito do conceito das PP para fins de investigação e análise, sendo uma referente à dimensão de conteúdo de PP e a outra tratar da dimensão temporal de PP. Além disso, há também uma terceira seção que trata da comunicação e divulgação do IPTU Verde nos municípios estudados, apresentando ao final uma síntese do roteiro metodológico aplicado.

A **quarta parte** descreve a análise dos dados levantados em cada município que compõem o escopo de pesquisa e compara entre si seus resultados, evidenciando os aspectos referentes aos respectivos problemas públicos quando da elaboração das PP, que deram ensejo à instituição ao IPTU Verde, bem como dos aspectos relacionados a cada um dos elementos conceituais referentes às tipologias de PP, dos desdobramentos das fases que compõem o ciclo de PP e avaliação da comunicação do respectivo instrumento de incentivo fiscal ambiental em cada administração municipal.

Por fim, a **quinta parte** encerra com a análise e discussão comparativa dos resultados obtidos, as limitações de pesquisa encontradas no decorrer dos trabalhos e considerações finais com as implicações acadêmicas e a perspectiva para futuras pesquisas.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Esse capítulo objetiva trazer à luz o conhecimento desenvolvido por outros autores a respeito do tema de pesquisa proposto, com vistas à superação do respectivo problema de pesquisa.

Segundo Vergara (2016), o referencial teórico “[...] faz, portanto, uma revisão da literatura existente, no que concerne não só ao acervo de teorias e suas críticas, como também a trabalhos realizados que as tomam como referência”.

Assim, esse capítulo expõe um fio condutor entre tais conteúdos de modo a destacar os conceitos que orbitam o tema de pesquisa e para tanto, apresenta os principais conceitos envolvidos, perpassando pelo meio ambiente urbano e suas espécies, contextualizando a política urbana como diretriz do marco regulatório estatutário das cidades brasileiras, sendo que, em seguida descreve os tributos ambientais, sua origem, evidenciando como espécie, o imposto sobre a propriedade e sua vocação extrafiscal, conhecido como IPTU Verde e finalmente discorre sobre as políticas públicas e gestão local, evidenciando os principais instrumentos ambientais de PP a disposição do Estado e suas características.

Assim sendo, a partir das descrições apresentadas nesse capítulo foi possível traçar os elementos conceituais críticos expostos no capítulo 3.

### **2.1. O meio ambiente urbano**

A história da evolução humana demonstra extraordinária capacidade do homem de se reinventar e adaptar-se ao meio em que vive. O processo civilizatório oscila entre o apogeu e a decadência, por distintas razões, mas sempre retirando o máximo proveito dos recursos fornecidos pelo planeta, desenvolvendo aptidões e habilidades, ou ainda, por simples questão de sobrevivência. O meio ambiente, em geral, sempre esteve presente como denominador comum às empreitadas humanas. Entretanto, se por um lado fomentou-se aprimoramento das técnicas, por outro, os efeitos produzidos pela utilização desse conhecimento, evidenciaram, muitas vezes, ameaças ao meio ambiente, o qual essa mesma humanidade integra, e acaba por sofrer suas consequências (WEYERMÜLLER, 2010).

O fenômeno da urbanização se evidenciou em razão de transformações históricas de cunho econômico e social proporcionando melhor mobilidade

geográfica, níveis maiores de expectativa de vida e de envelhecimento populacional. Dessa forma, as cidades são orientadoras na redução da pobreza em áreas urbanas e também rurais, sendo que o meio urbano geralmente apresenta melhores índices de alfabetização e educação, além de maior acesso aos serviços sociais. Porém, o adensamento urbano, no que diz respeito às PP relacionadas à expansão de infraestrutura ficou aquém do crescimento local, acabando por desequilibrar o desenvolvimento sustentável, com rápida degradação do meio ambiente urbano, pois a urbanização necessariamente está relacionada aos seguintes pilares: desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental (ONU, 2014).

Entretanto, é necessário antes de tudo, refletir o que se entende por meio ambiente, pois são várias as conceituações, sendo que para Nalini (2010), o termo representa a

Soma total das condições externas circundantes no interior das quais um organismo, uma condição, uma comunidade ou um objeto existe. O meio ambiente não é um termo exclusivo; os organismos podem ser parte do ambiente de outro organismo (NALINI, 2010, p.274).

Sob a perspectiva jurídica, o meio ambiente entendido como o bem da vida a ser tutelado pela sociedade e conceituado pela Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual define no inciso I, de seu art. 3º:

I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981).

No entanto, na perspectiva da legislação pátria, Marques (2010) entende no que tange ao tratamento do meio ambiente, em geral, há propensão das normas a um viés antropocêntrico em contraposição ao biocentrismo, típico de uma perspectiva ecológica, haja vista a previsão do artigo 225, no capítulo próprio “Do Meio Ambiente” da Carta Magna, o qual prevê:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o

dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

A respeito do preceito Constitucional citado, Faria (2014) entende que os portadores de tal direito são os que devem integrar-se em harmonia com a natureza, de modo a garantir saudável qualidade de vida intergeracional sendo que para a autora existem quatro espécies de meio ambiente, conforme quadro 2:

Quadro 3 – Espécies de meio ambiente.

<b>Espécie de Meio Ambiente</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Influência humana</b>	<b>Tutela Legislativa</b>
<b>Natural</b>	Espaço físico constituído pelo solo, subsolo, ar, água, fauna e flora.	Pouca influência	Art. 225, § 1º, inciso VII da CF, 1988
<b>Artificial</b>	Espaço urbano construído	Direta	Art.s 5º, inciso XXIII; 21, inciso XX; 182; 225 da CF, 1988
<b>Cultural</b>	Patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico	Direta	Art. 216 da CF, 1988
<b>Do Trabalho</b>	Espaço de atividade laboral	Direta	Art. 200, inciso VIII da CF, 1988

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Faria (2014, p. 30-35).

Como se pode observar no quadro anterior, o meio ambiente artificial ou urbano refere-se às cidades, com as quais possibilitam formulação de legislação de proteção ao meio ambiente urbano.

Segundo Granziera (2009), a dinâmica dos processos nesses espaços é de grande complexidade, pois perpassa pelas dimensões social, econômica, ambiental, cultural e política entre outras. É certo também que tais ambientes alteram permanentemente o ambiente natural. São locais que ensejam alta concentração humana e, portanto, possuem legislação própria para sua proteção específica, sendo regida pelo direito urbanístico.

O direito urbanístico é voltado para os Municípios e tem por delineamento normas gerais emanadas pelo Estatuto da Cidade (2001), o qual, esse por sua vez, materializa a Política Urbana prevista na Constituição Federal de 1988.

## 2.2. A política urbana

A Carta da República de 1988 alçou os Municípios como entes federados com autonomia para estabelecerem políticas locais para o desenvolvimento das cidades. Além disso, a CF destacou em capítulo próprio, normas gerais de política urbana, expressas nos seus artigos 182 e 183, com posterior materialização no Estatuto da Cidade, estabelecendo assim, um marco regulatório de política urbana (GOULART; TERCI; OTERO, 2016).

Assim os Municípios ganham relevância pelo seu protagonismo no ordenamento territorial, vez que a Política Urbana, circunscrita aos artigos 182 e 183 da CF (1988), passa a ser regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), estabelecendo diretrizes políticas de gestão urbana e utilização de instrumentos tributários para a proteção e ordenação do espaço urbano, além do meio ambiente urbano (JERÔNIMO; FREITAS, 2013).

No que se refere ao Estatuto da Cidade, normatizado pela Lei Federal nº 10.257/2001, Prieto (2006, p. 3) trás luz ao que vem a ser o direito às cidades sustentáveis com base no seu inciso I, art. 2º:

a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]

Além disso, tal diploma estabelece a natureza das normas que contém, ao prever entre outras disposições, a defesa do meio ambiente, como se pode depreender do parágrafo único, de seu art. 1º:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Em face desses entendimentos, a relevância do Estatuto da Cidade (2001) ergue-se sobre as diretrizes gerais de justiça social e de garantia às cidades sustentáveis, sendo que nesse último caso, Dantas (2014) apoiando seu estudo no inciso I, do artigo 2º do referido diploma normativo, as sintetiza como sendo

[...] aquela que assegura a fruição 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 as presentes e futuras gerações (DANTAS, 2014, p. 87).

O referido diploma normativo, segundo o Ultramari e Resende (2008), também determina a obrigatoriedade dos Municípios com mais de 20 mil habitantes de elaborarem seu Plano Diretor como instrumento referencial obrigatório à Administração Municipal e de concretização da Política Urbana Nacional.

Assim, a materialização das diretrizes de política urbana viabiliza-se quando os instrumentos preceituados no Estatuto da Cidade se efetivam com “[...] sua inclusão nos planos diretores municipais e leis municipais específicas regulamentando a sua aplicação” (GRANZIERA, 2009, p.483).

Quanto aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade de política urbana, passíveis de aplicação para consagração do desenvolvimento urbano, Prieto (2006, p. 7) os classificam em “três categorias: planos, institutos e estudos”, sendo que o autor condensa os instrumentos nas referidas categorias, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Instrumentos previstos no Estatuto das Cidades.

Planos	Institutos
<p>a) Planos nacionais, regionais e estaduais e desenvolvimento econômico e social;</p> <p>b) Planejamento da regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;</p> <p>c) Planejamento municipal, em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- plano diretor</li> <li>- disciplina ou leis de parcelamento, uso e ocupação do solo;</li> <li>- zonenamento ambiental;</li> <li>- plano plurianual;</li> <li>- diretrizes orçamentárias;</li> <li>- orçamento anual;</li> <li>- gestão orçamentária participativa;</li> <li>- planos, programas e projetos setoriais;</li> <li>- planos de desenvolvimento econômico e social.</li> </ul>	<p><u>1- Institutos tributários e financeiros:</u></p> <p>a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;</p> <p>b) contribuição de melhoria;</p> <p>c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.</p> <p><u>2- Institutos jurídicos e políticos:</u></p> <p>a) desapropriações;</p> <p>b) servidão administrativa;</p> <p>c) limitações administrativas;</p> <p>d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;</p> <p>e) instituição de unidades de conservação;</p> <p>f) instituição de zonas especiais de interesse social;</p> <p>g) concessão de direito real de uso;</p> <p>h) concessão de uso especial para fins de moradia;</p> <p>i) parcelamento, edificação e utilização compulsórios;</p> <p>j) usucapião especial de imóvel urbano;</p> <p>l) direito de superfície;</p> <p>m) direito de preempção;</p> <p>n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;</p> <p>o) transferência do direito de construir;</p> <p>p) operações urbanas consorciadas;</p> <p>q) regularização fundiária;</p> <p>r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.</p>
Estudos	
<p>a) Estudo prévio de impacto ambiental (EIA); e</p> <p>b) Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).</p>	

Fonte: Adaptado pelo autor com base em PRIETO (2006, p. 9).

Tais instrumentos devem ser balizados pelo Plano Diretor, devendo ser esse o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001), consagrando-se ainda, como instrumento hábil para integrar diretrizes da Agenda 21 Local, a partir dos ditames da Agenda 21 Global vinculando “[...] o desenvolvimento urbano à sustentabilidade ecológica e ambiental, social, econômica, demográfica, cultural, política e institucional” (SANTANA JUNIOR; ALLOUFA, 2016, p. 275).

Com base no quadro 4, os seguintes instrumentos destacam-se diretamente à essa finalidade: o zoneamento ambiental, estudo prévio de impacto ambiental (EIA),

estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), instituição de unidades de conservação e, de forma indireta, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros, tendo na conjugação desses dois últimos o estabelecimento das bases para essa pesquisa.

Sob essa mesma perspectiva, Ribeiro (1992) corrobora a importância de tais diretrizes constarem dos Planos Diretores, pois esses podem orientar na busca pela qualidade ambiental urbana, estabelecendo significativas diretrizes para o desenvolvimento sustentável das cidades, sublinhando ainda, a importância das áreas verdes nas cidades, pois essas conseguem

amortecer ruídos, embelezar o ambiente, proteger contra ventilação ou insolação excessiva, modificar o microclima local, abrigar a fauna, ajudar no controle da erosão, melhorar a qualidade do ar, proteger mananciais, ser local de recreação, lazer e descanso (RIBEIRO, 1992, p. 62).

Dessa forma, o Planejamento Urbano tem no Plano Diretor seu instrumento principal, sendo que esse assume dois aspectos distintos e complementares, sendo um político e outro técnico. O primeiro evidencia o objeto público a ser tratado e o segundo, responde pela operacionalização e execução de uma determinação política, portanto alçando condição de política pública (CARVALHO, 2001);

Diante de tais colocações e considerando a importância do meio ambiente urbano, Santin e Marangon (2008) consideram o Plano Diretor como instrumento normativo local capaz de amparar a previsão do artigo 225 da CF de 1988.

### **2.3. Tributos ambientais**

A preocupação com melhores condições de vida urbana originou-se nas cidades européias do final do século XIX, em razão da industrialização que atraiu a população campesina para essas cidades, gerando pobreza com forte ruptura dos costumes tradicionais até então existentes, com conseqüente deterioração das condições de vida e do meio ambiente urbano. À medida que a produção apoiada por queima de carvão mineral se intensificava, a poluição do ar nas cidades européias causava sérios problemas na saúde da população urbana (MCMICHAEL, 2000).

Diante da insalubridade do meio ambiente urbano com consequências diretas à saúde humana nas cidades da Europa do início do século XX, em especial a cidade de Londres, o economista britânico Arthur Cecil Pigou na década de 1920, propôs a introdução da Tributação Ambiental em decorrência da percepção de que a poluição é uma externalidade negativa decorrente dos processos de transformação industrial e que não se refletia nos custos totais de produção, fazendo com que os custos privados fossem muito menores que os custos sociais relacionados aos impactos da produção industrial para saúde humana nas cidades (HJØLLUND; SVENDSEN, 2001; WARD; CAO, 2012). Dessa forma a referida tese Pigouviana, segundo Tristão (2003), foi a gênese do princípio do poluidor-pagador.

Assim, no que se refere à qualidade das externalidades decorrentes da relação produção-consumo,

Há benefício privado do consumo de um dado produto quando o benefício vale apenas para o indivíduo que compra e consome o bem, porém, há benefício social quando se leva em consideração o impacto desse consumo para todos os indivíduos da sociedade. Se o benefício social for menor do que o benefício privado, há externalidade negativa. Caso contrário, ocorre externalidade positiva (BENEVIDES *et al.*, 2011, p. 4).

Com o decorrer dos anos intensificou-se o desenvolvimento econômico sem se preocupar com as consequências sociais e ambientais, tal situação fez com que vários debates internacionais fossem incentivados pela ONU. Merece destaque o relatório “Os Limites do Crescimento” em 1972, alertando pela exaustão dos recursos naturais em face do modelo econômico vigente, além da publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” pela CEMED em 1987, de forma a abrir o diálogo entre países ricos e pobres sobre temas de desenvolvimento e meio ambiente, a RIO-92, ratificando o conceito de desenvolvimento sustentável revelado em 1987 e consolidando a Agenda 21 com o objetivo de conjugar equilíbrio entre o desenvolvimento e a proteção ambiental local (TRISTÃO, 2003).

Apesar das externalidades ambientais negativas terem sido verificadas no início do século passado, estudos mais recentes desenvolvidos pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE, apontam que no caso da poluição do ar, essa seja responsável por mais de 3 milhões de mortes de pessoas no mundo entre os anos de 2005 e 2010 (OCDE, 2014).

De acordo com os apontamentos da OCDE existe em pleno século XXI potencial risco à qualidade de vida humana em razão das externalidades negativas oriundas da dinâmica da economia atual, sendo que Modé (2012) afirma não ser possível afastar a regulação pelo Estado com vistas à proteção do meio ambiente uma vez que

A internalização dos custos ambientais (externalidades negativas), embora se apresente à primeira análise como estritamente economicista, não pode deixar de ser analisada sob a ótica da realização da justiça. Através da internalização compulsória dos custos ambientais, busca-se impedir que um determinado agente econômico (poluidor) imponha, de maneira unilateral, a toda coletividade, o ônus de suportar tal deseconomia (MODÉ, 2012, p.71).

Assim, para mitigação do impacto negativo decorrente do desenvolvimento econômico sobre o meio urbano, Cunha, Martinez e Nossa (2013, p.2) entendem que um dos meios plausíveis para superação desse desafio “[...] remete à conscientização, mas também a novas atitudes na interação com o meio ambiente”, sendo que, uma forma de superação aos problemas decorrentes é por meio da tributação.

No que diz respeito à utilização de tributos verdes, esses são cada vez mais implementados na Europa, particularmente nos países escandinavos para o controle da poluição, sendo que sua instituição é facilitada quando se trata de grupos com organização difusa como de consumidores, entretanto o mesmo não se verifica com relação a grupos mais bem organizados (DAUGBJERG, 1998).

Quanto aos tributos no Brasil, esses são definidos pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), como “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966), sendo que o sistema tributário nacional reconhece, segundo a CF de 1988 e a doutrina jurídica majoritária, além do Supremo Tribunal Federal, as seguintes espécies de tributos: Impostos, taxas, contribuições de melhorias, empréstimos compulsórios e contribuições especiais (COSTA, 2000; BERTI, 2009; SEBASTIÃO, 2011).

Entretanto, é fundamental para efeitos dessa pesquisa diferenciar a natureza dos tributos, sendo que esses possuem geralmente caráter fiscal ou arrecadatório

como meio para financiar as atividades do Estado, mas podem também serem utilizados em seu caráter extrafiscal, ou seja, o seu alcance pode ter finalidade distinta de apenas arrecadar, mas pode objetivar fins de interesse econômico, social ou político, relacionados a interesses públicos de grande relevância, tais como mitigação do desemprego, melhoria da balança comercial, segurança pública ou preservação do meio ambiente (BERTI, 2009).

Por sua vez, a extrafiscalidade pode ser instrumentalizada pela Administração Pública, em função de lei, de duas formas:

- Forma positiva, com o estímulo ao alcance do objeto de interesse público por meio da desoneração ou isenção; ou
- Forma negativa, com o desestímulo do desenvolvimento de certa atividade que ameace o interesse público, elevando-se, nesse caso, a carga tributária (REALI, 2006).

Quanto à adoção de uma ou outra forma de aplicação extrafiscal dos tributos cabe à Administração Pública verificar a “[...] análise de conveniência e oportunidade aos casos concretos [...]” (REALI, 2006, p. 119).

Observa-se ainda que alguns tributos possuem maior vocação em relação a outros, quanto a sua utilização de caráter extrafiscal, que uma vez aplicados em um contexto de sustentabilidade ambiental, promovem a conservação do meio ambiente e o incentivo à adoção de práticas sustentáveis, sendo esses denominados tributos verdes ou *green taxes* (SEBASTIÃO, 2011; FARIA, 2014).

O advento do tributo verde, portanto, serve de indução do comportamento de agentes econômicos, de forma a optarem por ações ambientalmente sustentáveis, desencorajando comportamentos que ameacem o meio ambiente, de tal forma a “[...] auxiliar também no desenvolvimento regional e na implementação de políticas públicas” (FARIA, 2014, p. 55).

A implementação de PP voltadas à proteção e melhoria ambiental tem como uma de suas bases a Agenda 21, mais especificamente em sua Seção IV – Meios de Implementação, Capítulo 33, em seu item 33.16, alínea ‘b’, como “[...] forma de promoção do desenvolvimento sustentável e de melhoria da qualidade de vida dos assentamentos humanos” (REALI, 2006, p.120).

Assim, no que tange à instituição dos tributos ambientais, Tristão (2003, p.82) os têm como instrumentos econômicos com a finalidade principal de elevação da qualidade do meio ambiente, sendo que se “[...] bem estruturados e adequadamente

implementados também podem gerar vantagens e benefícios secundários [...]”, pois podem alcançar um aumento do bem-estar social.

Quanto à sua aplicação, os tributos ambientais demonstraram potencial positivo na proteção ao meio ambiente, apesar de terem ainda aplicação limitada por alguns países, haja vista que para a utilização e arrecadação desses tributos frente ao Produto Interno Bruto (PIB) nos países membros da OCDE, o Brasil situa-se em 50º lugar, à frente apenas do Peru, Colômbia, Malásia, Filipinas, Costa do Marfim e México (OCDE, 2015).

#### **2.4. O IPTU Verde**

A dinâmica de uma gestão urbana envolve diversificada gama de variáveis e atores que exigem a necessidade de um amplo debate sobre o desenvolvimento sustentável das cidades, induzindo uma nova postura da Administração Municipal em direção a uma governança com sustentabilidade, pois a cidade é uma miríade de contrastes e problemas, sendo que a gestão urbana tem significativo papel da mitigação destes contrastes e superação de seus problemas (REZENDE; OLIVEIRA, 2004).

Um dos principais problemas citadinos contemporâneos é a manutenção da qualidade de vida urbana, sendo que a convivência harmoniosa com o meio ambiente, e, portanto, para sua proteção existem diversificados meios legais, dentre esses há a previsão de possibilidade de utilização de instrumentos econômicos que devem recair tanto em espaços verdes públicos, quanto privados (CARBONE *et al.*, 2015).

No contexto nacional esses instrumentos devem ter regulação normativa para sua aplicação e essas, por sua vez, devem se ancorar em princípios e diretrizes constitucionais. Assim, fazendo uma análise sistemática sob a perspectiva ambiental da Constituição Federal de 1988, essa revela um feixe de princípios que

ora são expressos ou implícitos, ora gerais ou especiais, ora substantivos ou procedimentais. Assim, tem-se, na Constituição brasileira, dentre outro, o princípio da primariedade do meio ambiente, o princípio da explorabilidade limitada da propriedade (e dos recursos naturais), o princípio do uso sustentável dos recursos naturais, o princípio da prevenção, o princípio do poluidor-pagador, o princípio do usuário-pagador e o princípio da função ecológica da

propriedade. De todo o sistema, e não apenas do art. 225, extrai-se o princípio da precaução (BENJAMIN, 2012, p. 144)

Em que pese à importância de tais princípios, muitas vezes esses não se mostram suficientes para contrapor riscos e danos ao meio ambiente e preservação da qualidade de vida. A ampliação da aplicação de tributos extrafiscais na sua forma positiva tem ganhado notoriedade na sua operacionalização, com advento do princípio do protetor-recebedor (HUPFFER; WEYERMÜLLER; WACLAWOVSKY, 2011).

Na esfera de competência tributária municipal no que se refere à instituição de impostos, figura o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana- IPTU, o Imposto de Transmissão de Bens "*Inter vivos*" - ITBI e o Imposto Sobre Serviços, de Qualquer Natureza- ISS (BRASIL, 1988), sendo que o IPTU segundo Sebastião (2011, p. 166) “[...] revela a aptidão extrafiscal” em razão de sua capacidade em permitir a progressividade no tempo do valor a ser cobrado, conforme previsto nos artigos 156 e 182 da Carta da República, sendo que

o CTN determina que o IPTU tenha como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de propriedade imóvel por natureza ou acessão física, localizada em zona urbana ou extensão urbana do município [...] e que o cálculo do IPTU de um imóvel é determinado através do produto de uma alíquota (percentual) pelo valor venal da propriedade. (SÁ, 2015, p. 59)

Além disso, o IPTU destaca-se como dispositivo previsto no Estatuto da Cidade com potencial de intervenção e adequada ocupação do solo urbano, sendo que o referido imposto possui embasamento constitucional para modulação de mecanismos de graduação e de progressividade de suas alíquotas, ou ainda como instrumento de promoção de incentivos fiscais e financeiros, com base nas diretrizes de política urbana prevista nos referidos Planos Diretores do Município, a fim de resguardar a função social da propriedade e, por conseguinte, a preservação em maior escala do caráter social da própria cidade (REALI, 2006).

Cabe ressaltar que o direito à propriedade no país, antes de 1988, era absoluto e intocável, sendo que a partir da promulgação da CF de 1988 passou a ser relativizado em face do seu atendimento à função social. A função social é tema de ordem pública, sendo que se seriamente ameaçado, o Estado poderá chegar à desapropriação do imóvel. Na perspectiva urbana o imóvel atende sua função social

quando esse se alinha a política urbana do Município, ou seja, sendo essa política materializada pelo Plano Diretor (BERTI, 2009; RAMOS, 2011).

Assim, no que diz respeito à consecução da Política Urbana de forma que atinja a previsão Constitucional de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes com preservação do meio ambiente urbano, os instrumentos de planejamento e operacionalização pela Administração Municipal para atingir tal mister vão além daqueles típicos de intervenção econômica, mas também se amparam em medidas que evidenciam a função social do tributo, na forma positiva, com redução ou incentivo no pagamento do IPTU, constituindo-se assim como benefício tributário, caracterizando-o, nesse caso, como IPTU Verde (RIBEIRO; QUEIROZ, 2014).

