



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A justiça espacial e o IPTU: uma análise espacial do instrumento no município de Niterói/RJ

Gabriel Rodrigues da Silva
Doutorando em Geografia
Universidade Federal Fluminense

Rubens Moreira Rodrigues de Carvalho
Professor Adjunto do Departamento de Urbanismo
Universidade Federal Fluminense

Daniel de Mello Sanfelici
Professor Adjunto do Departamento de Geografia
Universidade Federal Fluminense

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. O presente artigo propõe analisar a justiça espacial no município de Niterói/RJ, tendo como base as informações constantes do IPTU, referentes aos anos-fiscais de 2015 a 2022, obtidas junto à Secretaria de Fazenda do município de Niterói-RJ. Os dados do IPTU, servirão de base para análises espaciais voltadas para a compreensão das diferenças socioespaciais presentes na cidade. Nosso objetivo é contribuir para o debate da justiça espacial a partir dos dados do IPTU, em especial aqueles ligados aos valores imobiliários. Como procedimento metodológico, o estudo partiu de uma pesquisa bibliográfica, sobretudo em relação à justiça espacial. Em seguida, utilizamos a base de dados do IPTU para elaborar análises, adotando, para tanto, técnicas de geoprocessamento e análises espaciais baseadas no software QGIS. Por fim, buscamos correlacionar a base teórica com o estudo empírico, para embasar considerações e reflexões mais concretas sobre a temática. Desse modo, o estudo se torna relevante tanto pela análise e contribuição da leitura de Niterói, como pela utilização do instrumento do IPTU como métrica para análises espaciais relacionadas à valorização imobiliária e à (in)justiça espacial.

Palavras-chave. Justiça espacial; IPTU; política urbana.

Spatial justice and IPTU: a spatial analysis of the instrument in the city of Niterói/RJ

Abstract. This article proposes to analyze spatial justice in the municipality of Niterói/RJ, based on the information contained in the IPTU, referring to the fiscal years from 2015 to 2022, obtained from the Treasury Department of the municipality of Niterói-RJ. IPTU data will serve as a basis for spatial analyzes aimed at understanding the socio-spatial differences present in the city. Our goal is to contribute to the spatial justice debate based on IPTU data, especially those linked to real estate values. As a methodological procedure, the study started from a bibliographical research, especially in relation to spatial justice. Then, we used the IPTU database to elaborate analyses, adopting, for that, geoprocessing techniques and spatial analyzes based on the QGIS software. Finally, we seek to correlate the theoretical basis with the empirical study, to support more concrete considerations and reflections on the subject. Thus, the study becomes relevant both for the analysis and contribution of the reading of Niterói, and for the use of the IPTU instrument as a metric for spatial analyzes related to real estate valuation and spatial (in)justice.

Keywords: Spatial justice; IPTU; urban policy.

Justicia espacial e IPTU: un análisis espacial del instrumento en la ciudad de Niterói/RJ

Resumen. *Este artículo se propone analizar la justicia espacial en el municipio de Niterói/RJ, a partir de la información contenida en el IPTU, referente a los años fiscales de 2015 a 2022, obtenida de la Secretaría de Hacienda del municipio de Niterói-RJ. Los datos del IPTU servirán como base para los análisis espaciales destinados a comprender las diferencias socioespaciales presentes en la ciudad. Nuestro objetivo es contribuir al debate de la justicia espacial a partir de los datos del IPTU, especialmente aquellos vinculados a los valores inmobiliarios. Como procedimiento metodológico, el estudio partió de una investigación bibliográfica, especialmente en relación a la justicia espacial. Luego, utilizamos la base de datos del IPTU para elaborar los análisis, adoptando para ello técnicas de geoprocésamiento y análisis espacial basados en el software QGIS. Finalmente, buscamos correlacionar la base teórica con el estudio empírico, para sustentar consideraciones y reflexiones más concretas sobre el tema. Así, el estudio se vuelve relevante tanto para el análisis y aporte de la lectura de Niterói, como para el uso del instrumento IPTU como métrica para análisis espaciales relacionados con la valoración inmobiliaria y la (in)justicia espacial.*

Palabras clave: justicia espacial; IPTU; política urbana.

