U.PORTO
FEUP FACULDADE DE ENGENHARIA UNIVERSIDADE DO PORTO

U.PORTO
FACULDADE DE ARQUITECTURA UNIVERSIDADE DO PORTO

A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O Caso do Centro de Fortaleza, Brasil

BEATRIZ NASCIMENTO KO FONTENELE

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de

MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Emília Maria Delgado Domingos A. Malcata Rebelo

Orientadora: Professora Doutora Emília Maria Delgado Domingos Antunes Malcata Rebelo

SETEMBRO DE 2021

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2020/2021

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

http://www.fe.up.pt

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado a Autora e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2020/2021 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e Faculdade de Arquitetura Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2021*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista da respetiva Autora, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pela respetiva Autora.

Este documento foi produzido em português do Brasil.

Seja qual for a liberdade pela qual lutamos, deve ser uma liberdade baseada na igualdade.

Judith Butler

AGRADECIMENTOS

Àquelas pessoas que estiveram comigo ao longo dessa jornada, iniciada antes mesmo de iniciar, e que colaboraram diretamente, ou não, com o produto final desses longos e árduos anos, vivenciados em tantos endereços, deste e daquele lado do oceano.

À minha mãe, por acreditar no meu potencial e por me incentivar em todos os projetos da minha vida. Ao meu pai, por toda a ajuda, conselhos e correções – tão atentas e imediatas. À minha avó, pela sabedoria e amparo, tão presentes mesmo em tempos de distanciamento físico.

Às amigas Marina e Bia Adjafre, meus referenciais acadêmicos, que tanto me ensinam e que desde o início acompanham esse percurso, aconselhando, orientando e vibrando comigo a cada vitória. Aos colegas Uspianos, Marilia Bello, Adriana Terra, Natália Sá e Helterson Leite, pelos almoços às quartas-feiras, pelas inquietações trocadas e por todo o apoio dado na decisão de trocar de mestrado. Um agradecimento especial a este, que, após compartilhar comigo tantos questionamentos sobre a escolha do tema da propria dissertação, anos depois acabaria se tornando parte do meu referencial bibliográfico. À Beatriz Rufino, Luciana Royer, João Whitaker e Karina Leitão, docentes com quem tive a oportunidade, o privilégio e o prazer de aprender durante minha iniciação ao mestrado da USP e de quem recebi orientações tão valiosas, que reverberam até hoje.

Aos amigos que o MPPU 2018/19 me deu, em especial à Virgínia e ao Rodrigo, pelos dramas diariamente compartilhados, pela leveza das noites em claro e por todas as outras lembranças dentro e fora do mestrado – sem vocês essa trajetória não teria sido a mesma. Aos professores com quem aprendi, em especial à Isabel Vazquez, ao Fernando Brandão e ao Alberto Miranda por todo o conhecimento compartilhado. Deixo registrado aqui minha admiração e gratidão por tantas sementes plantadas.

À família *tuga* do segundo esquerdo, com quem tive o prazer de dividir casa por pouco mais de um ano – Jacinta, Minas e João. Com toda a certeza, um dos maiores presentes que levo comigo de Portugal são as lembranças e trocas vividas entre nós – quatro arquitetos à Miguel Bombarda, impossível de transpor em palavras. À Jacinta, em especial, toda minha gratidão, por tudo e tanto – receptividade, paciência, companheirismo, ombro, ouvidos, trocas, presença, ajuda, cuidado, irmandade e pelo Raul.

Ao Marco, ao Boris e à Eliane, vocês foram fundamentais cada um a sua maneira. Pelo que foi compartilhado, vivido e aprendido, no trabalho ou academicamente falando, agradeço. À Melissa pela companhia noite à dentro escrevendo, pelas conversas terapêuticas, pelas trocas, risadas, risotos, pelos sonhos sonhados e por abrir as portas de casa pra mim de maneira tão calorosa. À Brenda por todas as memórias do que foi vivido, pelas angústias compartilhadas e pelas descobertas feitas. À Nayanne, a amiga-irmã que me acompanha há tantos anos, meu pedacinho de Fortaleza no Porto, quem primeiro abriu as portas, alçou voo e me encorajou – e ajudou – a fazer o mesmo. Os agradecimentos aqui tomam outra ordem de grandeza. Seguimos juntas, aqui ou acolá, sempre abrindo caminhos uma para a outra, acumulando vivências que só nós somos capazes de entender.

Aos amigos Certareanos, que acompanharam diaramente a saga de trabalhar e fazer mestrado em paralelo, por ouvirem os desabafos e as reclamações desta mestranda cansada, e que ansiosamente torceram pelo fim desse ciclo. Agradecimentos especiais à Thaís, à Isabela, à Ellen, ao Bruno, ao Jefferson, ao Caio, à Márlia, à Bianca e à Bárbara, por tudo – não teria conseguido superar essa reta final sem vocês.

E, finalmente, à minha orientadora Emília, cujas disciplinas lecionadas despertaram em mim um interesse especial desde o início; por todo o aprendizado repassado, por ter abraçado e acreditado no tema desta pesquisa desde o início. Deixo aqui meu agradecimento e admiração por tanto.

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a investigar a contribuição do conceito de *captura de mais-valias* para os processos de desenvolvimento urbano e identificar os instrumentos legais mais eficazes nesse processo. De maneira mais específica, visa explorar a relação existente entre os Planos de Desenvolvimento Urbano previstos e/ou em fase de execução, os investimentos públicos e privados existentes, bem como a atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza, no sentido de identificar as *mais-valias* geradas. A partir disso, busca-se identificar instrumentos urbanísticos e ferramentas de investimento capazes de captá-las para o processo de reabilitação urbana da área, permitindo uma maior coesão social e desenvolvimento econômico. A hipótese é a de que a retenção das propriedades imobiliárias ali localizadas sem o cumprimento da função social da propriedade, em paralelo à baixa capacidade de negociação e de implementação dos mecanismos citados por parte do poder público, têm potencializado a especulação imobiliária, contribuindo para o estabelecimento do bairro como uma reserva de valor para o mercado. O argumento central da pesquisa é o de que as *mais-valias* decorrentes das decisões públicas de desenvolvimento urbano sejam recuperadas através da aplicação de mecanismos de captura e de gestão daquelas em benefício das comunidades. É possível inferir, a partir da análise dos dados mistos coletados, que os instrumentos regulamentados não só têm sido cooptados pelo mercado, resumindo-se a meios de efetivar a transferência de valores direta de financiamentos públicos para o setor privado, como têm limitado ainda mais a capacidade de negociação do poder público e, consequentemente, de *recuperação* de quaisquer contrapartidas financeiras. Tal conceito, aplicado ao contexto trabalhado, não tem demonstrado ser uma proposta socializante, mas útil ao mercado, aprofundando ainda mais as caraterísticas de cidade segregada e desigual.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento urbano, gestão do uso do solo, recuperação de mais-valias fundiárias, reabilitação urbana, Centros Históricos.

ABSTRACT

This research aims to investigate the contribution of the concept of *land value capture* to urban development processes and to identify the most suitable legal instruments available. More specifically, it aims to explore the existing link between the Urban Development Plans in progress, the existing public and private investments, as well as the Real Estate Market dynamics in Fortaleza central area, in order to identify the capital gains generated. From this, we seek to identify legal instruments and investment tools capable of capturing those gains for the urban regeneration process of the area, allowing greater social cohesion and economic development. The hypothesis is that the retention of Real Estate properties without performing the social function of property, in parallel with the low capacity of negotiation and implementation of the mechanisms cited by the public authorities, have enhanced Real Estate speculation, contributing to the establishment of the neighborhood as a *reserve of value* for the market. The central argument of the research is that the capital gains resulting from public decisions on urban development should be recovered through the application of mechanisms to capture and manage them for the benefit of the communities. It is possible to conclude, from the analysis of the mixed data collected, that the regulated instruments have not only been co-opted by the market, being reduced to means of effecting the direct transfer of values from public funding to the private sector, but have also further limited the negotiating capacity of the public authorities and, consequently, the recapturing of any financial counterparts. Such concept, applied to the context studied, has not proved to be a socializing proposal, but useful to the market, further deepening the characteristics of a segregated and unequal city.

KEYWORDS: urban planning, land-use planning, land value capture, urban regeneration, Historic Centers.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS v
RESUMO vii
ABSTRACT ix

1. INTRODUÇÃO 25

1.1. JUSTIFICAÇÃO/MOTIVAÇÃO 25
1.2. **QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS** 29
1.3. **METODOLOGIA** 30
1.4. **ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO** 31

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA 33

2.1. CONCEITUAÇÃO 33
2.1.1. UMA QUESTÃO DE TERMINOLOGIA 35
2.1.2. CONCEITOS-BASE 37
2.1.3. A LOCALIZAÇÃO RESIDENCIAL 40
2.2. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA 43
2.2.1. O CENÁRIO INTERNACIONAL 43
2.2.2. O CENÁRIO LATINOAMERICANO 50
2.3. SOBRE A MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA 54
2.3.1. UMA FERRAMENTA PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO 55
2.3.2. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO 59

3. METODOLOGIA 63

3.1. FONTES DE INFORMAÇÃO 63
3.2. TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO 64

4. ESTUDO DE CASO: FORTALEZA 67

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO 67
4.1.1. A EVOLUÇÃO URBANA 72
4.1.2. A LEGISLAÇÃO VIGENTE 78
4.1.3. ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE 82
4.1.4. O PERFIL DOS FREQUENTADORES 85

4.1.5. O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO 87
4.2. O CENTRO HISTÓRICO: RAZÕES DA OBSOLESCÊNCIA ESPACIAL URBANA 96
4.3. LOCALIZAÇÃO E PARQUE IMOBILIÁRIO OCIOSO 101
4.4. A RECUPERAÇÃO DO POTENCIAL EXISTENTE 114
4.5. A CRIAÇÃO DAS MAIS-VALIAS 121
4.5.1. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA 121
4.5.2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA DO ESTADO DO CEARÁ 125
4.5.3. SISTEMA INTEGRADO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – SIOF 126
4.5.4. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO DO PLANO ESPECÍFICO DO CENTRO URBANO EXPANDIDO DO FORTALEZA 2040 128
4.6. INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO/GESTÃO E SUA APLICAÇÃO 128
4.6.1. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA 130
4.6.2. OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO 141
4.6.3. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR 147
4.7. O FUNDO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO 151

5. DISCUSSÃO 155

6. CONCLUSÃO / PROPOSTAS PARA O FUTURO 167

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 171

8. ANEXOS 179

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Instrumentos de LVC de acordo com seus objetivos. 59
Figura 2. Localização do Estado do Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza-RMF..... 67
Figura 3. Localização do município de Fortaleza dentro da Região Metropolitana de Fortaleza.. 68
Figura 4. Localização dos assentamentos precários.. 69
Figura 5. À esquerda, o contraste socioespacial – cidade formal x cidade informal. À direita, a intensa verticalização decorrente da frente de expansão do mercado imobiliário na região leste 69
Figura 6. Divisão administrativa de Fortaleza em Secretarias Regionais. 70
Figura 7. Limites administrativos do bairro Centro e adjacências 71
Figura 8. Planta da cidade de Fortaleza e subúrbios, de Adolfo Herbster em 1875. 73
Figura 9. Evolução do sistema de vias urbanas. 74
Figura 10. Centralidades do município de Fortaleza. 75
Figura 11. Espacialização do perímetro urbano de Fortaleza. 76
Figura 12. Evolução urbana do município de Fortaleza. 77
Figura 13. Legislação vigente no bairro Centro. 78
Figura 14. Legislação vigente no bairro Centro. 80
Figura 15. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão mobilidade urbana. 83
Figura 16. Meio de transporte utilizado pelo frequentador do Centro - 2021. 84
Figura 17. Mobilidade no bairro Centro.. 85
Figura 18. Classificação socioeconômica dos frequentadores do Centro - 2004. 86
Figura 19. Renda familiar dos frequentadores do Centro - 2021. 86
Figura 20. Frequência de idas ao Centro – 2021. 86
Figura 21. Motivos para ir ao Centro – 2021. 87
Figura 22. Motivos para não ir ao Centro – 2021 87
Figura 23. Praça do Ferreira em 1917, à esquerda, e em 1925, à direita. 88
Figura 24. Altura das edificações existentes no Centro 89
Figura 25. Uso comercial. 90
Figura 26. Vazios urbanos. 91
Figura 27. Uso residencial. 92
Figura 28. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão condições ambientais urbanas. 93
Figura 29. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão condições habitacionais urbanas... 94
Figura 30. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão atendimento de serviços coletivos urbanos. 95
Figura 31. Mapeamento dos bens culturais imóveis protegidos pelo município, Estado e Governo Federal. 96
Figura 32. Localização dos primeiros assentamentos e subcentros em Fortaleza. 98
Figura 33. Evolução da população consolidada no Centro por ano, 1980-2020. 99
Figura 34. Frentes de expansão urbana até 1970. 100
Figura 35. Evolução espacial dos lançamentos imobiliários em Fortaleza em intervalos médios de 5 anos. 106
Figura 36. Evolução no preço do m^2 das vendas por tipologia residencial no Centro de Fortaleza – 2008-2018. 108
Figura 37. Área média dos imóveis no Centro e bairros do entorno.. 108
Figura 38. O Edifício Cidade e a discrepância com os padrões construtivos da área. 110
Figura 39. O Edifício Sky Tower e a discrepância com os padrões construtivos do bairro.. 111

Figura 40. Evolução dos preços nominais médios (em R$) do m^2 dos imóveis nos bairros Centro e Jacarecanga (lindeiro) e da cidade de Fortaleza.. 111
Figura 41. Anúncios publicitários dos Edifícios Cidade e Sky Tower. 112
Figura 42. Motivos para morar no Centro – 2021. 113
Figura 43. Motivos para não morar no Centro – 2021. 113
Figura 44. Esquema de intervenções propostas pelo Plano Específico do Centro do Fortaleza 2040 120
Figura 45. Mapeamento das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza. 132
Figura 46. Delimitação de Operações Urbanas Consorciadas prioritárias. 132
Figura 47. Análise dos riscos de negócios - áreas cobertas por serviços básicos de esgotamento sanitário. 133
Figura 48. Variação do valor da terra. 134
Figura 49. Espacialização dos lançamentos dos imóveis, oferta e venda (2015 e 2016). 135
Figura 50. Espacialização dos intervalos de renda e mercado consumidor em potencial. 136
Figura 51. Programa básico de ocupação da OUC Litoral Central. 137
Figura 52. Empreendimentos aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD até setembro de 2021. 143
Figura 53. Empreendimentos aprovados com uso da OOAU por atividade. 144
Figura 54. Tipos de alteração no zoneamento com aumento de coeficientes (IA Básico, IA Máximo, altura máxima) jan/20 em Fortaleza. 146
Figura 55. Aumento do coeficiente de outorga até jan/20 em Fortaleza. 146
Figura 56. Esquema explicativo da OODC. 148
Figura 57. Mapeamento dos empreendimentos viabilizados pela OODC. 149
Figura 58. Empreendimentos aprovados com uso da OOAU por atividade. 149
Figura 59. Hospital e Maternidade Eugênia Pinheiro da Rede Hospitalar Hapvida localizado no Centro Expandido de Fortaleza, viabilizado através da aplicação da OODC. 151
Figura 60. Descritivo dos gastos do FUNDURB no município de fortaleza por bairro. 154
Figura 61. Percentual de respondentes, a partir de 40 anos, quando perguntados sobre a possibilidade de morar no Centro de Fortaleza. 156
Figura 62. Fatores que atraem os respondentes a partir de 40 anos ao Centro de Fortaleza. 156
Figura 63. Respostas classificadas como positivas, entre os respondentes acima de 40 anos, quando perguntados sobre as três primeiras palavras que os remetem ao Centro de Fortaleza. 156
Figura 64. Respostas classificadas como negativas, entre os respondentes acima de 40 anos, quando perguntados sobre as três primeiras palavras que os remetem ao Centro de Fortaleza. 157
Figura 65. Número de ocorrência de furto por AIS.. 158
Figura 66. Renda familiar dos respondentes dos inquéritos aplicados. 159
Figura 67. Ocupação domiciliar dos respondentes dos inquéritos aplicados. 159
Figura 68. Quantidade de domicílios particulares com rendimento mensal de 2 a 3 salários mínimos.. 160
Figura 69. Quantidade de domicílios particulares com rendimento mensal de 3 a 5 salários mínimos.. 160
Figura 70. Lançamentos imobiliários nas proximidades e Centro pela empresa do setor da construção civil A.. 161
Figura 71. Lançamento imobiliário de 2019 localizado no Centro e vendido como pertencente ao bairro Aldeota. 162
Figura 72. Obras da Prefeitura Municipal de Fortaleza em andamento.. 163

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Acréscimo no preço da terra (US$/m2) em relação à localização dos lotes em municípios brasileiros. 55
Tabela 2. Assentamentos por tipologia, número de domicílios, de habitantes e de famílias. 68
Tabela 3. Parâmetros urbanísticos de ocupação incidentes no Centro de Fortaleza. 82
Tabela 4. Ocupação territorial no Centro de Fortaleza, 2001-2019. 88
Tabela 5. Crescimento populacional e taxa de crescimento intercensitário. 99
Tabela 6. Apartamentos lançados por bairro em 2008. 104
Tabela 7. Apartamentos lançados por bairro em 2013. 104
Tabela 8. Salas comerciais lançadas por bairro em 2013. 105
Tabela 9. Apartamentos lançados por bairro em 2019. 105
Tabela 10. Vendas por tipologia – Centro, 2014 106
Tabela 11. Vendas por tipologia – Centro, 2015. 107
Tabela 12. Vendas por tipologia – Centro, 2016. 107
Tabela 13. Vendas por tipologia – Centro, 2017. 107
Tabela 14. Vendas por tipologia – Centro, 2018. 107
Tabela 15. Previsão de investimentos para o Centro pelo município – 2010. 122
Tabela 16. Previsão de investimentos para o Centro pelo município – 2019. 123
Tabela 17. Previsão de investimentos para o Centro pelo Estado – 2019. 126
Tabela 18. Execução de investimentos para o Centro pelo Estado – 2019 127
Tabela 19. Cronograma físico-financeiro do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade Urbana para o Centro, 2017-2020. 128
Tabela 20. Valores acumulados ao longo das etapas da OUC Litoral Central – macrocenário sem zona de reestruturação 139
Tabela 21. Valores acumulados ao longo das etapas da OUC Litoral Central – macrocenário comm zona de reestruturação 140
Tabela 22. Recursos do FUNDURB aplicados pela SCSP – 2016/17. 152
Tabela 23. Arrecadação do FUNDURB em comparativo com a arrecadação total de Fortaleza – 2016-2019 153
Tabela 24. Resumo da atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza. 164

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Instrumentos de captura de mais-valias fundiárias urbanas e outras exigências para melhorias sociais aos proprietários de terra em diferentes países..... 46
Quadro 2. Ferramentas apropriadas para recuperação de mais-valia. 62
Quadro 3. Principais projetos previstos ou em execução com impacto no Centro de Fortaleza – 2008. 115
Quadro 4. Empreendimento viabilizado pelo instrumento da OOAU no bairro Centro. 144
Quadro 5. Empreendimento viabilizado pelo instrumento da OODC no bairro Centro. 150

SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AIS - Áreas Integradas de Segurança

AGEFIS - Agência de Fiscalização de Fortaleza

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção

COOTAD – *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*

CPCV - Comitê de Prevenção e Combate à Violência da Assembléia Legislativa do Ceará

CPPD - Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor

FUNDEMA - Fundo Municipal de Defesa do Meio

FUNDURB – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

FJP – Fundação João Pinheiro

HABITAFOR - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

HIS – Habitação de Interesse Social

IA – Índice de Aproveitamento

IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPECE - Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPLANFOR - Instituto de Planejamento de Fortaleza

LOA - Lei Orçamentária Anual

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

LVC – *land value capture*

METROFOR – Metrô de Fortaleza

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

OOAU – Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Constuir

OUC – Operação Urbana Consorciada

PARQFOR - Programa de Apoio a Parques Tecnológicos e Criativos de Fortaleza

PDPFor – Plano Diretor Participativo de Fortaleza

PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PGV - Polo Gerador de Viagens

PIB – Produto Interno Bruto

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

PRODETUR – Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho

STPP - Sistema de Transporte Público de Passageiros

SR – Secretaria Regional

SCSP - Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SIT - Sistema Integrado de Transporte de Fortaleza

SEFIN – Secretaria de Finanças

SEPLA - Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará

SEUMA – Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

SINDUSCON – Sindicato das Construtoras

SIOF - Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro

SSPDS - Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social

VAMO - Veículos Alternativos para Mobilidade

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZEDUS – Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica

ZEPH – Zona Especial de Presevação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico

ZO - Zona da Orla

ZOP - Zona de Ocupação Preferencial

1
INTRODUÇÃO

1.1. JUSTIFICAÇÃO / MOTIVAÇÃO

Este trabalho possui como foco a gestão de mais-valias urbanas no processo de reabilitação de Centros Históricos e objetiva, em termos gerais, identificar os instrumentos regulamentados disponíveis para este fim em diferentes contextos, para, posteriormente, compreender sua forma de aplicação na realidade prática do município de Fortaleza, cidade litorânea localizada a nordeste do Brasil, e, mais especificamente, em sua região central.

O processo de recuperação de mais-valias como meio de financiar a reabilitação de áreas urbanas degradadas ou subutilizadas é um tema complexo para planejadores e gestores urbanos. É ainda mais complexo para os *stakeholders* envolvidos nesses processos, visto que o tema recai em entraves não só urbanísticos e econômicos, mas políticos, sociais, legais e, ainda, ligados ao patrimônio cultural imóvel.

A reabilitação de Centros Históricos é uma operação que surge para os países da América Latina nos últimos vinte anos do século XX, quando os paradigmas do urbanismo modernista passam a ser revistos e as ideias de Preservação Urbana a ser valorizadas. Termos como *valorização*, *revitalização* e *reabilitação* passam a ser utilizados como reflexo do reconhecimento pelas práticas urbanísticas do valor da história para as cidades, bem como do homem enquanto ser cultural – termos esses até então desnecessários devido às ações das terras arrasadas do período de Renovação Urbana.

O surgimento dessas ideias se dá em resposta ao fracasso dos projetos daquele período, situado em meados de 1960–1970, atribuído, em parte, à questão social, devido aos padrões de remoção, e à questão morfológica, que envolve, além da quebra das características do tecido urbano original, sua relação com a vizinhança. Em outros termos, implicavam em grandes investimentos oriundos de fontes externas à cidade, na substituição das estruturas urbanas consolidadas e, especialmente, na remoção das populações pobres e dos pequenos negócios das áreas de intervenção.

Na América Latina, esse processo foi abrangente, atingindo quase todos os países do continente e ainda não está encerrado. O financiamento dos projetos de reabilitação urbana vem sendo organizado de maneira a se adaptar à descentralização das responsabilidades de gestão e, especialmente, a utilizar recursos locais sem, contudo, abdicar de fontes de financiamento externas, inclusive das agências multilaterais de fomento.

O crescimento urbano nos países considerados em desenvolvimento vem gerando um grande desafio no que diz respeito ao financiamento das infraestruturas necessárias básicas, que devem idealmente suprir as demandas de água, de esgotamento sanitário, de transportes públicos e de mobilidade, dentre outras. Tradicionalmente, a infraestrutura urbana pode ser financiada por três fontes principais: economias dos governos locais, subsídios de níveis superiores de governo e empréstimos.

Esses investimentos, bem como certas ações e decisões urbanísticas, por sua vez, acabam por alterar o valor do solo e por aumentar, consequentemente, o preço de determinadas propriedades privadas. O foco deste trabalho é compreender de que forma esse acréscimo, originado a partir de investimentos públicos, possa retornar para toda a coletividade, não ficando restrito apenas aos proprietários.

A discussão que gira em torno da recuperação de mais-valias traz uma perspectiva teórica econômica marxista que remete a valor da terra e à renda fundiária. Pode haver, ainda, duas interpretações teóricas para aquele termo: uma que considera toda a renda econômica da terra como mais-valia, embasando seus pressupostos na conceituação de Marx, e outra que se apresenta através dos acréscimos de renda econômica da terra, alcançados pelos processos de urbanização. Em ambos os sentidos, entretanto, as dimensões urbanística e arrecadatória estão dialeticamente vinculadas, uma vez que só há geração de mais-valia se houver produção imobiliária, ou desde que se gerem perspectivas mais rentáveis de utilizações futuras do solo, revelando seu caráter indissociável, o que em termos práticos significa a impossibilidade de desvincular as discussões teóricas de quaisquer relações espaciais.

A relação bipolar existente entre a regulamentação governamental e os valores das propriedades imobiliárias está presente em debates há mais de quatro décadas (Alterman 2012). Alguns autores (Locke 2007; Lefcoe 1981; Fischel 1995; Yandle 1995; Ellickson 2000; De Soto 2000), tidos como conservadores, defendiam o direito da propriedade privada, argumentando que sua base se dá exatamente pelo trabalho investido por indivíduos na terra e que sem ela a terra seria deixada abandonada ou mal utilizada; outros (Rousseau 2017; Marx 2004), cuja visão era tida como social-orientada, associavam a propriedade da terra à miséria e a outros conflitos, fazendo menção à função social da propriedade e à teoria das obrigações sociais.

De acordo com aquela visão, a regulamentação e a tributação sobre o uso da terra são parcialmente responsáveis pelo alto custo da moradia e outros produtos construídos, devendo o incremento se destinar exclusivamente aos proprietários. Já esta perspectiva acredita que compartilhar com a sociedade parte da mais-valia gerada é um dever do proprietário, exceto quando o incremento se origina a partir de investimentos realizados pelo próprio.

Atualmente, a maioria dos países ao redor do globo possui regulamentações para o desenvolvimento e uso do solo e/ou taxações em propriedades privadas. Ainda assim, as opiniões divergem. Debates recentes concentram-se em questões mais específicas que ideológicas, tais como: nível apropriado de uso da terra, extensão dos poderes do governo para tomada da terra para fins públicos e se o incremento decorrente de decisão governamental deve ser recuperado para o público.

Internacionalmente, fala-se na existência de uma assimetria entre os *windfalls* e os *wipeouts*, referindo-se à valorização e à desvalorização das propriedades, respectivamente (Hagman e Misczynski 1978). Argumenta-se que se os proprietários são obrigados a arcar com prejuízos e desvalorizações devido a mudanças nas regulamentações ou mesmo decisões ligadas ao uso do solo, seria coerente haver um compartilhamento dos benefícios financeiros, quando estes houver? (Alterman 2012).

Genericamente, os instrumentos políticos de captura desses incrementos são classificados em três categorias (Alterman 2012): macro, direto e indireto. Tendo em vista que aquele não é considerado um instrumento independente, uma vez que se encontra inserido em algum sistema específico de política fundiária que difere do regime tradicional de mercado, apenas instrumentos de captura direta e indireta serão considerados.

A captura direta de mais-valia, ou *capture of betterments*, segundo referencial bibliográfico internacional, decorrentes de decisões de controle de desenvolvimento urbano e urbanísticas ou de aprovação e/ou execução de infraestruturas públicas que impactam diretamente no valor da parcela de

terra, ocorre através de taxas e requer autoridade legislativa. Os instrumentos de captura indireta são assim denominados por não absorverem o valor agregado por si mesmos, mas com o objetivo de gerar receitas para serviços públicos específicos. São, portanto, mais pragmáticos e menos ideológicos e apresentam especificidades de acordo com o país e a localidade em que estão inseridos.

Trazendo para o contexto do Estudo de Caso deste trabalho, dentre os instrumentos estabelecidos na Seção IV do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), são regulamentados pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza - Lei Complementar nº 62/2009 e aplicados na realidade prática apenas a **Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC**, a **Outorga Onerosa de Alteração de Uso – OOAU** e as **Operações Urbanas Consorciadas – OUCs**.

No bojo do campo legal teórico, é válido destacar que uma das atribuições da OODC é exatamente a de recuperação das mais-valias fundiárias decorrentes do processo de urbanização. Os proprietários de lotes urbanos, ao serem contemplados com maiores Índices de Aproveitamento – IAs[1], apropriam-se de ganhos adicionais, alheios aos seus esforços e investimentos. A venda de potencial construtivo adicional àquele definido como gratuito pelo Índice de Aproveitamento Básico é um mecanismo que recupera estes ganhos imerecidos.

É através da regulamentação de índices urbanísticos e coeficientes de aproveitamento que há redução das expectativas referentes à atuação pública urbanística e, consequentemente, da especulação fundiária. Sua capacidade de auferir recursos para a implantação e adequação de infraestrutura pública e equipamentos urbanos, especificados no Art. 26 do Estatuto da Cidade, caracteriza a OODC como uma ferramenta capaz de financiar o desenvolvimento urbano. Dentre suas finalidades, estão, inclusive, a de *proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico*.

Essa recuperação ocorre uma vez que o montante a ser pago como contrapartida pela OODC é descontado do preço do terreno. Ao considerar a oferta da terra como inelástica, pode-se considerar o proprietário de um lote urbano como agente passivo, ou *price-taker* no vocabulário da ciência econômica, no processo de determinação do preço da propriedade imobiliária. Nesse sentido, seu preço seria definido essencialmente pela concorrência entre os sujeitos que disputam pelo uso do solo (Smolka 1991).

Já a OOAU possibilita a fixação de *áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário* (Estatuto da Cidade – Art. 29), através da recuperação da valorização gerada pela atuação pública na atribuição de usos mais rentáveis para determinados terrenos urbanos, além da cobrança de contrapartidas para às formação de novas centralidades e a transformação de solo rural para urbano. A mudança de uso, adquirida após pagamento devido, leva, portanto, à alteração dos índices urbanísticos, permitindo aumento do potencial construtivo.

Dentro da mesma perspectiva teórica, as OUCs surgem enquanto possível solução para entraves econômicos no setor público, a partir da visão de que o controle do potencial construtivo seria a única unidade de troca com o setor privado para a realização de operações específicas e do redesenho urbano (Brasil 2002), uma vez que estas geram valorização imobiliária. Através desse instrumento, os parâmetros construtivos podem ser alterados através da compra de certificados de potencial adicional de construção por meio de leilão ou utilizados para o pagamento de obras em intervenções que visam maior impacto urbanístico, consorciadas entre o poder público e a iniciativa privada.

[1] Estabelecido pela Lei nº 062/09 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor, em seu Art. 190, refere-se ao número que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção computável, estabelecendo as condições de utilização dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributário. Divide-se em básico, mínimo e máximo.

Diante desse cenário, é importante reforçar o papel ocupado pelo setor imobiliário como principal captador de mais-valias urbanas e seu protagonismo econômico na produção do espaço urbano (Lefebvre 2006) no contexto de financeirização da economia. Esse processo de produção de espaço urbano, que tem como fim o ganho privado, acaba por evidenciar a contradição existente entre o papel e a atuação do Estado nesse processo, devido às evidências da participação direta do setor imobiliário sobre as tomadas de decisão deste. O poder público é a primeira estrutura a se reproduzir através da concorrência e da produção de mercadorias. A ação do Estado que mais favorece a classe dominante encontra-se na rotina dos processos iminentes a ele (Camoy 1998).

Analisando o contexto de Fortaleza, pode-se notar o papel preponderante do poder público, tanto estadual quanto municipal, na condução das grandes intervenções urbanas que geram valorização imobiliária em determinadas porções da cidade. Ainda que os instrumentos mencionados busquem induzir o desenvolvimento urbano mediante flexibilização dos índices urbanísticos e captação de recursos investidos, o que se nota é uma intensificação de uso em áreas já consolidadas ou em novas frentes de expansão guiadas pelo mercado, através da manutenção de desigualdades socioespaciais e da reprodução de estruturas urbanas voltadas às necessidades de acumulação do capital.

Em outras palavras, a organização do espaço urbano é submetida à lógica do negócio, devido à flexibilização de premissas estruturantes sob o argumento de atração do capital e de subsídios estatais para a cidade a fim de se alcançar a máxima eficiência econômica urbana. Assim, o ganho privado ocorre pelo controle da mobilização da mais-valia fundiária do produto imobiliário a ela vinculado, não apenas pela viabilização da infraestrutura urbana pela interferência pública, mas principalmente pela legalidade de intervenções urbanas pontuais de interesse eminentemente privatista.

Os instrumentos mencionados da política urbana institucionalizados e que permitem a flexibilização de regras de âmbito geral são utilizados especialmente para a manutenção de um discurso hegemônico. A agenda da gestão urbana vem sendo pautada pelo engendramento de mecanismos que permitem fornecer alternativas excepcionais às regras previamente estabelecidas. Para além das OUCs, novos empreendimentos passam a surgir na paisagem urbana em decorrência do uso da OODC e da OOAU, inclusive suplantando irregularmente os limites impostos pela lei. O enlace identificado entre o capital e a elite imobiliária e fundiária local aprofunda os traços de segregação espacial e evidencia ainda mais os espaços de pobreza, os quais atualmente alcançam a rede metropolitana.

A orientação da gestão urbana deve ser conduzida pelo interesse público de forma a permitir uma transformação estrutural de alcance coletivo. Na realidade prática, o que se vê é sua incorporação pela dinâmica imobiliária e a apropriação de seus artifícios de forma a limitar o cumprimento de suas premissas básicas. Neste sentido, o trabalho contribui ao explicitar a exacerbação da aplicação dos instrumentos OODC, OOAU e OUC de forma divergente à qual foi pensada, destacando, ainda, os respectivos potenciais existentes se aplicados à realidade encontrada no Centro (Histórico e Expandido) do objeto de estudo em questão.
Em Fortaleza, as forças hegemônicas locais, formadas por grupos familiares compostos por grandes proprietários fundiários que detêm poder sobre o Estado, impõem uma lógica própria e, por vezes, pessoal aos projetos urbanos e imobiliários viabilizados pelos instrumentos regulamentados. Presencia-se um estabelecimento através das políticas públicas urbanas de uma centralidade estratégica que visa viabilizar ganhos econômicos privados em grande volume e velocidade.

O trabalho procura demonstrar que, apesar de legais e criados para recuperar as mais-valias geradas a partir de investimentos públicos, através da flexibilização de parâmetros urbanísticos, os instrumentos urbanísticos vêm sendo cooptados pelo capital privado como instrumentos financeiros para o mercado

imobiliário, que acaba por nortear os investimentos públicos para áreas de seu interesse de expansão, possivelmente resguardando a região central como *reserva de valor*[2].

1.2. QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS

A partir de evidências empíricas adquiridas acerca da realidade em que o Centro Histórico de Fortaleza se encontra inserido, surgem questionamentos ligados, principalmente, à subutilização da infraestrutura existente e do parque imobiliário ocioso. Em termos gerais, o debate em questão gira em torno da valorização presenciada pelos lotes privados (o que, em termos práticos, significa o aumento no preço de venda de algumas propriedades privadas) a partir das ações públicas (ou seja, que impactam os cofres públicos), e objetiva, em termos mais específicos, compreender de que forma a recuperação e gestão desses possíveis benefícios possam ocorrer para o interesse de toda a coletividade no contexto do objeto de estudo mencionado.

Diante disso, surgem questionamentos, mais especificamente ligados à atuação do setor imobiliário (incorporador), que norteiam o desenvolvimento deste trabalho: *O Centro de Fortaleza tem sido utilizado como reserva de valor? Quais motivos afastam a atuação do mercado imobiliário do bairro?*

A que se refere exatamente a visão de abandono associada à região e disseminada pelo senso comum? É previsto pelo mercado imobiliário uma valorização no preço do solo do bairro em decorrência da implantação do Plano de Desenvolvimento Estratégico Fortaleza 2040? As regulamentações do Plano Diretor quanto aos parâmetros de construção limitam a atuação do setor ou há entraves mais significativos?

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, compreender como o conceito teórico da *recuperação e gestão de mais-valias fundiárias urbanas* pode ser aplicado de forma a auxiliar o processo de reabilitação urbana do Centro Histórico de Fortaleza.

Em termos específicos, objetiva:

- Discutir o conceito de recuperação de mais-valias fundiárias aplicado ao desenvolvimento urbano;
- Fazer um levantamento, bem como uma contextualização, dos instrumentos de gestão a nível nacional e internacional;
- Identificar os Planos de Desenvolvimento Urbano e demais projetos previstos para o Centro de Fortaleza;
- Fazer um levantamento dos orçamentos municipal e estadual, a fim de se compreender os custos públicos de manutenção, provisão de infraestruturas e de urbanização para o Centro de Fortaleza;
- Fazer uma análise da atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza nos últimos dez anos;
- Compreender os entraves existentes, bem como seus respectivos graus de relevância, para a atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza;
- Identificar os *stakeholders* envolvidos no panorama em análise, suas perspectivas, interesses, expectativas e graus de envolvimento;
- Identificar se há geração de *mais-valias* no Centro de Fortaleza e relacioná-las ao preço da terra;
- Identificar os instrumentos de gestão do uso do solo existentes e regulamentados capazes de atuar na *recuperação de mais-valias*;
- Discutir a viabilidade de *recuperação de mais-valias* a partir do Estudo de Caso; validar ou refutar hipóteses; e responder aos questionamentos.

[2] Rangel, I. *A Dualidade Básica da Economia Brasileira*. Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Rio de Janeiro, 1957.

1.3. METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa, de cunho qualitativo e quantitativo, foram utilizadas diferentes fontes de dados e técnicas de sistematização da informação obtida. Em um primeiro momento, é feito um levantamento do referencial teórico pertinente à temática da gestão do solo e da *recuperação de mais-valias* urbanas sob um viés abrangente, para posteriormente o foco voltar-se ao estudo de caso e, mais especificamente, à análise da situação encontrada no Centro de Fortaleza, cidade brasileira, localizada no Estado do Ceará. De forma geral, o trabalho desenvolveu-se em três etapas principais.

A primeira, embasada na discussão que se desenvolve ao longo do referencial teórico, apoia-se em autores relevantes para a temática em questão, tanto nacional quanto internacionalmente, que se posicionam a favor da captação da valorização das propriedades privadas decorrente do investimento público. Foi necessário haver um esclarecimento quanto às terminologias utilizadas, tendo em vista que a tradução remonta na expressão de origem em inglês *land value capture*, assim como quanto a conceitos-base como *renda da terra* e *mais-valia*.

Após o aprofundamento teórico básico, parte-se para a segunda etapa, que traz o Centro de Fortaleza como Estudo de Caso. A premissa básica adotada é a de que os investimentos públicos, tanto orçamentários quanto incluídos no Plano de Desenvolvimento Estratégico Fortaleza 2040, geram mais-valias capazes de financiar processos de reabilitação no bairro. Para tanto, além da análise da Lei Orçamentária Anual, tanto para o Governo do Estado do Ceará quanto para a Prefeitura Municipal de Fortaleza, nos anos 2010 e 2019 (a título comparativo), atentou-se para a planilha orçamentária do Plano Mestre Urbanístico previsto para a região central. Foram analisados tanto os investimentos previstos quanto os realizados, sendo de extrema relevância destacar a existência dessa diferença.

Em paralelo e ainda quanto à análise da realidade fortalezense, foram analisados dados referentes aos lançamentos imobiliários no município, a fim de se compreender as frentes de expansão do mercado em e, em especial, a evolução dos preços do metro quadrado praticados – no Centro e em bairros onde presenciou-se maiores investimentos. A evolução dos preços é reflexo de uma série de fatores que são apresentados no decorrer da pesquisa, sempre com a finalidade de contextualizar a situação do bairro em questão.

Buscando identificar as ferramentas disponíveis na realidade prática capazes de realizar a recuperação e a gestão das mais-valias geradas, é feito, nesse momento, um levantamento dos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor (Lei nº 62/2009), mais especificamente a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, a Outorga Onerosa de Alteração do Uso – OOAU e a Operação Urbana Consorciada – OUC, contextualização, exposição da forma como estes têm sido aplicados, bem como seus impactos na malha urbana. Dessa forma, pretende-se compreender de que forma pode-se tirar melhor proveito dos instrumentos urbanísticos disponíveis para o financiamento de um desenvolvimento urbano em prol da sociedade – e não apenas de uma porção detentora de terras.

A problemática aqui trabalhada envolve inúmeros *stakeholders*, os quais possuem diferentes perspectivas a respeito da problemática e diferentes expectativas a respeito do bairro. Dentre eles, os principais identificados são, além da sociedade civil, o setor público e privado, este representado essencialmente pelo mercado imobiliário, institucional, através da Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL, e sindical, este representado principalmente pelo Sindicato dos Comerciários, classe extremamente atuante na região. Assim, entrevistas foram conduzidas e um total de 270 inquéritos foram aplicados, tratados e interpretados, contribuindo com dados qualitativos e quantitativos.

O terceiro e último momento desse trabalho caracteriza-se, basicamente, pelo compilamento e discussão crítica do que foi anteriormente exposto. Os dados quantitativos são confrontados com os dados

qualitativos, com vistas a embasar, justificar e validar a relevância da temática discutida. Ambos são utilizados para provar o objetivo geral do trabalho, bem como verificação das hipóteses apresentadas no início do trabalho. Discussões envolvendo o contexto político, social, econômico, urbano e legal levam ao embasamento de propostas para o futuro e, em seguida, à conclusão.

1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para tanto, o trabalho foi dividido em seis capítulos, sendo o primeiro de cunho exclusivamente introdutório, através do qual se justifica a problemática principal deste trabalho, bem como se esclarece a questão de investigação, os objetivos, a metodologia e, por fim, a estrutura da dissertação.

É no segundo capítulo que é trabalhada a revisão bibliográfica, a qual busca estabelecer um referencial teórico pertinente com vistas ao esclarecimento do problema que se busca apresentar. Em um primeiro momento, apresenta uma abordagem mais geral sobre o processo de *captura da mais-valia fundiária* urbana, as diferentes terminologias usadas (uma vez que se trata de uma expressão traduzida do inglês) e um esclarecimento acerca dos conceitos-base envolvidos, como *renda do solo*, *renda econômica*, *renda da terra* e *mais-valias*. Em seguida, é feita uma explanação sobre os instrumentos de gestão e sua capacidade de financiar os processos de desenvolvimento urbano, a fim de expor e permitir uma melhor compreensão acerca da viabilidade dos processos de *recuperação da mais-valias* urbanas na realidade prática, tanto nacional quanto internacionalmente.

A metodologia usada neste trabalho é mais detalhadamente descrita no terceiro capítulo, através do qual são expostas, além das fontes de informação, que são, neste caso, qualitativas e quantitativas, obtidas através de realização e interpretação de entrevistas realizadas com *stakeholders* do setor público, imobiliário e sindical, e de 270 inquéritos aplicados à sociedade civil.

No quarto capítulo, o estudo de caso é trabalhado. Inicialmente há uma breve contextualização acerca da situação a ser investigada no Centro de Fortaleza, a fim de se compreender os motivos que justificam seu rebatimento ao referencial teórico. Busca-se compreender as razões da obsolescência espacial urbana em paralelo aos potenciais existentes e fatores pertinentes para o referencial teórico já abordado, como localização e parque imobiliário ocioso. Posteriormente, são apresentados os possíveis investimentos públicos para o bairro, tanto municipal, estadual, quanto inseridos no Plano de Desenvolvimento Estratégico Fortaleza 2040, capazes de gerar valorização do solo, adquiridos através de suas respectivas planilhas orçamentárias. A partir desse levantamento, busca-se identificar os instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e regulamentados pelo Plano Diretor Estratégico de Fortaleza – PDPFor (Lei nº 62/2009) capazes atuar na recuperação e gestão dessa mais-valia gerada, analisar o histórico de sua aplicação e as consequências de seu rebatimento na malha urbana.

A discussão que segue embasa-se em todo o conteúdo exposto durante o trabalho, tanto o arcabouço teórico, quanto a realidade prática exposta no capítulo do estudo de caso. É neste capítulo que são utilizados os dados tratados a partir da aplicação das entrevistas e inquéritos, a fim de se compreender o distanciamento existente entre as expectativas nutridas por parte de cada *stakeholder* sobre o bairro e a realidade vivenciada. Da mesma forma ocorre com os questionamentos feitos no primeiro capítulo, aqui validados ou refutados.

Este trabalho encerra-se no sexto e último capítulo, através da discussão, conclusão e apresentação de propostas para o futuro.

2

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. CONCEITUAÇÃO

Os processos de urbanização estão diretamente ligados ao fornecimento de terras infraestruturadas. Essa provisão de infraestrutura, bem como certas ações e demais decisões urbanísticas tomadas pelo poder público, resultam em significativas mudanças no valor da terra (Smolka 2013). Em resumo, é pertinente mencionar, principalmente:

a. A provisão de infraestrutura, que pode ser, além da instalação de redes de esgoto e de água, a abertura de vias, bem como a construção de equipamentos públicos, parques e calçadas;
b. Mudanças na legislação urbanística que gerem impacto no uso do solo, em especial, quanto aos parâmetros construtivos, responsáveis por estabelecer o potencial de construção dos empreendimentos privados em cada localidade; e
c. Mudanças na classificação do solo, como, por exemplo, quando uma área rural passa a ser considerada urbana e seu valor, consequentemente, aumenta.

Esse aumento no preço de venda das propriedades privadas é reflexo da mobilização de fundos públicos, assim como do desenvolvimento e/ou da implementação de planos, que acabam por resultar em benefícios para uma quantidade restrita de entes privados. O principal objetivo dos instrumentos de *land value capture* é garantir que essa valorização seja redistribuída para toda a coletividade, de forma que esta seja contemplada com os benefícios das ações públicas, através dos instrumentos legais e normativos inseridos em cada contexto (Santoro e Cymbalista 2005).

Entretanto, a mobilização desses instrumentos depende de fatores que envolvem autoridades legais, vontade política, estruturas fiscais e a capacidade dos funcionários públicos (Germán e Bernstein 2018). Apesar da ideia de aplicação desse conceito para o financiamento de investimentos públicos ser incontestável, há limitações quanto à sua implementação, principalmente no tocante ao aumento no valor da terra em decorrência de alterações na legislação urbanística, ponto que ainda não agrega consenso na literatura.

A partir dessa perspectiva, faz sentido que, antes mesmo de se tentar compreender as dinâmicas de captura das mais-valias em determinado local, considere-se como a ideia da propriedade privada vem tendo sua imagem construída em termos de lei, filosofia política e de Constituição, historicamente falando (Ingram e Hung Hong 2012).

Alguns autores (Shapiro 2012; Alterman 2012) levantam questionamentos acerca da existência de uma possível assimetria quanto à aplicação do conceito de *land value capture*, uma vez que seus instrumentos

não levam em consideração a desvalorização do solo ocasionada por ações do poder público. Em termos práticos, afirmam que os fenômenos denominados originalmente pelos autores internacionais de *windfalls* e *wipeouts* não são absorvidos pelo instrumento sob a mesma lógica. Caso contrário, faria sentido que fossem previstas contrapartidas ou compensações financeiras, por parte do poder público para os entes privados, para a redução no preço da terra, assim como há obrigatoriedade de retorno financeiro quando há aumento. Ou ainda, da mesma forma como os prejuízos financeiros são de responsabilidade dos proprietários, os lucros o deveriam ser.

Apesar de parecerem coerentes dentro de um cenário ideal, essas argumentações são exatamente reflexo de um contexto histórico de proteção dos direitos da propriedade privada do poder do Estado, como mencionado anteriormente. Trata-se de um tema pouco disseminado para além dos meios acadêmicos e corpos técnicos da Economia Urbana. Interessa há bastante tempo, entretanto, às administrações municipais pela possibilidade de financiamento da infraestrutura necessária para o desenvolvimento urbano (Santoro e Cymbalista 2005), especialmente no contexto das cidades latino-americanas, onde se presencia desigual fornecimento de terras infraestruturadas, pobreza urbana e uma defasagem entre a base tributária e as necessidades sociais (Smolka 2013).

Operações desse cunho baseiam-se na capacidade de pagamento; sendo assim, durante os processos de aplicação desses instrumentos, essa desigual distribuição de renda dentro da malha urbana das cidades deve ser levada em consideração, uma vez que reflete na disponibilização de infraestrutura e, portanto, na capacidade de absorção das mais-valias geradas (Heim 2012).

De forma geral, essa absorção pode se dar de forma **macro**, quando inserida em regimes fundiários mais amplos, de forma **direta**, através de políticas que recuperam o valor total ou parcialmente investido, e **indireta**, quando o valor investido é recuperado através de receitas atribuídas a determinados serviços (Alterman 2012).

Em termos específicos, os instrumentos macro não podem ser considerados instrumentos independentes como os demais por estarem inseridos em regimes de política fundiária e possuírem, portanto, motivações ideológicas mais amplas. Proporcionam políticas de terras e de desenvolvimento diferentes daqueles impostos pelo regime de mercado vigente (Smolka e Amborski 2007), através, principalmente, de: a) nacionalização de toda a terra, cujo uso passa a ser controlado pelo governo; b) substituição da propriedade privada por alugueis públicos de longo prazo; c) banco de terras; e d) reajuste de terras (Alterman op. cit.).

Assume-se que, uma vez tornando-se pública, toda a valorização sofrida destina-se automaticamente para o poder público. Portanto, ao considerar o sistema vigente, em que imperam as dinâmicas capitalistas neoliberais em todas as instâncias, compreende-se que essas medidas se encontram em declínio, especialmente no contexto internacional.

Já os instrumentos de recuperação de mais-valias direta capturam todo ou parte desse valor através de impostos e/ou legislação específica, sob a justificativa de que a contribuição dos proprietários de terra com parte de sua riqueza para os cofres públicos seria uma obrigação legal ou moral. Segundo Alterman (2012) esses instrumentos dividem-se em duas subcategorias, as quais se diferenciam nos tipos de investimento que originam esses incrementos – privados e/ou tendências econômicas gerais ou decisões públicas, através de regulações sobre o uso do solo e/ou implementação de infraestrutura.

Estes, chamados pelo autor de *capture of betterment*, podem originar-se a partir de decisões de planejamento e/ou de controle de desenvolvimento urbano, que incidem em parcelas de terra elevando seu valor, ou a partir da aprovação e/ou execução de infraestrutura, parques ou outros serviços públicos, e são o foco deste trabalho.

A captura de mais-valia indireta não se dá através do valor agregado em si, mas da geração de receitas ou substitutos em espécie para serviços públicos específicos. É um processo mais pragmático e, portanto, menos ideológico que os demais mencionados, porém também se origina de decisões governamentais. Na prática dependem da localidade em que estão inseridos, assim como na forma como são absorvidos – em dinheiro, com serviço público, através de tecnologias mitigadoras, fornecimento de terrenos ou construção de moradia...

Os instrumentos de captura direta são geralmente promulgados ou adotados sob uma abordagem *top down* (na tradução literal *de cima para baixo*) para toda a jurisdição, implicando em legislação especial. Em contraste, os instrumentos indiretos são aplicados *from the bottom* (ou *de baixo para cima*) através de políticas desenvolvidas localmente, que não exigem legislação definida, o que pode ser considerado uma vantagem frente aos instrumentos de captura direta. Entretanto, o valor a ser absorvido é muitas vezes imprevisível, uma vez que sua aplicação depende de cada caso em específico, assim como das incertezas sobre as estimativas do seu impacto, não assegurando igualdade entre os proprietários de terras (Alterman 2012).

No contexto de formação do Estado latino-americano, em especial o brasileiro e o da região do objeto de estudo a ser tratado neste trabalho, forjada a partir de pactos culturais ligados ao domínio oligárquico, cuja dependência e apadrinhamento são marcantes, o Estado não assume um papel neutro, acabando por mediar processos de acumulação do capital da sociedade contemporânea neoliberalista, através da legalização de intervenções urbanas de interesse eminentemente privatista (Albuquerque 2015).

O Estado e os investimentos públicos são, portanto, parte essencial na compreensão das dinâmicas urbanas. As bases e condições para a produção e reprodução do espaço a partir das ações estatais são mais evidentes e o aumento de preço decorrente dessas ações são mais facilmente associados, em contrapartida, a ganhos sem trabalho por parte dos proprietários de terra, uma vez que seu valor se difunde por todo o trabalho social investido na criação da totalidade do espaço urbano. A mais-valia urbana neste caso refere-se ao ganho obtido sobre o trabalho não pago pelo trabalho social investido. A fragilidade deste conceito está no fato de que, não podendo o espaço ser utilizado por um processo de produção ou consumo individual, aquele será sempre resultante da exisência de investimentos públicos e da regulação do Estado (Whitaker 2013).

Sendo assim, "como mensurar e avaliar a atuação do setor público frente ao retorno do investimento"? (...) E "Partindo do princípio que existe um retorno social deste tipo de estratégia urbana, como o retorno deste investimento se transforma em redistribuição?" são questionamentos pertinentes ao conceito aplicado ao contexto dessa pesquisa (Albuquerque 2015, 22).

2.1.1. UMA QUESTÃO DE TERMINOLOGIA

Cunhado em meados do século XIX como *betterment and compensation* ou *betterment and worsement* (Baumann 1894), o conceito foi rapidamente absorvido pelos norteamericanos. Assim como mencionado anteriormente, há diversas expressões para se referir ao conceito a ser estudado (Alterman 2012).

a) Betterment: utilizado no Reino Unido e nas antigas colônias, refere-se ao aumento no valor da terra diretamente causado por decisões de planejamento e/ou execução de obras públicas, contrastando com os termos *compensation*, *worsement* ou *worsenment*;
b) Unearned increment: usado internacionalmente para abordar qualquer aumento no valor da terra causado por quaisquer decisões públicas ou dinâmicas econômica em geral, dissociadas de qualquer iniciativa tomada pelo proprietário da terra;

c) Plus value: mais comum em países que se comunicam em espanhol para se referir a *betterment* ou *unearned increment*.
d) Windfalls: mais utilizado pelos norteamericanos, para se referir a ganhos imerecidos no valor da propriedade, em contraste ao termo *wipeouts*.
e) Givings: é o inverso do conceito norteamericano *takings*.
f) Value capture: considerado um termo genérico com uma grande variedade de significados, possivelmente todos os acima.

Tendo sido aplicada no Reino Unido, de maneira inédita e para um contexto específico, em debates que associavam valor da propriedade a regulações no planejamento urbano, é natural que no processo de tradução o significado real da palavra se perca. Uma tradução cautelosa é de extrema importância nesse contexto.

A partir da tradução literal da expressão proveniente do inglês *land value capture – LVC*, inúmeros termos surgem para definir o mesmo processo de captação do acréscimo de valor presenciado pelas propriedades privadas em decorrência de investimentos públicos: *recuperação ou captação das mais-valias fundiárias*, *gestão pública da valorização da terra* (Furtado 2000), *participação pública da valorização da terra* (Smolka 2016) ou ainda ***gestão social da valorização da terra*** (Santoro e Cymbalista 2005).

Opta-se por utilizar, no decorrer deste trabalho, a terminologia ***gestão social da valorização da terra*** (Santoro e Cymbalista 2005) para se referir ao conceito de *land value capture*, por permitir um entendimento mais claro quanto à função original do instrumento, principalmente se considerado o contexto em que o estudo de caso está inserido – de metrópole periférica, onde a produção do espaço urbano é pautada em processos de aprofundamento da segregação espacial e no enlace entre o capital, o poder público e as elites imobiliária e fundiária local, a serem melhor exemplificados à frente.

Os instrumentos de mobilização de mais-valias, uma vez inseridos nesse contexto, são cooptados pela iniciativa privada, que os utiliza em função de interesses próprios através de intervenções pontuais de cunho eminentemente privatista cujo objetivo é obter a máxima eficiência econômica urbana (Albuquerque 2015). Portanto, as expressões *recuperação* ou *captação da mais-valia fundiária*, inseridas no contexto mencionado, não necessariamente traduzem o que se pretende discutir neste trabalho.

Em se tratando de um trabalho inserido na área de Planejamento Urbano e que aborda a realidade brasileira, faz sentido que o termo, mais popularmente disseminado na Economia Urbana, seja traduzido de forma que melhor se adeque às especificidades encontradas e transpareça, de maneira mais assertiva, seus objetivos, ainda que a expressão *mais-valia fundiária* envolva compreensões mais amplas acerca de outros termos, como o conceito marxista de *mais-valia* em si. Na visão de George (1992, 366), por exemplo, a renda de uma determinada propriedade depende unicamente do esforço coletivo, uma vez que a renda "[…] não cresce espontaneamente da terra; não é devida a nada que os proprietários tenham feito. Ela representa um valor criado por toda a comunidade".

Assim, a expressão *gestão da valorização da terra* parece abordar não apenas os "aspectos de recuperação da valorização da terra, mas também de redistribuição e promoção da justiça social através da gestão participativa e ativa da sociedade" (Santoro 2005, 6), esclarecimento este que se faz necessário, uma vez que a implementação do conceito apresenta entraves que serão aqui discutidos. Em outras palavras, não basta apenas recuperar a valorização da terra, mas também garantir que essa recuperação possua efeitos redistributivos sobre toda a cidade e sociedade (Santoro e Cymbalista 2005).

Essa gestão deve fazer parte do processo de regulação, responsabilidade do poder público, que visa recuperar para a coletividade a valorização da terra de forma que esta não seja absorvida de forma

privada. Embasando-se no princípio redistributivo, busca apresentar uma perspectiva de atuação oposta à patrimonialista vigente, que defende que o acesso à valorização da terra restrito a poucos é uma dinâmica histórica e deve, portanto, ser mantida. Em contrapartida, esses instrumentos permitem uma adequação das receitas públicas frente aos custos necessários à urbanização.

> A teoria da contribuição de valorização ou melhoria (betterment charge or assessment) de acordo com o benefício é muito simples. Ela se baseia no princípio quase axiomático de que se o governo por alguma ação positiva confere a um indivíduo uma vantagem especial mensurável, é justo para a comunidade que o indivíduo deva pagar por isso (Seligman 1925, citado em Macon e Meriño-Mañon 1977, 5)

Compreende-se, portanto, que essas mais-valias (em um sentido específico) resultam de um benefício específico e devem ser restituídas em nome da equidade e considerando as especificidades de cada contexto. Em outras palavras, a recuperação dessa valorização sofrida pela terra é justa porque permite a redistribuição de vantagens especiais alocadas privadamente – o que levanta debates, ainda, acerca da maneira como essas vantagens especiais são alocadas. A expressão *gestão da valorização da terra* assume, portanto, significados implícitos que perpassam o conceito genérico de apenas recuperar para a coletividade, porque cabem à coletividade, a totalidade ou uma parcela estabelecida pela coletividade, das mais-valias fundiárias urbanas.

No Brasil, é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que define o dever do Estado em promover a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, bem como a recuperação para toda a sociedade da valorização decorrente das obras públicas, a qual deve ser onerada de forma a efetivar a função social da propriedade – esta caracterizada como um dos princípios constitucionais fundamentais do capítulo II da Política Urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal), pilar da ordem urbanística brasileira (Estatuto da Cidade art. 2º, inciso I).

2.1.2. CONCEITOS-BASE

Falar em *mais-valias fundiárias urbanas* como tradução para os termos provenientes do inglês britânico *betterment and compensation* ou *betterment and worsement* (Baumann 1894), como já mencionado, requer esclarecimentos, uma vez que tal conceito carrega interpretações diversas, que provêm da Economia Política e, sobretudo, de um viés crítico levantado por Marx (1987).

Sendo assim, é pertinente aqui apontar que a expressão *mais-valia fundiária* traz consigo duas expressões que merecem ser diferenciadas: *valor da terra* e *renda fundiária*. O termo *mais-valia*, portanto, pode ser interpretado a partir de duas perspectivas. De acordo com uma das abordagens teóricas, o conceito em questão considera toda a renda econômica da terra como mais-valia, a partir dos pressupostos de Marx (1987); já sob o outro viés, o conceito refere-se à valorização decorrente dos processos de urbanização, ou seja, aos acréscimos de renda econômica da terra, estando apenas estes sujeitos à recuperação (Furtado 2005).

Apesar de se atribuir automaticamente a existência de uma renda fundiária nas dinâmicas de produção do espaço nas cidades capitalistas ao pensamento marxista acerca do urbano, é necessário mencionar que, do ponto de vista teórico, este tema não se encontra totalmente definido. O rigor científico com a aplicação destes conceitos merece atualizações, uma vez que a literatura tem revisitado esses autores para uma melhor compreensão dos fenômenos, entretanto, apesar de não ser este o papel desta dissertação, deve-se ainda distinguir as respectivas diferenças conceituais.

A chamada abordagem marxista urbana, a qual se apoia nas escolas francesa e anglo-saxônica dos anos 1970, através dos teóricos Lojkine, Petreceille, Alquier, Lefebvre, Ball e Harvey, gira em torno, originalmente, da questão da terra agrícola e tem sido transposta para as dinâmicas atuais de ocupação

e organização do território, considerando o espaço construído como fruto do trabalho social. Essa mudança na percepção do urbano é esclarecida por Topalov (1988):

> Em resumo, a cidade não é mais definida como um dado da natureza, um conjunto de mecanismos de mercado, um objeto de planejamento ou uma cultura: é o produto da estrutura social em sua totalidade, ao mesmo tempo que o resultado e o objeto das contradições entre classes. No seio desta estrutura, portanto, nenhum elemento pode ser considerado como um dado. Quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política, nem a política dos movimentros sociais. Esta abordagem implica a abolição das fronteiras entre disciplinas acadêmicas, e a nova pesquisa urbana vai efetivamente mobilizar sociólogos e economistas, juristas e arquitetos (Topalov 1988, 12).

As relações econômicas e políticas resultam, portanto, do conflito de classes presente no espaço urbano, reflexo de tensões entre capital e trabalho. Segundo Harvey (2013), o setor da construção civil e os sujeitos que se apropriam da renda mediam essas formas de conflito, uma vez que se erguem entre o capital e o trabalho, de forma a esconder as verdadeiras fontes de tensão. Assim, o espaço urbano é produto do trabalho humano, onde definem-se as localizações – ou propriedades – as quais, por sua vez, estando expressas sobre uma base física de terra possuem valor, adquirido a partir do trabalho social investido em sua produção. Seu preço é estabelecido em função do seu valor de uso, pela competição dada no contexto do mercado, devido à sua posição no espaço urbano (Whitaker 2013).

A compreensão econômica do processo produtivo da terra como mercadoria deve partir da análise do contexto de transição da sociedade feudal para a capitalista, em que se tem, por um lado, o que se produz a partir da terra, propriedade do senhor feudal, e, por outro, a terra em si, circunscrita pela propriedade, uma vez inserida no sistema capitalista, cujo uso é dado a partir de pagamento. O conceito de ***mais-valia***, cunhado nesse contexto, dá-se em decorrência da exploração da mão de obra de forma a fazer valer o pagamento pelo uso dessa terra. O dono da terra, naquela situação, se apropriaria, portanto, dessa quantia, resultante do simples fato de haver propriedade sobre a terra, sem a necessidade de despendimento de qualquer montante ou esforço. Assim, o conceito inicial de ***renda da terra*** refere-se exatamente a essa quantia, separada da produção sobre a terra em si e apropriada pelo proprietário. Uma terra mais fértil e mais próxima do mercado consumidor permitiria uma maior produção e, portanto, um maior lucro para o capitalista, assim como justificaria a cobrança de uma taxa de uso mais elevada por parte do dono da terra. Furtado (2005) cita:

> Justamente na valorização econômica da propriedade fundiária, no desenvolvimento da renda fundiária, aparece como sendo peculiar a circunstância de o montante dessa renda não ser determinado pela intervenção do beneficiário, mas pelo desenvolvimento do trabalho social, que dele não depende e em que não participa [...] o que é comum a todos os ramos de produção e a todos os produtos no sistema de produção de mercadorias e mais precisamente na produção capitalista, que em seu conjunto é produção de mercadorias (Marx 1987, 730).

Trazendo para o contexto vigente, este trabalho assume o pressuposto, a partir da teoria econômica de Marx, de que a recuperação da mais-valia fundiária se articula diretamente à produção e, ainda, mais especificamente à produção imobiliária e à distribuição dessa mais-valia geral, em contraposição ao lucro do capitalista individual.

> [...] a parcela do valor e do mais-valor que resta depois que o trabalho e o Estado retiram suas partes respectivas é dividida entre as várias facções do capital. Capitalistas individuais recebem [...] uma parte do valor e do mais-valor total de acordo com o capital que eles adiantaram, e não de acordo com o mais-valor que geram. Parte do mais-valor é absorvida pelos proprietários na

> forma de aluguel de terrenos e imóveis, ou como licenças e royalties por direitos de propriedade intelectual. [...] Capitalistas comerciantes também retiram sua parte, assim como os banqueiros e os financistas, que formam o núcleo da classe dos capitalistas monetários [...]. O capital completa o círculo e cai novamente no processo de valorização. Cada um dos agentes citados reivindica uma parcela do mais-valor na forma de lucro sobre o capital industrial, de lucro sobre o capital comercial, de renda sobre terras, imóveis e outras formas de direito de propriedade e de juros sobre o capital-dinheiro (Harvey 2018, 29-30).

O termo *mais-valia fundiária* pode remeter erroneamente à terra a responsabilidade pela renda fundiária, mistificando a origem dos respectivos conceitos. Ao discutir a fórmula trinitária da economia clássica, Marx (2017) afirma que:

> […] capital-juros, terra-renda fundiária, trabalho-salário, na qual é felizmente eliminado o lucro, a forma do mais-valor que caracteriza propriamente o modo de produção capitalista. Ora, examinando essa trindade econômica mais de perto, vemos que: primeiro, as supostas fontes da riqueza anualmente disponíveis pertencem a esferas absolutamente distintas e não apresentam a menor analogia entre si. Entre elas se encontram mais ou menos a mesma relação que existe entre as taxas cartoriais, a beterraba e a música (Marx 2017, 877).

Neste sentido, é inegável a relação existente entre renda da terra e produção ou, em outros termos, entre a valorização do capital e a extração de mais-valia. Oliveira (1982, 15) complementa, ainda, que a renda fundiária é entendida não como um *faux frais*[3] de produção, nem como especulação, mas como fundamento de uma atividade produtiva. É importante enfatizar que esta não nega a existência daquela, entretanto "permite recortar, para fazer avançar o processo de conhecimento do real, onde a especulação é especulação e onde ela tem a forma de especulação, mas é elemento constitutivo de uma atividade produtiva".

No período de Marx e dos economistas clássicos, os principais fatores que davam capacidade de suporte à terra eram sua fertilidade e sua localização – e sua proximidade do mercado de consumo. Atualmente, o principal fator de suporte à produção é o que se pode chamar de *urbanização* ou *localização* – desta vez não atrelada à fertilidade, porém ao "conjunto de processos produtivos, sociais e privados, que estruturam o urbano e dão sentido não só à terra, mas a qualquer outro suporte físico de uma localização, como parte desse urbano" (Whitaker 2013, 63). Inserida no contexto neoliberal – e especialmente quando consideradas as vicissitudes do capitalismo brasileiro, em que a terra permanece retida nas mãos de poucos –, sua disputa enquanto mercadoria urbanizada passa a girar, antes de tudo, em torno de sua **localização**, a qual, assim como as demais vantagens, materializam-se em capital em determinado momento do processo de produção e são decorrentes do que se pode chamar, tecnicamente, de *renda*.

A partir disso, pode-se afirmar que a localização é o aspecto pelo qual se explica a desigualdade urbana e a segregação socioespacial, característico das cidades brasileiras, por exemplo, no que diz respeito à formação dos preços da terra urbana, à restrição do seu acesso ou à sua escassez. Para tal, o conjunto do trabalho social necessário para tornar a terra urbanizada torna-se determinante e, consequentemente, apto à produção capitalista. Ao compreender que essa urbanidade apenas existe devido à produção social do espaço e ao seu acesso, também devido à infraestrutura, pode-se aferir que seu valor de uso não pode ser individualizado e, portanto, o conceito de *renda da terra*, individualizado para cada propriedade, perde sentido (Deák 1985).

> O valor de uso do espaço é representado pelas localizações nele contidas – mas, por sua vez, uma localização, sendo uma posição no espaço, não pode ser produzida enquanto tal. Qualquer intervenção numa particular porção do espaço resulta numa transformação do espaço como um

[3] Conceito usado por economistas políticos clássicos e por Marx (2017) em sua crítica da economia política. Refere-se a *despesas operacionais incidentais* incorridas no investimento produtivo de capital, que por si só não agregam novo valor à produção.

> todo e, em última instância, de todas as localizações nele contidas. O que é produzido é o espaço, enquanto localizações – valores de uso – resultam coletivamente. Isso significa que a produção do espaço não pode ser governada pela lei do valor imposta num mercado e, portanto, tem de ser executada coletivamente, ao nível social (Deák 1985).

O preço da terra em si, segundo o autor, nada mais é do que um "pagamento pela localização", que, enquanto mercadoria, possui valor de troca e, diferentemente da renda da terra, não corresponde a um sobrelucro e, sim, ao valor do trabalho despendido coletivamente na sua reprodução. Assim, falar de *renda da terra*, nesse contexto, significa considerar, ainda, o preço da terra ou o preço imobiliário. Faz sentido, portanto, que o conceito de renda seja atualizado, neste caso, para o conceito de *localização* ou *terra-localização* (Villaça 1985), enfatizando que a acessibilidade a essa terra – ou sua capacidade de ser acessível na cidade – é seu elemento central (Whitaker 2013).

> Uma localização é constituída de uma estrutura física (edifício) apoiada geralmente direto sobre o solo. As propriedades distintivas de diferentes localizações individuais derivam de suas respectivas posições no espaço urbano. Espaço urbano é a totalidade de (localizações interligadas por) uma infraestrutura – vias, redes, serviços etc. – construída e mantida por trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização 'útil' (isto é, dotado de valor de uso). Na medida em que a regulação da economia capitalista, e com ela, a organização espacial da produção (e reprodução) é exercida pelo mercado, a localização comanda um preço, ele próprio estabelecido no mesmo mercado. Surge, portanto, um pagamento pela localização, porque localização é um valor de uso, e porque é comercializada enquanto mercadoria, dotada de valor de troca. O pagamento pela localização entra no preço de produção de mercadorias, junto com o pagamento pelas demais condições de produção: trabalho e meios de produção. O preço de mercado dos produtos, que regula as quantidades relativas das mercadorias a serem produzidas, regula assim, ao mesmo tempo, também a distribuição espacial da produção no espaço urbano (Deák 1985).

Percebe-se, assim, que, o que muitas vezes é tratado como renda da terra, pode ser, na verdade, o conceito de localização (Singer 1986), elemento-chave para a compreensão do espaço urbano sob o capitalismo.

2.1.3. A LOCALIZAÇÃO RESIDENCIAL

De acordo com Deák (1985), o espaço econômico é constituído por relações, que podem ser caminhos, estradas, fios, cabos, tubulações, antenas ou satélites, por exemplo, através dos quais os objetos materiais e as pessoas se transportam de localização a localização. Em outras palavras, as localizações são estruturas físicas – em conjunto, uma infraestrutura – que precisam ser construídas para existirem. Somente assim a distância entre duas localizações – a estrutura do espaço e o próprio espaço – materializa-se. O espaço econômico é, portanto, produto do trabalho. Villaça (2001) confirma a visão de Deák (op. cit.) ao afirmar que o espaço urbano se caracteriza pela interligação de *localizações* através de infraestrutura, como vias, redes e serviços, construídas e mantidas através do trabalho social, que atende aos requisitos da economia vigente, tornando, assim, a localização útil – dotada de valor. O valor dessa localização é estabelecido pelo mercado, portanto, assim como as demais condições de produção: trabalho e meios de produção.

De acordo com a Economia Regional (Christaller 1966; Losch 1967), os recursos da terra encontram-se fixos em suas localizações e, portanto, podem ser encontrados em distâncias variadas dos centros de atividade econômica, o que acaba por diferenciar os custos, estes relacionados ao deslocamento dos produtos ao mercado, assim como o deslocamento deste e da mão de obra à porção de terra. Isso possui um papel extremamente significante na determinação dos usos econômicos da terra, dos valores de renda, bem como no estabelecimento de demais níveis de valor associados a seu uso (Barlowe 1986). Durante a escolha pela localização de sua moradia, os indivíduos assumem ambos os papeis de

consumidores e de produtores, oscilando entre eles dependendo do que buscam. Como consuidores, priorizam localidades seguras, baratas e agradáveis; já como produtores, priorizam localidades onde os ganhos são maiores e mais garantidos, além de serem satisfatórias as condições de trabalho (Hoover 1948).

Em se tratando de decisões de localização residencial, a satisfação dos *consumidores* e suas preferências pessoais tendem a imperar sobre as questões econômicas. Geralmente, as principais vantagens de uma determinada localização têm relação com uma série de fatores, como: a) recursos naturais disponíveis; b) combinações favoráveis dos fatores de produção; c) condições de transporte e deslocamento; d) incentivos institucionais; e) amenidades locais; e f) interrelação entre os fatores comparativos mencionados (Barlowe 1986; Borck et al. 2010). O fator *mercado* associado a qualquer conjunto de fatores pode ser (e muitas vezes o é) neutralizado por outros. Lotes próximos a centros urbanos geralmente apresentam muitas vantagens comparativas para seus usos competitivos, o que acaba por aumentar, consequentemente, seu valor. Os padrões de uso da terra são um reflexo das diferenças geográficas estabelecidas pela localização em comparação ao mercado. O transporte é um fator-chave neste caso. Uma vez que esses custos aumentam conforme as distâncias percorridas, localidades próximas ao mercado consumidor geralmente apresentam vantagens comparativas em relação às mais distantes (Barlowe op. cit.).

O autor acrescenta que antes da existência dos sistemas de transportes, as localidades residenciais estavam quase sempre próximas aos locais de trabalho. Atualmente, elas podem se situar dentro de uma ampla região de deslocamento *[commuting]*, dependendo das escolhas pessoais e da capacidade e disposição em pagar pelos custos associados àquela decisão (Borck et al. 2010). É importante destacar, ainda, que a conveniência no acesso à localidade é um dos principais fatores para a escolha desta em detrimento de outras.

> Muito intuitivamente, se os custos relacionados à distância caírem, as escolhas de residência das famílias serão mais fortemente baseadas pela tentative de evitar o aumento do aluguel da terra, enquanto a força crescente das economias de aglomeração induz a uma concentração mais forte da produção (Borck et al. 2010, 914).

De acordo com Villaça (2015), a capacidade de a terra ser acessível na cidade é gerada exatamente por sua localização, cujo preço se estabelece pela competição no mercado, em função do seu valor de uso, dado pela sua posição no espaço urbano. E, assim como afirma Deák, "a produção do espaço urbano é governada por leis diferentes daquelas da produção de mercadorias, devido ao fato de o mesmo não poder ser produzido enquanto valor de uso individualizado". Isso significa que qualquer intervenção em determinada porção do espaço resulta em uma transformação no preço da terra.