## **2.5. Políticas públicas e gestão local**

Atualmente, as corporações globais estão de alguma forma engajadas em práticas sustentáveis. Políticas organizacionais de aumento de eficiência nos processos produtivos, baseados em recursos renováveis e modelos de consumo que adotam processo de tratamento de resíduos, são fundamentais em uma economia global sustentável. De modo geral, a economia mundial está em rumo positivo, com investimentos em energia limpa e aumento da eficiência do consumo energético. Do mesmo modo, os governos estão se ajustando para tornarem-se cada vez mais sustentáveis. O papel do governo é fundamental, pois pode orientar esforços de sustentabilidade da mesma maneira que o setor público ajudou a estruturar outros setores da economia, como agricultura, energia e habitação. Isso é possível, através de uma combinação de ferramentas políticas, incluindo créditos fiscais, impostos e regulamentos como leis de zoneamento e códigos de construção (COHEN; EIMICKE; MILLER, 2015).

Diante desse contexto, o estudo das PP apresenta conformação multidisciplinar e vem ganhando notoriedade no país, principalmente entre acadêmicos, administradores e políticos, uma vez que auxilia no entendimento e solução de problemas públicos, em várias áreas como a segurança, a saúde e o meio ambiente. Segundo Secchi (2016) a sua utilização para “[...] estudos setoriais, aparentemente distantes uns dos outros, justifica-se pelo compartilhamento transversal de características político-administrativas”, sendo que onde houver um

problema público, o seu estudo é de grande valia, uma vez que confere consistência à análise e atribui qualidade à tomada de decisão governamental (SECCHI, 2016, Prefácio XII).

Entretanto, no que diz respeito aos problemas ambientais, a atuação estatal *per si* não garante que serão adequadamente tratados pelos atores sociais. Uma PP eficaz está na razão direta do grau de significância que a sociedade atribui ao alvo a ser protegido, no caso o meio ambiente. Os governos possuem vários instrumentos de controle dos agentes poluidores, sendo esses classificados conforme quadro 5 (BARBIERI,1997):

Quadro 5 – Classificação dos instrumentos de controle governamental.

<b>Principais instrumentos ambientais de política pública</b>	
<b>Genêro</b>	<b>Espécie</b>
Comando e controle	Padrão de emissão
	Padrão de desempenho
	Proibição e restrições sobre produção, comercialização e uso de produtos
	Licenciamento ambiental
Econômico	Tributação sobre a poluição
	Tributação sobre uso de recursos naturais
	Incentivos fiscais
	Criação e sustentação de mercados
	Financiamentos em condições especiais
	Licenças negociáveis
Diversos	Educação ambiental
	Reservas ecológicas e outras áreas de proteção ambiental
	Informações ao público
	Mecanismos administrativos e jurídicos de defesa do meio ambiente

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Barbieri (1997, p. 143).

De forma geral, o uso de instrumentos de política ambiental não é uma questão apenas de aplicação da solução mais eficiente, mas antes se configura como um processo altamente político, dependendo mais da composição do processo político do que propriamente de suas características técnico-operacionais (DAUGBJERG, 1998).

A temática ambiental tem alcançado importância entre atores públicos e passou a ser uma questão de Estado, não obstante a evidencia de que há defasagem no grau de compromisso entre escalões superiores e inferiores de governo. Constata-se, no entanto, de que os municípios, “[...] por lidarem com incentivos localizados e de curto prazo, [...] têm sistematicamente encontrado dificuldades em incorporar macroproblemas”, como os relacionados à preservação ambiental (MOURA, 2015, p. 167).

Cabe ressaltar que a competência municipal como ente federado é delineada pela CF de 1988, em seu artigo 30 e incisos, segundo os quais pode legislar sobre assuntos de seu interesse, instituir tributos sob sua competência e promover adequado planejamento de seu espaço territorial, uso e ocupação do solo. Para tanto, podem desenvolver ações de PP para proteção do meio ambiente, por meio de políticas fiscais e extrafiscais, de forma a assegurar um desenvolvimento sustentável, garantindo-se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto pelo artigo 170, conjugado com os ditames preceituados no seu artigo 225 da CF (JERONIMO; FREITAS, 2013).

Assim, diante de tal contextualização, estabeleceu-se como núcleo de investigação a comparação e análise das PP adotadas pelos municípios citados na delimitação dessa pesquisa para a consecução dos objetivos anteriormente expostos, e para tanto, compreender quais aspectos envolvem a gênese de uma ação pública, sendo que para compor esse entendimento Muller e Surel (2002, p. 51-52) esclarecem que de forma geral as ciências sociais se apóiam “[...] sobre a convicção que todo fenômeno possui uma série de determinantes, cuja identificação e explicação são necessárias para a boa compreensão do fato social”, sendo que para explicitação dessa intensa interação, as PP devem ser analisadas considerando três noções básicas de que: “[...] fenômenos sociais aparecem; eles se tornam problemas dignos de atenção; sua resolução é atribuída ao Estado”.

No que diz respeito à conceituação de PP, Raeder (2014) expõe que não há entendimento pacificado entre os diversos autores da literatura especializada sobre o tema, sendo que no que se refere ao tema desta proposta de pesquisa e considerando sua relação com a esfera governamental, passa-se a evidenciar o entendimento de Penteado e Fortunato (2015, p. 130) de que as PP “[...] são mecanismos de ação do Estado sobre a sociedade, de forma que a administração pública, por meio de seus agentes, atua sobre determinadas questões com a finalidade de promover o desenvolvimento social”.

Sendo parte das ciências sociais, a ciência da política pública possui três aspectos básicos: “[...] normatividade, multidisciplinaridade e foco na resolução de problemas públicos”. Quanto à ‘multidisciplinaridade’, essa tangencia com outras áreas de conhecimento, tais como a “[...] Sociologia, Ciência política, Direito, Engenharia, Economia, Administração pública e Psicologia social” (SECCHI, 2017, p. 6-7).

Tal entendimento é compartilhado por Souza (2006) remetendo às PP ao campo de estudo interdisciplinar e que ao pesquisar diversas definições e modelos a respeito, conclui, entre outros aspectos, que a política pública auxilia a compreender o que o governo intenciona realizar e o que está fazendo, tendo por pano de fundo uma intenção com objetivos estabelecidos e após o seu estabelecimento, acaba por se apoiar em processos de implementação, execução e monitoração, não se limitando à legislação existente.

No que se refere à maturidade dos estudos de PP no Brasil, Frey (2000, p. 214) considera esses muito recentes e realizados de forma esporádica, situando temas específicos de “[...] análise de estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais”, com ausência de teorização crítica suficiente.

Assim, para amparar a condução da pesquisa, a mesma se apoiou em Secchi (2016), uma vez que o autor fez uma ampla revisão da literatura no que diz respeito ao assunto, e, por conseguinte, oferece um instrumental prático para o estudo dos fenômenos relacionados às PP, o qual, neste caso, foi voltado especificamente às PP locais aplicado ao tema da pesquisa. O referido autor entende que a definição de política pública orbita em torno de um problema público relevante, ou seja, considera-a como “[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, sendo essa estabelecida quando há percepção coletiva da necessidade de tratamento de um problema público relevante, podendo ser caracterizada em uma figura de linguagem com a afirmativa de que “[...] o problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento” (SECCHI, 2017, p. 5).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Vergara (2016, p. 41-42), os tipos de pesquisa podem ser definidos sob dois critérios, ou seja, quanto aos fins e quanto aos meios. Assim, no que diz respeito aos fins, tratou-se o presente estudo de uma pesquisa descritiva de cunho qualitativa, pois se pretende expor “[...] características de determinada população ou de determinado fenômeno”, entretanto a autora continua elucidando que esse tipo de pesquisa “[...] não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”. Para Gil (2002, p. 39), geralmente nesse tipo de estudo, as hipóteses de pesquisa não são explicitadas, pois envolvem apenas uma variável e “[...] o mais frequente é indicá-la no enunciado dos objetivos da pesquisa”.

Já quanto aos meios, conforme postula Vergara (2016), configurou-se como pesquisa documental, o que delineou acesso aos documentos em órgãos públicos, mais especificamente aos documentos integrantes dos processos legislativos que tangenciaram com o tema da proposta da pesquisa, por meio de levantamento de projetos de lei, atas e anais dos poderes legislativos municipais que contemplaram a exposição de motivos de interesse para a pesquisa, a análise do delineamento dos Planos Diretores locais quanto aos elementos que possuem intersecção com o objeto de pesquisa, bem como a conjugação com pesquisa bibliográfica em assuntos pertinentes ao escopo investigado.

Também se destaca o desenvolvimento de entrevistas semiestruturadas junto aos agentes públicos locais relacionados com a administração do meio ambiente municipal, de modo a evidenciar elementos sobre os aspectos que contemplem o conhecimento do fenômeno nas respectivas Administrações Municipais.

Tanto na análise documental quanto nas entrevistas foi aplicada técnica de análise de conteúdo das comunicações estabelecidas, pois segundo Bardin (1977, p. 45) tal técnica visa “[...] dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação”, promovendo, no presente caso, fácil entendimento quanto à caracterização dos aspectos das PP adotadas nos respectivos Municípios, as quais embasaram a instrumentalização do IPTU Verde.

Cabe ressaltar, quanto às entrevistas, que essas se desenvolveram nas Secretarias de Meio Ambiente de Guarulhos, Secretaria de Gestão Ambiental de São Bernardo do Campo e Secretaria do Verde e Meio Ambiente de São Paulo, por

meio de cartas de apresentação da pesquisa, sendo que os respectivos agendamentos se viabilizaram entre os meses de dezembro de 2017 e fevereiro de 2018, com emissão de respectivos protocolos de consentimento para sua realização (anexo 1).

Sua condução em cada órgão foi orientada por pauta de temas previamente desenvolvidos a partir do referencial teórico, abordando questões que foram agrupadas em cinco blocos, a saber: O plano diretor e a proteção do meio ambiente urbano, políticas públicas de proteção ambiental instrumentalizadas pelo IPTU, o papel da secretaria no acompanhamento do desempenho do benefício fiscal, disponibilização de informações de caráter extrafiscal do IPTU e integração com entidades internacionais de sustentabilidade de cidades.

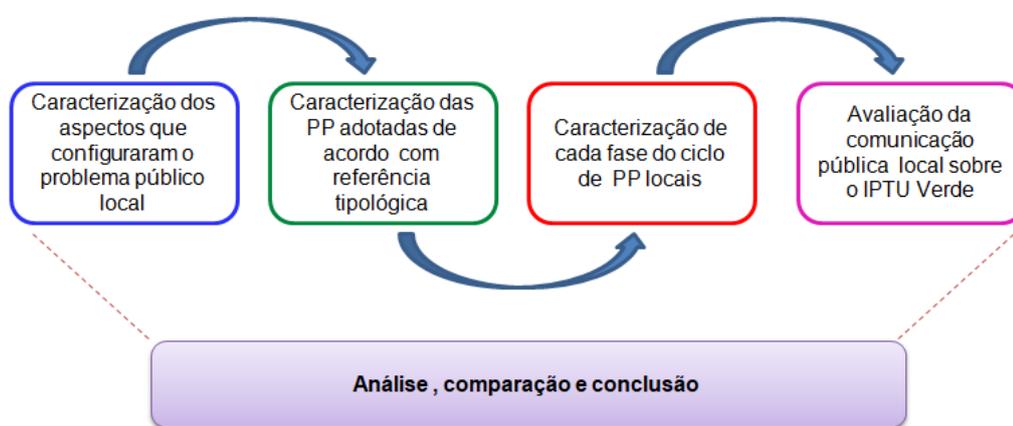
Os conteúdos das entrevistas foram transcritos e encaminhados para validação pelos entrevistados, pois conforme Vergara (2016, p. 52-53) afirma, “depois de transcrevê-la, apresente a transcrição ao entrevistado, para que confirme ou faça alterações que julgar necessárias”.

Em posse dos documentos finais, esses foram submetidos à análise de seu conteúdo afeto a respectiva revisão da literatura pertinente, revelando após um processo de categorização, o que Bardin (1977, p. 119) entende por construção de um sistema de categorias quando esses não existem previamente, em decorrência “[...] da classificação analógica e progressiva dos elementos. Este é o procedimento por <<milha>>. O título conceptual [sic] de cada categoria somente é definido no final da operação”, resultando por fim em um extrato de categorias temáticas que apresentaram intersecção com o tema de pesquisa e serviram de embasamentos a vários achados apresentados nesse estudo.

A análise de tais elementos, de acordo com a delimitação proposta, iniciou-se pela identificação e evidenciação dos aspectos que nortearam primeiramente o problema público local, sendo essa fase destacada inicialmente da dimensão temporal para efeitos lógicos e de praticidade investigativa, pois segundo Secchi (2016) toda PP gira em torno de um problema público, desse modo, a “[...] razão para estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2016, p. 2) e que deram base à definição das respectivas PP, perpassando pelo estudo de sua dimensão de conteúdo, a qual tem nas tipologias de PP um meio de “[...] capturar a essência do conteúdo em meio às descrições extensas” por meio de um “[...]”

esquema de interpretações e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas” (SECCHI, 2016, p. 24), a dimensão temporal, a qual diz respeito ao desdobramento das fases do ciclo de PP (*policy cycle*), e, finalmente, avaliando a comunicação pública municipal a respeito do instrumento objeto dessa pesquisa, conforme representado na figura 2:

Figura 2 – Etapas do processo metodológico de pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe ainda ressaltar, que não foi objeto dessa pesquisa a identificação e caracterização dos atores envolvidos diante das PP locais, sendo que toda a pesquisa, como já explanado, se baseou na análise de dados referentes aos conteúdos levantados em documentos, materiais publicados e entrevistas, fundamentando-se em conceitos e atributos extraídos do referencial teórico, com vistas a comparar os aspectos das PP e qualidade das comunicações públicas adotadas entre as respectivas administrações públicas municipais na operacionalização do IPTU Verde como um dos instrumentos de implementação da Política Urbana de sustentabilidade do meio ambiente urbano.

Como referencial de investigação é apresentado um quadro sinóptico destacando as questões extraídas do referencial teórico conjugado com aspectos que envolvem os componentes de PP e comunicação pública, que serviram de base para esta pesquisa.

### 3.1. Dimensão de conteúdo das políticas públicas

Quanto à dimensão de conteúdo das PP, Secchi (2016, p. 23) defende que “[...] o conteúdo de uma política pública pode determinar o processo político”, tendo como elemento básico para análise de PP a verificação do seu tipo, pois facilitam a qualificação de “[...] conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de políticas públicas” (SECCHI, 2016, p.24).

Em face da significativa importância das tipologias de PP, Secchi (2016) as classifica com seus respectivos autores, sendo esses também destacados por Rua e Romanini (2013), com respectivas caracterizações de seus principais aspectos, conforme quadro 6 sintetizado a seguir:

Quadro 6 – Tipologia das Políticas Públicas.

Tipologia das Políticas Públicas			
Tipos	Caracterização	Autores	Fonte
<b>Políticas regulatórias</b>	Representado por estabelecimento de modelos e regramentos comportamentais ou de condutas expressos por regulamentações à atores públicos ou privados	Theodore Lowi (1964)	(SECCHI, 2014); (RUA; ROMANINI, 2013)
<b>Políticas constitutivas</b>	Também conhecida como 'estruturadoras', regulam as arenas políticas, se situando acima dos outros três tipos de políticas públicas ( <i>meta-políticas</i> )		
<b>Políticas distributivas</b>	Produção de benefícios voltados à certos segmentos da sociedade mediante recursos da sociedade ou em decorrência de custos apropriados aos contribuintes em geral.	Theodore Lowi (1964), corroborada por James Q. Wilson (1983), que as denominam como 'clientelista' e 'grupos de interesses', respectivamente	
<b>Políticas redistributivas</b>	Distribuição de benefícios a certos segmentos da sociedade custeado por certa categoria de atores		
<b>Política empreendedora</b>	Geração de benefícios coletivos custeados por certas categorias	James Q. Wilson (1983)	
<b>Política majoritária</b>	Os benefícios e os custos para alcançá-los envolve toda a sociedade		
<b>Políticas de Sala operatória</b>	Elevada complexidade técnica e alto grau de saliência (relevância)	William T. Gormley (1986)	
<b>Políticas de audiência</b>	Baixa complexidade técnica e alto grau de saliência (relevância)		
<b>Políticas de sala de reuniões</b>	Alta complexidade técnica e baixa grau de saliência (relevância)		
<b>Políticas de baixo escalão</b>	Baixa complexidade técnica e baixo grau de saliência (relevância)		
<b>Políticas reais</b>	Há intenção efetiva do governante para resolução de um problema público e possui conhecimento para fazê-lo	Gunnel Gustafsson (1983)	
<b>Políticas simbólicas</b>	Pouco interesse do governante para resolução do problema, entretanto possui conhecimento para realizá-lo.		
<b>Pesudopolíticas</b>	Há interesse por parte do governante em solucioná-lo, mas falta-lhe conhecimento para sua estruturação.		
<b>Políticas sem sentido</b>	Não há interesse em resolver o problema e não há conhecimento para sua solução.		
<b>Políticas com conteúdo essencialmente político</b>	Apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento desses. Os públicos beneficiados ou não, são geralmente identificados antes da implementação.	Barry Bozeman e Sanjay K. Pandey (2004)	(SECCHI, 2014); (BOZEMAN; PANDEY, 2003)
<b>Políticas com conteúdo essencialmente técnico</b>	Revelam baixo grau de conflito de objetivos e no ordenamento desses, embora os conflitos se revelam com relação ao método de implementação. Tende a favorecer prevalência do ator com perfil técnico.		(SECCHI, 2014); (BOZEMAN; PANDEY, 2003); (SOUZA; SECCHI, 2014)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe ainda observar, que as políticas 'distributivas' e 'redistributivas' de Lowi, são corroboradas por Wilson, que as denominam como 'clientelistas' e de 'grupo de interesses', respectivamente (SECCHI, 2016).

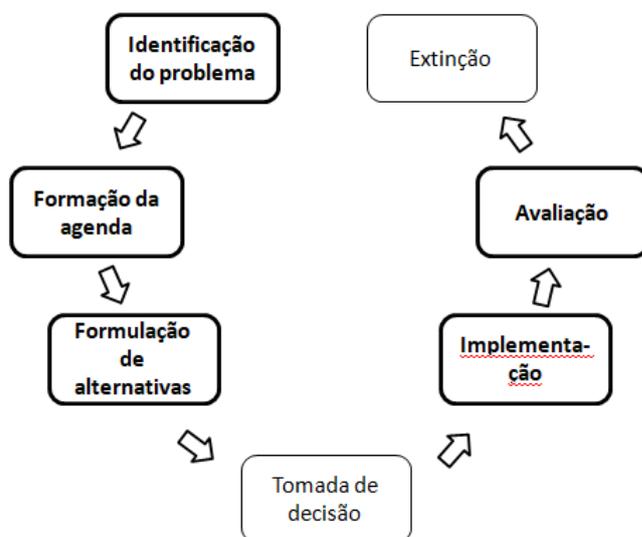
Assim, com relação à dimensão de conteúdo das PP, a pesquisa norteou-se pela caracterização das PP adotadas pelas respectivas administrações municipais, de modo a evidenciar elementos, segundo a literatura de caracterização das respectivas tipologias, que permitam análise e comparação entre si, sob esse aspecto dimensional.

### 3.2. Dimensão temporal de políticas públicas

Quanto à dimensão temporal diz respeito ao percurso que o conteúdo das PP perfaz e pode ser representado por um ciclo para fins de visualização e seu entendimento, o qual “[...] organiza a vida de uma política pública em fases seqüenciais e intermitentes” (SECCHI, 2016, p. 44).

Assim, quanto ao modelo proposto por Secchi, o ciclo de PP possui sete fases, conforme demonstrado na figura 3:

Figura 3 – Ciclo de políticas públicas.



Fonte: (SECCHI, 2016, p. 43)

A pesquisa terá como linha referencial investigativa as seguintes fases destacadas do referido modelo proposto por Secchi (2014), com relação às PP adotadas pelos municípios constantes do escopo de trabalho:

- Identificação do problema: para Secchi (2016, p. 10) o problema é “[...] a diferença entre a situação atual e uma situação ideal

possível”, sendo que passa a ter conotação “pública” se houver relevância para os atores políticos e a coletividade;

- Formação da agenda: é um conjunto de problemas ou temas de relevância que passam por um processo de priorização;
- Formulação de alternativas: prospecção de cenários possíveis de solução do problema, sopesando custos e benefícios de cada alternativa, com clareza de objetivos e estabelecimento de “[...] métodos, programas, estratégias e ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” (SECCHI, 2016, p. 48);
- Implementação da Política Pública: É conversão das intenções em ações com produção de resultados concretos. Segundo Secchi (2016, p. 57), essa fase “[...] é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas”. É nessa fase que os instrumentos de PP se evidenciam, tais como: terceirização dos serviços públicos ou subsídio e incentivo fiscal; e
- Avaliação: É quando se mede o grau de sucesso ou insucesso de uma política pública, estabelecendo uma realimentação para as fases anteriores, com base em critérios de economicidade, produtividade, eficiência econômica e administrativa, eficácia e equidade.

Assim, cabe ressaltar que as fases de “tomada de decisão” e “extinção” não foram alvos dessa pesquisa, uma vez que a primeira diz respeito ao próprio exercício processual de conjugação de forças, que no caso está no pretérito, ou seja, os atores que tiveram envolvimento na solução de um problema público definiram uma “[...] escolha de um curso de ação” (SECCHI, 2016, p.158) como resultante da influência de um conjunto de forças existentes na arena política à época da decisão, de modo que ao decidir por uma das alternativas então existentes, acabaram por abandonar outras, se é que existiram, e, quanto à segunda, as normas que materializam as PP locais a partir da utilização do instrumento tributário em sua natureza extrafiscal positiva ainda vigem, portanto ainda compõem o atual ordenamento jurídico vigente nos respectivos municípios.

### 3.2.1. O problema público

O problema público resulta de uma edificação social que, de forma geral, se estabelece a partir da aquisição de “[...] um nível de generalidade como problema público; depois, adquire reconhecimento social; e, em terceiro lugar, torna-se susceptível de ser parte da agenda política a ser institucionalizada” (DIAS; MATOS, 2012, p. 68);

Cabe ainda ressaltar que a gênese de todo o ciclo de PP reside em como um problema se torna ou não ponto de interesse dentro de uma política, ou seja, o que deve ser investigado, quando e em que condições um problema se tornou politicamente relevante em ocupar determinado destaque ou não, sendo nesse último caso, muitas vezes, o motivo de sua descontinuidade precoce, mesmo antes de atingir a arena de tomada de decisão (COBB; ELDER, 1971).

Assim, os problemas podem se destacar em determinada situação e perderem o foco em outra, fazendo com que as agendas oscilem entre a estabilidade e a sua mudança, uma vez que a regularidade temporal da agenda decorre de interesses políticos para sua manutenção com limitação das condições institucionais que poderiam permitir rupturas da mesma (SECCHI, 2016), sendo que as alterações na agenda são geralmente antecedidas pela convergência das seguintes condições:

- Existência de um problema relevante e considerado de âmbito público;
- A presença de alternativas de solução entendidas como viáveis e aceitas pela comunidade de atores envolvidos; e
- O contexto político que apresenta dinâmica própria, onde basicamente as forças políticas envolvidas, o clima político existente e mudanças na composição da gestão governamental, acabam por influenciar por meio da persuasão e disseminação de novas idéias (CAPELLA, 2006).

Para Secchi (2016), o entendimento claro do “problema público” é fundamental para o estudo de PP. Para o autor o problema público representa a distância que separa a situação atual do cenário ideal possível em determinada área

de estudo de intervenção, tais como a sustentabilidade urbana ou meio ambiente urbano.

Entretanto, é importante destacar que nem toda questão ou preocupação social é um problema público e, por conseguinte, merecedora de inserir-se em uma agenda pública, sendo que para tanto deverá ser fruto de uma 'digestão' influenciada por diversos fatores e pressões externas (JANUZZI, 2014).

Um problema pode ser privado, ou seja, é aquele que se insere na esfera privada das pessoas ou grupos de pessoas, sendo que não consubstanciou relevância política suficiente para que fosse evidenciado como problema público, sendo que nesse caso congregaria volume ou qualidade substancial de pessoas, ou seja, em razão da mobilização significativa de pessoas afetadas pelo problema ou da notabilidade política das pessoas envolvidas, no que diz respeito ao peso político representado por essas mesmas pessoas (SECCHI, 2017).

No que concerne o problema público em si, em geral, esse reflete uma situação não desejada por esgotamento das condições de uma situação posta ou ainda por despontar possibilidades de melhorias em razão do avanço tecnológico e comparação com melhores práticas existentes, podendo também ser em razão de alteração do entendimento de como a coletividade enxerga os problemas atuais (SECCHI, 2017).

Há ainda que se considerar que muitas vezes se confunde o problema público com as soluções, sendo que a solução é uma reação a um problema público relevante, que em continuada explanação, Secchi (2017, p. 29) exemplifica expondo que a percepção coletiva de “[...] falta de hidrantes nas ruas da cidade é um problema público” não corresponde realmente a um problema, mas sim a uma solução, sendo que o problema foco no caso específico é o risco de incêndio em edificações.