1. Introdução

Apesar das tentativas de se propor cidades mais justas e democráticas, desde o Movimento da Reforma Urbana (1970) até o Estatuto da Cidade (2001), ainda são notórias as desigualdades que permeiam o cotidiano da vida urbana no Brasil. Isso significa que, mesmo com o arcabouço legal constituído, ainda estão dispostos diversos desafios para a política urbana, sobretudo em relação à moradia e ao acesso à terra urbanizada, em cidades conduzidas por políticas neoliberais.

Destaca-se, assim, a necessidade de (re)produzir cidades com mais justiça espacial, nas quais seja possível promover a distribuição mais igualitária de serviços urbanos e infraestruturas, de modo que as áreas mais carentes possam usufruir das mesmas oportunidades disponibilizadas para as áreas com maior suporte de investimentos e infraestruturas. Diante desse desafio, o presente artigo propõe analisar a justiça espacial no município de Niterói/RJ, tendo como base as informações constantes do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), referentes aos anos-fiscais de 2015 a 2022, obtidas junto à Secretaria de Fazenda da Prefeitura Municipal de Niterói. Os dados do IPTU, nesse caso, servirão de base para análises espaciais voltadas para a compreensão das diferenças socioespaciais presentes na cidade. Nosso objetivo é contribuir para o debate da justiça espacial a partir dos dados do IPTU, em especial aqueles ligados aos valores imobiliários. Para tanto, faremos também comparativos entre as análises espaciais resultantes do IPTU e os processos que demarcaram a evolução urbana de Niterói.

Cabe ressaltar que o presente artigo é fruto de um projeto de pesquisa que vem sendo realizado por grupo de pesquisas interdisciplinar, em articulação com a gestão pública municipal, no qual se realizam estudos e análises espaciais da dinâmica imobiliária em Niterói. A pesquisa da qual faz parte o presente artigo tem como objetivo maior a produção de subsídios para a formulação de políticas públicas que possibilitem, através da regulação do uso do solo, a redistribuição da mais-valia fundiária, no intuito de reduzir desigualdades socioespaciais – proposta que está em acordo com os objetivos do presente artigo.

Como procedimento metodológico, o estudo partiu de uma pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos teóricos abordados, sobretudo em relação à justiça espacial. Em seguida, utilizamos a base de dados do IPTU para elaborar análises da justiça espacial a partir do caso de Niterói, adotando, para tanto, conceitos e técnicas de geoprocessamento e análises espaciais baseadas no software QGIS. Por fim, buscamos correlacionar a base teórica com o estudo empírico, para embasar considerações e reflexões mais concretas sobre a temática.

O artigo está estruturado em cinco seções. A primeira se inicia com a introdução, onde é feita a apresentação do escopo do artigo. Na segunda seção, discutimos a relação entre os processos de urbanização e a justiça/injustiça espacial, buscando uma conceituação ampla do termo. Na terceira seção, discorremos sobre o IPTU e sua aplicabilidade. Na quarta seção, apresentamos Niterói como estudo de caso e realizamos discussões a partir da leitura da justiça espacial em função do IPTU. Por fim, na quinta seção, passamos para as considerações finais.

2. Sobre urbanização e justiça espacial

A urbanização acelerada gera conflitos socioespaciais cada vez mais semelhantes nas diversas escalas e lugares do mundo. O solo urbano tem se tornado objeto de competição cirrada no âmbito de um circuito econômico que envolve os diversos agentes que atuam na produção do espaço. Segundo Harvey (2006), o espaço urbano se constitui em importante ativo financeiro, cujos proprietários buscam sempre obter uma renda derivada da comercialização da terra. Em complemento, Santos (2015, p. 34) afirma que “[...] a cidade não é tomada meramente como lugar de negócios, mas é, ela mesma, o próprio negócio que se realiza a partir da produção do espaço urbano”.

Desse modo, o processo de produção do espaço vem gerando uma série de consequências nas cidades, que se expressam, segundo Corrêa (1995), por meio de fenômenos socioespaciais como:

fragmentação espacial; seletividade e diferenciação socioespacial; periferização e marginalização espacial, com a expansão excessiva do tecido urbano e o aumento dos custos de urbanização; entre outras. Todos esses impactos se relacionam, de algum modo, com a questão da segregação socioespacial e podem ser combatidos por meio de políticas públicas que permitam enfrentar e reduzir desigualdades na oferta e no acesso às infraestruturas, serviços e demais oportunidades urbanas, em diferentes partes da cidade. Nos termos de Soja (2014), esse combate seria, mais precisamente, contra a falta de justiça social.