Habitações de baixo custo são construídas geralmente cm localidades menos favorecidas – em ruas traseiras, próximas a indústrias e trilhos férreos, por exemplo. Devido ao crescimento urbano, presencia-se esse padrão alterar-se, principalmente através do desenvolvimento de áreas cada vez mais distantes do Centro voltadas para o uso residencial, contribuindo, consequentemente, para a deteriorização da função e aparência daquele.

> Deve-se notar […] que os agentes e promotores imobiliários desempenham papéis estratégicos na determinação dos níveis de classe de valor das novas localidades. Eles podem não ser capazes de tornar locais pobres atraentes para empreendimentos de mais alto custo, mas através de suas decisões relativas a tamanhos de lote e preços, restrições de construção, preservação e melhoria das características de amenidade e construção de casas modelo, eles podem dobrar a direção do crescimento residencial e tornar locais atraentes para seus mercados pretendidos (Barlowe 1986, 261, tradução da autora).

Nesse sentido, merecem destaque dois fatores de escolha principais: os efeitos no preço dos imóveis devido à proximidade da habitação a localidades centrais e as amenidades específicas. De acordo com

Borck et al. (2010), as pessoas se afastam de lugares com nível excessivo de ocupação onde o preço pelo aluguel dos terrenos é alto. A aglomeração, sob o aspecto de concorrência, é em geral o lado negativo dos grandes mercados, aludidos na nova geografia econômica, que se contrapõe aos fatores atraentes (tanto para a mão-de-obra quanto para as empresas) no acesso barato às mercadorias (de custos comerciais) e na grande lucratividade, se comparada aos mercados menores[4]. Com base na pesquisa dos autores, existem dois tipos de indivíduos: trabalhadores imóveis não qualificados e trabalhadores móveis qualificados (inseridos em duas localidades distintas); estando a mobilidade relacionada ao deslocamento residência-trabalho.

Ambos compram e consomem bens nas regiões onde residem. Os trabalhadores qualificados, entretanto, escolhem suas residências, seu trabalho e se vão trabalhar onde moram ou se vão se deslocar para trabalhar. Sua decisão baseia-se, primeiramente, nas utilidades disponíveis em cada localidade, como renda local, preços de bens e de moradia e, em segundo lugar, nos salários que podem obter nas duas localidades retirando-se os custos de deslocamento, os quais, por sua vez, são determinados pelo porte dos mercados locais e efeitos da sua concorrência – ou aglomeração, como mencionado. Dependendo do mercado e da relevância de tais trabalhadores para tal, o padrão espacial da indústria reflete o resultado da segunda decisão, experimentando um influxo considerável de trabalhadores pendulares e, portanto, uma porção maior da indústria (Borck et al. 2010).

Considerando que grande parte das dinâmicas de crescimento urbano visa o lucro, que a localização pode ser considerada a principal componente da valorização da terra e que a **verticalização** nada mais é do que a criação de solo[5] – ou criação de localização –, pode-se afirmar que os edifícios residenciais verticais representam a maximização do lucro sobre localizações. Nesse contexto, dentre as diversas formas de reprodução do capital sobre o solo urbano, o processo de verticalização tem sido uma das características mais marcantes e significativas da cidade capitalista, que acaba por alterar a paisagem urbana e as formas de morar (Töws e Mendes 2011).

> […] o uso indiscriminado do solo criado passa a influir negativamente, de modo flagrante e grave, na qualidade de vida urbana. E um tanto tarde, quando a ambição de lucro, projetada através da força do poder econômico na área da construção civil, já lesa, sob muitos aspectos e em muitas áreas, o direito de todos os habitantes da cidade, de viver em ambiente salubre e com relativo conforto, volta-se a Administração Pública à contenção, em termos de subordinamento ao interesse geral, da febre de edificar (Fagundes 1977, 55).

De acordo com Krafta (1999) e Gonzales (1985), os custos de construção tendem a não variar muito dentro de uma determinada área urbana. As maiores variações identificadas nos preços dos imóveis devem-se, em resumo, ao preço pago pela terra. Para maximizar o lucro de um empreendimento imobiliário, a estratégia adotada geralmente é a de minimizar os custos do terreno.

O Estado, assumindo o papel de produtor do espaço urbano, orienta seu crescimento através das legislações urbanísticas, estabelecendo zoneamentos, limites de altura das edificações, taxas de ocupação e índice de aproveitamento dos lotes (Ramires 2011). A lógica mercadológica é instrínseca a esse processo e é resultado da articulação de diversos agentes, dentre eles o mercado imobiliário, que busca a máxima valorização do capital, transformando a terra em mercadoria por meio da multiplicação

[4] É importante pontuar que, para além dos aspectos de concorrência, a aglomeração inclui, ainda, aspectos de complementariedade e de sinergias, tendo em vista que a aglomeração espacial de determinados tipos de atividades podem exercer efeitos benéficos sobre todas elas.

[5] Não trata necessariamente do instituto jurídico do *solo criado*, estabelecido a partir da possibilidade de o setor privado adquirir direitos de construção, devido à flexibilização dos coeficientes de aproveitamento regulamentados, mediante contraprestação financeira. O instrumento, por um lado, tem sido absorvido pelo mercado imobiliário para aperfeiçoar os mecanismos de controle da ocupação do solo urbano referentes aos processos de verticalização; e por outro, tem sido considerado como uma nova fonte de receita pública orçamentária, através da recuperação de ganhos imobiliários decorrentes da legislação urbanística. Apresenta, portanto, implicações econômicas e espaciais (Helterson 2019).

do solo (Somekh 2014; Villaça 1986). A localização pode ser vista, portanto, como um dos fatores-chave para impulsionar o processo de verticalização. Segundo Villaça (2001, 74) "A terra urbana só interessa enquanto 'terra-localização', ou seja, enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda a cidade".

2.2. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

2.2.1. O CONTEXTO INTERNACIONAL

Historicamente, o uso da valorização do preço da terra para custear os processos de urbanização possui uma extensa trajetória (Hagman e Misczynski 1978; Smolka e Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram e Hong 2012; Walters 2012; Furtado e Acosta 2013). Suas origens, mais especificamente ligadas à provisão de infraestrutura, que, na época, significava a construção de vias e aquedutos, remontam ao Império Romano, a partir de um entendimento de que essas melhorias deveriam ser pagas (Villamil 2000). Nos períodos históricos que se sucederam, o conceito foi se adequando às estruturas social, política e econômica vigentes, mas a base, que defende a cobrança de taxas a proprietários de terras que se beneficiassem de quaisquer investimentos públicos, manteve-se inalterada.

A origem da aplicação do conceito em Portugal e na Espanha remonta de meados de 1500 e na América Latina por volta de 1607. Em 1650, a valorização fundiária foi utilizada, ainda, para financiar a construção de canais ao longo do rio Tâmisa, na Inglaterra, e, em 1672, para a construção de parques, vias e pontes na França (Smolka 2013). Foi utilizado, após a Segunda Guerra Mundial, para financiar os processos de urbanização no Japão, na Coreia do Sul e Finlândia (Hong e Needham 2007). Em Taiwan, sua aplicação esteve associada à equalização dos direitos fundiários e, em Hong Kong, a reajustes constantes na cobrança pelo arrendamento das terras públicas.

Em 1879, George (2003) defendeu, através do conceito de *imposto único*, que o pagamento contínuo do aluguel de um lote às autoridades governamentais, a par de quaisquer construções ou melhorias feitas, seria o suficiente para financiar as necessidades públicas sociais. De acordo com o autor, um imposto sobre a terra não geraria instabilidades econômicas como os impostos sobre o trabalho e o capital móvel (ou financeiro) geram. Apesar de naquele período o instrumento não estar atrelado à regulamentação do uso da terra, como ocorre em seu formato moderno, o conceito já era defendido como uma "[...] tomada pela comunidade, para uso da comunidade, de um valor que é uma criação da comunidade".

Entretanto, em comparação ao conceito defendido por George (2003), o único tipo de imposto fundiário difundido internacionalmente é o imposto predial local – imposto sobre a terra, em algumas jurisdições, e sobre a propriedade em outras. Acrescente-se a isso o fato de esses impostos recuperarem apenas um percentual do valor das propriedades e não seu valor integral (Alterman 2012).

Em se tratando da aplicação do conceito recente de *captura da mais-valia*, que vincula planejamento urbano e seus instrumentos regulatórios aos valores de propriedade, destaca-se o pioneirismo da Inglaterra, responsável por cunhar os termos *betterment and compensation* ou *betterment ou worsement* em meados do século XIX (Baumann 1894). Ao contrário dos Estados Unidos, a Inglaterra tem um longo histórico de iniciativas legislativas de apoio a ambos os lados influenciados pelos efeitos do valor da propriedade, tendo exportado essas ideias, inclusive, para os países sob seu controle político, os denominados protetorados e colônias (Alterman 2012), assumindo um papel de laboratório para a aplicação desse conceito (Puerdue 2010).

A experiência britânica é um claro exemplo de como a ausência de apoio político pode levar ao surgimento e desaparecimento das políticas de captura de mais-valias a depender dos partidos que se encontram no poder, uma vez que nenhum dos instrumentos instituídos (em sua maioria, pelos democratas), de 1909 até a contemporaneidade, permaneceu vigente por tempo suficiente para sua avaliação e possível readoção.

Alterman (2010) destaca, ainda, as experiências de aplicação dos instrumentos de captura de valor em Israel e na Polônia, a partir de sua pesquisa realizada em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – Austrália, Áustria, Canadá, Finlândia, França, Grécia, Alemanha, Israel, Holanda, Polônia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos – que pode avaliar diferentes contextos geográficos, jurídicos, linguísticos e culturais. É o caso, ainda, de Taiwan (Lam and Tsui, 1998), Hong Kong e Singapura (Hui et al. 2004).

Os impostos, contribuições, exações e regulamentos cobrados são um revés para o zoneamento, para a cessão de direitos (adicionais) de construção e para a negligência nos regulamentos de uso do solo existentes, através dos quais o setor privado compartilha seus lucros com o setor público (Rebelo 2017). Eles são conhecidos por *community infrastructure levies* no Reino Unido, *erschliessungsbeitrag* na Alemanha, *di scopo* na Itália, *taxe d'ménagement* na França, *cargas de urbanización, ce-siones* e *reservas de suelo* na Espanha e por *baatbelasting* e *ex-ploitatiebijdrage* na Holanda (Gielen et al 2015). Essas *obrigações*, que variam geralmente entre 30% e 60% dos aumentos verificados no preço da terra (Walters 2012), encontram-se em leis nacionais, regionais ou locais e têm seu escopo definido através de categoriais, padrões ou parâmetros de avaliação específicos para cada jurisdição (Gielen et al 2015).

Em alguns países da Europa, os financiamentos recuperados não apenas cobrem parte dos custos de infraestrutura e equipamentos, mas também contribuem para mitigar as necessidades sociais, já que o aumento do valor da terra é induzido por decisões de planejamento público, alimentando fundos destinados para tal fim, de uma forma geral, ou para a habitação de interesse social, por exemplo. É o caso da França, em que a habitação de interesse social é apoiada pelo *Fonds d'aménagement Urbain* e da Espanha, onde as incorporadoras transferem para a administração pública 5-15% da capacidade média de construção do empreendimento em questão para o domínio público fundiário, podendo, ainda, ser substituída pela transferência de terras destinadas à habitação social (Rodríguez 2001).

No contexto francês, a infraestrutura e os equipamentos públicos podem ser financiados de forma direta, através da captação dos incrementos resultantes do aumento da capacidade de construção, e indiretamente, através de taxas de desenvolvimento urbano que visam cobrir os encargos públicos, considerando a diferença entre o valor inicial de aquisição do terreno e seu valor previsto – calculado com base na capacidade de construção e de usos – após concluídas as obras de desenvolvimento urbano. A cobrança do imposto *Plafond légal de densité* é feita, por exemplo, com base na máxima área de construção permitida em determinado terreno.

De forma semelhante como acontece em Portugal, o poder público espanhol pode expropriar, além de selecionar um promotor privado, através de concorrência aberta, para realizar obras de infraestrutura e de construção. Assim, os municípios podem administrar diretamente os terrenos públicos enquanto o setor privado assume a gestão, execução e financiamento da operação de acordo com um determinado sistema de compensação. Em termos mais específicos, os promotores privados suportam os custos do desenvolvimento urbano e devem, além disso, pagar um imposto relativo à emissão de licenças e demais taxas sobre as obras e as instalações, que varia de 4-5% dos respectivos custos, além da transferência do uso urbanístico de 5-15% para o estoque das propriedades públicas estatais, mencionada anteriormente (Rebelo 2017).

Mazza (2005) menciona que na Alemanha, Holanda e Itália a recuperação dessa valorização é alcançada através da transferência de direitos e de capacidade de construção entre os proprietários de terras, que têm seus possíveis prejuízos compensados por lucros gerados na mesma ou em outra operação de desenvolvimento urbano.

Independente do contexto, os principais aspectos a serem considerados na concepção e implementação desses instrumentos são relativos à forma como são cobradas e aplicadas as taxas (e os entraves em sua implementação), à identidade do(s) destinatário(s) das receitas cobradas (seja para o Estado ou para os municípios) e aos critérios de avaliação da terra (baseados em uma região geográfica, uma área específica ou parcelas de terras) (Quadro 1).

A captura direta de mais-valias representa um difícil dilema de justiça distributiva. O fato de a maioria dos países a nível internacional não ter adotado uma forma direta de captura de mais-valias indica o grau de relevância dos entraves e dilemas existentes. Em contrapartida, os instrumentos de captura indireta têm se popularizado.

Quadro 1. Instrumentos de captura de mais-valias fundiárias urbanas e outras exigências para melhorias sociais aos proprietários de terra em diferentes países. Fonte: Rebelo 2017. Adaptado pela autora.

País	Lei (ano)	Tipo de política / objetivo	Taxa coletada	Principal beneficiário das taxas absorvidas	Como e quando a taxa é aplicada?	Entraves na implementação	Avaliação das terras	Aplicação das taxas; requisitos de outros desenvolvedores
Reino Unido	Housing and Town Planning Act (1909)	Captura de mais-valias - infraestrutura pública ou regulações sobre o uso do solo (não é clara a distinção entre as fontes)	50% da mais-valia (resultante da aprovação de um plano para o uso do solo)	-	No momento da aprovação da operação	Dificuldades de cobrança aos proprietários	-	-
	Town and Country Planning Act (1932)	Captura de mais-valias - infraestrutura pública ou regulações sobre o uso do solo (não é clara a distinção entre as fontes)		-	No momento da venda da propriedade - a possibilidade de cobrança expira em até 5 anos	This “gap” in law enabled owners to escape taxes	-	-
	Town and Country Planning (1947)	Captura de mais-valias - infraestrutura pública ou regulações sobre o uso do solo (não é clara a distinção entre as fontes)	100% da mais-valia	Governo central	-	Provou-se ineficiente	-	-
	Land Commission Act (1967)	Retenção de mais-valias para o Estado ou municipalidades; Macropolíticas de Banco de Terras (aquisição compulsória de todos os terrenos destinados à construção)	40% da mais-valia de todos os terrenos comercializados no mercado (previu-se um aumento gradual nesta taxa)	Governo central	-	-	-	-
	Community Land Act (1975)	Macropolíticas de Banco de Terras (aquisição compulsória de todos os terrenos destinados à construção)	Aquisição compulsória em todos os terrenos urbanizáveis pelos municípios	Municípios	-	-	-	-
	Development Land Tax Act (1976)	Captura de mais-valias - infraestrutura pública ou regulações sobre o uso do solo (não é clara a distinção entre as fontes)	80% da mais-valia	Governo central (maioria); Municípios (minoria)	-	Baixos incentivos financeiros para os governos locais; leis parcialmente implementadas; Lei revogada em 1985	-	-

	Relatório Barker (2004)	Proposta para um Suplemento de Ganho do Planejamento *[Planning Gain Supplement]*	20% da mais-valia (resultante da atribuição de uma licença de desenvolvimento urbano	-	No momento da aprovação da operação	Difícil implementação	-	-
	Community Infrastructure Levy (2010)	Captura de mais-valias (substituição do Relatório Barker)	Taxa sobre o espaço adicional permitido por uma licença de planejamento, que consiste em dois componentes: (i) captura direta (atribuição de uma licença de construção); e (ii) componente indireto (com base nos impactos previstos sobre a infraestrutura urbana)	-	-	-	-	A moradia é financiada através de obrigações de planejamento dos desenvolvedores
Israel	1981	Captura de mais-valias - regulações sobre o uso do solo	50% da mais-valia resultante da aprovação de um plano urbanístico e de mudanças no uso do solo e no zoneamento pelos municípios	Municípios	No momento da venda da propriedade ou quando uma licença de construção é emitida	Aplicação de taxa uniforme (não discricionária) tanto para terrenos privados quanto para terrenos públicos com contratos de aluguel de longo prazo (isenções: áreas urbanas abandonadas e áreas de regeneração urbana, por razões sociais)	Lote por lote	Serviços públicos em geral

Polônia	Legislação aplicada nos anos 90 (pós-comunismo)	Captura de mais-valias - aprovação de planos urbanísticos	Até 30% da mais-valia	Municípios	No momento em que o plano urbanístico é aprovado ou que a propriedade é vendida - a possibilidade de cobrança expira em até 5 anos	Cobertura parcial do país pelos Planos; Aplicação da taxa mesmo com a inexistência de planos; falhas na lei facilitam o não pagamento dos impostos pelos proprietários; o valor inferior a 30% pode onerar os custos administrativos	Lote por lote	-
Espanha	1978	Direitos de mais-valias - Constituição Espanhola de 1978	Entre 10-15% da mais-valia; cobrança de impostos sobre edifícios, infraestrutura e obras quando as licenças são emitidas	-	-	A avaliação dos terrenos em determinadas áreas	Por áreas determinada	Serviços públicos em geral; transferência para o domínio público de parte do terreno destinado ao desenvolvimento urbano (correspondente ao seu potencial médio de construção) - ou para a construção de habitação social
França	*Plafond Légal de Densité*	Captura de mais-valias que ultrapassam determinado limite estabelecido em planos e regulamentos de uma determinada área quanto à sua capacidade de construção	Coleta das mais-valias cobradas sobre o máximo potencial de construção (permitidos pelo *Plan Local d'Urbanisme*)	Municípios	-	-	-	-
	Urban Development Fees	Captura de mais-valias que ultrapassam determinado limite estabelecido em planos e regulamentos de uma determinada área quanto à sua capacidade de construção	Considera a diferença entre o valor inicial de aquisição do terreno e o valor previsto com base no seu potencial de construção e de	Municípios	-	-	-	Habitação de interesse social e políticas de desenvolvimento urbano (voltadas para o questões sociais)

			usos (quando o desenvolvimento urbano estiver concluído)					
Holanda	Taxa *baatbelasting*	Captura de mais-valias - infraestrutura pública ou regulações sobre o uso do solo	Acordos de desenvolvimento territorial a partir da venda/concessão de parcelas de infraestrutura dentro de parcerias público-privadas para o desenvolvimento urbano; Fundo Habitacional criado pelo Estado; subsídios estatais para empréstimos bancários	-	-	-	-	Os proprietários de terras vendem terrenos aos municípios em troca de valores financeiros e/ou direitos de construção, devendo comprar terrenos infraestruturados para construção de habitação social
Itália	Taxa *di scopo*	Captura de mais-valias - regulações sobre o uso do solo	Coleta de imposto sobre o aumento da superfície bruta construída, sobre as mudanças no uso do solo e o aumento do número de unidades imobiliárias	Municípios	-	-	-	-
Alemanha	*Erschliessungsbeitrag*	Captura de mais-valias - investimentos públicos em infraestrutura	Coleta de contribuições especiais de proprietários de terra devido ao desenvolvimento urbano realizado em determinadas áreas após o fornecimento de infraestrutura pública	Municípios	-	-	-	-

2.2.2. O CONTEXTO LATINOAMERICANO

O histórico de aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias e de discussões públicas em torno do tema na América Latina, em geral, remonta do início do século XX. O primeiro caso, dado ainda nos anos 30 por representantes do Partido Radical do Chile, buscou introduzir o conceito nas resoluções políticas e na legislação através do *impuesto a las plusvalías*, proposto pelo próprio presidente do período Aguirre Cerda (Smolka e Furtado 2001).

Desde então, os debates têm se intensificado, tanto por razões políticas quanto ideológicas, entretanto, apesar da pertinência, viabilidade de implementação e de incorporação do tema na agenda política urbana, o panorama atual demonstra que, em termos práticos, não existe um volume de experiências muito bem-sucedidas. As aplicações dos instrumentos têm sido circunstanciais, episódicas e oportunistas, foco de muita resistência. As mais-valias fundiárias recuperadas, por sua vez, têm sido, com exceção de casos específicos, relativamente inexpressivas diante da capacidade real de absorção e raramente contribuem efetivamente para a mitigação de problemas urbanos e sociais, não resultando em benefícios concretos à comunidade.

As transformações sociais, econômicas e políticas em curso desde então, tanto no contexto geral da região quanto no contexto específico de cada país, têm estimulado o surgimento de instrumentos de regulação, promoção e financiamento do desenvolvimento urbano, através da inclusão formal do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes dos processos de urbanização nas novas Constituições e legislações.

Algumas experiências de aplicação desses instrumentos ocorreram de maneira promissora e é válido que sejam mencionadas, apesar de não terem prosperado em sua totalidade. É o caso do Estudo *Informe Lander*, desenvolvido para a Venezuela em meados dos anos 60, que trazia como proposta fundamental a absorção da terra e de seus incrementos de valor como principais fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano. Não tendo sido oficialmente reconhecido pelo governo venezuelano, o documento foi utilizado como base para a elaboração de recomendações referentes à política urbana no Relatório do Habitat I, em 1976.

Os autores (Smolka e Furtado 2005, 42) citam, ainda, que:

> Em outros casos, diversas oportunidades interessantes de aplicar o ferramental da recuperação de mais-valias fundiárias vêm sendo perdidas ou ignoradas, como por exemplo em muitos dos projetos de revitalização de centros urbanos em desenvolvimento em cidades latino-americanas. Embora se possa dizer que existe uma aprovação generalizada, por parte dos planejadores urbanos latino-americanos, da noção de recuperar para a comunidade os incrementos de valor da terra decorrentes da ação estatal, na realidade muito pouco do incremento de valor atribuído à atuação pública vem sendo recuperado e redistribuído. Nesse cenário, ainda predomina o entendimento, e na melhor das hipóteses alguma utilização, da versão mais tradicional da contribuição de melhoria (limitada ao custo de investimentos públicos) como o instrumento depositário dos princípios da recuperação de mais-valias fundiárias.

Uma das questões mais pertinentes a ser levantada é o descompasso existente entre a teoria e a prática que envolvem o tema, "a qual é não somente ocasional como também é caracterizada pela fragilidade das iniciativas nas ocasiões em que a aplicação se concretiza (Smolka e Furtado 2005, 43), principalmente em se tratando dos processos de aquisição, retenção e/ou disposição de terras públicas. O que se identifica é uma estrita regulamentação em cada etapa do processo e, muitas vezes, embasada de maneira explícita na lógica da recuperação de mais-valias fundiárias, independente de haver ou não instrumento político específico em funcionamento naquela determinada região. Cada etapa enfrenta, ainda, entraves relacionados, principalmente, à determinação do *preço justo*, que pode ser definido por lei ou pelo preço praticado pelo mercado (Rabello 2006).

O desenvolvimento dessa legislação na América Latina é notável, tendo os primeiros exemplos de sua aplicação se manifestado no início da década de 40 – na Colômbia através da *Ley 1 de 1943* na Venezuela através da *Ley de Expropiación de 1947*, as quais não se limitaram à recuperação do custo das obras

públicas, destinando-se à recuperação da valorização do solo propriamento dita. Entretanto, é válido mencionar que desde 1921 existe na Colômbia um instrumento tributário de recuperação de investimentos públicos semelhante, o chamado *contribuición de valorización*, equivalente à *contribuição de melhoria*, introduzida no Brasil em 1934. A participação pública na recuperação e gestão de mais-valias decorrentes das ações urbanísticas foi dada como preceito constitucional em 1991 na Colômbia, em 1999 na Venezuela e em 2001 no Brasil. Os exemplos mais sistemáticos e abrangentes de legislações na América Latina são a Lei 388 de *Desarrollo Territorial*, aprovada em 1997 na Colômbia, e a Lei 10.257 do Estatuto da Cidade, aprovada em 2001 no Brasil. Aquela deu-se de forma centralizada, enquanto esta relacionou-se à mobilização social gerada pelo movimento de reforma urbana, essencial para a inserção dos artigos 182 e 183 relativos à Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e para outros processos de redemocratização do país (Smolka e Furtado 2005).

Sobre a lei colombiana, mais especificamente, é válido pontuar especialmente os artigos 73, 74 e 79. É através daquele que é defendido o conceito de que a participação nos incrementos de valor da terra, resultantes das ações públicas de benefício ao uso do solo urbano e ao seu espaço aéreo, é direito da comunidade. O artigo 74 complementa-o, estabelecendo as principais três fontes originárias desses incrementos, que são: a conversão da classificação do solo rural para urbano, o estabelecimento ou a alteração dos zoneamentos que determinam os usos urbanos e o aumento no potencial construtivo, através de um maior aproveitamento do solo por parte da edificação. É o artigo 79 que estabelece, por sua vez, as taxas de participação nas mais-valias, as quais variam, no caso, entre 30-50% do acréscimo do valor. Permite, ainda, o leilão público de terras sem uso para o cumprimento da função social da propriedade habitação através da construção de habitação de interesse social, a compra prioritária de terras pelo poder público (preempção), a prática de preços anteriores ao anúncio de projetos urbanos na aquisição pública de terras, além do uso de reajustes de terras em planos parciais de desenvolvimento.

Já a lei brasileira surge principalmente para regulamentar princípios de extrema relevância para a recuperação de mais-valias fundiárias já defendidos pelo artigo 182 da Constituição de 1988, como: o cumprimento da função social da propriedade, através da aplicação de um imposto progressivo no tempo em terrenos sem uso; a separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construção; novos instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas, a partir da qual são viabilizadas as parcerias público-privadas e os proprietários, moradores, usuários e investidos privados podem participar dos processos de requalificação urbana em determinadas áreas das cidades (em teoria) através do seu financiamento, resultante da geração de mais-valias fundiárias pela realização de obras definidas a longo prazo; a compra prioritária de terras pelo poder público (preempção); e o uso da transferência dos direitos de construção (Smolka e Furtado 2005).

Os autores acrescentam que, no contexto geral, a lei colombiana, que muito absorveu da legislação espanhola, exerceu mais influência sobre as legislações subsequentes de outros países da América Latina do que o Estatuto da Cidade (muito influenciado pela legislação francesa), apesar de este apresentar um escopo mais abrangente e com previsão de um maior nível de recuperação do incremento de valor.

Na Venezuela, foi durante a reforma da Constituição Bolivariana, em 1999, que passou a existir a possibilidade de cobrança de contribuições especiais por parte dos municípios devido à valorização da terra em decorrência das alterações de uso e de densidade de uso do solo. O município de Baruta, por exemplo, incluiu em suas normas de zoneamento e de urbanização uma contribuição correspondente a 5% das mais-valias fundiárias geradas, chegando a arrecadar, entre 2002 e 2010, cerca de US$9,4 milhões por proprietários de imóveis localizados nas áreas onde o tributo foi aplicado (Guzman 2010).

No Uruguai, a aplicação do conceito de recuperação de valores decorrentes de ações de planejamento urbano e de uso e aproveitamento do solo é mais recente, tendo sido aprovada apenas em 2008 a Lei de *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.* Através dela, é estabelecida, ainda, a distribuição equitativa das cargas e dos benefícios entre os atores públicos e privados. É o artigo 46 que estipula que haja recuperação de, no mínimo, 15% dos incrementos, sendo essa porcentagem uma estimativa da participação média do preço da terra no valor final estipulado para a propriedade imobiliária (Smolka 2013).

Entretanto, antes da aprovação da lei nacional, ainda em 2001, vinha sendo aplicado em Montevidéu um instrumento conhecido como *preço compensatório*, através do qual se cobraria 10% sobre o valor integral da propriedade ou até 10% no caso de os empreendimentos imobiliários estarem localizados em áreas estratégicas ou fazendo parte de planos especiais. Através desse instrumento, a cidade arrecadou em 2011, dez anos após o início de sua aplicação, em torno de apenas 2,5% do seu orçamento total em investimentos (uma média de US$3,8 milhões). Em outras cidades, como é o caso de Maldonado, chega-se a registrar arrecadação de mais de 11% do total de investimentos (Mendive 2013).

É extremamente recente, mais especificamente de 2010, a criação de um imposto semelhante no Equador. Criado pelo *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* – COOTAD, estabelece, como forma de reconhecimento do princípio do enriquecimento sem justa causa, a cobrança de 10% sobre os incrementos de valor da terra quando as propriedades são transferidas, além da sua dedução das desapropriações destinadas à habitação de interesse social e a projetos de regularização de áreas informais (Smolka 2013).

Já no contexto argentino, o que se presencia é um debate contínuo no Congresso sobre a legislação nacional, já existindo, entretanto, experiências concretas de recuperação de mais-valias fundiárias não só em Buenos Aires, mas em Córdoba, Moreno, Morón, Rosario, San Fernando, Trenque Lauquen e Venado Tuerto. É válido mencionar o caso de Trenque Lauquen, província de Buenos Aires, por exemplo, onde 12% dos lotes decorrentes de novos parcelamentos de solo da periferia urbana devem ser transferidos para o governo para a construção de habitação de interesse social – juntamente às cessões ordinárias obrigatórias de terras voltadas para conservação ambiental e provisão de arruamentos e equipamentos públicos. A Postura 3808, de 2011, responsável por tal exigência, aplica-se, ainda, aos pedidos de alteração de índices urbanísticos, como aumento de índices construtivos, colocando à disposição do município um número considerável de lotes disponíveis para o uso em programas sociais (Duarte e Baer 2013). Smolka (2013) relembra, ainda, a Lei de Acesso Justo ao Habitat, aprovada em Buenos Aires em 2012, através da qual demanda-se: contribuição de no mínimo 10% dos incrementos de valor da terra gerados pela construção de grandes empreendimentos urbanos (superiores a 5.000 m^2); aumento de 50% do imposto predial para terrenos sem uso; contribuição especial por parte dos proprietários de lotes que se beneficiam de alterações no zoneamento urbano; e reajustes de terras públicas para programas de habitação de interesse social.

De modo geral, o que se percebe é a presença do conceito da recuperação e gestão das mais-valias fundiárias na legislação nacional ou municipal de todos os países da América Latina. Entretanto, ainda que presente em teoria, essa questão ainda pode ser considerada uma problemática, tendo em vista que os princípios estabelecidos administrativamente ou juridicamente têm sido ignorados na prática ou mesmo implementados de maneira parcial ou seletiva (Smolka 2013). Portanto, diferentemente do que se alega com frequência, o problema não é o da falta de acesso legal ou prático a esses instrumentos, mas o da prevalência de determinadas questões.

De acordo com Smolka e Furtado (2005), a concepção tanto da legislação quanto de seus instrumentos é tão sem clareza e, por vezes, tão contraditória, que chega a embargar qualquer tentativa de

implementação. Mesmo quando são factíveis, são de difícil interpretação e/ou não são amplamente conhecidas, podendo ser, portanto, ignoradas em muitas ocasiões.

> Mesmo quando a legislação e os instrumentos são entendidos (ou em alguns casos por isso mesmo!), eles podem não ser implementados ou ser apenas parcialmente aplicados, devido à proverbial "falta de vontade política". Essa resistência pode tomar forma de interpretações equivocadas, racionalizações estereotipadas e até de pura "pregação" ideológica. De fato, não é difícil encontrar justificativas públicas segundo as quais a aplicação de um determinado instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias não é oportuna ou adequada, estando essas justificativas muitas vezes baseadas em interpretações e argumentos equivocados. (Smolka e Furtado 2005, 44).

Dentre os principais argumentos utilizados como entraves à adoção do tema como um dos eixos da política urbana, encontra-se a suposição de que as imposições estabelecidas pelos instrumentos são transpostas aos preços, alteram o bom funcionamento do mercado imobiliário e podem acarretar em bitributação. Essas objeções baseadas em argumentos de senso comum geralmente defendem que: a arrecadação não é significativa se comparada aos custos administrativos necessários; a administração pública não é suficientemente capacitada (quanto aos recursos técnicos e humanos) para aplicar os instrumentos; e as consequências da aplicação desses instrumentos são antissociais e regressivas, tendo em vista que quem mais necessita das obras de infraestrutura é também quem tem a menor capacidade de pagar. Na Colômbia, por exemplo, as resistências na implementação do novo instrumento de *participación em las plusvalías* deveu-se basicamente à crença de que o instrumento, apesar de bem formulado, representaria "mais uma indesejada interferência pública nos negócios imobiliários urbanos, isto é, maior carga fiscal, limitações aos direitos de propriedade e mais regulação pública".

Essa relutância mostra-se presente também em governos locais progressistas, através de três argumentos principais, que vão desde defender que as contribuições funcionam apenas como um mecanismo para a imposição de tributos adicionais sem quaisquer impactos redistributivos; até crer que as mais-valias captadas podem ser insuficientes para reduzir as desigualdades no acesso à terra; e que "essas imposições estão sendo aplicadas aos moradores mais recentes que necessitam serviços urbanos, os quais são em geral mais pobres, enquanto as gerações anteriores tiveram acesso sem custo à infraestrutura e aos equipamentos urbanos. Algumas experiências exitosas na América Latina, como no Chile, no Brasil e Peru, entretanto, contradizem esses argumentos negativos, tendo sido algumas delas colocadas em prática em contextos neoliberais (Smolka e Furtado 2005, 44-45).

> A imagem de "Robin Hood" associada a essas políticas desaparece assim que se percebe que a parcela da valorização efetivamente recuperada tende a ser apenas uma pequena fração do que o proprietário recebe como benefício. Quanto mais escassa a disponibilidade de um determinado serviço ou equipamento, maior o hiato entre o incremento de valor resultante e o custo de inversão […] Esta e outras fortes evidências mostram a necessidade de revisitar o conhecimento no que se refere à tensão entre os princípios econômicos do benefício e da capacidade de pagamento. Na prática, a estratégia de uma comunidade de atrair a intervenção pública para sua vizinhança (ainda que signifique pagar por seus custos) é bem mais vantajosa que a alternativa de ser objeto de negligência pública. Este ponto deve, contudo, ser tomado com a devida cautela, em vista de certas experiências de aplicação da contribuição de melhoria em áreas de baixa renda com propósitos diferentes do de beneficiar os ocupantes - por exemplo, para justificar a remoção ou forçar a saída daqueles que não possam pagar pelo melhoramento em questão (Smolka e Furtado op. cit., 45-46).

Apesar dos entraves existentes, a experiência latino-americana recente demonstra um crescimento no interesse com o tema e com viabilização da aplicação dos instrumentos de recuperação das mais-valias fundiárias, refletido na inserção gradual do conceito na agenda da política urbana. Esse crescente interesse decorre, a princípio, de um processo em curso de descentralização administrativa e fiscal que acaba por demandar maior autonomia na redefinição e disponibilidade de fontes alternativas de recursos públicos para o financiamento da urbanização. Em paralelo, tem-se o fortalecimento das demandas sociais e as pressões políticas durante os processos de redemocratização pelo financiamento de programas de interesse social, sendo estas uma das principais justificativas (ou motivadores) para a

implementação dessas políticas. A criação de fundos extra-orçamentários para tal fim tem feito parte de praticamente todas as iniciativas de recuperação de mais-valia fundiárias.

Outro fator que tem favorecido a aplicação crescente do conceito é a redefinição das funções do Estado, inclusive os processos de privatização, que vem dando espaço para o desenvolvimento de intervenções públicas mais flexíveis e de negociações mais diretas, no que se refere à regulação do uso do solo e às parcerias público-privadas. Diante desse contexto, é frequente a disponibilização de áreas públicas para o mercado imobiliário, bem como o alinhamento entre os interesses do poder público e os interesses daquele durante o desenvolvimento de novas áreas nas cidades.

Além disso, é válido mencionar o posicionamento das agências multilaterais de promoção à universalização de taxas sobre serviços e à recuperação de investimentos públicos. Não tendo a aplicação de impostos e outras contribuições relacionadas à terra urbana alcançado as expectativas quanto à arrecadação nas últimas décadas, cresce ainda mais a popularidade dos *novos* instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, demonstrando que a crescente atenção ao tema se deve muito mais a razões pragmáticas do que por questões de ética e de defesa à equidade ou devido a justificativas teóricas e políticas. Muitas das iniciativas já mencionadas foram implementadas na ausência de consciência política e embasamento teórico sobre o processo (Smolka e Furtado 2005).

As evidências históricas demonstram que uma das principais motivações para o resgate dessas iniciativas é o contexto de crises fiscais e demais entraves ao financiamento do desenvolvimento urbano, além de a experiência acumulada não seja importante para o refinamento de instrumentos e para a evolução de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias

> Apesar das dificuldades na interpretação e das resistências à implementação sumariadas acima, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias estão inegavelmente despertando mais interesse e sendo objeto de maior aceitação na América Latina. Esforços para a aplicação dessas políticas estão sendo ampliados tanto em quantidade como em criatividade. Outras virtudes, além do seu reconhecimento como fonte alternativa de recursos públicos, vêm sendo melhor percebidas e incorporadas ao planejamento urbano. As administrações públicas locais vêm se dando conta do "valor de mercado" de sua prerrogativa de controlar direitos de uso e ocupação do solo, assim como de definir a localização e o timing das obras públicas. Percebem, também, que a transparência na negociação de índices urbanísticos reduz a margem ou os graus de liberdade das transações antes realizadas "por baixo da mesa" (Smolka e Furtado 2005, 48).

Ao passo que a relação entre *intervenção pública* e *valorização no preço da terra* torna-se mais evidente, altera-se o comportamento quanto ao destino das mais-valias, favorecendo a constituição de uma cultura fiscal essencial para o fortalecimento dos tributos imobiliários e dos recursos locais em geral. É necessário que haja um maior esclarecimento quanto à aplicação dessas políticas e instrumentos em prol de suas comunidades, levando em consideração especialmente as peculiaridades e contradições das cidades latinoamericanas. Para além dos "constrangimentos tradicionais e estruturais do patrimonialismo", da corrupção, dos interesses ocultos e da ideologia falha, é seguro afirmar que uma parte expressiva das experiências falhas identificadas na América Latina se deu pela ausência de conhecimento sobre o tema, incluindo o potencial e as limitações de seus instrumentos (Smolka e Furtado op. cit., 49).

2.3. SOBRE A MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA

O processo de urbanização está diretamente ligado ao fornecimento de terras infraestruturadas. Essa provisão de infraestrutura, como já visto, é um dos fatores que pode levar à significativa mudança no preço da terra, cujo acesso, em determinados locais do globo, dá-se de maneira desigual, como é o caso, por exemplo, da América Latina, inserida em um sistema capitalista de ordem periférica (Smolka 2013).

Tendo isso em mente, e considerando ser o fornecimento de infraestruturas e de serviços uma responsabilidade pública e os benefícios relativos a eles, em termos práticos, individuais e privados, é importante reiterar que quando se fala em mais-valia, neste trabalho, trata-se da produção e, ainda, da

produção imobiliária dada em determinada localização. Os instrumentos de gestão social da valorização da terra contrapõem-se ao lucro capitalista individual, promovendo o retorno desse incremento no preço da terra, decorrente de ações públicas, à comunidade (Whitaker 2013).

2.3.1. UMA FERRAMENTA PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

O surgimento e desenvolvimento das cidades trouxeram consigo um conjunto de problemas que vão desde a ocupação ilegal de determinadas áreas cujos serviços urbanos disponíveis são mínimos, até um desrespeito desenfreado pelas regulamentações de construção e de uso do solo em regiões mais bem infraestruturadas. Esse estado não se atribui apenas a fatores macroeconômicos que potencializam a pobreza urbana, mas ao financiamento da infraestrutura e dos serviços urbanos, à administração dos usos da terra e à determinação dos direitos de propriedade, uma vez que os processos de urbanização de determinadas localidades levaram ao surgimento de um expressivo mercado de terras, que é fortalecido, ainda, pelos ganhos inesperados resultantes, em grande parte, das intervenções públicas (Smolka 2013).

Quando os recursos fiscais e humanos disponíveis são deficitários, a provisão de infraestrutura em áreas capazes de absorver maiores densidades gera aumentos significativos no preço da terra. Em determinados contextos, apenas a previsão de investimentos a certos lotes urbanos já é capaz de gerar valorização na área. Essa relação que se estabelece entre serviços e preços abre espaço para práticas que acirram a desigualdade urbana, como a especulação imobiliária, o clientelismo, a corrupção política e outras ações movidas por interesses públicos e privados (González 1994). Isso explica, em parte, a relevância da questão da propriedade de terras para a agenda da política de terras urbanas, uma vez que a alocação do investimento público se apresenta suscetível a interesses ocultos e favoritismos por parte dos atores interessados (Smolka 2011).

Serra et al. (2005) aponta para as diferenças significativas no aumento do preço da terra em diferentes localizações, a depender de seu distanciamento para o centro urbano e, consequentemente, da infraestrutura e dos serviços disponíveis, exemplificando que o aumento no valor estabelecido por metro quadrado em áreas centrais é superior ao aumento presenciado em regiões periféricas. É superior, ainda, o incremento no valor desses terrenos em comparação aos custos de provisão de infraestrutura. A tabela a seguir exemplifica as constatações feitas a partir do levantamento feito pelos autores em três cidades brasileiras de regiões geográficas distintas: Brasília, Curitiba e Recife.

Tabela 1. Acréscimo no preço da terra (US$/m2) em relação à localização dos lotes em municípios brasileiros.

Incrementos por serviços adicionais	Distância à região central			Custo do investimento pela provisão de serviços por 1000 m2
	5–10 km	15–20 km	25–30 km	
Água	11.10	5.10	3.20	1.02
Pavimentação	9.10	4.80	3.40	2.58
Esgoto	8.50	1.80	0.30	3.03

Fonte: Adaptado de Serra et al. (2005).

Em países onde a oferta de terras infraestruturadas é insuficiente (e desigual), os níveis de pobreza urbana são altos e a relação estabelecida entre a base tributária e as necessidades sociais encontram-se desafada, a gestão social da valorização da terra urbana constitui-se como uma fonte de financiamento de extrema relevância para a mitigação desses problemas crônicos, em especial do desigual acesso aos benefícios – neste caso, financeiros – provenientes da terra urbana, os quais estão diretamente atrelados

ao título de propriedade, o que acaba por enfatizar, ainda mais, sua apropriação como mercadoria (Smolka 2013). O autor acrescenta:

> As autoridades públicas estão percebendo que podem levantar contribuições para o bem público junto aos beneficiários de suas decisões administrativas. Eles podem negociar ou cobrar por mudanças nos direitos de uso do solo, ou no local e momento das obras públicas, diretamente com aqueles proprietários ou incorporadores privados que buscam acesso a serviços urbanos ou querem desenvolver novos usos do solo além das normas e regulamentações básicas. A alteração da distribuição dos custos sociais e benefícios privados também está sendo abordada através de nova legislação, desenho de políticas e implementação. Uma melhor compreensão da ligação entre a intervenção pública e o aumento do valor da terra é propícia à construção de culturas fiscais e de planejamento que fortalecerão os impostos sobre a propriedade, as receitas locais e a gestão urbana em geral (Smolka 2013, 58, tradução da autora).

O que se presencia historicamente, entretanto, especialmente em cidades latino-americanas, é uma concentração de investimentos públicos em áreas de interesse das classes detentoras de maior poder aquisitivo em paralelo a um padrão de crescimento espraiado, estimulado pelo setor privado representado pelo mercado imobiliário, a partir do qual fazem surgir novas centralidades antes que o potencial das áreas já infraestruturadas seja plenamente utilizado.

O espraiamento da malha urbana, consequência do processo de baixa densidade, devido a lotes com grandes dimensões, e da falta de continuidade da malha urbana, chamada também de vazios urbanos (Mascaró 2001), traz consequências que atuam negativamente e de forma muito mais abrangente no âmbito do espaço urbano. É relevante lembrar que "[...] O capitalismo provocou uma separação entre os locais de moradia e de trabalho" (Villaça 1986, 38) e, no contexto em que a cidade é o novo local de viver, a má localização da casa torna-se um fator muito mais penoso para o cidadão de baixa renda. Além de onerar os gastos públicos com urbanização, rede de circulação e de abastecimento de água e esgoto, essa expansão horizontal das cidades e má condição da moradia prejudicam a própria sociedade formal, além de agravarem as condições ambientais, através da poluição, do aumento do consumo energético, entre outros.

O neoliberalismo avança na construção das políticas urbanas e se reconfigura constantemente através de diferentes estratégias que se articulam com os contextos precedentes de regulação. Ao pensar nos diversos instrumentos capazes de colocar em prática a gestão social da valorização da terra, deve-se reconhecer que em seu âmago há uma relação preponderante com a reprodução do capital, inclusive, a partir do momento em que se concebe que só há incrementos a serem recuperados e geridos se houver produção, condicionando a ação, portanto, aos moldes imperativos do mercado. A própria produção do espaço implica na produção de diferenças espaciais, as quais são resultado e condição do próprio processo de acumulação do capital e reprodução das relações sociais capitalistas (Leite 2019).

Diferentes autores (Smith 1984; Soja 1993; Harvey 2015) apontam para a necessidade de se compreender o desigual desenvolvimento geográfico, "lançando luz para esta noção de desigualdade, a qual incorpora a existência de uma sociedade de classes que diferencia os seus membros a partir do lugar que ocupam tanto na produção quanto na distribuição da riqueza gerada" (Leite 2019, 28). Harvey (2015) afirma ainda que:

> […] o exame do mundo em qualquer escala particular revela de imediato uma série de efeitos e processos que produzem diferenças geográficas nos modos de vida, nos padrões de vida, nos usos de recursos, nas relações com o ambiente e nas formas políticas e culturais. [...]. Mas as diferenças geográficas são bem mais do que legados histórico-geográficos. Elas estão sendo perpetuamente reproduzidas, sustentadas, solapadas e reconfiguradas por meio de processos político-econômicos e socioecológicos que ocorrem no momento presente. […] Os especuladores (com apoio financeiro internacional) que procuram maximizar ganhos a partir de aumentos dos preços do aluguel da terra, por exemplo, estão agora reformulando radicalmente os ambientes metropolitanos de Xangai e de Moscou, tanto quanto os de Londres e de New York. A busca mais generalizada de alugueis diferenciados cria diferenças geográficas

> proporcionalmente à intensidade dos investimentos de capital, com frequência garantindo que regiões com abundância de capital fiquem mais ricas enquanto as carentes fiquem relativamente mais pobres (Harvey 2015, 110-112).

Ainda que essas variações geográficas sejam reflexo e carreguem em si legados do passado – materiais, históricos, culturais e políticos –, deve-se atentar para o fato de que elas não são estáticas ou imutáveis. O autor defende que o contexto geográfico se encontra em movimento, independente da escala, e sua volatilidade contemporânea, reflexo das forças de produção sistêmica, potencializa o desenvolvimento geográfico desigual. Assim, a aplicação de um instrumento de gestão social da valorização da terra pelos gestores de um município se dá em um contexto geográfico intraurbano desigual e, uma vez incindindo na regulação das dinâmicas imobiliárias e, consequentemente, definir o direcionamento de capitais, produz ainda mais desigualdade e diferenciação espacial. "[...] Esta recuperação por meio da produção implica no direcionamento de capitais para determinados setores da cidade, os quais produzirão um espaço mais diferenciado através da concentração geográfica de investimentos de capital na produção destes setores (Leite 2019, 29).

A partir disso, é importante ressaltar que, para além da dimensão arrecadatória dos instrumentos, capazes de financiar os processos de desenvolvimento urbano, deve-se considerar sua dimensão urbanística, a qual se dá em duas vias: de um lado tem-se o fato de que determinados instrumentos podem acabar por concentrar ou estimular a realização de investimentos de capital em áreas específicas das cidades, de forma desigual, produzindo ainda mais diferenciações espaciais; do outro, há de se considerar que a suposta *recuperação de mais-valias fundiárias* apenas se torna possível se houver produção. Carlos (2007) acrescenta que:

> [...] a hipótese da diferenciação como imanente à produção espacial obriga-nos a desvendar os conteúdos dos processos constitutivos da 'produção social do espaço' fundada na contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação privada – posto que se trata de uma sociedade de classes. Desse modo a prática socioespacial fundada na desigualdade concreta e real propõe a realização da diferença num outro plano, contestando, de um lado, a redução do humano e da vida na cidade ao mundo da mercadoria, que produz a 'cidade como negócio' (o crescimento como estratégia da reprodução espacial) e de outro, mas a ela associado, o planejamento do espaço sob a lógica do econômico posto que a condição do lugar na sua inserção à lógica global, produtora (também ela) de diferenciações, aprofunda a contradição entre espaços integrados/desintegrados à globalização (Carlos 2007, 48-49).

Dependendo da jurisdição em que se encontram inseridos esses instrumentos, a par do fato de sua produção encontrar-se no âmago do processo de produção do espaço e, mais especificamente, de diferenciação espacial, sua criação articula-se de forma a apresentar um elemento que pode ser (e tem sido) manejado exatamente para a produção dessa diferenciação e para a reprodução de desigualdades socioespaciais em setores geográficos específicos, decorrentes da alocação de maiores investimentos de capital e trabalho para as respectivas áreas. Leite (2019) exemplifica essa afirmação através da análise da aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir em São Paulo, cidade brasileira, através do qual é possível comprar potencial contrutivo adicional dependendo da área em que se encontra.

É importante ter em mente, portanto, que a dimensão urbanística deve ser vista de forma indissociável da arrecadatória, consideração esta que acaba por trazer à luz a realidade prática em que muitos desses instrumentos se encontram – e os fins para os quais são utilizados – em contraposição ao potencial atrelado a eles, de mitigação exatamente dos efeitos inerentes ao sistema capitalista de produção do espaço, através de processos de desenvolvimento urbano que reduzam a desigualdade urbana.

As autoridades locais ligadas ao planejamento urbano podem encontrar maior flexibilidade na aplicação de ferramentas a projetos ou locais específicos, em comparação aos instrumentos fiscais tradicionais. Essa tendência encontra-se diretamente atrelada à crescente presença de investidores e de capital

internacional em grandes projetos urbanos de desenvolvimento territorial. Aqueles, dispostos a ceder parte dos seus ganhos com adicionais de construção, acabam por viabilizar financeiramente o desenvolvimento urbano em larga escala, além de garantir a sustentabilidade dos projetos em si, o que justifica, em parte, a crescente popularidade desses instrumentos. Além disso, Smolka (2013) acrescenta que a tendência à descentralização fiscal tem incentivado os municípios a expandirem suas fontes de receita, fazendo com que algumas gestões deem maior importância a taxas e impostos locais sobre vendas, enquanto outras busquem meios de melhorar o desempenho do imposto predial, de forma a absorver de forma complementar essas contribuições de melhoria às receitas (Cesare 2012).

É importante mencionar, ainda, que a *recuperação de mais-valias fundiárias* pode surgir frequentemente como um substituto pragmático para o desempenho insatisfatório da arrecadação de impostos imobiliários e por parte de outros instrumentos. Sua aplicação demonstra ser particularmente atraente quando, devido à oposição política, determinada gestão pública constata incapacidade em aumentar suas receitas fiscais e, ao mesmo tempo, executar planos de investimentos para programas sociais (Smolka 2013).

Dentre os motivos que têm levado à crescente popularidade dos instrumentos de gestão social da valorização da terra, o autor (Smolka 2013) cita especialmente: a estabilização econômica, que permite uma maior transparência dos custos não operacionais devido à redução da inflação; a descentralização fiscal, que pode significar, em outros termos, uma transferência de responsabilidades; a adoção de estratégias de planejamento e gestão urbana mais progressistas, levando a uma melhor distribuição dos custos sociais e benefícios privados; a redemocratização e um consequente aumento de consciência social e das demandas por políticas públicas mais equitativas, dando maior legitimidade às despesas públicas; mudanças na visão frente à privatização e às parcerias público-privadas; o aumento de influência das agências multilaterais e seu posicionamento acerca da relevância dos custos públicos e sua recuperação; e as considerações pragmáticas para captação dos incrementos no preço da terra de forma a levantar fundos para suprir as necessidades das comunidades locais (Smolka 2016).

A disseminação e influência da agenda neoliberal tem, paradoxalmente, ajudado a reduzir a resistência ideológica a essa captura de valor. A privatização, por sua vez, incentivou o desenvolvimento de intervenções públicas mais flexíveis, parcerias público-privadas e negociações diretas quanto ao uso do solo e sua regulação. São significativos os exemplos em que as terras públicas são cedidas ao mercado fundiário privado, em decorrência de uma melhor coordenação entre os interesses públicos e imobiliários na promoção de novas áreas para o desenvolvimento urbano. Entretanto, é sempre importante enfatizar a relação indissociável existente entre as dimensões arrecadatória e urbanística, mencionada anteriormente, no sentido de rever e questionar a qualidade das cidades que existem na contemporaneidade.

A relevância desses instrumentos, dá-se, ainda, nas agências multilaterais, como pode ser visto na Declaração de Vancouver (Organização das Nações Unidas – ONU-Habitat 1976):

> Os ganhos indevidos que resultem do aumento dos valores da terra decorrentes de alterações no uso do solo, de um investimento ou decisão pública, ou devido ao crescimento generalizado de uma comunidade, devem estar sujeitos à sua recuperação adequada por parte de entidades públicas (a comunidade), exceto se a situação exigir outras medidas adicionais tais como novos padrões de propriedade fundiária ou a aquisição geral de terras por entidades públicas.

No mesmo sentido, seguiram a contratação de estudos por parte do Banco Mundial, a respeito de investimentos alternativos e de liberação de valores fundiários para o financiamento da infraestrutura urbana, e a realização de um seminário por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em 2013, a fim de identificar que instrumentos de gestão social da valorização da terra o banco poderia adotar em suas práticas de financiamento nas regiões atuantes (Peterson 2009).

O planejamento urbano tem atuado não somente para administrar a expansão do espaço, mas para expandir os lucros do capital, além de ser uma política de contenção de uma sociedade dividida por antagonismos tão irreconciliáveis que se faz necessário à repressão contundente da classe trabalhadora no choque das classes. Essa forma de planejamento, que fortalece a hegemonia do direito à propriedade privada, repetiu-se e repete-se em várias cidades do mundo, principalmente na contemporaneidade. As *mais-valias fundiárias urbanas*, detidas nas mãos do Estado, distribuem-se em frações da sociedade detentoras do poder econômico e retira parte considerável para a manutenção do status quo dessa classe social, uma vez que o sistema se assenta na propriedade privada do solo, na circulação do capital e na mercantilização dos direitos – e aqui inclui-se o direito à cidade.

Apesar do potencial existente, a *recuperação das mais-valias urbanas* acaba por se apropriar dos excedentes, não promovendo a igual e justa distribuição para o que se objetiva. O contexto socioeconômico vigente, conforme já apontava Lefebvre (2010), assenta-se em contradições, na criação de necessidades irreais, a partir do qual cada um especula como criar uma nova necessidade e uma nova dependência sob o interesse capitalista. Assim, muitas vezes, o que se passa por natural, pode não o ser.

2.3.2. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A abordagem política da gestão social da valorização da terra oferece uma série de instrumentos e iniciativas para o financiamento público que permitem a recuperação e o reinvestimento do acréscimo no valor da terra decorrente do investimento público para a comunidade. Essa captação baseia-se em uma premissa central simples: a ação pública deve gerar benefícios públicos. Como os desafios se acumulam devido à rápida urbanização, à deterioração da infraestrutura e às mudanças climáticas, por exemplo, esta fonte de financiamento, quando embasada em princípios de boa governança e planejamento urbano, pode auxiliar os governos a avançarem com resultados fiscais, sociais e ambientais positivos. De acordo com Jaramillo (2009), os instrumentos de *recuperação das mais-valias urbanas* dividem-se, de acordo com seus objetivos, da seguinte forma:

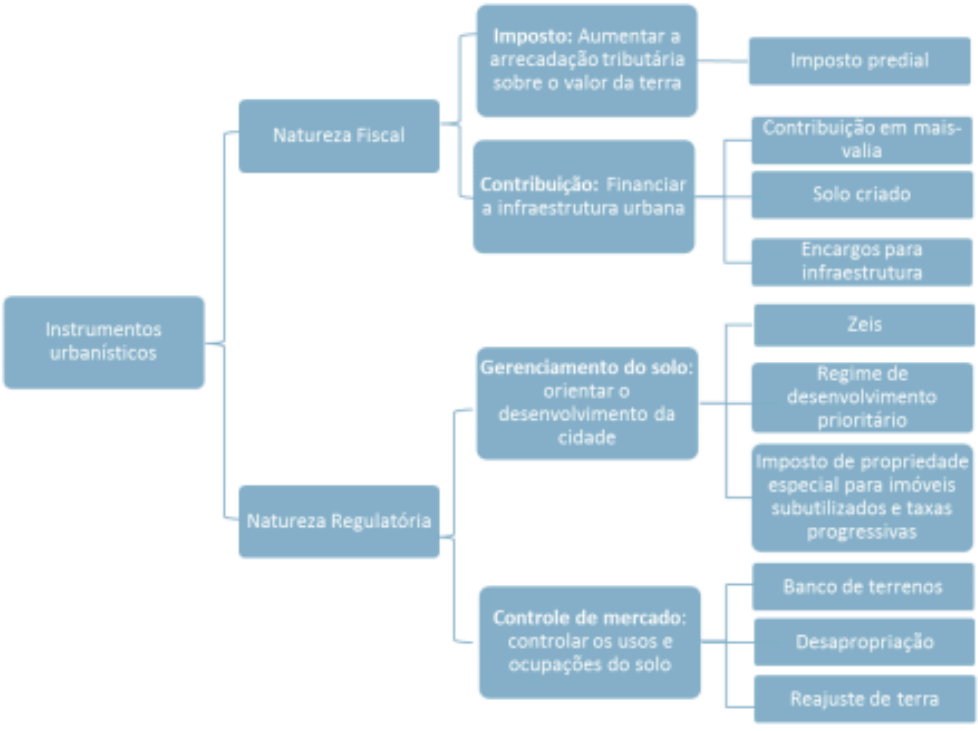


Figura 1. Instrumentos de LVC de acordo com seus objetivos. Fonte: Jaramillo (2009).

Germán e Bernstein (2018) fazem referência a alguns desses mecanismos e/ou políticas que valem a pena ser mencionados independentemente da jurisdição em que estão inseridos. São eles:

- Contribuição de melhorias e avaliações especiais: taxas diretamente pagas para o município, pelos proprietários, como contrapartida à prestação de um serviço público de melhoramento urbano, do qual aqueles se beneficiam. Schloeter (2016) acrescenta que a cobrança dessas taxas em Manizales, na Colômbia, contribuiu para as receitas orçamentárias da cidade, as quais, por sua vez, puderam ser utilizadas para o financiamento da infraestrutura urbana, através de obras de melhoria nas estradas, projetos de renovação urbana e demais obras de destaque, como a reforma da Praça Alfonso Lopez, em que 57% dos custos foram financiados pela cobrança da taxa de contribuição de melhorias – distribuída entre uma média de quarenta mil propriedades residenciais e comerciais, uma vez que a valorização no valor dos imóveis foi prevista pelo Instituto de Valorização de Manizales *[Instituto de Valorización de Manizales]*.
- Cobrança pelo direito de construir: taxa paga como contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do básico estabelecido pela jurisdição vigente. No Brasil, os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs são uma forma de cobrar pelos direitos de construção em uma determinada área que receberá intervenções e melhorias, por parte do poder público, as quais serão, por sua vez, financiadas pela venda desses títulos imobiliários na bolsa de valores (Ingram and Hung Hong 2012), mais especificamente no Mercado de Balcão Organizado da BOVESPA. Cada CEPAC equivale a um determinado valor de metro quadrado para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. Esse valor é atualizado pelo Índice Edificações em Geral, publicado mensalmente pela Secretaria Municipal de Finanças no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, tendo como base o preço realizado no último leilão. Sob o ponto de vista fiscal, no período de 2004-2012, a cidade de São Paulo chegou a apresentar uma receita acumulada de mais de 2,9 bilhões de reais pela venda de CEPACs (Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP – São Paulo Urbanismo 2018).
- Exação: taxa paga pelos empreiteiros para a obtenção de aprovações ou permissões especiais necessárias para desenvolvimento e/ou construção sobre um lote de terras, a fim de cobrir os custos dos serviços públicos adicionais necessários a esse novo empreendimento. Em Córdoba, na Argentina, esse encargo é imposto através dos artigos 180-188 da Constituição Provincial (Germán e Bernstein 2018)
- Taxas de impacto: taxa única paga pelo incorporador com o intuito de cobrir os custos associados ao impacto da construção de um empreendimento. As taxas de impacto em Orange County, condado localizado na Flórida, geram fundos para parques, postos de bombeiros e outros investimentos para a segurança pública (Germán e Bernstein 2018).
- Habitação Inclusionária ou Zoneamento Inclusionário: constitui-se pelo fornecimento de um percentual de moradias de baixa ou moderada renda em troca do direito de construir propriedades residenciais ou comerciais com taxas de mercado. Através do *Inclusionary Zoning Ordinance*, de 1998, a cidade de Cambridge, Massachusetts, criou mil unidades de moradias populares para aluguel e/ou propriedade em novos empreendimentos localizados em toda a cidade (Germán e Bernstein 2018).
- Reajuste de terras: é a reunião das terras por parte dos seus proprietários para a realização de um projeto de renovação. Os investimentos em infraestrutura e serviços empreendidos individualmente objetivam o aumento no valor das propriedades daquela área. Cada proprietário, portanto, recebe uma parcela menor de terras com valor acrescido, devido às melhorias feitas. O exemplo utilizado por Germán e Bernstein (2018), da Rede Ferroviária da

Grande Tóquio do Japão, faz uso, em meados do século XX, do reajuste de terras em larga escala como componente estratégico de seu financiamento.

- Transferência de Direitos de Desenvolvimento: taxas pagas pelos proprietários de terras para uma entidade governamental para transferir o potencial de densidade de determinado lote para outro não-contíguo e com maior potencial para adensamento. Na Pensilvânia, nos Estados Unidos, esse instrumento é frequentemente utilizado para proteger as fazendas e os recursos naturais daquele local, de forma a direcionar o desenvolvimento urbano para áreas mais apropriadas para esse fim, gerando receitas para uso em investimentos públicos. É uma forma de conservar a terra que precisa de proteção, cujo financiamento é muitas vezes insuficiente, explorando a quantidade considerável de capital privado que flui para os projetos de desenvolvimento (Lotze e Loza 2019).
- Imposto sobre a Propriedade Predial: por se basear no valor de mercado dos bens imóveis, esse imposto gera valores mais altos para propriedades próximas aos investimentos públicos. Podem direcionar, portanto, parte dos fundos capturados pelo imposto para fins públicos específicos, mas não são, apresentando-se como um meio adicional de captura do valor da terra, ou como tratado neste trabalho, de gestão da valorização do solo.

De acordo com os autores (Germán e Bernstein 2018), um dos maiores desafios da temática é compreender a intersecção de políticas que surgem sob diferentes níveis de governo, dentro das autoridades públicas ou através de entidades especiais – qualquer uma das quais pode criar uma base para a gestão social da valorização da terra. Uma implementação bem-sucedida exige a gestão de muitos fatores, diversos agentes interessados, compreensão das condições do mercado de terras, sistemas abrangentes de monitoramento de propriedades, comunicação fluida entre entidades fiscais, de planejamento e judiciais e determinação política para realizar todo o potencial da captura do valor da terra.

Resumidamente, o que se tem em termos de instrumentos postos em prática, suas vantagens e desvantagens é:

Quadro 2. Ferramentas apropriadas para recuperação de mais-valia.

FERRAMENTA	INCIDÊNCIA (*)	CONTEXTO	PROCESSO PARA RECUPERAÇÃO	VANTAGENS	PONTO DE ATENÇÃO	CAPACIDADE PREEXISTENTE
aquisição de terras públicas	ESC	terras necessárias para projetos públicos (i.e. habitação de interesse social)	confisco de mudanças no valor da terra de uso anterior	investimentos públicos feitos antes do desenvolvimento	decisões arbritrárias por parte de tribunais despreparados	serviços públicos legítimos para participar do processo
imposto sobre propriedade ou taxa sobre o incremento no preço da terra	EMC	propriedades beneficiadas pelo desenvolvimento urbano	imposição de taxa ou componente de mais-valia	universalidade e regularidade	componente de construção de valor de terreno vs. propriedade	contínua atualização de mapas de valores e cadastros
exações	NSV	concessões públicas em novos desenvolvimentos	compensação em espécie ou monetária	flexibilidade permitindo desenvolvimentos imprevistos	manipulação ou influencia das partes interessadas	acesso a informação sobre ganhos privados e impactos publicos
contribuição de melhoria	EMC	fornecimento de obras públicas locais	recuperação ou compartilhamento de custos	beneficiários investem nos projetos	avaliação precisa de benefícios potenciais	cacidade dos beneficiários de participação e pagamento
transferência do direito de construir	ESC	interesse público na propriedade designada	compensação com direitos concedidos em outras propriedades	direitos de construção usados como moeda para funanciar projetos públicos	precisão das taxas de conversão para desenvolvimentos	disponibilidade de direitos de construção nas áreas de transferência
reajuste de terras	NMV	urbanização de uma nova área ou reconfiguração de parcelas existentes	venda de ações no terreno desenvolvido	financiamento de nova infraestrutura urbana	obstrução de proprietários relutantes	poder para negociação com todos os participantes afetados
encargos sobre direito de construir	NSC	licença de contrução única	técnicas de avaliação de terras	compensação para o público pela infraestrutura existente	alegações de direitos adquiridos	monitoramento da terra e sistema cadastral
CEPACs	NMC	projetos novos ou de redesenvolvimento com impactos urbanos mais amplos	leilão público	transparência e precisão em transações e avaliação	volatilidade de mercado; gentrificação	credibilidade pública e capacidade para gestão financeira

(*) chave para incidência:
primeira letra: E-melhorias para os usos do solo existentes; N-promoção de um novo uso do solo
segunda letra: S-projeto ou propriedade simples; M-multiplos projetos ou propriedades
terceira letra: V-voluntário ou negociado; C-compulsório

Fonte: Smolka 2013, 59. Adaptado pela autora.

3

METODOLOGIA

3.1. FONTES DE INFORMAÇÃO

Para que os objetivos inicialmente traçados desta pesquisa, de cunho descritivo, fossem alcançados, foi adotada a estratégia de pesquisa de *estudo de caso,* cuja natureza mista (qualitativa e quantitativa) dos dados coletados proveio de diferentes fontes. Estas, de acordo com a conceituação dada pelo *United Nations International Scientific Information System* – UNISIST (1971), podem ser primárias, secundárias ou terciárias de acordo com a natureza da informação. Para Søndergaard et al. (2003, 282, traduzido pela autora):

> A fonte primária é o ponto de partida na produção do conhecimento científico e acadêmico e, portanto, para a divisão comunicativa do trabalho das literaturas envolvidas. Sua tarefa é produzir e apresentar novos conhecimentos. A "prova" para este novo conhecimento é dada através da documentação das reivindicações de conhecimento através da produção e publicação de um documento. Assim, a fonte primária constitui um campo temático como um campo do conhecimento e contém, idealmente, os resultados e *insights* básicos de um campo temático.

Assim, os tipos de fontes classificadas como primárias utilizadas na pesquisa em questão foram principalmente:

- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-For (Lei nº. 7.061/1992);
- Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza (Lei nº. 7.987/1996);
- Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001);
- Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor (Lei nº. 0062/2009);
- Lei Orçamentária Anual do Município de Fortaleza (Lei nº. 9.562/2009);
- Lei Orçamentária Anual do Estado do Ceará (Lei nº. 14.608/2010);
- Transferência do Direito de Construir (Lei nº. 10.333/2015);
- Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (Leis nº. 10.335/2015 e 10.431/2015);
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB (Decreto nº. 13.824/2016);
- Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza (Lei Complementar nº. 236/2017);
- Lei Orçamentária Anual do Município de Fortaleza (Lei nº. 10.841/2018);
- Lei Orçamentária Anual do Estado do Ceará (Lei nº. 16.613/2018);
- Operação Urbana Consorciada Litoral Central (Projeto de Lei Ordinária nº. 83/2019);
- Fundo Municipal Imobiliário (Lei nº. 10.953/2019);
- Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (Lei Complementar nº. 0287/2020);

- Dados quantitativos fornecidos pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará – Sinduscon-CE;
- Dados quantitativos dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1980, 1991, 2010);
- Dados estatísticos da Fundação João Pinheiro – FJP (2000, 2010);
- Dados qualitativos das entrevistas feitas com *stakeholders* da construção civil:
    - Entrevista com o(a) sócio(a)-proprietário(a) da empresa do setor da construção civil A;
    - Entrevista com o(a) gerente de vendas da empresa do setor da construção civil B; e
    - Entrevista com o(a) coordenador(a) de pesquisas do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará;
- Dados qualitativos das entrevistas feitas com *stakeholders* do poder público:
    - Entrevista com coordenador(a) da célula A da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA;
    - Entrevista com diretor(a) da célula A do Instituto de Planejamento do Município de Fortaleza – Iplanfor;
- Dados qualitativos dos inquéritos aplicados em 270 pessoas da sociedade civil.

Justifica-se aqui, ainda, as limitações existentes tanto com relação aos referenciais temporais dos dados quantitativos apresentados, quanto à coleta desses mesmos dados, que se deram, principalmente, devido à pandemia ocasionada pela Covid-19 e também pelo adiamento da realização do Censo Demográfico 2020 para 2022.

Já as fontes do tipo secundária registram e descrevem documentos primários de forma a recuperá-los e documentá-los. Seus processos centrais de trabalho são de análise, armazenamento e disseminação. Já as fontes terciárias consolidam, coletam e sintetizam as literaturas primária e secundária, ou seja, retratam uma informação original (primária) com conteúdo secundário. A partir disso, as fontes de informação secundárias e terciárias utilizadas para a realização desta pesquisa dividem-se, principalmente, entre os seguintes tipos:

- Livros, artigos científicos, dissertações e teses de doutoramento, relatórios técnicos e normas técnicas;
- Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza (2009); e
- Plano Fortaleza 2040.

Conforme dito anteriormente, essas fontes forneceram os dados qualitativos e quantitativos necessários para o desenvolvimento desta pesquisa. Seu tratamento se deu conforme a metodologia descrita a seguir.

3.2. TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas diferentes fontes de dados e técnicas de sistematização da informação obtida. Seu enquadramento metodológico envolve o tratamento de dados mistos, de natureza quali-quanti, para o alcance de objetivos descritivos, a partir de uma estratégia de pesquisa de Estudo de Caso especial e único. Devido ao seu caráter descritivo, o trabalho em questão busca fazer uma descrição a respeito da situação do Centro Histórico de Fortaleza, que desde a década de 1980 presencia uma evasão habitacional e institucional ocorrendo em paralelo à redução de investimentos privados e de expressividade das dinâmicas imobiliárias no bairro, contrapondo-se à crescente de investimentos recente e de debates sobre sua preservação e reabilitação. Busca-se estabelecer, a partir disso, relações entre o caso específico em questão e o conceito de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, sob perspectivas espaciais, sociais, econômicas, políticas, fundiárias e tributárias, buscando

discutir de forma aberta, e não necessariamente conclusiva, questionamentos iniciais, hipóteses apresentadas e teorias sobre o passado-presente-futuro da área.

Em um primeiro momento, formula-se o problema através de um longo processo de imersão em fontes bibliográficas (nacionais e internacionais) pertinentes ao tema, a partir das hipóteses levantadas e objetivos traçados. Nesse caso, o discurso defende a recuperação desses incrementos no preço da terra, com foco nos empreendimentos imobiliários, decorrente dos investimentos realizados pelo poder público. Foi necessária, ainda, um alinhamento quanto às terminologias utilizadas, tendo em vista que a tradução remonta na expressão de origem em inglês *land capture value*, assim como quanto a conceitos-base como *renda da terra* e *mais-valia*. Aqui, a coleta de dados deu-se previamente e de forma contínua, principalmente através de levantamento de documentos e de registros em arquivos. A análise, por sua vez, deu-se através da análise documental e de conteúdo, consequentemente.

O momento seguinte se debruça sobre o Estudo de Caso, com base nas seguintes hipóteses principais: a) Os investimentos públicos recentes, bem como aqueles específicos ligados ao Plano de Desenvolvimento Estratégico Fortaleza 2040, geram mais-valias capazes de financiar processos de reabilitação no bairro; e b) O mercado imobiliário tem explorado diferentes frentes de expansão periféricas mantendo o Centro como uma reserva de valor. Aqui, a coleta de dados se dá através de questionários, entrevistas, observações diretas, documentação específica e elaboração de mapas. Já a análise desses dados é documental, de discurso, de conteúdo e de imagens. Foram analisados, além dos investimentos públicos no bairro, os lançamentos imobiliários no município, a fim de se compreender suas frentes de expansão e, em especial, a evolução dos preços do metro quadrado praticados – no Centro e em bairros onde presenciou-se maior investimento imobiliário. A evolução dos preços é reflexo de uma série de fatores que são apresentados no decorrer do estudo, sempre com a finalidade de contextualizar a situação do bairro em questão.

Alguns dados coletados através de entrevistas contrapõem-se aos dados quantitativos apresentados, demonstrando distanciamento entre o conhecimento empírico e a realidade prática que envolve o bairro, inserido em discursos paradoxais extremos e convenientes, a depender do *stakeholder*. A problemática aqui trabalhada envolve inúmeros *stakeholders*, os quais possuem diferentes perspectivas a respeito da problemática e diferentes expectativas a respeito do bairro. Dentre eles, os principais identificados são, além da sociedade civil, o setor público e privado, este representado essencialmente pelo mercado imobiliário, institucional, através da Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL, e sindical, este representado principalmente pelo Sindicato dos Comerciários, classe extremamente atuante na região. Assim, entrevistas foram conduzidas e um total de 270 inquéritos foram aplicados, tratados e interpretados, contribuindo com dados qualitativos e quantitativos.

Os dados primários mencionados acima, quanto à legislação vigente e aos instrumentos urbanísticos regulamentados, permitem uma análise exploratória sobre a realidade prática e uma reflexão sobre as possibilidades de reversão daquela, no sentido de fornecer uma contextualização mais específica, uma exposição da forma como a legislação têm sido aplicada, bem como seus impactos na malha urbana. Através desse processo, pretende-se compreender de que forma pode-se tirar melhor proveito dos instrumentos urbanísticos disponíveis para o financiamento de um desenvolvimento urbano em prol da sociedade – e não apenas de uma porção detentora de terras.

A discussão crítica final se baseia no compilamento e análise dos dados, de natureza predominantemente qualitativa, em concomitância, de forma a apontar convergências ou divergências quanto às observações obtidas a partir de diferentes procedimentos e a estabelecer relações de causa e efeito.