O autor ainda ressalta, com relação ao problema público, que esse geralmente está atrelado a “[...] um excesso, uma escassez ou a um risco” (SECCHI, 2017, p. 50), entretanto admite também que o problema pode retratar uma possibilidade de melhoria das condições atuais de determinado contexto encontrado (SECCHI, 2016).

### 3.2.2. Formação de Agenda

Para auxiliar a compreensão na formação da agenda, Secchi (2016) apoiando-se no processo descrito por Peters e Hogwood (1985), que basearam seus estudos no trabalho de Downs (1972), demonstram o grau de atenção aos problemas relacionados às áreas típicas de estabelecimento de PP pelo governo federal norte americano, tais como defesa, comércio, saúde, meio ambiente e energia, as quais revelam um ciclo de ascendência e queda da relevância política dos problemas nessas áreas, sendo tal ciclo representado por cinco etapas:

- 1º Estágio pré-problema refere-se a uma situação social insustentável, mas ainda não é alvo de atenção pública, sendo nessa fase que se apresenta a percepção da questão em superar o desafio inicial de sua legitimação, com início dos debates iniciais a respeito da questão, seguido de um crescente versionamento estruturante da questão debatida;
- 2º Estágio de descoberta alarmante e entusiasmo eufórico, quando repentinamente um problema assume uma dimensão sem precedentes, seguida de um sentimento de entusiasmo exaltante com relação à capacidade da sociedade em resolver o problema em curto tempo;
- 3º Compreensão de custos de progressos significativos, ou seja, gradualmente percebe-se que os custos envolvidos para solucionar o problema são altos, com possibilidade de exigências de somas substanciais à população para seu financiamento, sendo que em alguns casos a tecnologia pode mitigar as conseqüências de um problema sem causar grandes reestruturações nas políticas sociais ou perda de benefícios;
- 4º Declínio gradual da atenção pública está relacionado ao aumento de percepção do estágio anterior, sendo que à medida que as pessoas vão se conscientizando da grande onerosidade que envolve a solução do problema, há uma crescente desmotivação com diminuição de foco no problema, sendo que geralmente outra questão pública começa a ganhar espaço de atenção e acaba por sucumbir a anterior; e

5° Estágio pós-problema é a fase final o qual o problema substituído por outro, fica à margem da atenção pública em uma fase crepuscular, no entanto, enquanto detinha a atenção novas estruturas e programas podem ter sido criados para auxiliar em sua solução, permanecendo ativos e assumindo papéis relevantes (DOWNS, 1972).

No que se refere aos tipos existentes de agenda, Cobb e Elder (1971) explicitam a existência de duas espécies, a saber:

- Agenda política ou sistêmica é aquela que advém da importância dada a temas que a comunidade política lhes atribui, determinando relevância de determinados problemas públicos como alvo de processo de intervenção. Possui maior amplitude e grau de abstração com relação a uma agenda formal;
- Agenda formal contempla temas elencados pelo poder público para o respectivo enfrentamento. Também chamada de “agenda institucional”;

Cobb e Elder (1971) ainda afirmam que as prioridades estabelecidas pela agenda formal não necessariamente correspondem às prioridades estabelecidas pela agenda sistêmica, além do que consideram que quanto maior essa discrepância maior são os conflitos no âmbito político, havendo sempre uma defasagem entre ambas, com tendência a um atraso de expectativas das primeiras com relação às segundas que possuem perspectiva mais geral.

Além desses tipos, Secchi (2016) acrescenta um terceiro tipo ao entendimento de Cobb e Elder (1971), ou seja, a agenda da mídia a qual tem sua conformação oriunda do forte papel indutor promovido pelos meios de comunicação quanto a sua influência em questões de natureza pública sobre a opinião pública.

### **3.2.3. Formulação de Alternativas**

Uma vez estabelecida a agenda, passa-se à fase de formulação de alternativas, sendo que o desenvolvimento de soluções deve-se pautar pelo estabelecimento de objetivos e estratégias, bem como a previsão de possíveis efeitos decorrentes, além dos custos e benefícios envolvidos em cada alternativa delineada (SECCHI, 2016).

Nessa etapa há, segundo Secchi (2017), um exercício de “futurologia” “[...] embasada em dados (projeções), teorias/pressupostos (predições) e na própria experiência do analista (conjecturas)”, assim a análise de soluções propõe a realização de projeções de resultados com base em algumas técnicas, tais como “[...] a análise de custo-benefício (ACB), análise de custo-efetividade (ACE) e a análise de viabilidade política e de implementação (AVPI)” (Secchi,2017, pp. 90-91).

Além do mais, cada uma das alternativas delineadas prevê a utilização de uma diferenciada gama de recursos (financeiros, técnicos, humanos e materiais), sendo que seus elaboradores (*policymakers*) possuem as seguintes formas de estímulos comportamentais, podendo ser categorizados em: “premiação”, quando se estabelece estímulos positivos por meio da oferta de benefícios; “coerção”, é o inverso do anterior, ou seja, é a promoção de determinado comportamento por meio da possibilidade de penalizações e sanções; “conscientização” refere-se à indução comportamental por meio da orientação educativa com sentido ético-moral; “soluções técnicas”, correspondem a uma influência indireta por meio do emprego de tecnologias ou utilização de técnicas específicas que levam ao resultado esperado quando da adoção da alternativa (SECCHI, 2016, p. 49).

#### **3.2.4. Implementação de Política Pública**

As PP muitas vezes, apesar de possuírem adequada formulação, um bom desenho e apoio dos atores envolvidos, não necessariamente entregam os resultados esperados, sendo que o momento da implementação constitui momento crucial para o seu sucesso (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

A fase de implementação de PP é posterior a de “tomada de decisão e pode ser entendida como

um conjunto de decisões e de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões precedentes sobre políticas públicas. Em outras palavras, trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel – onde expressa apenas intenções – e tornar-se intervenção na realidade (RUA; ROMANINI, 2013, p. 91).

Neste mesmo diapasão, Secchi (2016, p. 57), entende que a implementação é “[...] aquela que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar políticas públicas. Para tanto, o *policy maker* necessita de **instrumentos de política pública**”, ou seja, a administração emprega meios para materialização da política pública definida.

Os instrumentos podem ser de várias naturezas, dentre os quais temos a regulamentação, tributação, subsídios e incentivos fiscais, terceirização de serviços, prêmios e concursos (SECCHI, 2016, p. 58).

Enquanto forma de implantação existem basicamente dois modelos, a saber:

1° *Top-down* é o modelo mais difundido entre os estudiosos, pois tangencia com o pensamento racionalista e a teoria da burocracia weberiana, com clareza de separação de atividades entre os tomadores de decisão (políticos) e os implementadores (burocratas);

2° *Bottom-up* é um modelo mais flexível, pois proporciona espaço de auto-organização entre os atores e burocratas para definirem o processo de implementação de PP, dessa forma existe certa discricionariedade para sua implementação em função de dificuldades de ordem prática encontrada. Nesse modelo admite-se que a PP se amolde a realidade encontrada por seus implementadores (RUA; ROMANINI, 2013; SECCHI, 2016).

A escolha de uma alternativa (tomada de decisão) corre risco de desvirtuamento na sua implementação, pois as causas muitas vezes extrapolam a esfera administrativa ou técnica, situando-se em uma difusão de componentes políticos que acabam por distorcer os melhores planejamentos (SECCHI, 2016).

A importância do estudo desta fase é de grande valia uma vez que é possível detectar os elementos que obstaculizam e distorcem costumeiramente os objetivos das PP (SECCHI, 2016).

Para fins de análise do procedimento de implementação há de considerar a forma com que a política pública é implementada, podendo ser uma pesquisa a respeito da implementação em si, ou seja, com relação ao desenvolvimento do seu processo de implementação, seus elementos constituintes, relações e características temporais ou ainda, pode assumir caráter de uma pesquisa avaliativa

que foca nas fragilidades ou no êxito de implementação (SECCHI, 2016), sendo que para efeitos dessa pesquisa será abordada a primeira forma, pois possui natureza predominantemente descritiva.

### **3.2.5. Avaliação e monitoramento da Política Pública**

Por último, considerando as fases a serem estudadas no ciclo de PP diante do escopo dessa pesquisa, têm-se a avaliação de PP, sendo que para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 7) o conceito sobre “avaliação” é um tanto difuso entre os autores e que tal termo “[...] passa a ser utilizado (revisões, acompanhamento, monitoramento, auditoria, escrutínio, avaliação) como referência às atividades avaliativas”. Assim, para os autores a fase de avaliação, longe de tentar estabelecer uma “verdade absoluta” a respeito de um programa decorrente da implementação de uma PP, tem por principal objetivo consubstanciar fundamentação e, por conseguinte, entendimento clarificado como apoio às futuras tomadas de decisão por parte do administrador público (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

No entendimento de Secchi (2016, p. 63) a avaliação de PP é quando “[...] o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados” de modo a conhecer as condições da política adotada e em que medida houve mitigação do problema inicial, estabelecendo um laço de retroalimentação no ciclo de PP.

Dessa forma, o processo avaliativo de um programa ou ação pública tende a qualificar a tomada de decisão pelos governantes, na medida em que fornece melhores informações a respeito do objeto de estudo, inclusive consubstanciando a prestação de contas referentes às PP adotadas, contudo para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 6) afirmam que a adequada utilização das informações geradas pelas avaliações constitui-se um grande desafio, mas que quando efetivamente desenvolvido e apropriado “[...] pode permitir aos governos melhorar em seu desempenho, sua responsabilidade e capacidade para prestar contas”.

Para tanto, em geral são aplicados os seguintes critérios para avaliação do desempenho da política pública adotada:

- Economicidade, diz respeito à capacidade de mitigação de custos na utilização de recursos para sua consecução;

- Produtividade se refere à mensuração de produtos/serviços realizados ou ainda quanto aos valores apresentados por indicadores de resultados atingidos em decorrência a implementação de uma política pública;
- Eficiência administrativa é o nível de alinhamento entre a execução e as diretrizes pré-estabelecidas;
- Eficácia diz respeito ao grau de cumprimento de metas pré-estabelecidas;
- Equidade trata do potencial de distribuição equânime de benefícios (ou sanções) ao público alvo da política pública (SECCHI, 2016).

O rol segundo Secchi (2016) é exemplificativo, tanto assim é, que Rua e Romanini (2013) elencam dentre outros, a “tempestividade”, que segundo os autores é a realização oportuna de interposição para servir de elemento para a fase seguinte no processo cíclico de políticas públicas, ou seja, no que concerne ao tema de pesquisa diz respeito quanto à disponibilidade de tempo hábil para adesão do contribuinte ao IPTU Verde.

### **3.2.5.1. Monitoramento do processamento do IPTU Verde como instrumento de Políticas Públicas**

Por monitoramento, Sousa (2013, p. 02) esclarece que pode ser entendido como “[...] um conjunto de atividades inerentes ao ciclo de gerenciamento da produção das PP, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos considerados críticos para sucesso dos programas”.

Entretanto, segundo Raeder (2014, p. 135), a fase de avaliação e monitoramento “[...] pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*)”.

Assim, uma vez que os municípios a serem pesquisados já implementaram o IPTU Verde em decorrência da configuração da PP local, a presente pesquisa se debruçará em uma avaliação *ex post*, também denominada de avaliação somativa, quando “[...] o programa já está implementado há algum tempo [...] para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 7), ou seja, verificar o modelo de avaliação, monitoramento e controle existentes nas

administrações locais com participação da área de meio ambiente municipal, considerando os critérios expostos por Secchi (2016), além das possíveis ferramentas e/ou indicadores existentes nas administrações locais, com respectivas análises e comparações entre si.

### **3.3. Comunicação e divulgação do IPTU Verde como instrumento de materialização de política pública local**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foram implementadas importantes diretrizes de cunho social, haja vista a Carta Magna ser também conhecida como Constituição Cidadã, a qual permitiu abertura de espaço para uma série de diplomas normativos fixando diretrizes com relação ao papel do Estado e ampliação dos direitos sociais com a promulgação de importantes diplomas como o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto das Cidades, além do surgimento do conceito de Organizações Socialmente Responsáveis, o fortalecimento do Terceiro Setor e maior exigência de transparência por parte do poder público. Tais movimentos, no entanto, pouco se traduziram em valorização do sentido de cidadania, muito em função “[...] do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública” (DUARTE, 2011, p. 125).

Com base em tais considerações extrai-se que um aspecto fundamental de sustentação de PP e respectivos programas públicos é o processo de comunicação como parte de um sistema de governança, que vai além de ser apenas considerada como um instrumento de difusão de PP, mas como integrante de programas e projetos governamentais, resultando, por conseguinte, em maior interação entre objetivos do projeto em si e da comunicação desses à sociedade (NOVELLI, 2006).

Entretanto, para situar o papel da comunicação na esfera pública é necessário situar os sentidos distintos existentes entre comunicação política, comunicação governamental e comunicação pública, sendo que a primeira relaciona-se ao sentido de marketing político enquanto utilização de técnicas de persuasão e indução, já a segunda diz respeito à demonstração de resultados das ações governamentais perante a sociedade, possuindo caráter informativo, e por último a comunicação pública que ultrapassa a “[...] questão da persuasão e de estratégias mercadológicas, pensando-a como detentora e divulgadora de

informação de interesse coletivo” (MAINIERI; RIBEIRO, 2011, p. 52), sendo que Duarte (2012) completa que a comunicação pública

Deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento. (DUARTE, 2012, p. 64)

Assim, a comunicação pública adequada potencializa a transparência da respectiva política pública materializada, inclusive possibilitando ao cidadão dela participar, que no caso dessa pesquisa se materializa com o correspondente instrumento tributário, no caso o IPTU Verde, a qual também será alvo de avaliação.

Cabe observar, no entanto, que a disponibilização de adequada informação sobre as atividades da administração pública e seus serviços fortalece o controle social, bem como possibilita maior participação e acompanhamento da sociedade na gestão de ações e programas decorrentes da implementação de PP (SECCHIN, 2008).

Para tanto, a verificação da comunicação pública estabelecida nas administrações locais se apoiará nos elementos relativos à transparência pública, norteados pelos atributos legais previstos na Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011).

A LAI abrange toda a administração pública brasileira, seja essa federal, estadual ou municipal, regulando previsão Constitucional, conforme disposto em seu inciso II, § 3º, artigo 37 (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

No que diz respeito ao citado inciso XXXIII, do art. 5º, expõe que

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A partir do exposto, depreende-se que cabe a administração pública zelar pela transparência e fortalecimento do controle social, incentivando “[...] a sociedade, firmando diretrizes específicas para sua participação nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas” (SECCHIN, 2008, p. 30), de forma a resgatar a aplicação do conceito de *accountability*, ou seja, a obrigação de agentes públicos a prestarem contas de seus atos para com o cidadão, sendo que no caso da presente proposta de pesquisa, tem como foco a apresentação, clareza e acessibilidade de informações quanto ao acesso aos benefícios previstos nas legislações, operacionalização e resultados atingidos pela administração local em relação ao incentivo ambiental atrelado ao IPTU. Para tanto, a averiguação se baseará na metodologia utilizada pela Escala Brasil Transparente – EBT (MTCGU, 2017).

A EBT é aplicada pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e consta de uma lista para averiguação do grau de transparência de Estados e Municípios no Brasil, sendo que o caso em tela abrangerá dentre os 12 quesitos apresentados pela EBT, oito quesitos ajustados para a referida pesquisa, a saber:

- a. existência de legislação específica e consolidada referente à regulamentação do IPTU Verde;
- b. exposição da legislação em sítio eletrônico público;
- c. explicitação da regulamentação de instâncias recursais próprias ao tributo em questão;
- d. disponibilidade de procedimento de acesso ao serviço de informação ao cidadão (SIC);
- e. existência de um e-SIC (Internet) para tratamento de consulta e/ou encaminhamento de pedido ao poder público;

- f. identificação de canais disponíveis de acesso à informação referente ao tributo em sua natureza extrafiscal em questão;
- g. possibilidade de acompanhamento pelo cidadão de solicitação de enquadramento ao benefício legal;
- h. inexistência de aspectos que dificultem o pedido de benefício; e
- i. existência de procedimento automático de identificação e aviso de contribuintes com direito ao benefício do IPTU Verde.

Aos quesitos voltados para explicitação de normas e procedimentos (quesitos a, b, c, d) serão atribuídos 30% da pontuação, enquanto os relacionados à transparência passiva (quesitos e, f, g, h) e de transparência ativa (requisito i), serão atribuídos 70% da pontuação, sendo que essa é computada a partir de um preenchimento binário entre “sim” ou “não” pela existência ou inexistência do quesito em estudo, sendo que há apenas uma exceção no caso do item ‘h’, onde a inexistência do quesito é pontuada positivamente.

Cabe ainda informar, que o quesito “i” foi acrescentado, haja vista a importância da divulgação proativa que, sob a ótica do Instituto do Banco Mundial, garante aos cidadãos informação e diálogo sobre aspectos normativos e atos da administração pública, assegurando efetivação da previsão legal, com consequente realização de despesas responsáveis pelo Estado, além de promover a integridade do governo, sendo que o aumento do uso da *internet* corrobora com a transparência, possibilitando a divulgação em larga escala de dados do governo a baixo custo (WORLD BANK INSTITUTE, 2017).

Assim, o instrumento apresentado no quadro 7 sintetiza os respectivos elementos descritos anteriormente:

Quadro 7 – Lista de verificação de transparência ao incentivo fiscal ambiental.

Checklist-Transparência administrativa sobre o IPTU Verde								
Ordem	Detalhamento	Temas / Parâmetros		Pontuação Máxima	"Sim" OU "Não"	Pontuação	%	
<b>REGULAMENTAÇÃO &amp; PROCEDIMENTOS</b>							<b>30,00%</b>	
a	Regulamentação	Verificação de normas e procedimentos	Existe norma específica e consolidada sobre o tema ?		100		4,00%	
b.1			O regulamento foi localizado na página eletrônica ?		100		4,00%	
b.2			O regulamento na página eletrônica está atualizado ?		150		6,00%	
c			Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal ?		150		6,00%	
d.1			Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?		Indicação do órgão	50		2,00%
d.2					Indicação de endereço	50		2,00%
d.3					Indicação de telefone	50		2,00%
d.4					Indicação dos horários de funcionamento	50		2,00%
d.5					exposição de link de acesso (internet)	50		2,00%
<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA / ATIVA</b>							<b>70,00%</b>	
e.1	Transparência **	Passiva	Existe um e-SIC (Internet) para tratamento de consulta e/ou encaminhamento de pedido pelo contribuinte?	Há alternativa de consulta de forma eletrônica ao SIC?	200		8,00%	
e.2			Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	200		8,00%		
f.1			Disponibilização de informação a respeito do IPTU Verde em vários canais de comunicação?	Na Internet?	150		6,00%	
f.2			Outros canais de comunicação?	150		6,00%		
g			Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação de enquadramento ao benefício fiscal?		300		12,00%	
h.1			Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação? *		Envio de documentos para cadastro (PF ou PJ)	100		4,00%
					Assinatura reconhecida			
					Declaração de responsabilidade			
					Outras exigências			
h.2			Há indicativo de primeiro ou no máximo segundo nível no sítio eletrônico para se chegar a informação (poucos click's)?		150		6,00%	
i	Ativa	O contribuinte que tem direito ao benefício é informado de forma pro-ativa do seu possível enquadramento legal?		500		20,00%		
<b>TOTAL</b>				<b>2500</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	

(\*) – Nesse caso, a inexistência do quesito é pontuada;

(\*\*) – Tipos de transparência: Ativa e Passiva<sup>15</sup>.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do EBT (MTCGU, 2017).

Assim, o levantamento, pontuação e análise da transparência municipal a respeito da PP local materializada pelo instrumento tributário enquanto a obtenção de benefício no IPTU com o objetivo de proteção e preservação ambiental foi mensurado com a respectiva aplicação do referido *checklist*.

<sup>15</sup> Por transparência 'ativa' refere-se a entrega de informações por iniciativa própria da entidade pública à sociedade, sendo que a transparência 'passiva', ao contrário, ocorre quando a entrega de informações pelo ente público se dá sob demanda específica do interessado (MTCGU, 2013).

### **3.4. Quadro sinóptico do roteiro metodológico**

Com base no exposto até então, foi constituído quadro sinóptico com leque de questões consolidadas com base no referencial teórico e que têm por finalidade orientar a evidenciação e caracterização dos elementos das PP adotadas em cada Município para efeitos dessa pesquisa, as quais motivaram a formulação, implementação e operacionalização do IPTU Verde como solução a um problema público municipal, demonstrado pelo quadro 8:

Quadro 8 – Roteiro metodológico.

Quadro Sinóptico do Roteiro Metodológico				
Item	Aspecto da PP a ser analisado	Sub-item	Descrição sub-item	Tópicos a serem pesquisadas
3.1	Dimensão Conteúdo	-	-	Enquadramento da política pública local no rol de tipologias de políticas públicas (vide quadro de tipologia de Políticas Públicas);
3.2	Dimensão Temporal	3.2.1	O Problema Público	Exposição de motivos para adoção do IPTU extrafiscal (IPTU Verde);
				O problema público está devidamente expresso;
				O problema público está relacionado a um risco como a concretização de diretrizes da política urbana no que concerne a sustentabilidade urbana, a um excesso como situações de uso inadequado do solo, de fontes de produção de GEE ou aumento de "ilhas de calor", ou ainda a escassez de áreas verdes;
				Existência de relação do objeto do problema a uma questão de oportunidade de implementação de PP (tais como quebra de paradigma tecnológico, sentenças judiciais, iniciativas de grupos ou governos e financiamentos abertos) ;
				O problema se relaciona a acontecimentos históricos (tais como noticiários, declaração de atores políticos, movimentos sociais, congressos internacionais, congressos acadêmicos);
				Existência de percepção da situação ideal desejada para o meio ambiente urbano;
				Existência de outras tentativas de enfrentamento ao longo do tempo e sua respectivas qualidades de resultados (bem ou mal sucedidas);
				Intensidade do problema quanto a sua gravidade ou prejuízo potencial;
		3.2.2	Formação de Agenda	Existência de elementos formadores da agenda de PP que deu base a instituição do IPTU Verde denotam aspectos caracterizadores decorrentes de uma agenda política, formal e/ou de mídia;
		3.2.3	Formulação de Alternativas	O objetivo declarado é específico e claro;
				O objetivo está relacionado com o problema;
				O objetivo está apoiado por quantificações (metas numéricas);
				Existência inicial de mais de uma alternativa;
				Aplicação de técnicas de análise (benchmarking, brainstorming, redesenho incremental - <i>tinkering</i> , <i>nudge</i> ou soluções genéricas) para a alternativa selecionada;
				Estabelecimento de critérios de viabilidade política, simplicidade, custo, produtividade, eficiência, equidade, legalidade e perenidade na formulação da alternativa selecionada;
Existência de alternativas que contemplaram formas de implementação extrafiscal do tributo nas formas positiva e negativa de aplicação do mesmo;				
Motivação do abandono de outras alternativas de solução;				
Presença de mecanismos de indução de comportamento por premiação, coação, conscientização e soluções técnicas;				
Presença de indicadores de desempenho do instrumento adotado;				
3.2.4	Implementação de Política Pública	Identificação de forma de implementação da PP entre <i>top-down</i> ou <i>bottom-up</i> ;		
3.2.5	Avaliação e monitoramento da política pública	Existência de processo avaliativo do estado da política pública adotada;		
		Incorporação de critérios de economicidade, produtividade, eficiência econômica e administrativa, eficácia, equidade e tempestividade no processo de avaliação;		
		Utilização de indicadores de resultados associados ao processo de avaliação;		
		Existência de processos políticos-administrativos decorrentes da leitura da consolidação da apuração dos resultados;		
3.3	Comunicação Pública	-	-	Averiguação do grau de transparência administrativa sobre o IPTU Verde;

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, a elaboração do roteiro metodológico que delineará o levantamento de informações da presente pesquisa, com a finalidade de evidenciar os componentes intrínsecos das PP adotadas localmente, baseia-se nos postulados dos seguintes autores:

1. Dimensão conteúdo: Bozeman e Pandey (2003), Dias e Matos (2012); Rua e Romanini (2013), Secchi (2016), Souza e Secchi (2014);
2. Dimensão temporal: Cobb e Elder (1971), Downs (1972), Peters e Hogwood (1985), Ala-Harja e Helgason (2000), Capella (2006), Dias e Matos (2012), Jeronimo e Freitas (2013), Rua e Romanini (2013), Souza (2013), Lima e D'Ascenzi (2014), Januzzi (2014), Raeder (2014), Secchi (2016), Rua e Romanini (2013), Secchi (2017);
3. Comunicação pública do IPTU Verde: Brasil (1988), Novelli (2006), Secchin (2008), Brasil (2011), Duarte (2011), Mainieri e Ribeiro (2011), MTCGU (2017) e *World Bank Institute* (2017).