As políticas neoliberais respondem hoje por muitas das ocorrências de investimento concentrado em áreas urbanas já privilegiadas em termos de infraestrutura e acesso, enquanto áreas carentes sofrem com o descaso e o desinteresse do setor público quanto a investimentos em melhorias e infraestruturas. Isso demonstra a interface entre a seletividade espacial de investimentos e a ineficiência de uma política urbana que contribua para a produção de cidades mais justas (BENACH, 2017). A reprodução do espaço sob essa lógica somente agrava as discrepâncias e as desigualdades socioespaciais presentes no território urbano. Nesse sentido, pode-se dizer que a gestão pública, a partir de suas tomadas de decisão, “[...] cria processos de valorização diferenciada do espaço urbano com aplicação de recursos em determinadas áreas” (CARLOS, 2017, p. 39).

A necessidade de se promover cidades mais justas e democráticas, por sua vez, sugere orientar as políticas públicas à luz do que chamamos de teoria da justiça espacial. Tal teoria, que segundo Soja (2009), se estabelece na relação entre espaço, sociedade e exclusão, permite considerar novos meios de pensar e agir para mudar a injusta geografia na qual nós vivemos. O conceito de justiça espacial, para o autor, não representa uma alternativa, mas um complemento aos conceitos de justiça social e ambiental vigentes. Essa seria a espacialidade da (in)justiça, termo que combina os conceitos de justiça e injustiça em uma só palavra, como forma de concentrar os complexos processos sociais e espaciais que formam ou especificam a (in)justiça espacial. O pressuposto, segundo Soja (2009), é que a ação humana sobre o território, em todos os momentos históricos e contextos sociais, produz situações de exclusão e de injustiça espacial decorrentes da hierarquia de lugares ou de redes de centralidades ou de investimentos. Nesse sentido, a correta aplicação da teoria da justiça espacial é aquela que sugere a perseguição da correção das injustiças e exclusões reproduzidas espacialmente sobre o território.

Outros autores corroboram com essa percepção de que a produção do espaço funciona como um processo de contínua exacerbação das desigualdades urbanas. David Harvey, no livro “Justiça Social e a Cidade”, apresenta uma teoria da justiça territorial. Para o autor, “[...] a justiça distributiva territorial implica automaticamente na justiça individual” (HARVEY, 1980, p. 85). Assim, para que se alcance essa política distributiva territorial é preciso considerar três critérios: a necessidade; a contribuição ao bem comum; e o mérito. Partindo dessa base, o conceito de justiça social pode ser atingido obedecendo aos seguintes princípios:

1 A distribuição de renda deveria ser tal que (a) as necessidades da população dentro de cada território fossem localizadas, (b) os recursos fossem então alocados para maximizar os efeitos multiplicadores inter-territoriais, e (c) os recursos extras fossem alocados para ajudar a resolver as dificuldades específicas emergentes do meio físico e social.

2 Os mecanismos institucional, organizacional, político e econômico deveriam ser tais que as perspectivas do território menos favorecido fossem tão grandes quanto possivelmente pudessem ser (Ibidem, p. 99)

Lima (2020) afirma que, embora não tenha sido o primeiro autor a utilizar essa expressão, Harvey retoma o conceito de justiça territorial para esclarecer melhor o vínculo entre a justiça social e os sistemas espaciais, em especial as cidades, para propor uma teoria geográfica da justiça. Dessa forma, complementa o autor, a justiça territorial se apresenta como a espacialização dos princípios da justiça social, o que significa que as injustiças sociais possuem sempre uma dimensão espacial que não pode ser ignorada. Lima (2020) conclui sua análise definindo a justiça territorial como a

situação socioespacial na qual os vetores que promovem os espaços opressores são combatidos e eliminados ou, idealmente, não existem.