4

ESTUDO DE CASO: O CENTRO DE FORTALEZA

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O município de Fortaleza, capital e principal centro urbano do estado do Ceará, está inserido na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, localizada no litoral nordeste do Brasil (Figura 2). A RMF (Figura 3) é formada por outros 19 municípios, é a região metropolitana mais populosa do norte-nordeste, com 4.137.561 de habitantes, e a sexta maior região metropolitana brasileira. Fortaleza possui área de 313,8 km² e uma população de 2,687 milhões de habitantes, com densidade demográfica de 8.601 hab./km² (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE 2020).

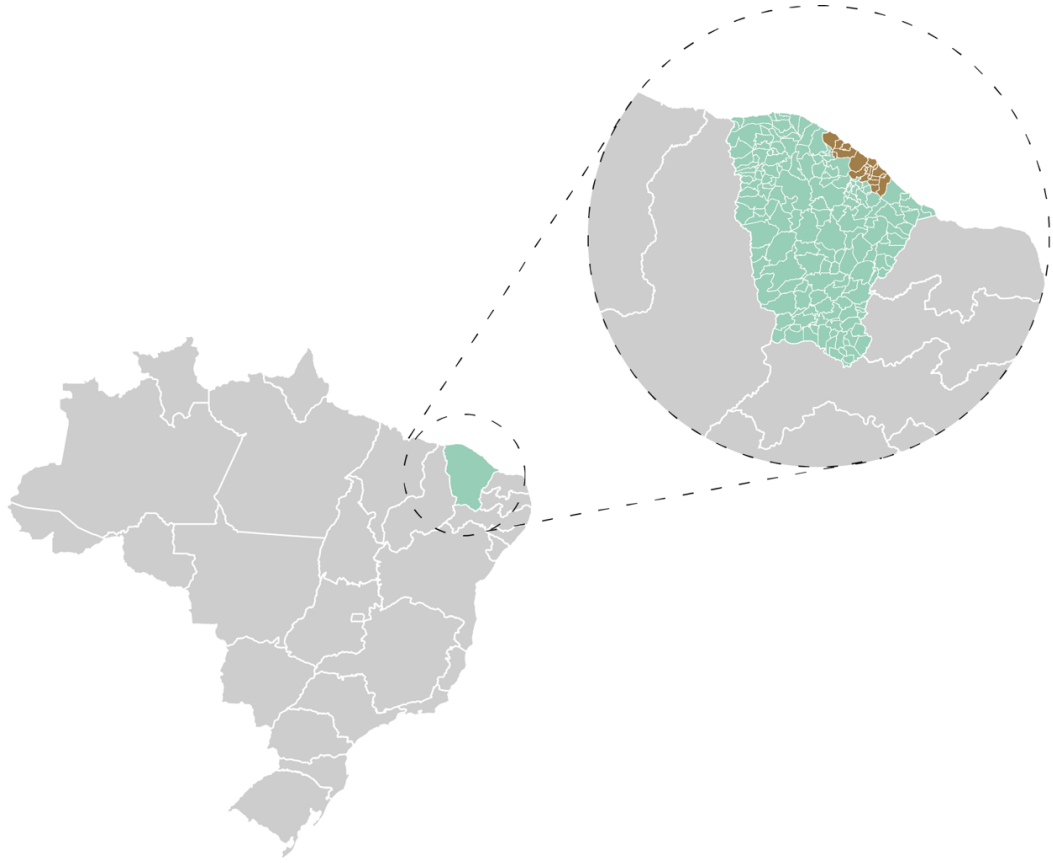


Figura 2. Localização do Estado do Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza-RMF. Fonte: Fortaleza em Mapas 2019. Adaptado pela autora.

Figura 3. Localização do município de Fortaleza dentro da Região Metropolitana de Fortaleza. Fonte: Fortaleza em Mapas 2019. Adaptado pela autora.

Fortaleza é um município 100% urbano, com IDH-m alto (0,754) (IBGE, 2018) e PIB per capita de R$ 25.356,73 (IBGE, 2018). Apresenta alto grau de desigualdade social, que é refletida no Índice de Gini (0,6267). Segundo o relatório *201 State of the World Cities* da Organização das Nações Unidas – ONU, Fortaleza foi considerada, em 2011, a quinta cidade com maior desigualdade social do mundo. O município possui 843 assentamentos precários (Tabela 2) onde vive, em média, 41% de sua população (Pequeno et. al 2021), além de 40% de ela se encontrar em condições de vulnerabilidade à pobreza e 15% dela ser pobre e extremamente pobre (Fortaleza 2016).

Tabela 2. Assentamentos por tipologia, número de domicílios, de habitantes e de famílias.

Assentamentos por tipologia	Total por tipologia	Estimativa de habitantes	Estimativa do nº de famílias	%
Favelas	622	711.784	177.946	66,09
Conjuntos habitacionais	48	138.263	34.566	12,84
Mutirão	128	166.284	41.571	15,44
Loteamento irregular	16	60.728	15.182	5,64
Cortiço	29	Sem informação	Sem informação	–
TOTAL	**843**	**1.077.059**	**269.265**	**–**

Fonte: IBGE (2000, 2010) e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza-PLHISFor, 2010-2012. Adaptado pela autora.

Esses aglomerados urbanos distribuem-se ao longo da malha urbana de Fortaleza conforme apresentado na Figura 4 que segue.

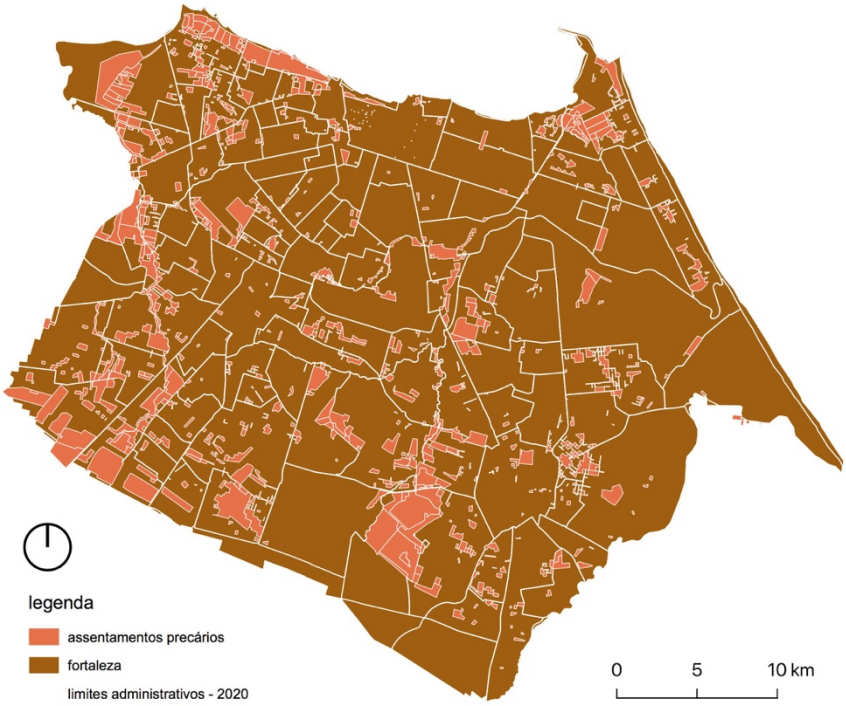


Figura 4. Localização dos assentamentos precários. Fonte: Fortaleza em Mapas – PLHISFor 2012. Adaptado pela autora.

A distribuição de renda no município permite compreender de modo mais claro a segregação socioespacial e as disparidades econômicas existentes (Figura 5). Comparativamente, no Meireles, bairro mais rico da cidade, a renda média pessoal é de R$ 3.659,54, enquanto no Conjunto Palmeiras, o mais pobre, a renda é de R$ 239,25 (Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará – IPECE 2012). O território a leste e no eixo nordeste concentra a população de alta renda e dispõe de proximidade com a área central, que é bem infraestruturada. Já as porções a oeste e mais periféricas apresentam a concentração da população de menor renda e dispõem de menos condições quanto à infraestrutura. Quanto ao sistema de mobilidade urbana de Fortaleza, o município é contemplado pelo Sistema de Transporte Público de Passageiros – STPP, que é formado por um sistema metroferroviário e linhas de ônibus.

Figura 5. À esquerda, o contraste socioespacial – cidade formal x cidade informal. À direita, a intensa verticalização decorrente da frente de expansão do mercado imobiliário na região leste. Fonte: Fontenele 2016, 60.

Já o Centro de Fortaleza, localizado na porção norte do município, compõe, juntamente com os bairros Moura Brasil e Praia de Iracema, a Secretaria Regional-SR 12 (art. 13, Lei Complementar nº 0278/19), a qual faz divisa com outras quatro regionais (SR1, SR2, SR3 e SR4) e outros sete bairros – Jacarecanga, Farias Brito, Benfica, José Bonifácio, Joaquim Távora, Aldeota e Meireles.

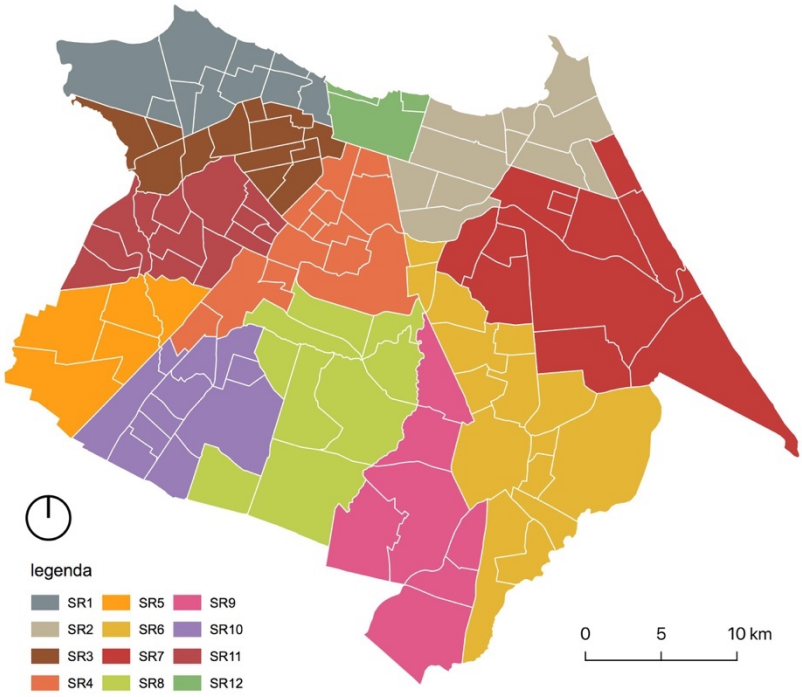


Figura 6. Divisão administrativa de Fortaleza em Secretarias Regionais. Fonte: Fortaleza 2019b. Adaptado pela autora.

Dentro de seus limites administrativos, que perfazem um total de 486 hectares (Fortaleza 2019b), estabelecem-se duas áreas: o **Centro Histórico** e o **Centro Expandido** (Figura 7), estando este localizado na região entre aquele e às SRs lindeiras. A maioria dos equipamentos relevantes do bairro encontram-se dentro do perímetro do Centro Histórico, região marcada, ainda, pela forte presença do comércio (de atacado e varejista), sendo o Centro Expandido, por sua vez, majoritariamente ocupado pelo uso residencial.

A importância do Centro advém de sua referência na formação socioeconômica, política e cultural da cidade. Foi lá que se desenrolaram movimentos culturais, bem como toda a efervescência cultural dos fins do século XIX.

> Para o Centro convergiam todos os trajetos de consumo, pois era a única referência comercial da Cidade até então. A partir desta característica o Centro transformou-se também no local preferido das principais manifestações políticas vistas, já que as praças e ruas existentes ofereciam espaço de visibilidade frente à sociedade como um todo, além é claro, do fato de ali terem se situado as sedes dos governos, estadual e municipal. Toda esta movimentação sócio-política, econômica e cultural propiciou à Cidade, cada vez mais, o contato com os referenciais modernos do período da virada do século XIX para o XX, despertando um sentimento de identificação com tal ideário. Isto se expressava na influência da cultura francesa que atingia, sobretudo, as transformações e reformas dos equipamentos urbanos a partir da inspiração do moderno modelo estético francês, expressão máxima do progresso modernista de então (Vasconcelos 2008, 62).

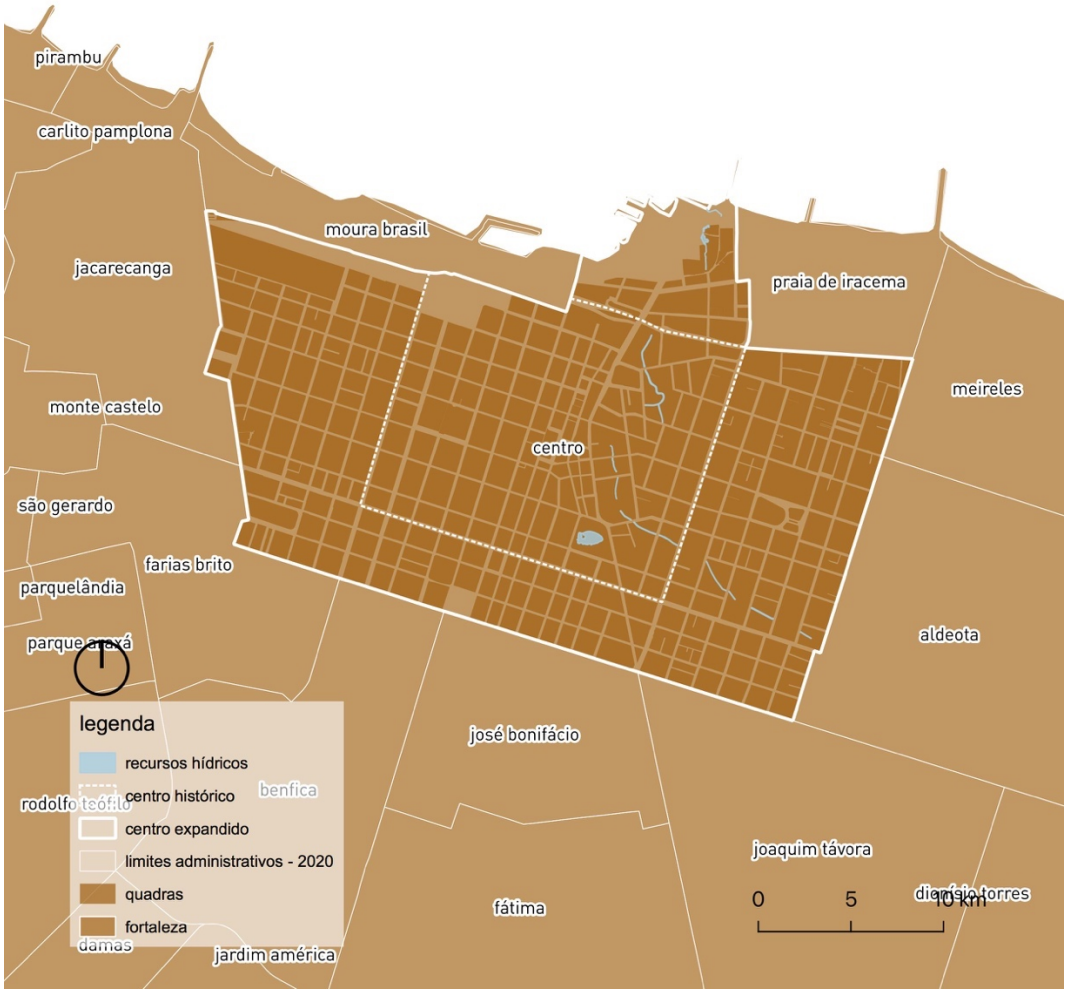


Figura 7. Limites administrativos do bairro Centro e adjacências. Fonte: Fortaleza em Mapas. Adaptado pela autora.

Os "Planos urbanísticos e planos diretores estabeleceram um desenho urbano em que a expansão de Fortaleza teve como ponto de convergência o Centro e, a partir dele, a cidade cresceu radialmente e acompanhou a grande demanda demográfica (Instituto Pólis 2012, 42). Nesse sentido, entre 1991 e 2000, o bairro perdeu uma média de 5,9 mil moradores, o equivalente a 19,2% de sua população. Alguns bairros localizados nas imediações seguiram a mesma tendência, apresentando taxas de crescimento negativas, como José Bonifácio (-1,91%), Farias Brito (-1,53%), Jacarecanga (-1,25%), Benfica (-1,16%), Pirambu (-1,13%), Joaquim Távora (-0,93%), Fátima (-0,76%) e Praia de Iracema (-0,39%).

Essa redução de população dos bairros aconteceu em paralelo ao aumento populacional dos bairros periféricos, especialmente nas franjas urbanas do município, como em Canindezinho, Jangurussu, Passaré, Coaçu, Sabiaguaba e Siqueira, Lagoa Redonda, e Lagoa da Sapiranga, onde as taxas geométricas de crescimento anual superaram 10% (Instituto Pólis 2012).

A ausência de políticas habitacionais, aliada aos processos mencionados acima, contribuiram para o aumento do deficit habitacional, um dos problemas mais graves enfrentados pelo município. De acordo com a Fundação João Pinheiro-FJP, em 2000, esse número encontrava-se em 163,933 moradias em Fortaleza e Região Metropolitana (FJP 2001), passando, em 2010, para 130,407 (FJP 2013) e, em 2016, para 116,379 moradias (FJP 2021). Diante desse panorama, é oportuno comparar os cenários paradoxais existentes entre um dos maiores deficits habitacionais do país e o considerável número de domícilios

vagos no município[6]. Daqueles, 77,6 mil encontravam-se apenas em Fortaleza, que presenciou um crescimento desse número para 95,166 em 2010. Em contrapartida, existiam aproximadamente 70,000 domicílios vagos no município no ano de 2000 (IBGE 2000) e 53,327 em 2010 (IBGE 2010).

O Centro se destaca diante desse cenário por ser o segundo bairro com o maior número de domicílios vagos do município, detendo, ainda, a maior concentração de empregos na cidade e na Região Metropolitana. O registro oficial da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho – RAIS (2019) aponta que o Centro responde por 14,24% do total de empregos formais de Fortaleza, destacando-se os segmentos de serviços e de comércio (atacadista e varejista), que juntos empregam mais de 50% dos trabalhadores ativos – totalizando 111,271 em números absolutos.

> Os melhoramentos urbanísticos realizados pelo Poder Público em outros bairros, inclusive naqueles voltados para a orla marítima, também contribuíram para este processo de substituição de usos. A consolidação de novas centralidades levou a mudanças no uso do solo da área central, com diminuição do uso residencial e predominância do uso comercial — formal e informal. […] A vitalidade da área central evidencia-se hoje pela presença do comércio informal e pela popularização de espaços públicos, como as Praças do Ferreira e José de Alencar, locais de usos diversificados, com frequência de vendedores ambulantes, pregadores religiosos, vendedores de café, artistas, passantes e contempladores. As praças Castro Carreira, Lagoinha e Coração de Jesus transformaram-se em terminais de transporte coletivo (Instituto Pólis 2009, 15).

O perfil do bairro veio se alterando ano a ano, devido, principalmente, à saída dos moradores para outras regiões e à desconcentração das atividades comerciais e de serviços para novas centralidades. Intensificada em meados de 1990, a transformação do perfil das atividades comerciais do Centro, representada através da transferência de bancos e escritórios para outros bairros, foi uma das principais causas da precarização das salas comerciais, da demolição de edificações para a construção de estacionamentos e do crescimento do comércio informal. A saída dos moradores, mencionada acima, deve-se principalmente a três fatores: o espraiamento da área urbanizada de Fortaleza, o deslocamento de parte do comércio e dos serviços para os shoppings e a transferência dos escritórios da administração pública para outros bairros.

> As grandes transformações fisicas e a intensa dinâmica comercial favoreceram a segregação precoce do uso residencial e uma ocupação desequilibrada da área central que é, em grande medida, factor condicionante da decadência urbana e limitador das acções de recuperação. Embora a redução da importância da função residencial na área central tenha sido verificada antes do processo de declínio, essa tendência foi fortalecida nos últimos anos e representa hoje um desafio particular para a recuperação da área central (Rufino 2005, 56).

A reabilitação do bairro é uma proposta que vem sendo discutida por mais de uma década. Atualmente, prevista pelo Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade Urbana Fortaleza 2040, visa fortalecer a competitividade do bairro diante de outras centralidades através do "realce de seus valores únicos e de seu caráter convergente, que deve ser apoiado por excelência de conectividade com todas as vizinhanças periféricas" (Fortaleza 2019a, 68).

4.1.1. A EVOLUÇÃO URBANA

O processo de crescimento urbano da cidade de Fortaleza, inicialmente estabelecida em uma área de 314,93 km^2, deu-se através da implementação, em várias etapas espaciais, de suas estruturas onde hoje se situa o Centro, que se expandiu posteriormente até alcançar a configuração atual. Originalmente, as ocupações surgiram nas imediações do Riacho Pajeú, devido à proximidade de sua foz e do mar. Em

[6] Os dados adquiridos a partir dos respectivos Censos Demográficos do IBGE (2000, 2010) dizem respeito especificamente aos *domicílios particulares permanentes*, ou seja, casas, apartamentos e cômodos destinados à moradia, excluindo, portanto, tipologias que poderiam, após reforma, destinar-se à habitação social, como unidades comerciais, hoteis e galpões abandonados, não podendo ser feita relação direta com o deficit habitacional.

seguida, a cidade desenvolveu-se com base em quadras regulares, desenhadas pelo engenheiro Silva Paulet (1818), posteriormente ampliadas pelos arruamentos e bulevares propostos pelo engenheiro Adolfo Herbster (1875). O desenvolvimento urbano, a partir de então, estabeleceu-se com base em "estradas históricas convergentes ao centro e, depois, de maneira definitiva, ocupando as zonas de 'baixios' situadas entre os corredores históricos – e influído pelas oportunidades criadas em proximidade das estações urbanas do sistema ferroviário implantado em 1875" (Fortaleza 2016).

> Atualizando o sistema de traçado urbano na forma de xadrez esboçado por Silva Paulet para a cidade em 1818, o plano urbanístico de Herbster estendia o alinhamento das ruas até os subúrbios. Corrigindo becos e vias sinuosas, esse traçado agilizava o fluxo de pedestres, carros e mercadorias. Deixando a capital mais "aberta" e "transparente", dificultava possíveis ocorrências de revoltas e distúrbios, facilitando a vigília dos poderes públicos sobre a capital (Ponte 2000, 166).

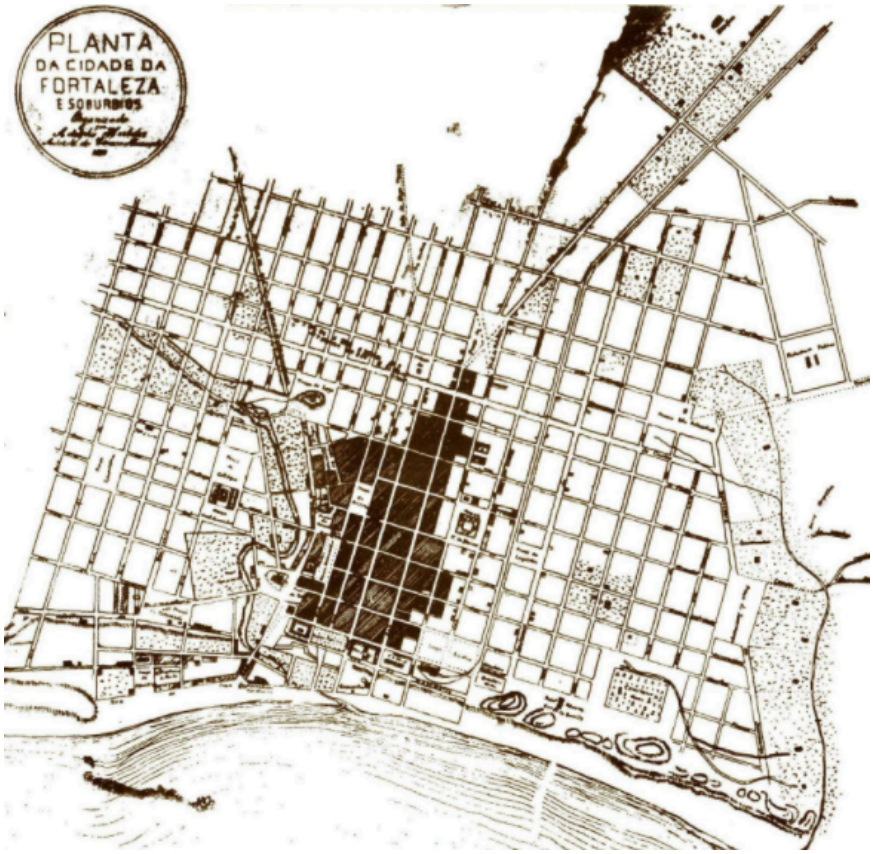


Figura 8. Planta da cidade de Fortaleza e subúrbios, de Adolfo Herbster em 1875. Fonte: Site Fortaleza em Fotos.

Essas transformações, presenciadas ao longo do século XX, marcaram a transição do caráter monocentral de Fortaleza para o caráter policentralizado, devido, principalmente, à motorização e à consequente dispersão urbana motivada, ainda, pela busca por terras com preços mais acessíveis (Figura 9). Essa policentralidade se instalou, em partes, pelo estabelecimento espontâneo de localidades centrais por parte das comunidades (Figura 10) (Fortaleza 2016).

Figura 9. Evolução do sistema de vias urbanas. Fonte: Fortaleza 2016, 36-39.

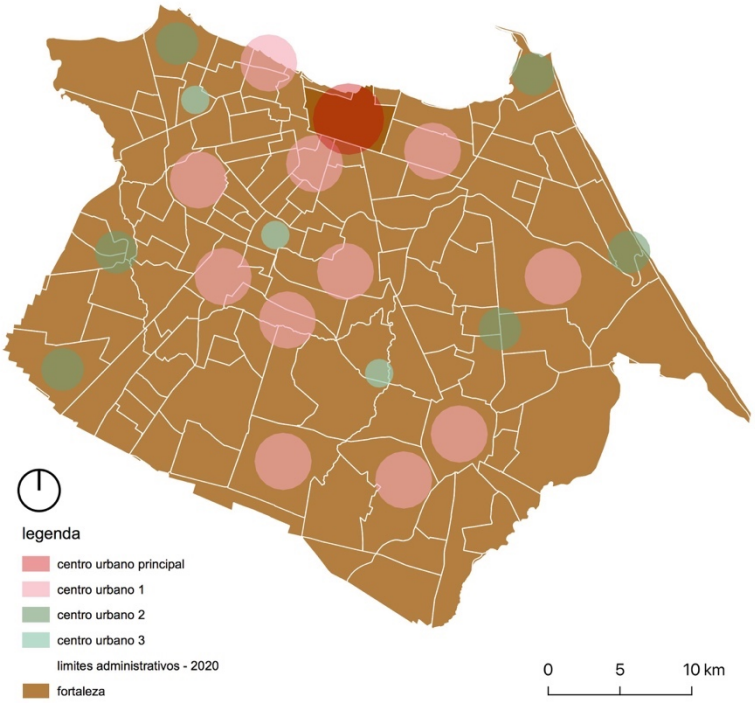


Figura 10. Centralidades do município de Fortaleza. Fonte: Fortaleza 2016. Adaptado pela autora.

A evolução urbana do Centro de Fortaleza, por sua vez, tecido de formação mais antigo da cidade, deu-se através de intensas transformações que podem ser divididas basicamente em três fases: **consolidação urbana** (1850-1930), **expansão urbana** (1930-1980) e **declínio urbano** (a partir de 1980) (Rufino 2005). Elas são um reflexo da evolução do papel desempenhado pelo bairro no contexto do município ao longo do processo de desenvolvimento urbano.

Foi na primeira fase, de ocupação e consolidação, que o bairro atuou como suporte para praticamente todas as atividades urbanas, em especial as institucionais administrativas, religiosas, culturais e, principalmente, as comerciais e de serviços, resultado do processo de especialização urbana. As residências desse período eram, em sua maioria, unifamiliares de pequeno porte e, enquanto as maiores concentravam-se nas ruas de sentido norte-sul, aquelas juntamente com os pequenos comércios estabeleciam-se nas ruas leste-oeste, permitindo a mistura social do bairro (Girão 1979; Castro 1983; citado em Rufino 2005).

O aumento populacional potencializou as discrepâncias sociais entre as classes que, amparadas pelas posturas e normas de enquadramento social impostas devido à preocupação com o censo de ordenamento estético por parte da administração pública, situou a problemática na esfera policial. Dentro desse cenário, o Centro ia se consolidando cada vez mais como palco de conflitos, principalmente após a onda migratória decorrente do declínio da produção de algodão, no século XX, e dos períodos de seca, com o aumento dos *subempregos* e dos vendedores ambulantes.

> As discussões causadas pela presença dos "vendedores ambulantes" no centro da Cidade proporcionaram - e ainda proporcionam – exemplos freqüentes das tentativas de enquadramento social - através de normas e posturas, as quais procuram isolar do reduto do "coração" ou do "espelho" da Cidade tudo o que seja antiestético ou o "enfeie". Desta forma, podemos observar panoramicamente o eixo central de como é tratada a "questão social" em Fortaleza. E em especial no centro da Cidade, onde a fixação pela ideologia e estética de conformidade com uma postura "moderna" sobrepuja o estudo mais aprofundado dos problemas vividos. O intuito é tentar, justamente num espaço caracterizado como o "coração"

> ou "espelho" da cidade, ocultar os principais problemas por meio da força e da visão unilateral (Vasconcelos 2008, 70).

"A área central, que até então ainda se confundia com a própria Cidade, torna-se o palco das principais transformações no que diz respeito à urbanização e modernização de Fortaleza, as quais se davam num ritmo frenético" (Vasconcelos 2008, 60). Foi na fase de Expansão Urbana que as ações de adensamento e de melhoria das condições de mobilidade que a área central atingiu sua máxima extensão, presenciando uma crescente verticalização principalmente no Centro Expandido. As antigas residências passaram a sofrer adaptações para o uso comercial e, devido à valorização do automóvel, os espaços públicos e as vias passaram por transformações, muitas das quais acabaram por prejudicar a circulação de pedestres. Como consequência, o desconforto urbano crescente acabou por causar uma perda de *status* em morar no Centro, estimulando a saída das classes média e alta para outros bairros residenciais recém-consolidados, como a Jacarecanga (Jucá 2000, citado em Rufino 2005).

Figura 11. Espacialização do perímetro urbano de Fortaleza. Fonte: Andrade 2012, 189.

Assim, o processo de declínio urbano do bairro foi "[…] marcado pela redução da diversidade de actividades, aumento do comércio informal e acentuada perda populacional", além da demolição de grande parte das edificações para sua transformação em estacionamentos e deslocamento de parte das instituições públicas e do setor residencial, incentivando a saída, ainda, de parte do comércio e dos serviços para outras regiões. Em paralelo, a concorrência de novos centros comerciais e a redução dos preços dos imóveis no bairro reforçaram sua ocupação pelas classes de baixa renda (Rufino 2005, 52).

> Aquilo a que se chama ideologicamente de "decadência" do centro é tão somente sua tomada pelas camadas populares, justamente sua tomada pela maioria da população. Nessas condições, sendo o centro realmente da maioria, ele é o centro da cidade (Villaça 2001, 283).

O processo de dispersão urbana em Fortaleza ocorreu antes que fosse atingido o nível adequado de intensificação do uso de áreas existentes, as quais estariam, ainda, estabilizando-se. Assim, ao longo de

um século, com suporte e estímulo do poder público, Fortaleza desqualificou o uso do solo de parte do seu tecido urbano, além de presenciar o declínio de parte de seu espaço público e o abandono de sua herança cultural edificada. Nesse processo de crescimento por dispersão urbana e extensão desnecessária de infraestruturas, movido pelo interesse da minoria detentora do poder social e econômico, a capital cearense acabou por presenciar o abandono de diversas áreas infraestruturadas onde muitos viviam. A riqueza acabou por se concentrar na região leste da cidade, enquanto a pobreza na região oeste, estabelecendo, assim, um cenário propício para as ações nocivas do mercado imobiliário, que limita cada vez mais o acesso à terra para a maioria da população (Fortaleza 2015).

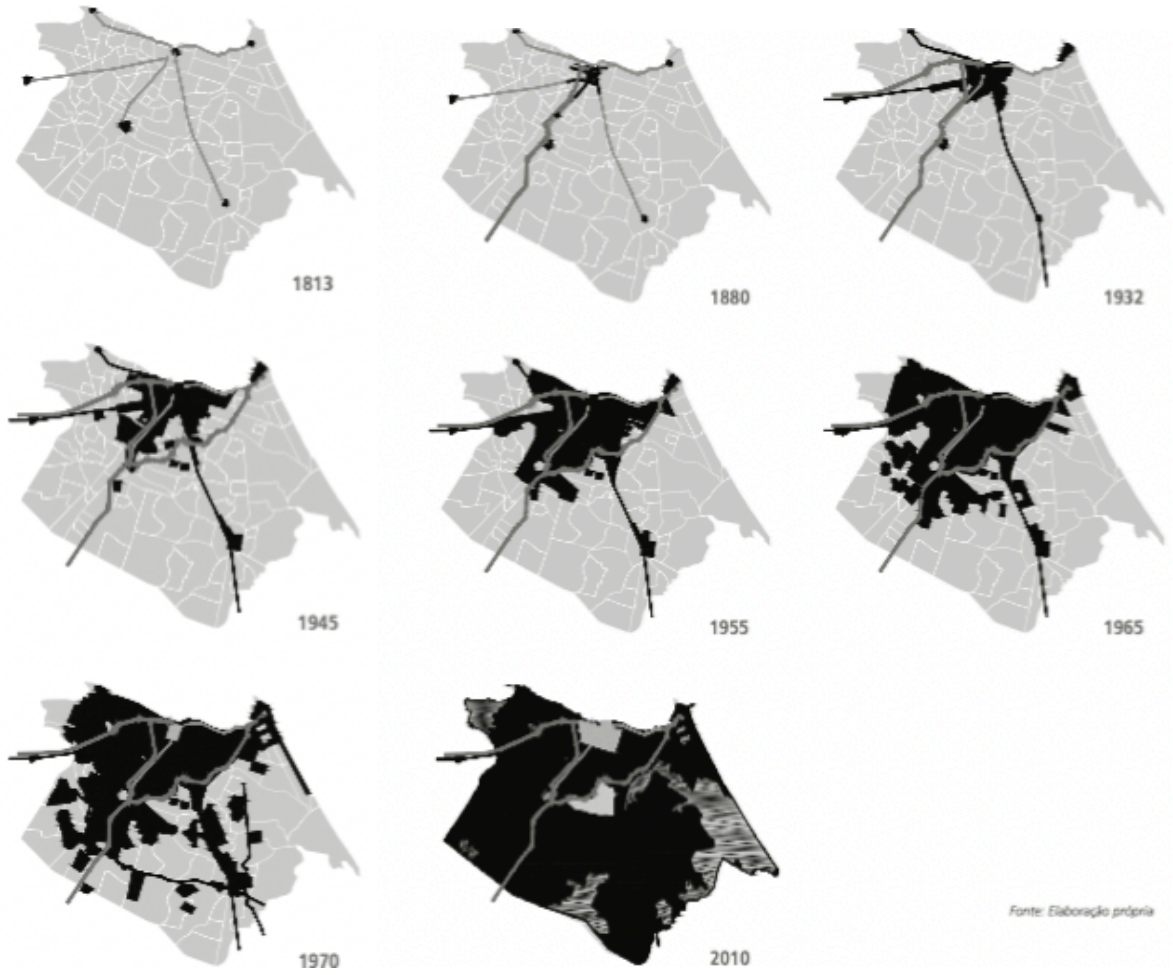


Figura 12. Evolução urbana do município de Fortaleza. Fonte: Fortaleza 2015.

O desinteresse pelo bairro por parte de determinada camada social, principalmente por parte do mercado imobiliário, reflete-se no contraste existente entre a considerável oferta de infraestrutura e boa localização, inerentes ao Centro, e as dinâmicas socioespaciais percebidas empiricamente (Instituto Pólis 2009).

4.1.2. A LEGISLAÇÃO VIGENTE

O Centro é, ainda, o bairro com a maior variedade de camadas de regulação quanto aos zoneamentos e parâmetros urbanísticos e de construção. De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor, de 2009, a região faz parte da **Macrozona de Ocupação Urbana**, mais especificamente das **Zonas de Ocupação Preferencial** – ZOP 1 e ZOP 2 (em sua maioria), além da **Zona da Orla Trecho III – Praia de Iracema** (Figura 13). Sobrepostas a esse zonas, há, ainda, duas **Zonas Especiais, a de Presevação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico – ZEPH e a de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS** (Figura 14).

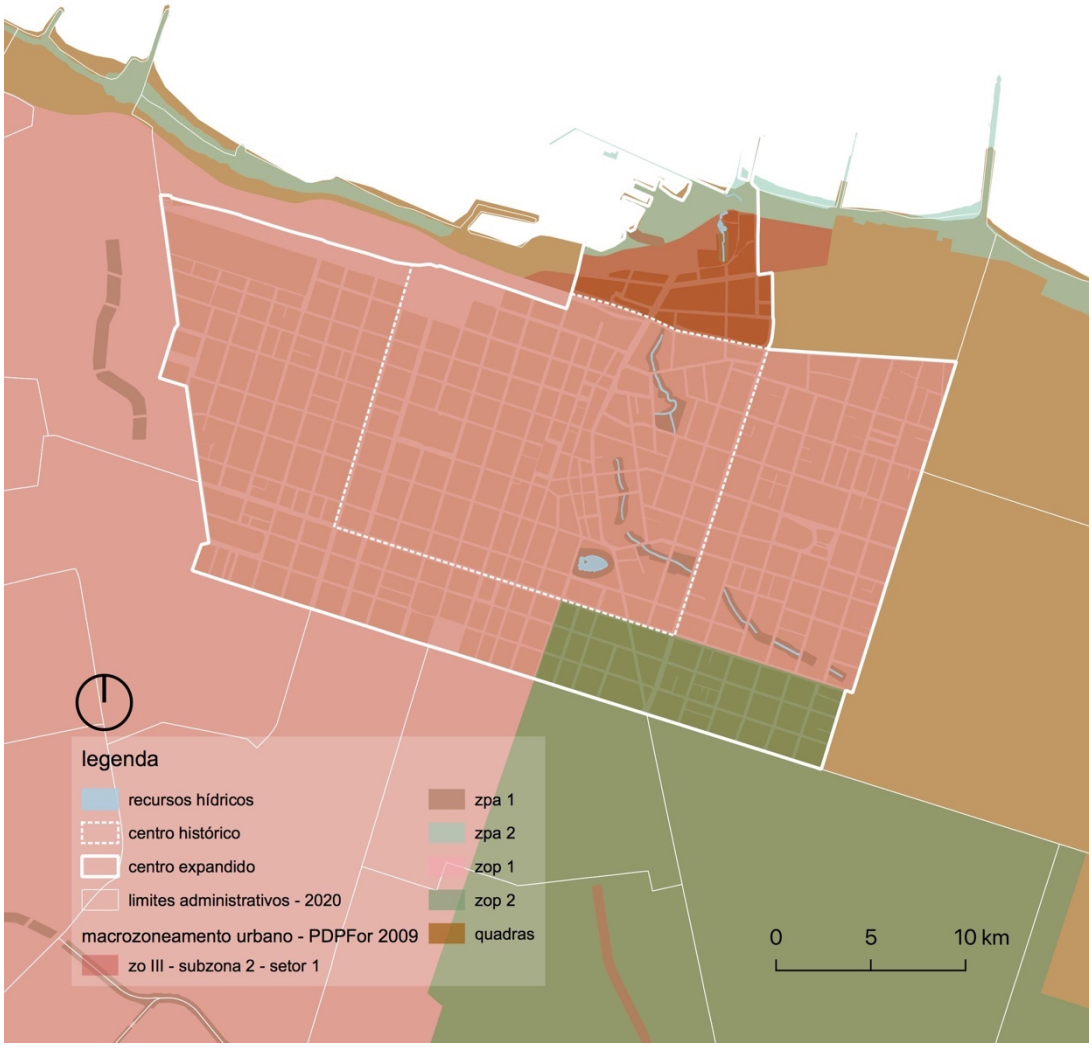


Figura 13. Legislação vigente no bairro Centro. Fonte: PDPFor 2009. Adaptado pela autora.

De acordo com o PDPFor-2009, na seção II do capítulo III, artigo 79, a **ZOP 1** "caracteriza-se pela disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo". Seus objetivos, de acordo com o artigo 80, são:

> I - possibilitar a intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo, condicionadas à disponibilidade de infraestrutura e serviços e à sustentabilidade urbanística e ambiental;
> II - implementar instrumentos de indução do uso e ocupação do solo, para o cumprimento da função social da propriedade;

> III - incentivar a valorização, a preservação, a recuperação e a conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio histórico, cultural, artístico ou arqueológico, turístico e paisagístico;
> IV - prever a ampliação da disponibilidade e recuperação de equipamentos e espaços públicos;
> V - prever a elaboração e a implementação de planos específicos, visando à dinamização socioeconômica de áreas históricas e áreas que concentram atividades de comércio e serviços;
> VI - promover a integração e a regularização urbanística e fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes;
> VII - promover programas e projetos de habitação de interesse social e mercado popular.

O artigo 81 define os parâmetros construtivos que induzem uma ocupação adensada dentro dessa zona:

> I - índice de aproveitamento básico: 3,0;
> II - índice de aproveitamento máximo: 3,0;
> III - índice de aproveitamento mínimo: 0,25;
> IV - taxa de permeabilidade: 30%;
> V - taxa de ocupação: 60%;
> VI - taxa de ocupação de subsolo: 60%;
> VII - altura máxima da edificação: 72m;
> VIII- área mínima de lote: 125m2;
> IX - testada mínima de lote: 5m;
> X - profundidade mínima do lote: 25m.

Já de acordo com o artigo 83, a **ZOP 2** "caracteriza-se pela disponibilidade parcial de infraestrutura e serviços urbanos e áreas com disponibilidade limitada de adensamento; destinando-se à intensificação condicionada da ocupação do solo". Seus objetivos, de acordo com o artigo 84, são:

> I - possibilitar a intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo, condicionadas à disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e à sustentabilidade urbanística e ambiental;
> II - recuperar, para a coletividade, a valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos;
> III - implementar instrumentos de indução ao uso e ocupação do solo;
> IV - prever a ampliação da disponibilidade e recuperação de equipamentos e espaços públicos;
> V - promover a integração e a regularização urbanística e fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes.

Os parâmetros permitidos para a construção de edificações nessa zona são estabelecidos através do artigo 85, o qual estabelece:

> I - índice de aproveitamento básico: 2,0;
> II- índice de aproveitamento máximo: 3,0;
> III - índice de aproveitamento mínimo: 0,2;
> IV - taxa de permeabilidade: 30%;
> V - taxa de ocupação: 60%;
> VI - taxa de ocupação de subsolo: 60%;
> VII - altura máxima da edificação: 72m;
> VIII - área mínima de lote: 125m;
> IX - testada mínima de lote: 5m;
> X - profundidade mínima do lote: 25m.

A ZO, definida na seção X do capítulo III, artigo 111, do PDPFor-2009, "caracteriza-se por ser área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidades turísticas, e sua função na estrutura urbana, exige parâmetros urbanísticos específicos". Dentre os sete trechos inseridos nesse zoneamento, encontra-se dentro do perímetro do Centro de Fortaleza a **ZO Trecho III da Praia de Iracema** – o qual, por sua vez, é formado por duas subzonas, estando uma delas dividida em dois setores de uso e ocupação do solo –, **Subzona 2**, de Interesse Urbanístico, **Setor 1**, voltado para a revitalização urbana com incentivo à implantação dos usos residencial, cultural, de alimentação, lazer e hospedagem. Os parâmetros construtivos estabelecidos para essa porção do bairro, de acordo com o artigo 116, são:

> I - índice de aproveitamento básico: 1,0;
> II - índice de aproveitamento máximo: 2,0;

III - índice de aproveitamento mínimo: 0,25;
IV - taxa de permeabilidade: 20%;
V - taxa de ocupação: 60%;
VI - taxa de ocupação de subsolo: 60%;
VII - altura máxima da edificação: 48m.

Com relação às Zonas Especiais, é importante enfatizar que os parâmetros responsáveis por regular o uso e a ocupação do solo nesses territórios sobrepõem-se ao zoneamento. Encontram-se dentro do perímetro do Centro a **ZEDUS**, que, de acordo com a seção V do capítulo IV, artigo 149, abrange "[…] porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade", e a **ZEPH**, formada por "[…] sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de relevante expressão arquitetônica, artística, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, considerados representativos e significativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística do Município".

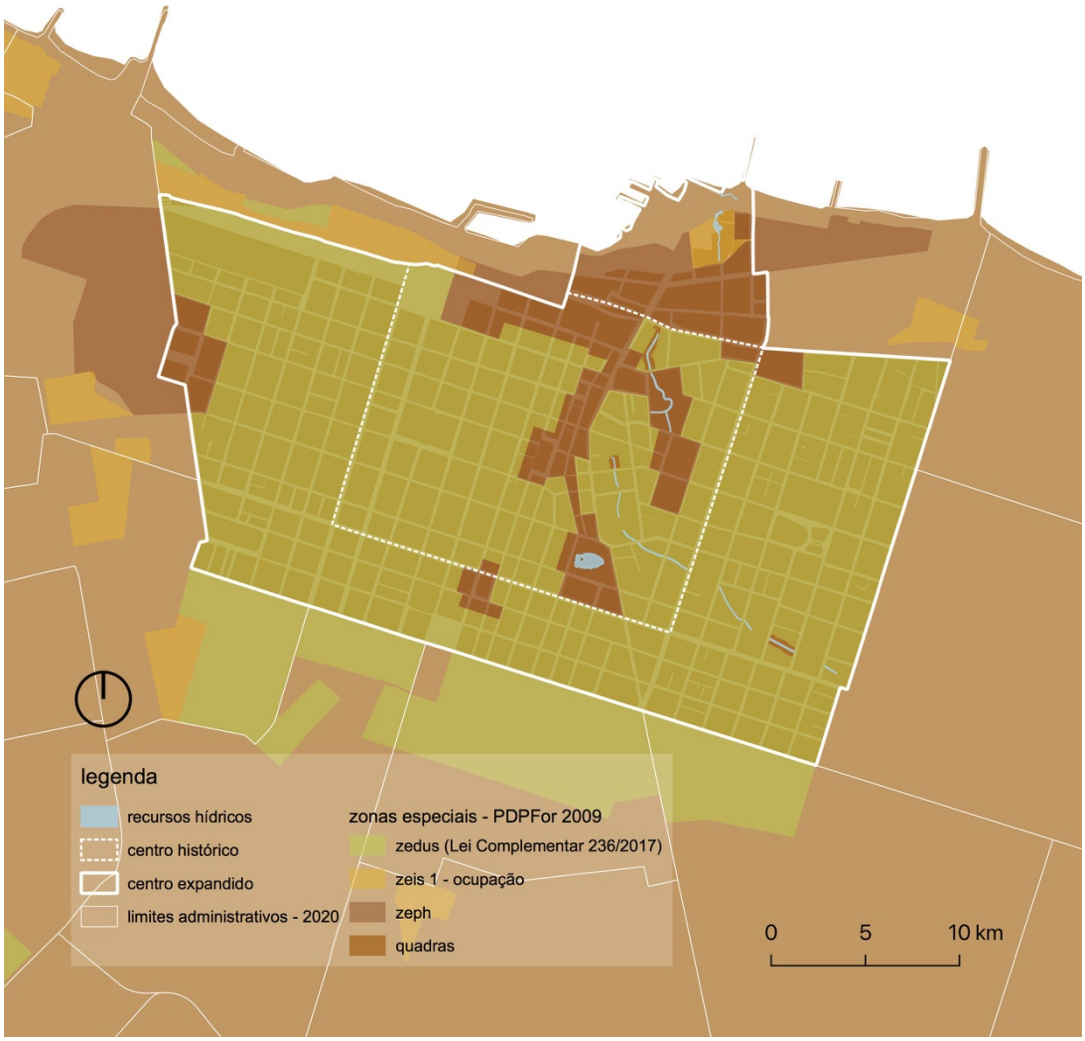


Figura 14. Legislação vigente no bairro Centro. Fonte: PDPFor 2009. Adaptado pela autora.

De forma geral, os objetivos daquela, estabelecidos pela Lei Complementar de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza (Lei nº 236/2017), seção III, subseção I, envolvem:

I - promover a requalificação urbanística e a dinamização socioeconômica;

> II - promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade;
> III - evitar os conflitos de usos e incômodos de vizinhança;
> IV - elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona.

O Trecho 2, definido pela Lei Complementar nº 0282/2019, localiza-se na área que compreende o Centro Expandido, já o Trecho 1 encontra-se inserido dentro do perímetro do Centro Histórico e está sujeito às seguintes restrições:

> I - para os lotes lindeiros às ruas e avenidas de sentido norte-sul, o pavimento térreo deverá ser recuado até liberar um passeio mínimo de 4,00m (quatro metros) e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral;
> II - para os lotes lindeiros às ruas de sentido leste-oeste, o pavimento térreo deverá ser recuado até liberar um passeio mínimo de 3,00m (três metros) e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral;
> III - para os lotes lindeiros às avenidas de sentido leste-oeste, o pavimento térreo deverá ser recuado até liberar um passeio mínimo de 4,00m (quatro metros) e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral.

De acordo com o artigo 159, sua ocupação pode se dar através dos seguintes incentivos:

> I - em terreno de esquina, a dispensa dos recuos de fundo, até o quarto pavimento;
> II - a dispensa dos recuos laterais até o quarto pavimento;
> III - o avanço em balanço, até o alinhamento, dos três primeiros pavimentos acima do térreo, desde que o nível do piso pronto do quarto pavimento não ultrapasse a cota dos 12,00m (doze metros) contados do nível médio do passeio por onde existe acesso.
>
> Art. 160. Acima do quarto pavimento, exceto para o Grupo de Uso Residencial, Subgrupo Residencial, os recuos são: frente - 6,00m (seis metros), para as vias de sentido norte/sul e avenidas de sentido norte/sul e leste/oeste; 3,00m (três metros) para as demais vias; lateral - 3,00m (três metros) e fundos - 3,00m (três metros).
>
> Art. 161. É opcional a reserva de espaços destinados ao estacionamento de veículos vinculada às atividades nas edificações situadas dentro do perímetro definido pela Av. Presidente Castelo Branco, Av. Alberto Nepomuceno, Rua Conde D'Eu, Rua Sena Madureira, Av. Visconde do Rio Branco, Av. Duque de Caxias e Av. Tristão Gonçalves.

Ambos os trechos fazem parte, ainda, do Programa de Apoio a Parques Tecnológicos e Criativos de Fortaleza – Parqfor, através do qual são concedidos, pela Lei Complementar de Incentivos Fiscais nº 205/2015, incentivos fiscais para o desenvolvimento de atividades econômicas ligadas à tecnologia e à economia criativa nas referidas regiões. Diante disso, os parâmetros urbanos estabelecidos para a ZEDUS Centro são:

> I - índice de aproveitamento básico: da zona em que estiver sobreposto;
> II - índice de aproveitamento máximo: 4,0;
> III - índice de aproveitamento mínimo: 0,20;
> IV - taxa de permeabilidade: 30%;
> V - taxa de ocupação: 60%;
> VI - taxa de ocupação de subsolo: 60%;
> VII - altura máxima da edificação: 95m.

A flexibilização dos padrões de ocupação demonstram a intenção do zoneamento em favorecer as atividades sociais e econômicas nos locais que possuem vocação para tal. Entretanto, essas medidas demonstram-se ser incompatíveis com a geração de desenvolvimento social, o que acaba por favorecer ainda mais a atuação do mercado imobiliário. Além disso, pode coincidir com áreas onde há patrimônio histórico, como é o caso do Centro de Fortaleza, sendo os índices de aproveitamento incompatíveis com os parâmetros estabelecidos para a preservação dos bens.

Os objetivos da ZEPH, estabelecidos pela seção VI, do capítulo IV, artigo 154, do PDPFor-2009 são:

> I - preservar, valorizar, monitorar e proteger o patrimônio histórico, cultural, arquitetônico, artístico, arqueológico ou paisagístico;
> II - incentivar o uso dessas áreas com atividades de turismo, lazer, cultura, educação, comércio e serviços;
> III - estimular o reconhecimento do valor cultural do patrimônio pelos cidadãos;
> IV - garantir que o patrimônio arquitetônico tenha usos compatíveis com as edificações e paisagismo do entorno;
> V - estimular o uso público da edificação e seu entorno;
> VI - estabelecer a gestão participativa do patrimônio.

O artigo 159 levanta a necessidade de previsão de planos específicos para o cumprimento dos objetivos dessa zona, que não se encontra, ainda, condicionada a parâmetros urbanísticos pré-determinados. Deve ser respeitada, portanto, a legislação definida para a zona em que está inserida. No entanto, as áreas inseridas na ZEPH presenciam restrição na aplicação de determinados instrumentos urbanísticos, como o IPTU Progressivo no Tempo, a Operação Urbana Consorciada, o Consórcio Imobiliário, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, por exemplo – instrumentos estes capazes de viabilizar e incentivar a ocupação residencial no bairro. Em resumo do que foi exposto acima:

Tabela 3. Parâmetros urbanísticos de ocupação incidentes no Centro de Fortaleza.

MACROZONEAMENTO / ZONA ESPECIAL	ZONA DE OCUPAÇÃO	TAXA DE PERMEABILIDADE (%)	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)		ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (I.A.)			ALTURA MÁXIMA
			SOLO	SUBSOLO	BÁSICO	MÍNIMO	MÁXIMO	
Macrozona de Ocupação Urbana	Zona de Ocupação Prioritária 1	30	60	60	3,00	0,25	3,00	72,00
	Zona de Ocupação Prioritária 2	30	60	60	2,00	0,20	3,00	72,00
Zonas Especiais	ZEPH	-	-	-	-	-	-	-
	ZEDUS - Trecho I	30	60	60	1,00	0,2	4,00	95,00
	ZEDUS - Trecho II	30	60	60	1,00	0,2	4,00	95,00

Fonte: Fortaleza 2017. LUOS (Lei Complementar nº. 236/2017).

4.1.3. ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE

A acessibilidade à região central pode ser feita por diversos modos de transporte e modalidades de transporte público. Isso reforça seu caráter aglutinador e sua vocação comercial, fatores preponderantes na escolha da localização residencial, como já mencionado previamente neste trabalho. Assim, o Centro Histórico permanece sendo uma referência de polo comercial, principalmente para a população com menor renda e devido ao seu fácil acesso, pela abundante oferta de transporte coletivo e pela presença de estações de transbordo. Quanto à mobilidade urbana é importante destacar que o bairro apresenta o maior Índice de Bem-Estar Urbano de Fortaleza – IBEU do município, enquadrando-se como *muito alto* (0,9608), juntamente com os bairros Praia de Iracema e Arraial Moura Brasil, lindeiros a ele. Em comparação aos demais bairros, tem-se a Figura 15, através da qual se nota que quanto mais central, quanto mais próximos do Centro de Fortaleza, melhor é considerada a mobilidade urbana.

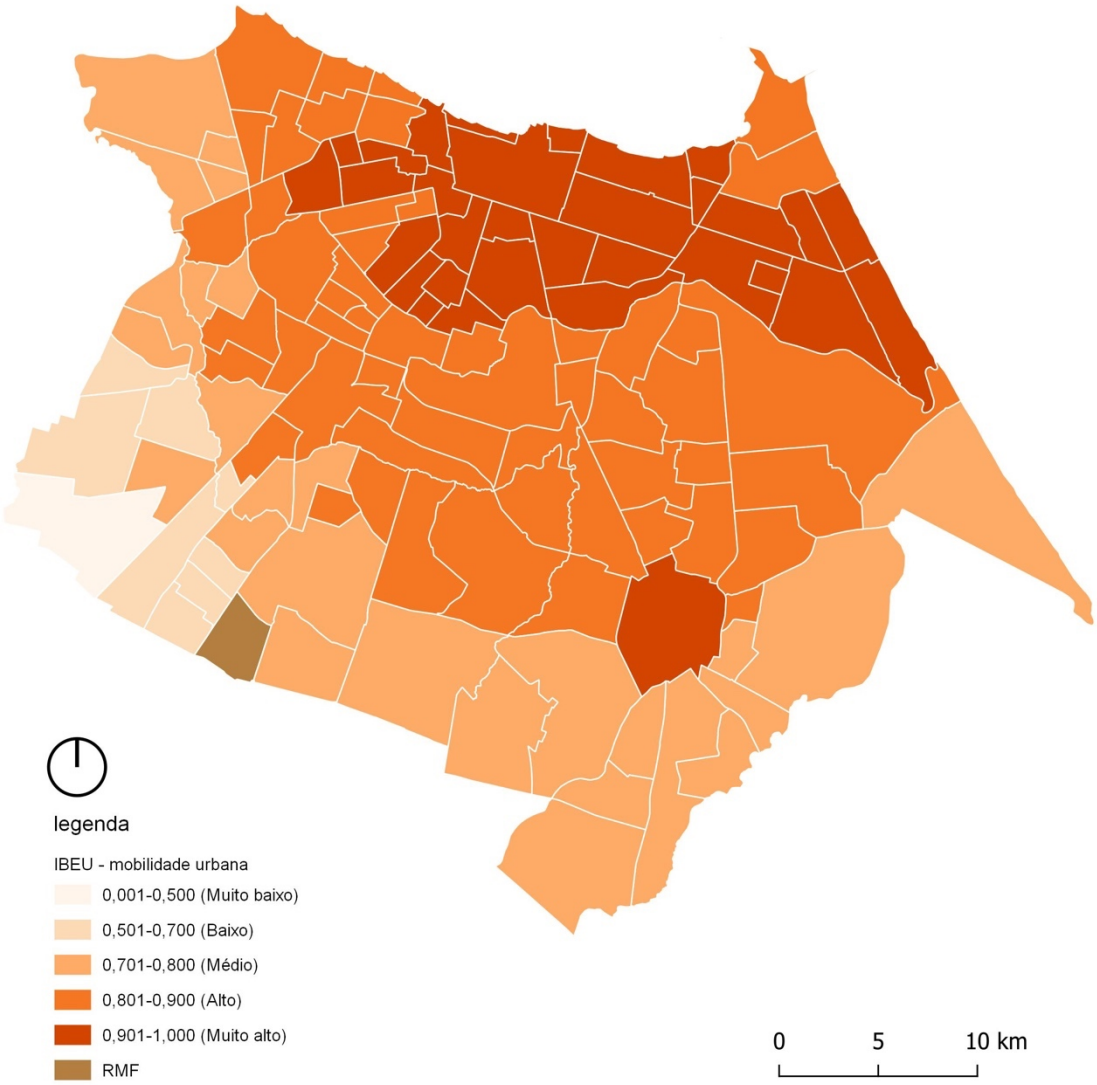


Figura 15. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão mobilidade urbana. Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Econômico de Fortaleza – SDE. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDEBEM-ESTARURBANODEFORTALEZA-IBEU/PAINELIBEU>. Acesso em: jul/21.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2004 citado em Instituto Pólis 2009), cerca de 70% dos frequentadores do Centro da cidade desloca-se por meio de ônibus, 15% por meio de trem e apenas 5% dos frequentadores vai ao Centro de carro próprio. Através dos 270 inquéritos aplicados para este trabalho, entretanto, 49,3% dos respondentes vão ao bairro através de veículo motorizado particular, enquanto 30,4% o fazem através de transporte público. Além dos modos de transporte mencionados, existem no bairro três linhas do Metrô de Fortaleza, terminais abertos de ônibus, estações de aluguel de bicicletas e ruas exclusivas para pedestres, sendo o tráfego de veículos motorizados ainda intenso.

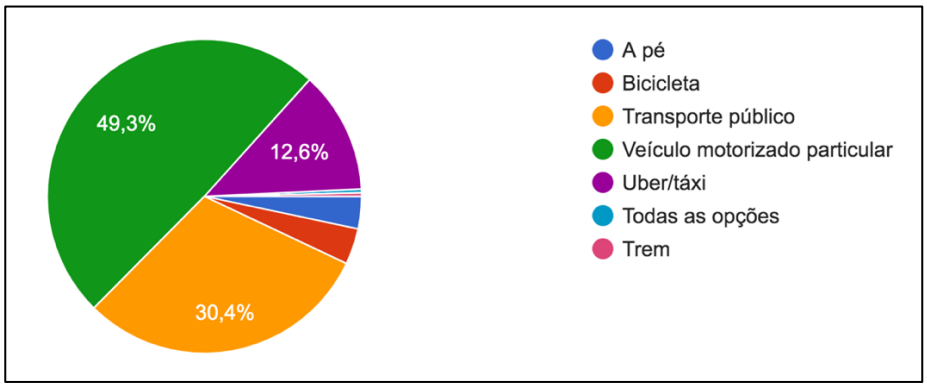


Figura 16. Meio de transporte utilizado pelo frequentador do Centro - 2021.
Fonte: Aplicado pela autora.

Através da Figura 17, pode-se notar a distribuição espacial dos diferentes meios de transporte através do qual se pode acessar o bairro. Assim, é válido pontuar quanto à rede cicloviária que as ciclofaixas e ciclovias não adentram em seu perímetro interno, ficando a maioria restrita às margens. Quanto ao acesso às linhas do metrô, por sua vez, este pode ser feito através de quatro estações existentes na porção oeste do bairro. A quantidade expressiva de paradas de ônibus dentro do perímetro do objeto de estudo justifica a escolha preponderante por esse modo de transporte por parte de seus frequentadores, que é facilitada, ainda, pela presença de dois terminais – um a noroeste e outro a sul, ambos nos limites do Centro Histórico. Existe, ainda, uma estação Vamo[7] no miolo interno do Centro Histórico, permitindo o aluguel de carros elétricos compartilhados e, portanto, uma alternativa sustentável à mobilidade urbana.

[7] Veículos Alternativos para Mobilidade – VAMO é uma iniciativa para promover a mobilidade urbana sustentável em Fortaleza através de uma rede de compartilhamento de carros elétricos. Existe atualmente um total de 16 estações espalhadas pelo município.

Figura 17. Mobilidade no bairro Centro. Fonte: Fortaleza em Mapas. Adaptado pela autora.

4.1.4. O PERFIL DOS FREQUENTADORES

A maior parte dos frequentadores do Centro de Fortaleza reside em bairros periféricos, sendo cerca de 80% deles pertencentes às classes socioeconômicas C e D, com renda de 2-10 salários mínimos (IBGE 2020). Desse percentual, uma média de 29% vai ao bairro diariamente, enquanto 23% o faz semanalmente e 20% eventualmente. A maioria tem entre 20-49 anos (55,7%), cerca de 31,4% recebe até 3 s.m., 55,7% são mulheres e a maioria mora de aluguel (44,3%) (SEBRAE 2004). O bairro conta, ainda, com cerca de 1.130 trabalhadores informais nas ruas, sendo este um dos fatores que fazem com que 21 dos 270 respondentes dos inquéritos aplicados não frequentem o bairro.

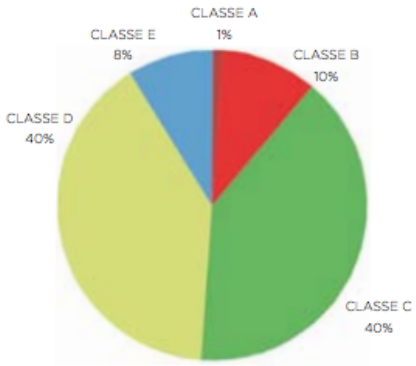


Figura 18. Classificação socioeconômica dos frequentadores do Centro - 2004.
Fonte: SEBRAE 2004 citado em Instituto Pólis 2009.

Dentro do alcance possibilitado pela aplicação dos inquéritos, o recorte socioeconômico obtido através da renda familiar declarada se traduz na figura abaixo, reforçando as informações apresentadas anteriormente.

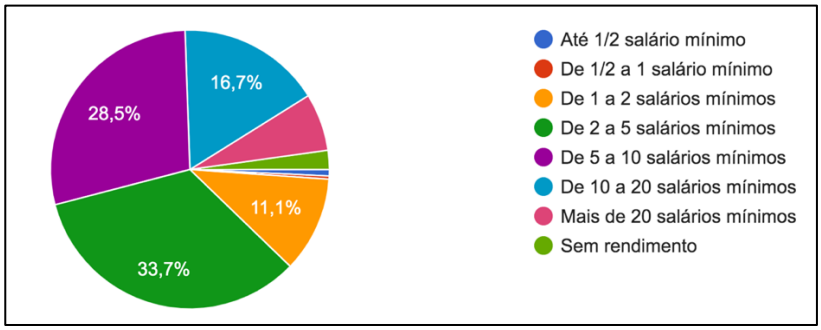


Figura 19. Renda familiar dos frequentadores do Centro - 2021.
Fonte: Aplicado pela autora.

Entretanto, a maioria dos entrevistados afirmou ir ao Centro "às vezes" ou "raramente", sendo o percentual que frequenta o bairro "sempre" ou "muitas vezes" inferior a 30%, conforme pode ser visto a seguir.

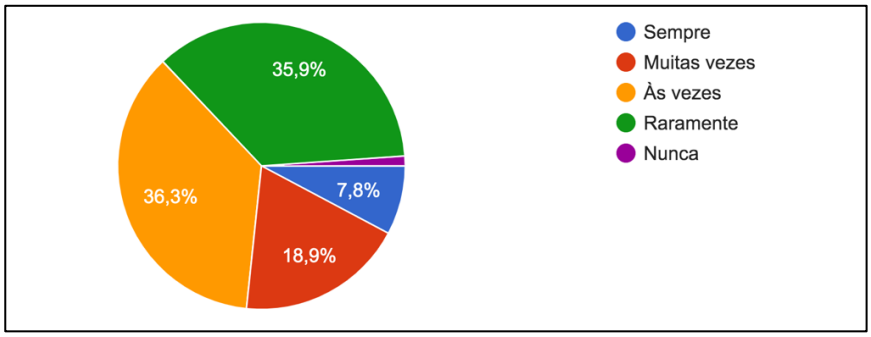


Figura 20. Frequência de idas ao Centro – 2021.
Fonte: Aplicado pela autora.

É válido mencionar, ainda, que cerca de 63% desse total vão ao bairro por outras motivações, além das compras. Dentre os aspectos positivos levantados pelo usuários, os principais foram: a variedade de lojas e produtos (58,43%), as praças (25,17%), os preços oferecidos (24,50%), os cinemas e o lazer (18,33%), o shopping (14,13%) e o fácil acesso (12,21%) (SEBRAE 2004 citado em Instituto Pólis 2009). Comparativamente, os principais motivos que levam os respondentes do inquérito a ir ao Centro são, em sua maioria, a variedade de lojas e produtos (83%), seguida pelos preços praticados (70,4%), pelas atividades culturais gratuitas (34,8%), pelas praças (24,4%), lazer diurno (20,4%) e, finalmente, o fácil acesso à região (15,2%).

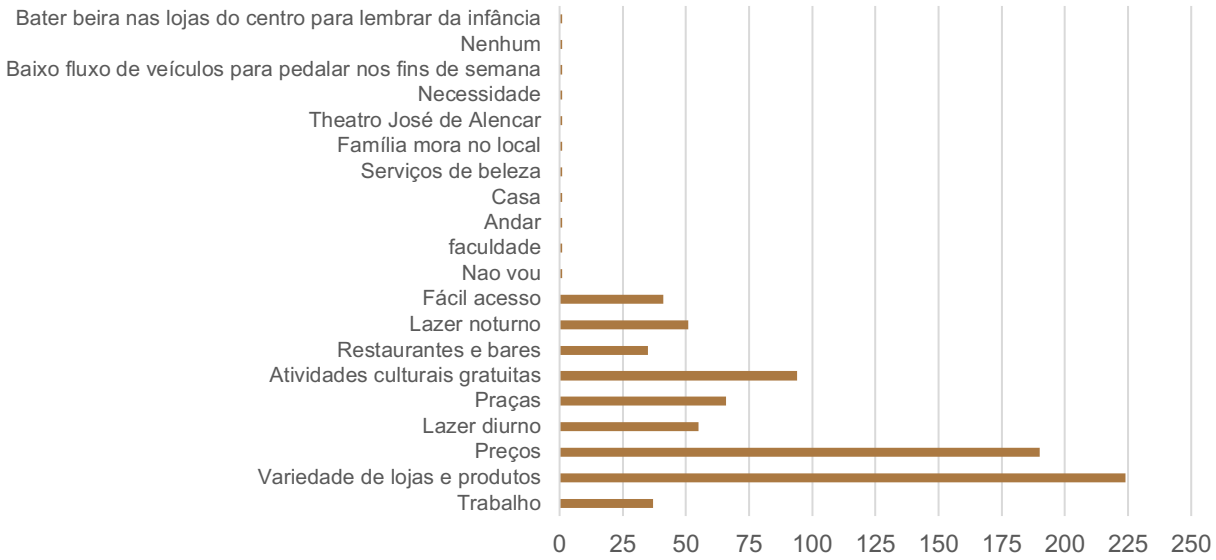


Figura 21. Motivos para ir ao Centro – 2021. Fonte: Aplicado pela autora.

Dentre os fatores que afastam os frequentadores do Centro, estão, principalmente, a sensação de insegurança (72,6%), a sujeira (54,8%) – em muito justificada pelo comércio atacadista, presente em determinadas porções do bairro –, e o trânsito violento de veículos.

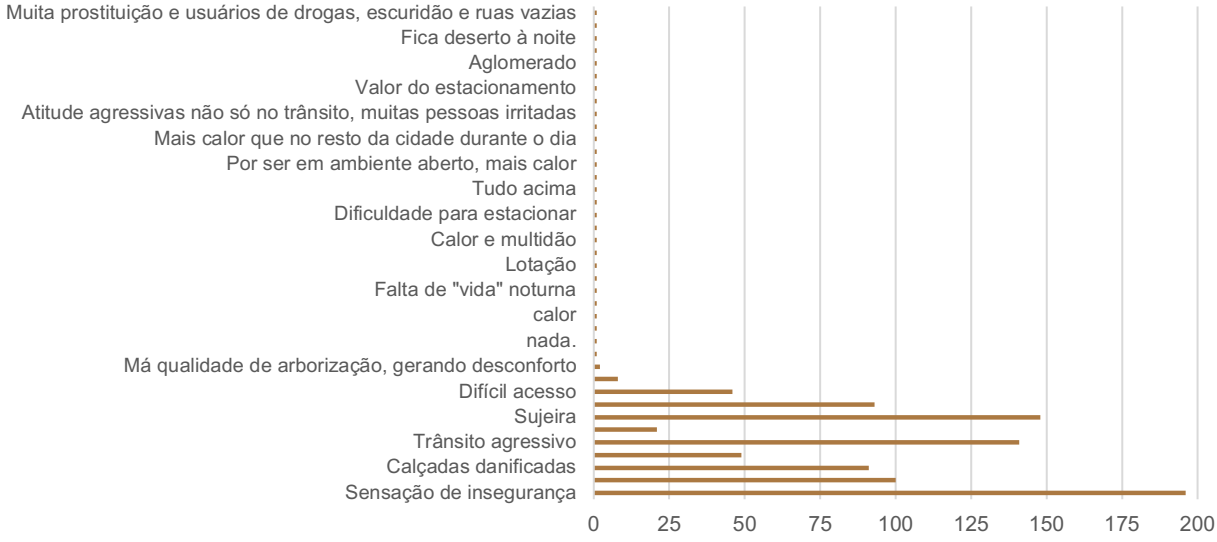


Figura 22. Motivos para não ir ao Centro – 2021. Fonte: Aplicado pela autora.

4.1.5. O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO

O Centro de Fortaleza possui características, predominâncias e usos diversos. A grande maioria de seus lotes possui dimensões profundas e estreitas, principalmente se considerado o sentido norte-sul extendendo-se até oeste, e encontra-se quase que completamente ocupada. Já a leste, os lotes encontram-se alinhados às vias e com espaço livre aos fundos. Outra característica marcante no bairro é a predominância de edificações com até três pavimentos, com exceção, entretanto, daquelas localizadas nas proximidades da Praça do Ferreira, área mais valorizada do Centro (Figura 23), e no Centro Expandido, que vem presenciando um intenso processo de verticalização desde a fase de Expansão Urbana, principalmente em sua porção leste (Figura 24).

Figura 23. Praça do Ferreira em 1917, à esquerda, e em 1925, à direita. Fonte: Andrade 2012, 216-217.

Com base em dados fornecidos pela Secretaria de Finanças – SEFIN, relativos às unidades territoriais e às unidades edificadas no bairro Centro, para os anos de 2001, 2010 e 2019, tem-se a tabela abaixo, através da qual se percebe, principalmente, o aumento no número de unidades prediais inscritas sem uso ao passar dos anos. Comparativamente, nota-se, ainda, entre 2001 e 2019, um aumento nas unidades territorias que se encontram em construção, ao passo que descrescem em área total construída; e, em contrapartida, uma redução no número de inscrições prediais no bairro, havendo uma redução considerável nas unidades do tipo residencial.

Tabela 4. Ocupação territorial no Centro de Fortaleza, 2001-2019.

Ano	Unidade territorial		Unidade territorial em construção		Unidade predial				
	Total	Área total	Total	Área total	Área edificada total	Total de inscrições	Inscrição residencial	Inscrição não-residencial	Inscrição sem uso
2001	328	391 277,20	3	3 106,80	3 788 291,26	23 829	9 947	13 871	11
2010	314	354 144,84	6	2 225,65	3 917 877,03	27 717	10 834	16 864	19
2019	356	348 204,84	5	828,00	2 254 818,75	22 731	8 065	15 968	37

Fonte: SEFIN. Adaptado pela autora.