No que se refere ao conteúdo dos tópicos norteadores dessa pesquisa, esses foram conjugados com base em um extrato dos enunciados expostos pelos autores elencados no respectivo referencial teórico.

#### 4. ANÁLISE COMPARADA: PROBLEMA PÚBLICO, TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CICLO DE PP E COMUNICAÇÃO PÚBLICA NOS CASOS ESTUDADOS

Nesse capítulo são desdobradas as etapas do processo metodológico (figura 2), com estudos e análises dos materiais obtidos no levantamento documental realizado junto às câmaras municipais e respectivas administrações para determinação dos aspectos relativos ao problema público.

Foram também realizadas entrevistas com uma bióloga da Secretaria do Meio Ambiente de Guarulhos, com diretoria do Departamento de Gestão Ambiental de São Bernardo do Campo e diretoria da Divisão Técnica de Planejamento da Secretaria do Verde e Meio Ambiente de São Paulo.

Entretanto, inicialmente cabe relatar de que as entrevistas realizadas em cada administração resultaram, após tratamento de seu conteúdo, um extrato final de categorias temáticas, como demonstrado no quadro 9.

Quadro 9 – Categorias temáticas reveladas nas entrevistas.

Seq.	Categorias reveladas	Cidades		
		GRU	SBC	SP
1	Ausência de visão ambiental para a cidade	✓	✓	✓
2	Comunicação deficiente de direito legal	✓	✓	✓
3	Dissonância de ações ambientais entre esferas governamentais	✓	✓	✓
4	Efemeridade na condução de programas ambientais	✓	✓	✓
5	Fragilidade do processo de monitoramento do desempenho do instrumento extrafiscal	✓	✓	✓
6	Fragilidade no apoio operacional na materialização de programas	✓		✓
7	Inexistência de cultura de planejamento ambiental	✓		
8	Irrelevância do meio ambiente pela ótica política	✓	✓	✓
9	Precariedade processual de formulação de alternativas	✓	✓	
10	Desconexão técnica ambiental na formulação do PL	✓		✓
11	Promoção de delineamento ambiental do plano diretor	✓	✓	✓
12	Relevância das áreas verdes privadas		✓	✓
13	Supremacia do caráter fiscal sobre o extrafiscal	✓	✓	✓

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tais categorias sustentaram a base de corroboração ou até mesmo de fundamentação a diversos achados no decorrer da análise, com relação ao objeto de estudo, sendo que das 13 categorias temáticas extraídas do discurso das entrevistas realizadas, 8 categorias se revelaram comuns em todas entrevistas, 4 categorias se revelaram comuns a duas entrevistas e 1 foi revelada em apenas uma das entrevistas isoladamente.

#### **4.1. Identificação dos aspectos relacionados aos problemas públicos locais**

Foram levantados junto às respectivas Câmaras Municipais os documentos legislativos acerca dos projetos de lei (PL), mensagens legislativas, atas e memoriais que deram base a promulgação das respectivas leis e decretos regulamentadores que dispõem sobre os benefícios de cunho extrafiscal de preservação e proteção ambiental relacionados ao IPTU aplicado pelas respectivas administrações municipais, bem como dos planos diretores que estabeleceram as diretrizes para o planejamento municipal, no que se refere à preservação e recuperação ambiental e que embasaram a formulação das PP locais, além da realização de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos indicadas pelas Secretarias Municipais relacionadas à gestão do meio ambiente em cada uma das cidades pertinentes ao escopo de pesquisa.

A partir da lei vigente de cada município que dispõe sobre isenção do IPTU para propriedades de particulares que preservam o meio ambiente foi possível relacionar as demais leis precedentes, de forma a esquematizar as alterações legislativas e assim, cobrir um amplo espectro normativo com o objetivo de investigar o “problema público” original e seus aspectos circundantes que deram base ao município para adotar PP com conseqüente instrumentalização e aplicação do IPTU Verde. Nesse diapasão, Secchi (2017, p. 39) afirma que diagnosticar um problema público requer um trabalho analítico, verificando “[...] sua intensidade, seu contexto, suas causas e conseqüências e seu potencial de tratamento”.

Dessa forma, os itens seguintes tratam de cada um dos aspectos referentes ao problema público local, além de fornecer elementos para que facilite, mais a frente, o estabelecimento de definição da tipologia das PP adotadas e das fases do ciclo de PP local.

#### 4.1.1. O problema público em Guarulhos

O Plano Diretor à época da promulgação da Lei 6.793, de dezembro de 2010, conforme mapeamento legislativo (anexo 2), a qual dispõe sobre a normatização do lançamento, arrecadação e fiscalização do IPTU, é definido pela lei nº 6.055/2004, ora vigente, a qual se estabeleceu, em síntese, sobre sete eixos, a saber:

1. Garantia da função social da cidade e propriedade com aumento da qualidade urbana, ambiental e social;
2. Promoção da inclusão social;
3. Potencialização do ambiente econômico;
4. Mobilidade urbana sustentável;
5. Zelo pelo equilíbrio fiscal;
6. Participação social e transparência; e
7. Gestão e cooperação regional (GUARULHOS, 2004).

Sendo que com relação à diretriz do eixo 1, o inciso IV do seu artigo 4º, define que a propriedade cumpre sua função social, dentre outras previsões, quando sua utilização ou destinações são “[...] compatíveis com a manutenção ou melhoria da qualidade do meio ambiente [...]”, determinando que a proteção do meio ambiente para o município se configura como um valor social (GUARULHOS, 2004).

O mesmo Plano Diretor destina toda uma seção com o título “Do Meio Ambiente” determinando o caráter da responsabilidade de toda sociedade quanto ao uso adequado, preservação e recuperação do meio ambiente, sendo que no capítulo III denominado “Do Solo e Das Áreas Verdes” prevê como dever do município a manutenção das áreas verdes existentes e expansão da quantidade dessas áreas.

Quanto à implementação de incentivos fiscais por meio do IPTU não foi constatado qualquer registro legal pretérito a respeito, sendo que a Lei 6.793/2010 fora introduzida por meio do PL nº 322/2010, de autoria do executivo municipal, inovando sob a perspectiva extrafiscal com fins à proteção ambiental urbana, com a introdução de capítulo próprio nomeado como “Dos Incentivos Ambientais” (artigos 60 a 63 da Lei 6.793/2010), sendo que, em sua exposição de motivos à sua proposição, apresentou dentre outras motivações, “[...] a criação de incentivos fiscais “verdes”, como forma de modernização de nossa legislação”, completando com a “[...] Adoção de diversos mecanismos de incentivos tributários tendentes à proteção do meio ambiente - IPTU ECOLÓGICO” (GUARULHOS, 2010b, p. 15).

Além das motivações introdutórias expostas, o PL traz a seguinte reflexão sobre potenciais riscos sociais decorrentes da mudança climática em conformidade com os debates internacionais sobre o clima e aquecimento global, expondo que

As profundas alterações climáticas sofridas pelo nosso planeta vêm trazendo grande preocupação ambiental, razão pela qual é necessária a adoção de medidas urgentes que minimizem esses efeitos desastrosos, que põem em risco a saúde e a qualidade de vida do homem (GUARULHOS, 2010b, p. 19).

Dessa forma, a percepção da administração municipal se sustenta no ordenamento legal, mais especificamente na norma programática disposta pelo artigo 225 da CF (1988), corroborando, em compasso com seu Plano Diretor, que a “[...] propriedade deve ter como missão atender a função social. Para tanto, a proteção e preservação do Meio Ambiente é medida fundamental” (GUARULHOS, 2010b, p. 19), expondo o significativo papel dos tributos para alcance de tal finalidade de modo que esses sejam

[...] utilizados para mudar hábitos incompatíveis com a preservação do meio ambiente, transformando-os em comportamentos dignos de exemplo. Por outro lado, àqueles reticentes em preservar o meio ambiente, haveria um grande estímulo econômico para a mudança (GUARULHOS, 2010b, p. 19).

Para tanto, exorta que a proposição de tais medidas baseia-se nas disposições legais autorizativas do Estatuto da Cidade (2001) que

[...] ao regulamentar o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, no tocante à política de Desenvolvimento Urbano, ressaltou a utilização, pelos Municípios, de instrumentos legais tributários, motivadores do cumprimento da função social da propriedade, sendo dever governamental assegurar aos cidadãos a segurança, o bem-estar e o equilíbrio ambiental (GUARULHOS, 2010b, p. 19).

Quanto à redação normativa destacada em capítulo próprio a respeito do incentivo ambiental no PL, o proponente destaca elevado significado ao tema, estabelecendo foco

[...] ao incentivo de medidas socioambientais, contemplando, especialmente a arborização, a adoção de áreas permeáveis, popularização de soluções com energia limpa, reutilização de materiais e de água da chuva, adoção de tecnologias construtivas ambientalmente corretas, aplicação de telhado verde, estímulo à separação e destinação de lixo reciclável, etc. Os descontos em virtude de medidas ambientais podem chegar a até 25% (vinte e cinco por cento) do valor do imposto (GUARULHOS, 2010b, p. 19).

Além disso, os esforços despendidos na conservação das áreas de preservação permanente (APP) passaram a ser valorizadas “[...] proporcionalmente à área efetivamente preservada”, tendo por justificativa de que tais áreas “[...] adquirem novo significado para os próprios munícipes, pois, antes consideradas empecilho ao desenvolvimento econômico e social, passam a ser valorizadas como fonte de riqueza” (GUARULHOS, 2010b, p. 19), denotando preocupação da administração em proporcionar aproximação do munícipe a valores relacionados a conservação do meio ambiente, de forma a desenvolver a percepção do cidadão com relação a relevante função social que prestam tais áreas.

Apesar de o problema em si não ter sido expressamente declarado, a análise de conteúdo dos documentos denotaram um problema público categorizado como uma ‘exígua consciência coletiva sobre o real valor do meio ambiente’, sendo que, tal preocupação ficou reforçada quando na entrevista fora revelado, segundo o seu próprio conteúdo, que “[...] sempre foi um grande carro chefe aqui na Secretaria a questão da educação ambiental... sempre foi uma diretriz para todos os trabalhos”, ou seja, durante a entrevista a questão referente à ‘promoção da educação ambiental’ foi enfatizada em vários ângulos abordados pela entrevista realizada em Guarulhos.

Além disso, verificou-se atrelados a tais estímulos a percepção de risco urbano com a qualidade de vida no longo prazo, uma vez que a mensagem do executivo inicia-se com a seguinte preleção

As profundas alterações climáticas sofridas pelo nosso planeta vêm trazendo grande preocupação ambiental, razão pela qual é necessária a adoção de medidas urgentes que minimizem esses efeitos desastrosos, que põem em risco a saúde e a qualidade de vida do homem (GUARULHOS, 2010b, p. 19).

distinguindo dessa forma, relevância do problema público local com a sustentabilidade urbana de Guarulhos como um todo.

#### **4.1.2. O problema público em São Bernardo do Campo**

Na cidade de São Bernardo do Campo, a lei nº 6.091, de 09 de dezembro de 2010, foi revogada pela recente lei nº 6.594, de 28 de setembro de 2017, a qual consolidou os incentivos fiscais do município, tendo por respectiva mensagem legislativa nº 075/2017 a qual apresentou o PL nº 97/2017 visando, de forma geral, consolidar normas esparsas sobre incentivos fiscais municipais, inclusive no que se refere a proteção ambiental, entretanto, em nada evidenciou qualquer exposição de motivos sobre questões ambientais.

Dessa forma, uma vez que a norma vigente não ofereceu elementos para determinar os aspectos do “problema público” municipal para implementação do IPTU Verde, a pesquisa se aprofundou no levantamento de relações entre normas revogadas e respectivas normas revogadoras pretéritas, compondo um mapeamento normativo histórico (anexo 3), de forma a permitir o rastreamento investigativo documental com o objetivo de identificar os elementos caracterizadores das questões constantes do quadro 8, sub-item 3.2.1.

Primeiramente foi identificada, no referido mapeamento, a lei nº 4.558, de 11 de dezembro de 1997, a qual, por meio da mensagem legislativa ML nº 085/1997 de autoria do poder executivo, encaminhou à câmara municipal o PL nº 180/1997, com o objetivo de alterar o sistema tributário municipal<sup>16</sup>, dispondo, sucintamente, sobre os seguintes temas, na seguinte ordem:

- 1º Atualização de valores do IPTU;
- 2º Atualização de valores da Taxa de limpeza pública;
- 3º Estabelecimento de alíquota única para apuração de preço público para utilização de áreas públicas;
- 4º Estabelecimento de tarifa para manutenção das redes de água e esgoto; e

---

<sup>16</sup> Lei nº 1.802, de 26 de dezembro de 1962;

5º Instituição de desconto sobre o IPTU para manutenção de áreas protegidas com cobertura vegetal<sup>17</sup>.

Assim, cabe observar primeiramente que o referido PL de 1997 se configurou sob a vigência do Plano Diretor estruturado pela então lei nº 4.434/1996, a qual previa diretrizes e objetivos relacionados à recuperação do meio ambiente urbano e preservação de áreas de mananciais, destacando toda uma seção normativa denominada “Da Política de Meio Ambiente” com foco na melhoria do meio ambiente e por consequência a melhoria da qualidade de vida da população.

Em segundo lugar, dos cinco temas citados anteriormente visando à citada alteração legislativa, as quatro primeiras referem-se à categoria ‘econômica’ com caráter fiscal, já a última relaciona-se a categoria ‘ambiental’ de caráter extrafiscal e, como terceira observação, é possível extrair da mensagem legislativa ML nº 085/1997, que o respectivo incentivo extrafiscal objetivou garantir a manutenção de áreas protegidas com cobertura vegetal, que nas palavras do executivo municipal da época, ser um “[...] fator que acreditamos venha a evitar invasões de áreas e deterioração do meio ambiente, contribuindo assim para garantir melhor qualidade de vida aos munícipes”, sendo que por ‘áreas protegidas’, segundo o referido PL, entenda-se por área de manancial (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1997b, p. 3), destacando assim, o problema público local como ‘invasões de áreas protegidas e deterioração do meio ambiente’.

Dessa forma, a natureza do problema local revela um risco de concretização da política urbana à época, no que diz respeito à consecução das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de 1996, conforme citado anteriormente.

Cabe ainda observar que o mesmo PL ainda previu originalmente como solução em seu artigo 4º, proposta de isenção no IPTU de até 80 % de desconto da fração entre a ‘área excedente à ocupação permitida com cobertura vegetal’<sup>18</sup> com relação à ‘área total do imóvel’, sendo que por ‘cobertura vegetal’, segundo o § 1º do mesmo artigo, refere-se a “[...] flora regional ou que contribua, de forma significativa, para o índice mínimo de áreas verdes urbanas” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1997a). A iniciativa de pretensão à concessão do benefício recaía ao contribuinte

---

<sup>17</sup> Esses itens temáticos foram extraídos a partir da análise de conteúdo da ML 085/1997 sob o protocolo legislativo nº 3.025/1997;

<sup>18</sup> As posturas de zoneamento das cidades definem parâmetros de ocupação e aproveitamento do solo, os quais limitam a edificação na propriedade. Nesse caso diz respeito a cobertura vegetal existente além da área permitida de ocupação para o terreno (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012).

interessado, que após a realização de avaliação técnica por órgão fiscalizador municipal, autorizaria a formalização de sua concessão, procedimento esse vigente até a atualidade.

*A posteriori*, em ato contínuo no mesmo processo legislativo de condução do referido PL nº 180/1997, o executivo municipal encaminha proposta de alteração ao PL original, a título de “aprimoramento da propositura”, estendendo o benefício extrafiscal às propriedades com cobertura vegetal que se encontram fora da área de mananciais.

Uma última evidenciação sobre o referido processo legislativo relaciona-se ao conteúdo dos debates no parlamento e da audiência pública entorno dos temas constantes do PL, os quais circunscreveram-se às quatro primeiras propostas econômicas, sem qualquer menção a quinta proposta de natureza ambiental.

No ano de 1999, a lei nº 4.817/1999 passa a flexibilizar o desconto de até 80% do valor do IPTU a partir da relação pura e simples entre a área com cobertura vegetal com relação à área total do imóvel, não havendo mais o limite de ‘área excedente à ocupação permitida’, porém, no ano de 2010, a lei nº 6.091/2010, restringiu o acesso ao benefício às propriedades edificadas com áreas maiores que 500 m<sup>2</sup> e que caso ocorresse edificação local, essa deveria ser inferior a 20% da área total da propriedade.

Tal norma foi gestada sob a vigência do Plano Diretor definido pela lei nº 5.593/2006, sendo que tal diploma legal ampliou o entendimento de cumprimento da função social da propriedade, no caso dessa mesma propriedade preservar o meio ambiente (inciso III, art. 17 da lei nº 5.593/2006), além de estabelecer como objetivo do desenvolvimento ambiental municipal, a expansão arbórea urbana e aumento das áreas permeáveis (inciso XV, art. 24, da lei 5.593/2006), e que submetido a um cotejo e análise em face da limitação da lei nº 6.091/2010 expõe evidente contradição quanto às diretrizes do plano diretor mencionado.

Cabe ainda relatar que a mensagem legislativa nº 79/2010 do PL nº 98/2010, a qual desencadeou na promulgação e publicação da lei nº 6.091/2010, não fez qualquer menção específica à alteração legislativa referente à restrição citada anteriormente, apenas explicitando que “[...] estudos demonstram que ao longo dos anos as áreas de cobertura vegetal e mesmo de produção hortifrutigranjeira têm se

mantido [...]”, não havendo na casa legislativa<sup>19</sup>, atos de formulação da referida lei que evidenciam qualquer debate específico à matéria referente a restrição normativa anteriormente citada (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2010b, p. 3).

#### 4.1.3. O problema público em São Paulo

O mapeamento da legislação municipal paulistana (anexo 4) que trata do objeto de estudo dessa pesquisa, perpassou pelas leis de nºs 10.365/1987 e 11.338/1992, ambas regulamentadas pelo decreto municipal nº 57.516, de 8 de dezembro de 2016, sendo que a primeira lei disciplina o corte e poda de árvores, além de conceder incentivo à imóveis com vegetação arbórea localizados em APP, com desconto de até 50% na fração entre a área protegida do imóvel e sua área total, já a segunda faz referencia às propriedades situadas em área de mananciais, ou seja, concede isenção de lançamento do IPTU sobre o excesso de área de propriedades com edificação e desconto de 50% no valor do referido imposto para propriedades não edificadas (terrenos nus).

A lei nº 10.365/1987 foi promulgada sob a égide do Plano Diretor definido pela então Lei nº 7.688/1971<sup>20</sup>, a qual já previa como objetivo em sua alínea “a”, inciso I do artigo 2º, a “[...] preservação do meio ambiente contra a poluição do ar, do solo, dos mananciais de água e da paisagem”, dedicando em sua alínea “g”, inciso II do artigo 3º, diretriz de desenvolvimento social referente a estímulo ao “[...] plantio de árvores e a preservação da arborização por parte dos particulares, promovendo campanhas educativas periódicas” (SÃO PAULO, 1971).

Assim, o PL nº 134/1987 de autoria do executivo municipal, o qual amparou a promulgação da lei nº 10.365/1987, apresenta na sua exposição de motivos, a importância de

[...] adaptar a legislação vigente, relativa a matéria, a realidade atual, caracterizada pela crescente deterioração ambiental da cidade, originada pela poda, corte e supressão de árvores nos logradouros públicos, sem observância dos critérios técnico-científicos

---

<sup>19</sup> Os atos legislativos estão condicionados sob o processo legislativo de nº 16.982/2010.

<sup>20</sup> Figueiredo Ferraz, prefeito à época, declara que o “[...] aproveitamento indisciplinado do solo paulistano, com comprometimento de suas reservas vegetais e de suas fontes de abastecimento de água, oriundo de uma pressão demográfica violenta e da exploração imobiliária incontida e desenfreada, criou um tecido urbano irregular e caótico” (FERRAZ, 1991).

adequados, com real prejuízo ao interesse público e à coletividade (SÃO PAULO, 1987b, p.19).

Mais além, o proponente do PL declara que “nos grandes aglomerados urbanos, a vegetação proporciona, como sua principal contribuição, o necessário equilíbrio ambiental, indispensável à saúde e ao bem-estar geral” (SÃO PAULO, 1987b, p. 19) e complementa que

[...] a doutrina, cientificamente sensibilizada, vem advertindo sobre o perigo da redução, depredação, corte, supressão ou extermínio de áreas verdes, quer por meios empíricos ou clandestinos, quer por especulação ou autorizações administrativas inoportunas e abusivas, uma vez que vêm causando a ‘morte urbana da natureza’, graves prejuízos à saúde pública (SÃO PAULO, 1987b, p. 19-20)

Dessa forma, se pode extrair das colocações anteriores que o problema público à época se referia a ‘deterioração ambiental urbana pela poda, corte e supressão arbórea abusiva’.

A promulgação da lei nº 11.338/1992 ocorreu sob a vigência da lei nº 10.676 de 1988, ou seja, o Plano Diretor de São Paulo que diagnostica em seu PL nº 261/1988, que na década de 1950 ocorreu exponencial crescimento populacional agravada pelas políticas de uso e ocupação de solo e tendo por consequência o aprofundamento dos problemas ambientais da cidade<sup>21</sup>. O PL nº 338/1992, que deu origem a lei nº 11.338/1992 e apresentado pela administração municipal, expressou preocupação com a proteção aos mananciais, pois segundo motivação explicitada, não apenas a cidade de São Paulo, mas também a RMSP dependia da boa qualidade dessas águas. Sendo que mais adiante, a administração da época, justifica que “o não adensamento da população aí já instalada, como forma de preservação das fontes primárias da água consumida pelos habitantes da Região Metropolitana, é objetivo primordial da Administração” (SÃO PAULO, 1992b, p. 4).

As causas para o fenômeno do adensamento populacional em tais áreas é evidenciado quando o executivo municipal revela que

---

<sup>21</sup> Na década de 1950 foi implantado um modelo de urbanização de fundos de vale, com a canalização de córregos em galerias fechadas, com aumento da impermeabilização do solo urbano, além do avanço da degradação ambiental da periferia decorrente do desmatamento indiscriminado para fins de ocupação, geralmente executada de forma desordenada em solos arenosos e friáveis (SÃO PAULO, 1992b).

Os valores venais médios de terrenos aí situados são, em função de restrições urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo existentes nas legislações municipal e estadual, inferiores aos do restante da cidade. Isto torna estes imóveis alvo preferencial de ocupação desordenada. Aliado a esse fator, não podemos esquecer que esta área encontra-se próxima a outras geradoras de emprego, impulsionando o descontrole de seu adensamento populacional (SÃO PAULO, 1992b, p.4)

Além disso, apreende-se da referida exposição que em razão do tradicional entendimento inerente a política tributária de majoração do tributo sobre a propriedade de terrenos nus em relação às propriedades com edificações, faz com que esse comportamento fiscal em áreas de mananciais ocasione grave efeito negativo, pois em tais localidades o interesse da municipalidade é de que não haja edificações em tais propriedades, mantendo esses locais com baixos índices de ocupação (SÃO PAULO, 1992b).

Em face de tais colocações, apreende-se que o problema público nesse caso referia-se ao 'comprometimento dos reservatórios de água em áreas protegidas em razão de adensamento populacional' e, portanto, relacionando-se a um risco de comprometimento do abastecimento de água em geral, com potenciais danos à saúde pública.

Assim, o problema público encontrou à época uma janela de oportunidade de implementação de PP local em função da legislação estadual da década de 70 que regeram o uso de solo em áreas de mananciais<sup>22</sup>

A solução para tais questões, segundo a administração, em regiões de mananciais são apresentadas sob duas formas diferentes, sendo a primeira relacionada à proporcionalização dos benefícios naturais advindos em razão da não ocupação de espaços na propriedade privada em parte edificada, estabelecendo-se a isenção do IPTU sobre o excesso de área permeável e, por último, a concessão de 50% de desconto no referido tributo para terrenos nus (SÃO PAULO, 1992b), aplicando assim, a tributação em seu caráter extrafiscal.

#### **4.2. Identificação dos aspectos relacionados à Tipologia de PP**

---

<sup>22</sup> Leis Estaduais do Estado de São Paulo n° 898/1975 e de n° 1.172/1976.

Para o estudo das tipologias, Secchi (2016, p. 25) expõe que essa deve considerar a “[...] essência, a intencionalidade, estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados da PP”.

Para tanto, foi aplicada técnica de análise de conteúdo apresentada por Secchi (2016) nos documentos levantados, ou seja, projetos de lei, atas e pareceres parlamentares, além das entrevistas realizadas, a fim de extrair as categorias das comunicações expressas nos documentos por afinidade semântica com significados orientados pela tipologia das políticas públicas (quadro 6), ou seja, que revelem impacto do tema na sociedade (Lowi), que configurem a distribuição de custos e benefícios na sociedade (Wilson), que representem o grau de relevância do assunto para a sociedade (Gormley), que se estabelecem pela relação do conhecimento e intenção dos atores protagonizadores da PP (Gustafsson) e ainda, como distinção entre conteúdo técnico e conteúdo político da proposta (Bozeman e Pandey).