Contudo, considerando a relação intrínseca, já apontada por Soja (2014), entre as decisões dos diferentes agentes da produção do espaço e a promoção das desigualdades socioespaciais nas cidades, compreende-se que a aplicação de uma teoria geográfica da justiça configura, antes de tudo, um ato político, que passa pela ampliação do horizonte democrático e da cidadania, com o reconhecimento dos direitos sociais (LIMA, 2020), partindo, sobretudo, dos mais desfavorecidos, de modo a inverter a política de prioridades da produção do espaço. Isso significa, ainda, rever resultados de contexto histórico acumulados nas cidades, conforme destaca Ribeiro (2004), em muitos casos decorrentes de processos como a espoliação urbana, que negava a própria vida urbana impedindo, dentre outras coisas, o acesso dos mais pobres à moradia e evidenciando contradições acerca da propriedade privada como solução habitacional urbana.

Cabe ressaltar a importância do Estado nesse processo, uma vez que é o Estado quem responde pelo financiamento e pela distribuição dos serviços e das infraestruturas pelas diferentes partes da cidade. Além disso, compete ainda ao Estado a implantação e manutenção de equipamentos de uso coletivo, como parques, praças e áreas verdes, em geral, além de outras várias estruturas de apoio às atividades sociais opcionais e de lazer, que são igualmente relevantes para que se conceba um território justo. Costa Ribeiro (2017, p. 153-154) argumenta sobre essas diversas expressões do acesso desigual à cidade, indicando que:

Essa desigualdade é resultado da valorização diferencial que determinados serviços e equipamentos de uso coletivo oferecem às localidades, ou, da valorização da localidade determinada por sua vizinhança, como ocorre em áreas providas de segurança, infraestrutura urbana e áreas verdes, por exemplo.

Estabelece-se, assim, uma relação entre os investimentos públicos e a dinâmica imobiliária que vai além do acesso a serviços e infraestruturas e inclui o componente da qualidade ambiental e paisagística na valorização diferencial do solo urbano e, portanto, na promoção das diferenças socioespaciais. Nos termos de Harvey (1980), a justiça territorial passa pelo (re)conhecimento das distribuições realizadas e das que precisam ser implementadas, de forma a identificar aqueles territórios que mais necessitam das políticas de redistribuição, direcionando investimentos para se obter um certo grau de justiça social nessas localidades. Soja (2014) chega à mesma conclusão, indicando que a justiça espacial ocorre com a redistribuição no espaço de investimentos públicos de interesse comum, com maior aporte para os territórios que sofrem com carências, de modo a contemplar uma proposta mais justa de acesso.

Dessa maneira, este artigo corrobora com as teorias apresentadas no sentido de propor um maior conhecimento sobre o território, as distribuições realizadas e a dinâmica imobiliária em curso, o que pretendemos realizar para o caso de Niterói, com base nos dados do IPTU. Em consonância com a proposta de busca pela justiça espacial e por formas de garantir esse grau de equidade a partir da redistribuição, propõe-se articular essa ideia com as possibilidades de recuperação de mais-valias urbanas, a partir dos instrumentos elencados no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores Municipais.

3. O IPTU e a contenção da especulação imobiliária

No contexto do debate sobre como mitigar a desigualdade territorial urbana, é importante que os municípios se utilizem de estratégias e políticas que colaborem com a captura da valorização diferencial do solo urbano, de modo a financiar a oferta de infraestrutura e serviços urbanos para outras áreas da cidade que possuam maiores carências, promovendo assim o financiamento do desenvolvimento urbano.

Para atender essa distribuição coletiva em prol do bem comum, é possível se utilizar do Estatuto da Cidade, recorrendo aos instrumentos da política urbana, sobretudo os institutos tributários e financeiros indicados no Capítulo II, Art. 4º e, em especial, o imposto sobre a propriedade predial

e territorial urbana – IPTU (BRASIL, 2001). Se bem gerido pelos governos locais, o IPTU poderá contribuir para a justiça espacial no sentido de permitir o controle e a atualização adequada do grau de ocupação das cidades e do valor de mercado da propriedade urbana (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013), garantindo a distribuição mais justa da mais-valia fundiária.