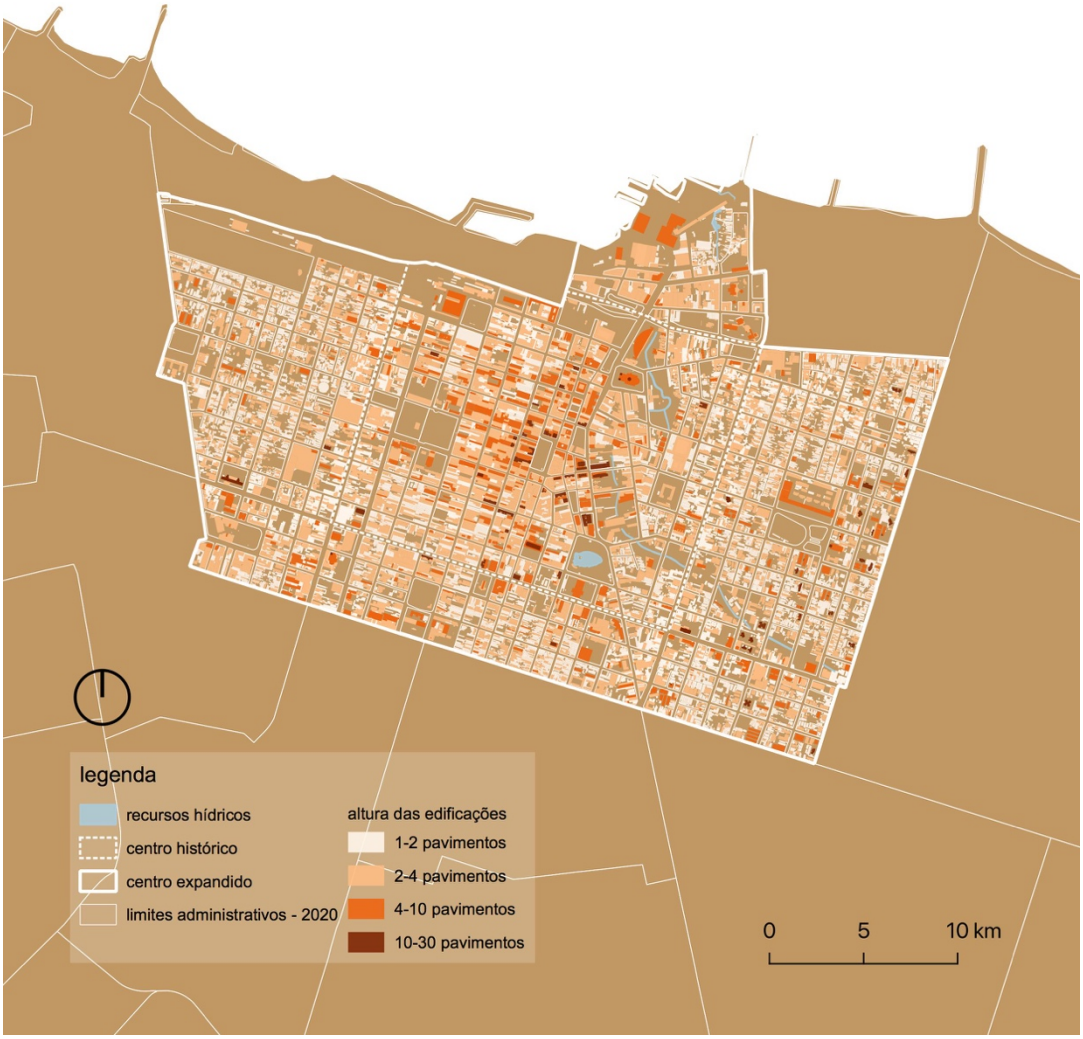


Figura 24. Altura das edificações existentes no Centro. Fonte: Fortaleza em Mapas. Adaptado pela autora.

Dentro do perímetro do Centro Histórico, o uso comercial e de serviços é predominante, manifestando-se, dependendo da porção do bairro, em comércio atacadista, varejista, formal ou informal. Essa situação chega a agravar o processo de degradação das estruturas físicas e ambientais do bairro, sendo um obstáculo para o uso habitacional, fato que, por sua vez, acaba por reforçar o uso sazonal do bairro, frequentado pelo público quase que exclusivamente nos horários comerciais.

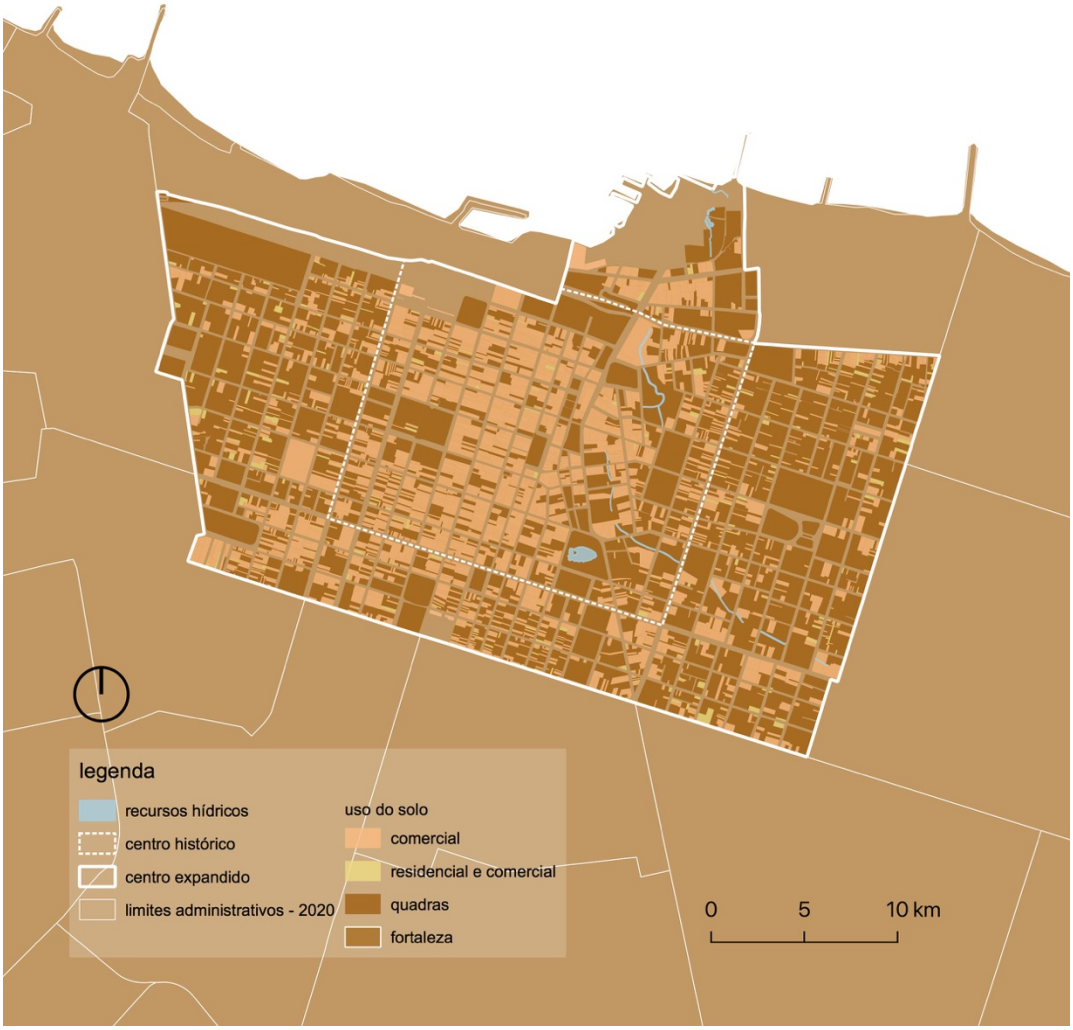


Figura 25. Uso comercial. Fonte: Fortaleza em Mapas. Adaptado pela autora.

Alguns teóricos fazem uso da expressão *vazio urbano* – de forma adaptada, uma vez que a área já foi completamente parcelada e ocupada – para se referir à quantidade considerável de edificações vazias e/ou subutilizadas, que não atendem à função social da propriedade, existentes no Centro de Fortaleza. Essas edificações podem estar parcialmente desocupadas, com o térreo ativo e geralmente ocupado por atividades comerciais (15%); podem estar totalmente desocupadas e degradadas, fechadas para venda ou aluguel ou sem nenhuma sinalização indicativa (37%); podem ser galpões desocupados (7%); podem ser terrenos vazios ou subutilizados (1%); e podem ser estacionamentos (40%). No total, ocupam uma área de aproximadamente 353.705,69 m^2 localizada, em sua maioria, dentro do perímetro definido pelo Centro Histórico (Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional-HABITAFOR 2009).

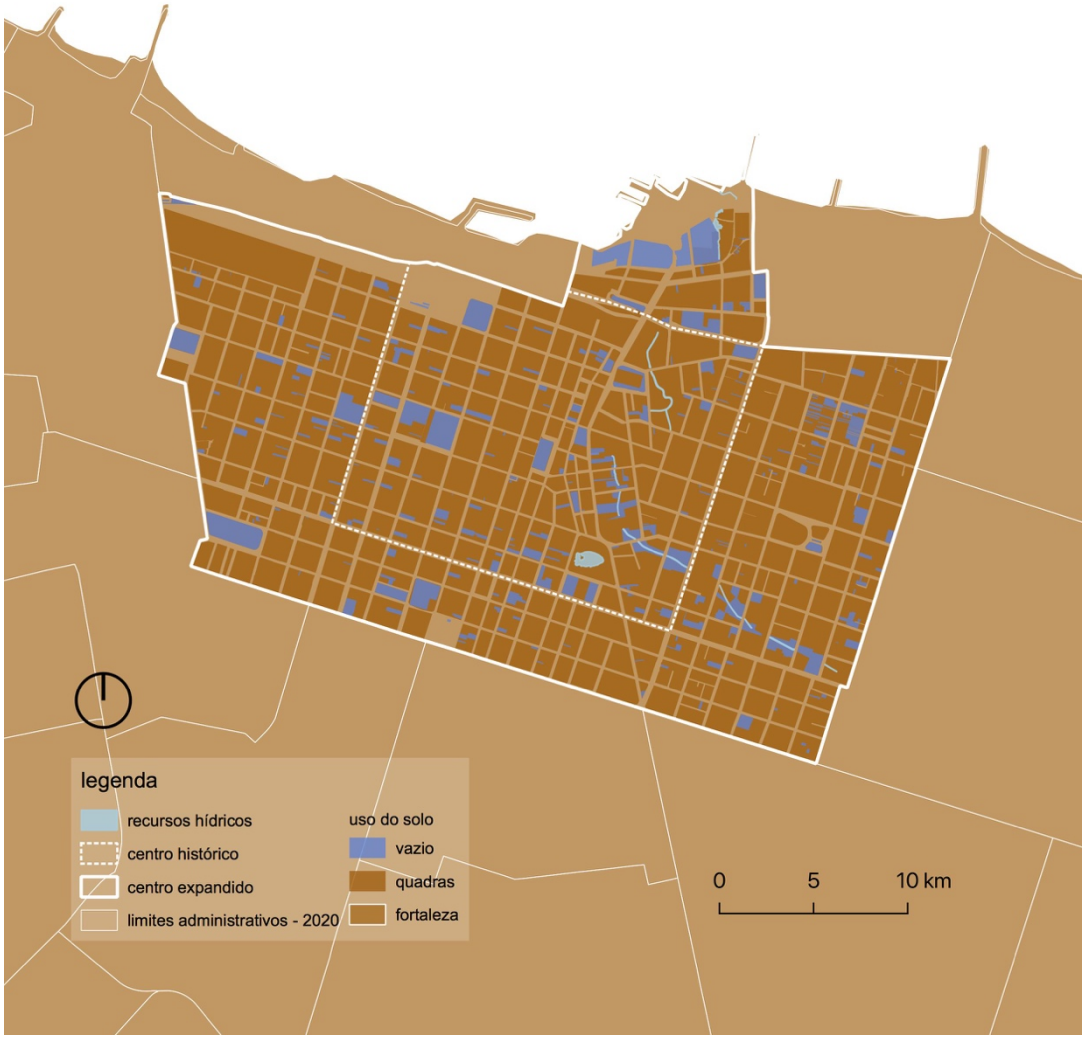


Figura 26. Vazios urbanos. Fonte: Fortaleza em Mapas. Adaptado pela autora.

Muitos Planos Estratégicos previstos pelo poder público, como o Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza (Fortaleza 2009) e Plano Mestre Urbanístico Fortaleza 2040 (Fortaleza 2015) destacam o potencial de uso dessas edificações para fins habitacionais, cujo amparo pela rede de transportes públicos, pelo comércio e pelos equipamentos de uso institucional disponíveis na área, deve ser capaz de atrair o público de diferentes regiões da cidade, potencializando a requalificação do bairro. Foram identificados, através daquele, uma média de 36 imóveis vazios e/ou subutilizados com potencial para reaproveitamento para o uso habitacional, representando, dessa forma, o panorama do estoque imobiliário da área central de Fortaleza.

As condições sociais e econômicas da população moradora do bairro diferem de acordo com a área em que se encontram. Sendo assim, quanto às tipologias habitacionais, o que se identifica a leste e oeste, são, em sua maioria, unidades residenciais unifamiliares, como casas térreas ou sobrados; no entorno do Riacho Pajeú, mencionado anteriormente, registra-se a existência dos chamados *cubículos* (ou cortiços), habitações insalubres ligadas principalmente às atividades comerciais; já a norte do bairro, nota-se uma maior presença de edificações de uso misto, além da maior concentração de edificações vazias e/ou subutilizadas.

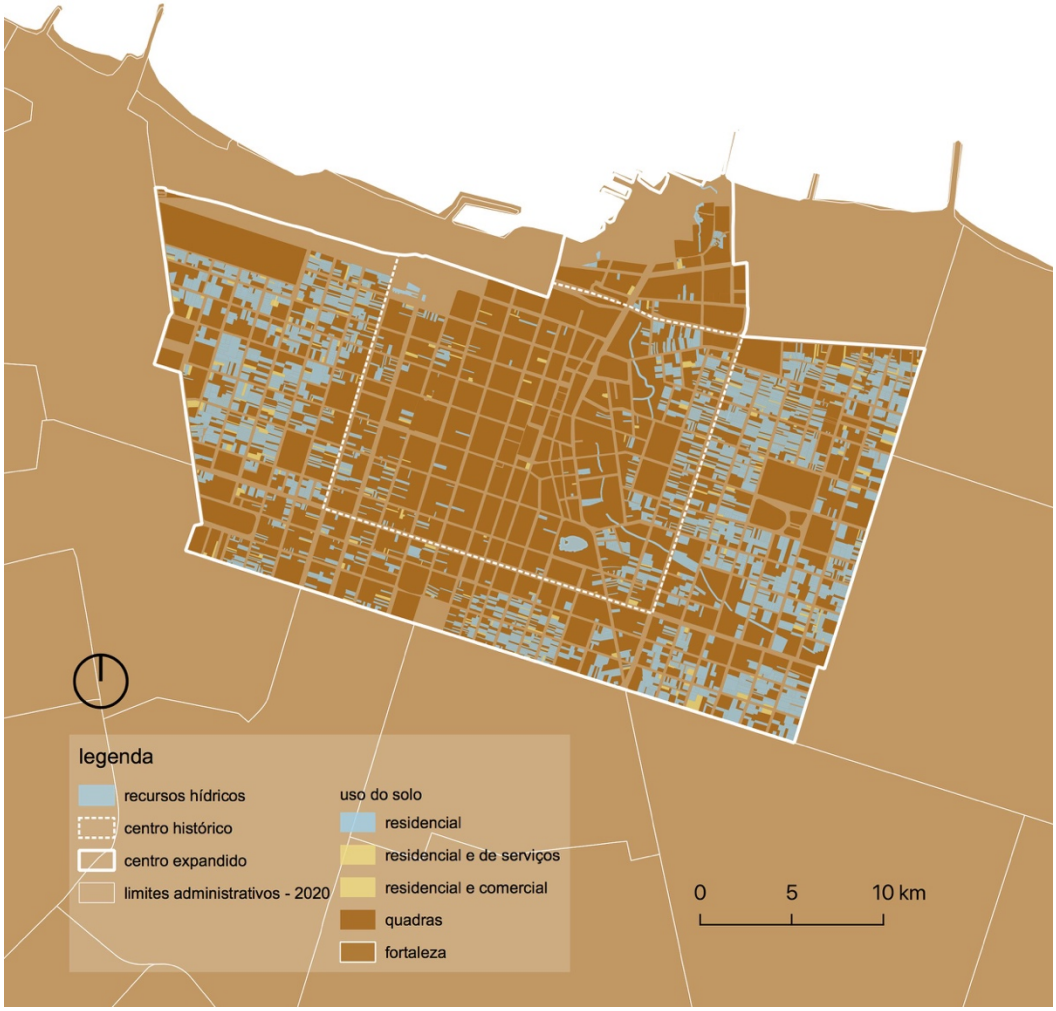


Figura 27. Uso residencial. Fonte: Fortaleza em Mapas. Adaptado pela autora.

No que diz respeito ao uso habitacional no Centro de Fortaleza, é importante mencionar, ainda, os Índices de Bem-Estar Urbano – IBEU apresentados pelo bairro, principalmente se comparados às demais localidades do município, quanto às Condições Ambientais Urbanas, cujos indicadores analisam principalmente a arborização, o esgoto e o lixo acumulado no entorno dos domicílios; às Condições Habitacionais Urbanas, que analisam a situação de adensamento, as condições materiais da estrutura habitacional, assim como a aglomeração dos domicílios; e ao Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos, que avaliam o atendimento adequado de água, esgoto, energia e de coleta adequada de lixo (Observatório das Metrópoles 2016). As condições do bairro com relação a essas dimensões de apoio ao uso residencial variam entre *alto* e *muito alto*, e podem ser vistas nas figuras que seguem.

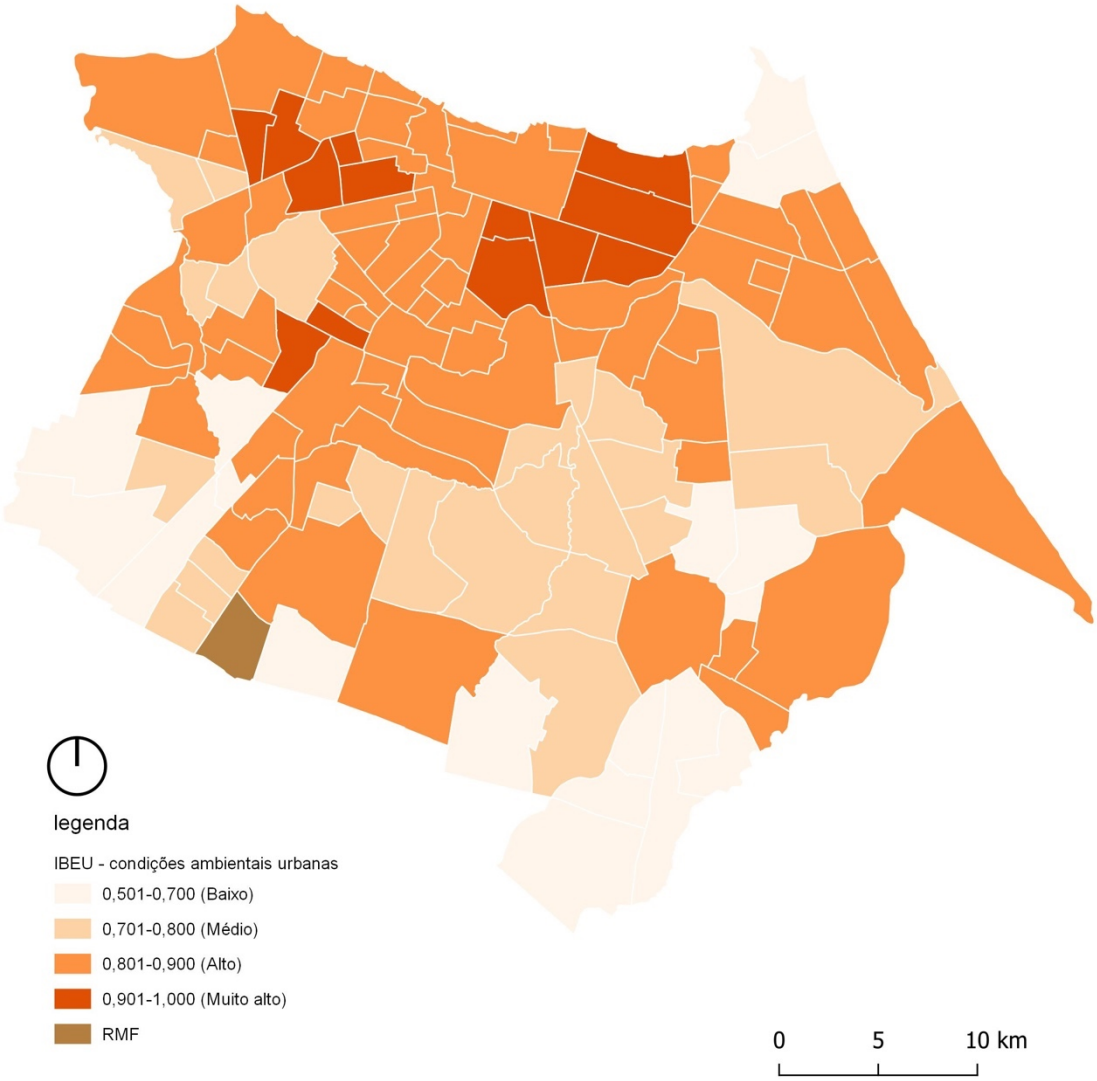


Figura 28. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão condições ambientais urbanas. Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Econômico de Fortaleza – SDE. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDEBEM-ESTARURBANODEFORTALEZA-IBEU/PAINELIBEU>. Acesso em: jul/21.

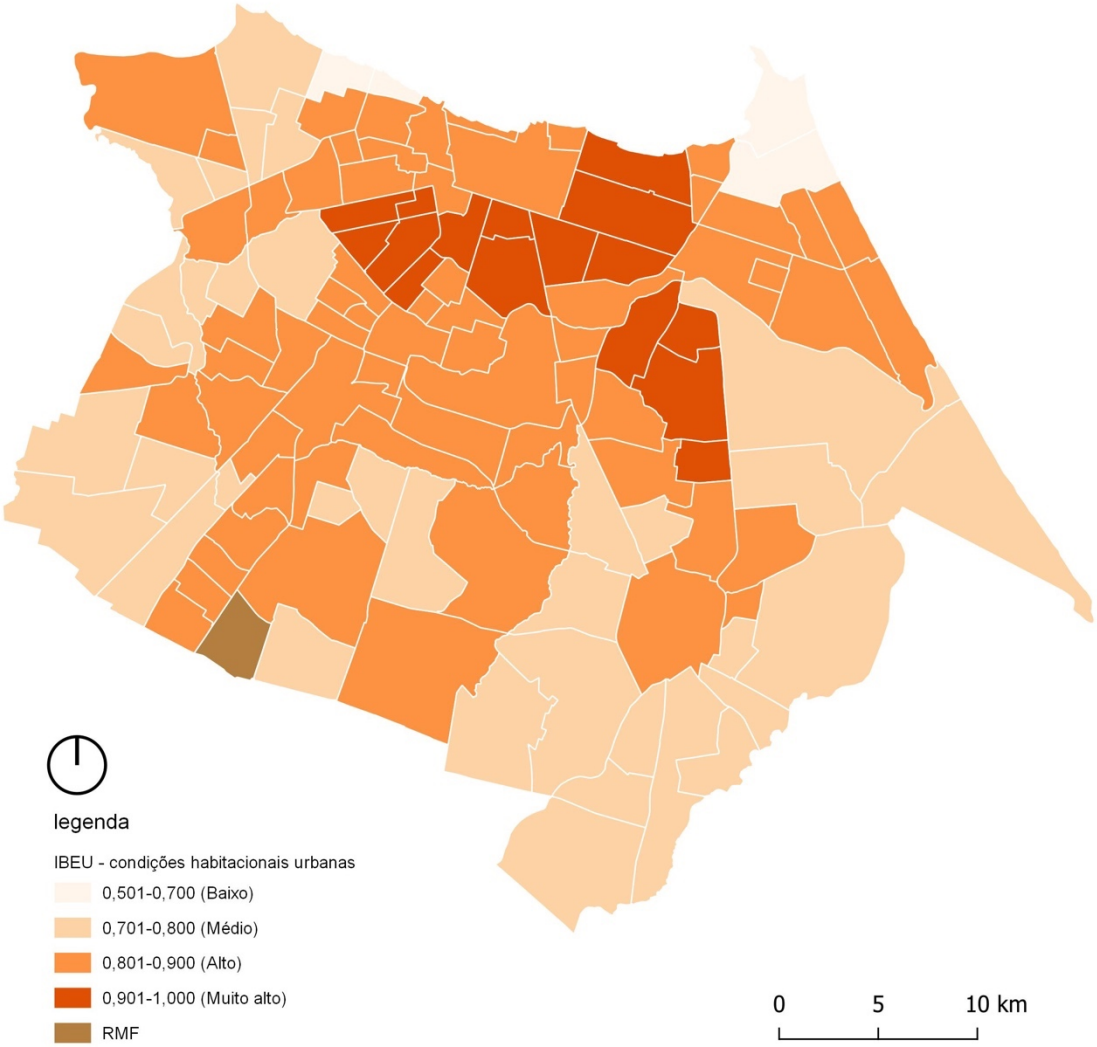


Figura 29. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão condições habitacionais urbanas. Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Econômico de Fortaleza – SDE. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDEBEM-ESTARURBANODEFORTALEZA-IBEU/PAINELIBEU>. Acesso em: jul/21.

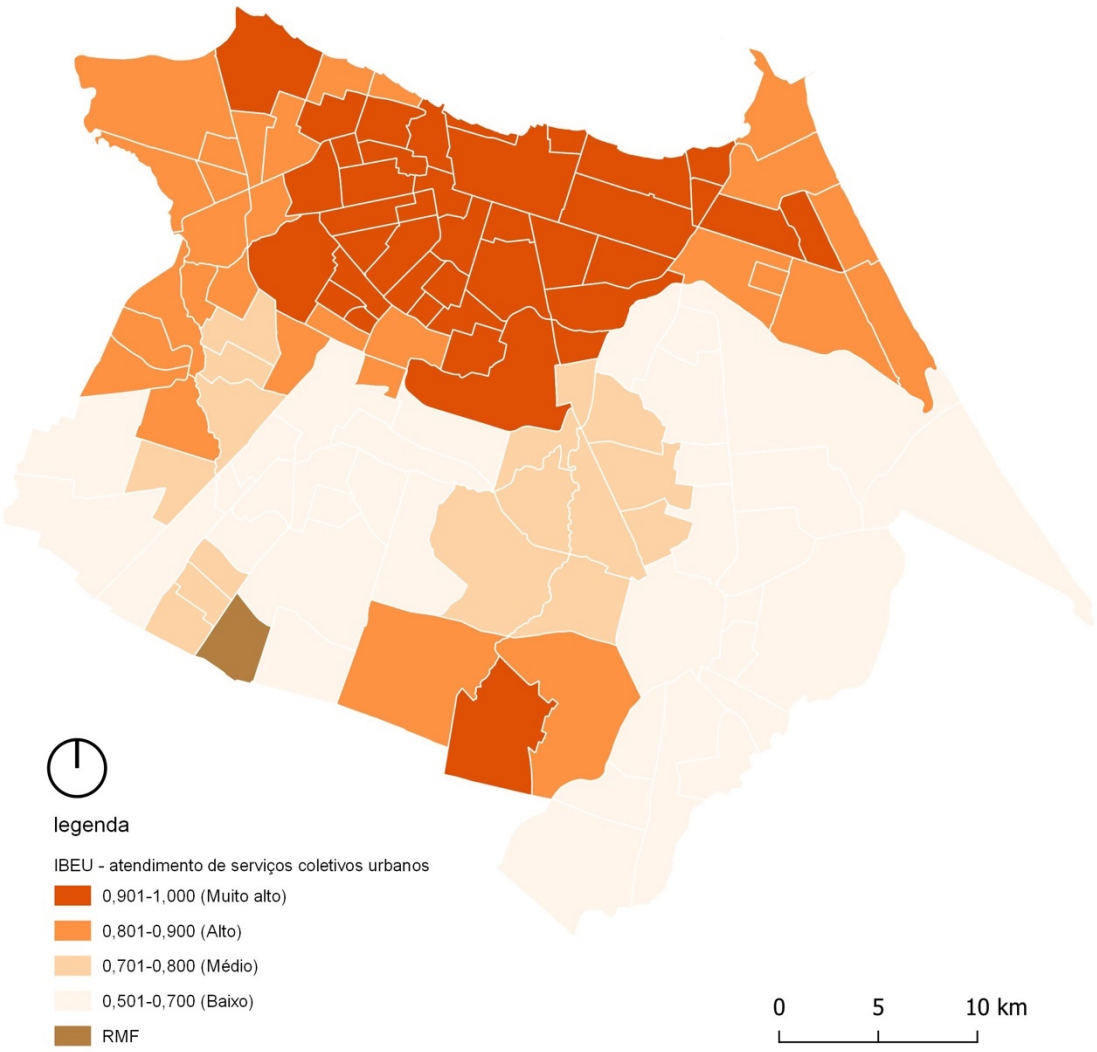


Figura 30. Índice de bem-estar urbano de Fortaleza – dimensão atendimento de serviços coletivos urbanos. Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Econômico de Fortaleza – SDE. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDEBEM-ESTARURBANODEFORTALEZA-IBEU/PAINELIBEU>. Acesso em: jul/21.

É também no Centro Histórico que predominam os bens patrimoniais imóveis, tanto a nível nacional, quanto estadual e municipal. Uma grande parcela deles encontra-se em péssimo estado de conservação, devendo ser recuperada, restaurada e preservada, através da atribuição de usos, outra parcela abriga equipamentos institucionais e culturais, além daquela que passou por processos recentes de restauro. Existe, ainda, poligonais de tombamento no entorno de determinadas edificações tombadas, que limitam as condições de construção no bairro. Conforme pode ser visto na Figura 31, existem dentro do perímetro do bairro 45 edificações protegidas a nível municipal, das quais 30 encontram-se em processo de tombamento, 18 a nível estadual e 7 imóveis a nível federal. Ao todo, existem em média 40 edificações que apresentam restrições para sua intervenção e para intervenções em seu entorno.

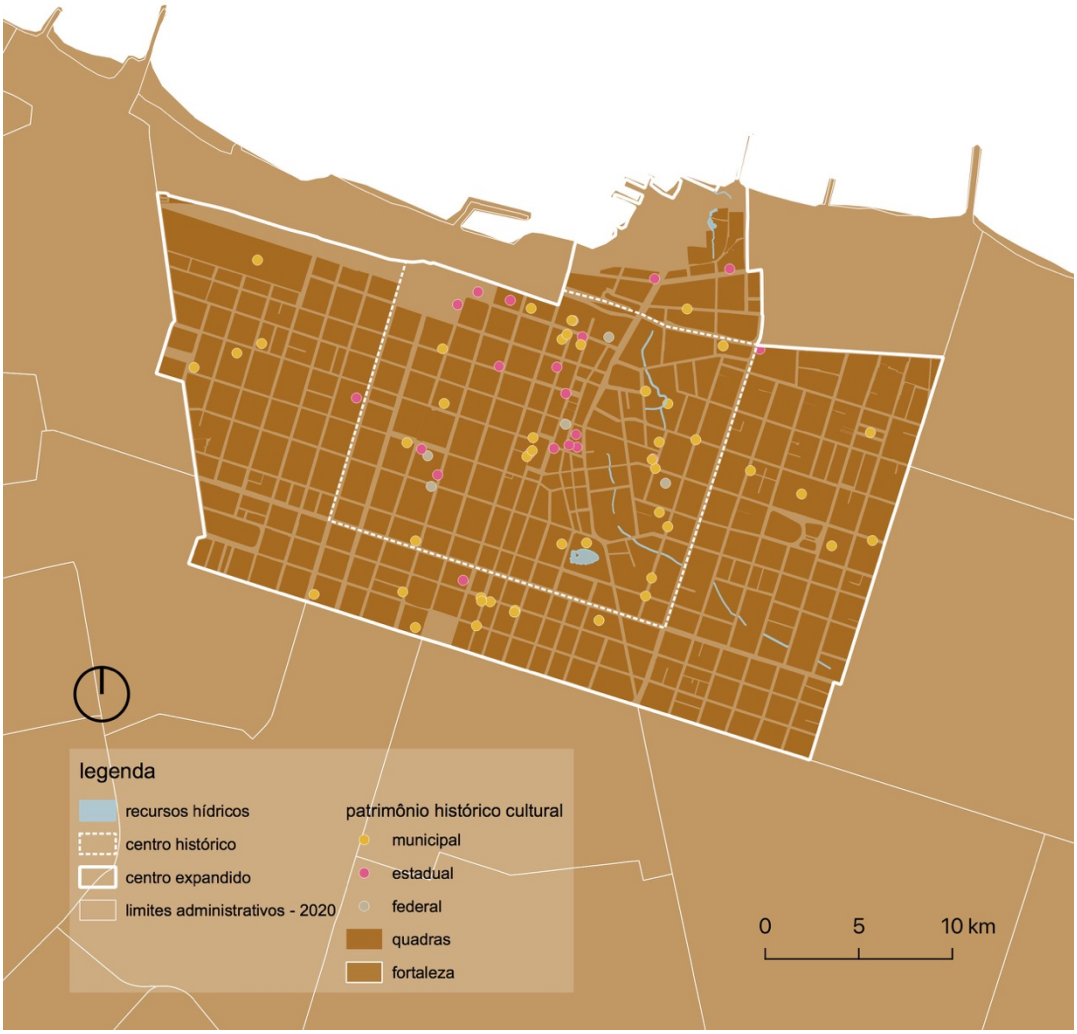


Figura 31. Mapeamento dos bens culturais imóveis protegidos pelo município, Estado e Governo Federal. Fonte: Secretaria Cultural de Fortaleza-Secultfor 2018. Adaptado pela autora.

4.2. O CENTRO HISTÓRICO E A OBSOLESCÊNCIA ESPACIAL URBANA

Para tratar dos processos desencadeados pela dinâmica fundiária urbana e, no caso, mais especificamente a obsolescência especial urbana, é importante que sejam levados em consideração dois conceitos: renda fundiária e localização. Essa expressão "se contrapõe ao que se convencionou denominar de deterioração urbana […], que é imprecisa e não responde ao processo que levam à decadência física, funcional e econômica dos ambientes construídos". O conceito de obsolescência especial urbana refuta, portanto, a noção de deterioração por defender que a problemática imposta aos ambientes construídos é de caráter sociogeográfico (Gonçalves 2018, 1).

> O processo obsolescência espacial urbana está relacionada à incapacidade de determinada área da cidade garantir a manutenção de patamares elevados e satisfatórios da renda fundiária, lucros e das taxas de juros. Em outros termos, a obsolescência espacial em uma determinada área ocorre na medida em que os agentes econômicos – mercado imobiliário e proprietários de imóveis – não conseguem extrair taxas elevadas de renda, lucros e juros de suas propriedades, seja porque essas formas de remuneração do capital foram diminuídas e/ou amortizadas ao longo do tempo, seja pelo uso e desgaste das edificações e da infraestrutura, seja pela formação ou pelo redimensionamento de outras localidades na cidade, que atrai e polariza as ações e

> intervenções do Estado e de capitais de todas as ordens em detrimento das "antigas" e/ou "velhas" localidades (Gonçalves 2018, 2).

A redução da população residente no Centro deve-se, conforme mencionado anteriormente, ao processo de espraiamento urbano, dado, ainda, em um contexto de evasão de parte dos estabelecimentos comerciais e de serviço para os *shoppings* e de deslocamento dos órgãos públicos para demais bairros, concentrados na região até meados de 1940 (Fortaleza 2009).

O processo de expansão da cidade ao longo dos eixos viários impulsionou o desenvolvimento dos transportes em paralelo às atividades comerciais e ao desenvolvimento dos meios de comunicação, estimulando, ainda, a migração de parte da população do interior do Estado do Ceará para a capital, onde passaram a enfrentar condições precárias de trabalho e moradia. Essa dinâmica se intensificou com o surgimento e a formação de favelas em localidades insalubres, afastadas do Centro, e muitas vezes ao longo de córregos e rios, entre 1930 e 1950, consequência, principalmente, da falta de acesso à moradia digna (Instituto Pólis 2009).

O desenvolvimento desses assentamentos (Pirambu, Mucuripe, Cercado do Zé Padre, Lagamar, Estrada de Ferro, da Varjota, do Meireles e do Popoquinho), dados na ausência de investimentos em infraestrutura e serviços públicos em regiões periféricas, devido ao inferior preço da terra, levou à formação de novos centros de bairros, com a instalação de pequenos comércios e serviços informais. Em paralelo e em um processo contínuo, com o estabelecimento de Fortaleza como metrópole regional – e consequentemente o aumento do seu papel econômico e social quanto à oferta de empregos, comércio e serviços –, na década de 1970, surgem novos bairros e centralidades que, juntamente com as áreas periféricas já consolidadas, englobam novas áreas anteriormente fragmentadas. O surgimento de novos núcleos consolidados e a descentralização do mercado consumidor estimulou a saída de algumas atividades econômicas do Centro para essas áreas, marcando, como consequência, a saída das classes média e alta do bairro para os novos *subcentros*, que, no período, localizavam-se na Maraponga, Parangaba, Aldeota e Montese, principalmente (Figura 32).

> A Abertura da Avenida Santos Dumont criou um importante vetor de expansão a leste da cidade, possibilitando a ligação de bairros como Varjota, Papicu, Cocó, Dunas e Praia do Futuro com o bairro da Aldeota, estabelecendo uma ligação entre o Centro e o litoral leste. Esta região se caracterizou como um "bairro de elite", palco de atuação dos promotores imobiliários. Ao lado de luxuosas casas do fim do século XIX, novos edifícios residenciais e comerciais passaram a ser construídos, oferecendo serviços e lazer voltados para população de alta renda e gerando intenso fluxo de veículos (Instituto Pólis 2009, 6).

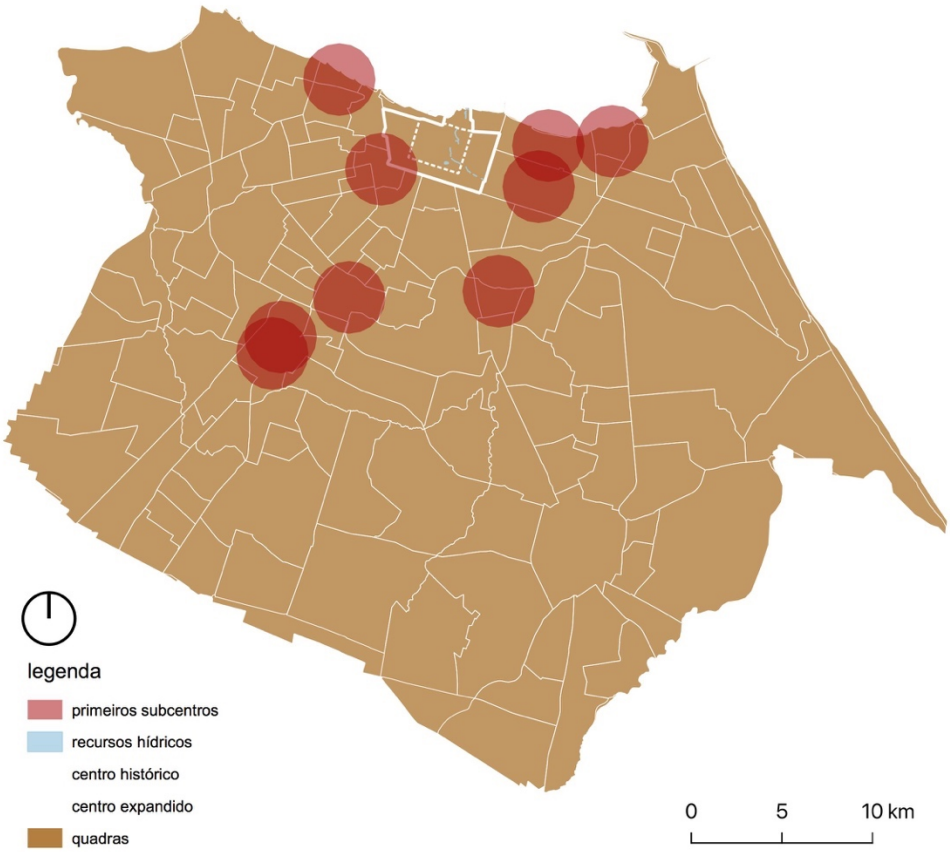


Figura 32. Localização dos primeiros assentamentos e subcentros em Fortaleza. Fonte: Instituto Pólis 2009. Adaptado pela autora.

Desde a formação da cidade até meados de 1970, o principal local destinado às atividades comerciais, administrativas, culturais, de lazer, dentre outras, era o Centro Histórico, configurando Fortaleza como cidade monocêntrica, uma vez que a maioria das atividades desenvolvia-se em torno da mesma centralidade. Sua existência esteve ligada à concentração da elite comercial e financeira na área central, como seus estabelecimentos comerciais e residenciais (Silva 1992).

> A criação de "novas centralidades" contribuindo para lançar as bases de uma estrutura policêntrica de territórios ligados em rede à custa da perda da importância do centro tradicional e da estrutura monocêntrica de base hierárquica, ao mesmo tempo em que favorece a proliferação de implantações do tipo pontual (centros comerciais, condomínios de luxo, grandes edifícios de escritórios, conjuntos de habitação social, parques temáticos) (Salgueiro 1998, 42).

Como consequência das dinâmicas mencionadas, o Centro passou a presenciar perda populacional continua e consequente redução dos investimentos públicos e privados, o que, em termos práticos significou a redução, apenas na década de 1980, de 35% de sua população (IBGE 1980). De um total de 38.545 moradores, em meados de 1980, o bairro viu esse número cair para a ter 30,679, em 1991, posteriormente para 24,775, em 2000, chegando a ter 28,538 habitantes, em 2010, e 31,268 habitantes em 2020 (IBGE 2010) – sendo estes últimos dados projeções populacionais baseadas no Censo IBGE (2010).

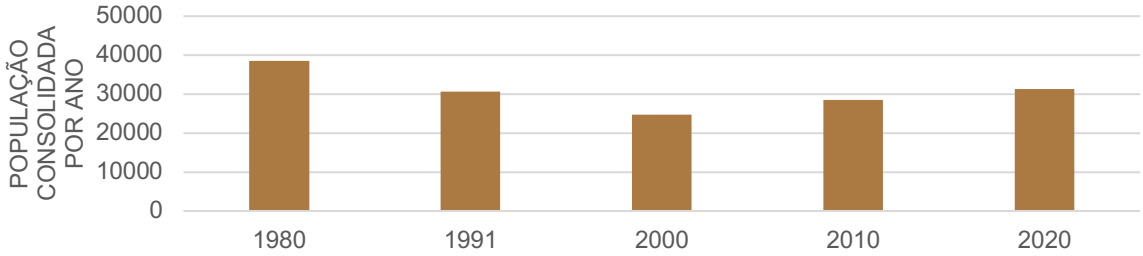


Figura 33. Evolução da população consolidada no Centro por ano, 1980-2020. Fonte: PMF/SMS/COVIS/CEVEPI. Adaptado pela autora.

O desenvolvimento dessas novas centralidades foi motivado por diferentes fatores, a depender do período, o que acabou por potencializar, ainda mais, a segregação entre as regiões que se formavam. O aumento no acesso ao transporte público, devido à implantação do Sistema Integrado de Transporte de Fortaleza – SIT no início dos anos 1990 potencializou a existência de diferenças na acessibilidade a essas centralidades e, portanto, níveis de desenvolvimento específicos. A ocupação da zona leste nos anos 1980, por exemplo, deu-se pela atração de novos moradores com diferentes faixas de renda devido aos empreendimentos imobiliários e favelas ali existentes; já o das zonas sudeste e oeste, na segunda metade da década de 1990, decorreu pelo redirecionamento da atenção do mercado imobiliário devido, principalmente, ao esgotamento dos terrenos disponíveis no litoral leste. Essa desigual concentração de riquezas limitou ainda mais o acesso à terra pela maioria da população, que foi direcionada para regiões cada vez mais distantes do Centro, através da construção de conjuntos habitacionais periféricos, por parte dos promotores imobiliários e com o amparo do poder público, (Instituto Pólis 2009), os quais já acumulavam grande rentabilidade, justificada pela demanda decorrente dos processos migratórios e expansão demográfica da cidade.

Tabela 5. Crescimento populacional e taxa de crescimento intercensitário.

Ano	População	Relação população Fortaleza/Ceará (%)	Taxa de crescimento (%)
1860	16 000	-	-
1870	42 000	-	162,00
1877	27 000	-	-35,00
1890	40 902	-	51,00
1900	48 369	-	18,20
1920	78 536	-	62,20
1940	180 185	8,68	129,40
1950	270 169	10,02	49,90
1960	514 813	15,42	90,50
1970	857 980	19,1	66,60
1980	1 308 919	24,33	52,50
1991	1 768 637	27,8	35,10
2000	2 141 402	27,87	21,00
2010	2 452 185	29,01	14,50

Fonte: FIBGE – Anuário estatístico de 1936; Anuário Estatístico do Brasil, 1976 e Censos demográficos IBGE 1940-2010.

Em paralelo a essas questões, existem fatores ligados à morfologia espacial dos lotes que, juntamente com as diversas camadas de incidência da legislação urbanística no uso do solo da região, reduzem a atuação do mercado imobiliário, principalmente nos dias atuais. Essa redução de interesse por parte dessa fração do capital nada mais é do que um redirecionamento para outras frentes de expansão que apresentam menos limitações e, portanto, maiores possibilidades de exploração. Entre 1950 e 1970, a construção do espaço urbano tornou-se objeto de lucro para o capital imobiliário, que investiu no mercado de compra, transformação e venda de terras, sob a forma de loteamento. Esse processo impulsionou ainda mais o processo de expansão urbana, baseado nas frentes de interesse desse capital (Moreira 2004). Essa "colcha de retalhos formada por estes loteamentos descontínuos acabou por deixar inúmeros terrenos de reserva imobiliária" (Albuquerque 2015, 48), os quais, na década de 1940, concentravam-se ainda no entorno do Centro (Santos 2012).

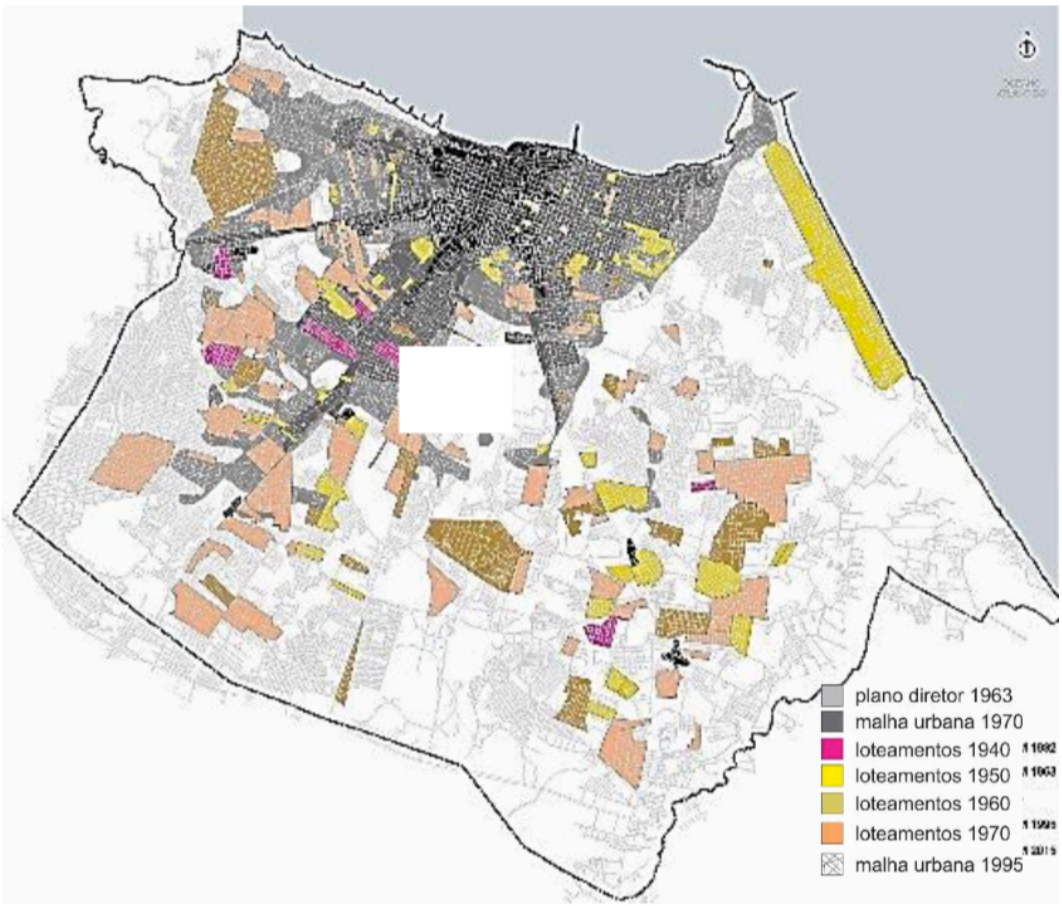


Figura 34. Frentes de expansão urbana até 1970. Fonte: Albuquerque 2015, 50.

Santos (2012) afirma que, entre 1930 e 2002, cerca de 21% do total dos loteamentos concentravam-se nas mãos de apenas 14 grupos familiares, reiterando a afirmativa de que a expansão urbana e, consequentemente e indiretamente, as mudanças no papel exercido pela área central no restante da cidade ocorreram com base em um regime de mercado fortemente oligopolizado, que impunha regras próprias para o interesse de um número restrito de proprietários de terras, sob as quais a demanda da população e as ações do Estado eram e até hoje são submetidos (Moreira 2004).

Os projetos de intervenções físicas pontuais, entre os anos 1960-70, contribuíram ainda mais para a descentralização e para os movimentos de saída populacional da área central em direção às diferentes

áreas periféricas, como a Avenida Beira-mar, em 1963, por exemplo, contruída com base em uma narrativa de legitimação à maritimidade como elemento impulsionador do capital imobiliário.

A fim de viabilizar esses investimentos públicos de grande porte, ações orquestradas entre o Estado e o mercado imobiliário foram postas em prática, como a alteração da permissividade de uso através do Plano de Metas – PLAMEG I (1963-1966), por exemplo, que instituiu a localização do distrito industrial em área rural (Albuquerque 2015). Rufino (2012) enfatiza que a predominância do setor imobiliário sobre as outras formas produtivas não pode ser dissociada do papel do Estado como facilitador de privilégios para a apropriação do espaço por parte daquele, através de mudanças não só a nível de zoneamento, mas ligadas ao melhoramento de infraestruturas, subsídios públicos, entre outros.

Em suma, é impossível falar de evasão populacional da região central sem abarcar a dimensão habitacional da Região Metropolitana de Fortaleza como um todo, a qual Pequeno e Aragão (2009) resumem de maneira direta a seguir:

> [...] a Região Metropolitana de Fortaleza cresce de forma desordenada tendo-se como fatores fundamentais deste crescimento: o fluxo migratório campo – cidade; a redistribuição espacial da população através de programas habitacionais periféricos promovidos pelo Estado, inclusive induzindo à conurbação; as migrações intra-urbanas associadas ao empobrecimento urbano, deslocando populações do aluguel para as ocupações; a comercialização de loteamentos clandestinos desconsiderando as normas urbanísticas; a produção de espaços de segregação social, horizontais ou verticais levando à apropriação dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana e sistema de circulação e transportes (Pequeno e Aragão 2009, 69).

Apesar do panorama relatado, é importante enfatizar que o Centro, apesar da perda de *status*, permanece extremamente dinâmico, com um fluxo de 215 mil pessoas por dia, em média (SEBRAE-CE 2005). As perdas, relativas às atividades de lazer, cultura e administrativas, bem como ligadas aos marcos simbólicos de poder, acarretaram na degradação de certas regiões e, consequentemente, na perda da população com maior poder aquisitivo. Entretanto, o bairro volta-se para a maior parte da população, abrigando um significativo comércio popular, com influência nos demais municípios da Região Metropolitana.

> O fenômeno é observado na maioria das grandes cidades brasileiras, onde os centros tradicionais atualmente não correspondem mais às áreas de maior prestígio e, portanto, de maior valor imobiliário. Os maiores valores passaram se verificar nas novas áreas de centralidade. O comércio de luxo e os serviços modernos abandonaram o Centro quase completamente, embora este continue muito ativo, pois é o local de concentração de um comércio popular, de parte dos serviços públicos e culturais e das atividades financeiras. É o local, também, da concentração do comércio de rua, dos vendedores ambulantes que vendem produtos populares àqueles de renda mais baixa. O centro principal, abandonado pelas camadas de alta renda, torna-se então acessível às camadas populares que dele se apropriam (Diógenes 2005, 64).

Sabendo da mudança do papel das zonas centrais urbanas quanto às suas funções primárias, é urgente que se recupere seu papel e sua relevância como lugar da cultura, do lazer, das celebrações, da história e das atividades cívicas, considerando, ainda, a necessidade de preservar os negócios existentes, valorizando os aspectos construtivos e urbanos, testemunhas do desenho original, e criando novas oportunidades para as economias locais. É importante enfatizar que sua competitividade com outras centralidades não deve levar à transformação do bairro, por similitude, em algo semelhante aos *malls* e sim em sua valorização a partir de suas potencialidades únicas e de seu caráter convergente, através, ainda, da melhoria de sua conectividade com as vizinhanças periféricas.

4.3. LOCALIZAÇÃO E PARQUE IMOBILIÁRIO OCIOSO

Conforme discutido anteriormente, considerar o papel da terra urbana como mercadoria significa assumir que existam, em concomitância, valores de uso e de solo, sendo a *localização* um dos principais

valores de uso dessa terra-mercadoria. A terra enquanto terra-localização, por sua vez, ou, em outras palavras, enquanto meio de acesso ao sistema urbano (à cidade), atribui à *acessibilidade* outro valor de uso de extrema relevância, no sentido de que, quanto mais central for o lote ou a propriedade imóvel, mais trabalho será despendido em sua produção. Comparativamente, a produção de centralidades periféricas demanda, portanto, um menor trabalho social (Gonçalves 2018).

Nesse sentido, Villaça (2001, 75) afirma que, considerando a terra urbana como um receptáculo contínuo de acumulação de trabalho humano de criação de valor, "a tendência é que seu preço sempre aumente, havendo em um ou outro momento oscilações, mas sempre com tendência de aumento, condicionando esse preço sempre ao fator urbanização – acessibilidade – localização. Sob a mesma perspectiva, a *localização* permite, ainda, acesso aos efeitos da aglomeração para a força de trabalho, destacando a importância, ainda, dos sistemas de circulação e da infraestrutura. Sobre a perspectiva de Villaça (2001), Gonçalves (2018) afirma que:

> [...] o valor de uso localização. Nesse sentido, a localização (pura) funcionaria como um grande receptáculo de outros valores de uso inerentes à terra urbana, sendo ela, o valor de uso primordial na construção de preços das terras urbanas. Da mesma maneira, defende que os agentes econômicos que atuam no setor imobiliário das cidades se governam pelas localizações das terras, as centralidades ou não que elas ocupam, permitindo desse modo um maior ou menor grau de conexão com outros pontos da cidade, isto é, haveria aqui o que ele denomina de diferenciais de localização que são captados pelos terrenos, daí a diferenciação nos preços entre terrenos localizados em área centrais e terrenos situados em áreas da periferia (Gonçalves 2018, 4).

Com relação aos terrenos vazios, por exemplo, o autor (Villaça 2001) acrescenta que, partindo da premissa de que a valorização da terra configura-se como um acréscimo de valor devido à produção da cidade – e na cidade –, um lote vazio não gera renda diferencial, sendo seu preço, portanto, definido pela terra-localização – neste caso, a expressão monetária desse valor. Assim, "o elemento determinante no preço será dado pelas transformações dos pontos: seus atributos, valores e preços, seus usos, os quais decorrem, em última instância, da melhoria de acessibilidade […] [entretanto] a localização como valor de uso é a definidora, o elemento ou fator principal do preço da terra urbana (Villaça 2001, 79). Como valor de uso, a *localização* de uma porção de terra urbana só tem relevância, para o mercado capitalista, na medida em que dialeticamente se relaciona com seu valor de troca.

> Isso significa dizer que uma localização produzida, reinventada ou resgatada só se torna espacialmente relevante sob a perspectiva do mercado imobiliário na medida em que ela atende as necessidades e imposições dos agentes que detém para si o valor de troca da terra-mercadoria. Sendo assim, essas localizações que se materializam na cidade, via o trabalho socialmente necessário, ao serem aprisionadas sob a lógica do valor de troca dos que monopolizam a terra, traduz para esses a possibilidade no presente e no futuro de obterem ou de renovarem o potencial de renda fundiária a ser auferida, além dos lucros e juros decorrentes das operações do mercado imobiliário (Gonçalves 2018, 6).

Nesse sentido, é importante considerar, ainda, que o enquadramento de todas as localizações na lógica do valor de troca, este de acordo com os interesses dos agentes que os detém, potencializa, em maior ou menor grau, o peso do fator *localização* na composição dos preços da terra urbana. Entretanto, é necessário que haja investimentos públicos em infraestrutura, bem como a construção de edificações, nas proximidades e na própria *localização* em si. Assim, mesmo que uma determinada localização perca relevância ou presencie uma redução no seu valor em detrimento de outras, seu valor de troca tende a ser reajustado sempre para cima, contradizendo o raciocínio de Villaça (2001) exposto anteriormente. Com relação a isso, o autor (Gonçalves 2018, 6) se questiona: *como explicar a elevação de preços desse terreno vago, mesmo que isso ocorra abaixo da média do mercado?*

Rodrigues (1988) complementa com o argumento de que apesar da deterioração das edificações, é possível a compra de um terreno e a posterior detruição da edificação, tendo em vista que em muitas

ocasiões presencia-se uma edificação consideravelmente barata construída sobre um terreno caro. A partir disso, "[…] quais são os elementos considerados pelo setor imobiliário para quantificar o valor de um dado ambiente urbano […] constituído por uma sobreposição de produções e usos dados ao longo de um tempo? (Gonçalves 2018, 6). O autor conclui que o uso exclusivo do conceito de terra-localização é insuficiente para responder a essas questões, complementando que:

> Uma coisa é o preço inicial determinado na produção direta e atual de um imóvel ou do preço de um terreno desnudo, a outra é quando esses preços são mensurados a partir da totalidade do processo, ou seja, a relação entre o preço da mercadoria individual, por exemplo, uma moderna edificação e o valor do ambiente e/ ou localização da qual se situa essa mercadoria. De modo inverso, consideramos como o valor e/ou preço de um antigo imóvel, ou em termos espaciais, como determinadas áreas se comportam diante de um novo ambiente que gradualmente tende a difundir uma renovação do uso do solo? (Gonçalves 2018, 7).

De acordo com o autor, os próprios agentes do setor imobiliário assumem a complexidade na atribuição do preço da terra urbana, principalmente quando fatores como a renda, o lucro e os juros (esperados e adquiridos) são pouco populares, em especial para aqueles que adquirem os valores de uso das edificações. A análise da renda fundiária, uma parte da mais-valia, ou mais precisamente um componente específico da mais-valia, nos permitem confrontar e esclarecer o modo como os agentes imobiliários atuam na cidade. Assim, busca-se aqui apresentar em termos práticos a contradição que envolve a atuação do Estado, de criação, absorção e distribuição de mais-valias fundiárias. Como elemento agravante, destaca-se a existência de um Estado pouco neutro, apesar de legítimo, imerso em uma tradição histórica e cultural de grande permissividade, patrimonialismo e apadrinhamento.

Castro (1977), Pequeno (2002) e Silva (1992, 2009) abordam a produção do espaço urbano em Fortaleza enfatizando a concentração da propriedade privada da terra e sua retenção especulativa, visando viabilizar a valorização fundiária e garantir o acesso à terra de forma seletiva e desigual. E por *retenção especulativa imobiliária* entende-se a reserva intencional de terra na espera por sua valorização, que se dá, principalmente, como consequência das intervenções públicas. A especulação só é possível devido à existência da propriedade da terra, cujo ganho, alcançado de forma passiva pelo proprietário de terra, é, de acordo com a legislação urbana brasileira, irregular. Já por *segregação socioespacial* entende-se como a principal manifestação da renda fundiária urbana, uma vez que o preço da terra encontra-se intrinsecamente relacionado à divisão social da cidade (Lojkine 1997). É quando a classe dominante se apropria das vantagens do espaço urbano ou, ainda, uma justaposição entre as morfologias social e especial (Albuquerque 2015).

A autora (Albuquerque op. cit.) relembra a continua e rápida incorporação de novas terras, a partir de meados de 1950, com o surgimento de um mercado imobiliário local, dado, principalmente, devido à retenção especulativa de uma grande porção dessas terras e ao drástico aumento nos seus preços. Essa desigual valorização, em maior ou menor grau dependendo da localização, favoreceu uma definitiva segregação socioespacial. Com a escassez de terras disponíveis, principalmente no interior dos limites do município de Fortaleza, o mercado imobiliário tem atuado através de frentes de expansão para localizações ainda não exploradas e, portanto, ainda não valorizadas, agravando, ainda, as tendências de espraiamento urbano e o surgimento de novas subcentralidades

Com base nesse processo, é importante ter em mente a importância da montagem das localizações, desempenhada ativamente pelo poder público, para a perpetuação do processo de valorização imobiliária no contexto vigente, impulsionando o valor de troca a partir de uma variedade maior de espaços na cidade. A desregulamentação do mercado imobiliário vinculada à descentralização nas tomadas de decisão pode se caracterizar como um efeito da adoção da postura neoliberal na política urbana,

alterando o papel do agente público para promotor do desenvolvimento urbano de acordo com os interesses do mercado (Gonçalves 2018).

O valor de mercado está relacionado às dinâmicas imobiliárias e ao grau de interesse do mercado em determinadas áreas, dados a partir de inúmeros fatores diferenciais, como já mencionado anteriormente quanto à escolha da localização residencial. De acordo com o Sindicato das Construtoras do Ceará – Sinduscon-CE, o município presenciou, entre 2010 e 2018, o lançamento de 4,9 milhões de metros quadrados de área construída de uso residencial vertical, tendo seu expoente em 2012, quando houve lançamento de um total de 958 mil metros quadrados. Daquele total, uma média de 40% deles possuía mais de 100 m^2 de área privativa e 25% deste apresentou valores entre R$300.000 e R$500.000.

Comparativamente, identificou-se, em 2010, uma concentração na atuação do mercado imobiliário em áreas centrais, seguida de uma dispersão pelo território, em 2014, e uma posterior retração, em 2017, devido à crise econômica brasileira de 2016. Foi lançada, naquele ano, uma média de 7,026 unidades habitacionais em empreedimentos residenciais verticais distribuídos em 23 dos 61 bairros de Fortaleza, seguida para uma média de 6,745 unidades localizadas em 30 bairros, em 2014, e uma redução, em 2016, para apenas 754 unidades concentradas em 8 dos 61 bairros existentes no município. No intervalo de dez anos, considerado a partir de 2008, os lançamentos imobiliários distribuíram-se segundo as tabelas que seguem.

Tabela 6. Apartamentos lançados por bairro em 2008.

BAIRRO	QTDE LANÇAMENTOS	QTDE UNIDADES LANÇADAS	PREÇO/m^2
ÁGUA FRIA	1	228	4.144,58
ALDEOTA	1	38	5.091,56
CENTRO	**1**	**270**	**4.595,67**
COCÓ	1	40	6.505,54
EDSON QUEIROZ	1	207	5.393,77
GUARARAPES	1	82	5.122,58
MEIRELES	2	929	6.960,32
PORTO DAS DUNAS	2	108	3.635,93

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 7. Apartamentos lançados por bairro em 2013.

BAIRRO	QTDE LANÇAMENTOS	QTDE UNIDADES LANÇADAS	PREÇO/m^2
ALDEOTA	4	202	6.327,63
ANCURI	1	94	3.336,53
CAMBEBA	1	140	5.182,90
COCÓ	5	329	6.135,97
DAMAS	1	64	4.420,03
DUNAS	1	208	6.370,91
ENG. L. CAVALCANTE	3	279	6.246,41
FÁTIMA	5	370	5.941,93
GUARARAPES	4	379	6.082,11
JACARECANGA	1	56	4.572,79
JOAQUIM TAVORA	1	176	5.802,75
LAGOA REDONDA	1	6	2.750,00
MEIRELES	11	679	8.062,98
MESSEJANA	1	216	2.909,09
PAPICU	3	688	6.135,48
PARANGABA	2	402	4.116,87

PARQUE DOIS IRMÃOS	1	96	3.171,44
PARQUE IRACEMA	1	210	4.962,47
PASSARÉ	1	104	4.413,87
SÃO GERARDO	2	240	5.056,46

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 8. Salas comerciais lançadas por bairro em 2013.

BAIRRO	QTDE LANÇAMENTOS	QTDE UNIDADES LANÇADAS	PREÇO/m²
CENTRO	**1**	**281**	**9.513,08**
PAPICU	1	349	9.792,45

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 9. Apartamentos lançados por bairro em 2019.

BAIRRO	QTDE LANÇAMENTOS	QTDE UNIDADES LANÇADAS	PREÇO/m²
ARATURI - CAUCAIA	1	448	2.866,72
BARROSO	1	240	3.472,79
CAMBEBA	1	96	4.063,28
CENTRO - CAUCAIA	2	776	2.887,93
COAÇU - EUSÉBIO	3	439	3.654,65
COITÉ - EUSÉBIO	1	126	3.423,45
CRISTO REDENTOR	1	88	3.566,44
JOSE WALTER	1	80	3.978,72
MEIRELES	1	72	10.102,75
MESSEJANA	3	432	3.751,11
PAJUÇARA - MARACANAÚ	2	348	2.983,72
PARQUE DOIS IRMÃOS	1	300	3.480,74
PASSARÉ	3	499	3.429,07
PRAIA DE IRACEMA	1	24	8.097,95
TAMATANDUBA - EUSÉBIO	1	440	3.334,68

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Espacialmente, o que se percebe, com base nos dados apresentados da Tabela 6 a Tabela 9 referentes aos lançamentos imobiliários residenciais, é uma periferização das frentes de expansão do mercado (Figura 35), que gradualmente se afasta do Centro de Fortaleza, chegando aos limites do município e, em alguns casos, inclusive perpassando-o, conforme demonstra a Tabela 9, através de lançamentos em Caucaia, no Eusébio e em Maracanaú – municípios pertencentes à RMF.

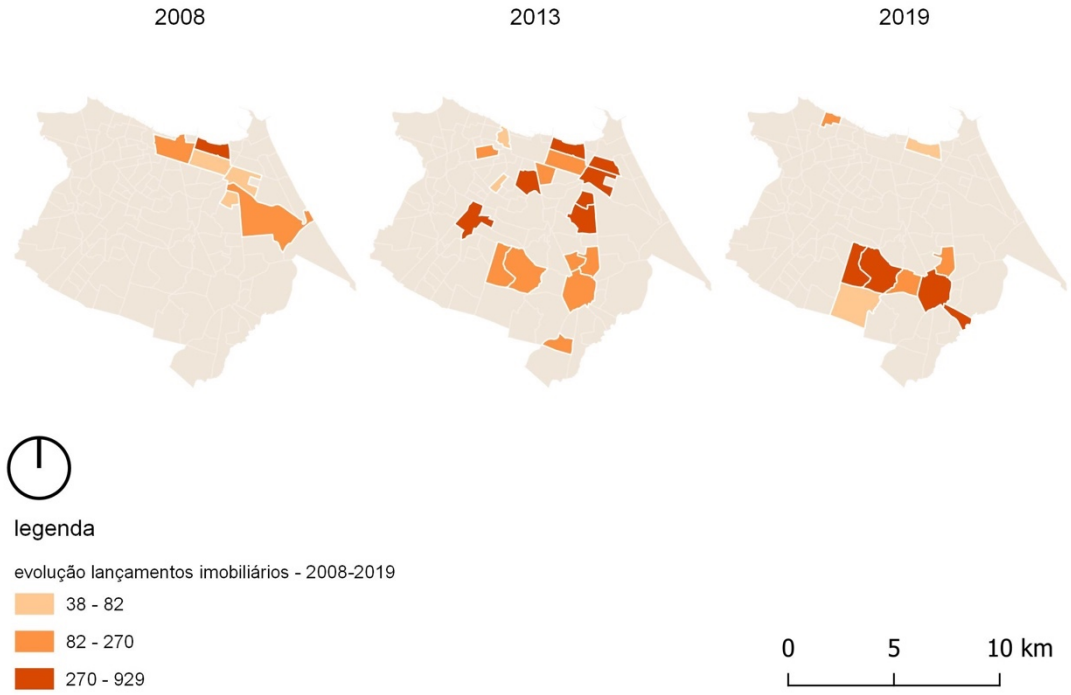


Figura 35. Evolução espacial dos lançamentos imobiliários em Fortaleza em intervalos médios de 5 anos.
Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Entre 2014 e 2018, no que diz respeito exclusivamente aos indicadores do mercado imobiliário no bairro Centro quanto à venda, por tipologias, o cenário se apresenta conforme tabelas que seguem. Nesse período, ocorreram lançamentos imobiliários, apenas em 2017, de apartamentos com 1, 2 e 3 dormitórios, através de 72, 60 e 12 unidades lançadas, respectivamente (Sinduscon-CE 2018). Entre 2008 e 2018, pode-se perceber, principalmente, um aumento no preço médio por metro quadrado tanto para a tipologia residencial quanto para a comercial, evidenciando que, apesar de o bairro aparentar para o senso comum (em parte a classe media/classe média alta) estado de abandono, o preço do seu solo segue ascendendo (Figura 36).

Tabela 10. Vendas por tipologia – Centro, 2014

TIPO IMÓVEL	DORMITÓRIOS	VOLUME DE VENDAS (R$)	ÁREA PRIVATIVA TOTAL (m^2)	PREÇO MÉDIO / m^2	UNIDADES VENDIDAS	ÁREA PRIVATIVA MÉDIA POR UNIDADE (m^2)
APART.	2	533.000,00	110,00	4.845,45	2	55,00
APART.	3	4.432.600,00	771,50	5.745,43	9	85,72
TOTAL	**-**	**4.965.600,00**	**881,50**	**5.633,13**	**11**	**-**
SALA COMERCIAL	-	4.974.227,57	478,33	10.399,15	13	36,79

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 11. Vendas por tipologia – Centro, 2015.

TIPO IMÓVEL	DORMITÓRIOS	VOLUME DE VENDAS (R$)	ÁREA PRIVATIVA TOTAL (m^2)	PREÇO MÉDIO / m^2	UNIDADES VENDIDAS	ÁREA PRIVATIVA MÉDIA POR UNIDADE (m^2)
APART.	2	3.241.570,00	655,00	4.948,96	12	54,58
APART.	3	13.751.509,33	2.405,24	5.717,31	28	85,90
TOTAL	**-**	**16.993.079,33**	**3.060,24**	**5.552,86**	**40**	**-**
SALA COMERCIAL	-	13.573.440,74	1.214,71	11.174,22	34	35,73

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 12. Vendas por tipologia – Centro, 2016.

TIPO IMÓVEL	DORMITÓRIOS	VOLUME DE VENDAS (R$)	ÁREA PRIVATIVA TOTAL (m^2)	PREÇO MÉDIO / m^2	UNIDADES VENDIDAS	ÁREA PRIVATIVA MÉDIA POR UNIDADE (m^2)
APART.	2	1.667.842,00	324,00	5.147,66	6	54,00
APART.	3	20.093.880,00	3.092,22	6.498,21	34	90,95
TOTAL	**-**	**21.761.722,00**	**3.416,22**	**6.370,12**	**40**	**-**
SALA COMERCIAL	-	10.650.870,08	889,37	11.975,75	25	35,57

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 13. Vendas por tipologia – Centro, 2017.

TIPO IMÓVEL	DORMITÓRIOS	VOLUME DE VENDAS (R$)	ÁREA PRIVATIVA TOTAL (m^2)	PREÇO MÉDIO / m^2	UNIDADES VENDIDAS	ÁREA PRIVATIVA MÉDIA POR UNIDADE (m^2)
APART.	2	2.055.491,32	270,87	7.588,48	5	54,17
APART.	3	12.305.538,00	1.829,26	6.727,06	21	87,11
TOTAL	**-**	**14.361.029,32**	**2.100,13**	**6.838,16**	**26**	**-**
SALA COMERCIAL	-	4.607.106,12	358,51	12.850,70	10	35,85

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

Tabela 14. Vendas por tipologia – Centro, 2018.

TIPO IMÓVEL	DORMITÓRIOS	VOLUME DE VENDAS (R$)	ÁREA PRIVATIVA TOTAL (m^2)	PREÇO MÉDIO / m^2	UNIDADES VENDIDAS	ÁREA PRIVATIVA MÉDIA POR UNIDADE (m^2)
APART.	1	2.639.712,95	286,74	9.205,95	7	40,96
APART.	2	1.846.540,10	271,58	6.799,25	5	54,32
APART	3	4.777.913,00	629,40	7.591,22	9	69,93
TOTAL	**-**	**9.264.166,05**	**1.187,72**	**7.799,96**	**21**	**-**
SALA COMERCIAL	-	8.378.727,35	634,37	13.207,95	18	35,24

Fonte: Sinduscon-CE. Adaptado pela autora.

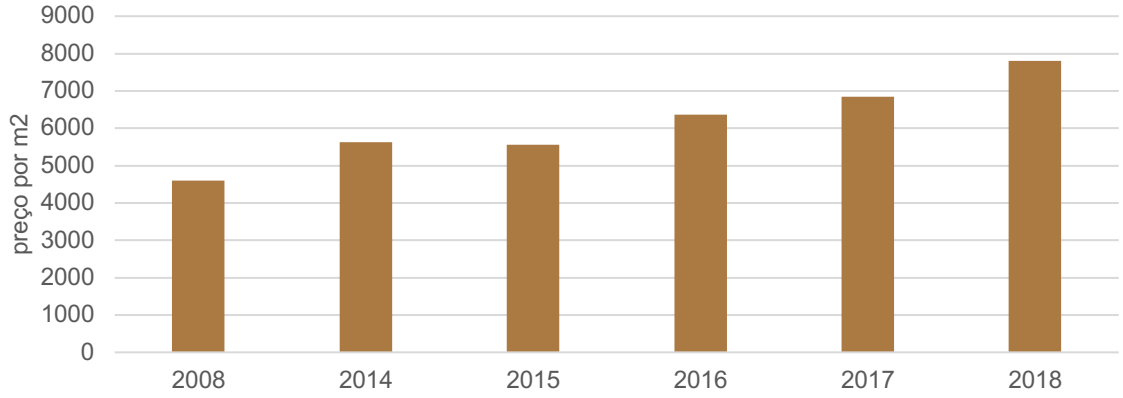


Figura 36. Evolução no preço do m² das vendas por tipologia residencial no Centro de Fortaleza – 2008-2018. Fonte: Sinduscon-CE 2018. Adaptado pela autora.

Apesar disso, o que se nota no Centro de Fortaleza é um esgotamento no crescimento da área residencial, devido, a princípio, à exaustão de terrenos disponíveis e aos elevados preços da terra da região desde meados dos anos 90. A malha urbana da região, em especial à pertencente aos perímetros do Centro Histórico, encontra-se bastante consolidada, não havendo muitos terrenos disponíveis para o desenvolvimento imobiliário. A função residencial é nitidamente a mais precária dentre as demais. Há uma grande quantidade de edificações vazias e subutilizadas, onde, em muitas delas, identifica-se a ocupação irregular de moradores.