O estudo tipológico de PP, entretanto, considerou também que o cenário político quando da instituição das primeiras leis municipais de São Bernardo do Campo e São Paulo, e que abrigam incentivos fiscais ambientais relacionados à propriedade, foram forjadas nos anos 80 e 90 do século passado, sendo que tais décadas foram marcadas por fortes movimentos de ecologistas e veiculações pela mídia em defesa ao meio ambiente.

A partir da década de 70 as questões ambientais intensificaram-se e ganharam notoriedade política mundial, sobre o qual o norueguês Jan-Gustav Strandenaes, que fora integrante da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (GUNI, 2017), declarou que a importância da Conferência de Estocolmo de 1972 foi que “[...] colocou o meio ambiente na agenda política”<sup>23</sup> e o qual culminou com o relatório ‘Nosso Futuro Comum’ em 1987, passando a ocupar a partir de então, contínua elevação de importância no radar político mundial e regional.

Assim sendo, os governos nacionais e locais do planeta, começaram a sentir as novas vibrações políticas de proteção ao meio ambiente e passaram a ajustar as normas jurídicas, de forma a se alinharem as novas demandas sócio-ambientais, em razão de uma forte pressão política externa e mesmo internas entorno do tema e,

---

<sup>23</sup> (BBC, 2012)

por conseguinte, imprimiu de forma geral forte tendência de cunho eminentemente político na tomadas de decisões dos governos locais.

Sob esse aspecto, Secchi (2016, p. 112) enfatiza que a “[...] capacidade dos meios de comunicação de influenciar a opinião pública é reconhecida [...]”, uma vez que os “[...] problemas são mais facilmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam”, e, portanto, sendo um poderoso vetor de influência na pauta de questões políticas.

#### **4.2.1. Tipologia de PP segundo Lowi**

A documentação coletada nas cidades de Guarulhos e São Bernardo do Campo demonstram os seguintes aspectos comuns com relação à proposta do IPTU verde:

- Benefícios econômicos concentrados a certos grupos, sendo que o tamanho de tais grupos varia na medida em que os contribuintes se enquadrem nos requisitos legais para aquisição dos benefícios;
- Custos relativos a renúncia fiscal decorrentes dos benefícios previstos são pulverizados por toda a sociedade;

Assim, em face das características investigadas, no caso das cidades de Guarulhos e São Bernardo do Campo, as políticas públicas se delineiam como do tipo ‘distributiva’.

Já quanto à cidade de São Paulo, a lei nº 10.365/1987 a qual disciplina o corte e a poda de vegetação arbórea em áreas públicas ou particulares, conformou-se em regras e sanções e, portanto, se configurou como norma que retrata uma política do tipo ‘regulatória’, contudo, na parte em que a lei especifica o incentivo fiscal para áreas detentoras de vegetação arbórea (art.s 117 e 118) explicitou peculiar característica de uma política ‘distributiva’, com benefícios econômicos orientados a um determinado grupo de contribuintes que se enquadrem nas condições expressas em lei. Tal característica também foi verificada com relação ao benefício no IPTU concedido pela lei nº 11.338/1992, a qual concede isenção sobre o excesso de área em propriedades edificadas e desconto de 50% em terrenos nus situados em áreas de mananciais, de forma a dar eficácia as leis estaduais de São

Paulo de ordenação do uso do solo, delimitação e proteção das áreas de mananciais da RMS<sup>24</sup>.

#### 4.2.2. Tipologia de PP segundo Wilson

Com base no enunciado anterior referente ao tipo de política desenvolvida nas cidades de Guarulhos e São Bernardo do Campo, Wilson corrobora com os motivos determinantes da política distributiva de Lowi, entretanto a intitula como política 'clientelista'. Assim sendo, diante dos postulados daquele autor, as cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo, por possuírem políticas ambientais extrafiscais em sua forma positiva atreladas ao IPTU, se configuraram como uma política 'clientelista', por se caracterizar em custos suportados pela sociedade em face dos benefícios (renúncia fiscal) a favor de um grupo dessa mesma sociedade.

Cabe observar, contudo, que a tipologia de Wilson permite analisar, no caso dessa pesquisa, conformação diversa na presente tipologia, uma vez que como revelado em entrevista realizada na Secretaria do Verde e Meio Ambiente – SVMA de São Paulo, o entendimento sobre apuração de vantagem econômica de uma solução geralmente se atrela apenas à perspectiva do resultado financeiro da adoção de uma política de benefício fiscal, não contabilizando o retorno em uma perspectiva *lato sensu* de todos os efeitos que uma medida extrafiscal adotada pode representar, o que no entender da entrevistada, se trata de “[...] uma visão ortodoxa que não deixa por na conta todos esses benefícios [...]”, benefícios esses traduzidos pelos resultados obtidos por uma melhor qualidade do ar, diminuição de enchentes urbanas, de maior índice de permeabilidade do solo, de redução de ‘ilhas de calor’ e consequente melhoria da saúde pública pela aproximação do cidadão com áreas verdes de lazer.

Assim sendo, sob esse último ponto de vista, a referida tipologia permite deduzir que os casos em tela classificados como políticas 'clientelistas', se alterariam dentre os tipos de políticas públicas defendidos por Wilson, de forma a arrefecer o sentido da análise, uma vez que o custo de suportar áreas verdes urbanas por um grupo de particulares, que em nada podem ser modificadas ou

---

<sup>24</sup> Leis do Estado de São Paulo de n°s 898/1975 e 1.172/1976.

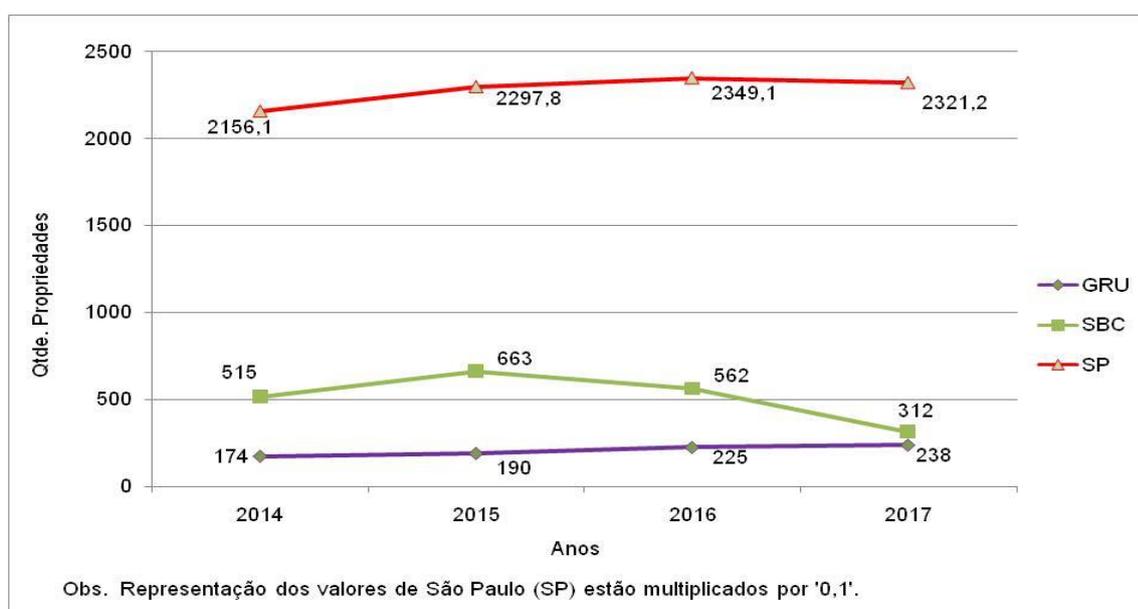
mesmo almejar quaisquer vantagens financeiras com empreendimentos nessas propriedades verdes, resultando na distribuição de benefícios decorrentes a toda coletividade, ou seja, nesse caso, segundo Secchi (2016, p.27), tais políticas “[...] importam em benefícios coletivos, e os custos ficam concentrados sob certas categorias”, passando, dessa forma, a se configurar na presente tipologia como uma política do tipo ‘empreendedora’.

Em que pese tal reflexão, a política ‘clientelista’ se sobrepõe uma vez que foi revelada na entrevista, categoria temática de ‘supremacia do caráter fiscal sobre o extrafiscal’ em todas as entrevistas, ou seja, o foco da administração é o *quantum* projetado de renúncia fiscal que poderá advir da concessão de benefícios fiscais.

#### 4.2.3. Tipologia de PP segundo Gormley

Esse tipo de PP baseia-se no seu grau de saliência (relevância) para a opinião pública com relação aos benefícios fiscais ambientais existentes na legislação do IPTU nas três cidades estudadas, para tanto, foram levantadas as quantidades de adesões de proprietários ao referido benefício nos últimos quatro anos, junto às respectivas administrações municipais<sup>25</sup> conforme o gráfico 3:

Gráfico 3 – Quantidade de imóveis beneficiados



Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>25</sup> Dados obtidos pelo SIC das cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo em janeiro de 2018;

De forma geral, os dados demonstram que no último quadriênio houveram baixas adesões aos benefícios fiscais ambientais, até mesmo registrando decréscimo de propriedades enquadradas em tais benefícios, inferindo assim, baixa relevância social das respectivos instrumentos de PP nas cidades estudadas, com uma variação percentual em quatro anos de aproximadamente 27% em Guarulhos, de menos 39% em São Bernardo do Campo e de apenas 7% em São Paulo.

No caso da cidade de Guarulhos e considerando que há a formulação de variados mecanismos de proteção ao meio ambiente, bem como o delineamento das frações de desconto no IPTU para cada uma dessas medidas, é possível evidenciar por outro lado, alto grau de tecnicidade empregado pelo poder público no desenho das medidas ambientais previstas<sup>26</sup>, entretanto as informações coletadas com base na mídia à época de sua implantação, ou seja, após a publicação da norma que rege o IPTU Verde é de que houve baixa adesão de proprietários de imóveis às medidas, ou seja, de 279 imóveis, representando aproximadamente 0,12% dos aproximadamente 240 mil imóveis cadastrados na base de dados imobiliária municipal à época<sup>27</sup> e se considerado comparativamente aos valores de 2017, houvera uma queda de aproximadamente 15% de adesões.

Corroborando com a baixa relevância demonstrada pelo gráfico 3, o quadro 10 demonstra a representatividade dos lançamentos de IPTU extrafiscal ambiental com relação o total de lançamentos do IPTU nas respectivas cidades no último quadriênio:

Quadro 10 – Proporção de imóveis beneficiados pelo dispositivo legal do IPTU Verde

Cidades	Períodos			
	2014	2015	2016	2017
<b>Guarulhos</b>	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>São Bernardo do Campo</b>	0,2%	0,3%	0,3%	0,1%
<b>São Paulo</b>	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%

Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>26</sup> A lei nº 6.793/2010 dispõe de todo um capítulo (capítulo X da lei) para tratar dos incentivos ambientais relativos a presença de árvores defronte aos imóveis, áreas permeáveis, possuir sistemas de coleta de água pluvial, de reuso de água, aquecimento elétrico ou hidráulico solar, construções com materiais sustentáveis, uso de energia passível, uso de energia eólica, possuir telhado verde, ter processo de separação de resíduos sólidos, além de isenção do imposto às áreas de preservação permanente (art's. 60 à 63);

<sup>27</sup> Informações obtidas por meio da mídia da época (UOL, 2011).

Assim, os dados apresentados pelo quadro 10 evidenciam que a representatividade de propriedades que receberam o incentivo por meio do IPTU<sup>28</sup> no último quadriênio, não passou de aproximadamente 0,7% na maior cidade da RMSP que é São Paulo, se manteve estável em Guarulhos em aproximadamente 0,1% e em São Bernardo do Campo essa representatividade reduziu-se entre os anos de 2016 a 2017, ou seja, de 0,3% para 0,1%, aproximadamente.

Dessa forma, segundo a classificação de Gormley (SECCHI, 2016), em Guarulhos a PP adotada se caracterizou como sendo de baixa relevância e de razoável existência de conhecimento especializado para sua elaboração, se caracterizando assim, como uma política de 'sala de reuniões'.

No caso de São Bernardo do Campo os dados apresentados pelo gráfico 3 demonstram um retrocesso nos últimos quatro anos de benefícios concedidos, denotando baixa relevância de sua PP perante a sociedade, além do que não foram evidenciados nos processos legislativos de n°s 16.982/2010 e 2.926/1991, relativos aos projetos de lei n°s 98/2010 e 97/2017, respectivamente, qualquer debate parlamentar a respeito do tema objeto de concessão fiscal referente a cobertura vegetal denotando baixo interesse histórico dos representantes da sociedade pelo tema, sendo que foi constatado também que a quantidade de imóveis beneficiados no ano de 2008, quando vigia a lei n° 4.558/1997, eram de 500 propriedades (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2008) e em 2017 registrou 312 propriedades (gráfico 3), refletindo uma queda de aproximadamente 37%, além do que a medida de concessão de incentivo fiscal delinea-se basicamente por simples equação de até 80% da razão entre a área verde existente na propriedade e a sua área total. A conjugação de tais constatações conduz, segundo a tipologia de Gormley, a uma política de 'baixo escalão', ou seja, com pouco interesse social e de fácil implementação.

Quanto a PP adotada pela cidade de São Paulo de incentivo fiscal ambiental por meio do IPTU demonstrou, diante da pequena adesão no último quadriênio (gráfico 3) de aproximadamente 7%, portanto demonstrando pouca relevância do benefício na sociedade, sendo que tal constatação foi corroborada diante de pesquisa realizada em janeiro de 2018 em face de levantamento realizado na *internet* e no aplicativo 'Youtube' com as palavras chaves 'desconto IPTU São Paulo'

---

<sup>28</sup> Dados obtidos pelo SIC das cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo sob os n°s de protocolos 6.578, 14.267 e 29.005, respectivamente.

e 'Isenção IPTU São Paulo', evidenciando não haver qualquer menção de destaque atualizada a respeito dos incentivos ambientais oferecidos pelo IPTU nos sítios eletrônicos não governamentais e inclusive governamentais, caracterizando a PP municipal como sendo de baixa relevância pública.

Assim, a formulação legal do desconto no IPTU referente a proteção ambiental na cidade de São Paulo, assim como em São Bernardo do Campo, demonstrou baixa tecnicidade na sua composição, sendo acompanhada de baixa visibilidade pela sociedade local, caracterizando-a também, como uma política pública de 'baixo escalão'.

Além disso, cabe considerar que a 'saliência' de uma PP pode estar relacionada, nesse caso, a divulgação inadequada de um direito, como será visto mais adiante.

#### **4.2.4. Tipologia de PP segundo Gustafsson**

As PP segundo Gustafsson baseiam-se na distância avaliativa entre o conhecimento e a intenção do formulador da PP, sendo que no caso do município de Guarulhos, em razão de pesquisa e análise de conteúdo do processo parlamentar em face da ata da 32ª sessão extraordinária de 2010 (GUARULHOS, 2010c) e da respectiva exposição de motivos do proponente do PL (GUARULHOS, 2010b), evidenciou-se a seguinte extração de frequência de categorias temáticas demonstrada entre parênteses, referentes a análise de discursos e debates no parlamento municipal:

- Relação antieconômica entre esforço para obter o benefício em face do próprio benefício (3);
- Reconhecimento como cidade sustentável (5);
- Incorporação de tecnologias ambientais (1);
- Ampliação da base tributária (4);
- Majoração tributária (8);
- Regularização fundiária (1)

Dessa forma, foi possível constatar que seus formuladores possuíam clareza em relação ao problema ambiental local e também global, no que se refere ao impacto negativo dos grandes centros urbanos no clima, assim, em face da

disponibilidade do conhecimento apresentado para elaborar um grande leque de medidas de proteção ambiental e da disposição apresentada no parlamento municipal para a aprovação do PL, a PP de Guarulhos se configura como sendo do tipo 'real', denotando-se, a época de sua concepção pelo executivo municipal, estar amparada em estratégia de política ambiental e alocação de recursos quando atribui a responsabilização de sua operacionalização a duas Secretarias Municipais, ou seja, à Secretaria de Obras e a Secretaria de Meio Ambiente, evidenciando assim, a intenção municipal de solucionar o problema público local.

Em São Bernardo do Campo a introdução do instrumento extrafiscal ambiental foi estabelecido pela Lei n° 4.558/1997, concedendo o referido benefício sem restrições às áreas protegidas com cobertura vegetal, com ausência de debates a respeito no plenário da câmara municipal. Com a promulgação da Lei n° 6.091/2010, a qual vigeu até o ano de 2017, o benefício ambiental foi condicionado a terrenos com área total acima de 500 m<sup>2</sup> e desde que a edificação, caso houvesse, não ultrapasse a 20% da área do terreno, sendo que a lei posterior, de n° 6.594/2017, retirou tal limitação de área. Tais alterações legais, entretanto, evidenciaram clara ausência de debates dos projetos de lei por parte da casa legislativa nas distintas épocas quando das discussões dos PL n° 98/2010 e n° 97/2017 respectivamente, além do que, quando a administração foi indagada se 'existe IPTU Verde implementado na cidade?' e a resposta foi negativa<sup>29</sup>, entretanto, na mesma resposta foi apontada, mais adiante pela administração a existência do art. 3° da lei n° 6.091/2010<sup>30</sup>, configurando desconhecimento sobre o conceito de 'IPTU Verde', aproximando-se assim, de uma política 'simbólica' naquele município, em razão da inexistência de debates dos legisladores da época e afunilamento restritivo a um mínimo de área para concessão do benefício no decorrer do tempo, denotando um aparente interesse na disposição da medida, mas com pouca intenção de sua concretização.

Na cidade de São Paulo, como já explanado, há duas leis de incentivo fiscal ambiental sobre a propriedade, a primeira é a lei n° 10.365/1987, que rege o corte e a poda arbórea e prevê incentivo fiscal no IPTU para área declarada de proteção

---

<sup>29</sup> eSIC protocolo n° 63.595/2017;

<sup>30</sup> Art. 3° "Será concedida redução exclusivamente sobre o Imposto Territorial Urbano, de acordo com a fórmula abaixo, aos imóveis que possuam cobertura vegetal, desde que haja adimplência dos tributos incidentes sobre os mesmos. Percentual de redução (%) = ( área com cobertura vegetal / área total do imóvel) x 80".

ambiental, sendo essa promulgada a partir do PL n° 134/1987 e a segunda, lei n° 11.338/1992, dispõe sobre incentivo fiscal às propriedades localizadas em área de manancial, a qual foi promulgada a partir do PL n° 338/1992.

Assim, quanto ao PL 134/1987 apresentado antes da CF (1988), não foi possível localizar as atas de debates dos parlamentares, mas os pareceres legislativos da época revelaram as seguintes categorias temáticas:

- Manutenção do 'pulmão verde' da cidade;
- Área verde *per capita* aquém da recomendação da ONU (de 12 m<sup>2</sup> por habitante);
- Operações de poda sem balizamento normativo;
- Consternação pública diante da remoção indiscriminada de árvores;
- Responsabilização do munícipe que age sem autorização;

Com base nos temas dos pareceres e na disposição de critérios expostos na formulação da respectiva lei que dispõe sobre propriedades com cobertura arbórea, denota tratar-se de uma política 'real', uma vez que foi evidenciada relevância do tema perante a sociedade da época e conseqüente influência da agenda, denotando um modelo de iniciativa externa (*outside initiative mode*)<sup>31</sup>, já no que concerne o PL n° 338/1992, também não foi possível localizar as atas legislativas correspondentes, entretanto os pareceres legislativos evidenciaram as seguintes categorias de temas:

- Alienações sucessivas de imóveis em áreas de mananciais;
- Elevado custo de manutenção da propriedade em áreas protegidas;
- Ocupação desordenada em áreas protegidas;
- Alinhamento municipal às Leis Estaduais de uso do solo e delimitação de áreas de proteção de mananciais na RMSP<sup>32</sup>.

Sendo que, diante dos riscos ambientais e legais evidenciados à época com relação a proteção de mananciais na RMSP, o referido instrumento normativo evidencia também advir de uma política 'real', denotando à época evidente interesse em face da adoção do instrumento extrafiscal sobre a propriedade a fim de solucionar o problema público.

---

<sup>31</sup> Secchi (2016, p. 112) expõe que alguns autores definem uma “[...] cadeia de determinação entre a agenda da mídia, a agenda política e a agenda formal”, o qual há uma influencia de uma para outra, ou seja, da primeira para a segunda, e dessa para a terceira;

<sup>32</sup> Leis do Estado de São Paulo de n°s 898/1975 e 1.172/1976.

#### 4.2.5. Tipologia de PP segundo Bozeman e Pandey

A tipologia de Bozeman e Pandey diz respeito a distinção entre conteúdo técnico e conteúdo político da PP (SECCHI, 2016), assim, em Guarulhos, o processo parlamentar, bem como a exposição de motivos delineiam uma estruturação detalhada das medidas de proteção ambiental, aplicado na formulação da PP, inclusive contrabalanceando a possível queda de receita com disposições que ampliam a base tributária do IPTU, uma vez que a mesma lei nº 6.793/2010 também possibilita facilidades a regularização fundiária de ocupações irregulares do solo (GUARULHOS, 2010a).

Tal fato, a partir da análise de conteúdo dos documentos e da entrevista realizada junto a Secretaria de Meio Ambiente, evidenciou, com relação a respectiva tipologia, duas caracterizações. A primeira, expressou maior grau técnico na sua concepção em função do amplo leque de medidas ambientais previstas, e em segundo, a existência de um razoável grau de detalhe técnico na aplicação das mesmas conforme disposto pelo decreto regulamentador nº 28.696/2011.

Outro ponto revelado foi que a minuta de medidas de incentivo fiscal apresentada para o meio ambiente foi totalmente esboçada pela Secretaria de Finanças, sem a participação técnica da Secretaria de Meio Ambiente, ficando essa mais com os contornos operacionais da aplicação da norma.

Por outro lado, ficou caracterizado também na análise de conteúdo da entrevista, expressivo componente político no seu processo de priorização de agenda e tomada de decisão, uma vez que teve forte patrocínio do ocupante do executivo à época, sendo evidenciado tal fato em duas oportunidades, a primeira que revelou aspecto significativo do perfil do mandatário municipal à época, ou seja, ser conhecido como um ambientalista, e por último, de forma a complementar a primeira, sua forte articulação interna para deixar uma ‘impressão de uma marca política pessoal’ voltada a sustentabilidade.

Além dessas constatações, cabe ressaltar que foi revelada categoria temática intitulada “precariedade processual de formulação de alternativas” no conteúdo da entrevista, uma vez que as medidas ambientais dispostas na norma advêm de legislação de outros municípios.

Assim, a oscilação constatada entre os pólos técnicos e político no processo de formulação da PP, em nada surpreende as disposições teóricas, haja vista que Secchi (2016) quando apresenta tal tipologia, expõe que

Uma das dificuldades da tipologia de Bozeman e Pandey é que políticas públicas podem ser alteradas em essência ao longo do ciclo de política pública. Uma política pública pode, por exemplo, parecer eminentemente técnica na fase de estudos de alternativas, mas se revelar fortemente política no momento da tomada de decisão (SECCHI, 2016, p. 31).

Secchi (2016) ainda explana que, segundo essa tipologia, a maioria das PP possui intersecção com aspectos técnicos e políticos concomitantemente. Sendo que, o presente caso de Guarulhos possui viés mais político, pois a discussão inicial e seu forte patrocínio se deu no escalão político da prefeitura, guardando distância da área técnica ambiental, em que pese a participação da Secretaria das Finanças à época.

No caso de São Bernardo do Campo, não foi evidenciado qualquer disposição técnica de relevância a respeito da instrumentalização do IPTU Verde durante a entrevista realizada na Secretaria de Gestão Ambiental, quanto a formulação do instrumento de incentivo fiscal ambiental e também quanto a sua implementação, entretanto, a partir da análise do *timeline* de movimentos decorrentes de promulgações, alterações e revogações das normas pertinentes ao tema, verificou-se que pelo fato da lei nº 4.558/1997 instituir inicialmente o benefício sem limitação de tamanho de área, sendo posteriormente revisada pela lei nº 6.091/2010 com introdução da respectiva limitação do benefício a ser concedido a terrenos com área total acima de 500 m<sup>2</sup> e que se edificadas, tais edificações não podiam ultrapassar a 20% da área do terreno, sendo que continuando a análise na sequência temporal legislativa, com a promulgação da recente lei nº 6.594/2017, a concessão extrafiscal retornou basicamente aos moldes anteriores, sem as restrições expostas, denotando-se para efeito de análise sob a perspectiva de Bozeman e Pandey (SECCHI, 2016) que se trata de uma política de conteúdo essencialmente de caráter político.

No município de São Paulo o benefício fiscal ambiental sobre a propriedade advém, como já citado anteriormente, basicamente de duas leis municipais, a lei nº 10.365/1987 e a de nº 11.338/1992, ambas regulamentadas pelo decreto nº

57.516/2016, sendo que com relação a primeira lei, que tem por objeto disciplinar o corte e a poda de porte arbóreo na cidade, abriga em seu texto capítulo próprio relativo ao incentivo fiscal, mais especificamente nos artigos de 17 à 19 (SÃO PAULO, 1987a), revelando em seu conjunto rol de medidas de construção de cunho eminentemente técnico, entretanto, em uma análise pormenorizada do conteúdo apresentado na exposição de motivos do PL nº 134/1987 relativo ao parecer nº 306/1987 da Comissão de Proteção do Meio Ambiente Municipal, evidencia-se citações de pressão de ambientalistas, como no caso do agrônomo José Lutzenberger, sobre a poda de árvores urbanas, o qual relatara que

Todos os anos, no inverno, repete-se em muitas de nossas cidades um fenômeno conhecido em outras partes do mundo. Há várias décadas fixou-se entre nós uma inexplicável tradição, que consiste na mutilação violenta de nossas árvores, tanto nas ruas e avenidas como nos jardins [...]. A essa mutilação damos o nome de poda [...]. Os maus-tratos são tais que as árvores pouco a pouco se acabam (LUTZENBERGER, 2012, p. 22).

Além disso, são citados no referido PL vários eventos apresentados pela mídia da época relacionados aos maus tratos de particulares com a vegetação arbórea e também um episódio do então cineasta Roberto Santos que subiu em uma antiga árvore em São Paulo para tentar impedir a sua derrubada (SÃO PAULO, 1987b).

Assim, apreendeu-se um forte componente social de pressão política à época na tomada de decisão junto às autoridades municipais, tendo na formulação da solução, baixo grau de tecnicidade na sua disposição, uma vez que decorre um percentual de no máximo de 50% resultante da fração entre a área protegida do imóvel em relação a área total desse mesmo imóvel (art.17, Lei nº 10.365/2010).

Já quanto à lei nº 11.338/1992, que disciplina a proteção ambiental em áreas de mananciais, ficou claro o aspecto eminentemente técnico, pois não foi evidenciado qualquer conflito no parlamento municipal a respeito de seu objetivo, uma vez que sua conformação foi alinhar o normativo municipal às leis estaduais de proteção de mananciais, às quais tratam do uso, ocupação do solo, delimitação e

proteção de áreas de mananciais, além de cursos e reservatórios de água na RMSP<sup>33</sup>.

Cabe ainda relatar que foi revelada categoria de “desconexão técnica ambiental na formulação do PL” nas entrevistas das cidades de Guarulhos e São Paulo, ou seja, em Guarulhos a unidade de meio ambiente atuou na camada operacional da norma e São Paulo não há notícia histórica de qualquer participação técnica da área ambiental.

#### **4.2.6. Resumo comparativo de tipologias de PP empregadas nos Municípios**

A partir das considerações dos itens anteriores, foi concebido o quadro 11, o qual representa um demonstrativo conciliado dos tipos de PP adotadas nos municípios que têm sua instrumentalização por meio do IPTU Verde:

---

<sup>33</sup> Leis do Estado de São Paulo de n°s 898/1975 e 1.172/1976.

Quadro 11 – Resumo dos resultados da análise de tipologias de PP nos Municípios.

Tipologias		Guarulhos	São Bernardo do Campo	São Paulo Lei n° 10.365/1987	São Paulo Lei n° 11.338/1992
Lowi	Constitutivas				
	Distributivas	✓	✓	✓	✓
	Redistributivas				
	Regulatórias				
Wilson	Clientelistas	✓	✓	✓	✓
	Grupo de interesses				
	Empreendedoras*				
	Majoritárias				
Gormley	Política de sala operatória				
	Política de sala de reuniões	✓			
	Política de audiência				
	Política de baixo escalão		✓	✓	✓
Gustafsson	Políticas reais	✓		✓	✓
	Políticas simbólicas		✓		
	Pseudopolítica				
	Política sem sentido				
Bozeman & Pandey	PP de conteúdo essencialmente técnico				✓
	PP de conteúdo essencialmente político	✓	✓	✓	

(\*) vide item 4.3

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o quadro supracitado, a pesquisa revelou as coincidências e discordâncias entre os tipos de PP empregadas em cada uma das administrações municipais sob a perspectiva de cada tipologia estudada.

Secchi (2016, p. 24) sintetiza a importância de tal estudo, pois é útil para “[...] capturar a essência do conteúdo em meio a descrições extensas, sendo que no presente estudo as cidades adotaram PP com a instrumentalização do IPTU verde de naturezas similares, sendo qualificadas como ‘distributivas’ e ‘clientelista’ com relação a Theodore J. Lowi e James Q. Wilson, respectivamente, uma vez que ambas possuem critérios assemelhados na instituição de PP.

Quanto ao estudo sob a perspectiva da tipologia de William. T. Gormley, no que se referem ao binômio de demonstração de saliência da PP perante a sociedade e de complexidade na sua elaboração, os elementos extraídos e demonstrados anteriormente, evidenciaram tanto na cidade de São Bernardo do Campo, quanto na cidade de São Paulo uma política classificada de ‘baixo escalão’, que segundo Rua e Romanini (2013), geralmente se revelam em face de regulamentos e normas simples, com pouca repercussão na sociedade, entretanto, com relação à cidade de Guarulhos, apesar de apresentar uma legislação razoavelmente mais elaborada em relação às demais cidades, também foi constatada baixa saliência com relação à adesão do cidadão (vide gráfico 3), e assim se apresentando como uma política de ‘sala de reuniões’.

Já na tipologia de Gunnel Gustafsson, que qualifica a PP pela intenção de sua implementação em face do conhecimento para fazê-lo, o destaque foi para PP de São Bernardo do Campo que se caracterizou por uma política ‘simbólica’ que segundo Rua e Romanini (2013), apesar dos governantes demonstrarem conhecimento para sua formulação, pouco interesse há em sua implementação e difusão, ao contrário do que os elementos documentados demonstraram com relação às demais cidades, posicionando-as como terem adotado uma política ‘real’.

Por último, quanto à tipologia de Barry Bozeman e Sanjay K. Pandey, o destaque ficou para a cidade de São Paulo no que se refere à formulação da política materializada pela norma que dispõe sobre a proteção de áreas de mananciais (Lei nº 11.338/1992) que, diferentemente das demais, se revelou eminentemente ‘técnica’, ou seja, essa se caracterizou por uma política de conteúdo técnico por revelar ausência de dissensão nos parlamentares das respectivas câmaras municipais para sua consecução, apesar de que, como já citado, as políticas públicas no que diz respeito a essa tipologia, de forma geral, podem apresentar nuances técnicas e políticas concomitantemente (SECCHI, 2016).

#### **4.3. Identificação dos aspectos relacionados às fases do Ciclo de PP locais**

As fases delineadas no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) para o presente estudo, como já mencionado, se restringiu à identificação do problema, a formação da agenda, formulação de alternativas, implementação e avaliação de políticas públicas em cada município estudado.

Assim, as questões apresentadas no item 3.2 do quadro sinóptico do roteiro metodológico (quadro 8) serviram de base para o estudo das respectivas fases do ciclo de PP.

#### **4.3.1. Aspectos relacionados à formação das agendas locais**

Segundo Secchi (2017, p.28) a formação da agenda diz respeito a “[...] a propagação da percepção do problema para outros grupos da sociedade (formadores de opinião, meios de comunicação, políticos, governantes)” com conseqüente amplificação de tais questões no radar de intervenções concernentes ao poder público.

Dessa forma, conforme proposta metodológica, os conteúdos levantados nos três municípios foram analisados de forma a obter aspectos indicativos da constituição das agendas públicas, de modo que possam ser enquadradas como sendo uma agenda de cunho político, formal ou de mídia.

Assim, apesar de nas três cidades estudadas os PL apresentados foram de iniciativa dos respectivos poderes executivos, Guarulhos e São Bernardo do Campo evidenciaram na formulação de suas respectivas agendas como sendo do tipo ‘formal’ ou ‘institucional’, uma vez que em Guarulhos revelou por meio da entrevista, que o IPTU Verde foi instituído a partir de ideologia e projetos políticos do governo da época, ou como melhor define Rua e Romanini (2013, p. 61), por tratar-se de uma agenda decorrente da “[...] ideologia e dos projetos políticos e partidários daquele governo [...]”, uma vez que o mandatário municipal à época, segundo conteúdo revelado em entrevista, “[...] tinha um perfil ambientalista e gostaria que as pessoas percebessem essa marca dele como um marketing positivo de sua administração”, sendo que outro fato revelado na entrevista é o distanciamento na formulação da agenda com a área técnica ambiental, revelando categoria de conteúdo denominada “desconexão técnica ambiental na formulação do PL”, além do que foi declarado que a área de gestão ambiental “[...] não teve participação na formulação do PL, só revisão”.

Da mesma forma, segundo análise do conteúdo documental, a conformação da agenda em São Bernardo do Campo denotou ausência de apreciação dos parlamentares em relação a matéria de projeto de lei, isto é, os representantes da sociedade local junto aos PL n° 180/1997 e n° 98/2010 não demonstraram qualquer

relevância no que concerne a proteção ambiental por meio do IPTU apresentado no PL, pois os debates se concentraram entorno dos temas econômicos e fiscais da proposta, ademais, a entrevista revelou que tal situação é corroborada, de forma geral, por uma ausência de percepção de valor do meio ambiente pela sociedade local, uma vez que o conteúdo destacou, nas palavras da entrevistada, que “[...] não existe a percepção da importância de que isso é um patrimônio comum, nós temos que zelar por isso, porque nós estamos destruindo a base material da vida”.

Na cidade de São Paulo, a previsão de incentivo ambiental por meio do IPTU se dá por meio de duas normas, sendo que a análise de conteúdo das documentações relacionadas a cada uma das formulações das leis nº 10.365/1987 e nº 11.338/1992 revelaram agendas de naturezas distintas.

Com relação à primeira norma, foi evidenciada nos documentos legislativos a influência da mídia da época, uma vez que se extraiu a categoria temática “consternação pública diante da remoção indiscriminada de árvores”, denotando assim tratar-se, nesse caso, de uma agenda de “mídia”.

Quanto à segunda norma, lei nº 11.338/1992, teve sua formulação e promulgação ulterior à instituição de leis estaduais<sup>34</sup> que dispõem sobre o uso, ocupação e proteção de áreas de mananciais na RMSP, as quais tiveram sua internalização no ordenamento normativo municipal e agregando assim, o incentivo fiscal por meio do IPTU para proteção ambiental de tais áreas, sendo caracterizada em função da categoria temática “alinhamento municipal às leis Estaduais de uso do solo e delimitação de áreas de proteção de mananciais na RMSP”, definindo-se assim, como uma agenda ‘formal’, ou seja, “[...] é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar” (SECCHI, 2016, p. 46).

#### **4.3.2. Aspectos relacionados à formulação de alternativas de solução local**

A fase de formulação de alternativas de solução, como explicitado no item 3.2.3, tem por base o estabelecimento de objetivos a serem alcançados para solução do problema público inserido na agenda, sendo que evidentemente o estabelecimento das respectivas metas deve estar baseado no problema público

---

<sup>34</sup> Leis do Estado de São Paulo de nºs 898/1975 e 1.172/1976.

identificado, de modo a acompanhar o desempenho da solução em mitigá-lo ou até mesmo extingui-lo.

Assim, o quadro 12 expõe resultado comparativo nos três municípios da análise documental, bem como do conteúdo das entrevistas, com base nas questões extraídas do referencial teórico:

Quadro 12 – Processo de formulação de alternativas de solução.

Formulação de alternativas					
Nº	Aspecto avaliado	Guarulhos	São Bernardo do Campo	São Paulo	Observação
1	Existência inicial de mais de uma alternativa	N	N	N	Não houve evidência de tal existência
2	Existência de alternativas que contemplaram forma positiva ou negativa de implementação extrafiscal do tributo	N	N	N	Não houve evidência de tal existência
3	Presença de mecanismos de indução de comportamento por premiação, coerção ou concientização	S	S	S	Indução por 'premiação' nas três cidades
4	O objetivo declarado é específico e claro	S	S	N	No caso da lei nº 10.365/1987 de SP não foi evidenciada declaração específica de objetivo
5	O objetivo está relacionado com o problema	S	S	N	Vide descrição abaixo
6	O objetivo está apoiado por quantificações (metas numéricas)	N	N	N	Não houve evidência de tal existência
7	Aplicação de técnicas de análise (benchmarking, brainstorming, redesenho incremental - tinkering, nudge ou soluções genéricas)	N	N	N	Não houve evidência de tal existência
8	Estabelecimento de critérios de viabilidade política, simplicidade, custo, eficiência, equidade, legalidade e perenidade na formulação da alternativa selecionada	S	N	S	Vide descrição abaixo
9	Motivação de abandono de outras alternativas de solução	N	N	N	Não houve evidência de tal existência
10	Presença de indicadores de desempenho do instrumento adotado	N	N	N	Não houve evidência de tal existência

Legenda:	'S' - SIM - O aspecto em questão foi evidenciado
	'N' - Não - O aspecto em questão não foi evidenciado
Obs. No caso da cidade de SP só considera conforme, se ambos os documentos dos PL das leis nº 10.365/1987 e nº 11.338/1992 evidenciarem o respectivo aspecto.	

Fonte: Elaborado pelo Autor

Quanto ao aspecto nº 1, nas entrevistas realizadas em Guarulhos e São Bernardo do Campo não houve processo de formulação propriamente dito de alternativas, uma vez que a análise da entrevista na primeira cidade expôs a categoria temática de “precariedade processual de formulação de alternativas”, que dentre outras falas, expressou que “[...] veio do pessoal da Secretaria das Finanças que já tinham uma minuta para a gente fazer uma revisão” e também corroborada pela seguinte expressão: “[...] eles pegaram uma lei que tinha de São Carlos e mais algum outro município [...]”, restando claro que a solução adotada foi referenciada de uma legislação de outro município.

Ainda, no caso da cidade de Guarulhos, foram evidenciadas duas categorias temáticas na entrevista que se relacionam com a fragilidade no processo de

formulação de alternativas, a primeira quanto à “ausência de visão ambiental para a cidade” conjugado com uma segunda categoria caracterizada por “inexistência de cultura de planejamento ambiental”, o que obstaculiza a construção e desenvolvimento de PP para superação de um problema público ambiental, considerando esse como “[...] a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2016, p. 10) e a transição entre os dois pontos, da situação atual à ideal se dá pela persecução metódica e criteriosa em direção ao resultado futuro esperado.

Situação categórica similar ao da “precariedade processual de formulação de alternativas” observou-se em São Bernardo do Campo, sendo que na entrevista também foi relatada a ausência de originalidade na formulação normativa a respeito.

Em São Paulo, os respectivos documentos estudados apresentaram também uma única solução para o problema, portanto não evidenciando um processo de construção de um elenco de alternativas.

Dessa forma, uma vez que existiu apenas uma alternativa de solução proposta em cada uma das administrações, o aspecto nº 2, por consequência, também não foi constatado, acrescentando-se que as únicas alternativas formuladas se caracterizaram por tributação de natureza extrafiscal de caráter positivo.

Quando do estudo das formas de estímulo comportamentais dos referidos instrumentos, ou seja, no que concerne ao aspecto de nº 3, todos foram categorizados como de ‘premiação’<sup>35</sup>, corroborando com a conclusão explanada no parágrafo anterior.

O aspecto nº 4, no que diz respeito aos objetivos expostos para adoção dos instrumentos extrafiscais no IPTU, segundo análise dos documentos das cidades estudadas, se mostraram específicos e claros em Guarulhos e São Bernardo do Campo e em parte em São Paulo, no que tange ao instrumento extrafiscal previsto na lei nº 11.338/1992, enquanto que a respeito da lei de nº 10.365/1987 o objetivo não se mostrou específico com relação ao benefício adotado.

Assim, em Guarulhos, mais especificamente na exposição de motivos do PL 322/1010, expõe como objetivo em “[...] trazer os munícipes para mais perto das questões ambientais, instando-os a efetivamente participar, como co-autores, da

---

<sup>35</sup> Segundo Secchi (2016, p. 49) “Premiação: influenciar comportamentos com estímulos positivos [...]”

gestão ambiental”, estabelecendo um processo de mudança cultural na sociedade local com relação à elevação de percepção de valor na sustentabilidade ambiental.

A cidade de São Paulo, no que confere ao PL nº 134/1987, referente à lei nº 10.365/1987, a qual dispõe sobre corte e poda de árvores, não se evidenciou um objetivo específico emanado pelo autor da proposta no que concerne à previsão do instrumento extrafiscal presente em seu art. 17. Tal fato foi corroborado com relato da entrevistada quando externa surpresa ao expor a respeito, ou seja, “[...] é estranho porque está em uma lei de poda e corte de árvore [...] está embutido no meio da lei”, ou seja, ensejou uma situação de estranheza por parte da entrevistada de um estímulo fiscal se encontrar em meio da legislação de regulação de corte e poda arbórea.

Já no que diz respeito ao PL nº 338/1992 que inaugurou a lei nº 11.338/1992 no município de São Paulo, em sua exposição de motivos, declara que a “[...] área de Proteção de Mananciais se constitui em zona de interesse específico, não só da cidade de São Paulo, mas de toda Região Metropolitana” e que busca

“[...] o não adensamento da população aí instalada, como forma de proteção de fontes primárias da água consumida pelos habitantes da Região Metropolitana, é objetivo primordial da Administração” (SÃO PAULO, 1992b, p. 4).

sendo que, da mesma forma, a cidade de São Bernardo do Campo, por meio da Mensagem Legislativa ML-085/1997 expõe que o objetivo do desconto no IPTU é ser um instrumento “[...] incentivador a manutenção de áreas protegidas (com cobertura vegetal)” de forma a “[...] evitar invasões de áreas e deterioração do meio ambiente” em áreas protegidas ocupadas (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1997b, p. 3).

O aspecto nº 5 diz respeito ao alinhamento do objetivo declarado ao seu respectivo problema público em cada uma das cidades pesquisadas, conforme demonstrado no quadro 13.

Quadro 13 – Problemas públicos municipais com respectivos objetivos das soluções adotadas.

Alinhamento do problema público com o objetivo da solução adotada		
Cidade	Problema	Objetivo
Guarulhos	Exígua consciência coletiva sobre o real valor do meio ambiente	Trazer os Municípios para mais perto das questões ambientais, instando-os a efetivamente participar, como co-autores, da gestão ambiental
São Bernardo do Campo	Invasões de áreas protegidas e deterioração do meio ambiente	Incentivar manutenção de áreas protegidas com cobertura vegetal
São Paulo - Lei 10.365/1987	Deterioração ambiental urbana pela poda, corte e supressão arbórea abusiva	Não identificado sua literalidade declaratória
São Paulo - Lei 11.338/1992	Comprometimento dos reservatórios de água em áreas protegidas em razão de adensamento populacional	Proteger as fontes primárias da água consumida pelos habitantes da Região Metropolitana

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, as cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo, essa última no que se refere a lei nº 11.338/1992 de proteção de áreas de manancial, evidenciaram estreita relação entre o problema público municipal estudado e o objetivo da solução adotada. Quanto à lei de nº 10.365/1987, não se conseguiu extrair a partir da respectiva análise documental, qualquer declaração de objetivo específico, como citado no quadro anterior.

Quanto ao aspecto de nº 6, as análises dos documentos e entrevistas realizadas nas cidades pesquisadas não demonstraram qualquer configuração de indicadores ou metas numéricas de acompanhamento de concretização de objetivos (quadro 13), sendo que, também não foi evidenciado com relação ao aspecto de nº 7, o emprego de técnicas de análise para a conformação da solução adotada nas referidas cidades.

O aspecto nº 8 foi evidenciado apenas na cidade de Guarulhos em função de demonstração de estudos de viabilidade orçamentária dos incentivos e isenções, inclusive no que se refere aos incentivos ambientais e de compensação das medidas propostas, como demonstrado no quadro 14.

Quadro 14 – Demonstrativo de incentivos / isenções.

Seq.	Discriminação (Lei nº 6.793/2010)	Valor dos Incentivos / Isenções (R\$)
A	• Incentivos ambientais Concessão de desconto no valor anual do IPTU para imóveis edificados horizontais e condomínio edificados horizontais e verticais (Art. 60) e no valor do IPTU anual devido pelo período de 5 anos, para os imóveis edificados (Art. 61) e isenção para as áreas de preservação ambiental (Art. 62).	5.080.141
B	• Isenção para os contribuintes que possuam um único imóvel com valor de lançamento não superior a 75 UFG (Art. 65).	8.267.972
C	• Concessão de desconto de 50% no valor do IPTU, para os imóveis territoriais com obra em andamento, com destinação estritamente residencial, horizontal (Art. 66).	1.315.287
D	• Concessão de desconto de 20% no valor do IPTU, para os imóveis localizados nas vias públicas, onde são realizadas feiras-livres ou comboios (Art. 67).	150.821
Valores a serem compensados (A+B+C+D)		14.814.221
Medidas de Compensação		Valor para compensação (R\$)
Aumento da receita advinda do recadastramento imobiliário, da alteração de critérios de apuração dos valores venais das edificações, constantes da Planta Genérica de Valores-PGV e ampliação da base de cálculo do IPTU, para o exercício de 2011 e 2012.		14.814.221

Fonte: Adaptado pelo autor com base em GUARULHOS (2010b).

Além disso, Guarulhos vincula o incentivo ambiental no IPTU aos artigos 182, 183 e 225 da CF (1988), além de citar alinhamento da proposta às disposições de desenvolvimento urbano do Estatuto da Cidade (2001), ficando demonstrada documentalmente, autorização legal, ou seja, ficou expressa a legalidade da proposta (GUARULHOS, 2010b).

Na cidade de São Bernardo do Campo não foram evidenciadas expressamente qualquer elemento caracterizador do referido aspecto, sendo tal ausência também observada com relação à cidade de São Paulo no que se refere à lei nº 10.365/1987.

No entanto, quanto à lei nº 11.338/1992, essa apresenta registro exposto referenciando seu embasamento com base nas leis Estaduais de proteção de mananciais, de nº 898/1975 e nº 1.172/1976, que da mesma forma que Guarulhos, vinculando-se a norma superior, para conformação de sua proposição (SÃO PAULO, 1992a).

No estudo dos aspectos de nºs 9 e 10 não foram evidenciados quaisquer elementos relacionados a esses, seja quanto a motivação de abandono de alternativas não adotadas, uma vez que não houvera outras alternativas de solução abordadas em cada uma das cidades (vide aspecto nº 1), quanto a existência de

previsão expressa de indicadores de desempenho quando da criação normativa de cada instrumento extrafiscal adotado nas respectivas cidades pesquisadas.

#### **4.3.3. Aspectos relacionados à implementação da política pública.**

Segundo Secchi (2016) a implementação de uma PP é quando o modelo de PP estabelecido se materializa por meio de ações efetivas. É nessa fase, segundo Rua e Romanini (2013, p. 91), que

[...] um conjunto de decisões e de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões precedentes sobre políticas públicas. Em outras palavras, trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel [...]

Dessa forma, a PP adotada passa a ser visível e como citado no item 3.2.4, ela se configura em basicamente em dois modelos, o modelo *Top-Down* e o modelo *Bottom-up*.

Nas três cidades as entrevistas revelaram categoria intitulada “irrelevância do meio ambiente pela ótica política”, ou seja, a análise de conteúdo denotou pouca sensibilidade política efetiva com relação aos objetos pesquisados e que por consequência, distam a formulação e decisão política da participação técnica ambiental, haja vista que nas três cidades foi evidenciado desconhecimento de qualquer participação histórica da área técnica ambiental na elaboração dos respectivos instrumento extrafiscal de proteção ambiental.

Outra categoria revelada nas informações prestadas pelas entrevistas de Guarulhos e São Paulo foi de “fragilidade no apoio operacional na materialização de programas” e que está relacionada à categoria anterior, ou seja, evidenciando baixa prioridade política de assuntos relacionados à proteção ambiental em relação a outras agendas, e, portanto, carecendo de recursos para consecução de PP e seu acompanhamento e suporte operacional de seus instrumentos. A título de exemplificação, tal categoria se revela em dois aspectos, que passo a citar trecho de entrevista em Guarulhos, sendo o primeiro relativo à perspectiva dos recursos materiais, expondo que

[...] a própria forma de como o Estado funciona, a questão de aquisição de máquinas, equipamentos, sucateamento, tudo isso...é muito difícil gerenciar nesse sentido... máquina quebrada, carro quebrado, tudo gera um grande problema...você não tem gasolina, o carro não tem motorista, não tem isso, não tem aquilo, que são coisas básicas que precisa para a máquina funcionar [...]

e o segundo, na perspectiva de recursos humanos revelando que

[...] a gente tem um corpo técnico na Secretaria excelente, mas que vem se reduzindo a cada ano, por falta de... estímulo, de interesse [...] a gente tem uma demanda cada vez maior e uma redução da equipe... inversamente proporcional mesmo [...] na realidade eu acho que é no aspecto mesmo de implementação das políticas, acho que a gente tem bons instrumentos, mas a gente ainda, por todos esses motivos, que rapidamente comentamos, tem dificuldade de implementação das políticas.