Apesar da considerável heterogeneidade quanto às categorias de imóveis residenciais e comerciais identificadas no Centro, é pertinente apontar, ainda, que a área média comercializada é consideravelmente superior às áreas dos imóveis lançados atualmente (Figura 37), devido, principalmente, à alta no preço do metro quadrado da área edificada em bairros onde há grande demanda e, consequentemente, crescente saturação. Assim, evidencia-se o direcionamento por parte do mercado imobiliário para novas frentes de expansão, crescendo a proporção da oferta de imóveis em novos bairros, localizados em regiões periféricas (Fortaleza 2004a).

BAIRRO	IMÓVEIS	ÁREA TOTAL	ÁREA MÉDIA
Aldeota	24.858	3.703.180	148,97
Benfica	5.217	849.927	162,91
Carlito Pamplona	5.481	472.569	86,21
Centro	**24.513**	**3.733.695**	**152,31**
Farias Brito	3.845	516.690	134,37
Fátima	8.559	1.475.913	172,43
Jacarecanga	3.887	445.163	114,52
Joaquim Távora	8.796	1.064.618	121,03
Meireles	18.406	3.377.153	183,48
Moura Brasil	1.154	73.105	63,34
Praia de Iracema	2.582	333.312	129,09

Figura 37. Área média dos imóveis no Centro e bairros do entorno. Fonte: SEPLA 2004, 38.

Como discutido, historicamente o bairro nunca teve uma grande expressividade populacional moradora, tendo os bairros circunvizinhos absorvido, ainda, parte desse contingente, devido, principalmente, à proximidade geográfica e à reduzida autonomia comercial se comparada com a do Centro. Com a tendência de aumento dos custos de transporte, presenciou-se, em meados de 2000, um aumento na oferta de novas habitações em edificações verticalizadas nesses bairros, em muito assimilada pela crescente da demanda, uma vez que o baixo custo em transportes é um dos principais fatores na escolha da localização habitacional (Fortaleza 2004a).

As salas comerciais localizadas no Centro, por sua vez, apresentavam ocupação de quase 100% em 1990, percentual este reduzido para quase 33% em meados de 2002, devido à transferência do comércio e do setor de serviços, principalmente voltados para a população de maior poder aquisitivo, para outros bairros. A partir de 2003, entretanto, houve aumento na demanda por imóveis comerciais de aluguel, a qual chegou a superar a oferta, devido ao início das obras do Parque da Cidade e as obras do Metrô de Fortaleza - METROFOR. Os anúncios com oferta de aluguel permaneciam em torno de uma semana, atraindo consumidores das classes média e alta, e uma parcela de comerciantes se estabelecendo no entorno das estações. O custo das instalações e da manutenção dos pontos comerciais é consideravelmente inferior se comparado aos custos determinados pelos *shoppings centers*, entretanto, comparativamente ao preço do metro quadrado, não se nota muita diferença (Tabela 8).

Mesmo possuindo, desde a regulamentação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei nº. 7987/1996), os gabaritos e coeficientes de adensamento mais altos[8], o bairro não só presenciou considerável perda populacional, como foi praticamente excluído das dinâmicas imobiliárias da cidade, principalmente entre 2000 e 2007, período em que não houve oferta de novos empreedimentos imobiliários no bairro. A partir de 2008, essa atividade retoma, cesando novamente em 2013. Foi naquele período, ainda, que as condições diferenciadas de ocupação do bairro, apontadas desde a década de 1990 como atratores à ocupação, foram absorvidas pelo mercado e lançadas através de produtos imobiliários com um novo padrão, destacando-se na paisagem da área central devido aos seus grandes volumes.

O Edifício Cidade, localizado na região oeste do Centro, lançou um total de 32 pavimentos e 302 unidades, de 45 a 65 m^2. Com duas torres de 100 metros de altura, 45 metros de comprimento e 8 metros de largura, chegou a ser apontado, em 2012, como o prédio mais alto de Fortaleza. A proposta contemplou, além das unidades residenciais, espaço para o aluguel de lojas comerciais e praça de alimentação, de forma a atrair diferentes segmentos econômicos, como supermercados, farmácias, cafés, livrarias e clínicas médicas e odontológicas, de forma a amparar a população moradora. Em entrevista ao Jornal Diário do Nordeste[9], o diretor da construtora responsável pela obra, Francisco Jatahy, afirmou: "A Beira-Mar é um dos locais preferidos em Fortaleza pela população, mas praticamente não tem mais terreno. Você sabe que as pessoas adoram ver o mar e aquele local é em cima de uma duna, 30 metros do mar. A vista é colossal". Na fase final de construção do edifício, foi relatado que 66% das unidades residenciais já haviam sido vendidas e que o investimento previsto girou em torno de R$50 milhões, além dos custos com o terreno. Além da vista para o mar, na mesma entrevista Jatahy acrescenta: "O bairro é todo de casas baixinhas e eu acredito que vamos movimentar, trazendo mais vida. Já

[8] De acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei nº. 7987/1996), o Centro possuía Índice de Aproveitamento 3 e Altura Máxima permitida da edificação de 95 metros, principalmente. Com a aprovação da nova LUOS (Lei Complementar nº. 236/2017), as novas zonas onde o bairro se localiza presenciaram uma redução da altura máxima permitida para 72 metros, entretanto esta permanece em 95 metros devido a regulamentação das ZEDUS Centro I e II (rever Figura 13 e Figura 14).

[9] Disponível em: < https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/predio-mais-alto-de-fortaleza-entra-na-reta-final-da-obra-1.664278>. Acesso em: jul/21.

construímos um prédio no bairro, próximo ao Liceu, e observo que outros começaram a ser construídos depois dele".

Figura 38. O Edifício Cidade e a discrepância com os padrões construtivos da área. Fonte: www.skyscrapercity.com

Já o Edifício Sky Tower, localizado a leste do perímetro interno do Centro Histórico, lançou 206 unidades, que variavam também de 45 a 65 m^2, distribuídas em 33 pavimentos. Nesse empreendimento, assim como no anterior, as estratégias de ampliação dos ganhos financeiros por parte do setor imobiliário basearam-se na reprodução, com uma escala totalmente diferenciada de adensamento na região, bem como na redução dos custos de construção, se comparados ao padrão de construção praticado nas outras áreas valorizadas da cidade. Além disso, buscou-se ofertar equipamentos diferenciados de apoio ao uso residencial, como pistas de corrida, redários, salões para festas, quadras esportivas, piscina, academia e *playground*.

Além de explorar a possibilidade da visual para o mar, devido à localização do empreendimento em uma região predominantemente horizontal, como narrativa para a venda, o preço das unidades residenciais e do condomínio destacam-se como um diferencial, uma vez que, se comparados com bairros lindeiros, como a Aldeota, onde o metro quadrado encontra-se entre os mais altos de Fortaleza, são alternativas consideravelmente econômicas (Figura 41).

Figura 39. O Edifício Sky Tower e a discrepância com os padrões construtivos do bairro. Fonte: Rufino 2012, 259.

Ainda com relação à atuação do mercado imobiliário, Rufino (2012) reitera que, embora não existissem ofertas de lançamentos anteriores a 2007, pode-se notar um considerável aumento dos preços dos empreedimentos a partir desse período, tendendo a descolar dos preços médios praticados na cidade, conforme pode ser visto na figura que segue.

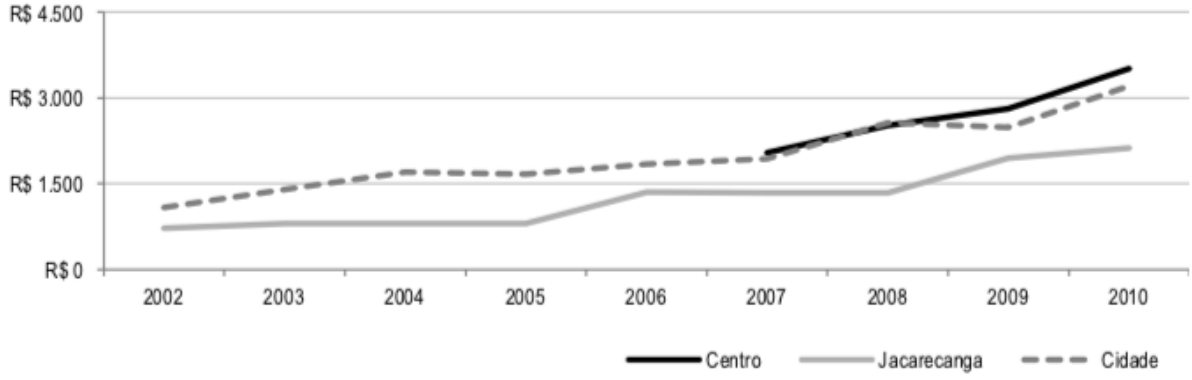


Figura 40. Evolução dos preços nominais médios (em R$) do m^2 dos imóveis nos bairros Centro e Jacarecanga (lindeiro) e da cidade de Fortaleza. Fonte: Relatório Sinduscon-CE - Índice da Velocidade de Vendas (IVV) – Ofertas do mês de dezembro. Adaptado por Rufino 2012, 262.

Figura 41. Anúncios publicitários dos Edifícios Cidade e Sky Tower. Fonte: Rufino 2012, 260.

De acordo com dados do Sinduscon-CE, de 2013 a 2019, a atuação do mercado imobiliário no bairro se retrai. Atualmente, há um forte apelo, portanto, para uma atuação voltada para a recuperação das edificações em processo de declínio, com readequação dos seus espaços internos, e para os terrenos utilizados para estacionamentos privativos irregulares – originados a partir da demolição de antigos casarões –, que atualmente sem uso descumprem a função social da propriedade. Dos 270 respondentes do inquérito aplicado, 177 demonstraram interesse em residir no Centro. Dentre as vantagens competitivas elencadas relativas à sua localização estão:

Figura 42. Motivos para morar no Centro – 2021. Fonte: Aplicado pela autora.

Pode-se perceber a relevância do fator *localização* (41,1%) em comparação aos demais. É importante para a escolha residencial, ainda, o valor histórico e cultural (40%), o preço cobrado pela moradia ou pelo aluguel (35,2%) e o comércio e setor de serviços (34,1%), principalmente. Já dentre os fatores que levam à perda de interesse em morar na região e fazem com que as pessoas prefiram localizações periféricas, estão principalmente:

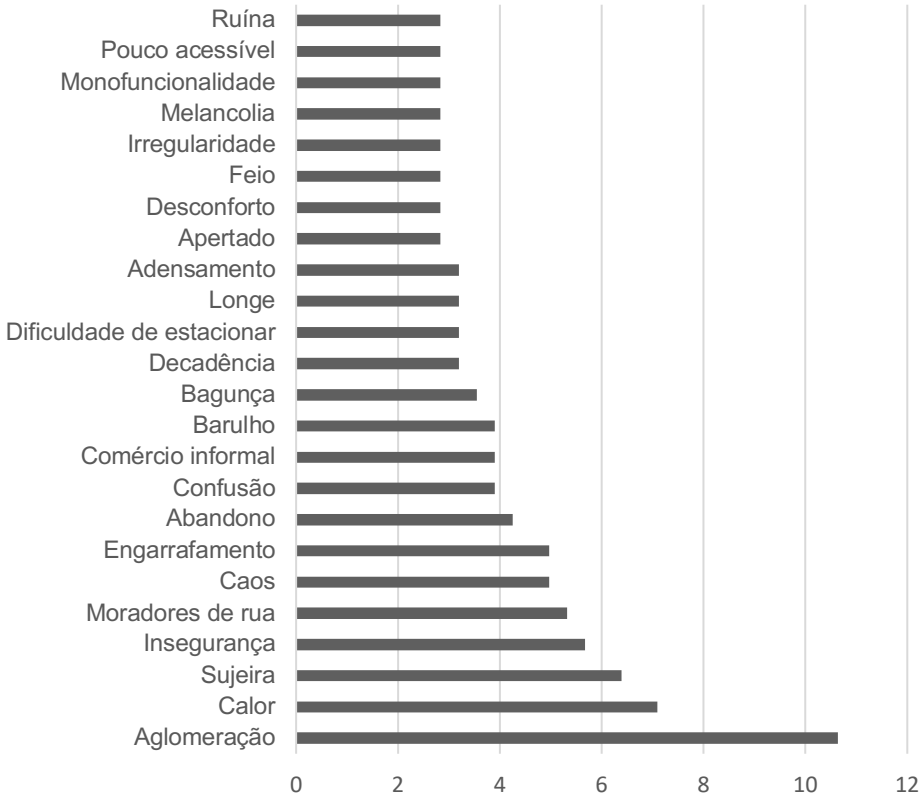


Figura 43. Motivos para não morar no Centro – 2021. Fonte: Aplicado pela autora.

É válido pontuar que a maioria dos motivos mencionados tem relação direta com a intensa atividade comercial desempenhada pela região, como é o caso de "bagunça", "confusão", "aglomeração", "caos", "sujeira", dentre outros. O motivo "longe" demonstra uma mudança no referencial a partir do qual se consideram os distanciamentos, em muito ligado às várias centralidades existentes no município – causa também da evasão residencial. A "monofuncionalidade" mencionada reforça, ainda, a necessidade de incentivo a outros usos, que possam amparar o uso residencial na região.

4.4. A RECUPERAÇÃO DO POTENCIAL EXISTENTE

> Na cidade de Fortaleza, há evidências claras de que é chegado o momento onde todos os esforços devem ser feitos para empreender mudanças convenientemente harmonizadas para que o centro continue a ser o foco da comunidade da capital, permaneça sendo o núcleo simbólico da região urbanizada e represente, desta maneira, a principal imagem urbana memorável da cidade (Fortaleza 2019b, 67).

Fala-se na reabilitação do Centro de Fortaleza desde meados de 2007-08, quando se iniciaram os debates em torno da atribuição de novos *usos* para o bairro, tanto do ponto de vista econômico, como simbólico. De forma geral, essas propostas se deram, entretanto, de forma pontual e sem uma maior articulação entre si, de forma que o caráter físico acabava por se sobressair sobre os funcionais. Com base nos projetos planejados para o bairro naquele período, apresentados no Quadro 3 pode-se ter um melhor entendimento sobre que tipo de Centro reabilitado pretendia-se alcançar. Resumidamente, as intervenções baseavam-se nas seguintes frentes:

a) Embelezamento: visando a restauração de equipamentos públicos sem necessariamente haver uma previsão ou planejamento consistente quanto à sua ocupação;

b) Transportes: visando o ordenamento do fluxo de trânsito *caótico* que acaba por exercer influência direta no volume de vendas do comércio;

c) Habitação: visando, principalmente, uma ocupação do bairro em outros momentos para além dos dias úteis e horários comerciais;

d) Turismo: visando uma reestruturação do bairro sob perspectivas turísticas; e

e) Comércio ambulante: visando sua reestruturação e reordenamento, sendo considerado por parte do poder público e privado um dos maiores problemas a ser enfrentados (Vasconcelos 2008).

Com base nisso, é importante ressaltar, ainda, que muitas dessas dinâmicas urbanas, que se desenrolam espontaneamente no espaço urbano em questão, são consideradas problemáticas a partir de uma perspectiva hegemônica de poder, uma vez que empreendem usos divergentes daqueles previstos ou esperados pelo Estado, contribuindo, ainda, para a ressignificação desses espaços e para a configuração de novos lugares. É o caso, por exemplo, do comércio informal, representado em especial pela Feira da Madrugada[10], através da qual se percebe claramente a linha tênue estabelecida entre legalidade e ilegalidade em contraposição às diversas manifestações vernaculares de sujeitos que se acomodam – e incomodam – na paisagem de poder (Zukin 2000), exatamente por constituírem um contrauso (Leite 2007) que subverte o sentido pensado pelo Estado para essas áreas (Cavalcante 2019).

[10] A Feira da Madrugada, que costumava acontecer na Rua José Avelino, localizada na antiga zona portuária da cidade de Fortaleza, nas madrugadas de quarta para quinta-feira e de sábado para domingo até 7 horas da manhã, destaca-se pelo comércio atacadista informal, atraindo público de diferentes cidades do Brasil, principalmente das regiões Norte e Nordeste. Enfrenta embates constantes com o poder público para sua regulamentação (Cavalcante 2019).

Quadro 3. Principais projetos previstos ou em execução com impacto no Centro de Fortaleza – 2008.

AGENTE PRINCIPAL: PODER PÚBLICO MUNICIPAL		
PROJETO	**DESCRIÇÃO**	**SITUAÇÃO EM 2008**
LEGFOR	Revisão do Plano Diretor ora em vigor	O relatório final do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPF) 2008 está atualmente em discussão no legislativo municipal
Parque da Cidade	Reconstituição e ampliação da Praça José de Alencar, englobando quadra adjacente (Praça da Lagoinha) e a construção de uma estação do METROFOR.	Foram feitas as reformas no desenho das Praças, no entanto o projeto não foi concluído ainda devido ao impasse na retirada do Beco da Poeira para a construção, no local, da estação do METROFOR.
Restauração do Passeio Público	Restauração física e paisagística do Passeio Público.	A Restauração física e paisagística do espaço foi concluída em outubro de 2007. No entanto, os projetos de ocupação, mesmo sendo tocados por uma organização contratada, não tiveram uma continuidade devido a pouca presença de público.
Reforma e ampliação do Palácio do Bispo para sediar o Gabinete Prefeitural	Reforma estrutural do Palácio e construção de um Parque às margens do Riacho Pajeú aberto à visitação pública	Obra sendo efetuada, prevista para ser encerrada em outubro de 2008.
Reforma da Praça dos Leões e implantação de Iluminação Artística	Reforma dos equipamentos da Praça e instalação de luminárias em áreas estratégicas	Obra concluída em 2008
Bairro Central	Operação consorciada envolvendo a remoção do comércio atacadista da R. Gov. Sampaio, a recuperação do Riacho Pajeú e suas margens, e a construção de condomínios residenciais.	Projeto ainda não implementado. No entanto, importantes incentivos foram dados para a habitação no Centro. Entre as ações de destaque, está a redução de 50% da cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) paras as residências no Centro
Cadastramento dos Vendedores Ambulantes do Centro	Levantamento do número de vendedores ambulantes no centro	Resultados a serem publicados
Remoção da Feira da Sé para um novo local	Cumprimento da medida judicial feita pelo Ministério Público que ordenou a retirada da Feira realizada diariamente na Praça Pedro II (Praça da Sé).	Um novo local está em estudo por parte da Prefeitura. Através de um liminar o Município conseguiu a postergação do prazo determinado anteriormente pela Justiça (junho 2008). Com isto, prevê-se que a medida deverá ser cumprida no princípio de agosto do ano corrente.

Fonte: Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza – SEPLA. Adaptado por Vasconcelos 2008, 87-89.

Continuação do Quadro 3. Principais projetos previstos ou em execução com impacto no Centro de Fortaleza – 2008.

AGENTE PRINCIPAL: PODER PÚBLICO ESTADUAL		
PROJETO	**DESCRIÇÃO**	**SITUAÇÃO EM 2008**
Centro Multifuncional de Feiras e Eventos	Construção de equipamento de grande porte para feiras e eventos em aterro na extremidade norte do Centro e da Praia de Iracema	Após diversas manifestações por parte da população sobre a localização, o Governo do Estado reviu o local.
Restauração do Sobrado José Lourenço	Reforma do Sobrado histórico situado na Rua Major Facundo, 154 e criação de um centro cultural.	Reforma Concluída e as atividades do Centro Cultural estão voltadas a ser um espaço de convivência das artes visuais do Ceará
AGENTE PRINCIPAL: PARCERIAS ENTRE OS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL		
PROJETO	**DESCRIÇÃO**	**SITUAÇÃO EM 2008**
PRODETUR/CE II	Programa de desenvolvimento do turismo financiado pelo BID, com componente de recuperação de patrimônio histórico do Centro.	O Programa vem sendo fonte recursos para diversas restaurações de prédios históricos no Centro. Entre estes, destaca- se os prédios do Museu das Secas e da Associação Comercial do Estado.
METROFOR	Construção de 2 linhas de trens metropolitanos ligando o Centro à Maracanaú e à Caucaia	A construção da principal estação do Metrô no Centro, a qual comporá o Parque da Cidade está impedida pela permanência do prédio do Beco da Poeira no local.
BID-FOR (TRANSFOR)	Execução de projetos dos Planos de Transportes e de Circulação Viária do Município de Fortaleza, reestruturando os corredores de transporte coletivo.	A execução das reformas urbanísticas e técnicas nos planos do Transfor estão sendo realizadas e se prevê sua conclusão até o final do ano de 2008
AGENTE PRINCIPAL: INICIATIVA PRIVADA		
PROJETO	**DESCRIÇÃO**	**SITUAÇÃO EM 2008**
Plano Estratégico de Fortaleza – PLANEFOR (CDL)	Proposição de diretrizes e projetos para o desenvolvimento sustentável do Município.	As propostas sugeridas pelo PLANEFOR foram aplicadas em parte no Centro e as restantes compõem o texto do novo Plano Diretor da Cidade.
Projeto de Restauração de Fachadas do entorno da Praça do Ferreira (Ação Novo Centro)	Projeto que atua no convencimento dos lojistas para reformarem suas fachadas a partir de traços originários do prédio. Estes, por outro lado, recebem material e pessoal especializado para tal.	Foram restaurados até agora mais de 80% dos prédios previstos no plano original.

Fonte: Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza – SEPLA. Adaptado por Vasconcelos 2008, 87-89.

Continuação do Quadro 3. Principais projetos previstos ou em execução com impacto no Centro de Fortaleza – 2008.

AGENTE PRINCIPAL: INICIATIVA PRIVADA		
PROJETO	**DESCRIÇÃO**	**SITUAÇÃO EM 2008**
Natal de Luz (Ação Novo Centro)	Projeto que leva durante o mês de dezembro diversas atrações para celebrar o período natalino. Entre as ações de destaque, está a apresentação de um coral natalino infantil no Hotel Excelsior.	O projeto é um dos que mais reúne público no Centro de Fortaleza. Nos shows do coral infantil no Hotel Excelsior há a concentração na Praça do Ferreira de cerca de 15 mil pessoas a cada apresentação.
Arraia do Cumpade Ferreira (Ação Novo Centro)	Projeto que leva para a Praça do Ferreira durante os meses de junho e julho, quadrilhas juninas, shows de forró, feirinha de comida típica e brincadeiras características dos festejos juninos	O projeto está atualmente na sua quarta edição e é juntamente com o Natal de Luz
Liquida Centro (Ação Novo Centro)	Estratégia de Marketing que articula a realização de promoções conjuntas das lojas do Centro	Promoção que se tranformou numa importante ferramenta para a fomentação de lucros nas lojas do Centro em períodos de baixa estação como os meses de setembro, outubro e novembro, por exemplo
Rua das Praças (Ação Novo Centro)	Construção de calçadão através dos centros das quadras, desde a Praça José de Alencar até a Praça da Estação.	Segundo o diretor da ANC, Paulo Albuquerque o projeto está prevista para ser executado até o final de 2009
Projeto Belvederes	Ampliação do Passeio Público a partir da cessão dos galpões da 10a Região Militar (Forte de Nossa Senhora da Asunção).	Projeto em estudo
Restauração do Palácio Iracema (SESI/IAB-CE/CREA- CE)	Restauro do Prédio do antigo Hotel Norte, que já foi também sede do Clube da Sociedade União Cearense, para receber o Museu da Indústria, as instalações da Orquestra Filarmônica do Ceará e a nova sede do IAB/CE (Instituto dos arquitetos do Brasil – secção Ceará).	Projeto Concluído em outubro de 2007
Projeto Fortaleza a Pé (Projeto BNB/ Gerson Linhares)	Passeio turístico realizado a pé pelas ruas do Centro aos domingos. Idéia concebida pelo turismólogo Gerson Linhares e financiado pelo Centro Cultural do Banco do Nordeste	Projeto em execução
Projeto Trem da História (Projeto BNB/ Gerson Linhares)	Passeio turístico realizado por meio de “ônibus jardineira” pelas ruas do Centro aos domingos. Idéia também concebida pelo turismólogo Gerson Linhares e financiado pelo Centro Cultural do Banco do Nordeste	Projeto em execução

Fonte: Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza – SEPLA. Adaptado por Vasconcelos 2008, 87-89.

Devem ser mencionados, ainda, dois Planos Estratégicos, que, apesar de terem sido propostos por diferentes gestões municipais, dialogam quanto às soluções propostas e, principalmente, quanto à perspectiva macro adotada para abordar a problemática do Centro:

- **O Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza**, proposto pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – Habitafor, em 2009, como parte do Programa de Reabilitação de Áreas Centrais do Ministério das Cidades; e
- O Plano Específico do Centro Urbano Expandido, pertencente ao **Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade – Fortaleza 2040**, coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplanfor.

Nenhum dos dois foi colocado em prática, entretanto, este encontra-se em discussão desde 2014 e estabelece ações, metas, modelos de gestão e governança a serem implementados nas próximas seis gestões executivas municipais (2017-2040). De acordo com o Plano (Fortaleza 2019, 67):

> O Projeto visa à reabilitação urbana da área, promovendo meios de apoiar a ampliação dos usos e atividades correlatas com a habitação em sua periferia, dinamizando mais ainda o comércio popular existente, protegendo e realçando o papel da herança cultural edificada, reabilitando os dois principais recursos hídricos, indicando melhorias para a mobilidade urbana com acessibilidade e redução da motorização, qualificando e apoiando a vitalizarão do espaço público e obtendo melhor conectividade entre o Centro e o resto da cidade.

Em teoria, as discussões vigentes acerca da problemática destacam a necessidade de compreender e interpretar a forma urbana do bairro levando em consideração os efeitos da interinfluência com os bairros circundantes, diferentemente do posicionamento assumido anteriormente com as ações pontuais mencionadas. É importante ter em mente as potencialidades existentes no contexto atual do Centro Histórico de Fortaleza, "levando-se em conta que existem formas de combinar modos de transportes em cadeias que também podem ser harmonizados com os usos do solo e que efetivarão a acessibilidade com eficiência sem alterações radicais ou conflitos com o velho tecido urbano", além da necessidade de romper com a prática histórica de transferir âncoras urbanísticas para as zonas periféricas, promovendo, em contrapartida, seu retorno (Fortaleza 2019, 69).

> De um modo geral, a relação dos pontos fundamentais de um processo de atingimento da forma urbanística adequada para apoiar a recuperação da Zona Central de Fortaleza deverá passar por projetos ambiciosos com respeito à justeza das demandas. No entanto, deverá ser de execução gradativa, uma vez que o estágio de declínio da sua mistura de usos impõe esse tipo de tratamento. Não é verdade que essa situação possa se resolver com medidas isoladas, superficiais ou de reformas urgentes, visto que as qualidades do uso do espaço público, por exemplo, em sua maneira atual, são decorrentes de problemas na articulação dos usos do solo circunstantes. Mudanças nesse padrão de uso, mesmo que em situação periférica ao core comercial, somente acontecerão lideradas pela matriz de distribuição automática de novos usos, a saber, a habitação na forma de vizinhanças, com ofertas diversificadas para atender a padrões diferenciados de renda, de estilos de vida e de faixa etária (Fortaleza 2019, 71).

Nesse sentido, muito tem se falado no interesse de grupos privados e na atração do uso habitacional por meio da ação imobiliária, como forma de disparar o processo de reabilitação do Centro. Essa iniciativa, entretanto, requer antecipação do poder público quanto à provisão de um cenário conveniente para o início do processo, que envolve infraestruturas, melhoria no sistema de transportes, implantação de usos institucionais, dentre outras melhorias consorciadas entre o setor público e privado.

Considerando que a região central possui uma malha viária com dimensões transversais reduzidas, configurada para o tráfego de pessoas, animais e carroças, principalmente, é imprenscindível que se implemente uma gradativa redução na dependência do transporte motorizado através da inclusão de novos atrativos no espaço público, dinamizando o deslocamento pedonal e desestimulando o tráfego de passagem e a produção excessiva de fluxo de veículos.

> O caráter pouco adaptativo da malha de vias centrais e sua relação com o uso local de automóveis, por conta das reduzidas dimensões transversais e das novas formas predominantes de tráfego motorizado já descritas, têm criado grande desestímulo, principalmente para as classes de maior renda, em ter acessibilidade e frequentar a zona central urbana (Fortaleza 2019, 70).

Outra premissa adotada pelo Plano Específico do Centro é a de implementação de empreendimentos privados de grande porte ou de equipamentos públicos expressivos de forma a alterar os padrões urbanos da área. A influência que tais âncoras econômicas assumem depende das relações estabelecidas entre moradia e emprego, entre moradia e educação ou entre outros usos complementares disponíveis nas vizinhanças urbanas que beneficiem os grupos de usuários interessados.

Outras diretrizes abordadas pelo Plano são (Fortaleza 2019, 78-84):

- Promover a manutenção e o crescimento do comércio de varejo, atualmente consolidado na área central no turno diurno, e a instalação de novos usos que promovam a vitalidade da área no horário noturno;
- Definir um modelo de participação de proprietários de imóveis e comerciantes nos resultados decorrentes da nova urbanização;
- Preservar e restaurar as tipologias construtivas históricas de casas justapostas instaladas no século XIX;
- Considerar os meios urbanísticos para assegurar acessos adequados a todas as propriedades centrais, sem, no entanto, incrementar a motorização e suas decorrências;
- Considerar a possibilidade de devolver a vias relevantes para corredores de ônibus seu papel como paisagem urbana carregada com herança e significação histórica;
- Reduzir o tráfego motorizado no core central, que seria apoiado pela implementação de padrões de tráfego calmo com ampliação do espaço para circulação de pedestres, redução dos conflitos do tráfego local com o tráfego de passagem e moderação das velocidades;
- Buscar meios para promover a atração de novas âncoras econômicas, visando obter a implantação gradativa de *clusters* de uso misto, com a presença de moradias e revitalização do espaço público nas horas do dia e da noite;
- Coordenar os projetos de forma a justificar incentivos financeiros devidamente coordenados, incluindo: abatimentos de taxas, incrementos de financiamentos específicos, estratégias de marketing, incentivos a projetos especiais, incentivos para investimentos em propriedades centrais, adoção da forma de operações urbanas consorciadas com compartilhamento da sociedade envolvida, decisões urbanísticas de uso do solo e iniciativas de realce ao patrimônio histórico edificado;
- Desenvolver estudos eficientes para a criação de estruturas arquitetônicas com mistura de usos e alta densidade, de forma conveniente com o tecido urbano central e considerando sua história, seus marcos urbanos e demais ativos urbanísticos em situação de declínio e expectativa de contextualização reabilitadora; e
- Interdição à construção de shopping centers orientados para o automóvel no raio de influência competitiva da região, dando preferência à implantação do padrão comercial baseado na eficiência de protótipos existentes que apontam para o padrão das galerias populares e *malls* de acessibilidade pedonal.

Figura 44. Esquema de intervenções propostas pelo Plano Específico do Centro do Fortaleza 2040. Fonte: Fortaleza 2019b, 72-73.

Em resumo, a solução seria alcançada através da melhoria da performance das propriedades, alterando positivamente seus valores, da qualidade do espaço público, da eficiência da mobilidade urbana e da valorização e proteção do patrimônio histórico. O principal desafio, entretanto, é alinhar a teoria com as ações estratégicas que visam sua concretização (Fortaleza 2019).

4.5. A CRIAÇÃO DE MAIS-VALIAS

Conforme discutido anteriormente, uma das principais formas de criação de mais-valias fundiárias urbanas decorre da provisão de infraestrutura por parte do poder público. Em teoria, a valorização das propriedades privadas pode ser recuperada, de forma direta ou indireta, e utilizada para financiar o desenvolvimento urbano.

Tendo conhecimento da lógica do mercado, o processo de identificação dos efeitos espaciais do planejamento urbano de caráter neoliberal (ou da cidade neoliberal) é facilitado. As tendências presentes são, em geral, a revalorização dos centros urbanos, expansão periférica, investimento em zonas estratégicas e redução da produção de habitação de interesse social devido à orientação de investimentos urbanos com base nas áreas que apresentam oportunidades econômicas. Tais premissas, que visam principalmente o crescimento econômico, são resultantes da interação entre os setores público e privado, e vêm norteando o planejamento e a política urbana. "Como resultado, a terra urbana é vista primeiramente como propriedade privada, e maximizar seu valor é a preocupação ou objetivo final dos proprietários, assim como também do Estado" (Albuquerque 2005, 209).

Os limites da atuação da governança urbana vêm se modificando e os governos locais vem compartilhando cada vez mais as decisões acerca das políticas públicas com outros agentes, em especial com aqueles que possuem interesses econômicos na produção do espaço. Para além do seu papel como agentes reguladores, os governos locais têm incentivado cada vez mais projetos de desenvolvimento da terra, por meio de investimentos próprios e flexibilizações urbanas, os quais têm dado aos agentes privados de uma forma geral, como companhias de financiamento, bancos, proprietários de terras, empresários locais, preponderância nos processos decisórios da política urbana, modificando as estruturas tradicionais para uma política urbana eminentemente imobiliária, uma vez que se tornam os principais agentes de decisão (Albuquerque 2005).

A autora (Albuquerque op. cit.) enfatiza que essa necessidade de atrair investidores privados resultou em uma série de novas articulações institucionais baseadas em arranjos informais de governança, assentados em princípios, cujo um deles é o da lógica das parcerias público-privadas. Na prática, o que se percebe (com essa proposta, em teoria, de divisão do ônus e bonus de investimentos na cidade e da valorização da terra) é uma oneração e um endividamento do público, tanto voltado para o financeiro quanto para o social, em prol do benefício econômico do privado.

Considerando o contexto em que o presente estudo de caso encontra-se inserido, mais especificamente quanto às discussões atuais em torno da necessidade de reabilitação urbana, vale considerar de que forma os investimentos públicos, previstos principalmente pelo Plano Fortaleza 2040, geram impacto financeiro nas propriedades privadas, exercem influência na atuação do mercado imobiliário na região e como podem ser absorvidos de forma a viabilizar esse processo.

Para tal, apresenta-se a seguir os investimentos realizados no Centro de Fortaleza, em dois períodos distintos, a fim de se obter um melhor entendimento a respeito da atuação do poder público na região e, consequentemente, da origem dos investimentos que poderiam ser capturados, uma vez havendo a valorização das propriedades privadas ali localizadas. Em termos práticos, foram utilizadas as seguintes fontes orçamentárias:

4.5.1. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

A LOA Municipal, através da qual são previstas as receitas disponíveis para o exercício financeiro do município para determinado ano, direcionou ao Centro um total de R$56.114.488, em 2010, e de R$2.570.884, em 2019, por parte da Secretaria Regional do Centro para obras de infraestrutura urbana,

de infraestrutura viária, de gestão de equipamentos culturais, de drenagem urbana, limpeza pública e construção/reforma de edifícios e mercados públicos, em geral. Aquele montante representa um percentual de 1,45% em relação à receita total prevista para aquele ano e este, 0,09%. Com exceção das despesas com atividades administrativas, os investimentos mais expressivos do ano de 2010 e 2019 foram feitos em infraestrutura urbana, entretanto naquele ano o montante disponível para esse programa foi em média seis vezes superior, conforme pode ser visto nas tabelas que seguem.

Tabela 15. Previsão de investimentos para o Centro pelo município – 2010.

LEI ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO			
ORÇAMENTO ANUAL 2010			**3 856 577 000,00**
CÓDIGO	PROGRAMA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TOTAL
39000	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**		**56 114 488,00**
1604	**CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE PRÉDIOS PÚBLICOS**	**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	
	EQUIPAMENTO CONSTRUÍDO, REFORMADO, AMPLIADO (M2) = 200		35 134 152,00
1233	**IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MERCADOS PÚBLICOS**	**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	
	MERCADO IMPLANTADO, AMPLIADO E RECUPERADO (UNIDADE) = 1		352 360,00
0023	**INFRAESTRUTURA URBANA**	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**	**7 849 520,00**
1081	URBANIZAÇÃO DE VIAS E ESPAÇOS PÚBLICOS	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	60 000,00
	ÁREA URBANIZADA (M2) = 300		
1404	REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DA CIDADE	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	7 789 520,00
0063	**INFRAESTRUTURA VIÁRIA**	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**	**6 857 525,00**
1110	AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO		
	VIA URBANA AMPLIADA E RECUPERADA (M2) = 30000	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	1 750 000,00
	VIA URBANA AMPLIADA E RECUPERADA (M2) = 61178	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	144 331,00
1112	AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM		
	DRENAGEM IMPLANTADA E RECUPERADA (M) = 10000	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	188 664,00
	DRENAGEM IMPLANTADA E RECUPERADA (M) = 20000	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	100 000,00
1116	PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO		
	VIA URBANA AMPLIADA E RECUPERADA (M2) = 10000	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	4 467 500,00
1477	PROGRAMA MOBILIDADE URBANA - PROMOB FORTALEZA		
	ABRIGO IMPLANTADO (UNIDADE) = 30	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	207 030,00
066	**FORTALEZA LIMPA E BELA**	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**	**256 371,00**
1162	IMPLANTAÇÃO DE POSTOS DE RECICLAGEM DE RESIDUOS SÓLIDOS		
	POSTO DE RECICLAGEM IMPLANTADO (UNIDADE) = 1	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	256 371,00
0108	**GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS**	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**	**5 000 000,00**
1362	ADEQUAÇÃO E REFORMA DE ESPAÇOS CULTURAIS		
	ESPAÇO ADEQUADO, REFORMADO (UNIDADE) = 1	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	5 000 000,00
0118	**PROGRAMA MUNICIPAL DE DRENAGEM URBANA DE FORTALEZA - DRENURB FORTALEZA**	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**	**588 560,00**

1449	AMPLIAÇÃO E DESOBSTRUÇÃO DA REDE DE DRENAGEM URBANA		
	DRENAGEM AMPLIADA E RECUPERADA (M2) = 730	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	588 560,00
0132	**MEIO AMBIENTE E CONTROLE URBANO**	**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO**	**76 000,00**
2335	CONTROLE URBANO E QUALIDADE AMBIENTAL	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	38 000,00
2336	QUALIDADE NOS SERVIÇOS URBANOS	SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO	38 000,00
26201	**FUNDAÇÃO DE CULTURA, ESPORTE E TURISMO DE FORTALEZA**		
0056	**PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**		**813 100,00**
1341	REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO REQUALIFICAÇÃO ELABORADA (UNIDADE) = 1		
32101	**SECRETARIA DE CULTURA DE FORTALEZA**		
0056	**PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**		**952 000,00**
1341	REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO REQUALIFICAÇÃO ELABORADA (UNIDADE) = 1		

Quadro Síntese - Função, Subfunção e Programa

FUNÇÃO		**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**59 481 746,00**
04	Administração		38 362 936,00
08	Assistência Social		428 306,00
13	Cultura		5 000 000,00
15	Urbanismo		15 652 504,00
18	Gestão Ambiental		38 000,00
SUBFUNÇÃO		**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**59 481 746,00**
122	Administração Geral		38 400 464,00
125	Normalização e Fiscalização		25 000,00
244	Assistência Comunitária		428 306,00
391	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico		5 000 000,00
451	Infraestrutura Urbana		15 088 575,00
452	Serviços Urbanos		501 401,00
541	Preservação e Conservação Ambiental		38 000,00
PROGRAMA		**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**53 483 253,00**
0002	Apoio Administrativo		38 362 936,00
0018	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano		37 528,00
0023	Infraestrutura Urbana		7 849 520,00
0063	Infraestrutura Viária		6 857 525,00
0064	Desenvolvimento da Assistência Social		375 744,00
0066	Fortaleza Limpa e Bela		256 371,00
0108	Gestão de Equipamentos Culturais		5 000 000,00
0114	Sistema Único de Assistência Social - SUAS - Fortaleza		39 263,00
0116	Proteção Social Básica		13 299,00
0118	Programa Municipal de Drenagem Urbana de Fortaleza - DRENURB Fortaleza		588 560,00
0125	Programa de Melhoria da Qualidade de Obras Públicas da Prefeitura de Fortaleza - Qualifor		25 000,00
0132	Meio Ambiente e Controle Urbano		76 000,00

Fonte: LOA Municipal 2010. Adaptado pela autora.

Tabela 16. Previsão de investimentos para o Centro pelo município – 2019.

LEI ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO			
ORÇAMENTO ANUAL 2019			**8 063 002 545,00**
CÓDIGO	PROGRAMA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TOTAL
Demonstrativo da Despesa por Programa e Ação do Governo			2 570 884,00

0006	**OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA**	**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**768 865,00**
1036	IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE ESPORTE E LAZER EQUIPAMENTO PÚBLICO IMPLANTADO (UNIDADE) = 2		3 000,00
1149	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E URBANIZAÇÃO DE VIAS E ESPAÇOS PÚBLICOS EQUIPAMENTO PÚBLICO IMPLANTADO (UNIDADE) = 2		2 000,00
1214	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE MERCADOS PÚBLICOS PRÉDIO PÚBLICO IMPLANTADO (UNIDADE) = 1		53 000,00
1604	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE PRÉDIOS PÚBLICOS EQUIPAMENTO CONSTRUÍDO, REFORMADO, AMPLIADO (UNIDADE) = 1		121 000,00
1926	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E URBANIZAÇÃO DE PRAÇAS PÚBLICAS E OUTROS EQUIPAMENTOS URBANOS EQUIPAMENTO PÚBLICO IMPLANTADO (UNIDADE) = 5		592 865,00
0010	**ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS URBANOS**	**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**1 798 019,00**
2533	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS URBANOS MANUTENÇÃO REALIZADA (UNIDADE) =20		2 000,00
2769	DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES PARA CONTROLE URBANO E USO REGULAR DOS ESPAÇOS PÚBLICOS AÇÃO DESENVOLVIDA (UNIDADE) = 3		2 000,00
2943	MANUTENÇÃO DE VIAS E ESPAÇOS PÚBLICOS PRÉDIO PÚBLICO MANTIDO (UNIDADE) = 11		1 794 019,00
0037	**GENTILEZA URBANA**	**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	4 000,00
1208	APOIO E PROMOÇÃO DE EVENTOS E ATIVIDADES CULTURAIS NO CENTRO - FORTALEZA BEM VIVER EVENTO REALIZADO (UNIDADE) = 2		1 000,00
1908	APOIO AOS PROGRAMAS CICLOMONITORAMENTO E CALÇADA VERDE MONITORAMENTO REALIZADO (UNIDADE) = 10		3 000,00
Demonstrativo da Despesa por Órgão			185 000,00
39101	SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO		
	REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA MUNICIPAL MOURA BRASIL, LOCALIZADA NA RUA PADRE MORORÓ - CENTRO - EP/LOM EQUIPAMENTO PÚBLICO REFORMADO (UNIDADE) = 1		50 000,00
######	REFORMA DA PRAÇA WALDIR DIOGO DE SEQUEIRA LOCALIZADA NO TRIÂNGULO ENTRE AS RUAS MAJOR FACUNDO, FLORIANO PEIXOTO E DEPUTADO JOÃO PONTES - EP/LOM EQUIPAMENTO PÚBLICO IMPLANTADO (UNIDADE) = 1		100 000,00

######	REFORMA DA PRAÇA DO DNOCS - EP/LOM EQUIPAMENTO PÚBLICO IMPLANTADO (UNIDADE) = 1		35 000,00

Quadro Síntese - Função, Subfunção e Programa

FUNÇÃO		**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**7 181 884,00**
04	Administração		4 608 000,00
13	Cultura		1 000,00
15	Urbanismo		2 569 884,00
27	Desporto e Lazer		3 000,00
SUBFUNÇÃO		**SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO**	**7 190 884,00**
122	Administração Geral		4 588 000,00
126	Tecnologia da Informação		20 000,00
392	Difusão cultural		10 000,00
451	Infraestrutura Urbana		2 564 884,00
452	Serviços Urbanos		5 000,00
813	Lazer		3 000,00
PROGRAMA			**7 181 884,00**
0010	Ordenamento dos Espaços Urbanos		1 798 019,00
0037	Gentileza Urbana		4 000,00
0006	Obras Públicas de Infraestrutura		768 865,00
0001	Gestão e Manutenção		4 608 000,00
0005	Infraestrutura de Esporte e Lazer		3 000,00

Fonte: LOA Municipal 2019. Adaptado pela autora.

Com relação ao total de despesas previstas pelas LOAs dos respectivos anos para as Secretarias Regionais, o que se nota é um aumento considerável, havendo aquelas praticamente dobrado do ano de 2010 para 2019. O montante destinado à Secretaria Regional Centro, entretanto, reduziu em praticamente vinte vezes.

4.5.2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA DO ESTADO DO CEARÁ

Os Orçamentos Anuais em questão estimam a receita e fixam as despesas do Governo do Estado do Ceará para os exercícios financeiros de 2010 e 2019. Para aquele ano foi previsto um total de R$ 13.805.307.577, já para este previu-se um montante de R$28.250.018.502,00, o que representa um valor disponível acima do dobro do de 2010. Entretanto, não foram identificadas neste ano receitas para a realização de investimentos no bairro Centro, limitando a análise comparativa. Em contrapartida, em 2019, a Secretaria de Cultura-Secult disponibilizou um montante de R$47.471.609 para ações de manutenção, recuperação, modernização e/ou dinamização de equipamentos localizados na região, as quais representam um percentual de 0,16% da receita total disponibilizada para 2019 por parte do Governo Estadual, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 17. Previsão de investimentos para o Centro pelo Estado – 2019.

LEI ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ				
ORÇAMENTO ANUAL 2019				
CÓDIGO	ATIVIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL	ESFERA	TOTAL
Demonstrativo da Despesa por Atividade				
18972	RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E DINAMIZAÇÃO DA BIBLIOTECA PÚBLICA GOVERNADOR MENEZES PIMENTEL	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	10 000,00
18974	RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E DINAMIZAÇÃO DO ARQUIVO PÚBLICO	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	10 000,00
22413	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO CINETEATRO SÃO LUIZ	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	6 250 000,00
22428	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO THEATRO JOSÉ DE ALENCAR - TJA	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	3 088 000,00
22506	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO CENTRO DRAGÃO DO MAR DE ARTE E CULTURA - CDMAC	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	18 755 000,00
22509	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO PORTO IRACEMA DAS ARTES - EPIA	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	8 750 000,00
22511	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO TEATRO CARLOS CÂMARA - TCC	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	1 081 880,00
22512	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO SOBRADO DR. JOSÉ LOURENÇO	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	667 000,00
22515	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO MUSEU DO CEARÁ - MUSCE	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	855 000,00
22516	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA BIBLIOTECA PÚBLICA GOVERNADOR MENEZES PIMENTEL - BPGMP	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	2 249 729,00
22518	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO ARQUIVO PÚBLICO DO CEARÁ - APEC	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	765 000,00
22521	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO ARQUIVO INTERMEDIÁRIO DO CEARÁ - AINT	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	330 000,00
22533	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA PINACOTECA DO CEARÁ	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	10 000,00
22534	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA CASA JUVENAL GALENO - CJG	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	375 000,00
23038	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA ESCOLA DE HOSPITALIDADE ESTAÇÃO DAS ARTES: HOTELARIA E GASTRONOMIA DO CEARÁ	SECULT	FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL	4 275 000,00
TOTAL				47 471 609,00

Fonte: LOA do Governo do Estado do Ceará 2019. Adaptado pela autora.

4.5.3. SISTEMA INTEGRADO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – SIOF

Através do SIOF da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG, pode-se obter os valores referentes à execução orçamentária por parte do Governo do Estado, para o bairro Centro no ano de 2019, permitindo que seja feita uma comparação com a receita total prevista através da LOA do Estado, apresentada anteriormente.

Tabela 18. Execução de investimentos para o Centro pelo Estado – 2019.

SIOF SEPLAG 2019							
CÓDIGO	ATIVIDADE	LEI	Lei + Cred.	Empenhado	Pago	% Emp.	% Pago
Demonstrativo da Despesa por Atividade							
18972	RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E DINAMIZAÇÃO DA BIBLIOTECA PÚBLICA GOVERNADOR MENEZES PIMENTEL	10 000,00	3 380 168,28	3 380 168,28	0,00	22,04	10 000,00	0,00	3 80
18974	RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E DINAMIZAÇÃO DO ARQUIVO PÚBLICO	10 000,00	1 050 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
22413	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO CINETEATRO SÃO LUIZ	6 250 000,00	6 150 000,00	3 663 845,44	3 663 845,44	59,57	59,57		
22428	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO THEATRO JOSÉ DE ALENCAR - TJA	3 088 000,00	3 088 000,00	2 075 942,39	2 031 015,84	67,23	65,77		
22506	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO CENTRO DRAGÃO DO MAR DE ARTE E CULTURA - CDMAC	18 755 000,00	15 123 292,69	10 901 847,27	10 901 847,27	72,09	72,09		
22509	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO PORTO IRACEMA DAS ARTES - EPIA	8 750 000,00	6 950 000,00	5 127 725,16	5 127 725,16	73,78	73,78		
22511	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO TEATRO CARLOS CÂMARA - TCC	1 081 880,00	581 880,00	240 186,83	202 466,16	41,28	34,80		
22512	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO SOBRADO DR. JOSÉ LOURENÇO	667 000,00	667 000,00	290 660,78	248 614,64	43,58	37,27		
22515	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO MUSEU DO CEARÁ - MUSCE	855 000,00	855 000,00	328 172,83	316 133,39	38,38	36,97		
22516	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA BIBLIOTECA PÚBLICA GOVERNADOR MENEZES PIMENTEL - BPGMP	2 249 729,00	2 249 729,00	973 219,14	929 464,66	43,26	41,31		
22518	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO ARQUIVO PÚBLICO DO CEARÁ - APEC	765 000,00	765 000,00	296 883,32	259 861,49	38,81	33,97		
22521	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DO ARQUIVO INTERMEDIÁRIO DO CEARÁ - AINT	330 000,00	330 000,00	116 917,02	59 307,71	35,43	17,97		
22533	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA PINACOTECA DO CEARÁ	10 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
22534	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA CASA JUVENAL GALENO - CJG	375 000,00	375 000,00	152 257,05	114 193,18	40,60	30,45		
23038	MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA ESCOLA DE HOSPITALIDADE ESTAÇÃO DAS ARTES: HOTELARIA E GASTRONOMIA DO CEARÁ	4 275 000,00	5 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
TOTAL		47 471 609,00	30 989 901,69	20 503 811,79	20 190 629,50	-	-		

Fonte: SIOF da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará 2019. Adaptado pela autora.

Diante desses dados, é válido pontuar que, dentre os investimentos previstos na LOA Estadual do ano 2019, apenas três obras não foram executadas, tendo em vista que nenhum valor foi empenhado. Portanto, do total previsto em Lei, de R$ 47 471 609 para o bairro Centro no ano em questão, foram investidos um total de R$ 20 190 629,50.

4.5.4. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO DO PLANO ESPECÍFICO DO CENTRO URBANO EXPANDIDO DO FORTALEZA 2040

Pelo Plano 2040, os recursos previstos para o projeto de reabilitação urbana do Centro de Fortaleza, de 2017 até o ano 2040, através do seu Plano Específico giram em torno de R$9.135.214.194, 25, dos quais somente pouco mais de dois bilhões advêm do setor público, enquanto o restante seria investimento privado. Este, por sua vez, é usado quase que integralmente para habitação, restando pouco mais de R$450.000 para obras de urbanização. Os investimentos em equipamentos sociais e em desapropriações recebem recursos unicamente públicos. Para o intervalo entre 2017-2020, destina-se ao bairro um percentual de 17% do orçamento previsto para cada ação, totalizando R$1.552.986.413,02 entre recursos público e privado, como pode ser visto na tabela que segue.

Tabela 19. Cronograma físico-financeiro do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade Urbana para o Centro, 2017-2020.

FORTALEZA 2040					
AÇÃO	ORÇAMENTO TOTAL	INVESTIMENTO	CUSTEIO	FONTE DE RECURSOS	2017-2020
Centro (Jacarecanga e Pajeú) (sem orla)	9.135.214.194,25	9.135.214.194,25			1.552.986.413,02
Recurso Público	2.232.640.283,00	2.232.640.283,00			379.548.848,11
Recurso Privado	6.902.573.911,25	6.902.573.911,25			1.173.437.564,91
VIA + INFRAESTRUTURA	-	-		Público	
VEÍCULOS (corredores e alimentadores)	-	-		Público	
EQUIPAMENTOS SOCIAIS	430.261.500,00	430.261.500,00		Público	17,00% 73.144.455,00
DESAPROPRIAÇÃO - EQUIP. SOCIAIS (R$1.000m2)	240.440.250,00	240.440.250,00		Público	17,00% 40.874.842,50
HABITAÇÃO	6.812.062.215,25	6.812.062.215,25		Privado	17,00% 1.158.050.576,59
URBANIZAÇÃO Raio de 500m (18,5% a R$160)	452.558.480,00	452.558.480,00		Público / Privado	17,00% 76.934.941,60
DESAPROPRIAÇÃO - ALARGAMENTOS (5.000m2)	1.199.891.749,00	1.199.891.749,00		Público	17,00% 203.981.597,33

Fonte: Fortaleza 2019b, 334-335.

4.6. INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO/GESTÃO E SUA APLICAÇÃO

Conforme vem sendo discutido ao longo desta pesquisa, determinadas ações promovidas pelo poder público são capazes de alterar o valor do solo, podendo aumentar, consequentemente, o preço de negociação dos imóveis privados. Isso significa, em outras palavras, que esses investimentos realizados pela sociedade são incorporados, na maior parte das vezes, por particulares. Contudo, uma vez reconhecendo esta dinâmica como permanente no processo de produção do espaço, é pertinente buscar

nas legislações municipais e estaduais, principalmente nas leis dos Planos Diretores, os instrumentos que possibilitam gerenciar e recuperar essas mais-valias fundiárias, de forma que elas não sejam absorvidas apenas pelos entes privados e sim redistribuídas para a comunidade. A arrecadação proporcionada por tais instrumentos não se propõe a ser um fim em si mesma: trata-se de uma ferramenta para viabilizar as diretrizes de planejamento urbano que visam a redução de desigualdades socioterritoriais em paralelo ao acesso à uma cidade social, econômica e ambientalmente sustentável. De acordo com Santoro e Cymbalista:

> Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado (Santoro e Cymbalista 2005, 10).

A partir dessa afirmativa, entende-se que não há sentido prático nessa recuperação se não houver uma redistribuição de ordem prática. E essa redistribuição, por sua vez, só faz sentido se os investimentos feitos a partir das mais-valias recuperadas promoverem a diminuição da desigualdade socioespacial, permitindo um maior equilíbrio de oportunidades e acesso à terra. A "justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização", defendida pela Lei, permite que o poder público recupere para todos, em vias legais, a valorização resultante de ações públicas e/ou privadas. É importante enfatizar, ainda, que essa premissa perpassa quaisquer conceitos práticos e contrapartidas físicas ou financeiras por parte dos empreendedores, buscando ir de encontro com ideais de democratização ao acesso à cidade, sendo a redistribuição de investimentos públicos absorvidos pela iniciativa privada apenas um meio.

No Brasil, esses instrumentos foram previstos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Estes tratam, pela primeira vez na história brasileira, da política urbana, apontando, dentre outras, a necessidade de a propriedade urbana cumprir sua função social. Para que essa política urbana seja implementada, entende-se que a relação entre as políticas urbana, econômica, tributária e financeira deva ser priorizada, uma vez que são listados dentre os instrumentos em geral, através da seção I, artigo 4º, inciso IV, instrumentos tributários e financeiros, além dos jurídicos e politicos (inciso V).

> A política urbana deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, promovendo a sua gestão democrática, oferecendo mecanismos para a regularização fundiária, combatendo a especulação imobiliária e assegurando a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. […] O Estatuto também oferece mecanismos legais destinados a fazer cumprir a função social da propriedade (Brasília 2011, 6).

É através do Estatuto, portanto, que são estabelecidos os mecanismos gerais destinados a recuperar pelo poder público investimentos que tenham resultado da valorização imobiliária. No caso de Fortaleza, já existe um histórico de experiências de aplicação de alguns instrumentos de gestão social da valorização da terra. Os resultados da arrecadação de mais-valias fundiárias, entretanto, se comparados às dinâmicas urbanas da cidade, são ainda inexpressivos. Segundo Smolka e Ambroski (2000, 11), os impostos são os meios mais conhecidos e utilizados de recuperação dos incrementos econômicos decorrentes da valorização imobiliária. Albuquerque (2015) complementa, ainda, que qualquer tributo que tenha como foco a terra pode ser considerado um instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias. A baixa arrecadação, entretanto, pode se dar devido à subavaliação dos imóveis e ao baixo nível de cumprimento das normas, em parte dados pela capacidade de *negociação* dos grandes proprietários, empreendedores e investidores com o poder público, relativamente às exceções concedidas às regulamentações existentes. Nesse sentido, ao invés de ser tratado como um processo natural e corriqueiro, parte do processo de produção do espaço independente da escala do empreedimento, essa recuperação tende a dar visibilidade a casos específicos, em que as negociações são realizadas com pouca transparência (Albuquerque op. cit.).

Encontram-se disponíveis para as administrações dos municípios brasileiros, há pelo menos duas décadas, os seguintes instrumentos para a "promoção de uma justiça tributária, uma gestão social da valorização da terra, ou seja, procuram regular as ações públicas de modo que não se revertam em benefícios exclusivamente privados" (Smolka 2001, 39):

- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC;
- Operações Urbanas Consorciadas – OUCs;
- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo – IPTU Progressivo[11];
- Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo – OOAU;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC;
- Transferência do Direito de Construir; e
- Contribuição de Melhorias.

Entretanto, apenas as chamadas Operação Urbana Consorciada – OUC, Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo – OOAU (Lei nº. 10.335/2015), Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC e Transferência do Direito de Construir (Lei nº. 10.333/2015) (ainda sem aplicação consolidada) encontram-se regulamentadas e, portanto, disponíveis para aplicação. As definições, procedimentos de aplicação e demarcações no território dos referidos instrumentos encontram-se no Plano Diretor Participativo de Fortaleza-PDPFor, de 2009 (principal intrumento instituído pelo Estatuto da Cidade), através, mais especificamente, do capítulo IX, que fala "Dos Instrumentos de Política Urbana".

4.6.1. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Dessa forma, quanto às OUCs, a seção VIII, art. 242, do PDPFor, considera:

> […] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano.

Em outras palavras, cada OUC apresenta sua Lei Municipal específica e segue um marco regulatório próprio e distinto do restante da cidade, através dos quais são definidos um plano de ocupação específico da área, possibilitando contrapartidas, e um plano de melhorias, efetivado com o recursos das contrapartidas. Alguns instrumentos – e aqui as OUCs encontram-se incluídas – só podem ser aplicados se estiverem definidos no Plano Diretor e, portanto, planejados no território municipal como um todo e articulados às demais estratégias.

O art. 32, da seção X, que regulamenta a OUC, define que, dentre outras medidas, podem ser previstas:

> I – a modificação dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
> II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

De forma complementar, o art. 34 especifica que os certificados de potencial adicional de construção podem ser livremente negociados, mas sua conversão para o direito de construir deve se restringir à área objeto da operação. O art. 33, por sua vez, deixa claro que os recursos obtidos pelo poder público, através exatamente dessas contrapartidas – exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores

[11] Baixíssima base de arrecadação, devido à desatualização das bases cadastrais (datada de 1995) – quantia calculada em cima da base de cálculo, que é, de acordo com o art. 33 do Código Tributário Nacional, o valor venal do imóvel urbano, e da alíquota -, inadimplência e desconforto político, resultando numa baixa autonomia municipal (Girão 2015, 182).

privados em função dos benefícios adquiridos a partir dos itens I e II acima mencionados – devem também ser aplicados exclusivamente na própria OUC.

Nesse sentido, é válido apontar que apenas o ato de definir áreas prioritárias onde se faz possível a aplicação do instrumento em questão já é capaz de induzir a valorização fundiária, uma vez que propõe a alteração dos parâmetros urbanísticos e, portanto, proporciona excepcionalidades com relação aos potenciais construtivos, os quais, por sua vez, têm seu uso limitado ao perímetro previamente determinado pela legislação específica do instrumento. Esse *reinvestimento*, condicionado a uma área de valorização prévia, acaba por potencializar ainda mais a concentração de recursos, os processos de exclusão socioespacial e a especulação financeira de futuros potenciais construtivos, indo na contramão dos objetivos da justa distribuição. A dinâmica relatada distancia o instrumento dos princípios do Estatuto da Cidade ao passo que corrobora com a lógica de captação de mais-valias imobiliárias por parte exclusiva do setor privado, reduzindo-o a apenas uma estratégia de contrapartida física sem que se negocie qualquer forma de recuperação econômica quantificável (Albuquerque 2015).

Essas contrapartidas seriam elegíveis para sua aplicação em:

> I – regularização fundiária;
> II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
> III – constituição de reserva fundiária;
> IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
> V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
> VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
> VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
> VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Fortaleza é a cidade brasileira com o maior número de OUCs em andamento, com o início de sua implementação marcado em meados de 2000. São três implementadas, quatro em vigência (Figura 45) e mais seis OUCs em processo de aprovação (Figura 46), após estudo decorrente de Concorrência Pública Internacional (nº. 004/2015) para a identificação de áreas de interesse para seu desenvolvimento. Diferentemente de outras cidades brasileiras, as OUCs em Fortaleza apresentam dimensões mais restritas e atuações em escalas mais pontuais, viabilizando empreendimentos âncoras, os quais acabam por afetar as áreas a eles imediatamente diretas, sem promover uma maior dinamização econômica e social em paralelo à flexibilização urbana e à valorização imobiliária existentes (Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – Seuma 2019).

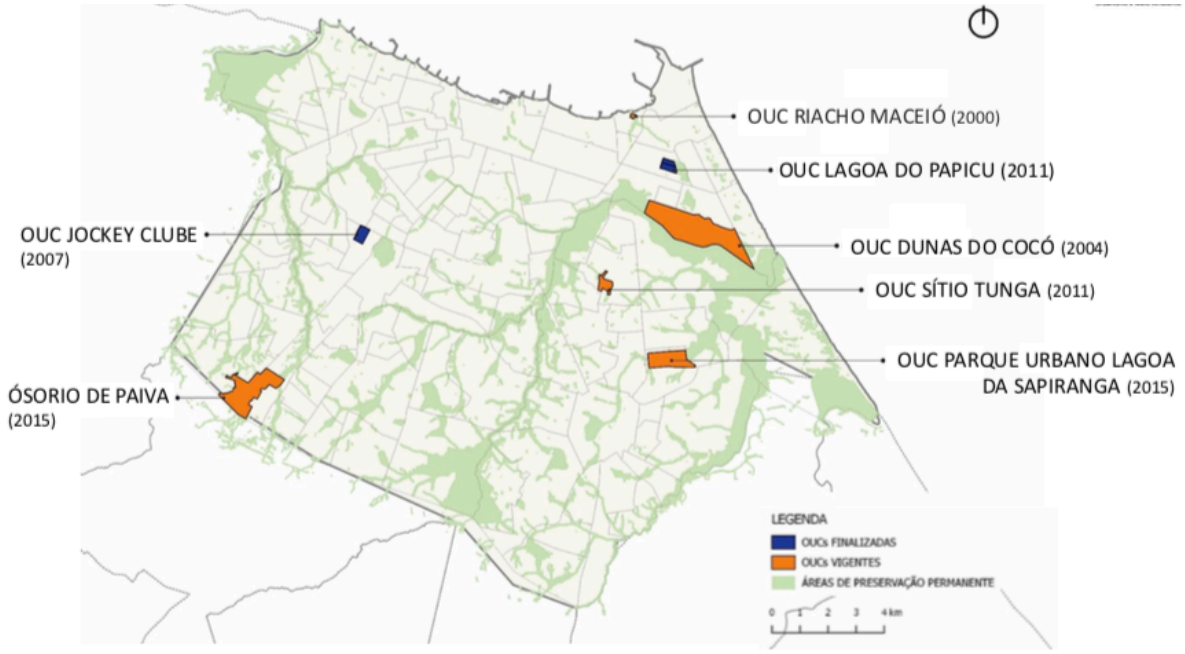


Figura 45. Mapeamento das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza. Fonte: Seuma 2019.

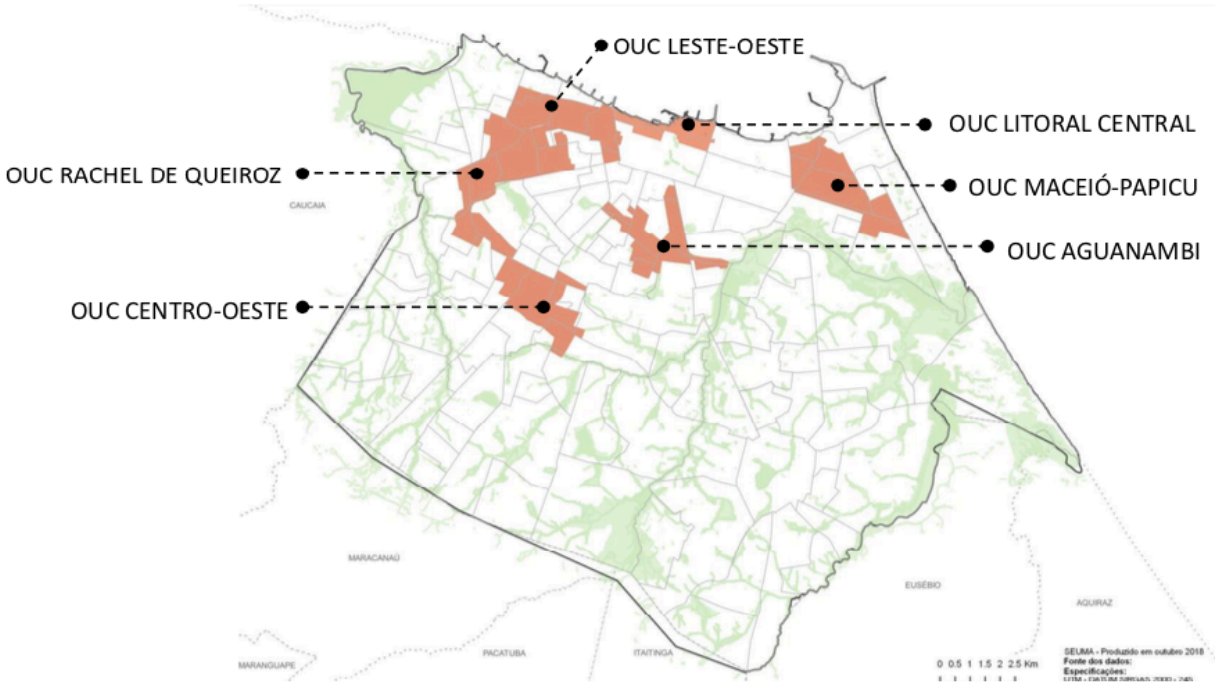


Figura 46. Delimitação de Operações Urbanas Consorciadas prioritárias. Fonte: Seuma 2019.

De acordo com a apresentação feita em audiência pública referente ao Projeto de Lei Ordinária nº. 83/2019 (Seuma 2019), relativo à **OUC Litoral Central** (em processo de aprovação) (Figura 46), dentre os critérios estabelecidos pelo poder público para a identificação de oportunidades para o desenvolvimento de tais operações, estão em terceiro, quarto e último lugar, respectivamente, a *recuperação do patrimônio histórico*, a *requalificação de áreas degradadas* e os investimento públicos em desenvolvimento, sendo priorizada, nesse processo, a *mobilidade urbana*. Por parte da iniciativa privada, os três principais critérios levados em consideração, em ordem de prioridade, são os riscos de

negócios (ligados à infraestrutura disponível) (Figura 47), a rentabilidade (associada ao valor da terra) (Figura 48) e o grau de efetivação dos empreendimentos (a partir das dinâmicas imobiliárias em curso e o potencial do mercado consumidor) (Figura 49 e Figura 50). Relativamente a esses últimos critérios, Fortaleza se apresenta das seguintes formas para os agentes privados:

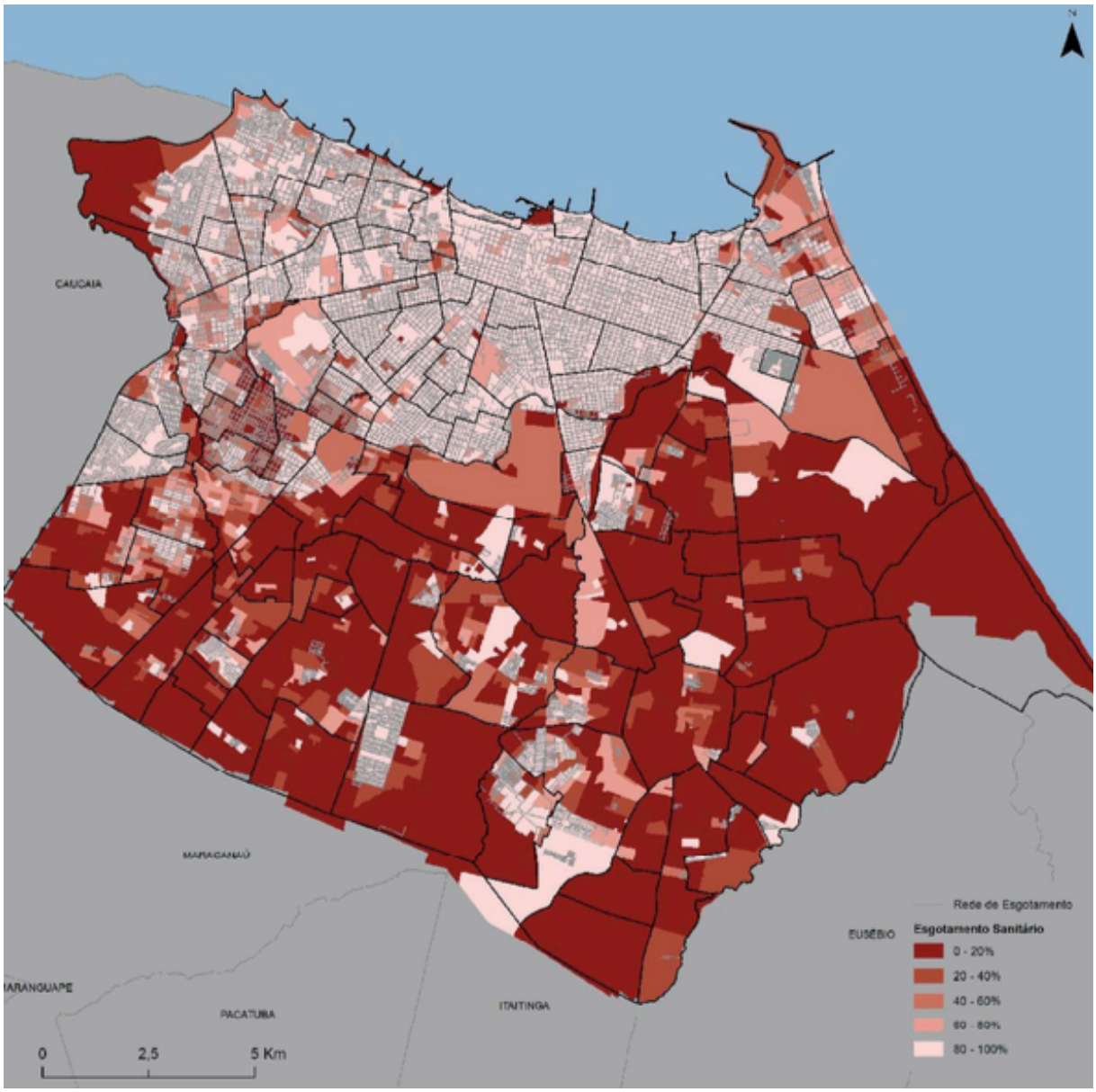


Figura 47. Análise dos riscos de negócios - áreas cobertas por serviços básicos de esgotamento sanitário. Fonte: Seuma 2017.

O nível de cobertura dos serviços básicos de saneamento é considerado relevante para os atores do setor privado, uma vez que dispensam a necessidade de investimentos com esse tipo de infraestrutura. Do ponto de vista da tomada de decisão desses agentes, quanto mais estruturas básicas estiverem instaladas, menor o risco para o investimento em termos das contrapartidas de base que se esperam do setor público. A Figura 47 sinaliza áreas, principalmente a norte e a oeste, que não necessitam de grande reversão desse tipo de capital ou mesmo da própria operação para que se tenha condições básicas de implementação de empreendimentos (Seuma 2017).

A maior parte das áreas mais bem infraestruturadas com relação à oferta de saneamento básico possui, ainda, maior valor atribuído à terra. Sob a perspectiva do setor privado, as áreas lindeiras às áreas mais valorizadas da cidade, conforme pode ser visto em azul na Figura 48, apresentam potencial de gerar maiores rendimentos, uma vez que quanto maior o preço da terra, maior o montante de valor adicional do empreendimento em virtude da criação de solo e/ou redefinição de possibilidades quanto ao seu uso. Nesse sentido, áreas onde a terra é menos valorizada, mas encontram-se localizadas nas vizinhanças de áreas mais valorizadas, são relevantes para os investidores, tendo em vista que a estruturação daquelas e sua integração com estas permitem um duplo ganho ao empreendimento que envolve, além do adicional do solo criado mencionado, uma rápida valorização do seu metro quadrado (Seuma 2017).