Além disso, a categoria temática extraída em Guarulhos a respeito da ‘inexistência de cultura de planejamento ambiental’, denota carência de um processo perene de planejamento ambiental o que, segundo análise de conteúdo, dificulta a implementação de políticas públicas, como fica patente no seguinte trecho da entrevista “[...] a gente tem uma demanda grande para fazer novas coisas, na área de planejamento, investir em políticas públicas e gerenciar melhor a cidade [...]”, revelando que atualmente as atividades realizadas são tipicamente operacionais e sob demanda.

Tais constatações caracterizam, no caso dos objetos de pesquisa, tratar-se de um modelo de política *Top-Down*, ou seja, a camada de decisão está apartada da camada técnico-operacional, e, portanto, pouco influenciada pela realidade, já que contrario *sensu* desse modelo, ou seja, no que se refere ao modelo *Bottom-Up*, Secchi (2016, p. 61), o caracteriza por “[...] existir maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas”, podendo esses a chegar até a uma remodelação da própria PP em face das questões práticas encontradas no dia a dia e assim ajustá-la a realidade existente de modo a adequar sua implementação e conseqüentemente sua própria sustentação, práticas essas que não foram evidenciadas nas entrevistas realizadas.

#### **4.3.4. Aspectos relacionados monitoramento da política pública.**

A fase de monitoramento e avaliação da aplicação do instrumento de materialização da PP de proteção e recuperação do meio ambiente urbano, aqui identificado por meio de incentivos no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, como parte de sustentação de uma política urbana ambiental nas cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo, teve o objetivo em verificar a existência de processo de apuração de “[...] impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos” (RAEDER, 2014, p. 135), tendo a área de meio ambiente municipal como um ator participante de tal processo.

Assim, tal desafio norteou-se pelas categorias reveladas pela análise de conteúdo das entrevistas realizadas, no entanto, constatou-se nas cidades estudadas, a presença de categoria temática denominada “fragilidade do processo de monitoramento do desempenho do instrumento extrafiscal do IPTU verde”, pois durante as entrevistas foi constatado que não há qualquer conhecimento da existência de processo de monitoramento e avaliação de desempenho ambiental do IPTU verde em Guarulhos e São Paulo.

A título de informação, em São Bernardo do Campo foi revelado que existe processo de monitoramento aero-fotogramétrico<sup>36</sup> realizado pela Secretaria de Finanças e que verifica se houve alteração na área a qual o incentivo fiscal se vinculou, não havendo assim, qualquer participação da Secretaria de Gestão Ambiental na avaliação quanto à efetividade do objetivo ambiental a ser atingido e apresentado pelo quadro 13.

#### **4.3.5. A comunicação pública local referente ao IPTU verde.**

Nesse tópico foram acessados os sítios eletrônicos oficiais<sup>37</sup> de cada uma das cidades pesquisadas a fim de avaliar o grau de transparência das informações

---

<sup>36</sup> Diz respeito à fotogrametria, a qual é definida como “[...] a arte, ciência e tecnologia de obter informações de confiança sobre objetos físicos e do meio ambiente com uso de processo de registro, medições e interpretações das imagens fotográficas e padrões de energia eletromagnética registrada” (TEMBA, 2000, p. 5).

<sup>37</sup> Portal eletrônico da cidade de Guarulhos. Disponível em: <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2017;  
Portal eletrônico da cidade de São Bernardo do Campo. Disponível em: <<http://www.saobernar.do.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2017;

concernentes à previsão municipal do incentivo ambiental fiscal aplicado por meio do IPTU.

Assim, foi aplicada e esgotada a lista de verificação de conformidade com os quesitos previstos no quadro 7 em cada portal, apurando-se uma pontuação por quesito e ao final os respectivos totais para efeito de comparação entre os municípios, sendo que o quadro 15 sintetiza a consolidação dos resultados obtidos:

Quadro 15 – Transparência da informação referente ao IPTU Verde.

Consolidação das avaliações								
Checklist-Transparência administrativa sobre o IPTU Verde								
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros			Pontuação apurada			
		REGULAMENTAÇÃO & PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO IPTU VERDE	Pontuação máxima possível	GRU	SBC	SP		
a	Regulamentação	Verificação de normas e procedimentos	Existência de norma específica e consolidada sobre o tema.	100	100	100	100	
b.1			Regulamentação localizada em sítio eletrônico	100	100	0	100	
b.2			Regulamentação atualizada no sítio eletrônico	150	150	0	150	
c			Regulamentação em sítio eletrônico prevê a existência de pelo menos uma instância recursal para fazer juz ao benefício?	150	0	0	150	
d.1			Existência de indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	50	50	50	50
d.2				Indicação de endereço	50	50	50	50
d.3				Indicação de telefone	50	0	50	50
d.4				Indicação dos horários de funcionamento	50	50	50	0
d.5				Exposição de <i>link</i> de acesso (internet)	50	50	50	50
<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA / ATIVA</b>								
e.1	Transparência	Passiva	Existência de um e-SIC (Internet) para tratamento de consulta e/ou encaminhamento de pedido pelo contribuinte.	Existência de alternativa de consulta de forma eletrônica ao SIC.	200	200	200	200
e.2			Existência de alternativa de envio de pedidos de forma eletrônica ao SIC.	200	200	200	0	
f.1			Dispõe de informação a respeito do IPTU Verde em vários canais de comunicação.	Na Internet.	150	150	150	0
f.2				Outros canais de comunicação.	150	0	0	0
g			Possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação de enquadramento ao benefício fiscal.	300	300	300	300	
h.1			Para encaminhamento do pedido são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem acesso ao benefício. *	100	50	25	75	
h.2	Existência de indicativo de primeiro ou no máximo segundo nível no sítio eletrônico para se chegar a informação (poucos <i>click's</i> ).	150	0	0	0			
i	Ativa	O contribuinte que tem direito ao benefício é informado de forma pro-ativa do seu possível enquadramento legal?	500	0	0	0		
<b>TOTAL</b>				<b>2.500</b>	<b>1.450</b>	<b>1.225</b>	<b>1.275</b>	
(*)	Nesse caso a inexistência foi pontuada. Os itens avaliados foram exigências de documentos para se cadastrar, reconhecimento de assinaturas, declaração de responsabilidade, dentre outras.							

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em face dos resultados computados, a cidade de Guarulhos destacou-se enquanto fornecimento e disponibilidade de informação à sociedade referente ao benefício disposto em sua legislação sobre o IPTU, seguindo na sequência a cidade de São Paulo e São Bernardo do Campo.

Na cidade de São Bernardo do Campo houve prejuízo na sua pontuação com relação aos demais municípios, pois não foi possível localizar a legislação,

regulamentação e orientação específica de concessão do respectivo benefício fiscal (quesitos b.1 e b.2).

Quanto à cidade de São Paulo, mais especificamente no caso de proprietários de áreas em zona de mananciais, o interessado não necessita requerer o benefício, pois o desconto da lei nº 11.338/1992 é calculado automaticamente, denotando uma atividade pró-ativa por parte do poder público municipal, todavia tal iniciativa foi prejudicada em razão do desconto previsto pela lei nº 10.365/1987, uma vez que o interessado que possui imóvel revestido de cobertura arbórea necessita renovar anualmente o requerimento de seu enquadramento ao benefício, ao qual será avaliado pela área técnica competente (art.s 17 e 18), deixando de assistir no conjunto da análise de concessão do referido benefício, plena pró-atividade no tratamento do referido direito por parte da administração com relação ao quesito 'i', prejudicando assim, o respectivo registro de pontuação.

Em Guarulhos a depreciação de sua pontuação no quesito h1, se deveu principalmente a exigências de laudos técnicos dos interessados na concessão do desconto por adoção de medidas ambientais (§ 3º, art. 118, Decreto nº 28.696/2011) e igualmente quanto à concessão de isenção no IPTU de a área localizada em APP, (art. 125, Decreto nº 28.696/2011).

Em que pese a classificação exposta, cabe observar que as três cidades distam em muito da pontuação máxima possível (2.500 pontos), sendo que no caso de Guarulhos, que possui a melhor classificação, está 42% abaixo do teto de pontuação possível, seguida de São Paulo em 49% e São Bernardo do Campo em 51%, de forma que há muito ainda que melhorar a comunicação pública em relação a tal benefício fiscal.

Ainda, referente à importância do papel de adequada comunicação do benefício para o exercício efetivo de tais direitos pelo cidadão, foi revelada categoria temática comum às entrevistas denominada “comunicação deficiente de direito legal”, corroborando com os resultados apurados com aplicação do *checklist* do quadro 7.

## 5. CONCLUSÕES

Nesse tópico são colacionados os resultados obtidos da análise de PP que tiveram por instrumento a introdução do incentivo fiscal de proteção ambiental por meio do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU nas cidades de Guarulhos, São Bernardo do Campo e São Paulo, tendo por ponto de apoio os objetivos específicos declarados para essa pesquisa.

Na sequência são expostas as limitações e restrições encontradas no curso da pesquisa e por fim são sugeridas propostas de novos estudos a serem prospectados em função da presente pesquisa.

### 5.1. Resultados alcançados

A superação do problema de pesquisa ocorreu na medida em que as análises realizadas, com base no referencial teórico em relação ao conteúdo dos documentos e entrevistas, foram demonstrando o alcance dos respectivos objetivos específicos declarados para a presente pesquisa.

Assim, a discussão e comparação dos resultados são perquiridas conforme o elenco de objetivos definidos, os quais tiveram como mote inaugural do presente estudo, a identificação e análise dos problemas públicos em cada cidade pesquisada e que lastreou o delineamento das PP locais instrumentalizadas pelo IPTU Verde, uma vez que o problema público é o fulcro para a elaboração de uma PP (SECCHI, 2016), ou seja, “[...] qualquer processo de formação de uma política pública começa com a identificação de um problema ou um estado de coisas que exija uma intervenção governamental” (DIAS; MATOS, 2012, p. 68).

Sob esse aspecto, evidenciou-se a partir do item 4.1, que as cidades de São Bernardo do Campo e São Paulo, no que tange a Lei paulistana nº 11.338/1992, possuem problemas públicos similares e decorrem de gênese comum do fenômeno social, ou seja, de ocupação antrópica e adensamento populacional de áreas protegidas, sendo que ambas as leis foram promulgadas na década de 1990.

Há que se observar, no entanto, que esses Municípios possuem cerca de 54% e de 36%<sup>38</sup>, respectivamente, de seus territórios em áreas de proteção de

---

<sup>38</sup> (DUSM, 2017).

mananciais, evidenciando assim significativa abrangência territorial inseridos em áreas protegidas e portanto, proporcionando maior complexidade de gestão e manutenção das mesmas.

Entretanto, quanto ao problema público relacionado à instituição da Lei nº 10.365/1987 paulistana, a qual disciplina o corte e poda arbórea na cidade, apesar de não ter sido literalmente declarado, é possível destacar a preocupação da administração municipal com o que é denominado textualmente por “morte urbana da natureza” (SÃO PAULO, 1987b, p. 20), ou seja, o art.17 da norma citada prevê desconto no IPTU para a fração do imóvel que esteja enquadrado como área protegida e coberta por vegetação arbórea, como tentativa de frear o corte e poda indiscriminada.

Quanto ao problema público evidenciado nos documentos da cidade de Guarulhos, diferentemente dos anteriores, se relaciona ao risco da exclusão social em relação à percepção de valor para com o significado da importância do equilíbrio e preservação do meio ambiente natural, portanto sua motivação relaciona-se ao fortalecimento da consciência coletiva para com conservação e preservação dos recursos naturais, com forte identidade com a Educação Ambiental, disciplina essa que se destacou também em várias ocasiões durante a entrevista realizada naquela cidade.

Na análise das tipologias de PP adotadas pelas cidades, os resultados se configuraram de acordo com os postulados de cada uma das teorias expostas (quadro 11), sendo que segundo a tipologia clássica de PP de Lowi, em todas as cidades se constatou convergência de espécie, ou seja, evidenciaram tratar-se de políticas distributivas, ou clientelistas sob a perspectiva tipológica de PP de Wilson. Esse tipo de política, segundo Secchi (2016) revela uma arena com pouca dissensão, pois quem paga a ‘conta’ é a sociedade, sendo essa considerada como uma entidade difusa.

Tais considerações são corroboradas segundo entendimento de Dias e Matos (2012) e acrescentam que esse tipo de política é comumente identificado em concessões de incentivos ou renúncias fiscais, identificando-se com a natureza da presente pesquisa.

Entretanto, interessante aspecto fora evidenciado na entrevista realizada na cidade de São Paulo a respeito da tradicional leitura política adjetivada como ‘ortodoxa’, em face da adoção de instrumentos de proteção ambiental decorrentes

dos processos de tomada de decisão, os quais desconsideram na equação valores decorrentes de um meio ambiente sadio que transcendem o *quantum* atribuído à renúncia fiscal, e com repercussão positiva em outras áreas sociais como da saúde e educação. Tal perspectiva, enquanto plausível, tem o condão, segundo a tipologia de PP de Wilson, de modificar ou até mesmo inverter a lógica de caracterização de uma política 'clientelista' para uma política 'empreendedora', pois sob essa perspectiva a oneração, no caso de preservação e manutenção de áreas verdes privadas, recai sob alguns proprietários que optam por não edificar nessas propriedades e assim, colaboram com a promoção de um meio ambiente urbano equilibrado, conforme exposto no item 4.2.2.

Sob a perspectiva de Gormley, o qual defende padrões de políticas regulatórias segundo a sua visibilidade social e o grau de complexidade técnica envolvida (RUA; ROMANINI, 2013), a cidade de Guarulhos se destacou em relação às demais administrações no quesito 'complexidade técnica', uma vez ter sido evidenciado, em face de amplo rol de medidas de proteção ambiental propostas no PL n° 322/2010, introduzindo maior complexidade técnica na sua definição, já que o parâmetro relacionado à 'saliência pública' em todas as cidades pouca variação se observou diante dos dados obtidos de quantidade de concessões de benefícios autorizadas nos últimos quatro anos (vide gráfico 3 e quadro 10).

Assim sendo, a cidade de Guarulhos, com relação ao objeto de pesquisa, se caracterizou por política do tipo 'sala de reuniões', enquanto as demais cidades se caracterizaram por uma política de 'baixo escalão', ou seja, com pouca complexidade técnica.

No que confere ao ângulo de análise segundo a teoria de Gustafsson, a qual compara a intencionalidade e o conhecimento para resolução do problema público, a análise de conteúdo dos documentos retratou nas cidades uma política do tipo 'real', enquanto no que confere as evidências extraídas dos documentos legislativos históricos, ou seja, os quais demonstraram à época, debates nos parlamentos municipais a respeito do assunto, exceto em São Bernardo do Campo, que em face de não constar quaisquer debates a respeito e além do mais, evidenciar oscilações temporais no conteúdo das normas no que se refere à ausência e introdução de restrições de acesso ao benefício, evidencia tratar-se de política categorizada como 'simbólica', ou seja, diversamente das demais cidades, denota historicamente pouca

intenção do poder público em solucionar o problema ambiental, apesar de ter conhecimento do mesmo.

Na concepção de Bozeman e Pandey as PP das cidades se mostraram com viés 'político', exceto no caso da lei paulistana nº 11.338/1992 que se apresentou com conteúdo essencialmente 'técnico' (item 4.2.5), uma vez que deu cumprimento normativo Estadual de uso e ocupação de solo em áreas de mananciais.

Cabe ainda observar, segundo essa tipologia de PP, que o viés político da Cidade de Guarulhos apresenta aparente controvérsia com o resultado apurado em Gormley como 'sala de reuniões', entretanto essas não se confundem, pois a tipologia de Bozeman e Pandey diz respeito à essência do conteúdo em si da PP adotada, enquanto a tipologia em Gormley diz respeito ao grau de conhecimento técnico da esfera política para condução do processo político de formulação e implementação da PP (SECCHI, 2016).

No que diz respeito aos resultados oriundos da análise da dimensão temporal das PP nas cidades demonstraram similaridade na formação de agenda como sendo do tipo 'formal' ou 'institucional', uma vez que possui estreita associação com as autoridades formais constituídas, com exceção quanto à formação de agenda referente à Lei nº 10.365/1987 de São Paulo, a qual revelou influência da mídia da época na exaltação do problema público com relação a movimentos de proteção contra o corte e poda predatória de indivíduos arbóreos na cidade, conformando-se assim, em uma agenda de 'mídia'.

Para o estudo dos aspectos relacionados à formulação de alternativas foram avaliados dez aspectos retratados no quadro 12, sendo que desses, três se destacam, pois estão relacionados à existência de alternativas de solução (aspectos nºs 1, 2 e 9) não evidenciando qualquer conformidade, sendo que o fato de existir documentalmente apenas uma alternativa formulada em cada cidade, as quais ampararam a apresentação dos respectivos PL, por si só compromete a etapa de formulação de alternativas que em tese é plural, enquanto possibilidade de elaboração de diversos caminhos para a solução de um mesmo problema público, sendo que nessa etapa, a concepção do desenho de cada uma dessas possíveis alternativas é “[...] necessário um esforço de inspiração e, posteriormente, de imaginação de contornos e detalhes práticos da proposta” (SECCHI, 2016, p. 49).

De forma geral, São Paulo foi à cidade que revelou a menor conformidade no processo de formulação de alternativas, ou seja, de apenas 20%, seguida de São Bernardo do Campo com 30% e de Guarulhos com 40%.

Assim, diante de tal grau de conformidade aos aspectos enunciados no quadro 12, denota-se, mesmo no caso de Guarulhos, a presença de baixa aderência das PP com relação aos principais elementos que constituem o processo da fase de formulação de alternativas constantes do ciclo de PP adotadas nos referidos municípios.

Cabe ainda observar que as induções dos comportamentos com relação ao IPTU Verde nas cidades estudadas são operacionalizadas, conforme evidenciado no item 4.3.2, por meio de 'premiação', ou seja, com concessão de desconto atrelado ao referido tributo, caracterizando a natureza extrafiscal do tributo sobre a propriedade, como sendo positiva.

A fase de implementação é quando há percepção de resultados concretos da adoção de uma PP, pois se inexistir ação não haverá PP (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2016), ou seja, quando há percepção de que a PP 'saiu do papel' e passou para a materialização de suas definições, sendo que nos objetos de pesquisa estudados o modelo de implementação em cada cidade se revelaram como sendo *Top-down*, ou seja, com estabelecimento de hierarquia, o qual evidencia uma implementação da camada política para a camada técnica.

Quanto à última fase do ciclo de PP proposto para investigação, ou seja, a fase de avaliação de PP, foi evidenciado inexistir processo de monitoramento e avaliação do desempenho e efetividade dos instrumentos extrafiscais ambientais em cada uma das cidades, assim sendo, não há acompanhamento e averiguação se os objetivos de solução formulados pelas PP locais (quadro 13) estão sendo efetivamente atingidos, e, portanto, comprometendo o próprio processo de reformulação e aperfeiçoamento das respectivas PP locais.

No que tange a avaliação dos aspectos relacionados à comunicação pública referente ao benefício extrafiscal ambiental, com aplicação de *checklist* do quadro 7 (item 3.3), sua divulgação se revelou deficiente em todas as cidades, principalmente na cidade de São Bernardo do Campo que evidenciou o menor grau de transparência e divulgação do referido benefício. A comunicação deficiente do benefício fiscal por meio do IPTU, também foi um dos destaques nas entrevistas realizadas nas cidades, corroborando com baixo índice de transparência citada.

De forma geral, outros aspectos foram revelados no conteúdo das entrevistas, sendo que, o primeiro aspecto é com relação à preocupação da administração pública municipal com os níveis de renúncia fiscal promovido por instrumentos de caráter extrafiscal na forma positiva e revelado nas entrevistas pela categoria temática “supremacia do caráter fiscal sobre o extrafiscal” (quadro 9).

Em que pese tal preocupação em face das leis de controle fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual impõe às administrações federais, estaduais e municipais limites para com os gastos públicos, mas que antepõe o propósito da extrafiscalidade na proteção do meio ambiente urbano com a função fiscal do Estado, comprometendo a efetividade da aplicação do instrumento do IPTU Verde, podendo tal fato responder pela baixa divulgação desse benefício pelas administrações públicas.

Como segundo aspecto, as cidades de São Bernardo do Campo e São Paulo evidenciaram categoria temática denominada ‘relevância das áreas verdes privadas’ (quadro 9), pois segundo as respectivas entrevistas, as Secretarias reconhecem que apenas a gestão de áreas verdes de caráter público são insuficientes para garantir o equilíbrio ambiental urbano e precisam da parceria das propriedades verdes privadas, admitindo nesse caso, a importância do IPTU Verde para esse mister.

A categoria de ‘promoção de delineamento ambiental do plano diretor’ (quadro 9) foi o terceiro aspecto evidenciado nas cidades, uma vez que em diversos pontos das entrevistas os conteúdos revelaram preocupação das secretarias municipais ambientais em promover maior peso de proteção ao meio ambiente no delineamento do Plano Diretor, tendo por destaque o esforço da área ambiental de São Bernardo do Campo em propor mudanças dos vetores de elaboração do Plano Diretor, passando de uma diretriz de ocupação do território para uma vetorização de conservação ambiental, o que promoveria uma quebra de paradigma na formulação de planos diretores, com estabelecimento, inclusive, de maior significância aos instrumentos de tributação extrafiscal ou outros que possam promover proteção ao meio ambiente urbano, como os revelados pela entrevista na cidade de São Paulo,

ou seja, o de pagamento por serviços ambientais - PSA<sup>39</sup> e de transferência do direito de construir - TDC<sup>40</sup>.

Um quarto aspecto foi com relação à categoria 'efemeridade na condução de programas ambientais' (quadro 9), ou seja, os conteúdos das entrevistas nas administrações municipais denotaram existência de descontinuidade frequente de programas ambientais por uma série de razões, dentre essas a falta de memória de elaboração de programas anteriores, existência de *turnover* significativo de membros de equipes com perda de conhecimento organizacional, e alteração frequente de gestores das secretarias e, portanto, influenciando na direção da condução dos trabalhos de planejamento e operação técnica.

Outro ponto destacado, enquanto um quinto aspecto evidenciado, diz respeito à relação das administrações públicas estudadas com o ICLEI, a qual se evidenciou frágil nas cidades de Guarulhos e São Bernardo do Campo, uma vez que as entrevistas revelaram pouca interação com a respectiva entidade, ao contrário da cidade de São Paulo que mostrou um forte relacionamento, inclusive com outras entidades como o *C40 Cities Climate Leadership Group*.

E por último, foi evidenciada categoria temática com relação à 'dissonância de ações ambientais entre esferas governamentais' (quadro 9), ou seja, tal categoria se revelou, em geral, pela ausência de integração de PP de preservação ambiental entre Estado e Municípios estudados, como por exemplo, o movimento assíncrono entre medidas de preservação de áreas protegidas pelos municípios e projetos do Estado, como o Ferroanel<sup>41</sup>, revelando fragilidade de integração no planejamento de longo prazo entre esferas governamentais.

## 5.2. Limitações do estudo

O presente estudo possui algumas limitações, sendo que a primeira delas é com relação ao momento de implementação dos referidos instrumentos fiscais de incentivo nas cidades estudadas, pois em se tratando de uma pesquisa *ex post*, uma

---

<sup>39</sup> "O PSA é um instrumento econômico que busca recompensar todo aquele que, em virtude de suas práticas de conservação, proteção, manejo e recuperação de ecossistemas, mantém ou incrementa o fornecimento de um serviço ecossistêmico" (MMA, 2017, p. 17);

<sup>40</sup> O TDC permite ao proprietário de um terreno transferir o seu potencial construtivo para outro lote ou vendê-lo a outro proprietário. Tal instrumento pode ser utilizado quando há interesse público em manter a área com baixa densidade populacional (URBANIDADES, 2008).

<sup>41</sup> Denominação dada à interligação ferroviária das principais vias férreas da RMSP.

vez que as PP estudadas foram forjadas na década de 90, suas documentações pouco revelam sobre os atores envolvidos no processo de elaboração das respectivas PP estudadas e conseqüentemente não expressam, sob essa ótica, o modelo de forças existentes à época, pois segundo Secchi (2016) eles sempre influenciam a formação da agenda.

Uma segunda limitação detectada é com referencia a fonte documental no município de São Bernardo do Campo, pois não foi possível localizar o processo de PL n° 118/1999, que instruiu a publicação da Lei n° 4.817/1999 que altera a lei do sistema tributário municipal (Lei n° 1.802/1969), em razão de informação obtida junto à administração do arquivo municipal que houve perda da respectiva documentação em inundação ocorrida no paço municipal no ano de 2000.

Por último, as formas de apresentação da exposição de motivos na apresentação de PL possuem formatos distintos entre as cidades estudadas, sendo que na cidade São Paulo foi a mais detalhada e abrangente, seguida pela cidade de Guarulhos com ampla descrição dos propósitos objetivados com a apresentação do PL e a cidade de São Bernardo do Campo com poucas linhas a respeito do tributo extrafiscal.

### **5.3. Contribuição da pesquisa e considerações finais**

As similaridades e contradições reveladas no processo de elaboração de PP nas cidades estudadas demonstram a preocupação política à época das respectivas elaborações de conceder o desconto no IPTU para particulares que mantenham e preservem áreas verdes nas regiões urbanas, contudo a sustentação precária do processo de divulgação, operacionalização e monitoramento de tais benefícios fragiliza a consecução das PP baseadas na instrumentalização do incentivo extrafiscal por meio do IPTU nas cidades estudadas, como foi demonstrado nesse trabalho.

Além disso, os estudos realizados propõem contribuições para futuras pesquisas, sendo essas relacionadas à investigação da correlação entre a amplitude de concessões desse tipo de benefício fiscal e o esforço de divulgação desse direito, a estudos relativos aos aspectos contraditórios entre a atividade fiscal e a formulação de PP que instrumentalize incentivos extrafiscais de proteção ambiental pelo Estado, ou ainda, a investigação da efetividade das parcerias e atividades

conduzidas por ONG's de sustentabilidade das cidades junto às Administrações Municipais.

Cabe por oportuno ressaltar, que em face da existência evidenciada de diversos formatos de conteúdo de exposição de motivos retratados nos PL nas cidades, que esse trabalho propõe recomendação às instituições municipais, no sentido de estabelecimento de formato padrão na sua apresentação, de modo a evidenciar os elementos básicos que compõem a formulação de políticas públicas, como por exemplo, os elementos previstos pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002 e sua norma revogadora, Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 que estabelecem normas e diretrizes para elaboração e redação de encaminhamento de propostas de atos normativos no governo federal, de forma a promover aos futuros pesquisadores no campo das políticas públicas no âmbito das administrações municipais, a adequada transparência, facilidade na extração e identificação de seus elementos constituintes.

## Referências

ALA-HARJA, Marjukka. HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, 2000;

AUSTRÁLIA. **Census Community Profiles**. 2011. Disponível em: <[http://www.censusdata.abs.gov.au/census\\_services/getproduct/census/2011/communityprofile/2GMEL?opendocument&navpos=220](http://www.censusdata.abs.gov.au/census_services/getproduct/census/2011/communityprofile/2GMEL?opendocument&navpos=220)>. Acesso em: 10 jan. 2017;

BARBIERI, José Carlos. Políticas públicas indutoras de inovações tecnológicas ambientalmente saudáveis nas empresas. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 2, p. 135-152, 1997;

BARBOSA, Gisele Silva. O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Visões**, 4ª ed., n. 4, v. 1, 2008;

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, Ltda. 1977;

BBC. **História: Saiba como começou o movimento verde**. 2012. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120607\\_historia\\_revolucao\\_verde\\_mv](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120607_historia_revolucao_verde_mv)>. Acesso em: 22 jan. 2018;

BENEVIDES, Gustavo. OZAKI, Marcos Takao. PEREIRA, Raquel da Silva. BRESCIANI, Luís Paulo. Tributação como Instrumento Promotor da Sustentabilidade: Mito ou Verdade? Um Estudo nos Municípios componentes da Região do Grande ABC. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2011;

BENJAMIN, Antonio Herman De Vasconcelos E. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. **BDJur – Biblioteca Digital Jurídica do STJ**. 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acesso em: 20 fev. 2016;

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. CANOTILHO, Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). 5ª ed. revisada, p 83-156. São Paulo: Saraiva, 2012;

BERTI, Flávio Azambuja. **Impostos: Extrafiscalidade e Não-Confisco**. 3ªed. Curitiba: Juruá, 2009;

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision-making: technical vs. political decisions. In: **The National Public Management Research Conference**. Georgetown University, Washington, D.C., 2003;

BRASIL. Código Tributário Nacional. **Lei nº 5.172, 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017;

\_\_\_\_\_. Política Nacional do Meio Ambiente. **Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2017;

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2016;

\_\_\_\_\_. Estatuto das Cidades. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016;

\_\_\_\_\_. Normas e Diretrizes para elaboração de Projetos de Atos Normativos. **Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018;

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato\\_2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato_2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016;

\_\_\_\_\_. Regulamenta Lei de Regularização Fundiária em áreas Urbanas. **Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2017;

\_\_\_\_\_. Lei de Acesso à Informação. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato20112014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2017;

\_\_\_\_\_. Normas e Diretrizes para elaboração de Projetos de Atos Normativos. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018;

C40. **C40 Cities Climate Leadership Group**. 2017. Disponível em: <<http://www.c40.org/profiles/2013-melbourne>>, Acesso em: 15 jan. 2017;

CAPELLA, Ana Cláudia N.. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB.** nº 61, p. 25-52, 2006;

CARBONE, Amanda Silveira. COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. TOMERIUS, Stephan, PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. Gestão de Áreas Verdes no Município de São Paulo: Ganhos e Limites. **Revista Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. XVIII, n. 4, p. 201-220, 2015;

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 2040, 2015. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121647/1/819704873.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017;

CARVALHO, Sonia Nahas De. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n. 4, p. 130-135, 2001;

CASTILHO, Ana Flavia de Andrade Nogueira. A Extrafiscalidade no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. ano 2, n. 4, p. 135-159, 2016;

CIANCIARDI, Glaucus. BRUNA, Gilda Collet. Procedimentos de sustentabilidade ecológicos na restauração dos edifícios citadinos. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 4, n. 1, p. 113-127, 2004;

COBB, Roger W.. ELDER, Charles D.. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971;

COHEN, Steven. EIMICKE, William. MILLER, Alison. **Sustainability Policy, Hastening the Transition to a Cleaner Economy**. ed. John Wiley & Sons. New Jersey, EUA. 2015;

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo, n. 2, 2000;

CUNHA, Deborah Sarah Almeida. MARTINEZ, Antônio Lopo. NOSSA, Valcemiro. Incentivos Fiscais Verdes e Tributação Extrafiscal: Estudo sobre o Iptu Verde no Município de Vila Velha (ES) comparativamente a Outros Municípios. **Revista Razão Contábil & Finanças**, v. 4, n.1, 2013;

DANTAS, Gisane Tourinho. O Iptu Verde como Instrumento de Efetividade da Função Socioambiental da Propriedade Privada Urbana. 2014.116 fls. Dissertação (Mestrado em Direito). **Repositório Institucional da Universidade Federal da Bahia – UFBA**. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15271>>. Acesso em: 22 jan. 2017;

DAUGBJERG, Carsten. Power and policy design: a comparison of green taxation in Scandinavian agriculture. **Scandinavian Political Studies**, v. 21, n. 3, p. 253-284, 1998;

DEKAY, Mark; O'BRIEN, Micheal. Gray City, Green City. **Forum for Applied Research and Public Policy**, v. 16, n. 2, p. 19-27, Summer. Knoxville: 2001;

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012;

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology: the "issue-attention cycle". **The public Interest**, v. 28, p. 38-50, 1972;

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: **KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania – Série Pensamento e Prática**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011;

DUARTE, Jorge. Instrumento de Comunicação Pública. In: **DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2012;

DUSM. **Departamento de Uso do Solo Metropolitano**. 2017. Disponível em: <<http://www.fundacaofia.com.br/gdusm/apm.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2017;

EMPLASA. **Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A**. 2017. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em: 20 jul. 2016;

EPA. **Environmental Protection Agency**. EUA. Disponível em: <<https://archive.epa.gov/greenbuilding/web/html/about.html>>. Acesso em: 20 nov. 2017;

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 19 jun. 2016;

FARIA, Ana Luisa Sousa. **Tributo Verde**. Curitiba: Appris, 2014;

FERRAZ, José Carlos de Figueiredo. **Urbs Nostra**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1991;

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000;

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 2002;

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. **Public Data Package**. Oakland: 2017. Disponível em: <<http://data.footprintnetwork.org/#/>>. Acesso em: 19 out. 2017;

GOULART, Jefferson O. TERCI, Eliana Tadeu. OTERO, Estevam Vanale. Planos Diretores e Participação Política: Políticas Públicas de Planejamento entre o Empresariamento e o Estatuto da Cidade. **Revista de Administração Pública. RAP**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2016;

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009;

GUARULHOS. **Lei nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004**. 2004. Disponível em: <[http://www.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/leis\\_download/06055lei.pdf](http://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06055lei.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2016;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010**. 2010a. Disponível em: <[http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/leis\\_download/06793lei.pdf](http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06793lei.pdf)>. Acesso em: 30 mai. 2016;

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 322/2010**. 2010b. Disponível em: <[http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/projetos\\_download/10PL0322.pdf](http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/projetos_download/10PL0322.pdf)>. Acesso em: 30 mai. 2016;

\_\_\_\_\_. **Ata da 32ª Sessão Extraordinária do Poder Legislativo de Guarulhos**. 2010c. <[http://ftp.camaraguarulhos.sp.gov.br/2010/Sessoes%20Extraordinarias/32%C2%AA%20SE%20\(27-12-10\).pdf](http://ftp.camaraguarulhos.sp.gov.br/2010/Sessoes%20Extraordinarias/32%C2%AA%20SE%20(27-12-10).pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2017;

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 28.696 de 31 de março de 2011.** Disponível em: <[http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/decretos\\_2011/28696decr.pdf](http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2011/28696decr.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2017;

GUNI. **Global University Network for Innovation.** 2017. Disponível em: <<http://www.guninetwork.org/about-guni/speaker/jan-gustav-strandenaes-0>>. Acesso em: 20 jan. 2017;

HJØLLUND, Lene. SVENDSEN, Gert Tinggaard. Why Green Taxation? **Energy & Environment**, v. 12, n. 1, 2001;

HOGAN, Daniel Joseph. MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. OJIMA Ricardo. População e Ambiente: desafios à sustentabilidade. In: **GOLDEMBERG, José (Coord.). Série Sustentabilidade**, v. 1, São Paulo: Blucher, 2010;

HOORNWEG, Daniel; SUGAR, Lorraine; GÓMEZ, Claudia Lorena Trejos. Cities e greenhouse gas emissions: moving foward. **Environment & Urbanization**. v. 23, n. 1, 2011;

HUPFFER, Haide M.. WEYERMÜLLER, André R..WACLAWOVSKY, William G..Uma Análise Sistêmica do Princípio do protetor–recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. **Revista Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 14, n. 1, p. 95-114, 2011;

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 08 set. 2016;

ICLEI. **Local Governments for Sustainability.** 2016. Disponível em: <<http://sams.iclei.org/es/noticias/noticias/arquivo-de-noticias/2016/medellin-premio-lee-kuan-yew-world-city-2016.html>>. Acesso em 05 mai. 2018;

\_\_\_\_\_. **Local Governments for Sustainability.** 2017a. Disponível em: <<http://sams.iclei.org/quem-somos/o-iclei.html>>. Acesso em: 14 jan. 2017;

\_\_\_\_\_. **Local Governments for Sustainability.** 2017b. Disponível em: <<http://www.iclei.org/iclei-members/iclei-members.html?memberlistABC=B&page=1>>. Acesso em: 14 out. 2017;

JAHNKE, Letícia Thomasi; WILLANI, Sheila Marione Uhlmann; ARAÚJO, Tiago Luiz Rigon de. O Iptu Verde: Práticas Sustentáveis trazem Benefícios Financeiros à População. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. Santa Maria, v. 8, p. 413-423, 2013;

JANUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas: uma compilação conceitual e metodológica para orientar a produção de conhecimento aplicado para aprimoramento da gestão pública. In: **BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 1, 2014;

JERONIMO, Carlos Enrique; FREITAS, Yama D. G. As políticas públicas, a extrafiscalidade e o meio ambiente: uma breve análise à luz da sustentabilidade constitucional no estado do Rio Grande do Norte. **HOLOS**, v. 3, p. 67-76, 2013;

KANASHIRO, Milena. CASTELNOU, Antonio Manuel Nunes. Sociedade de risco, urbanização de risco e Estatuto das Cidades. In: **Terra e Cultura-Cadernos Científicos de Ensino e Pesquisa**. Londrina: Centro Universitário Filadélfia - Unifil, ano XX, n. 38, p. 138-163, 2004.

LEITE, Carlos. AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável em um planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012;

LIMA, Luciana Leite. D'ASCENZI, Luciano. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In: **MADEIRA, Ligia Mori (Org.). Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre, UFRGS/CEGOV, 2014;

LOBODA, Carlos Roberto. ANGELIS, Bruno Luiz Domingos De. Áreas Verdes Públicas Urbanas: Conceitos, Usos e Funções. **Ambiência**, v. 1, n. 1. Guarapuava, PR, 2005;

LOMBARDO, Magda Adelaide. Análise das Mudanças Climáticas nas Metrôpoles: O Exemplo de São Paulo e Lisboa. In: ORTIGOZA, Silvia Aparecida. CORTEZ, Ana Tereza C. (Orgs.). **Da produção ao consumo: Impactos socioambientais no espaço urbano**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009;

LUTZENBERGER, José. Manual de Ecologia: do jardim ao poder. Porto Alegre: L&PM, 2012;

MAINIERI, Tiago. RIBEIRO, Eva Márcia Ostrosky. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas. Organicom**. v. 8, n.14, 2011;

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010;

MCMICHAEL, Anthony J.. The urban environment and health in a world of increasing globalization: issues for developing countries. **Bulletin of the World Health Organization**. Genebra, v. 78, n. 9, p.1117-1126, 2000;

MMA. **Guia para Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais**. 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/143-economia-dos-ecosistemas-e-da-biodiversidade>>. Acesso em: 10 fev. 2018;

MODÉ, Fernando Magalhães. Tributação Ambiental: A função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente. Ed. 1ª, 8ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012;

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil. **Revista de Administração Pública. RAP**, v. 49, n. 1, 2015;

MTCGU. **Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/imagens/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.jpg/view](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/imagens/manual_lai_estadosmunicipios.jpg/view)>. Acesso em: 19 dez. 2017;

\_\_\_\_\_. **Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Escala Brasil Transparente.** 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 12 jul. 2017;

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. A Análise das Políticas Públicas. In: **Coleção Desenvolvimento Social**, n. 3. Pelotas: Educat. 2002;

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental.** 3ª ed. Campinas: Millennium Editora. 2010;

NASCIMENTO, Tarley Ferreira. OLIVEIRA, Ivanilton José de. Análise da evolução do fenômeno de ilhas de calor no município de Goiânia/GO (1986-2010). **Boletim Goiano de Geografia.** 2011;

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 3, n. 4, 2006;

OCDE. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief.** Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016;

\_\_\_\_\_. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **The Cost of Air Pollution: Health Impacts of Road Transport. Summary in English.** Paris: OECD Publishing, p. 1, 2014. Disponível em: <[http://www.oecd-library.org/environment/the-cost-of-air-pollution\\_9789264210448-en](http://www.oecd-library.org/environment/the-cost-of-air-pollution_9789264210448-en)>. Acesso em: 08 dez. 2016;

\_\_\_\_\_. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Green growth challenge: Shifting the tax burden in favour of environmentally related taxation.** Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm>>. Acesso em: setembro de 2016;

ONU. Organização das Nações Unidas. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#l>>. Acesso em: 05 out. 2016;

\_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights.** 2014. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>>. Acesso em: 07 out. de 2016;

\_\_\_\_\_. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. **Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.** 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>. Acesso em: 06 dez. 2016;

PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 87, p. 129-141, 2015;

PETERS, B. Guy; HOGWOOD, Brian W. In search of the issue-attention cycle. **The Journal of Politics**, v. 47, n. 1, p. 238-253, 1985;

PRIETO, Élisson Cesar. O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente. **IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/congressos-e-seminarios/sao-paulo-2007/58.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017;

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de Políticas: Uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, 2014;

RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: O IPTU e o Meio Ambiente Urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011;

REALI, Darcí. **Os Municípios e a Tributação Ambiental**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006;

REZENDE, Denis Alcides. OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior de. A relevância da teoria NPM para contribuir com a sustentabilidade ambiental das cidades. **II Encontro da ANPPAS. Cidade e sustentabilidade**. Indaiatuba, 2004. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/index.html](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/index.html)>. Acesso em: 12 nov. 2016;

RIBEIRO, Maurício Andrés. A Crise Ambiental Urbana Brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 4, 1992;

RIBEIRO, Maria de Fátima. QUEIROZ, Mary Elbe. Políticas Públicas Tributárias Direcionadas para a Construção Civil Sustentável. **Derecho y Cambio Social**, v. 11, 7–31. Biblioteca Nacional del Perú. 2014;

ROMÉRO, Marcelo de Andrade. BRUNA, Gilda Collet. **Metrópoles e o Desafio Urbano Frente ao Meio Ambiente**. In: Série Sustentabilidade. GOLDEMBERG, José (Coord.), v. 6. São Paulo: Blucher, 2010;

RUA, Maria das Graças. ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Volume 1: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2017;

SÁ, José Delfino. Um modelo para o Iptu dos imóveis residenciais que visa incentivar a sustentabilidade urbana. **Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial da Universidade Federal da Bahia**. 2015. 268 fls. Tese (Doutorado). Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17742>>. Acesso em: 21 jan. 2017;

SALA, José Blanes. A Proteção Ambiental, a Propriedade Privada e um Novo Paradigma. **Direito e Humanidades**, n. 6, 2003;

SANTANA JUNIOR, Henrique Eufrásio de. ALLOUFA, Magdi Ahmed Ibrahim. O Desenvolvimento Urbano Sustentável e o Plano Diretor de Natal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 08, n. 1, 2016;

SANTIN, Janaína Rigo. MARANGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História (On-line)**, v.27, n. 2, p. 89-109. 2008;

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 4.434, de 15 de maio de 1996**. Disponível em: <<https://goo.gl/6S44cv>>. Acesso em 12 dez. 2016;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.558, de 11 de dezembro de 1997**. 1997a. Disponível em:<<https://goo.gl/q2HRxG>>. Acesso em 05 out. 2016;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.558, de 11 de dezembro de 1997**. 1997b. **Acervo de leis municipais**. Volume de leis de nºs 4.557 à 4.559. São Bernardo do Campo: Câmara Municipal de São Bernardo do Campo;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.817, de 08 de dezembro de 1999**. Disponível em: <<https://goo.gl/kgvT6L>>. Acesso em 14 out. 2016;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.593, de 05 de outubro de 2006**. Disponível em: <<https://goo.gl/c2b9Xz>>. Acesso em 16 out. 2016;

\_\_\_\_\_. **São Bernardo incentiva a conservação e o incremento das áreas verdes com IPTU Ecológico**. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/iwc94t>>. Acesso em: 06 jan. 2017;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.091, de 09 de dezembro de 2010**. 2010a. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/isencao-de-iptu-imovel-com-cobertura-vegetal>>. Acesso em: 28 jun. 2016;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.091, de 09 de dezembro de 2010**. 2010b. **Acervo de leis municipais**. Volume de leis de nºs 6.091 à 6.095. São Bernardo do Campo: Câmara Municipal de São Bernardo do Campo;

\_\_\_\_\_. **Sumário de dados 2012**. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/vrHJFg>>. Acesso em: 02 mar. 2018;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.222, de 28 de setembro de 2012**. Disponível em: <<https://goo.gl/Tz4TYC>>. Acesso em: 05 mar. 2018;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.594, de 28 de setembro de 2017**. Disponível em: <<https://goo.gl/PNCzjn>>. Acesso em: 08 dez. 2016;

SÃO PAULO. **Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/legislacao/index.php?p=1814>>. Acesso em: 10 nov. 2017;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.365, de 22 de setembro de 1987.** 1987a. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/iptu/index.php?p=2457>>. Acesso em: 17 fev. 2017;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.365, de 22 de setembro de 1987.** 1987b. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0134-1987.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.338 de 30 de dezembro de 1992.** 1992a. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/iptu/index.php?p=2457>>. Acesso em: 18 fev. 2017;

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.338 de 30 de dezembro de 1992.** 1992b. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0338-1992.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017;

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental – Extrafiscalidade e Função Promocional do Direito.** Curitiba: Juruá. 2011;

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda. 2016;

\_\_\_\_\_, Leonardo. **Análise de políticas públicas – Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda. 2017;

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas pública de fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU.** Ano III, n. 5. Brasília: CGU, 2008;

SILVA, Sandra Regina Mota. RODRIGUES, Francisco A. França Neto. IPTU Verde na política ambiental urbana: incorporação de benefícios ambientais em municípios paulistas com mais de 500 mil habitantes. **Anais do 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável: Pluris: contrastes, contradições, complexidades: desafios urbanos no Século XXI.** Gianna M. Barbirato (Org. *et al*). Maceió: Viva Editora, 2016;

SILVA, Allan Gustavo Freire da. MOTA, Leonardo de Araújo e. DORNELAS, Carina Seixas Maia. LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42. 2017;

SOUSA, Marconi Fernandes de. Conceitos básicos em monitoramento e avaliação. **Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.** 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/992>>. Acesso em: 04 jun. 2017;

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006;

SOUZA, Luiz Ricardo de; SECCHI, Leonardo. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 939-960, 2014;

TEMBA Plínio. Fundamentos de fotogrametria [online]. Belo Horizonte: UFMG; 2000. Disponível em: <<http://csr.ufmg.br/geoprocessamento/publicacoes/fotogrametria.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018;

THE WORLD BANK. **Population growth (annual %)**. 2016. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.GROW>>. Acesso em: 18 out. 2017;

TRISTÃO, José Américo Martelli. Tributação ambiental: aspectos práticos e teóricos in: PESQUISA E DEBATE. **Revista do Programa de Estudos de Pós-Graduação em Economia Política**. Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da PUC-SP, v. 14, n.1, 2003;

ULTRAMARI, Clovis. REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 3, 2008;

UNEP. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication - A Synthesis for Policy Makers. **United Nations Environment Programme**. 2011. Disponível em: <[www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy)>. Acesso em 27 nov. 2017;

UNHABITAT. **Progress to date in the implementation of the outcomes of the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and identification of new and emerging challenges on sustainable urban development**. 2014. Disponível em: <<http://unhabitat.org/wpcontent/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016;

UOL. **Universo OnLine Notícias**. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/BDQ3D9>>. Acesso em: 18 jan. 2017;

URBANIDADES. **Transferência do Direito de Construir**. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/06/transferencia-do-direito-de-construir/>>. Acesso em: 24 fev. 2018;

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas. São Paulo: Autores Associados, 2002;

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16° ed. São Paulo: Atlas, 2016;

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades Sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n.2, 2012;

WARD, Hugh. CAO, Xun. Domestic and International Influences on Green Taxation. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 9, p. 1075 – 1103, 2012;

WATSON II, Ralph S.. Harvesting tax benefits of green building incentives. **Journal of Accountancy**, v. 208, n. 2, p. 40-45. New York: 2009;

WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global**. São Paulo: Atlas, 2010;

WORLD BANK INSTITUTE. **Proactive Transparency – The future of the Right of Information**. Disponível em: <<http://goo.gl/4JOOpB>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

## ANEXO 1 – Protocolo de consentimento

Eu, \_\_\_\_\_ aceito participar como entrevistado(a) na pesquisa de autoria de \_\_\_\_\_ (aluno de mestrado da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS), orientado pelo professor Dr. \_\_\_\_\_ no âmbito da dissertação de Mestrado em Administração na área de Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade.

O objetivo geral da presente entrevista é de levantar aspectos concernentes as políticas públicas de âmbito local na proteção do meio ambiente por meio de benefício fiscal do IPTU junto aos Municípios pertencentes a Região Metropolitana de São Paulo e que são membros da ICLEI - *Local Governments for Sustainability*, o qual foi-me devidamente apresentado.

Compreendo que minha participação nesse estudo é voluntária e desprovida de qualquer benefício pessoal direto ou indireto, podendo declinar-me de responder a qualquer momento, sem que isso reflita qualquer prejuízo para mim.

Ao participar como entrevistado(a) estou ciente em colaborar com o entendimento acadêmico quanto a integração dos elementos que compõem as políticas públicas instrumentalizada pelo benefício fiscal de proteção ambiental previstos na legislação do IPTU.

Entendo ainda, que as informações obtidas nessa entrevista para compor os objetivos declarados são de caráter público e poderão ser utilizadas no referido trabalho para fins acadêmicos.

Quanto a minha identidade, (  ) permito, (  ) não permito, que seja revelada na dissertação do referido trabalho.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

# ANEXO 2 – Mapeamento da Legislação de Guarulhos