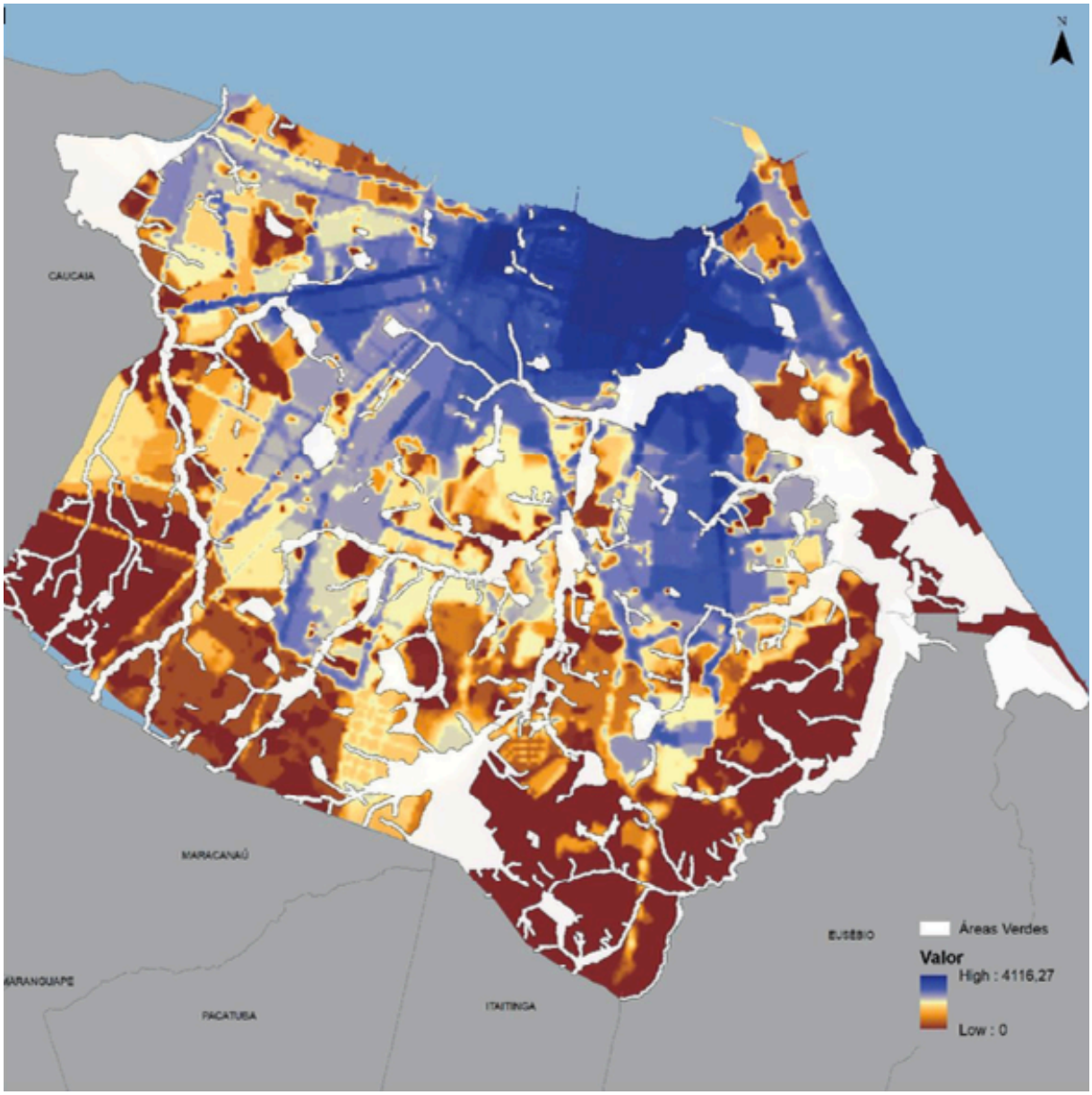


Figura 48. Variação do valor da terra. Fonte: Seuma 2017.

Sendo assim, de acordo com o Diagnóstico do Estudo de Identificação de Áreas de Interesse para o Desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas, elaborado para a Seuma (2017), as áreas mais adensadas e seus entornos, representadas em azul na Figura 48, são as mais atrativas para o setor privado. Em paralelo a isso, é importante para a avaliação de investimentos por parte do setor privado que se identifique tanto o potencial do mercado consumidor do local de intervenção (Figura 50), quanto o potencial de efetivação de comercialização imobiliária (Figura 49).

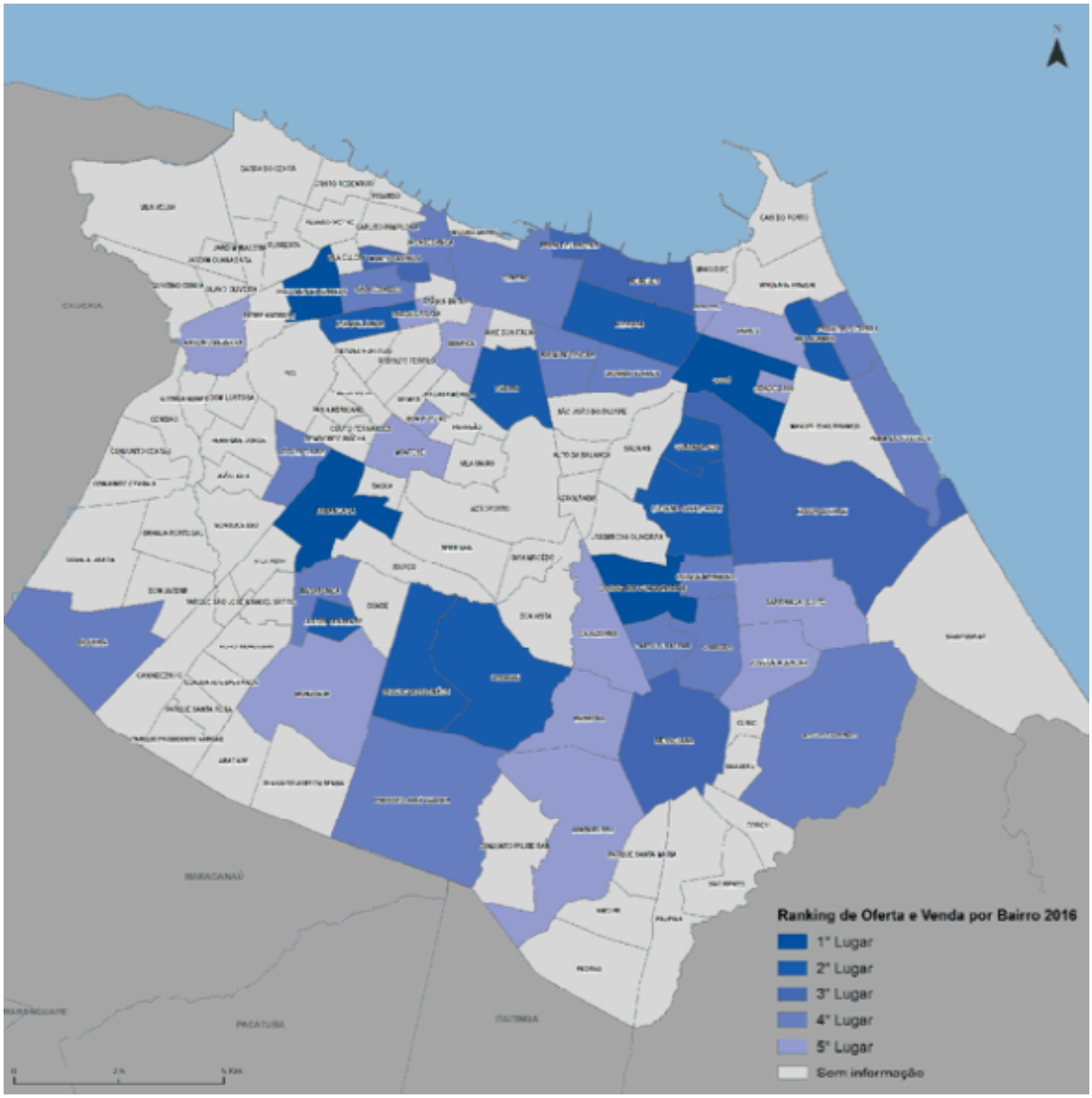


Figura 49. Espacialização dos lançamentos dos imóveis, oferta e venda (2015 e 2016). Fonte: Seuma 2017.

A partir disso, identificam-se áreas com forte dinâmica imobiliária, que já se estruturam sem a necessidade de maiores esforços públicos e que se encontram, por vezes, fora das áreas de maior concentração de renda do município. Sobrepondo as informações de renda média com os dados relativos à oferta e venda de imóveis, entende-se que pode haver uma demanda imobiliária reprimida em determinadas localidades (Seuma 2017).

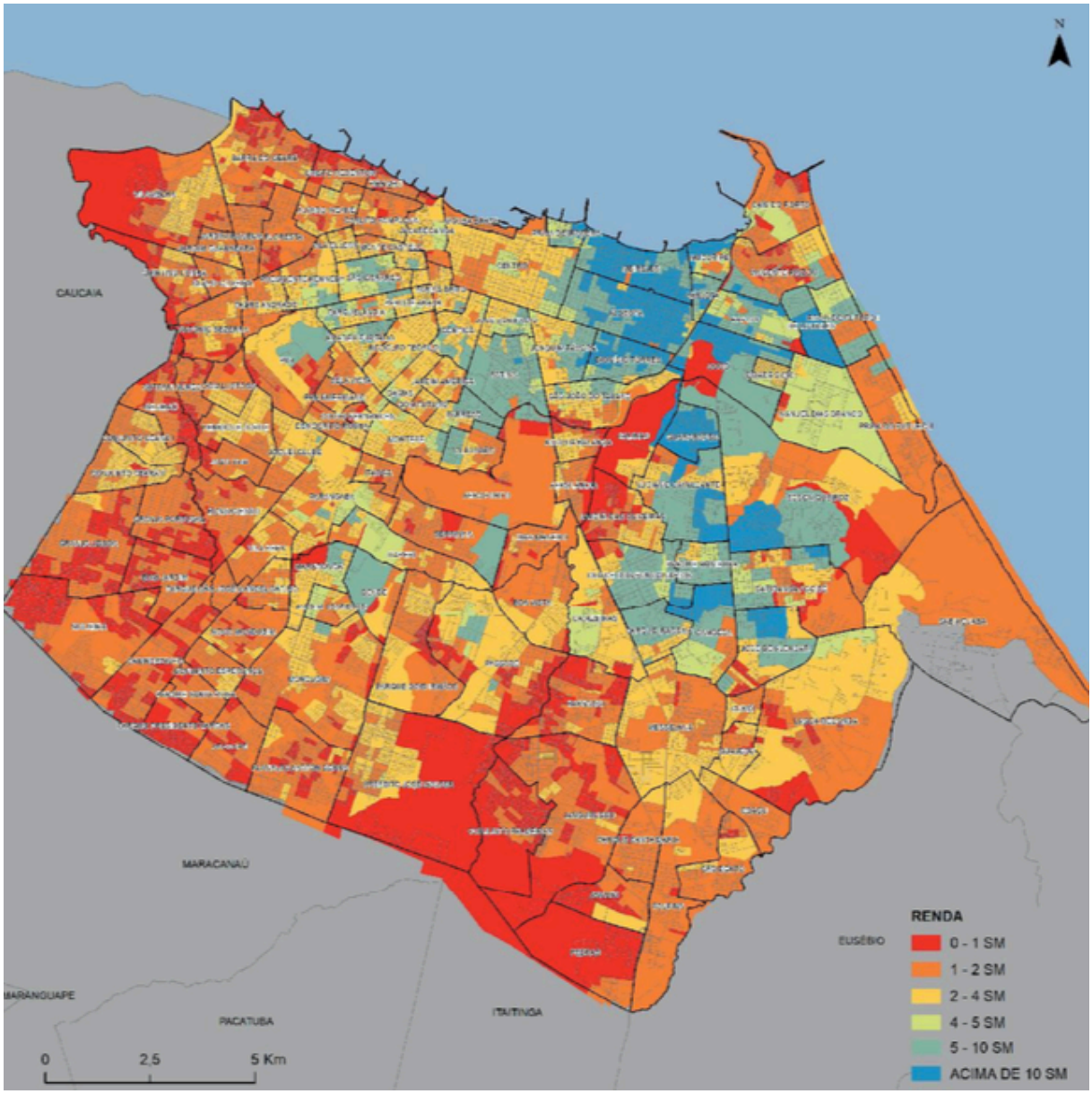
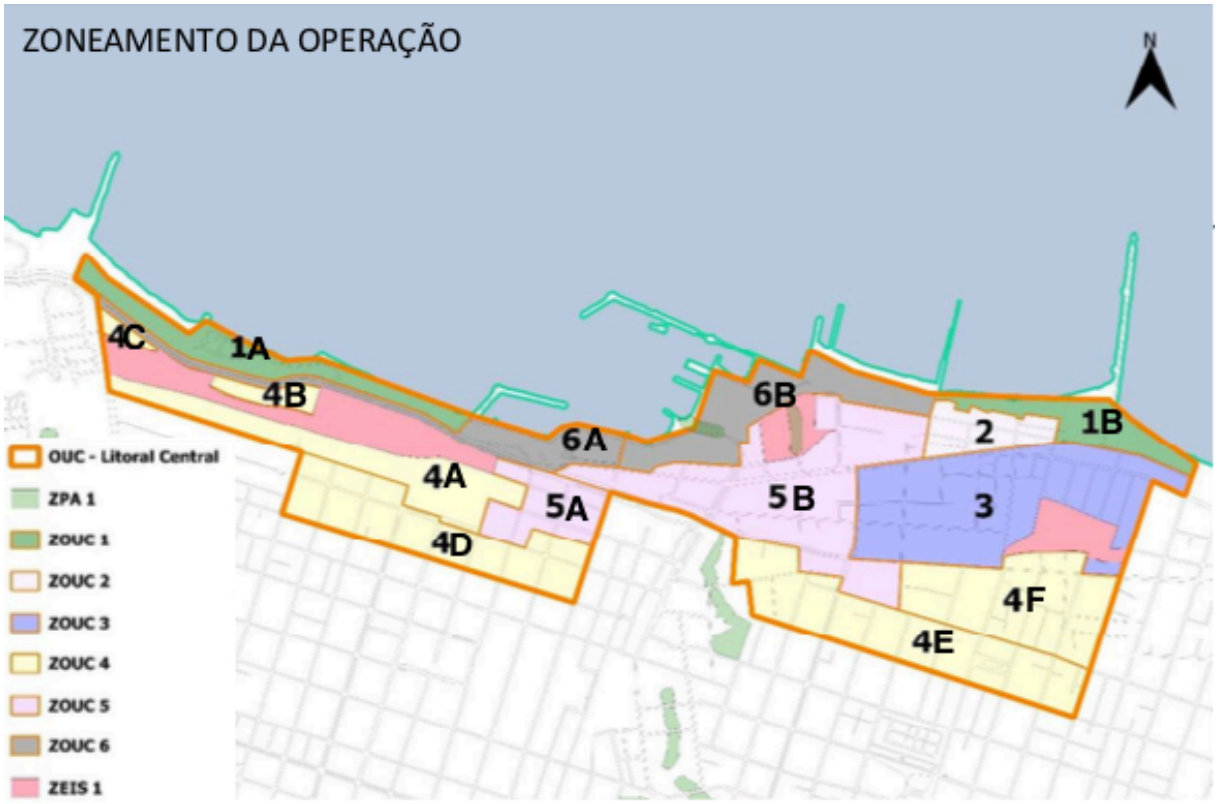


Figura 50. Espacialização dos intervalos de renda e mercado consumidor em potencial. Fonte: Seuma 2017.

Foi com base nesses critérios que a OUC Litoral Central, localizada na porção norte do Centro Histórico, foi identificada como uma das seis áreas prioritárias para o desenvolvimento das novas OUCs. Apesar de ainda estar em fase de aprovação, essa escolha demonstra um retorno de interesse na área pela possibilidade de lucro mediante os investimentos feitos. Com base nos princípios e objetivos estabelecidos pela referida OUC – de requalificação ambiental, inclusão social, mobilidade urbana e desenvolvimento econômico sustentável –, compreende-se um conjunto de intervenções físicas, ambientais, sociais e econômicas a serem implementadas, direta ou indiretamente, pelo poder público. Em contrapartida, estabelece-se um novo padrão básico de ocupação, através do qual são flexibilizados alguns parâmetros urbanísticos, em especial, aqueles relacionados ao potencial construtivo, conforme pode ser visto a seguir.



SEM OUC		COM OUC
ZO 3 SUB II	IAMAX = 1,0 HMAX = 10,5m	ZOUC 2 IAMAX = 2,5 HMAX = 10,5m
ZO 3	IAMAX = 2,0 HMAX = 48m	ZOUC 3 IAMAX = 4,0 HMAX = 72m
ZO 4	IAMAX = 3,0 HMAX = 72m	
ZOP 1	IAMAX = 3,0 HMAX = 72m	ZOUC 4 A, B, C, D IAMAX = 4,0 HMAX = COMAER
ZEDUS CENTRO	IAMAX = 4,0 HMAX = 95m	
ZOP 1	IAMAX = 3,0 HMAX = 72m	ZOUC 4 E, F IAMAX = 4,0 HMAX = COMAER
ZOC	IAMAX = 2,5 HMAX = 72m	
ZEDUS CENTRO	IAMAX = 4,0 HMAX = 95m	

SEM OUC		COM OUC
ZOP 1	IAMAX = 3,0 HMAX = 72m	ZOUC 5A IAMAX = 3,0 HMAX = 72m
ZOP 1	IAMAX = 3,0 HMAX = 72m	ZOUC 5B IAMAX = 3,0 HMAX = 72m
ZO 3	IAMAX = 2,0 HMAX = 48m	
ZO 2	IAMAX = 1,5 HMAX = 24m	ZOUC 6A IAMAX = 4,0 HMAX = 95m
ZO 3	IAMAX = 2,0 HMAX = 48m	ZOUC 6B IAMAX = 4,0 HMAX = 95m
ZPA 2	IAMAX = 0 HMAX = 0m	

Figura 51. Programa básico de ocupação da OUC Litoral Central. Fonte: Seuma 2019.

As contrapartidas financeiras geradas a partir da flexibilização desses parâmetros, que devem ser destinadas especificamente para melhorias urbanas dentro do perímetro da respectiva operação, são depositadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, que vai ser apresentado

em seguida. Do total de recursos previstos a serem absorvidos pela OUC em questão para a realização dos investimento em infraestrutura, 33% destinam-se à produção de Habitação de Interesse Social. As previsões dos valores a serem acumulados ao longo das etapas podem, ainda, ser vistas através das tabelas que seguem (Seuma 2019).

Em teoria, de acordo com o PDPFor – 2009, as OUCs deveriam ser implementadas principalmente em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e nas Zonas Especiais de Desenvolvimento Urbanístico e Socioeconômico – ZEDUS, de forma a viabilizar melhorias urbanísticas nas áreas implantadas. No caso daquela, através da construção de habitação de interesse social e de equipamentos de apoio a esse uso, e, no caso desta, através da infraestrutura urbana. Na prática, entretanto, o que se vê é o desequilíbrio entre os benefícios adquiridos pelos entes privados e as contribuições urbanísticas estabelecidas pelo poder público (Pequeno e Rosa 2018). Em nenhuma das OUCs vigentes em Fortaleza os instrumentos regulamentados mencionados, capazes de estabelecer contrapartidas financeiras para o poder público, na forma de recuperação de mais-valias, foram utilizados. Salienta-se, ainda, que todas as obrigações e contrapartidas contidas nas leis específicas das OUCs foram implementadas pelos próprios investidores privados e referem-se à permuta de terrenos e intervenções físicas de melhoramento (Albuquerque 2015). Segundo a autora:

> Apesar de consideradas para efeito de cálculo da recuperação da mais-valia, acredita-se não pertinente a consideração das obras sob responsabilidade do empreendedor como uma forma de recuperação de mais-valia já que fazem também parte dos elementos que compõem a formação da mais-valia, contudo, além das contrapartidas físicas nenhum instrumento de recuperação financeiro foi utilizado em nenhuma das leis específicas avaliadas. Acredita-se que o forte papel do proprietário do solo nas etapas de concepção, proposição e negociação (no processo de viabilização) direcionou fortemente e dificultou suas inserções (Albuquerque 2015, 289).

Nesse sentido, a autora argumenta que os instrumentos de recuperação da valorização do solo deveriam ser "dimensionados e implementados levando em conta a projeção dos incrementos conseguidos no valor da terra viabilizados tanto pela interferência pública quanto privada". Segundo ela, o poder público tem atuado de maneira muito eficiente na indução da reprodução do capital no espaço, tendo em vista que a recuperação por meio das contrapartidas gira em torno de 1,5-2,5% das mais-valias alcançadas pelos empreendedores privados da ordem de 2000-3000%. Sendo assim, a concepção de mecanismos extra-fiscais ligados ao cumprimento função social da propriedade se faz essencial para que haja recuperação de uma parcela estabelecida das mais-valias fundiárias urbanas para a coletividade (Albuquerque 2015, 288).

Tabela 20. Valores acumulados ao longo das etapas da OUC Litoral Central – macrocenário sem zona de reestruturação.

OUC Litoral Central - Macrocenário 1

CENÁRIOS (ETAPAS)	ÁREA ATUAL (m^2)	ÁREAS COM PARÂMETROS DE OUC (m^2)	VALOR DE MERCADO ATUAL (R$)	VALOR DE MERCADO EM SITUAÇÃO COM OUC (R$)	ARRECADAÇÃO EM SITUAÇÃO SEM OUC (R$)	ARRECADAÇÃO EM SITUAÇÃO COM OUC (R$)
0 - 5 anos	63 674,79	195 275,41	496 770 370,32	1 523 476 226,85	64 033 700,73	196 376 085,64
6 - 10 anos	222 861,78	683 463,92	1 738 696 296,13	5 332 166 793,96	224 117 952,57	687 316 299,74
11 - 20 anos	318 373,97	976 377,03	2 483 851 851,62	7 617 381 134,23	320 168 503,67	981 880 428,20
21- 30 anos	509 398,36	1 562 203,25	3 974 162 962,59	12 187 809 814,77	512 269 605,88	1 571 008 685,12
Potencial Total (100%)	636 747,94	1 952 754,06	4 967 703 703,24	15 234 762 268,46	640 337 007,35	1 963 760 856,40
Potencial Considerado (80%)	509 398,35	1 562 203,25	3 974 162 962,59	12 187 809 814,77	512 269 605,88	1 571 008 685,12

CENÁRIOS (ETAPAS)	GERAÇÃO DE EMPREGOS EM SITUAÇÃO SEM OUC (un)	GERAÇÃO DE EMPREGOS EM SITUAÇÃO COM OUC (un)	MASSA SALARIAL EM SITUAÇÃO SEM OUC (R$)	MASSA SALARIAL EM SITUAÇÃO COM OUC (R$)	BENEFÍCIO ADICIONAL (R$)	BENEFÍCIO TOTAL (R$)
0 - 5 anos	4 467,00	13 700,00	54 793 771,85	168 039 427,82	250 872 495,92	372 256 845,60
6 - 10 anos	15 636,00	47 951,00	191 778 201,46	588 137 997,37	878 053 735,73	1 302 898 959,60
11 - 20 anos	22 337,00	68 502,00	273 968 859,23	840 197 139,11	1 254 362 479,62	1 861 284 228,01
21- 30 anos	35 739,00	109 603,00	438 350 174,77	1 344 315 422,57	2 006 979 967,39	2 978 054 764,81
Potencial Total (100%)	44 674,00	137 004,00	547 937 718,47	1 680 394 278,21	2 508 724 959,24	3 722 568 456,01
Potencial Considerado (80%)	35 739,20	109 603,20	438 350 174,78	1 344 315 422,57	2 006 979 967,39	2 978 054 764,81

Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/negocios-urbanos/anexos/01_ouc_litoral_central_-_mc1.pdf. Acesso em: abril/21.

Tabela 21. Valores acumulados ao longo das etapas da OUC Litoral Central – macrocenário comm zona de reestruturação.

OUC Litoral Central - Macrocenário 2						
CENÁRIOS (ETAPAS)	ÁREA ATUAL (m^2)	ÁREAS COM PARÂMETROS DE OUC (m^2)	VALOR DE MERCADO ATUAL (R$)	VALOR DE MERCADO EM SITUAÇÃO COM OUC (R$)	ARRECADAÇÃO EM SITUAÇÃO SEM OUC (R$)	ARRECADAÇÃO EM SITUAÇÃO COM OUC (R$)
0 - 5 anos	86 418,21	302 657,90	674 207 248,37	2 361 240 061,66	86 905 314,32	304 363 843,95
6 - 10 anos	302 463,75	1 059 302,64	2 359 725 369,30	8 264 340 215,81	304 168 600,10	1 065 273 453,82
11 - 20 anos	518 509,28	1 815 947,38	4 045 243 490,23	14 167 440 369,96	521 431 885,89	1 826 183 063,69
21- 30 anos	691 345,71	2 421 263,18	5 393 657 986,98	18 889 920 493,28	695 242 514,52	2 434 910 751,58
Potencial Total (100%)	864 182,14	3 026 578,97	6 742 072 483,72	23 612 400 616,61	869 053 143,15	3 043 638 439,48
Potencial Considerado (80%)	691 345,71	2 421 263,18	5 393 657 986,98	18 889 920 493,29	695 242 514,52	2 434 910 751,58

CENÁRIOS (ETAPAS)	GERAÇÃO DE EMPREGOS EM SITUAÇÃO SEM OUC (un)	GERAÇÃO DE EMPREGOS EM SITUAÇÃO COM OUC (un)	MASSA SALARIAL EM SITUAÇÃO SEM OUC (R$)	MASSA SALARIAL EM SITUAÇÃO COM OUC (R$)	BENEFÍCIO ADICIONAL (R$)	BENEFÍCIO TOTAL (R$)
0 - 5 anos	6 063,00	21 234,00	74 365 059,50	260 444 778,80	412 221 406,83	576 961 925,35
6 - 10 anos	21 221,00	74 320,00	260 277 708,23	911 556 725,80	1 442 774 923,90	2 019 366 738,71
11 - 20 anos	36 378,00	127 405,00	446 190 356,97	1 562 668 672,81	2 473 328 440,97	3 461 771 552,08
21- 30 anos	48 504,00	169 874,00	594 920 475,96	2 083 558 230,41	3 297 771 254,63	4 615 695 402,77
Potencial Total (100%)	60 630,00	212 342,00	743 650 594,95	2 604 447 788,01	4 122 214 068,29	5 769 619 253,47
Potencial Considerado (80%)	48 504,00	169 873,60	594 920 475,96	2 083 558 230,41	3 297 771 254,63	4 615 695 402,78

Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/negocios-urbanos/anexos/01_ouc_litoral_central_-_mc2.pdf. Acesso em: abril/21.

4.6.2. OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO

A Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo – OOAU é um instrumento urbanístico, previsto no art. 222 da Lei Complementar nº. 0062/2009 do PDPFor e regulamentado pelas Leis nº. 10.335/2015 e nº. 10.431/2015, que avançou na regulação do mercado imobiliário e, em teoria, busca promover o equilíbrio entre os setores público e privado nas transformações urbanísticas de desenvolvimento urbano, bem como uma maior dinamização urbana e socioeconômica, através, principalmente, de concessões dadas através da flexibilização de parâmetros urbanísticos, mediante o pagamento de contrapartidas por parte dos beneficiários – o agente privado –, como: adequação de atividade, índice de aproveitamento, taxa de permeabilidade, taxa de ocupação do solo e subsolo, gabarito, fração do lote e recuos. Podem pleitear o instrumento em questão:

- Projetos Especiais (Polos Geradores de Viagem – PGV e Empreendimentos Geradores de Impactos); e
- Edificações de uso residencial com área de construção computável igual ou superior a 10.000 m².

De acordo com a Lei nº. 10.335/2015, no que diz respeito à contrapartida financeira, é importante destacar, principalmente:

> Art. 3º - Deverá ser aplicada a outorga onerosa de alteração de uso em toda aprovação de projeto arquitetônico que se utilizar das alterações das normas de uso e ocupação do solo em vigor.
> Art. 6º - O valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso corresponderá ao valor integral da valorização havida, nos termos previstos no art. 2º desta Lei Complementar.
> Art. 7o - O valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso será expresso em moeda corrente.
> § 1o - A contrapartida financeira poderá ser substituída pela doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que haja requerimento do beneficiário e aprovação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).
> § 2o - Os imóveis doados e as obras de infraestrutura urbana de que trata o § 1o devem corresponder ao valor da contrapartida financeira.

Assim como no caso das OUCs, as contrapartidas financeiras advindas da OOAU são depositadas no FUNDURB para investimentos em melhorias sociais e urbanas. O instrumento permite que o município atue em uma escala local e atenda à diversidade das demandas urbanas, articulando, nesse processo, políticas de planejamento, investimento e gestão de recursos sob uma perspectiva democrática e participativa. Assim como nas OUCs, esses recursos podem ser aplicados para as seguintes finalidades:

> I – regularização fundiária;
> II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
> III – constituição de reserva fundiária;
> IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
> V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
> VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
> VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e
> VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O valor final da contrapartida, dada pela extrapolação e/ou deficiência dos parâmetros urbanísticos, é calculada através da seguinte fórmula:

$$VF = (VEP \times FTV \times FTZ) + [(AT \times VM) \times (FTV \times FTZ - 1)]$$

TOTAL DOS PARÂMETROS EXTRAPOLADOS

APENAS PARA PLEITO DE ADEQUABILIDADE DO USO

APENAS PARA PLEITO DE ADEQUABILIDADE DO USO

Em que:

VF = Valor Final da contrapartida (em R$);
VEP = Valor da Extrapolação de Parâmetros Urbanísticos (em R$);
FTV = Fator de Transposição de via;
FTZ = Fator de Transposição de zona;
AT = Área total do terreno em metros quadrados (m²);
Vm = Valor de mercado (em R$/m²).

Tanto o cálculo do VEP, quanto do FTV e do FTZ, são feitos separadamente, através de formula específica. Sendo assim, aquele, por sua vez, considera os parâmetros urbanísticos a serem extrapolados – que podem ser Índice de Aproveitamento, Taxa de Permeabilidade, Taxa de Ocupação, Taxa de Ocupação do Subsolo, Recuos, Gabarito, Fração do Lote, Número de Vagas – pelo valor de metro quadrado virtual – VTV ou pelo valor de mercado do imóvel por metro quadrado da seguinte forma:

$$VEP = \underbrace{MAIOR\ Vn_{(1\ a\ 8)}}_{\text{MAIOR VALOR DE PARÂMETRO EXTRAPOLADO (SEM REDUÇÃO)}} + \underbrace{0{,}25 \times (\sum Vn_{(1\ a\ 8)} - MAIOR\ Vn_{(1\ a\ 8)})}_{\text{25\% DOS DEMAIS PARÂMETROS EXTRAPOLADOS}}$$

Esses valores podem sofrer, ainda, redução percentual – o que acaba por reduzir o valor final da contrapartida a ser paga pelo agente privado – caso haja, dentro de um raio de 300 metros de distância do empreendimento, infraestrutura e serviços públicos disponíveis. A redução se dá de acordo com o seguinte, conforme apresentado pelo Manual de Esclarecimento para o Cálculo da Outorga da Seuma[12]:

a) Sistema de drenagem de águas pluviais: redução de 15%;
b) Sistema de esgotamento sanitário: redução de 10%;
c) Sistema de abastecimento de água: redução de 5%;
d) Pavimentação: redução de 5%; e
e) Inexistência de ocupação irregular no entorno: redução de 5%.

Já o FTV e o FTZ são calculados apenas para pleito de adequabilidade do novo uso à via e à zona, respectivamente, conforme segue.

$$FTV = VM\ (\text{VIA ONDE O USO É PERMITIDO}) / VM\ (\text{VIA ATUAL})$$

$$FTZ = VM\ (\text{ZONA ONDE O USO É PERMITIDO}) / VM\ (\text{ZONA ATUAL})$$

Através da Figura 52, pode-se visualizar a distribuição das OOAUs aprovadas no município de Fortaleza.

[12] Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/apresentacoes-oficias/workshop_instrumentos.pdf>. Acesso em: jul/21.

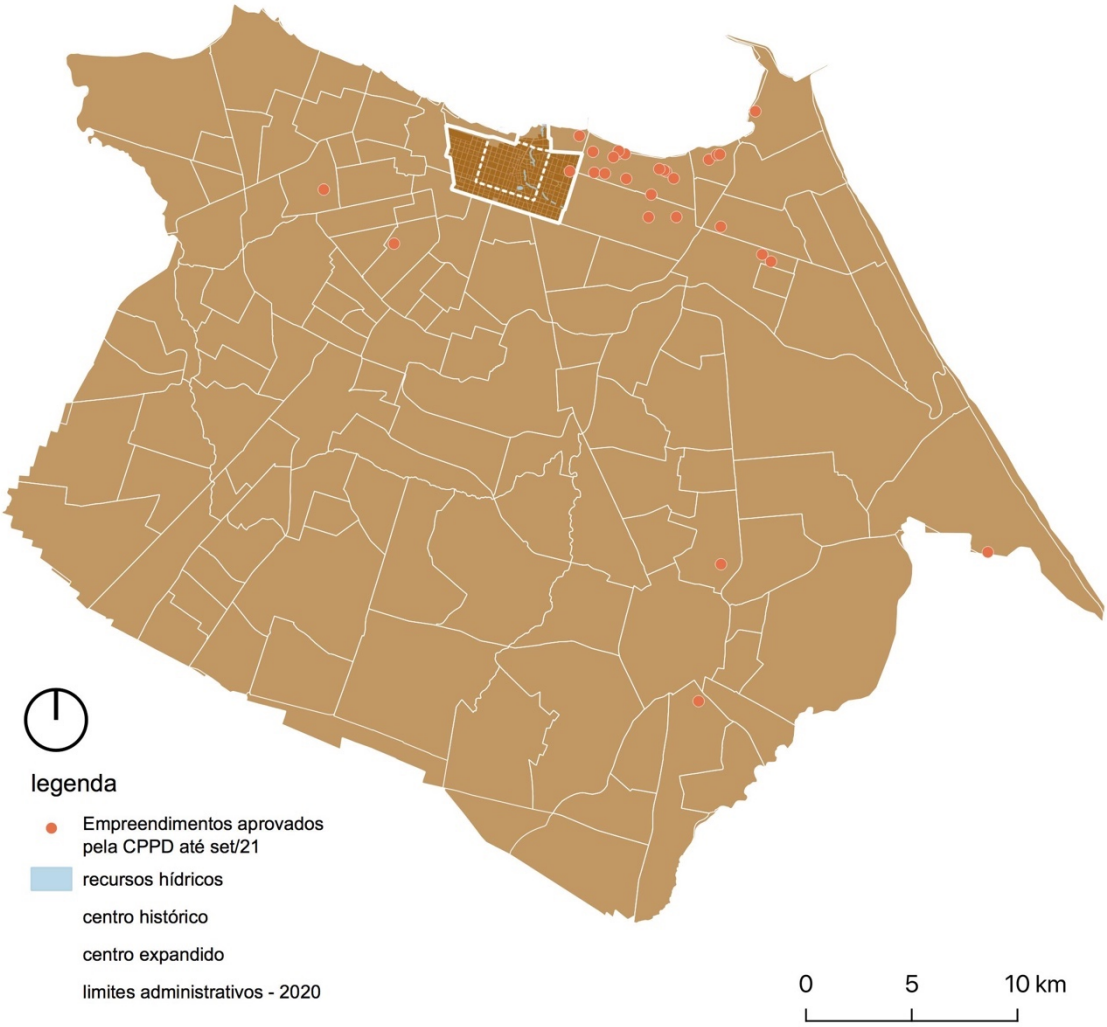


Figura 52. Empreendimentos aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD até setembro de 2021. Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

Desde sua regulamentação até setembro de 2021, foram aprovados um total de 29 empreendimentos, que, fazendo uso do instrumento da OOAU, foram construídos mediante flexibilização dos parâmetros urbanísticos, após o pagamento de contrapartidas financeiras. Dentre eles, apenas um empreendimento, de caráter hospitalar, localiza-se no bairro Centro (Quadro 4) e, dentre os demais, apenas quatro encontram-se em localizações mais periféricas. Quanto ao tipo de atividade desempenhada pelos demais empreendimentos, pode-se observar a figura que segue.

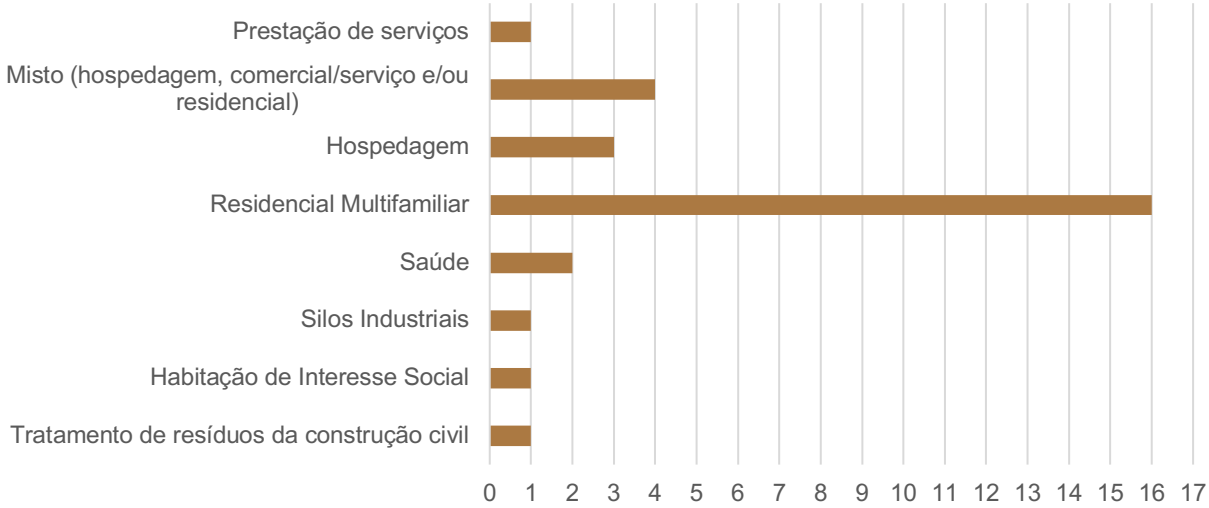


Figura 53. Empreendimentos aprovados com uso da OOAU por atividade. Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: < https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

O empreendimento viabilizado pelo instrumento da OOAU no Centro, aprovado pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD, refere-se à ampliação do Hospital São Camilo Cura D'ars, que, uma vez enquadrado como PGV – Polo Gerador de Viagens e, portanto, como Projeto Especial, possibilita o uso do instrumento (Quadro 4). A solicitação visou a ampliação de um uso já existente dentro do hospital e, portanto, envolveu o complexo do hospital como um todo.

Quadro 4. Empreendimento viabilizado pelo instrumento da OOAU no bairro Centro.

EMPREENDIMENTO	Anexo do Hospital Cura d'Ars (Serviço de Laboratório – radiologia, eletroterapia e radioterapia)
COORDENADAS	-38.51530600000000248; -3.72781999999999991
REQUERENTE	Sociedade Beneficente São Camilo
Nº PROCESSO SEUMA	S2020006980 (anterior 11529/2017)
ATIVIDADE	Empreendimento destinado ao uso de saúde (serviço de radiologia)
MATRÍCULA DO TERRENO	nº 72.307 - CRI 2ª ZONA
APROVAÇÃO	Aprovado na 123ª Reunião CPPD (https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor/123-reuniao-cppd/ata_123_reuniao_cppd.pdf)
	Aprovado em: 29/10/2020
TERMO DE COMPROMISSO	Termo de Compromisso nº 119/2020 (https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/28c7853b-6466-4f50-9812-3542ff68d99f;1.0&numero=16922)
	Assinado em: 27/11/2020

Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

Para viabilizar a ampliação, foram outorgados dois parâmetros urbanísticos: a taxa de permeabilidade (atendendo ao mínimo de 20%) e os recuos, permanecendo os outros parâmetros urbanísticos de acordo com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 236/2017). Foram outorgadas, ainda, a construção de seis edículas dentro dos recuos (cinco destas destinados ao uso técnico e a outra voltada para o reservatório de água) e a construção da marquise de embarque e desembarque das ambulâncias do hospital até o limite do terreno.

Com base no empreendimento aprovado no Centro de Fortaleza, o Termo de Compromisso nº 119/2020 determina que o valor da Outorga Onerosa em questão foi de R$ 348.178,11 (trezentos e quarenta e oito mil, cento e setenta e oito reais e onze centavos) a ser depositado no FUNDURB. As contrapartidas financeiras envolvem, ainda, o não cumprimento dos índices e parâmetros aprovados, bem como o atraso no pagamento do débito decorrente da outorga onerosa.

O fato de este instrumento ter sido um dos primeiros a serem regulamentados demonstra a relevância da sua aplicação para os interesses especulativos imobiliários, uma vez que a dimensão urbanística acaba por ser condicionada a pagamento de valores monetários. O avanço especial da OOAU em Fortaleza deu-se de forma tal que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº. 236/2017) modificou determinados parâmetros urbanísticos através da regulamentação da Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS, permitindo sua cobrança e atuando no respaldo legal da verticalização, de forma a legitimar sua aplicação em áreas estratégicas de mercado (Capasso e Pequeno 2021).

Resgatando o zoneamento do bairro Centro (Figura 13 e Figura 14) e os diversos parâmetros para ele estabelecidos (Tabela 3), percebe-se que a maior parte do seu território, que se enquadra na Zona de Ocupação Prioritária 1, encontra-se sobreposta pela ZEDUS, já estando seus padrões de ocupação legalmente passíveis de flexibilização.

> A atuação da Câmara foi decisiva na descaracterização do plano, com a modificação dos índices de adensamento construtivo e de verticalização que privilegiaram os interesses do mercado imobiliário. Ao compararmos a versão enviada à Câmara com a versão final aprovada, constatamos que as zonas que sofreram ampliação dos índices urbanísticos correspondem justamente às áreas da produção imobiliária intensiva de alto padrão (Rufino 2016, 298).

É pertinente aqui apontar o cenário que tem se buscado criar de forma a estimular o aumento da atuação do mercado imobiliário no Centro, que permanece priorizando, ainda, frentes de expansão periféricas, onde outras condições, como as dimensões de lotes, a consolidação da malha urbana e a disponibilidade de terrenos vazios, potencializam os lucros, demonstrando que as deduções ligadas à aplicação da OOAU, devido à existência de infraestrutura e serviços públicos, não têm atuado necessariamente como um diferencial. Nesse sentido, com relação às alterações no macrozoneamento definido pelo PDPFor-2009 (Figura 54), sobre o qual a OOAU incide, foi relevante para o bairro em questão principalmente o estabelecimento de um novo coeficiente de outorga onerosa (diferença entre o Índice de Aproveitamento Básico e o Índice de Aproveitamento Máximo) (Figura 55), dado exatamente após a regulamentação desse instrumento pelas Leis nº. 10.335/2015 e nº. 10.431/2015, aumentando o potencial construtivo na área (Capasso e Pequeno op. cit.) e reduzindo, consequentemente, o pagamento das contrapartidas.

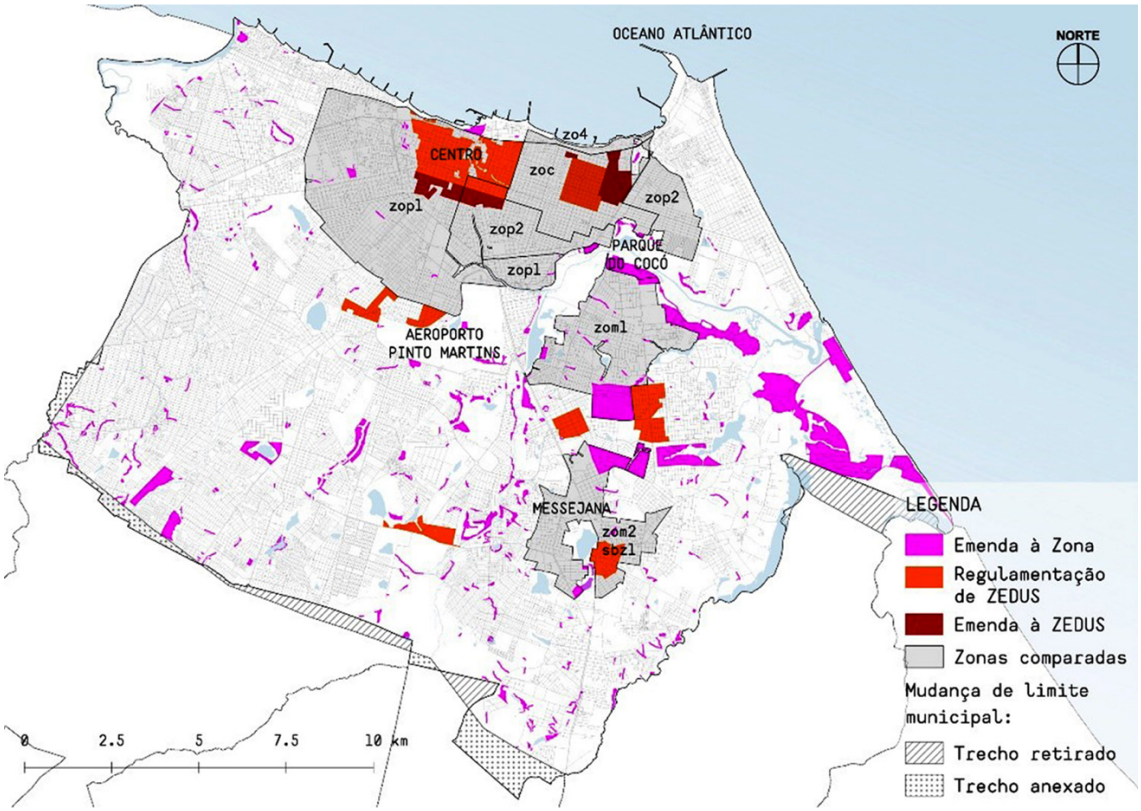


Figura 54. Tipos de alteração no zoneamento com aumento de coeficientes (IA Básico, IA Máximo, altura máxima) jan/20 em Fortaleza. Fonte: Capasso e Pequeno 2021.

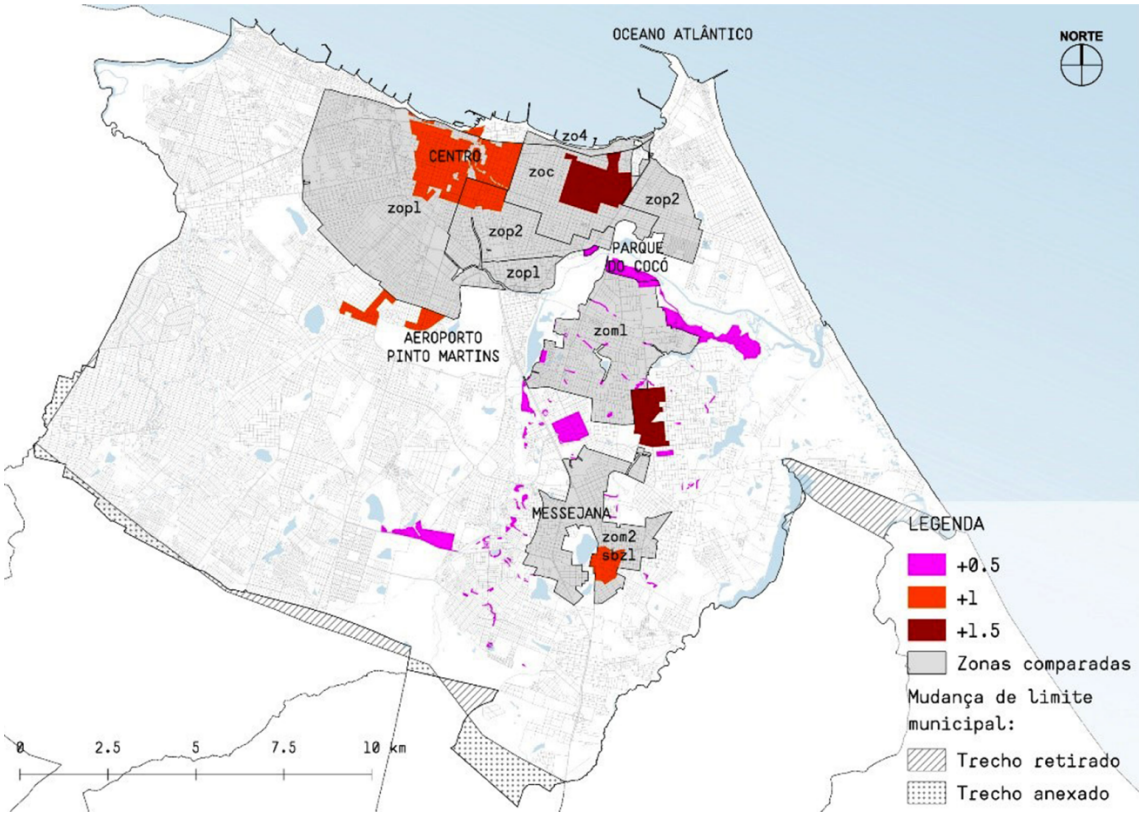


Figura 55. Aumento do coeficiente de outorga até jan/20 em Fortaleza. Fonte: Capasso e Pequeno 2021.

4.6.3. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

As primeiras manifestações ligadas ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, assim como à OUC, deram-se no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-For (Lei nº. 7.061/1992), ainda em 1992. Diante do contexto econômico nacional e das prioridades estabelecidas pela gestão estadual, em 29 anos, a maioria dos instrumentos de democratização do espaço, bem como de participação popular, não foi sequer prevista, muito menos implementada. Com a revisão do Plano Diretor, em 2009, entretanto, instrumentos urbanísticos de desenvolvimento urbano, voltados principalmente para a comercialização da cidade através da atração de investimentos ligados ao turismo e ao mercado imobiliário local, começaram a ser postos em prática, como é o caso da OODC.

Como bem pontuado por Rabello (2010), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001) não apresenta definição para o instrumento em questão, apenas estabelece sua operacionalização. Pode-se, entretanto, afirmar que a OODC é um instrumento de planejamento urbano que permite que as Prefeituras Municipais vendam potencial construtivo adicional aos proprietários que visem construir imóveis além dos índices de aproveitamento básicos (relação entre a área edificável e a área do terreno) permitidos no respectivo lote, conforme apresentado no art. 218 da seção III do PDPFor-2009:

> Art. 218. A outorga onerosa do direito de construir permite ao Município autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário.

Com relação às contrapartidas, ficam isentos de pagamento os empreendimentos voltados para habitação de interesse social, ao passo que aquelas podem, ainda, ser substituídas pela doação de imóveis ao município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana nas ZEIS, conforme consta no art. 220. Uma parcela argumenta que a OODC é um instrumento de controle à ocupação do solo, uma vez que pode estimular ou coibir o adensamento construtivo em determinadas regiões por meio de descontos e isenções no pagamento das contrapartidas; outra defende que a implementação do instrumento funciona como uma forma de ressarcimento ao restante da população pelos investimentos futuros em infraestrutura, necessários ao novo adensamento construtivo e populacional; e outros dizem que a OODC é um mecanismo de recuperação para a coletividade das *mais-valias fundiárias urbanas* resultantes dos investimentos públicos (Leite 2019).

O mecanismo de funcionamento da outorga onerosa remete, ainda, ao princípio do *solo criado*, que, introduzido no Brasil em meados de 1970, refere-se a "toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva a ocupação do espaço aéreo, quer do subsolo" (Silva 2006, 262). Em resumo, qualquer construção feita acima da área construída permitida é considerada *solo criado*, o qual demanda compensação devido ao ônus gerado na infraestrutura, tendo em vista que o direito de propriedade não pressupõe que haja direito de construir.

A existência de diferentes potenciais construtivos e a não cobrança desses potenciais permite que haja valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Nesse sentido, é importante destacar que essa concessão do potencial adicional de construção pelo poder público possibilita a regulação do mercado de terras, influenciando seu preço e permitindo que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico. Resumidamente, o que se possibilita através do instrumento é:

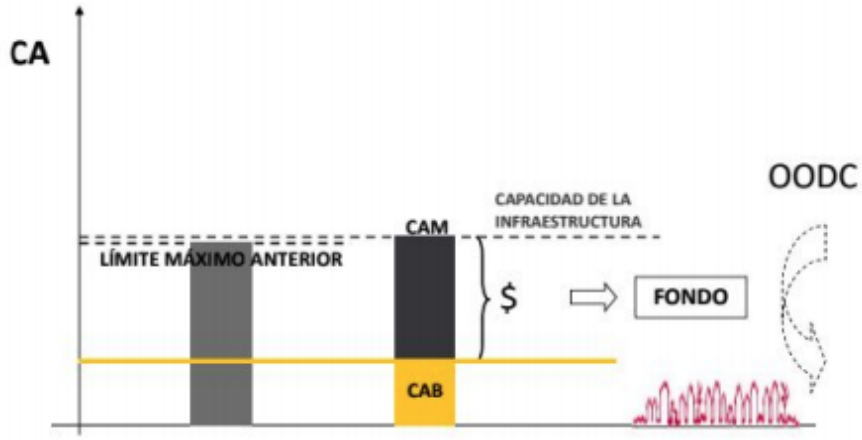


Figura 56. Esquema explicativo da OODC. Fonte: Furtado e Jorgensen 2006.

De acordo com Leite (2019, 23):

> A corrente "urbanística" defende que o instrumento deve ser utilizado para o ordenamento da ocupação do solo urbano, enquanto que a corrente "arrecadatória" ou "fiscal" advoga no sentido de que ele deve ter como objetivo central arrecadar, recuperando mais-valias fundiárias sem necessariamente ter como objetivo incidir no controle da ocupação do solo.

A implementação da OODC é feita em um contexto geográfico intraurbano desigual e, portanto, ao incidir na regulação da dinâmica imobiliária, torna-se um dos elementos definidores no direcionamento de capitais, potencializando ainda mais as diferenciações espaciais e a desigualdade. Embora seu objetivo seja o de recuperar as mais-valias fundiárias, é válido pontuar que tal recuperação encontra-se condicionada à produção de imóveis e ao processo de urbanização, ou melhor, à "produção maximizada, que explora de forma mais alargada possível, o maior e melhor uso de um dado lote em um dado momento" (Leite 2019, 29). Através dessa dinâmica, esse capital é, portanto, direcionado para determinados setores da cidade, produzindo espaços mais diferenciados devido à concentração geográfica de investimentos.

> Desse modo, a dimensão urbanística do instrumento na verdade é dupla: ao fixar áreas nas quais o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico poderá ser outorgado onerosamente, geralmente se define áreas nas quais haverá maiores investimentos de capitais, mesmo que não de forma igual e constante, produzindo diferenciações espaciais. E, por outro lado, a suposta "recuperação de mais-valias fundiárias" é possível tão só pela produção (Leite 2019, 29).

Resgata-se, aqui, o conceito de *localização* para destacar que o instrumento acaba por corroborar com a valorização de localizações que já possuem mais valor (maior demanda). Com um maior acúmulo de trabalho social, tornam-se foco de convergência privilegiada dos agentes econômicos, os quais, por reproduzirem a lógica desigual de produção do espaço, acabam por diferenciá-las ainda mais. A OODC não pode ser tratada, portanto, como uma legislação neutra, mas como um instrumento que gera externalidades.

> […] o uso indiscriminado do solo criado passa a influir negativamente, de modo flagrante e grave, na qualidade de vida urbana. E um tanto tarde, quando a ambição de lucro, projetada através da força do poder econômico na área da construção civil, já lesa, sob muitos aspectos e em muitas áreas, o direito de todos os habitantes da cidade, de viver em ambiente salubre e com relativo conforto, volta-se a Administração Pública à contenção, em termos de subordinamento ao interesse geral, da febre de edificar (Fagundes 1977, 55).

Assim, há duas problemáticas principais que giram em torno do conceito de *solo criado* e da aplicação da OODC: a expansão do processo de verticalização e sua necessidade de controle, mitigando a

valorização estimulada; e os ganhos absorvidos pelos proprietários de terra e a injustiça social. Historicamente, entre 2009 e 2015, as contrapartidas arrecadadas eram direcionadas ao Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA e, a partir de 2015, passaram a ser encaminhadas para o FUNDURB. Ao longo desse período, os valores de arredação têm sido inexpressivos se comparados ao potencial de arrecadação caso as dinâmicas urbanas em Fortaleza fossem consideradas. Espacialmente, os empreendimentos viabilizados através da OODC encontram-se distribuídos da seguinte forma:

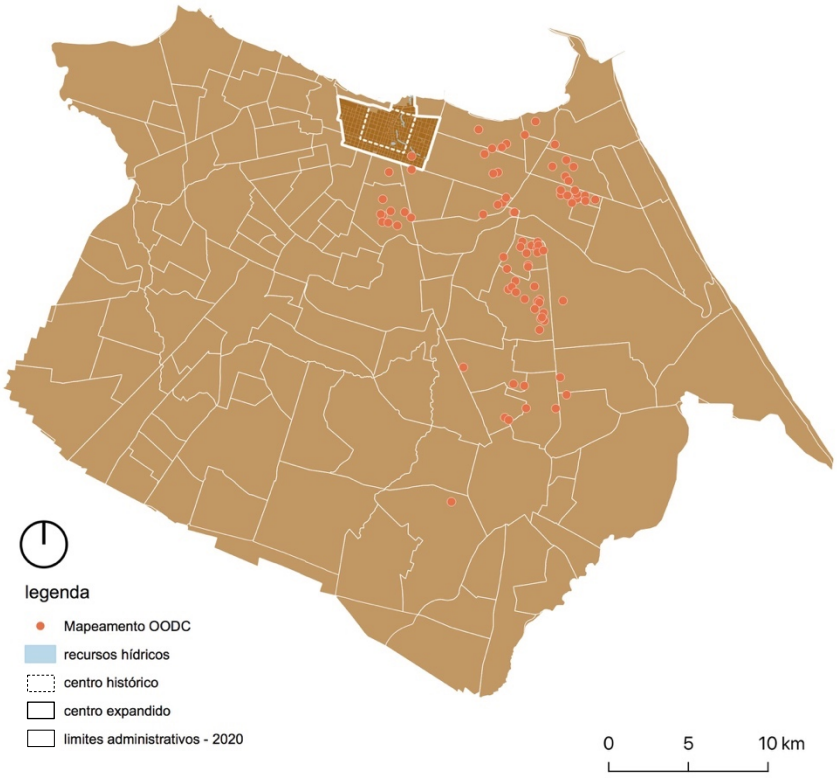


Figura 57. Mapeamento dos empreendimentos viabilizados pela OODC. Fonte: Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/746-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

Dos 82 empreendimentos, 76 estão ligados à atividade residencial familiar e o restante conforme apresenta a tabela a seguir.

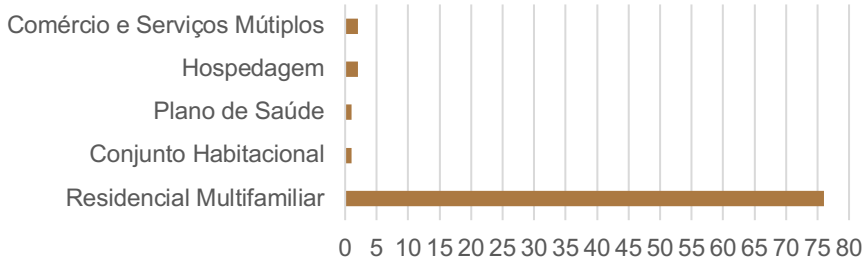


Figura 58. Empreendimentos aprovados com uso da OOAU por atividade. Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/746-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

Apenas um deles localiza-se no Centro de Fortaleza e, mais especificamente, dentro do perímetro do Centro Expandido – único empreendimento cuja atividade encontra-se ligada a um plano de saúde.

Quadro 5. Empreendimento viabilizado pelo instrumento da OODC no bairro Centro.

COORDENADAS	-38.52071099999999859; -3.73494500000000018
REQUERENTE	HAPVIDA Assistência Médica LTDA
Nº PROCESSO SEUMA	S2020000360
ATIVIDADE	Plano de Saúde
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO OUTORGADO	0,88
VALOR DA OUTORGA	R$ 41.981,94

Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/746-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

Resgatando o zoneamento e os parâmetros construtivos da área onde o empreendimento situa-se (Figura 13 e Figura 14), mais especificamente quanto ao Índice de Aproveitamento na ZOP 2, tem-se que a área total construída do empreendimento pode ser até duas vezes superior à área da superfície do terreno, sem o pagamento de contrapartidas. A concessão de direitos para que a área total construída do empreendimento seja três vezes superior à área da superfície do terreno é feita através da aplicação da OODC:

- Índice de Aproveitamento Básico: 2,0;
- Índice de Aproveitamento Mínimo: 0,2; e
- Índice de Aproveitamento Máximo: 3,0.

A incidência da ZEDUS, entretanto, altera esses parâmetros para:

- Índice de Aproveitamento Básico: 1,0 – mantém o IA-Básico da subzona;
- Índice de Aproveitamento Mínimo: 0,2; e
- Índice de Aproveitamento Máximo: 4,0 – o mais alto permitido no município.

Dessa forma, o instrumento passa a incidir não mais sobre um índice de 1,0, mas sobre um potencial construtivo adicional de 2,0 sobre o índice de aproveitamento dessa área, permitindo que as edificações alcancem alturas de 95 metros. Foi utilizado pelo empreendimento (Quadro 5) um índice de 0,88, o que acabou por gerar uma contrapartida financeira de R$ 41.981,94 destinados ao FUNDURB. Apesar disso, com um investimento previsto em R$ 20 milhões[13] para a obra (Figura 59), a contrapartida recuperada pelo poder público representa apenas 0,20% do orçamento disponibilizado pela segunda maior seguradora de saúde das regiões norte e nordeste do Brasil.

Diante disso, é curioso apontar para o fato de que se presencia um planejamento acerca do aumento do adensamento construtivo dissociado de um planejamento do desenho urbano, da mesma forma que se nota uma determinada área, carente de requalificação urbana, desvinculada da contrapartida financeira estabelecida pelo instrumento da OODC. Através do aumento do potencial construtivo no Centro para o maior valor encontrado em Fortaleza, pode-se evidenciar a aplicação desse instrumento conjugada a

[13] Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/hapvida-investe-r-20-mi-em-nova-maternidade-1.1612724>. Acesso em: ago/21.

outros de forma a induzir a um desenvolvimento urbano voltado para a concentração do poder econômico da cidade.

Figura 59. Hospital e Maternidade Eugênia Pinheiro da Rede Hospitalar Hapvida localizado no Centro Expandido de Fortaleza, viabilizado através da aplicação da OODC. Fonte: Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/hapvida-faz-ipo-hoje-e-deve-girar-r-3-4-bi-1.1928791>. Acesso em: ago/21.

4.7. O FUNDO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO

O Fundo Municipal de Urbanização – FUNDURB, regulamentado pelo Decreto nº 13.824, em junho de 2016, visa, de acordo com o capítulo I art. 2º "dar suporte financeiro à implementação dos objetivos, programas e projetos do Plano Diretor Participativo […], criando condições para promover o aprimoramento e a efetiva implementação das políticas públicas urbanísticas do Município de Fortaleza". São receitas do FUNDURB:

- Valores em dinheiro correspondentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC acima do Índice de Aproveitamento – IA máximo da respectiva zona;
- Valores em dinheiro correspondentes à venda de títulos consistentes em Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAcs oriundos de Operações Urbanas Consorciadas – OUCs;
- 40% da receita proveniente da aplicação de multas decorrentes de infrações à legislação urbanística, arrecadadas por meio da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS (porcentagem alterada pela Lei nº. 283/2019 - AGEFIS);
- Receita proveniente da aplicação de multas decorrentes de infrações à legislação urbanística, arrecadadas pelo Município de Fortaleza;
- Valores resultantes da venda, pelo município, de áreas remanescentes de desapropriação efetuada para a realização de OUCs; e
- Renda proveniente da aplicação de seus próprios recursos.

Esses recursos podem ser aplicados em:

- Execução de projetos que visem à implantação e o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas;

- Execução de programas de manutenção e conservação urbanística;
- Execução de programas e Projetos decorrentes do Plano Diretor Participativo;
- Execução de programas de urbanização e de obras de infraestrutura nas zonas adensadas com carência de serviços; e
- Execução de programas de cunho social prioritariamente voltados para as regiões mais carentes do município.

Assim, em outras palavras, é no FUNDURB que são depositadas as contrapartidas financeiras, pagas pelos agentes privados através dos instrumentos de *recuperação de mais-valias fundiárias urbanas* regulamentados em Fortaleza, as quais retornam à comunidade por meio de investimentos públicos conforme listado acima.

Analisando a Tabela 22, pode-se perceber que 0,85% da arrecadação total do FUNDURB, referente aos anos 2016-17, foi destinada ao Centro de Fortaleza. Dentre os investimentos feitos em infraestrutura (asfalto, calçamento, drenagem, passeios) e serviços diversos (escavações, demolições, carga e transporte de materiais e terraplenagem) pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos – SCSP, quase 50% foi utilizado para pavimentação asfáltica, enquanto 24,29% foi utilizado em passeios, demonstrando a ordem de prioridade dos investimentos feitos.

Tabela 22. Recursos do FUNDURB aplicados pela SCSP – 2016/17.

BAIRRO	ASFALTO	CALÇAMENTO	DRENAGEM	PASSEIOS	SERVIÇOS DIVERSOS*	TOTAL
MESSEJANA	71 033,54	792 236,50	164 808,72	66 683,70	838 540,03	1 933 302,49
CENTRO	**70 467,20**	**7 496,19**	**1 810,05**	**34 759,79**	**28 534,75**	**143 067,98**
PRAIA DE IRACEMA	-	33,38	334,66	-	505,30	873,34
TOTAL	**8 484 814,44**	**3 314 785,96**	**817 940,51**	**341 661,67**	**3 915 252,72**	**16 74 455,30**

*Escavações, demolições, carga e transporte de materiais e terraplenagem.

Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

A título de comparação, do total das receitas arrecadadas em 2016, que giraram em torno de R$17.633.422,94, 88,45% foi proveniente do processo administrativo 5750/2015, viabilizado pelo instrumento da OOAU, e o restante foi proveniente de 14 processos administrativos relativos à OODC (10,18%), além de outros rendimentos. No ano da sua regulamentação, as receitas do FUNDURB corresponderam a 0,28% da arrecadação total de Fortaleza, crescendo para 0,29% em 2017 e apresentando redução a partir de então, conforme demonstra a tabela que segue.

A relevância do instrumento da OOAU manteve-se no que diz respeito à maioria das contrapartidas arrecadadas, tanto com relação à receita total, quanto se avaliado o montante absorvido por cada processo administrativo. Entretanto, apesar de a OODC representar um menor percentual de arrecadação de receitas do FUNDURB, pode-se perceber que o instrumento tem se tornado mais utilizado a cada ano, situação oposta à da OOAU, que vem apresentando redução de arrecadação desde 2016.

Tabela 23. Arrecadação do FUNDURB em comparativo com a arrecadação total de Fortaleza – 2016-2019.

ANOS	OODC (R$)	OODC / FUNDURB (%)	OOAU (R$)	OOAU / FUNDURB (%)	Total FUNDURB (R$)	Receitas Total de Fortaleza (R$)	FUNDURB / Receitas Total de Fortaleza (%)
2016	1 795 335,00	10,18	15 595 920,00	88,45	17 633 422,00	6 254 211 577,70	0,28
2017	1 318 782,00	6,98	10 397 280,00	55,02	18 896 333,00	6 424 138 511,45	0,29
2018	3 389 698,41	24,75	8 169 992,62	59,66	13 694 686,47	7 559 346 503,00	0,18
2019	1 903 761,06	21,08	5 361 484,09	59,36	9 032 718,73	8 074 393 545,00	0,11

Fonte: Lei Orçamentária Anual da Prefeitura de Fortaleza – 2016-2019. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/orcamento/loa>. Acesso em: set/21. Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

Espacialmente, a aplicação dos recursos arrecadados pelo Fundo distribuiu-se conforme apresenta a Figura 60. Para além dos investimentos feitos em infraestrutura (asfalto, calçamento, drenagem, passeios) e serviços diversos (escavações, demolições, carga e transporte de materiais e terraplenagem), pode-se perceber uma distribuição considerável de Areninhas[14], viabilizadas através de receitas do FUNDURB, no território, o que representa 34 das 87 Areninhas existentes em Fortaleza.

O Centro, apesar de se enquadrar entre os bairros que mais recebem investimentos em infraestrutura por parte do FUNDURB, não possui nenhuma obra em específico viabilizada por este Fundo, como aconteceu com o equipamento cultural público, em andamento, viabilizado pela OUC Osório de Paiva (Lei nº. 10.403/2015), que visou a implantação de um equipamento especial do tipo comercial (atacadista e varejista), resultando na implantação de equipamentos institucionais, abertura de novas vias de tráfego, recuperação ambiental e inserção de arborização nas principais vias. Para tal operação, foram flexibilizados ao ente privado conveniado – no caso, a empresa Atacadão S.A. – os índices e parâmetros urbanísticos, os tamanhos das quadras não loteadas e a serem reparceladas, bem como a adequabilidade dos usos e classes de atividades praticadas. Em contrapartida, deveriam ser previstos, além da execução de um equipamento cultural público, a abertura de via, a doação de terrenos ao município, o reflorestamento das margens dos recursos hídricos existentes na área, bem como a implementação de um Plano de Arborização, de um Programa de Educação Ambiental e de um Programa de Coleta Seletiva do Lixo, custeados a título de OOAU[15]. Além das Areninhas e do equipamento cultural mencionado, três praças e um estádio foram viabilizados pelo Fundo, todos inaugurados em 2019.

[14] As areninhas são equipamentos multifuncionais em formato de campo de jogo society com grama sintética, alambrados e rede, vestiários com banheiros, acessos pavimentados e torres de iluminação. Ao todo, 225 equipamentos foram entregues em todo o Ceará, sendo 138 construídos pelo governo estadual no Interior e outros 87 implantados na Capital, por meio da parceria com a Prefeitura de Fortaleza. Fonte: Portal do Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/09/03/governo-do-ceara-e-prefeitura-de-fortaleza-inauguram-a-87a-areninha-na-capital/>. Acesso em: set/21.

[15] Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreendedora/oucs_vigentes/apresentacao_ouc_osorio_de_paiva.pdf. Acesso em: set/21.

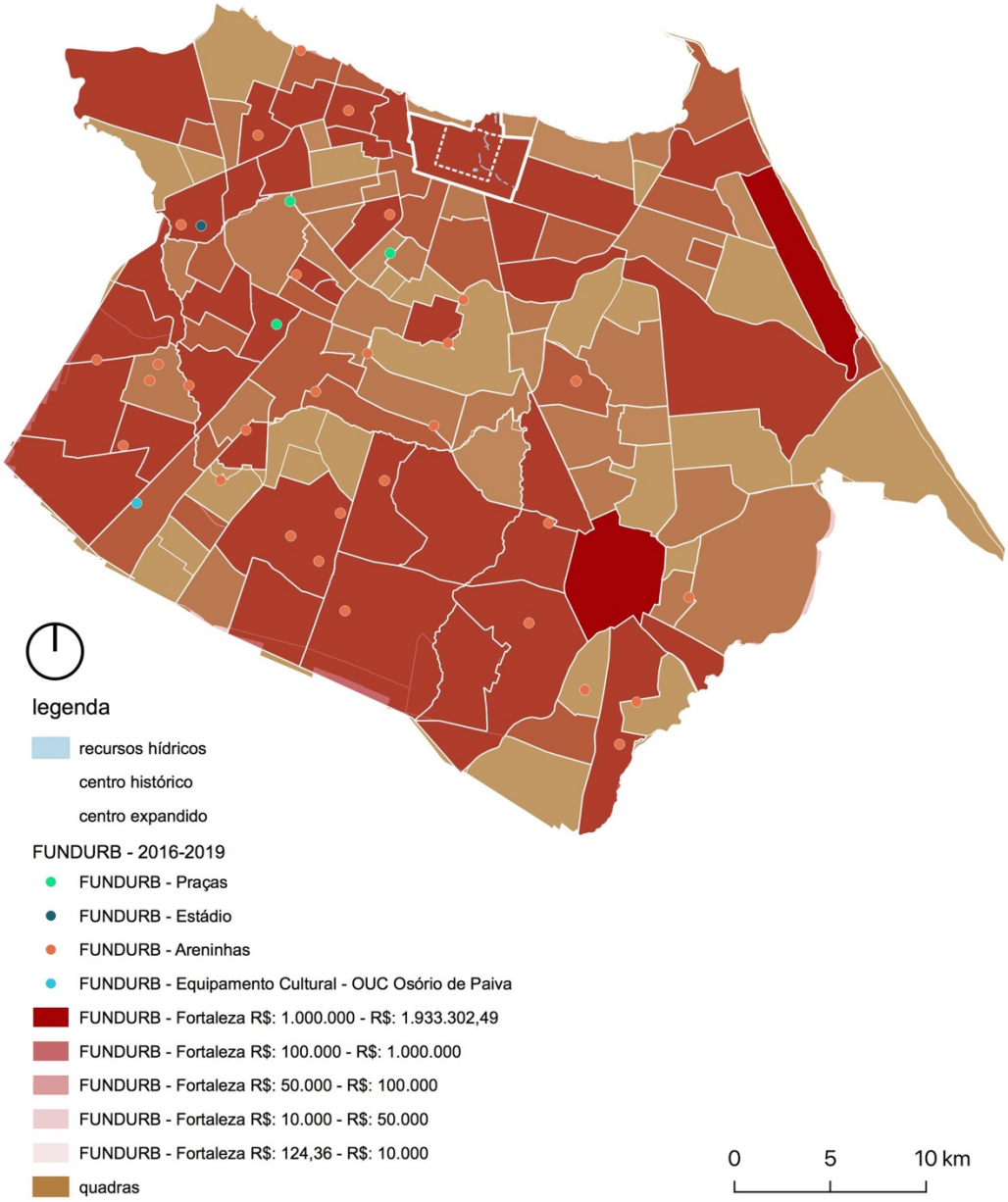


Figura 60. Descritivo dos gastos do FUNDURB no município de fortaleza por bairro. Fonte: Canal Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: set/21. Adaptado pela autora.

5
DISCUSSÃO

Para além das discussões levantadas ao longo deste trabalho, é válido aqui estabelecer paralelos entre a teoria apresentada e os dados coletados, e, principalmente, entre a problemática geral e seu rebatimento no contexto específico do Centro Histórico de Fortaleza, cidade metropolitana brasileira. Busca-se, a partir disso, atender à questão de investigação sobre a viabilidade de recuperar e gerir a possível valorização financeira do setor imobiliário residencial em decorrência dos investimentos públicos previstos e executados na área. Para tal, foram definidos três principais objetivos específicos: a) identificar os investimentos previstos e realizados, no âmbito público e privado, para o Centro de Fortaleza; b) fazer uma análise da atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza, bem como a evolução dos preços praticados; e c) identificar os instrumentos de gestão do uso do solo regulamentados capazes de atuar em uma possível recuperação de mais-valia.

As problemáticas que motivaram o levantamento de hipóteses, a partir de conhecimento empírico, e que nortearam esta pesquisa surgem a partir de uma perspectiva de senso comum a respeito de uma região central em regular estado de conservação funcional e arquitetônica, que apresenta um considerável percentual de edifícios danificados e com perdas em suas características originais, em paralelo a uma grande quantidade de salas e pavimentos desocupados.

De acordo com os dados coletados e tratados a partir dos inquéritos aplicados em pessoas da sociedade civil, pode-se perceber a complexidade da temática que envolve o Centro de Fortaleza. Sendo o tecido urbano e a centralidade mais antigos do município, levanta interesses por vezes paradoxais a depender da faixa etária e renda familiar, por exemplo, na sociedade como um todo. Esse fator, que acaba por gerar diferentes níveis de interesse, pode, ainda, enfraquecer qualquer envolvimento popular de demanda por alterações no cenário atual da área, permitindo que o poder público e os agentes privados atuem conforme seus interesses.

Considerando os respondentes com idade acima de 40 anos e que, portanto, puderam usufruir de um Centro Histórico em condições anteriores ao período a partir do qual ocorreu o chamado *processo de esvaziamento*, pode-se apontar que 75% deles não moraria no bairro (Figura 61) e para 51,85% desse percentual nenhum motivo os convenceria do contrário. O maior fator associado a essa decisão foi a *sensação de insegurança*.

Figura 61. Percentual de respondentes, a partir de 40 anos, quando perguntados sobre a possibilidade de morar no Centro de Fortaleza. Fonte: Elaborado pela autora.

É curioso analisar, entretanto, que, quando solicitados a apontar as três primeiras palavras que lhe remetiam ao bairro, 69,12% delas foram consideradas positivas (Figura 63), enquanto apenas 30,88% foram negativas (Figura 64). A partir dos motivos que fazem esse público ir ao Centro, dentre os quais estão, principalmente, a *variedade de lojas e produtos* e os *preços* praticados (Figura 62), entende-se que a percepção construída por eles relativa ao Centro é baseada nas dinâmicas de funcionamento do bairro durante o horário comercial, uma vez que não se demonstra muito interesse em outros usos.

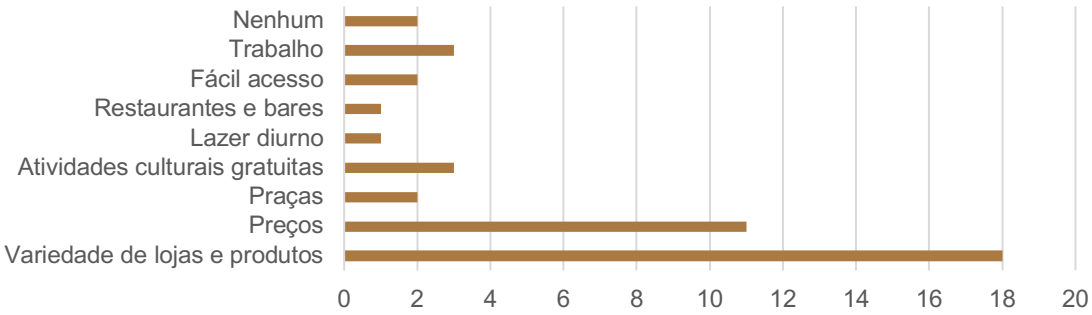


Figura 62. Fatores que atraem os respondentes a partir de 40 anos ao Centro de Fortaleza. Fonte: Elaborado pela autora.

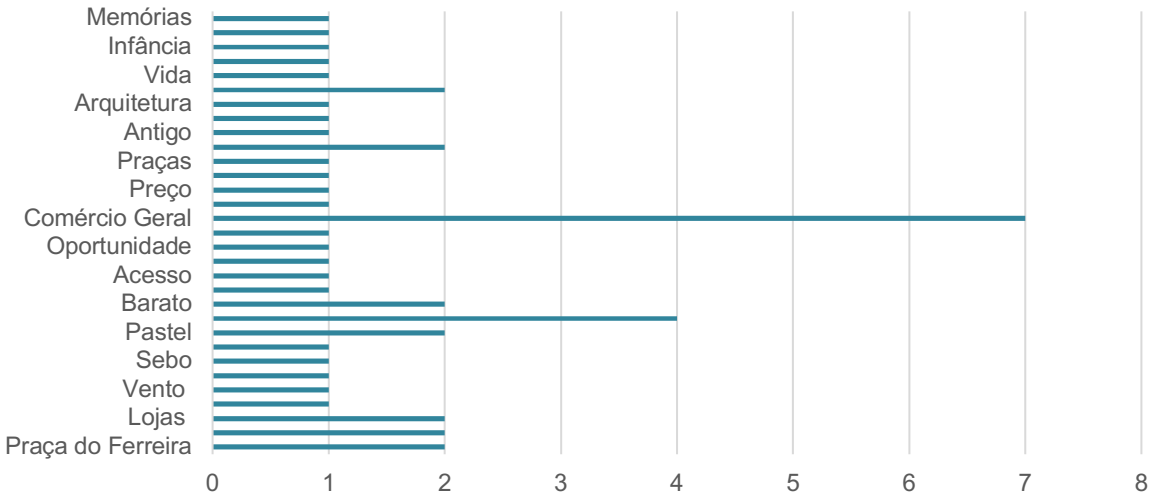


Figura 63. Respostas classificadas como positivas, entre os respondentes acima de 40 anos, quando perguntados sobre as três primeiras palavras que os remetem ao Centro de Fortaleza. Fonte: Elaborado pela autora.

Além dos apontamentos positivos (Figura 63) ligados à atividade comercial e à infraestrutura – *acesso, praças* e *oportunidade* –, percebe-se que a maioria dos fatores que remetem a imagem do Centro a esse público são específicas, como a Praça do Ferreira e o pastel (do Leão do Sul, ali inaugurado em 1926), e mais gerais, como *arquitetura* e *antigo*, porém remetendo a um passado de afetividades, como *memórias* e *infância*.

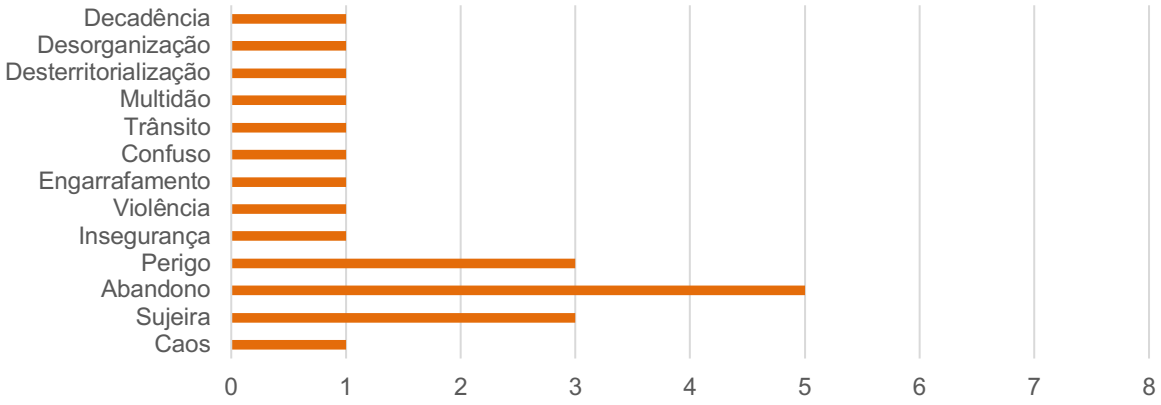


Figura 64. Respostas classificadas como negativas, entre os respondentes acima de 40 anos, quando perguntados sobre as três primeiras palavras que os remetem ao Centro de Fortaleza. Fonte: Elaborado pela autora.

A imagem negativa associada ao bairro (Figura 64), por sua vez, decorre, por um lado, de fatores que estimularam o chamado *esvaziamento*, anteriormente mencionados, como *abandono* e *decadência*, e, por outro lado, é alimentado por um intenso uso do solo, em muito associado à monofuncionalidade comercial, como *multidão, caos, confusão, engarrafamento* e *trânsito.* Outros fatores como *violência, perigo* e *insegurança* são coerentes com os dados apresentados pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS relativamente às Áreas Integradas de Segurança – AIS, e não aos bairros em específico. Entretanto, a partir desses dados, é possível concluir que a percepção desse público não se originou a partir de narrativas criadas a partir de nenhum *stakeholder* envolvido na problemática.

O Centro de Fortaleza – cujo Índice de Desenvolvimento Humano-IDH de 0,56 é considerado alto –, fazendo parte da AIS 4 juntamente com os bairros Moura Brasil, Jacarecanga, Carlito Pamplona, Álvaro Weyne, Vila Ellery, São Gerardo, Monte Castelo e Farias Brito – dos quais dois apresentam IDHs médios e seis apresentam IDHs baixos –, apresentou, em 2020, uma média de 74 homicídios, ocupando a oitava de dez posições, tendo a primeira apresentado um registro de 210 homicídios no mesmo ano. Quanto aos furtos, foi registrada uma média de 4.752 no mesmo ano, sendo a maior ocorrência deles às sextas-feiras (15,16%) e no turno da manhã (34,75%), quando a atividade comercial é intensa, contra 22,22% no período noturno (SIP/GEESP/SUPESP/SSPDS 2020).

Com base nesses dados, é importante apontar, ainda, que, para além dos índices ligados à intensa atividade commercial, parte dessa percepção de violência atrelada ao Centro de Fortaleza deve-se ao fato de que para que o deslocamento dentro da região seja eficiente, ele deve ser feito por meios de transporte ativos, o que não ocorre da mesma forma no restante da cidade, podendo fazer com que a maioria das pessoas sinta-se vulnerável e, portanto, mais passível de roubos, furtos e outras violências. A relação com o IDH se dá, ainda, a partir da premissa de que "a violência é resultado da segregação. A exclusão social, a desigualdade, são marcadores fundamentais para compreender a dinâmica da violência, dos homicídios, nas cidades brasileiras, na América Latina", como afirma o sociólogo Thiago

de Holanda, membro do Comitê de Prevenção e Combate à Violência – CPCV, da Assembleia Legislativa do Ceará[16].

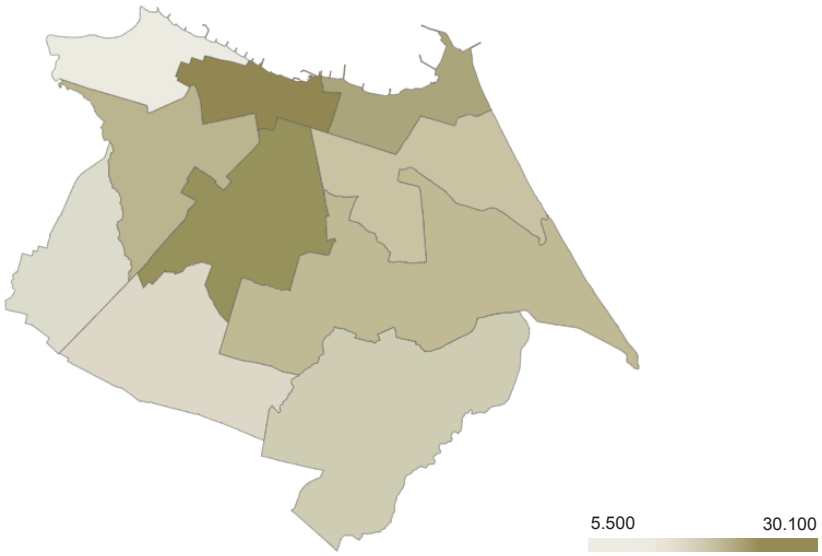


Figura 65. Número de ocorrência de furto por AIS. Fonte: SUPESP/SSPDS/CE. Disponível em: <https://www.supesp.ce.gov.br/painel_dinamico/>. Acesso em: set/21.

Quanto aos 232 respondentes nascidos depois dos anos 1980, com a faixa etária entre 20 e 39 anos, ou seja, que passaram a frequentar o bairro no ápice da sua evasão populacional, 63,79% afirmaram que não morariam no Centro de Fortaleza. O maior fator associado a essa decisão também foi a *sensação de insegurança*. Daquele percentual, que representa um total de 149 pessoas, 52 reiteraram que nenhum motivo mudaria sua opinião, enquanto isso, dentre os 97 restantes, 38 destacaram a *localização* e 37 os *preços da moradia/aluguel*, como fatores que estimulariam sua busca por habitação no bairro.

Quando solicitados a apontar as três primeiras palavras que lhe remetiam ao bairro, foram destacadas características ainda mais específicas e, portanto, mais variadas, que as apontadas pelos respondentes com idade acima de 40 anos. A partir delas, pode-se pressupor que o público tem uma percepção mais atual e diversa dos usos do Centro que o público anterior, perpassando a função comercial. Além de terem mencionado uma maior quantidade de equipamentos e localidades (de uso não só diurno), como Mercado Central, Dragão do Mar, Cine São Luiz, Beco da Poeira, Órbita Bar, alguns eventos e percepções positivas atreladas ao lazer reforçam essa suposição, como: *festas de fim de ano, carnaval, música, espontâneo, forró, pessoas de bem com a vida, batata frita* e *pastel com caldo de cana*. É importante enfatizar, ainda, que, além da *variedade de lojas e produtos* e dos *preços* praticados, mencionados como os motivos que fazem o público com idade acima de 40 anos a frequentar o Centro, em torno de 60 respondentes com faixa etária entre 20 e 39 anos mencionaram pelo menos uma motivação ligada ao lazer, tanto diurno quanto noturno, estando entre elas inclusive *restaurantes e bares* e *atividades culturais gratuitas.*

Quanto aos dados tratados, deve-se destacar, ainda, que a faixa de renda familiar contemplada foi, em sua maioria, de 2 a 5 salários mínimos (correspondente ao intervalo de R$ 2.200 a R$ 5.500) (Figura

[16] Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/geografia-do-crime-areas-de-fortaleza-com-piores-idhs-concentram-maior-numero-de-homicidios-em-2020-1.3057840>. Acesso em: set/21.

66), com ocupação domiciliar de duas pessoas (Figura 67), na maioria dos casos, enquanto a renda média mensal total no Centro é de R$ 1.063, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE 2010).

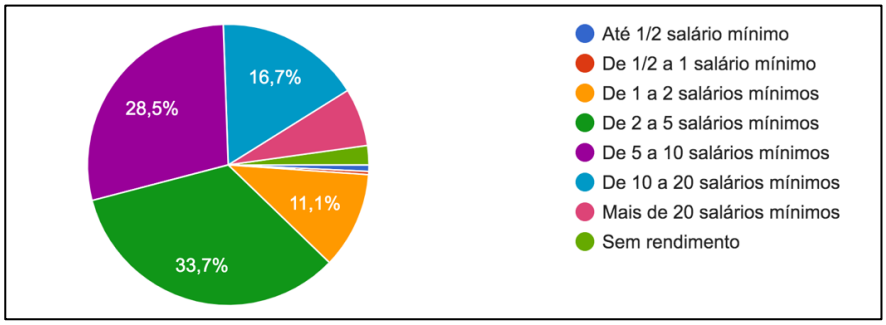


Figura 66. Renda familiar dos respondentes dos inquéritos aplicados.
Fonte: Elaborado pela autora.

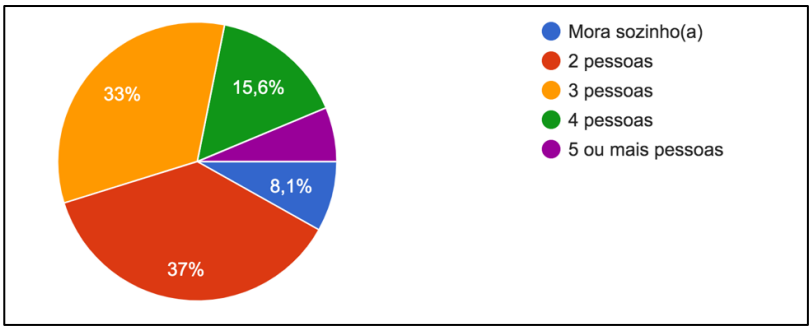


Figura 67. Ocupação domiciliar dos respondentes dos inquéritos aplicados.
Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE 2010), existe uma média de 2.194 domicílios no Centro de Fortaleza cujos rendimentos nominais mensais enquadram-se na faixa de renda preminante dos respondentes dos inquéritos. Relativamente quanto aos domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar entre 2 e 3 salários mínimos, o Centro, com o 5º maior valor de venda por preço do metro quadrado em Fortaleza, perde apenas para a Aldeota, bairro com o 3º maior valor de venda por preço do metro quadrado (Figura 68). Quando a faixa de rendimentos mensais sobe para 3 a 5 salários mínimos, percebe-se que a quantidade de domicílios no Centro reduz, existindo cinco bairros, lindeiros à aquele, com maior expressividade para esse público, conforme pode ser visto na Figura 69.

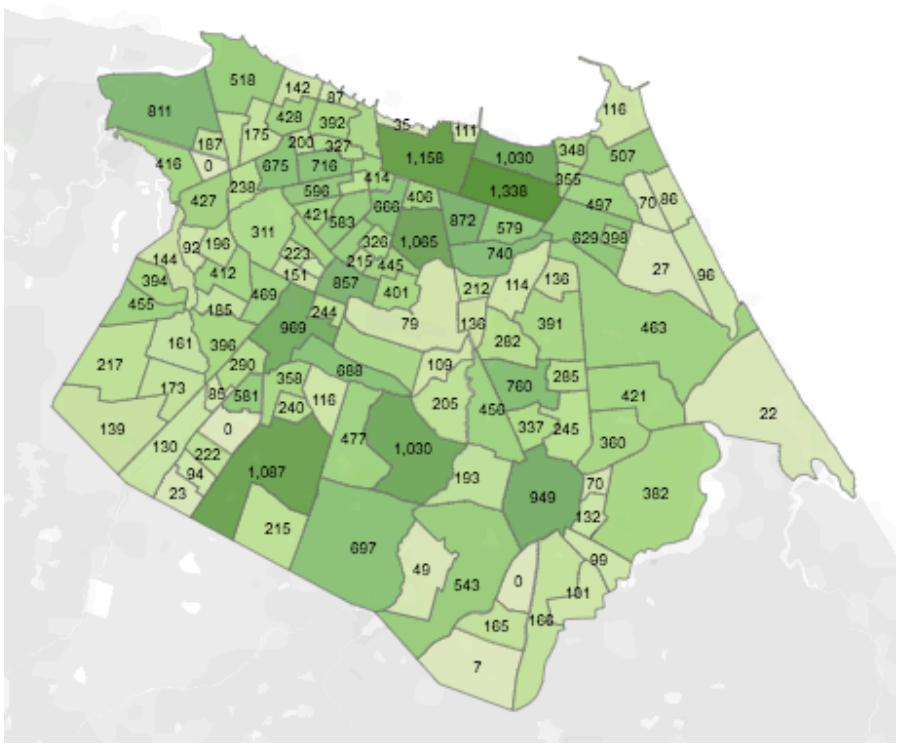


Figura 68. Quantidade de domicílios particulares com rendimento mensal de 2 a 3 salários mínimos. Fonte: Censo 2010, IBGE. Elaborado por SDE/COPROJ 2015. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/TOTALDERENDIMENTOMENSALEQUANTIDADEDEDOMICLIOSPORBAIRRO/PainelRendimentoseDomiclios>. Acesso em: set/21.

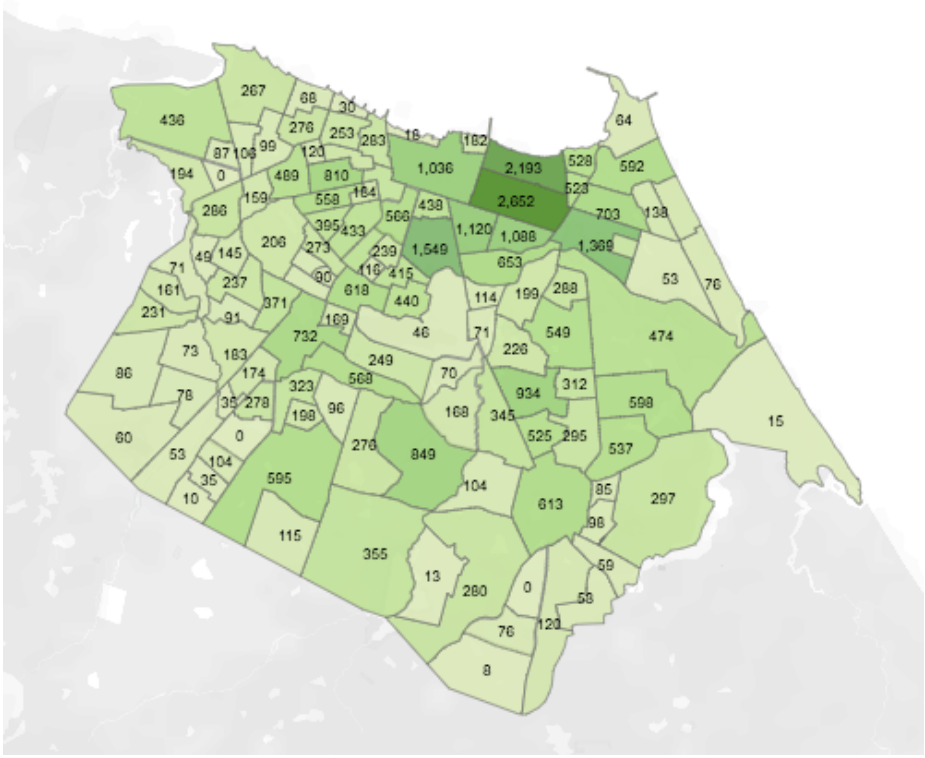


Figura 69. Quantidade de domicílios particulares com rendimento mensal de 3 a 5 salários mínimos. Fonte: Censo 2010, IBGE. Elaborado por SDE/COPROJ 2015. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/TOTALDERENDIMENTOMENSALEQUANTIDADEDEDOMICLIOSPORBAIRRO/PainelRendimentoseDomiclios>. Acesso em: set/21.

Em entrevista com o sócio-proprietário da empresa do setor da construção civil A, ao ser questionado sobre o interesse do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza, aquele alegou ausência de investimentos por parte do poder público. Acrescentou, ainda, que ninguém tem interesse em morar no Centro, porque o bairro encontra-se abandonado. A empresa em questão, entretanto, possui um empreendimento em construção no bairro Praia de Iracema, localizado imediatamente entre o Centro e a faixa litorânea, a norte, e outro nos limites entre o Centro e o bairro Aldeota (Figura 70). As narrativas utilizadas para o anúncio de vendas deste último apropriam-se da localização "mais cobiçada de Fortaleza, o Bairro Aldeota, onde você encontra tudo o que mais precisa com a melhor qualidade e o maior conforto". Ao conferir o endereço do empreendimento com os limites administrativos das Secretarias Regionais do Município de Fortaleza, percebe-se que, na verdade, o imóvel encontra-se dentro dos perímetros do Centro Expandido, como pode ser visto na Figura 70.

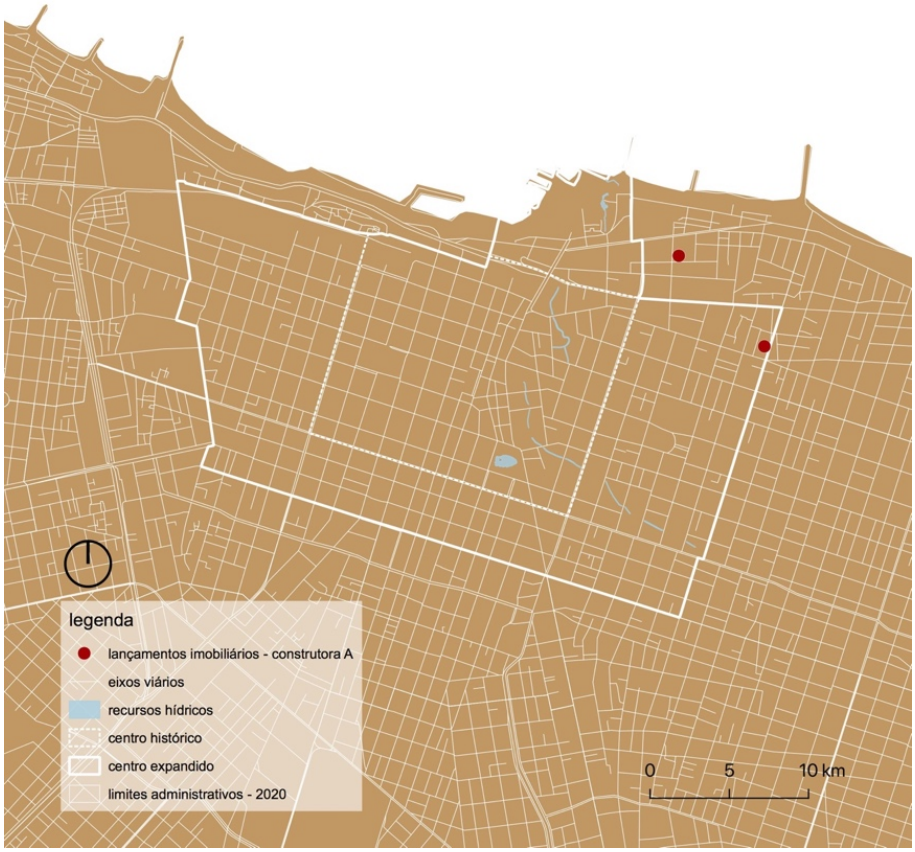


Figura 70. Lançamentos imobiliários nas proximidades e Centro pela empresa do setor da construção civil A.
Fonte: Site da construtora A. Adaptado pela autora.

De acordo com a coordenadora de pesquisas do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará, é muito comum que haja essa criação de narrativas, convenientes para as construtoras, que se apropriam de localizações mais valorizadas ou mais desejadas pelos consumidores, com o intuito de facilitar ou aumentar os preços das vendas. Conforme discutido anteriormente, a imagem de degradação e abandono popularmente associada à região central acaba por facilitar a absorção comercial do empreendimento como pertencente ao bairro Aldeota por parte do mercado, permitindo que a construtora acabe por se beneficiar do preço do solo da região, mais elevado que o praticado no Centro.

A coordenadora complementa, ainda, que inicialmente os dados anuais referentes aos lançamentos imobiliários eram registrados a partir dos dados fornecidos pelas construtoras. Entretanto, devido às

divergências recorrentes entre os dados reais e os adotados pelos discursos de venda, o Sinduscon-CE passou a ter que verificar a localização dos empreendimentos juntamente com a LUOS. Essa informação é relevante para o caso em questão, considerando que os dados apresentados entre a Tabela 6 e a Tabela 14, quanto à atuação imobiliária no Centro, podem apresentar divergências da realidade.

Ainda com relação ao empreendimento em questão (Figura 71), o mesmo Sindicato relata que a alteração para a Aldeota pode ter sido uma estratégia de vendas no período do seu lançamento, pois o empreendimento, localizado de acordo com a LUOS no Centro, encontra-se registrado nos cadastros oficiais como pertencente ao bairro Praia de Iracema. Considerando o preço médio praticado por metro quadrado dos lançamentos imobiliários no bairro Aldeota, em 2019, de R$ 9.634,57, é válido apontar que o preço médio de venda da área privativa[17] do empreendimento encontra-se na ordem de R$ 12.893,25, considerando como referência a venda de uma unidade residencial de 80,60 m^2 no 17º andar pelo preço de R$ 1.039.196.

Figura 71. Lançamento imobiliário de 2019 localizado no Centro e vendido como pertencente ao bairro Aldeota.
Fonte: Site da empresa do setor da construção civil A.

Resgatando o argumento dado pelo sócio-proprietário da empresa do setor da construção civil A, quanto ao desinteresse do setor pelo Centro devido à ausência de investimentos por parte do poder público, tanto os investimentos apresentados entre a Tabela 18 e a Tabela 22, quanto a Figura 72

, demonstram o contrário. Os dados apresentados pelo Sinduscon referentes aos lançamentos imobiliários na área central nos últimos anos demonstra um crescimento no preço do solo da região, possivelmente decorrente da crescente de investimentos (Tabela 24). De 2008 a 2012, o preço praticado pelo metro quadrado médio oscila, crescendo e descrescendo, ano a ano. Diante disso, é válido relembrar que, naquele período, o poder público levantava discussões em torno da situação do Centro através do Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza (2009), assim como implementava o

[17] De acordo com o Anexo 1 da LUOS (Lei Complementar nº. 236/2017), a *área privativa da unidade autônoma* corresponde à área da superfície limitada pela linha que contorna as dependências privativas, cobertas ou descobertas, da unidade autônoma, excluídas as áreas não edificadas, passando pelas projeções: a) das faces externas das paredes externas da edificação e das paredes que separam as dependências privativa da unidade autônoma, das dependências de uso comum; e b) dos eixos das paredes que separam as dependências privativas da unidade autônoma considerada, das dependências privativas de unidade contíguas.

novo Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor-2009, o que, por si só, já é capaz de alterar os preços do solo.

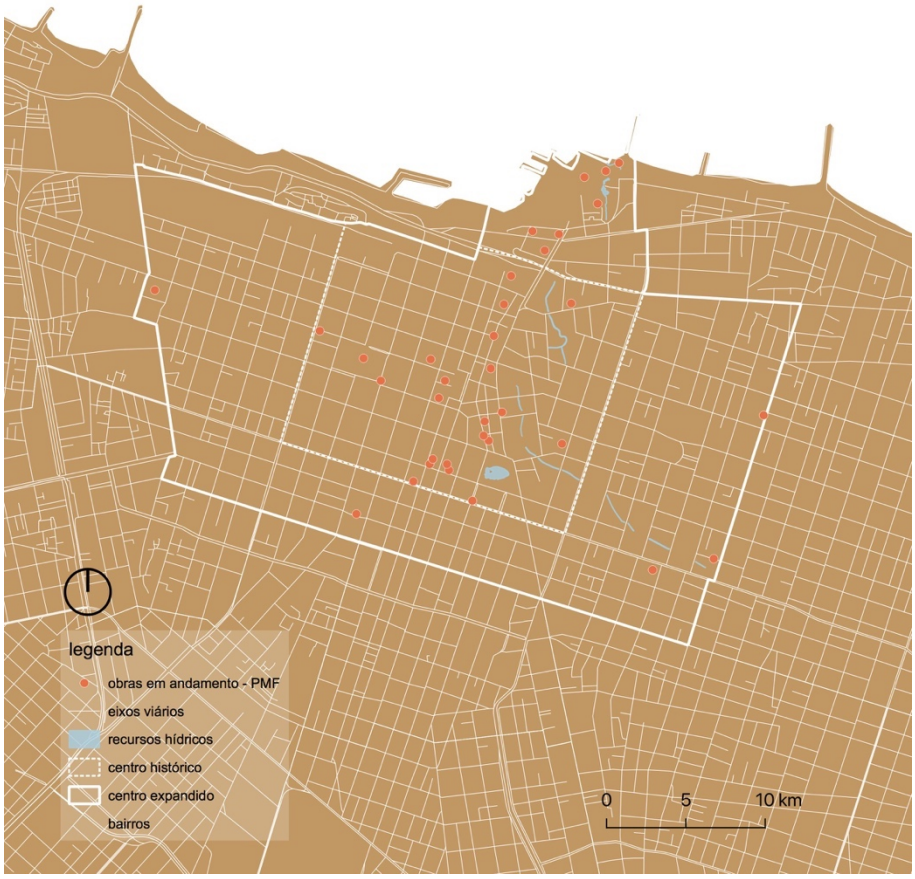


Figura 72. Obras da Prefeitura Municipal de Fortaleza em andamento. Fonte: Site do Programa de Monitoramento das Ações e Projetos Prioritários de Fortaleza – MAPPFor. Disponível em: https://mappgeo.sepog.fortaleza.ce.gov.br/novo_mapa. Acesso em: set/21.

Ainda com relação à atuação do mercado imobiliário no bairro, percebe-se que, a partir de 2013, cessam os lançamentos imobiliários do tipo residencial, havendo apenas lançamentos do tipo comercial. Desse ano em diante, as vendas foram feitas sobre unidades em estoque dos lançamentos prévios. É válido apontar aqui a diferença entre o preço médio praticado pelo metro quadrado nos anos dos lançamentos e o preço praticado para a venda das unidades em estoque, tendo em vista que o preço do solo sofreu valorização. Aqui, resgata-se a hipótese levantada no início deste trabalho: *O Centro de Fortaleza tem sido utilizado como reserva de valor?*

Tabela 24. Resumo da atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza.

ANO	RESIDENCIAL			COMERCIAL		
	LANÇAMENTOS	UNID	$/M2 MÉDIO	LANÇAMENTOS	UNID	$/M2 MÉDIO
2008	1	270	4 595,67	-	-	-
2010	1	176	3 605,18	-	-	-
2011	1	103	4 965,36	-	-	-
2012	2	197	4 934,17	-	-	-
2013	-	-	-	1	281	9 513,08
2014	-	11	5.633,13	-	13	10.399,16
2015	-	40	5.552,86	-	34	11.174,22
2016	-	40	6.370,12	-	25	11.975,75
2017	-	26	6.838,16	-	10	12.850,70
2018	-	21	7.799,96	-	18	13.207,95

Fonte: Sinduscon-CE 2021.

Segundo a coordenadora da célula A da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA, tendo em vista que ainda existem muitas frentes periféricas possíveis de expansão, cujos rendimentos por parte desse setor são mais facilitados, o retorno ao Centro não se mostra como uma alternativa interessante, tendo em vista, principalmente, as diversas camadas de regulação que ali se aplicam. Ao mesmo tempo em que o bairro é o mais permissivo quanto aos parâmetros construtivos, é o mais restritivo, principalmente no que diz respeito a: o zoneamento, às poligonais de tombamento, às zonas de proteção, às ZEIS, às regulamentações fundiárias, à escala dos lotes, aos impactos na paisagem, à compatibilização das dinâmicas do comércio informal com o uso habitacional e à comoção social gerada. Segundo ela "[…] se o construtor tiver que acionar uma assessoria de imprensa para viabilizar algum empreendimento, já não vale a pena. Eles sempre lucram, isso é certo! Mas às vezes vale a pena, às vezes não vale. Depende muitos dos riscos que os empresários estão dispostos a enfrentar e eles tem completo *pavor* do comércio informal do Centro".

Com base nisso, quaisquer possibilidades de *recuperação de mais-valias* a partir da valorização imobiliária residencial só seriam possíveis no Centro Expandido, onde esse uso é mais forte e, inclusive, onde são previstos os investimentos privados para habitação por parte Plano Mestre Urbanístico Fortaleza 2040 (Tabela 19), apresentado anteriormente. No Centro Histórico, faz sentido pensar em uma possível recomposição do espaço urbano contínuo ligada às atividades de comércio e serviços e, ainda assim, atentar-se para a situação dos proprietários x inquilinos, espaços públicos x espaços públicos ocupados, dentre outras especificidades não só de Fortaleza, como do próprio bairro.

Quanto à legislação vigente, é válido comentar que, para além dos seus efeitos negativos e contraditórios, principalmente a nível espacial e urbanístico, a implementação das ZEDUS no Centro poderia ser importante para a recuperação do investimento privado pela esfera pública, entretanto as contrapartidas a serem pagas pelo setor privado não são devidamente definidas pela LUOS. A princípio, a criação dessas zonas demandava o vínculo a um plano urbanístico, a uma delimitação participativa e também à instituição da compulsoriedade da utilização, edificação e parcelamento do solo. Entretanto, acabou por ser conduzida por um viés desenvolvimentista focado em questões econômicas.

A OUC Litoral Central (em processo de aprovação) (Figura 51) demonstra o interesse em requalificar e, consequentemente, valorizar a parte norte do Centro, exatamente onde se localiza o empreendimento previsto para a Praia de Iracema pela empresa do setor da construção civil A (Figura 70). Demonstra, ainda, que a área cumpre os critérios levados em consideração por parte da iniciativa privada para a implementação de empreendimentos, ligados, principalmente, à infraestrutura disponível (Figura 47), à rentabilidade associada ao valor da terra (Figura 48) e grau de efetivação dos empreendimentos, a partir das dinâmicas imobiliárias em curso e o potencial do mercado consumidor (Figura 49 e Figura 50).

Nesse caso, são muitas as flexibilizações quanto aos parâmetros urbanísticos e é em relação ao impacto dessas construções em potencial, em zonas de Preservação Ambiental da Faixa de Praia e da Orla, que essas contrapartidas devem ser estabelecidas, de forma que a dimensão urbanística compense a dimensão arrecadatória e vice-versa, tendo em vista a tamanha proporção dos impactos decorrentes dessa Operação. Nota-se, a partir do Projeto de Lei nº. 83/2019, que pelo menos 33% das construções não contemplam contrapartidas financeiras, uma vez que são previstas para HIS. Quanto ao restante, o art. 22 prevê inúmeras concessões e incentivos aos privados. Assim, mesmo que as contrapartidas tragam benefícios sociais, é importante levantar questionamentos acerca da eficácia das transformações urbanísticas estruturais previstas pelo poder público frente ao protagonismo da iniciativa privada no processo de decisão de novas centralidades e de valorização imobiliária das áreas urbanas.

Em se tratando da implementação das OOAU e OODC, bem como das contrapartidas destinadas ao FUNDURB, é importante apontar que muitas vezes o município recupera, mas sobre um percentual muito baixo da real valorização imobiliária. Assim, é importante que os instrumentos sejam continuamente monitorados, avaliados e repensados. Sua regulamentação, entretanto, acaba por fazer muito mais parte de uma estratégia de legitimação da produção e valorização imobiliária formal, que propriamente de uma política de inclusão socioespacial. Em entrevista, a coordenadora da célula A da SEUMA constata: "[…] a cidade é assim, é produzida dessa forma. Não temos mais a intenção de quebrar a roda. Estamos procurando nos inserir na roda para conseguirmos tirar o melhor proveito como mais um agente de produção e recuperação. É nesse contexto que os instrumentos são criados, nada além do reconhecimento de uma forma de produção vigente".

Quanto à OOAU em específico, a diretora da célula A do Instituto de Planejamento do Município de Fortaleza – Iplanfor, acrescenta que, tendo sido inicialmente idealizada para viabilizar mudanças no uso do solo estipulados pelo macrozoneamento do PDPFor-2009, a OOAU vem sendo aplicada de maneira banalizada, permitindo a flexibilização de inúmeros parâmetros. Por outro lado, esse instrumento vem adquirindo importância em relação à sua capacidade de arrecadação, visto que sua fórmula faz uso do valor de mercado do imóvel e estabele fatores para cada tipo de alteração, potencializando o valor da contrapartida. A OODC, em contrapartida, vem apresentando valores baixos de arrecadação se comparados ao seu potencial caso fossem incorporadas as dinâmicas urbanas de Fortaleza, a partir da atualização do valor venal dos imóveis para a recuperação da valorização imobiliária, por exemplo.

Foram analisados, ao longo dessa pesquisa, apenas os instrumentos que já apresentavam um histórico de arrecadação pelo município de Fortaleza e que, portanto, pudessem incidir sobre a atuação do mercado imobiliário. Entretanto é importante atentar-se ao fato de que sua incidência acontece obrigatoriamente em novas construções e, mais, ela não é obrigatória ou compulsória, mas, sim, condicionada à construção acima dos parâmetros permitidos por Lei. Dessa forma, para o caso do Centro de Fortaleza, onde a malha urbana já se encontra consolidada e se presencia um grande número de imóveis residenciais desocupados, a valorização decorrente dos investimentos públicos previstos e executados, apresentados neste trabalho, configura um potencial de arrecadação considerável, o qual se encontra retido (de forma fantasia) nas mãos dos proprietários – considerando que as estruturas físicas não se valorizam, mas encontram-se em estado de decadência crescente. Neste caso, a regulamentação

e aplicação de outros instrumentos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, o IPTU Progressivo e o PEUC, listados anteriormente, seria mais eficiente e assertiva na direção de uma transformação estrutural e não meramente arrecadatória, em detrimento da qualidade da cidade.

O IPTU é cobrado anualmente aos proprietários ou inquilinos de imóveis urbanos sobre o valor venal do imóvel, que é basicamente o preço da propriedade estabelecido pelo poder público. Os entraves quanto à sua aplicação dizem respeito, principalmente, à defasagem dos valores venais se comparados aos valores de mercado. Assumindo-se que os investimentos apontados nesta pesquisa gerem incrementos nos valores imobiliários, para que estes sejam devidamente recuperados pelo poder público, é necessário que haja atualização da base de cálculo do IPTU e, portanto, do valor venal das propriedades. Mesmo não sendo possível veicular o imposto a uma destinação específica, o aumento da sua arrecadação fortalece as receitas, liberando fundos para investimentos.

Os instrumentos PEUC e IPTU Progressivo encontram-se em processo de regulamentação. Aquele é um mecanismo de mobilização da terra urbana que pressiona o proprietário de imóvel não utilizado ou subutilizado a dar uma destinação social a estes imóveis. Este, associado àquele, em casos em que o proprietário não exerce a função social da propriedade, permite o aumento da alíquota de cobrança do IPTU progressivamente com o passar dos anos, objetivando mobilizar a destinação social do imóvel. Caso o proprietário não dê uma destinação adequada ao terreno/imóvel dentro do prazo de aplicação deste mecanismo, o poder público pode agir por conta própria. Sendo assim, ambos correspondem a instrumentos de *recuperação de mais-valias* de gestão, visto que mobilizam propriedades urbanas a fim de combater a retenção de terrenos e a especulação imobiliária. Não constituem, consequentemente, mecanismos arrecadatórios, apesar de possuirem potencial de gerar arrecadação para a gestão municipal, através de receitas pequenas.

6

CONCLUSÃO / PROPOSTAS PARA O FUTURO

O trabalho em questão buscou aplicar o conceito teórico de *recuperação de mais-valias* no Estudo de Caso do Centro de Fortaleza, investigando, principalmente, como os investimentos públicos previstos e executados no bairro poderiam ser recuperados e geridos, a partir dos instrumentos urbanísticos regulamentados, de forma a financiar projetos e obras de reabilitação na área. Diante dessa problemática, alguns questionamentos foram levantados: *O Centro de Fortaleza tem sido utilizado como reserva de valor? Quais motivos afastam a atuação do mercado imobiliário do bairro?* É na tentativa de respondê-los, que o trabalho buscou atender aos objetivos específicos principais seguintes: a) identificar os investimentos previstos e realizados, no âmbito público e privado, para o Centro de Fortaleza; b) fazer uma análise da atuação do mercado imobiliário no Centro de Fortaleza, bem como a evolução dos preços praticados; e c) identificar os instrumentos de gestão do uso do solo regulamentados capazes de atuar em uma possível recuperação de mais-valia.

Para tal, além do embasamento teórico, foram realizadas entrevistas, com diferentes *stakeholders* envolvidos na problemática, e questionários, aplicados em pessoas da sociedade civil, e levantados dados quanto aos investimentos do poder público e quanto à atuação do mercado imobiliário. A partir disso, é importante considerar que a questão de investigação aqui trabalhada perpassa questões econômicas e de planejamento, apresentando-se como um tema que traz, principalmente, enfrentamentos estruturais, principalmente politicos, sociais e fundiários e, portanto, extremamente complexo e específico para cada localidade.

Com o surgimento de novas centralidades em Fortaleza, o Centro presenciou uma evasão principalmente habitacional e institucional, predominando o uso comercial e de serviços – bem como seu funcionamento diurno. O mercado imobiliário, amparado pelo poder público, liderou essas frentes de expansão, promovendo o *espraiamento urbano* e abandonando áreas antes mesmo que estas atingissem seu potencial de adensamento. Como consequência, presencia-se uma malha urbana com a forte presença de vazios e em muito dependente dos meios de transporte motorizados. Essas competições entre centralidades, sem os devidos investimentos públicos, inseridas em um contexto politico e econômico que visa a lucratividade e prioriza as novas construções, potencializou as fraquezas adquiridas pelo Centro a partir de meados de 1980.

O forte papel comercial que o Centro Histórico desempenha – do tipo varejista, atacadista e informal ou *ambulante* –, encontra barreiras em sua compatibilização com o uso residencial. São questões que perpassam a degradação das estruturas físicas em seu entorno e tornam-se barreiras para os construtores/investidores. O Centro Expandido, por sua vez, encontra-se em condições não tão

monofuncionais, sendo mais ativas e recentes, portanto, as dinâmicas imobiliárias, que se aproveitam da infraestrutura, da localização e das demais potencialidades oferecidas pelo Centro, com o distanciamento das *fraquezas* advindas do comércio e dos serviços ao uso residencial. Há portanto um desequilíbrio na ocupação dos imóveis da área central. É considerável o número de imóveis vazios e/ou subutilizados naquela parte da região central que, consequentemente, gera um considerável potencial de retorno financeiro retido nas mãos dos proprietários, cujos imóveis não têm seu valor venal atualizado, e não há instrumentos regulamentados capazes de efetivar essa recuperação, como o IPTU Progressivo e o PEUC, por exemplo. Quanto a esta porção do bairro, o que se percebe é que a atuação do mercado imobiliário é condicionada a uma criação de narrativas de forma a dissociar a imagem do imóvel ao bairro, que não é bem visto para o senso comum na busca por moradia, sendo comum a alteração do bairro onde o empreendimento encontra-se localizado.

A maior parte da população residente no bairro tem entre 15-64 anos, com faixa de renda média entre 2 e 3 salários mínimos. A população até 39 anos frequenta o bairro à procura de usos mais diversificados, enquanto a população de 40 a 64 anos possui uma imagem do bairro associada quase que exclusivamente ao comércio. A reestruturação dos edifícios vazios e/ou subutilizados para outros usos, que pudessem amparar o uso residencial, como cursos de preparação para vestibulares e concursos, colégios, escritórios de organizações populares, sindicatos, organizações não governamentais, organizações sociais e cooperativas, por exemplo, seriam mais interessantes para a porção histórica do bairro, enquanto na outra porção o uso residencial poderia ser explorado para uma faixa de renda com maior poder aquisitivo.

Independentemente da onda crescente de investimentos que o Centro tem presenciado, da OUC Litoral Central, do Plano Fortaleza 2040 e das flexibilizações construtivas previstas pelo PDPFor-2009, as mais-valias só serão geradas se o mercado absorver a área como passível de geração de lucro. E, ao sobrepor as diversas camadas de restrições existentes no Centro, resta uma pequena área passível de recuperação. As tentativas de mudança não são recentes, há mais de 40 anos o bairro é alvo da atenção de técnicos, gestores, políticos e da comunidade fortalezense, entretanto, existem inúmeras camadas restritivas que seguem repelindo os investimentos dos empresários.

O conceito de *recuperação de mais-valias* não é claro no texto do PDPFor-2009, nem no do Estatuto da Cidade. Em nenhuma das duas legislações fala-se de maneira explícita sobre a aplicação do conceito – a menção é vaga e passível de livres interpretações – e as consequências disso são notórias na prática. Para além de pontuar que tipos de instrumentos foram prioritariamente regulamentados, vale aqui reiterar como eles têm sido cooptados pelo mercado, resumindo-se a meios de efetivar a transferência de valores direta de financiamentos públicos para o setor privado, limitando ainda mais a capacidade de negociação do poder público – que já era baixa. A incapacidade de negociar leva à incapacidade de recuperar. Entretanto, é importante atentar-se para o fato de que o conceito de *recuperação de mais-valias* não é uma temática ainda disseminada e popularmente debatida, quiçá urgente, considerando o papel provedor do Estado. Espera-se, contudo, que com o esvaziamento dos cofres públicos, potencializado pela crise na saúde pública em decorrência da pandemia do novo Coronavírus, gere-se uma maior expectativa de recuperação nos próximos anos, disseminando o conceito e podendo refletir-se no texto do novo Plano Diretor[18]. Na medida em que o elo entre a intervenção pública e a valorização fundiária torna-se mais visível, as atitudes em relação ao destino das *mais-valias fundiárias* mudam, o que pode favorecer a constituição de uma cultura fiscal indispensável para o fortalecimento dos tributos imobiliários e dos recursos locais em geral.

[18] A revisão do novo Plano Diretor (2019/2029) foi suspensa em 2020, na fase de audiências públicas, devido à pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus.

Apesar disso, a complexidade do tema requer ainda um maior aprofundamento no que diz respeito a duas questões essenciais e específicas ao Estudo de Caso: o primeiro trata de ampliar as formas de recuperação, deixando-as mais acessíveis ao entendimento de todos, uma vez que é imprescindível que haja adequação aos diferentes contextos; o outro aponta para as estruturas tradicionais vinculadas ao patrimonialismo e, por consequência, à corrupção e ao favorecimento de uns em detrimento de outros. O Estado, para além da (re)alocação privilegiada de recursos em equipamentos e serviços urbanos, também age efetivamente para facilitar e viabilizar estas novas fronteiras imobiliárias por meio das exceções à legislação, aprofundando ainda mais as caraterísticas da cidade como segregada e desigual. Tal conceito, aplicado ao contexto trabalhado, não tem demonstrado ser uma proposta socializante, mas útil ao mercado. O combate à retenção ociosa de terrenos urbanos serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de terra como fator de produção. As compensações igualmente conciliam interesses conflitantes.

O histórico de arrecadação do FUNDURB é irrisório e desequilibrado, principalmente se comparado ao montante total de receitas arrecadadas pelo município. Logo após sua regulamentação, em 2016, sua receita correspondia a 0,28% da arrecadação total em Fortaleza. Atualmente, esse percentual caiu para 0,11%. Sabe-se que a recuperação não deve ser pensada apenas para fins de arrecadação, e sim como vias de aumentar a capacidade de investimento do poder público em melhorias urbanas, de infraestrutura e de transporte, como meio para a justa distribuição de custos e benefícios da urbanização. Entretanto, é imprescindível questionar-se sobre a que agentes de produção do espaço têm servido esses instrumentos, tendo em vista a desproporção entre o potencial e a aplicação prática - voltada para o desenvolvimento econômico de alguns segmentos já concentradores de renda, invertendo os protagonismos entre público e privado.

Além da combinação entre mecanismos, é importante, ainda, que poder público atente-se à diversidade de mecanismos a serem regulamentados. O caso do Centro de Fortaleza elucida que é importante ter instrumentos que tenham incidência não só sobre fluxo imobiliário, mas também sobre o estoque existente. E, ainda, que se adotem instrumentos complementares que não incidam sobre uso do solo, de forma a garantir maior resiliência e arrecadação em relação à aplicação do conceito de *recuperação de mais-valias.*

7

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, C. C. 2015. "Regimes de Exceção e Mobilização das Mais-Valias Fundiárias: O Caso Das Operações Urbanas Consorciadas Em Fortaleza – CE." Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Alterman, R. 2012. "Land Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited." In *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, edited by Nancy Brooks, Kieran Donanghy, and Gerrit-Jan Knapp, 755–86. Oxford University Press, USA.

_____. 2011. "Is Capturing the Unearned Increment in Land Value Still a Viable Idea? A Cross-National Analysis." *COBRA 2011 – Proceedings of RICS Construction and Property Conference*, 1233–1252.

Alvarado, M. C. V. 2007. *Movilización Social de La Valorización de La Tierra: Casos Latinoamericanos*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Andrade, M. J. F. de S. 2012. "Fortaleza Em Perspectiva Histórica: Poder Público e Iniciativa Privada Na Apropriação e Produção Material da Cidade (1810-1933)." Universidade de São Paulo.

Baumann, A. A. 1894. *Betterment, Worsement and Recoupment: With a Note on Betterment in America*. Londres: Edward Stanford.

Borck, R., Pfluger, M., e Wrede, M. 2010. "A Simple Theory of Industry Location and Residence Choice." *Journal of Economic Geography* 10: 913–40.

Carvalho, A., e Saboya, R. T. de. 2017. "A Localização Residencial Em Uma Cidade Vertical: Um Estudo Sintático Em Florianópolis." *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana.* 9 (3): Set-2021.

Castro, J. L. 1977. *Fatores de Localização e de Expansão Da Cidade de Fortaleza*. Fortaleza: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

Cesare, C. de. 2012. "Improving the Performance of the Property Tax in Latin America. Policy Focus Report." Cambridge, MA.

Christaller, W. 1966. *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Angelis, M. de. 2016. "Foreword." In *Common Space: The City as Commons*, 12–15. London: Zed Books.

Deák, C. 1985. "Rent Theory and the Price of Urban Land - Spatial Organization in a Capitalist Economy." *PhD Thesis*. University of Cambridge, King's College.

Diógenes, B. H. N. 2005. "A Centralidade da Aldeota Como Expressão da Dinâmica Intraurbana de Fortaleza." Universidade de São Paulo.

Duarte, I. J., e Baer, L. E. 2013. "Recuperación de Plusvalías a Través de La Contribución Por Mejoras. El Caso Del Municipio de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina." Cambridge, MA.

Fagundes, M. S. 1977. "Aspectos Jurídicos Do Solo Criado." *Revista de Direito Administrativo* 129: 1–10.

Feinstein, S. 2012. "Land Value Capture and Justice." In *Value Capture and Land Policies*, edited by G. K. Ingram and Y. H. Hong, 21–40. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Fontenele, B. N. K. 2016. "Habitar o Centro: uma possível experiência de ocupação". Universidade Federal do Ceará.

Fortaleza, Prefeitura Municipal de. 2019a. "Plano Fortaleza 2040: Cidade Conectada, Acessível e Justa. Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade Urbana. Parte I" Fortaleza: Iplanfor.

_____. 2019b. "Plano Fortaleza 2040: Cidade Conectada, Acessível e Justa. Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade Urbana. Parte II" Fortaleza: Iplanfor.

_____. 2017. "Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo". Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.

_____. 2016. "Plano Fortaleza 2040: síntese das proposições estratégicas". Fortaleza: Iplanfor.

_____. 2015. "Fortaleza 2040: Fortaleza Hoje." Fortaleza: Iplanfor.

_____. 2009. "Plano Diretor Participativo". Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.

_____. 2009. "Plano Habitacional de Reabilitação Da Área Central de Fortaleza." Fortaleza.

_____. 2004a. "Estudo Das Vantagens Competitivas Do Centro Da Cidade de Fortaleza. Relatório 01 – Tendências Sócio-Demográficas do Centro de Fortaleza". Fortaleza.

_____. 2004b. "Estudo Das Vantagens Competitivas Do Centro Da Cidade de Fortaleza. Relatório 02 – O Mercado Imobiliário do Centro de Fortaleza". Fortaleza.

_____. 1996. "Lei de Uso e Ocupação do Solo". Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.

_____. 1992. "Plano Diretor Desenvolvimento Urbano". Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.

Furtado, C. 2000. *Teoria e Política Do Desenvolvimento Econômico*. 10th ed. São Paulo: Paz e Terra.

Furtado, F. 2005. "Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas: Reunindo Os Conceitos Envolvidos." In *Gestão Social Da Valorização Da Terra*, edited by Paula Santoro, 53–69. São Paulo: Instituto Pólis.

_____., e Acosta, C. 2013. "Recuperación de Plusvalías Urbanas En Brasil, Colombia y Otros Países de América Latina: Legislación, Instrumentos e Implementación." Cambridge, MA.

Hagman, D. G., e Misczynski, D. J., eds. 1978. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Recapture and Compensation*. Chicago, IL: American Society of Planning Officials.

George, H. 2003. *Progress and Poverty*. Princeton, New Jersey: Robert Schalkenbach Foundation.

Germán, L., e Bernstein, A. E. 2018. "Land Value Capture Tools to Finance Our Urban Future." Cambridge, MA.

Gielen, D. M. 2010. *Capturing Value Increase in Urban Redevelopment: A Study of How the Economic Value Increase in Urban Redevelopment Can Be Used to Finance the Necessary Public Infrastructure and Other Facilities*. Lieden, The Netherlands: Sidestone Press.

_____., Krabben, E., Alterman, R., 2015. In *10th Annual Conference International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, Special Session on Developer Obligations.* Bern, Suíça, 17-19 Fevereiro.

Gonçalves, A. V. M. 2018. "Teoria Da Localização, Teoria Da Renda Fundiária Urbana e o Processo Da Obsolescência Espacial Urbana." *Espaço e Economia* 13: 1–15.

Gonzáles, S. F. 1985. "A Renda Do Solo Urbano: Hipóteses de Explicação de Seu Papel Na Evolução Da Cidade." In *O Espaço Da Cidade – Contribuição à Análise Urbana*, editado por Farret, R., Gonzales, S., Holanda, F. e Kohlsdorf, M. São Paulo: Projeto.

González, S. J. 1994. *Hacia Uma Teoria de La Renta Del Suelo Urbano*. Bogotá, Colômbia: Ediciónes Uniandes.

Guzman, N. M. 2010. "Contribución Especial Por Plusvalía: Innovación En La Gestión Urbana Municipal." *Foro Hacendario*, 2010.

Harvey, D. 2015. *Espaços de Esperança*. 7a ed. São Paulo: Loyola.

_____. 2013. *Sobre Os Limites Do Capital*. 1a ed. São Paulo: Boitempo.

Heim, C. E. 2012. "Special Assessments in California: 35 Years of Expansion and Restrictionitle - Commentary." In *Value Capture and Land Policies*, edited by Gregory K. Ingram and Yu Hung Hong, 116–20. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Hoover, E. 1948. *The Location of Economic Activity*. 1a ed. Nova Iorque: McGraw Hill.

Hui, E. C., Ho, V. S. M., e Ho, D. K. H. 2004. "Land Value Capture Mechanisms in Hong Kong and Singapore." *J. Property Invest. Finance* 22 (1): 76–100.

Hung Hong, Yu, e Needham, B. 2007. *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Ingram, G. K., e Hung Hong, Yu. 2012. *Municipal Revenues and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Jaramillo, S. 2009. *Hacia Una Teoría de La Renta Del Suelo Urbano*. Bogotá, Colômbia: Universidad de Los Andes.

Krafta, R. 1999. "Spatial Self-Organization and the Production of the City." *European Journal of Geography*, 1999.

Lam, A. H. S., e Tsui, S. W. C. 1998. *Policies and Mechanisms on Land Value Capture: Taiwan Case Study*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Lefebvre, H. 2010. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro.

Leite, H. R. da S. 2019. "A Outorga Onerosa Do Direito de Construir Entre a Dimensão Urbanística e a Dimensão Arrecadatória: O Caso de São Paulo." Universidade de São Paulo.

Leite, R. P. 2007. "Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea". Campinas: Editora da UNICAMP.

Lojkine, J. 1997. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Martins Fontes.

Losch, A. 1967. *The Economics of Location*. New York: Wiley.

Lotze, N., e Loza, A. 2019. "Transfer of Development Rights." *Pennsylvania Land Trust Association*. Pennsylvania. https://doi.org/10.1080/15480755.2007.10394447.

Macon, J., e Merino-Mañon, J. 1977. *Financing Urban and Rural Development through Betterment Levies: The Latin-American Experience*. Vol. 11. New York: Praeger.

Marx, Karl. 2017. *O Capital: Crítica Da Economia Política: Livro III: O Processo Global Da Produção Capitalista*. São Paulo: Boitempo.

_____. 2013. *O Capital: Crítica Da Economia Política: Livro I: O Processo de Produção Do Capital*. São Paulo: Boitempo.

_____. 2004. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. São Paulo: Boitempo.

_____. 1987. *Teorias Da Mais-Valia: História Crítica Do Pensamento Econômico*. 2nd ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Mascaró, J. 1989. *Desenho Urbano e Custos de Urbanização*. Porto Alegre: D. C. Luzza.

Mendive, C. 2013. "Presentación Del Caso Uruguayo." In *Apresentado Na Discussion Session on Using Land Value Capture Mechanisms for Financing Urban Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Metrópoles, Observatório das. 2016. "IBEU Municipal - Índice de Bem-Estar Urbano Dos Municípios Brasileiros." Rio de Janeiro.

Ball, M. 1977. "Differential Rent and the Role of Landed Property." *International Journal of Urban and Regional Research* 1 (1–3): 380–403.

Moreira, F. G. P. 2004. "O Capital Imobiliário e a Produção Urbana de Fortaleza: Estudo de Caso Para o Período de 1950-1970." Universidade Federal do Ceará.

Oliveira, F. de. 1982. "Prefácio." In *A Produção Capitalista Da Casa (e Da Cidade) No Brasil Industrial*, edited by Ermínia Maricato, 172. São Paulo: Alfa-Ômega.

Paixão, B. 2015. "Os Fundamentos Das Desigualdades Sociais: Propriedade Privada Entre Rousseau e Marx." *Intuitio* 8 (2): 56–65.

Parr, A. 2015. "Urban Debt, Neoliberalism and the Politics of the Commons." *Theory, Culture & Society* 32 (3): 69–91. https://doi.org/10.1177/0263276414536234.

São Paulo, Prefeitura Municipal de. 2018. "São Paulo Urbanismo." 2018. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456.

Pequeno, R. 2009. *Como Anda Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

_____. 2002. "Desenvolvimento e Degradação Do Espaço Intra-Urbano de Fortaleza." Universidade de São Paulo.

_____., e Aragão, T. 2009. "Dimensão Habitacional Da Região Metropolitana de Fortaleza." In *Como Anda Fortaleza*, edited by Renato Pequeno, 69–96. Rio de Janeiro: Letra Capital.

_____., Loureiro, J., Rosa, S. V., Capasso, M., Pinheiro, V., e Mattos, F. 2021. "Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes Institucionais e Normativas Para a Implementação de Políticas de Urbanização de Favelas No Município de Fortaleza." Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação – LEHAB-UFC.

_____., Rosa, S. V. "Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza". In: Amore, C.S, Shimbo, L.Z; Rufino, M.B.C. (orgs.). *Minha casa...e a cidade? Avaliação do minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2015.

Peterson, G. E. 2009. *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Washington, DC: World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

Polimeni, J. M., e Erickson, J. D. 2007. "Residential Location Theory, Modeling, and Scenario Analysis of Urban Growth and Planning." In *Ecological Economics of Sustainable Watershed Management*, edited by Jon D Erickson, Frank Messner, and Irene Ring, 7:183–210. Advances in the Economics of Environmental Resources. Emerald Group Publishing Limited. https://doi.org/10.1016/S1569-3740(07)07009-5.

Pólis, Instituto. 2012. *Moradia é Central - Lutas, Desafios e Estratégias*. São Paulo.

_____. 2009. *Moradia é Central - Inclusão, Acesso e Direito à Cidade - Fortaleza*. São Paulo.

Raleigh B. 1986. *Land Resource Economics - The Economics of Real Estate*. 4th ed. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

Ramires, J. 2011. "O Processo de Verticalização Das Cidades Brasileiras." *Boletim Geografico* 16 (1): 97–106.

Rebelo, E. M. 2017. "Land Betterment Capture Revisited: A Methodology for Territorial Plans." *Land Use Policy* 69 (August): 392–407. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.08.015.

Rousseau, J-J. 2017. *Discurso Sobre a Origem e Os Fundamentos Da Desigualdade Entre Os Homens*. 1 ed. São Paulo: Penguin.

Rufino, M. B. C. 2012. "Incorporação da metropole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza". Universidade de São Paulo.

_____. 2005. "Regeneração Urbana e Estratégias Residenciais Em Áreas Centrais: O Caso de Fortaleza (Brasil)." Universidade do Porto.

Salgueiro, T. B. 1998. "Cidade Pós-Moderna: Espaço Fragmentado." *Revista Território* ano III (vol. 4).

Santoro, P., Furtado, F., Piza, M. L., Smolka, M. O., Cymbalista, R., Hommes, F. 2005. *Gestão Social Da Valorização Da Terra*. Edited by Paula Santoro. Caderno Pó. São Paulo: Instituto Pólis. https://www.academia.edu/12104922/Gestão_social_da_valorização_da_terra.

Santos, E. 2012. *Propriedade Privada Da Terra e Expansão Urbana: O Caso Da Concentração Fundiária Na Implantação de Loteamentos Em Fortaleza (1930- 2000)*. Goiânia: Revista Ateliê Geográfico.

Santos, L. C. de O., Weins, N. W., Schmidt, A. F. J., Labiak Junior, S. e Silva, C. L. da. 2017. "Dos Commons Aos Commons Urbanos: Territorialidade e Desenvolvimento Das Cidades a Partir Dos Recursos Comuns Urbanos." *Anais Do II Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, no. November. https://drive.google.com/file/d/15potEWFjH5To29nAef_03HHxRqU0ORPb/view.

Schloeter, L. 2016. "Financing Urban Infrastructure in Emerging Cities: Betterment Levies." Ciudades Sostenibles (Blog), Banco Interamericano de Desarollo. 2016. https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/en/betterment-levies/.

Serra, M. V., Dowall, D. E., Motta, D. M. da, e Donovan, M. 2005. "Urban Land Markets and Urban Land Development: An Examination of Three Brazilian Cities: Brasilia, Curitiba, and Recife." In *Estudos Estratégicos de Apoio Às Politicas Urbanas Para Os Grupos de Baixa Renda No Brasil (Enabling Strategy for Moving Upgrading to Scale in Brazil)*, edited by M. V. Serra and D. M. da Motta. Washington, DC: Cities Alliance.

Shapiro, P. 2012. "Takings and Givings: The Analytics of Land Value Capture and Its Symmetries with Takings Compensation." In *Value Capture and Land Policies*, edited by Gregory K. Ingram and Yu Hung Hong, 41–68. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Silva, J. B. da. 2009. "Formação Socioterritorial Urbana." In *De Cidade À Metrópole: (Trans)Formações Urbanas Em Fortaleza*, editado by Eustógio Wanderley Correia Dantas, José Borzacchielo da Silva, and Maria Clélia Lustosa Costa, 87–141. Fortaleza: Edições UFC.

_____. 1992. *Os Incomodados Não Se Retiram*. Fortaleza: Multigraf.

Silva, J. A. da. 2006. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4a ed. São Paulo: Malheiros.

Singer, P. 1982. "O Uso Do Solo Na Economia Capitalista." In *A Produção Capitalista Da Casa (e Da Cidade) No Brasil Industrial*, 172. São Paulo: Alfa-Ômega.

Smith, N. 1984. *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. New York: Blackwell.

Smolka, M. O. 2016. "Value Capture in Latin America: Notable Experiences." *Activating Markets for Social Change*, 1–17.

_____. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

_____. 2011. "Precios Elevados (e Inaccesibles) de La Tierra Urbana Habilitada." In *Periurbanization y Sustentabilidad En Grandes Ciudades*, edited by A. G. Aguilar and Irma Escamilla. México: Instituto de Geografia - UNAM.

_____., e Furtado, F.. 2001. *Recuperación de Plusvalías En América Latina: Alternativas Para El Desarrollo Urbano*. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute of Land Policy.

_____, e Amborski, D. 2000. "Value Capture and Urban Development: an interamerican comparison". In: *Los Avalúos como Instrumento de Gestión Urbana en la Ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial*, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, D.C. Colombia: 189-224.

Soja, E. W. 1993. *Geografias Pós-Modernas: A Reafirmação Do Espaço Na Teoria Social Crítica*. Rio de Janeiro: Zahar.

Somekh, N. 1997. *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*. São Paulo: Edusp.

Sonia, R. 2006. *O Conceito de Justa Indenização Nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social Ou Enriquecimento Sem Causa?* Rio de Janeiro: Revista Forense 388.

Tichelar, M. 2003. "The Conflict over Property Rights during the Second World War: The Labour Party's Abandonment of Land Nationalization." *Twentieth Century British History* 14 (2): 165–88. https://doi.org/https://doi.org/10.1093/tcbh/14.2.165.

Topalov, C. 1988. "Fazer a História Da Pesquisa Urbana: A Experiência Francesa Desde 1965." *Espaço & Debates*, no. 23: 5–30.

Tows, R. L., e Mendes, C. M. 2011. "O Estudo Da Verticalização Urbana Como Objeto Da Geografia: Enfoques e Perspectivas Metodológicas." In *Anais Do I Simpósio de Estudos Urbanos*, 1–25. Campo Mourão: Universidade Estadual do Paraná.

Vasconcelos, L. C. de. 2008. "Um Centro Para Uma Cidade (Pós-)Moderna: A Requalificação Do Centro Histórico de Fortaleza." Universidade Federal do Ceará.

Villaça, Flávio. 2001. *Espaço Intra-Urbano No Brasil*. São Paulo: Studio Nobel.

_____. 1986. *O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Habitação*. São Paulo: Global Editora.

_____. 1985. "A Terra Como Capital (Ou a Terra-Localização)." *Espaço & Debates*, no. 16.

Villamil, I. D. 2000. "An Analysis of the Use of Valorization in Bogotá." Cornell University.

Walters, L. C. 2012. "To What Extent Are Property Related Taxes Effective Value Capture Instruments?" In *Value Capture and Land Policies*, edited by G. K. Ingram and Y. H. Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Whitaker, J. S. 2013. "Notas Sobre a Visão Marxista Da Produção Do Espaço Urbano e a Questão Da 'Renda Da Terra.'" In *Sistematização Crítica Da Produção Acadêmica*, edited by João Sette Whitaker, 01:60–78. São Paulo: Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

Zukin, S. "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder", in Arantes, A. (org.), *O espaço da diferença.* Campinas: Papirus, 2000.

8

ANEXOS

ANEXO 01
LEI COMPLEMENTAR Nº 062, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2009

CAPÍTULO IX
DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

SEÇÃO I
DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Art. 208 - São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do art. 182 da Constituição da República e dos art. 5º e 6º da Lei Federal nº 10.257, de 2001, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana, exceto na Zona de Ocupação Restrita (ZOR).

§ 1º - Nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), deverá ser aplicado o instrumento de que trata o caput deste artigo, independente da zona em que está situada, desde que esta seja dotada de infraestrutura urbana.

§ 2º - Nas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) deverá ser aplicado o instrumento de que trata o caput deste artigo.

Art. 209 - Para fins desta Lei, consideram-se:
I -solo urbano não edificado: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m2 (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero;
II - imóveis subutilizados: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m2 (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos;
III - imóveis não utilizados: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos. Parágrafo Único Excluem-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo.

Art. 210 - Ficam excluídos da obrigação estabelecida no art. 208 desta Lei somente os imóveis que:
I - exercem função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;
II - são de interesse histórico-cultural.

Art. 211 - Os proprietários dos imóveis considerados não edificados, subutilizados ou não utilizados serão notificados pelo Município, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

Art. 212 - A notificação far-se-á:
I - por funcionário do órgão competente do Município ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;
II - por edital, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

Art. 213 - Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de projeto para parcelamento do solo ou edificação.

§ 1º - O prazo para cumprimento da obrigação será de 2 (dois) anos para os imóveis inseridos na Zona de Requalificação Urbana (ZRU).

§ 2º - Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto.

§ 3º - Em empreendimentos geradores de impacto, desde que o projeto seja aprovado na íntegra, será admitida, excepcionalmente, a execução em etapas, em prazo superior aos previstos, observado o prazo máximo de 4 (quatro) anos.

§ 4º - Para a obrigação de utilizar o imóvel, o prazo será de, no máximo, 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação.

Art. 214 - A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, previstas nesta seção, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 215 - Faculta-se aos proprietários dos imóveis notificados para urbanização compulsória propor ao Município o estabelecimento de consórcio imobiliário, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

SEÇÃO II
DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA DESAPROPRIAÇÃO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 216 - Em caso de descumprimento das obrigações, etapas e prazos estabelecidos no art. 213 desta Lei, o Município deverá aplicar nessas propriedades alíquotas progressivas do IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, e até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme determinação de lei específica.

§ 1º - O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a 2 (duas) vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º - O Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa de proceder à desapropriação do imóvel, mediante pagamento em títulos da dívida pública.

§ 3º - É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 217 - Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º - Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6 (seis por cento) ao ano.

§ 2º - O valor real da indenização:
I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público, na área onde o mesmo se localiza, após a notificação de que trata o art. 212 desta Lei;
II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º - Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.
Art. 217 - Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º - Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6 (seis por cento) ao ano.

§ 2º - O valor real da indenização:
I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público, na área onde o mesmo se localiza, após a notificação de que trata o art. 212 desta Lei;
II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º - Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º - O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir de sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º - O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.
§ 6º - Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do parágrafo anterior as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 208 desta Lei.

§ 7º - Não cumprindo o adquirente a obrigação do parágrafo anterior no prazo de 5 (cinco) anos, o Município poderá desapropriar o imóvel nos termos do caput.

SEÇÃO III

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 218 - A outorga onerosa do direito de construir permite ao Município autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário.

Art. 219 - A outorga onerosa do direito de construir novos empreendimentos será concedida mediante os seguintes procedimentos:

I - apresentação do projeto pelo interessado;

II - recolhimento do valor da outorga de autorização da construção como condição para a concessão do alvará de aprovação do projeto.

Art. 220 - A contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir tem natureza de preço público e será calculada segundo a fórmula:

Contrapartida financeira em reais =

$$\left[\frac{(IApre - IAb)}{IAb} \right] * Fp * VVp\ m^2 * AT\ m^2, \text{ onde:}$$

IApre –Índice de aproveitamento pretendido até o máximo permitido;

IAb – Índice de aproveitamento básico;

Fp – Fator de planejamento:

Fp ZOP2 = 0,5

Fp ZOM1 = 0,75

Fp ZOM2 = 0,75

Fp ZO – Trecho 4 = 1,5

Fp ZO – Trecho 7 = 1,5

VV p/m2 – Valor Venal base para cálculo do IPTU do imóvel por m²;

AT m2 – área total do lote em metros quadrados.

§ 1º - O fator de planejamento, definido em função dos objetivos estabelecidos para cada zona e variável entre 0 e 1,5; poderá ser ajustado a cada 2 (dois) anos, mediante aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e publicação em decreto municipal.

§ 2º - Os empreendimentos habitacionais de interesse social, assim classificados por legislação específica, ficam isentos do pagamento da contrapartida da outorga onerosa do direito de construir.

§ 3º - A cobrança da contrapartida se dará de forma gradual, aplicando-se um redutor de 60% (sessenta por cento) no primeiro ano; 30 (trinta por cento) no segundo ano e a cobrança integral a partir do terceiro ano da vigência da presente lei.

Art. 221 - A contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir poderá ser substituída pela doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social, desde que haja requerimento do beneficiário e aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

Parágrafo Único - Os imóveis doados e as obras de infraestrutura urbana de que trata o caput devem corresponder ao valor da contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir.

Art. 222 - A alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, será regulamentada em lei específica, observadas as diretrizes da LUOS.

Art. 223 - Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados nas seguintes finalidades:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

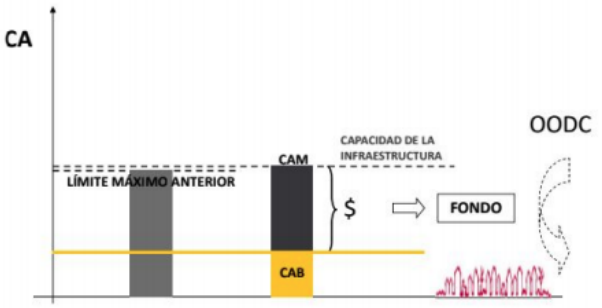
VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Para que serve a OODC ?

Para recuperar mais valias do passado e otimizar a infraestrutura da Cidade



Fonte: Furtado e Jorgensen, 2006

SEÇÃO IV

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 224 - A transferência do direito de construir é o instrumento que possibilita ao proprietário de imóvel exercer em outro local ou alienar, total ou parcialmente, mediante escritura pública, o potencial construtivo não utilizado no próprio imóvel, quando este for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Art. 225 - Poderão transferir o potencial construtivo os imóveis localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana que estejam:

I - tombados ou inseridos nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH);

II - demarcados como ZEIS 3 neste Plano Diretor ou em legislação municipal específica.

Art. 226 - O Município poderá conceder TDC, em caráter excepcional, para imóveis localizados nas Zonas Especiais Ambientais; Zonas de Recuperação Ambiental; Zona de Interesse Ambiental do Cocó; e Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba, quando existir interesse público para implementação de parques urbanos ou de unidades de conservação.

Art. 227 - Poderá ser concedida a transferência do direito de construir ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, sobre o qual incida diretriz de prolongamento, modificação ou ampliação de vias integrantes do sistema viário básico.

Art. 227 - Poderá ser concedida a transferência do direito de construir ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, sobre o qual incida diretriz de prolongamento, modificação ou ampliação de vias integrantes do sistema viário básico.

Art. 228 - O potencial construtivo poderá ser transferido para imóveis situados para qualquer zona onde o índice de aproveitamento máximo é superior ao básico, desde que aprovado pelo órgão competente do Município de Fortaleza.

§ 1º - A edificação decorrente do acréscimo de área construída deverá obedecer aos parâmetros de uso e ocupação previstos na legislação urbanística para a zona de sua implantação.

§ 2º - O potencial construtivo transferível deve levar em consideração o preço do terreno do imóvel que cede e do terreno que recebe o potencial, conforme fórmula a ser definida em lei específica, atendendo ao que preceitua o art. 35 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

§ 3º - O valor do metro quadrado do terreno que cede e do que recebe o potencial será avaliado com base nos critérios definidos pela Planta de valores Imobiliários, utilizada para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Art. 229 - Para a autorização da transferência do direito de construir, o interessado deverá encaminhar requerimento ao órgão competente do Município com a planta de situação e dimensionamento do imóvel, endereço, número do cadastro imobiliário e matrícula atualizada do bem.

§ 1º - Autorizada a transferência do direito de construir, o proprietário do imóvel deverá averbá-la junto ao cartório de registro de imóveis, à margem da matrícula do imóvel que cede e do que recebe o potencial construtivo transferível.

§ 2º - A autorização da transferência do direito de construir será concedida uma única vez para cada imóvel.

§ 3º - O processo para emissão do alvará de construção que utilizar potencial construtivo transferido de outro imóvel, deverá ser instruído com a autorização da transferência para o imóvel pretendido.

§ 4º - A negociação entre particulares da transferência do direito de construir deverá obedecer aos requisitos desta Lei, dependendo de autorização prévia do Município.

§ 5º - O imóvel que cedeu potencial construtivo não recuperará, em nenhuma hipótese, a potencialidade máxima, mesmo que deixe de incidir as limitações ao direito de construir antes vigentes.

Art. 230 - O proprietário do imóvel sob o qual incidirá a transferência do potencial construtivo tem a obrigação de comunicar formalmente ao Município toda e qualquer transferência efetuada em seu imóvel, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Art. 231 - Deverá ser formado um cadastro do potencial construtivo existente no Município, considerando o potencial proveniente da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir.

SEÇÃO VI

DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Art. 236 - O Município poderá receber e conceder diretamente ou indiretamente, por meio de suas empresas ou autarquias, o direito de superfície para viabilizar a implementação de diretrizes constantes nesta Lei, inclusive mediante autilização do espaço aéreo e subterrâneo. Parágrafo Único - O direito de superfície poderá ser utilizado em todo o território do Município.

Art. 237 - O direito de superfície será gratuito para a população de baixa renda e oneroso para a população de média e alta renda.

Art. 238 - O direito de superfície poderá ser utilizado para a realização de consórcios imobiliários e operações urbanas consorciadas.

SEÇÃO VII

DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

Art. 239 - O direito de preempção será exercido sempre que o Município necessitar de áreas para:
I - regularização fundiária;
II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
III - constituição de reserva fundiária;
IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
VIII - proteção de áreas e imóveis de interesse histórico, cultural e paisagístico.
Art. 240 - Lei municipal específica delimitará as áreas de incidência do instituto, fixando o prazo de vigência e indicando a que finalidade se destina cada área.

Art. 241 - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, manifeste, por escrito, seu interesse em comprá-lo.

§ 1º - A notificação mencionada no caput será instruída com os seguintes documentos:
I - proposta de compra apresentada pelo terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constará preço, condições de pagamento e prazo de validade;
II - endereço do proprietário para recebimento de notificação e de outras comunicações;
III - certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel, expedida pelo cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária competente;
IV - declaração assinada pelo proprietário, sob as penas da lei, de que não incidem quaisquer encargos e ônus sobre o imóvel, inclusive os de natureza real, tributária ou executória.

§ 2º - Transcorrido o prazo mencionado no caput, sem manifestação por parte do Município, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 3º - Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de 30 (trinta) dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 4º - A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 5º - Ocorrida a hipótese prevista no § 4º deste artigo, o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

SEÇÃO VIII

DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Art. 242 - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano.

Parágrafo Único - Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;

III - a implementação dos planos e projetos especiais de que tratam os arts. 165, 166 e 167 desta Lei.

Art. 243 - São áreas prioritárias para as operações urbanas consorciadas:

I - região central: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, METROFOR, ZEIS, ZEDUS;

II - região noroeste: ZEPO, Corredores Troncais do TRANSFOR, METROFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

III - região leste: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

IV - região oeste: ZEPO, METROFOR, corredores troncais do TRANSFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

V - região Nordeste: ZEPO, ZEDUS, ZO - trecho Praia do Futuro, ZEIS, Macrozonade PROTEÇÃO Ambiental.

Parágrafo Único - Lei municipal específica definirá os limites de cada operação nas áreas prioritárias, compatibilizando-a com os planos e projetos específicos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Art. 244 - Cada operação urbana consorciada será criada por lei específica que conterá, no mínimo:

I - princípios e objetivos da operação;

II - definição do estoque de potencial construtivo da área contida no perímetro específico de cada operação urbana consorciada, a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados na operação, segundo as regras da outorga onerosa do direito de construir;

III - plano, programa, parâmetros e projetos urbanos básicos de uso e ocupação específicos para as áreas de cada operação urbana consorciada;

IV - termo de compromisso explicitando as responsabilidades dos agentes do poder público, da iniciativa privada e da comunidade local;

V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

VI - solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores;

VII - estudo de impacto de vizinhança (EIV) e, quando necessário, estudo ambiental;

VIII - regulamentação do Conselho de Gestão de cada operação urbana consorciada com a participação de agentes do poder público e da sociedade civil envolvidos na operação;

IX - fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes da outorga onerosa do direito de construir, recolhidas dos empreendimentos a serem implantados nas áreas contidas nos perímetros de cada operação urbana consorciada.

§ 1º - As operações urbanas consorciadas poderão ter perímetros descontínuos no sentido de viabilizar a captação e a aplicação de recursos entre territórios diferenciados do ponto de vista de valorização imobiliária e da problemática socioambiental.

§ 2º - Os recursos obtidos pelo Município na forma do inciso IX deste artigo serão aplicados exclusivamente no programa de intervenções a serem realizadas em seus respectivos perímetros.

§ 3º - A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Executivo Municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

§ 4º - O Poder Executivo Municipal deverá aplicar os instrumentos de gestão democrática previstos nesta Lei, em especial os estabelecidos no Título IV, Capítulo II e Capítulo III, nas fases de elaboração, instituição e implementação das operações urbanas consorciadas.

Art. 245 - Os empreendedores interessados na operação urbana consorciada poderão oferecer contrapartida em obras e equipamentos públicos para a área, desde que em acordo com o plano de ocupação aprovado para a respectiva operação urbana consorciada.

Art. 246 - Nas áreas delimitadas para operações urbanas consorciadas poderá ser utilizado o instrumento da outorga onerosa do direito de construir de acordo com as determinações deste Plano Diretor.

SEÇÃO X

DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Art. 251 - O Município fará uso da contribuição de melhoria de acordo com as regras definidas no Código Tributário Nacional e na legislação municipal vigente.

ANEXO 02

OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO DO SOLO

LEI Nº 10.335, DE 01 DE ABRIL DE 2015

https://dlfart.oficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/2de08f94-5a95-4269-ac17-513da639fa8b;1.1&numero=15498

Dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso do solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/09, que institui o Plano Diretor Participativo, e dá outras providências.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º - A outorga onerosa de alteração de uso do solo no Município de Fortaleza rege-se pela presente Lei e pelo que dispõe o Plano Diretor Participativo (PDP) e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS).

Art. 2º - A outorga onerosa de alteração de uso, prevista no art. 222 da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, Plano Diretor Participativo (PDP), e no art. 163 da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 2006, Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), constitui-se em pagamento de valor monetário para os imóveis enquadrados nas seguintes situações: a) os empreendimentos públicos ou privados de que tratam os arts. 160 e 161 da LUOS; b) as atividades de que trata o art. 164 da LUOS.

§ 1º - Considera-se alteração de uso a mudança dos índices urbanos na implantação das atividades, nos termos previstos nos arts. 18, 19 e 20 da LUOS.

§ 2º - Considera-se também alteração de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 3º - Em qualquer das situações, se a desconformidade com a legislação de uso e ocupação do solo se restringir à autorização de construir acima do coeficiente básico, o pagamento de contrapartida pelo beneficiário será calculada de acordo com o disposto no art. 220 do PDP.

§ 4º - Só será admitida a alteração de uso na Macrozona de Ocupação Urbana definida no PDP, observados os objetivos da mesma.

Art. 3º - Deverá ser aplicada a outorga onerosa de alteração de uso em toda aprovação de projeto arquitetônico que se utilizar das alterações das normas de uso e ocupação do solo em vigor.

Art. 4º - Será feita a Análise de Orientação Prévia (AOP) de projetos que necessitem da aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, observando o disposto no TÍTULO III - Do Uso e da Ocupação Diferenciados, CAPÍTULO I - Dos Projetos Especiais da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Art. 5º - Na Análise de Orientação Prévia (AOP) de que trata o art. 4º deverá ser contemplado também os seguintes aspectos do projeto:
I — capacidade de infraestrutura instalada, em especial das redes de água tratada, esgoto sanitário, drenagem pluvial, sistema viário e de estacionamento;
II — capacidade dos equipamentos comunitários existentes e projetados;
III — previsão de receita com a arrecadação da outorga e a sua relação com os gastos necessários aos reforços nos equipamentos públicos e comunitários; e
IV — compatibilidade do aumento do potencial construtivo com a política de uso e ocupação do solo.

§ 1º - A Análise de Orientação Prévia (AOP) será realizada sob a coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), em conjunto com os órgãos da administração municipal com ingerência nos aspectos contidos nos incisos deste artigo.

§ 2º - Desde que atendido o disposto neste artigo, todo projeto com alteração de uso deverá obrigatoriamente ser submetido aos Conselhos Municipais afetos à natureza da solicitação, cujos pareceres subsidiarão o chefe do Poder Executivo para elaboração do ato pertinente.

Art. 6º - O valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso corresponderá ao valor integral da valorização havida, nos termos previstos no art. 2º desta Lei Complementar.

§ 1º - O cálculo do valor referido no caput deste artigo será feito por profissional especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e tomará por base as Normas Brasileiras Registradas (NBR) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 2º - O Município de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), indicará o valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso, ratificando o valor estimado pelo profissional indicado no § 1º ou, com base em razões técnicas motivadas, indicará outro valor.

§ 3º - O interessado arcará com os custos da avaliação.

Art. 7º - O valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso será expresso em moeda corrente.

§ 1º - A contrapartida financeira poderá ser substituída pela doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que haja requerimento do beneficiário e aprovação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

§ 2º - Os imóveis doados e as obras de infraestrutura urbana de que trata o § 1º devem corresponder ao valor da contrapartida financeira.

Art. 8º - A expedição do alvará de construção ou alvará de funcionamento estará condicionada ao pagamento do débito relativo ao valor integral da outorga onerosa da alteração de uso ou, em caso de pagamento parcelado, limitado em até 12 (doze) parcelas mensais e sucessivas, à quitação da primeira parcela ou das parcelas vencidas até a data da liberação do alvará.

Art. 9º - Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso serão depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (FUNDURB), de que trata a Lei nº 10.074, de 28 de julho de 2013.

Parágrafo Único - Os recursos auferidos com a alteração de uso serão aplicados nas seguintes finalidades:
I — regularização fundiária;
II — execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
III — constituição de reserva fundiária;
IV — ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
V — implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
VI — criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
VII — criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e
VIII — proteção de áreas de interesses histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 10 - A falta de pagamento da outorga onerosa da alteração de uso ou de parcelas relativas ao seu pagamento sujeita o infrator às seguintes penalidades:
I — multa incidente sobre o valor devido e calculada nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Município recolhidos com atraso;
II — pagamento de juros de mora, nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Município recolhidos com atraso;
III — cancelamento do alvará de construção ou alvará de funcionamento, com retorno à destinação originária do imóvel.

Parágrafo Único - As disposições deste artigo, sem prejuízo das penalidades previstas na legislação edilícia urbanística e ambiental, poderão ser aplicadas cumulativamente.

Art. 11 - Será inscrito na Dívida Ativa do Município o valor não pago correspondente à outorga onerosa da alteração de uso.

Art. 12 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

.

PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 01 de abril de 2015.

Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra – PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA.

ANEXO 03

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

FORTALEZA, 27 DE DEZEMBRO DE 2019 **SEXTA-FEIRA - PÁGINA 19**

ANEXO 3

*** *** ***

LEI COMPLEMENTAR Nº 0282, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2019

Altera a ZEDUS Centro – Trecho 2, disposta na Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, e dá outras providências.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR: Art. 1º - Fica modificado o perímetro do Trecho 2 da Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS Centro, disposto no Anexo 2, Mapa 05, da Lei Complementar nº 236/2017, que passa a vigorar na forma do Anexo desta Lei Complementar. Parágrafo único. Fica o Poder Executivo autorizado, no prazo de 90 (noventa) dias, a promover as atualizações dos mapas e anexos da Lei Complementar nº 236/2017, com vistas a adequá-los ao disposto no caput deste artigo. Art. 2º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Art. 3º - Ficam revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 23 de dezembro de 2019. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

*** *** ***

ANEXO 04

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

FORTALEZA, 24 DE JANEIRO DE 2020 **SEXTA-FEIRA - PÁGINA 2**

ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA
Prefeito de Fortaleza

MORONI BING TORGAN
Vice–Prefeito de Fortaleza

SECRETARIADO

MARCELO JORGE BORGES PINHEIRO
Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito

SAMUEL ANTÔNIO SILVA DIAS
Secretário Municipal de Governo

JOSÉ LEITE JUCÁ FILHO
Procurador Geral do Município

LUCIANA MENDES LOBO
Secretária Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

ANTONIO AZEVEDO VIEIRA FILHO
Secretário Municipal da Segurança Cidadã

JURANDIR GURGEL GONÇALVES FILHO
Secretário Municipal das Finanças

PHILIPE THEOPHILO NOTTINGHAME
Secretário Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão

ANTONIA GIVALILA SALOMINHA DE FREITAS
Secretária Municipal da Educação

JOANA ANGELICA PAIVA MAGIOL
Secretária Municipal da Saúde

ANA MANUELA MARINHO NOGUEIRA
Secretária Municipal da Infraestrutura

JOÃO DE AGUIAR PUPO
Secretário Municipal da Conservação e Serviços Públicos

RONALDO MANCHADO MARTINS
Secretário Municipal de Esporte e Lazer

MOISAN DE CALDAS TORGAN
Secretário Municipal do Desenvolvimento Econômico

Mª ÁGUEDA PONTES CAMINHA MUNIZ
Secretária Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

ALEXANDRE PEREIRA SILVA
Secretário Municipal do Turismo

ELPÍDIO NOGUEIRA MOREIRA
Secretário Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

OLINDA MARIA DOS SANTOS
Secretária Municipal de Desenvolvimento Habitacional

ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA
Secretário Municipal da Cultura

FRANCISCO RONNYS AGUIAR FROTA
Secretário da Regional I

FERRUCCIO PETRI FEITOSA
Secretário da Regional II

MARIA DE FÁTIMA VASCONCELOS CAVALCANTE
Secretária da Regional III

FRANCISCO SALES DE OLIVEIRA
Secretário da Regional IV

JOSÉ RONALDO ROCHA NOGUEIRA
Secretário da Regional V

MARIA DAS GRAÇAS ARAÚJO MONTEIRO
Secretária da Regional VI

FRANCISCO ADAIL DE CARVALHO FONTENELE
Secretário da Regional do Centro

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

SEGOV

COORDENADORIA DE ATOS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS
RUA SÃO JOSÉ Nº 01 - CENTRO
FONE/FAX: (0XX85) 3201.3773
FORTALEZA-CEARÁ - CEP: 60.060-170

IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO
RUA PEREIRA FILGUEIRAS, 95 - CENTRO
FONE: (0XX85) 3452.1746
FONE/FAX: (0XX85) 3101.5320
FORTALEZA - CEARÁ
CEP: 60.160-150

I - ser prevista a reforma com adaptação de 3% (três por cento) das unidades de moradia para uso de pessoa com deficiência, para pelo menos 1 (um) quarto e 1 (um) banheiro adaptado ao uso de pessoa com deficiência ou cadeirante.". Art. 15 - Fica alterado o art. 747 da Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019, para acrescentar § 4º no mencionado dispositivo, passando a vigorar com a seguinte redação: "Art. 747._____

_____

§ 4º - Os Microempreendedores Individuais, bem como as Micro e Pequenas Empresas, antes de serem autuados, e desde que não haja ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização, deverão ser notificados, quando da constatação de uma infração, e terão um prazo mínimo de 30 (trinta) dias para procederem à correção desta.". Art. 16 - Fica a Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), no prazo de até 90 (noventa) dias a partir da publicação oficial desta Lei, autorizada a promover a atualização da Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019. Art. 17 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 06 de janeiro de 2020.

Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra
PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA.

*** *** ***

LEI COMPLEMENTAR Nº 0287, DE 06 DE JANEIRO DE 2020.

Altera a Lei Complementar nº 236/2017, na forma que indica.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR: Art. 1º - Fica alterado o Anexo 4.3 – ZONAS ESPECIAIS DE DINAMIZAÇÃO URBANÍSTICA E SOCIOECONÔMICA – ZEDUS, da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, passando a vigorar na forma do Anexo Único desta Lei Complementar. Art. 2º - Fica alterado o Anexo 2 – Mapa 5 da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, passando a integrar à ZEDUS – Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – A(s)e(s)ta o seguinte perímetro: perímetro com início no cruzamento da Rua Joaquim Nabuco com a Rua Ana Bilhar, seguindo no sentido oeste até passar por um novo cruzamento da Rua Ana Bilhar com a Rua Tibúrcio Cavalcante, segue pela Rua Ana Bilhar até a Rua Deputado Moreira da Rocha, segue pela Rua Deputado Moreira da Rocha, passando pelo cruzamento com a Rua Nunes Valente, segue na Rua Deputado Moreira da Rocha até a esquina com a Rua José Vilar, e seguindo pela Rua José Vilar no sentido norte até fazer esquina com a Rua Silva Jatahy, e seguindo na Rua Silva Jatahy no sentido leste, passando pelo cruzamento com a Rua Nunes Valente, seguindo na Rua Silva Jatahy, passando pelo cruzamento com a Rua Tibúrcio Cavalcante, seguindo na Rua Silva Jatahy até fazer esquina com a Rua Joaquim Nabuco, pegando o sentido sul e seguindo na Rua Joaquim Nabuco até o ponto inicial deste polígono. Art. 3º - Fica alterado o § 4º do art. 63 da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, passando a vigorar com a seguinte redação: "Art. 63._____ **(VETADO).** § 4º - A inclusão de novas atividades e classes no Anexo 5, resultante da necessidade do enquadramento de que tratam os §§ 2º e 3º deste artigo, deverá ocorrer por meio de Lei Complementar." **(VETADO).** Art. 4º - Ficam acrescidas ao Anexo 7, Tabela 7.4 da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, as seguintes linhas:

TIPO	TÍTULO	VIA	TRECHO		QUADRÍCULA	CAIXA/PROPOSTA
__	__	__	__	__	__	__
Rua	__	__	Isabel Ferreira – Lagoa Redonda	__	__	Atual

Art. 5º - Fica alterado o quadrilátero abaixo citado de ZIA para ZOP2, no bairro Vicente Pinzón:

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO
FORTALEZA, 24 DE JANEIRO DE 2020 SEXTA-FEIRA - PÁGINA 3

TIPO	TÍTULO	VIA	TRECHO		QUADRÍCULA	CAIXA PROPOSTA
—	—	—	—	—	—	—
Rua	—	—	Coronel José Aurélio Câmara, Pintor Antônio Bandeira, Hermínio Bonavides e Oliveira Filho – Vicente Pinzón	—	—	Atual

VETADO

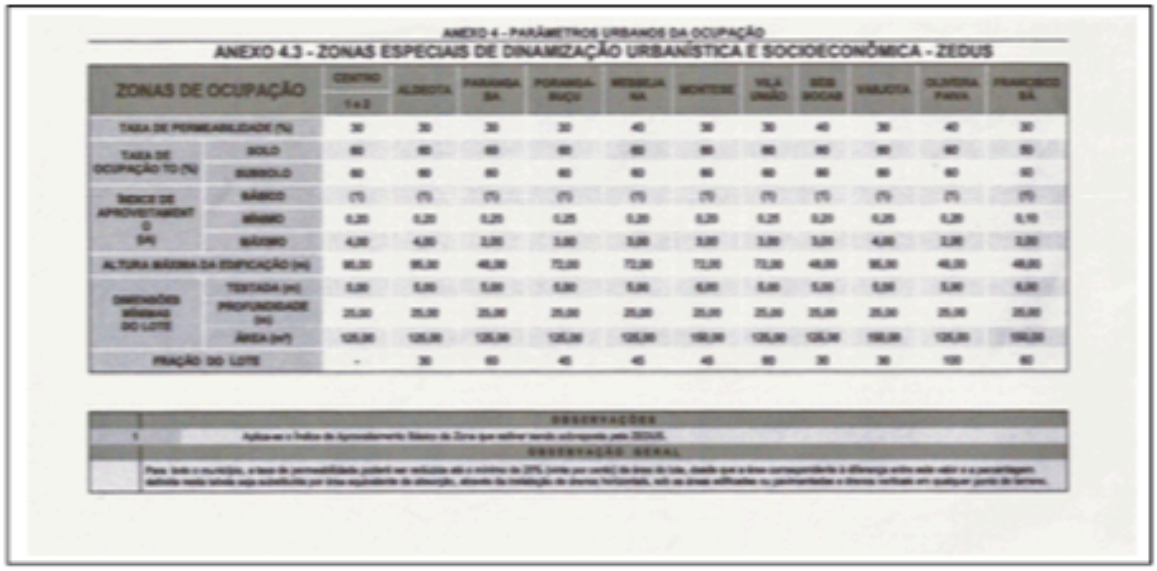
Art. 6º - Ficam como via arterial as vias abaixo localizadas no bairro Vicente Pinzón, as ruas a seguir:

TIPO	TÍTULO	VIA	TRECHO		QUADRÍCULA	CAIXA PROPOSTA
—	—	—	—	—	—	—
Rua	—	—	Coronel José Aurélio Câmara, Pintor Antônio Bandeira – [illegible]	—	—	Atual

VETADO

Art. 7º - Fica autorizado o Poder Executivo, no prazo de até 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei Complementar, a promover a atualização dos anexos e dos mapas, e a republicação da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, os quais foram afetados pela alteração disposta nesta Lei Complementar. Art. 8º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 06 de janeiro de 2020. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

ANEXO ÚNICO



ANEXO 4 - PARÂMETROS URBANOS DA OCUPAÇÃO

ANEXO 4.3 - ZONAS ESPECIAIS DE DINAMIZAÇÃO URBANÍSTICA E SOCIOECONÔMICA - ZEDUS

ZONAS DE OCUPAÇÃO		CENTRO 1 e 2	ALDEOTA	PARANGABA	PORANGABUÇU	MESSEJANA	MONTESE	VILA UNIÃO	JOSÉ BONIFÁCIO	VARJOTA	OLIVEIRA PAIVA	FRANCISCO SÁ
TAXA DE PERMEABILIDADE (%)		30	30	30	30	40	30	30	40	30	40	30
TAXA DE OCUPAÇÃO TO (%)	SOLO	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
	SUBSOLO	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (IA)	BÁSICO	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
	MÍNIMO	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10
	MÁXIMO	4,00	4,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)		90,00	90,00	48,00	72,00	72,00	72,00	72,00	48,00	90,00	48,00	48,00
DIMENSÕES MÍNIMAS DO LOTE	TESTADA (m)	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
	PROFUNDIDADE (m)	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
	ÁREA (m²)	125,00	125,00	125,00	125,00	125,00	150,00	125,00	125,00	150,00	125,00	150,00
FRAÇÃO DO LOTE		-	30	60	40	40	40	60	30	30	100	60

	OBSERVAÇÕES
1	Aplicar-se o Índice de Aproveitamento Básico da Zona que estiver sendo extrapolado pela ZEDUS.
	OBSERVAÇÃO GERAL
	Para todo o município, a taxa de permeabilidade poderá ser reduzida até o mínimo de 20% (vinte por cento) da área do lote, desde que a área correspondente à diferença entre este valor e o percentagem estipulado nesta tabela seja substituída por área equivalente de drenagem, através da instalação de drenos horizontais, sob as áreas edificadas ou pavimentadas e drenos verticais em qualquer ponto do terreno.

*** *** ***

PORTARIA Nº 02/2020, DE 13 DE JANEIRO DE 2020

Altera a portaria 03/2019 de 12 de fevereiro de 2019 que alterou a comissão para fins de cadastro de informações relativas à Dispensas de Licitação, Inexigibilidade de Licitação e Adesão à Ata de Registro de Preços.

O COORDENADOR ESPECIAL DE POLITICAS PUBLICAS DA JUVENTUDE, no uso das atribuições legais, previstas pela Portaria 002/2015 de 15 de dezembro de 2015 e CONSIDERANDO o que consta na Instrução Normativa Conjunta nº 001/2016 –SEPOG/SEFIN. RESOLVE: Art. 1º - Alterar o Art. 3º da Portaria 03/2019 de 12 de fevereiro de 2019, com a substituição de dois de seus membros, onde JOSÉ ARNON DOS SANTOS FILHO e DIEGO DA ROCHA BEZERRA deixam de figurar como membros da presente comissão, passando a ser substituídos por EMANOEL MEDEIROS e FLÁVIO BONFIM DE CASTRO, respectivamente. Art. 3º - Ficam designados os servidores abaixo relacionados para compor a comissão de que trata a presente portaria:

Nome	Cargo de Origem
MARIA BEATRIZ DOS REIS	Coordenadora da Assessoria Especial de Juventude nos Centros Urbanos da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude
FLAVIO BONFIM DE CASTRO	Assistente Técnico Administrativo da Unidade de Gerenciamento de Programas Especiais da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude
EMANOEL MEDEIROS	Coordenador da Unidade de Gerenciamento de Programas Especiais da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude

ANEXO 05

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

FORTALEZA, 13 DE JUNHO DE 2016 **SEGUNDA-FEIRA - PÁGINA 2**

ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA
Prefeito de Fortaleza

GAUDÊNCIO GONÇALVES DE LUCENA
Vice–Prefeito de Fortaleza

SECRETARIADO

FRANCISCO JOSÉ QUEIROZ MAIA FILHO
Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito

PRISCO RODRIGUES BEZERRA
Secretário Municipal de Governo

JOSÉ LEITE JUCÁ FILHO
Procurador Geral do Município

VICENTE FERRER AUGUSTO GONÇALVES
Secretário Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

FRANCISCO JOSÉ VERAS DE ALBUQUERQUE
Secretário Municipal da Segurança Cidadã

JURANDIR GURGEL GONDIM FILHO
Secretário Municipal das Finanças

PHILIPE THEOPHILO NOTTINGHAM
Secretário Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão

JAIME CAVALCANTE DE A. FILHO
Secretário Municipal da Educação

Mª DO PERPETUO SOCORRO MARTINS BRECKENFELD
Secretária Municipal da Saúde

SAMUEL ANTÔNIO SILVA DIAS
Secretário Municipal da Infraestrutura

JOÃO DE AGUIAR PUPO
Secretário Municipal da Conservação e Serviços Públicos

MÁRCIO EDUARDO E LIMA LOPES
Secretário Municipal de Esporte e Lazer

ROBINSON PASSOS DE CASTRO E SILVA
Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico

Mª ÁGUEDA PONTES CAMINHA MUNIZ
Secretária Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

ERICK BENEVIDES DE VASCONCELOS
Secretário Municipal do Turismo

CLÁUDIO RICARDO GOMES DE LIMA
Secretário Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome

KARLO MEIRELES KARDOZO
Secretário Municipal da Cidadania e Direitos Humanos

ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA
Secretário Municipal de Desenvolvimento Habitacional

FRANCISCO GERALDO DE MAGELA LIMA FILHO
Secretário Municipal da Cultura

FRANCISCO SALES DE OLIVEIRA
Secretário da Regional I

CLÁUDIO NELSON ARAÚJO BRANDÃO
Secretário da Regional II

ALEXANDRINO MALVEIRA DIOGENES
Secretário da Regional III

FRANCISCO WELLINGTON S. VITORINO
Secretário da Regional IV

RAIMUNDO WALNEY DE ALENCAR CASTRO
Secretário da Regional V

RENATO CÉSAR PEREIRA LIMA
Secretário da Regional VI

RICARDO PEREIRA SALES
Secretário da Regional do Centro

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

SEGOV

COORDENADORIA DE ATOS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS
RUA SÃO JOSÉ Nº 01 - CENTRO
FONE/FAX: (0XX85) 3105.1002
FORTALEZA-CEARÁ - CEP: 60.060-170

IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO
AV. JOÃO PESSOA, 4180 - DAMAS
FONE: (0XX85) 3452.1746
FONE/FAX: (0XX85) 3101.5320
FORTALEZA - CEARÁ
CEP: 60.425-680

Art. 2º – Ficam excluídos da presente declaração de Utilidade Pública, para fins de desapropriação quaisquer imóveis, prédios e benfeitorias pertencentes ao Estado e União situados na área discriminada no artigo anterior. Art. 3º – O bem imóvel descrito no artigo anterior, com todas as edificações e benfeitorias nele existentes será desapropriado pelo município de Fortaleza para FINS DE EXECUÇÃO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO BINÁRIO DA AVENIDA JORNALISTA THOMAZ COELHO COM A AVENIDA COLETOR ANTÔNIO GADELHA. Art. 4º - Fica a Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINF, autorizada a promover amigável e a Procuradoria Geral do Município – P.G.M., a executar judicialmente a desapropriação de que trata o presente Decreto, devendo as despesas correr a conta de recursos específicos a serem transferidos para a Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINF, Dotação Orçamentária: Projeto/Atividade 27101.15.451.0101.1674.0001, Elemento de Despesa 44.90.61, Fonte 0 0101. Art. 5º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL, em 25 de maio de 2016. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.**

*** *** ***

DECRETO Nº 13.824, DE 01 DE JUNHO DE 2016

Regulamenta o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB.), e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições que são conferidas pelo art. 83, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, e; CONSIDERANDO que há a necessidade de promover o aprimoramento e a efetiva implementação das políticas públicas urbanísticas do Município. CONSIDERANDO que a execução descentralizada das políticas urbanísticas visa garantir uma maior efetividade e abrangência das ações desenvolvidas pelo Município de Fortaleza. CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar as atividades e procedimentos inerentes ao desenvolvimento das políticas públicas desenvolvidas com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). CONSIDERANDO, ainda, a necessidade de regulamentar o funcionamento e a estrutura do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015. DECRETA: Art. 1º - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), instrumento de natureza contábil, desprovido de personalidade jurídica, vinculado à Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), tem a sua regulamentação, estrutura e funcionamento estabelecidos na forma deste Decreto. Parágrafo Único - Aplica-se ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) as disposições da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, e da Lei Complementar nº 0062, de 02 de

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano tem por objetivo dar suporte financeiro à implementação dos objetivos, programas e projetos do Plano Diretor Participativo, instituído pela Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, com suas alterações posteriores. Parágrafo Único - As ações de que trata o caput deste artigo têm por objetivo assegurar as finalidades propostas no Plano Diretor Municipal, criando condições para promover o aprimoramento e a efetiva implementação das políticas públicas urbanísticas do Município de Fortaleza.

CAPÍTULO II
DA ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE

Art. 3º - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), vinculado à Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), contará com um Conselho Gestor, responsável pela supervisão de seus recursos. Parágrafo Único - A gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) será realizada por uma Gerência Executiva, observado o disposto neste Decreto. Art. 4º - A execução orçamentária dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) será realizada mediante fonte específica para melhor acompanhamento e controle do Conselho Gestor e da Gerência Executiva do Fundo.

Seção I

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO
FORTALEZA, 13 DE JUNHO DE 2016 SEGUNDA-FEIRA - PÁGINA 3

Art. 5º - O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) será composto por membros titulares, e respectivos suplentes, integrado pelos dirigentes dos seguintes órgãos e entidades: I. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), que o presidirá; II. Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos (SCSP); III. Secretaria Municipal da Infraestrutura (SEINF); IV. Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR); V. Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN); VI. Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). § 1º - O exercício da função de membro do Conselho Gestor, titular ou suplente, é considerado de interesse público relevante e não será remunerado. § 2º - A Presidência do Conselho Gestor será exercida pela Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), que possui voto de qualidade, e a Vice-Presidência será escolhida dentre os demais membros por meio de votação direta e aberta. § 3º - Caberá ao titular de cada um dos órgãos e entidades referidos nos incisos I à VI deste artigo a indicação do seu respectivo suplente. Art. 6º - O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) tem a competência de: I. aprovar o plano de aplicação dos recursos do Fundo; II. supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo; III. examinar e emitir parecer sobre projetos integrantes ou não de ações de operações urbanas consorciadas a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB); IV. submeter ao Prefeito Municipal os pareceres sobre os projetos submetidos a sua apreciação.

Seção II
Da Gerência Executiva

Art. 7º - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) contará com o apoio de uma Gerência Executiva formada por 01 (um) Coordenador, simbologia DNS-3, e 02 (dois) Assistentes Técnicos, simbologia DAS-1, com as competências básicas de: I. movimentar os recursos financeiros do Fundo; II. manter registros operacionais e contábeis das receitas e custos das atividades; III. emitir demonstrativos mensais sobre a situação patrimonial e financeira; IV. manter registros de projetos e atividades financeiras; V. encaminhar relatórios financeiros, balanços ou balancetes à Secretaria Municipal das Finanças, quando solicitado; VI. implementar as ações definidas pelo Conselho Gestor. Art. 8º - Compete ao Coordenador Executivo da Gerência Executiva: I. movimentar, juntamente com o Presidente do Conselho Gestor, os recursos financeiros do Fundo; II. elaborar demonstrativos mensais sobre a situação patrimonial e financeira do Fundo; III. manter registro financeiro e contábil das receitas e despesas relacionadas às ações desenvolvidas pelo Fundo; IV. elaborar a prestação de contas do Fundo. V. exercer outras atividades que lhe forem atribuídas pelo titular da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente ou pelo Conselho Gestor.

Seção III
Da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente

Art. 9º - A Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) exercerá a função de Secretaria Executiva do Fundo, cabendo-lhe: I. promover o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Fundo e do Conselho Gestor; II. auxiliar tecnicamente o Conselho Gestor, com vistas a tomada de decisões; III. secretariar as atividades do Conselho Gestor; IV. providenciar a publicação no Diário Oficial do Município das decisões, pareceres, manifestações e análises dos programas e projetos apoiados pelo Fundo, quando for o caso. Parágrafo Único - Para auxiliar as atividades a serem desenvolvidas, a Secretaria Executiva do Fundo contará com o apoio de 01 (um) Auxiliar Técnico, simbologia DAS-2.

CAPÍTULO III
DOS RECURSOS

Art. 10 - Constituem receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), além de outras que venham a ser instituídas: I. valores em dinheiro correspondentes à outorga onerosa do direito de construir acima do índice de aproveitamento máximo da respectiva zona; II. valores em dinheiro correspondentes à venda de títulos consistentes em certificados de potencial adicional de construção (CEPAC's) oriundos de operações urbanas consorciadas; III. 60% (sessenta por cento) da receita proveniente da aplicação de multas decorrentes de infrações à legislação urbanística arrecadadas através da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS); IV. receita proveniente da aplicação de multas decorrentes de infrações à legislação urbanística arrecadadas através do Município de Fortaleza; V. valores em dinheiro resultantes da venda, pelo Município, de áreas remanescentes de desapropriação efetuada para a realização de operações urbanas consorciadas; VI. rendas provenientes de aplicações de seus próprios recursos; VII. outras receitas a ele destinadas.

CAPÍTULO IV
DAS DESPESAS

Art. 11 - Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) poderão ser aplicados: I. na execução de projetos que visem a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas; II. na execução de programas de manutenção e conservação urbanística; III. na execução de programas e projetos decorrentes da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009; IV. na execução de programas de urbanização e de obras de infraestrutura nas zonas adensadas com carência de serviços; V. na execução de programas de cunho social prioritariamente voltados para as regiões mais carentes do município; VI. na execução de projetos e obras pertinentes e operações urbanas consorciadas, inclusive indenizações por desapropriações. § 1º - Até 2% (dois por cento) da arrecadação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) poderá ser destinada para custear despesas de custeio e de investimento da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). § 2º - Nos casos em que o aporte de receitas vinculadas a operações urbanas consorciadas ocorram posteriormente à realização da despesa, e esta houver sido custeada por recursos do Tesouro Municipal, os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) poderão ser utilizados para o ressarcimento das referidas despesas. § 3º - Os recursos decorrentes de operações urbanas consorciadas, quando superiores ao investimento previsto, deverão ser aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada, consoante dispõe o § 1º, do art. 33, da Lei Federal nº 10.257, de 10 e julho de 2001. § 4º - As despesas relativas ao ressarcimento de valores recolhidos indevidamente ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) serão suportadas pelos recursos do próprio Fundo.

CAPÍTULO V
DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Seção I
Das Definições Gerais

Art. 12 - O orçamento anual do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) evidenciará as políticas e o programa de trabalho governamental, observados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e os princípios da universalidade e do equilíbrio. § 1° - O orçamento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) integrará o orçamento do Município de Fortaleza, em obediência ao princípio da unidade. § 2º - O orçamento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) obedecerá às regras estabelecidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, bem como as demais legislações aplicáveis. Art. 13 - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) constitui-se em fonte específica, e a sua execução orçamentária será realizada de forma descentralizada, mediante o acompanhamento e controle do Conselho Gestor e da Gerência Executiva do Fundo. Art. 14 - Os programas, projetos e atividades financiados com recursos Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO
FORTALEZA, 13 DE JUNHO DE 2016 SEGUNDA-FEIRA - PÁGINA 4

(FUNDURB) poderão ter suas dotações orçamentárias consignadas nos órgãos e entidades executoras integrantes do Poder Executivo Municipal, com fonte de recurso identificada por código próprio denominado "Recursos Provenientes do FUNDURB". Art. 15 - No caso específico da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) figurará como unidade orçamentária na Lei Orçamentária Anual.

Seção II
Da Ordenação das Despesas

Art. 16 - A ordenação de despesa relativa aos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) deverá ser realizada pelo mesmo ordenador de despesas do órgão ou entidade no qual estiver consignado as dotações orçamentárias relativas ao Fundo. Art. 17 - Nos casos em que a execução orçamentária dos recursos relativos à fonte específica do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) for realizada de forma descentralizada, deverá ser observado o seguinte: I. Quando a execução descentralizada for realizada por órgãos da Administração Direta, caberá a este realizar os procedimentos relativos ao empenho e a liquidação das despesas, devendo o pagamento ser efetivado pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN); II. Quando a execução descentralizada for realizada por entidades da Administração Indireta, caberá à própria entidade realizar os procedimentos relativos ao empenho, liquidação e efetivação do pagamento das despesas. § 1º - Na hipótese prevista neste artigo, caberá à Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) ou à Entidade da Administração Indireta, conforme o caso, manter conta bancária específica, sob a denominação "Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano", na qual deverão ser depositados os recursos provenientes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) relativos aos programas, projetos e ações aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo. § 2º - A Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) ou a Entidade da Administração Indireta poderão criar subcontas, com a finalidade de alocar os recursos provenientes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) de acordo com os programas, projetos e ações que estiverem sendo executados. § 3º - Os empenhos devem limitar-se ao limite financeiro definidos para os programas, projetos e atividades aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo. Art. 18 - Nos casos em que a execução orçamentária dos recursos relativos à fonte específica do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) for realizada diretamente pela Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), caberá à esta adotar os procedimentos relativos ao empenho, liquidação e efetivação do pagamento das despesas na unidade orçamentária do Fundo, devendo contar, para tanto, com o auxílio da Gerência Executiva do Fundo. Art. 19 - Os processos de empenho e liquidação deverão observar os procedimentos estabelecidos pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN).

CAPÍTULO VI
DA MOVIMENTAÇÃO E APLICAÇÃO

Art. 20 - Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) serão depositados em conta bancária específica, sob a denominação "Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano", em instituição bancária indicada pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN). Art. 21 - A conta bancária específica referida no artigo anterior será movimentada: I. pelo titular da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) na hipótese prevista no inciso I, art. 17, deste Decreto, ou a quem este delegar tal competência; II. pelo ordenador de despesas, na hipótese prevista no inciso II, art. 17, deste Decreto; III. pelo Coordenador Executivo do Fundo, na hipótese prevista no art. 18 deste Decreto. Parágrafo Único - Nos casos previstos nos incisos I e II do art. 17 deste Decreto, caberá ao Secretário Municipal das Finanças ou ao Ordenador de Despesas da Entidade, conforme o caso, solicitar a abertura de conta específica para recebimento dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Art. 22 - Nas hipóteses em que a execução orçamentária dos recursos relativos à fonte específica do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) for realizada de forma descentralizada, caberá à Gerência Executiva do Fundo realizar a transferência dos recursos financeiros para a Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) ou para a Entidade da Administração Indireta, nos limites aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo para a execução do programa, projeto ou ação, os quais deverão ficar alocados em conta bancária específica, conforme disposto no art. 20 deste Decreto. Art. 23 - O exercício financeiro do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) coincidirá com o ano civil. Art. 24 - O saldo positivo do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), apurado em balanço, em cada exercício financeiro, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo Fundo. Parágrafo Único - Na hipótese de execução financeira descentralizada dos recursos relativos à fonte específica do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), o saldo financeiro apurado no final do exercício será transferido para o exercício seguinte e permanecerá vinculado aos mesmos programas, projetos e ações aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo.

CAPÍTULO VII
DA CONTABILIZAÇÃO DO FUNDO

Art. 25 - A contabilidade tem por objetivo evidenciar a situação financeira e patrimonial do próprio Fundo, observados os padrões e normas estabelecidas na legislação pertinente. Parágrafo Único - A gestão contábil dos recursos do Fundo será realizada pela Gerência Executiva do Fundo. Art. 26 - A execução financeira do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) observará as normas regulares da Contabilidade Pública, bem como a legislação relativa a licitações e contratos e estará sujeita ao efetivo controle dos órgãos próprios de controle interno do Poder Executivo, sendo que a receita e aplicação dos respectivos recursos serão, periodicamente, objeto de informação e prestação de contas. Art. 27 - Para atendimento ao disposto no artigo anterior, a Gerência Executiva encaminhará à Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN): I. mensalmente: demonstrativo de receitas e despesas (balancete); extratos mensais e aplicações financeiras; termo de conferência de caixa; conciliações bancárias; saldos das consignações detalhadas por fonte; saldos de almoxarifado; movimentação dos bens patrimoniais; relatório de restos a pagar processados e não processados e outras definidas em instrumento normativo expedido pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN); II. anualmente: relatório de atividades; prestação de contas com Balanço Geral e outros documentos definidas em instrumento normativo expedido pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN). § 1º - A documentação de que trata o inciso I deste artigo deverá ser apresentada em conformidade com a Portaria nº 32/2012, com suas alterações posteriores, expedida pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN), ou outra norma que venha a substituí-la. § 2º - A documentação de que trata o inciso II deste artigo deverá ser apresentada em conformidade com o Decreto expedido anualmente que disciplina o Encerramento do Exercício. § 3º - O balancetes e balanços definidos nos incisos I e II deste artigo deverão identificar as despesas por unidade orçamentária executora dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), e os valores transferidos pelo Fundo para a Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) ou para a entidade executora da administração indireta. § 4º - Os documentos relacionados no inciso II deste artigo deverão ser previamente aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), observado os prazos limites definidos anualmente para o encaminhamento das informações à Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN). § 5º - As informações relacionadas no inciso II deste artigo subsidiarão a prestação de contas de governo encaminhada anualmente para o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCMCE).

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO
FORTALEZA, 13 DE JUNHO DE 2016 SEGUNDA-FEIRA - PÁGINA 5

CAPÍTULO VIII
DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 28 - As entidades de direito público ou privado que receberem recursos transferidos do Fundo a título de subvenções sociais, auxílios, convênios ou transferências a qualquer título, serão obrigadas a comprovar a aplicação dos recursos recebidos, segundo os fins a que se destinarem, sob pena de suspensão de novos recebimentos, além de responsabilização civil, criminal e administrativa.

Seção I
Da Prestação de Contas ao Conselho Gestor do Fundo

Art. 29 - Os órgãos e entidades que integram a Administração Pública Municipal prestarão contas ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) da execução dos programas, projetos e ações financiados com recursos do Fundo sob sua responsabilidade. Art. 30 - A prestação de contas a que alude o artigo anterior será apresentada: I. A cada 90 (noventa) dias, contados da transferência dos recursos, devendo conter a demonstração da execução do cronograma físico-financeiro do programa, projeto ou ação executado com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB); II. 30 (trinta) dias após a conclusão do programa, projeto ou ação executado com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), devendo conter: relatório com a avaliação de desempenho dos projetos financiados pelo Fundo; resultados quantitativos e qualitativos alcançados; avaliação da eficiência e eficácia no cumprimento de objetivos e metas, e; esclarecimentos sobre as causas que inviabilizaram o seu pleno cumprimento, quando for o caso. Art. 31 - Com a finalidade de subsidiar a análise das prestações de contas de que trata o art. 29 deste Decreto pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), a Gerência Executiva e a Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) emitirão parecer técnico sobre a referida prestação de contas. § 1º - A Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) emitirá parecer sobre os aspectos técnicos da prestação de contas, notadamente quanto ao alinhamento da execução do programa, projeto ou ação ao aprovado pelo Conselho Gestor e aos objetivos do Fundo definidos no art. 11 deste Decreto. § 2º - A Gerência Executiva emitirá parecer sobre os aspectos financeiros da prestação de contas, notadamente quanto à correta aplicação dos recursos do Fundo. Art. 32 - Será suspenso o recurso financeiro advindo do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), quando: I. a prestação de contas estiver atrasada; II. existir pendências na prestação de contas; III. houver irregularidades técnicas e/ou financeiras constatadas pela Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) ou pela Gerência Executiva do Fundo. Art. 33 - Rejeitada a prestação de contas pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), será fixado prazo para regularização da falha e, se for o caso, para a devolução dos recursos. § 1º - A devolução dos recursos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) será efetuada até 30 dias após o fim do prazo fixado para sua regularização. § 2º - A não regularização das falhas apontadas e/ou não devolução dos recursos, importará na abertura de tomada de contas especial para apuração das irregularidades. § 3º - A tomada de contas especial será processada pela Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), de acordo com a legislação aplicável, bem como com os procedimentos estabelecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Município e pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. § 4º - A abertura de tomada de contas especial dependerá de aprovação pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Art. 34 - As sanções previstas nesta seção não excluem as demais sanções cabíveis nas esferas administrativas, civil e penal.

Seção II
Da Prestação de Contas de Gestão

Art. 35 - A Gerência Executiva do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) elaborará e submeterá anualmente ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) a prestação de contas de gestão relativa aos recursos do Fundo, em observância à legislação estabelecida pela referida Corte de Contas. Art. 36 - A prestação de contas de gestão de que trata o artigo anterior deverá ser apresentada nos prazos estabelecidos no art. 3º da Instrução Normativa nº 03/2013, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), ou de outra norma que venha a substituí-la. Parágrafo Único - O disposto no inciso III, art. 3º, da Instrução Normativa nº 03/2013, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) aplica-se aos casos de alteração de ordenador de despesa. Art. 37 - Quando a execução orçamentária dos recursos relativos à fonte específica do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) for realizada de forma descentralizada, as despesas realizadas com os recursos do referido Fundo constarão da prestação de contas de gestão de cada órgão/entidade executor, cabendo a este observar os prazos de encaminhamento ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE). Parágrafo Único - Na hipótese do caput deste artigo, a responsabilidade pela autorização de despesas realizadas com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) será do ordenador de despesas dos órgãos e entidades executores.

CAPÍTULO IX
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 38 - A Secretaria Municipal do Planejamento Orçamento e Gestão (SEPOG) e a Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) poderão, no âmbito de suas competências, editar normas complementares ao presente Decreto. Art. 39 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Art. 40 - Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 10.576, de 09 de agosto de 1999. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL, em 01 de junho de 2016. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO DE FORTALEZA.**

*** *** ***

ATO Nº 2208/2016 - GP - O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições legais. RESOLVE nomear, nos termos do art. 11, item II da Lei nº 6.794, de 27.12.1990, do Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza, publicado no DOM nº 9.526 - Suplemento de 02.01.1991, os servidores relacionados em anexo, para exercerem os cargos em comissão discriminados, integrantes da estrutura administrativa do(a) SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO DE FORTALEZA. Philipe Theophilo Nottingham - SECRETÁRIO MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.**

Anexo único a que se refere o Ato 2208/2016 – GP.
Lotação: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO.

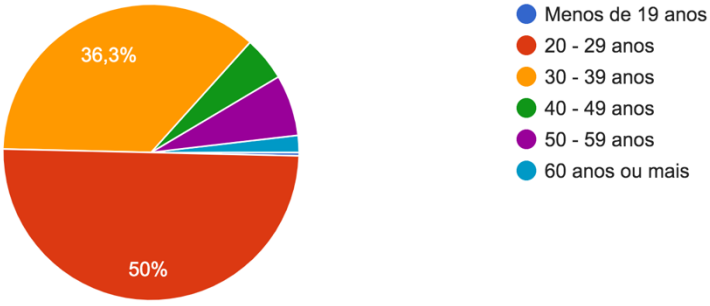
UNIDADE ADMINISTRATIVA	CARGO	SIMB.	NOME	DATA
NÚCLEO DE CADASTRO E CONTROLE DE BENS IMÓVEIS - COORDENADORIA DE INFRAESTRUTURA	ASSISTENTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO II	DAS-1	PATRÍCIA FERNANDES	14/03/2016

ANEXO 06

INQUÉRITOS APLICADOS

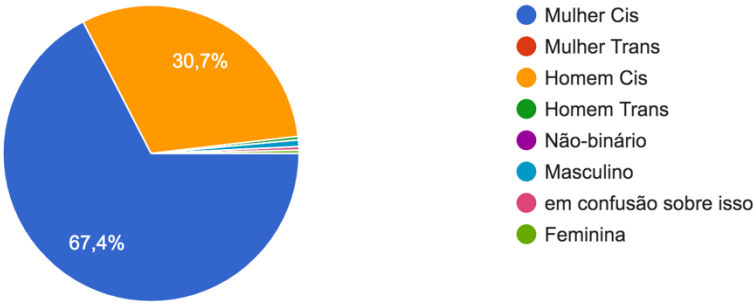
Idade

270 respostas



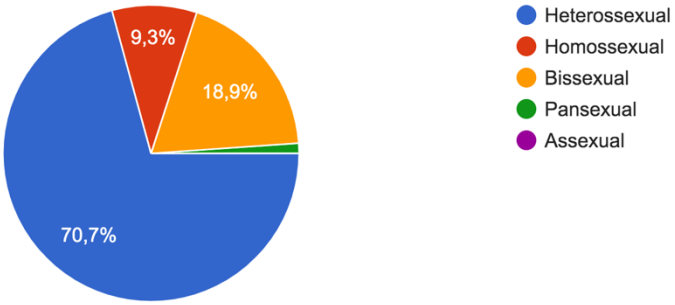
Gênero

270 respostas



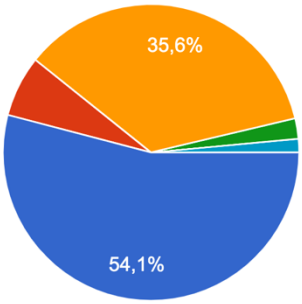
Orientação sexual

270 respostas



Raça

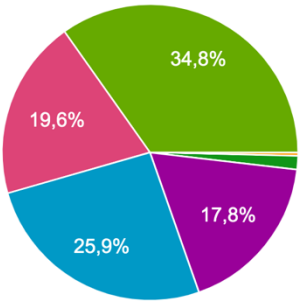
270 respostas



- Branca
- Preta
- Parda
- Amarela
- Indígena
- Prefere não declarar

Grau de escolaridade

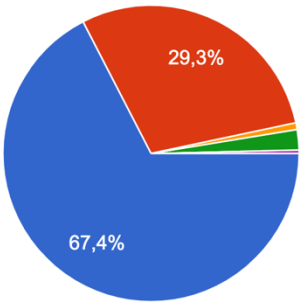
270 respostas



- Fundamental incompleto
- Fundamental completo
- Médio incompleto
- Médio completo
- Superior incompleto
- Superior completo
- Pós-graduação incompleta
- Pós-graduação completa

Estado civil

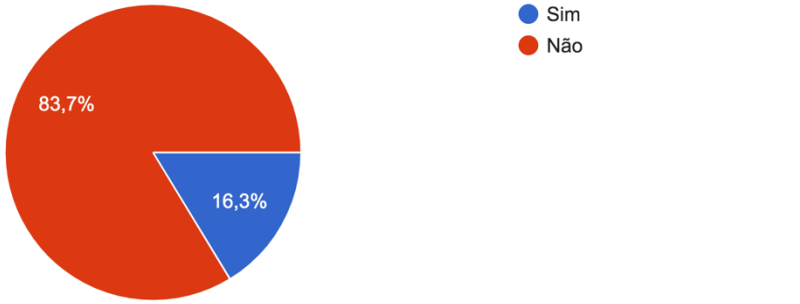
270 respostas



- Solteiro(a)
- Casado(a)
- Separado(a)
- Divorciado(a)
- Viúvo(a)

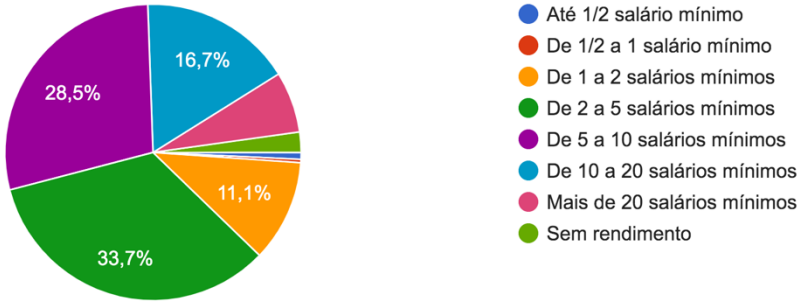
Possui filhos?

270 respostas



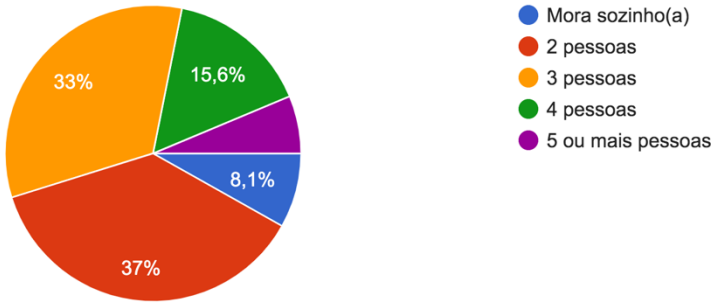
Renda familiar

270 respostas



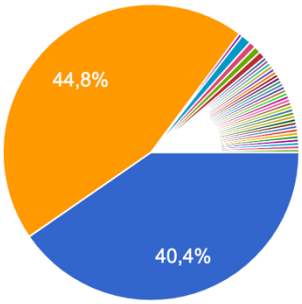
Ocupação domiciliar

270 respostas



Gênero do(a) responsável financeiro(a) domiciliar

270 respostas

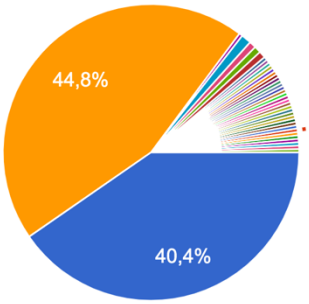


- Mulher Cis
- Mulher Trans
- Homem Cis
- Homem Trans
- Não-binário
- Mulher e homem cis
- Os dois (mãe e pai)
- Casal

1/5

Gênero do(a) responsável financeiro(a) domiciliar

270 respostas

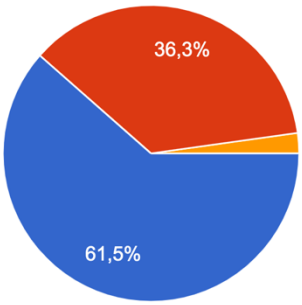


- mulher e homem cis dividindo a responsabilidade financeira
- Mulher cis e homem cis
- Dividimos igualmente, eu e meu irmã…
- Despesas são compartilhadas
- Casal cis divide igualmente
- Despesas divididas
- Homem e mulher sis

5/5

Condição da moradia

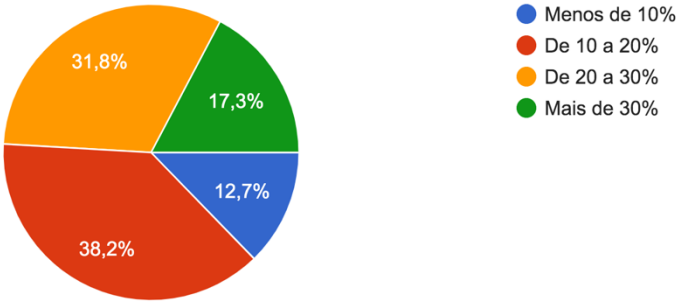
270 respostas



- Própria
- Alugada
- Ocupada

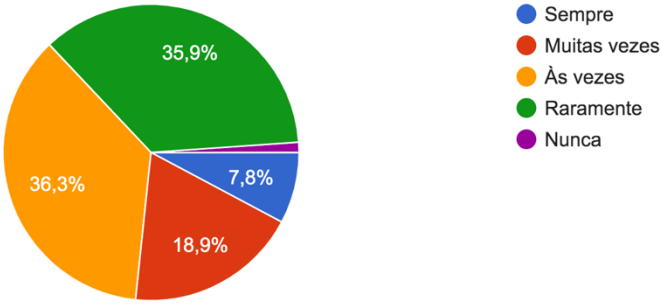
Comprometimento da renda familiar com o aluguel (caso tenha marcado a opção "Alugada")

110 respostas



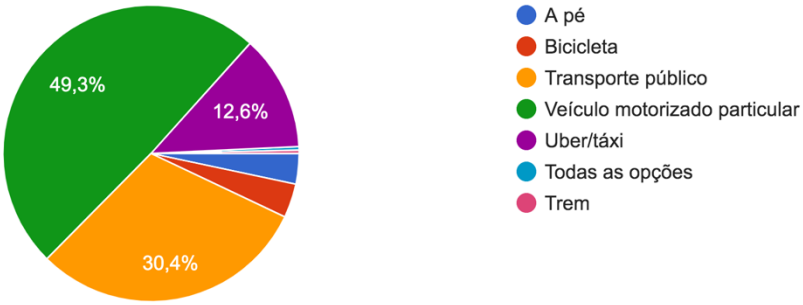
Com que frequência você vai ao Centro?

270 respostas



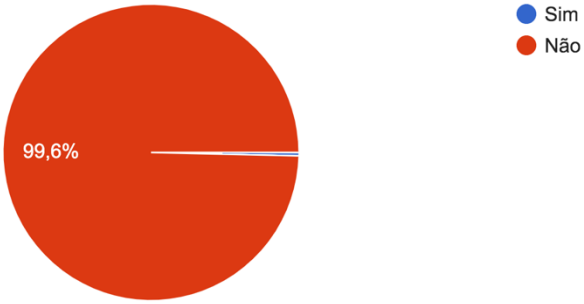
Qual meio de transporte mais utiliza para chegar ao bairro?

270 respostas



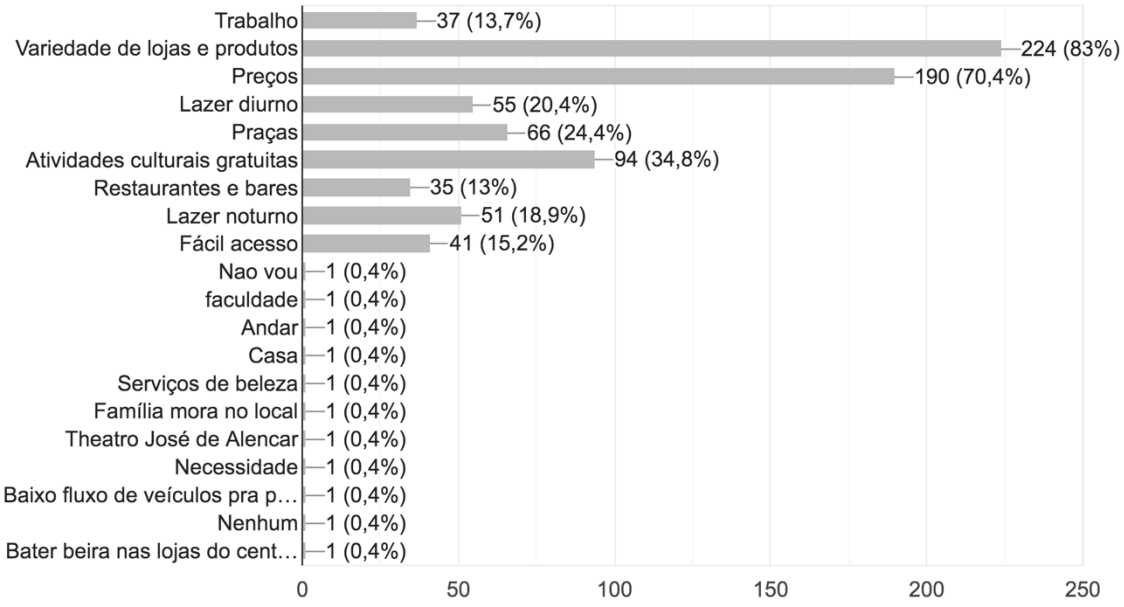
Possui alguma necessidade especial de locomoção?

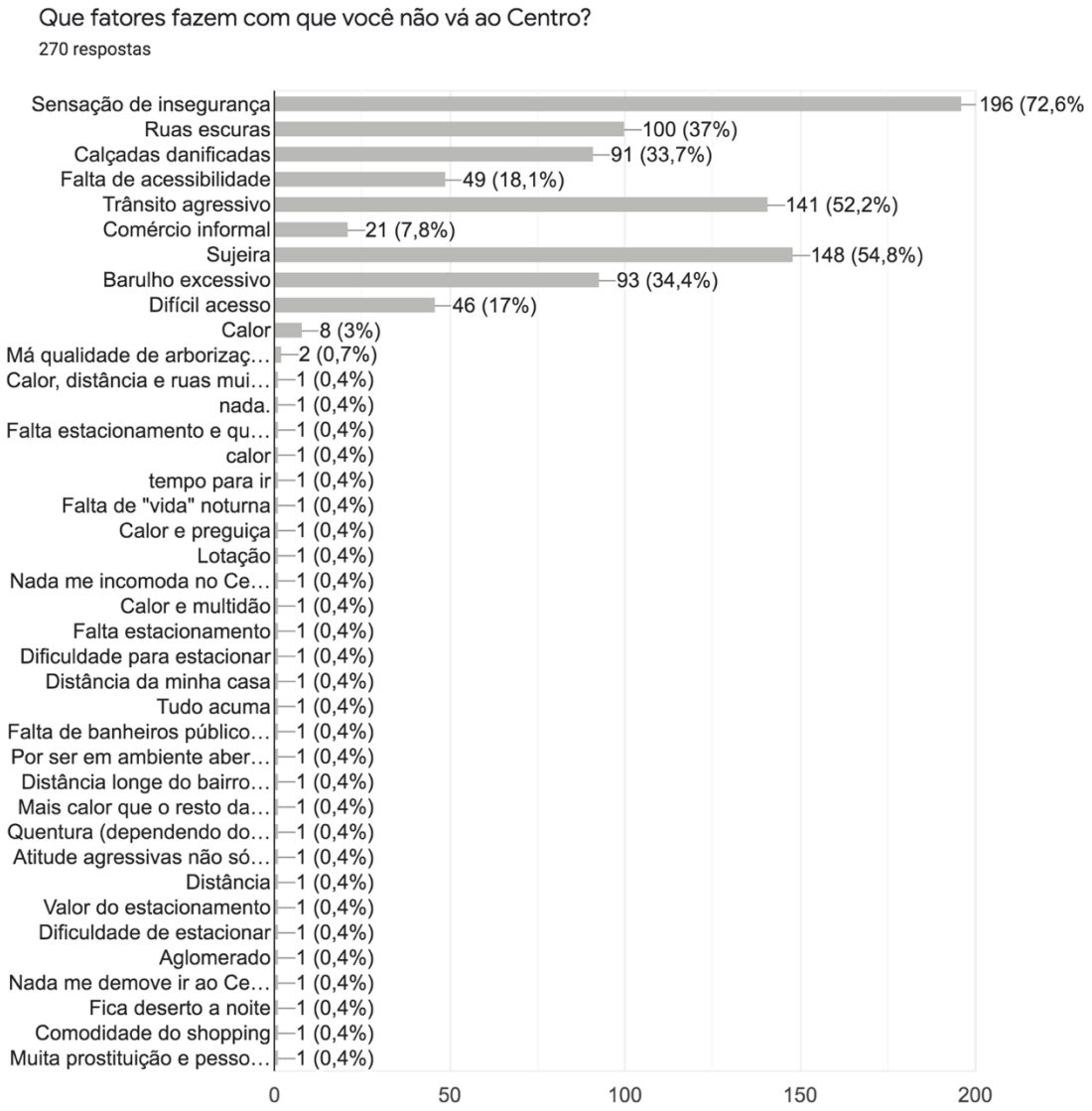
269 respostas

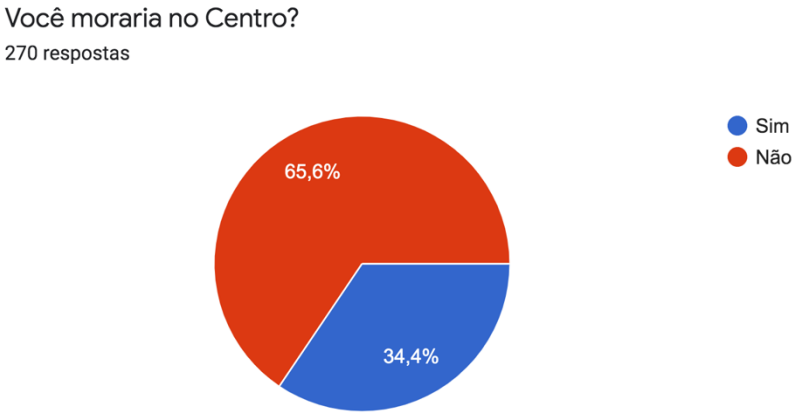


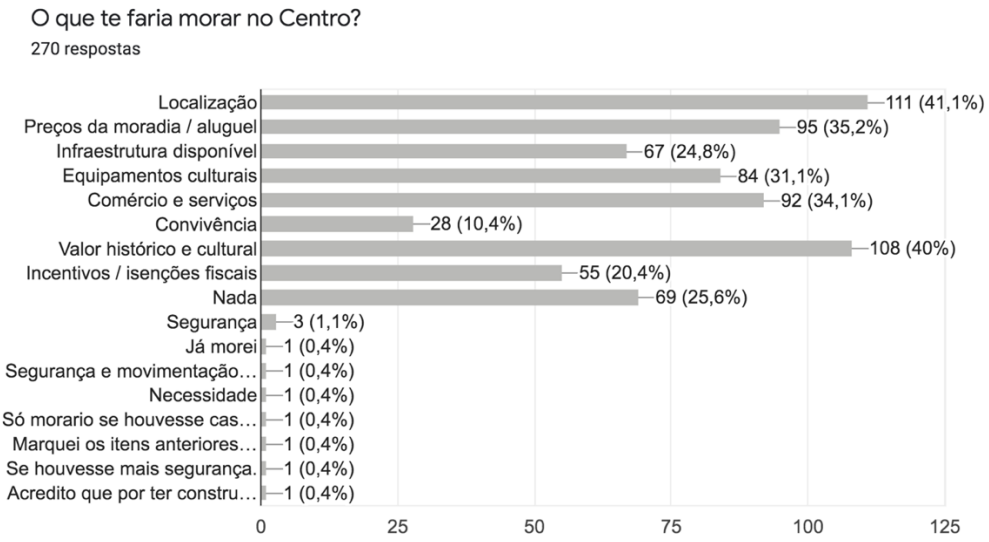
Que fatores atraem você / fazem você ir ao Centro?

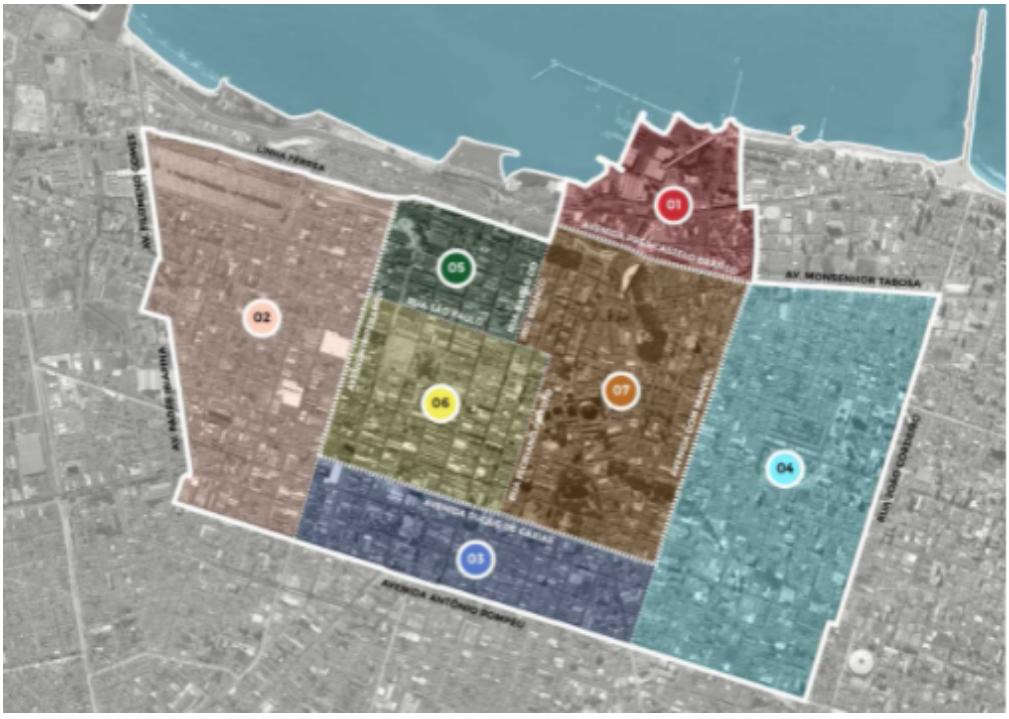
270 respostas

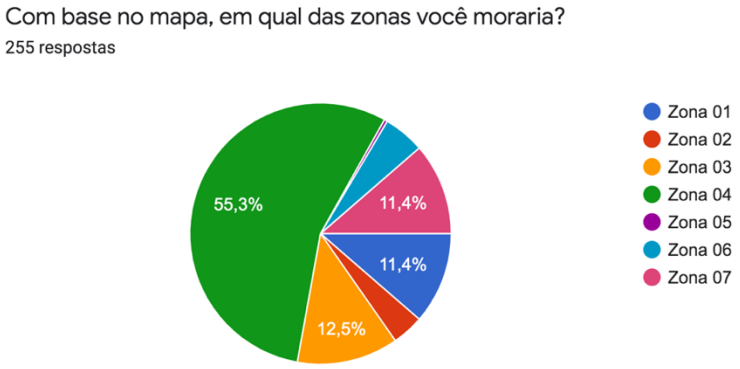



Que fatores fazem com que você não vá ao Centro?
270 respostas
Sensação de insegurança 196 (72,6%
Ruas escuras 100 (37%)
Calçadas danificadas 91 (33,7%)
Falta de acessibilidade 49 (18,1%)
Trânsito agressivo 141 (52,2%)
Comércio informal 21 (7,8%)
Sujeira 148 (54,8%)
Barulho excessivo 93 (34,4%)
Difícil acesso 46 (17%)
Calor 8 (3%)
Má qualidade de arborizaç… 2 (0,7%)
Calor, distância e ruas mui… 1 (0,4%)
nada. 1 (0,4%)
Falta estacionamento e qu… 1 (0,4%)
calor 1 (0,4%)
tempo para ir 1 (0,4%)
Falta de "vida" noturna 1 (0,4%)
Calor e preguiça 1 (0,4%)
Lotação 1 (0,4%)
Nada me incomoda no Ce… 1 (0,4%)
Calor e multidão 1 (0,4%)
Falta estacionamento 1 (0,4%)
Dificuldade para estacionar 1 (0,4%)
Distância da minha casa 1 (0,4%)
Tudo acuma 1 (0,4%)
Falta de banheiros público… 1 (0,4%)
Por ser em ambiente aber… 1 (0,4%)
Distância longe do bairro… 1 (0,4%)
Mais calor que o resto da… 1 (0,4%)
Quentura (dependendo do… 1 (0,4%)
Atitude agressivas não só… 1 (0,4%)
Distância 1 (0,4%)
Valor do estacionamento 1 (0,4%)
Dificuldade de estacionar 1 (0,4%)
Aglomerado 1 (0,4%)
Nada me demove ir ao Ce… 1 (0,4%)
Fica deserto a noite 1 (0,4%)
Comodidade do shopping 1 (0,4%)
Muita prostituição e pesso… 1 (0,4%)
0
50
100
150
200


Você moraria no Centro?
270 respostas
65,6%
34,4%
Sim
Não


O que te faria morar no Centro?
270 respostas
Localização 111 (41,1%)
Preços da moradia / aluguel 95 (35,2%)
Infraestrutura disponível 67 (24,8%)
Equipamentos culturais 84 (31,1%)
Comércio e serviços 92 (34,1%)
Convivência 28 (10,4%)
Valor histórico e cultural 108 (40%)
Incentivos / isenções fiscais 55 (20,4%)
Nada 69 (25,6%)
Segurança 3 (1,1%)
Já morei 1 (0,4%)
Segurança e movimentação… 1 (0,4%)
Necessidade 1 (0,4%)
Só morario se houvesse cas… 1 (0,4%)
Marquei os itens anteriores… 1 (0,4%)
Se houvesse mais segurança. 1 (0,4%)
Acredito que por ter constru… 1 (0,4%)
0
25
50
75
100
125


01
02
03
04
05
06
07


Com base no mapa, em qual das zonas você moraria?
255 respostas
55,3%
11,4%
11,4%
12,5%
Zona 01
Zona 02
Zona 03
Zona 04
Zona 05
Zona 06
Zona 07