Segundo Smolka (2014), o IPTU, tal como todos os demais impostos sobre o valor da terra, é uma forma de recuperação de mais-valias fundiárias, uma vez que a maior parte do valor do imóvel é decorrente da ação pública e de investimentos públicos acumulados. Sendo o espaço urbano a totalidade de localizações interligadas, a partir de infraestruturas e redes que suportam o trabalho social, a localização se torna “útil”, isto é, dotada de valor de uso, na medida em que atende aos requisitos da economia (DEÁK, 2016). Significa isso dizer que a localização assume valor de troca para o mercado de terras e que o setor público, enquanto principal agente capaz de determinar ou alterar a localização, tem o poder de intervir nesse processo, seja por meio de investimentos em infraestruturas ou por restrições ou incentivos ao uso e ocupação do solo, no sentido de favorecer a contenção da especulação imobiliária e a captura de mais-valias.

Apesar de ser um imposto importante para a carga tributária de vários países, Carvalho Jr (2009) observa que no Brasil o instrumento ainda precisa ser melhor implementado, no sentido de orientar a arrecadação fiscal para as melhorias urbanas. Segundo o autor, o imposto representa apenas 6,3% das receitas municipais brasileiras, ainda que as alíquotas aplicadas aqui não sejam muito diferentes das da maioria dos países do mundo, o que significa que a baixa arrecadação não tem tanto a ver com a política de alíquotas, mas com uma provável ineficiência administrativa e com a concessão generosa de isenções e redução do imposto (Ibidem, p. 11).

Ademais, prossegue o autor:

As receitas do IPTU no Brasil, além de estarem abaixo do seu potencial são bastante heterogêneas, regionalmente e conforme o tamanho do município. Em 2016, apenas o Município de São Paulo concentrou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU e mais outros 13 municípios concentraram 50% da arrecadação nacional. Em 80% dos municípios brasileiros, o indicador de arrecadação do IPTU pelo PIB está abaixo de 0,25%; e, como proporção das receitas correntes, está abaixo de 2% (CARVALHO JR, 2018, p. 414).

Dessa maneira, segundo Cesare (2007), para que o IPTU se torne um instrumento efetivo de recuperação de mais-valias fundiárias no Brasil, será preciso investir: na atualização do cadastro territorial, sobretudo quanto ao uso e ocupação do solo; na atualização da base de cálculo e dos valores venais, para que eles estejam mais próximos dos valores de mercado; na atualização das alíquotas, de modo a permitir a recuperação proporcional dos investimentos públicos; na definição de uma política tributária clara, objetiva e de fácil compreensão; na qualificação do quadro técnico das administrações municipais; e na instrumentação de um banco de dados capaz de subsidiar análises constantes da dinâmica imobiliária em curso.

Quanto ao último item, em específico, cabe ressaltar que um dos objetivos centrais deste trabalho é o estudo da base de dados do IPTU como forma de apreensão e análise da dinâmica imobiliária em curso, no sentido de gerar subsídios para a definição de políticas de regulação do uso do solo e recuperação de mais-valias. Os resultados desse estudo com a base de dados do IPTU, para o caso de Niterói, serão apresentados na seção seguinte.

Por ora, concluímos nossa análise do IPTU e sua relação com a justiça espacial entendendo que, apesar de haver no Brasil um conjunto normativo que permite direcionar o uso dos instrumentos como estratégia de regulação do uso do solo, contenção da especulação imobiliária e orientação do desenvolvimento urbano, existe um hiato entre a teoria e a prática que dificulta a manutenção e a implementação de tais instrumentos. Furtado (1999, p. 48) trata dessa dificuldade na aplicação dos instrumentos para captura da mais-valia fundiária, indicando que:

[...] as diversas instâncias de governo, em países latino-americanos, intencionalmente ou porque são levados a isso, acabam por beneficiar o capital imobiliário ou grandes grupos

privados quando da alocação dos investimentos públicos. É importante notar, porém, que essa atuação não é desprovida de uma justificativa, ao contrário, ela costuma apoiar-se na proposição, muito difundida (e cara aos neoclássicos), de que o critério prioritário seria o da eficiência econômica desse procedimento.

No caso de Niterói, as arrecadações baseadas no IPTU, especificamente, sugerem uma utilização eficiente do instrumento no município, que está associada ao uso de ferramentas sofisticadas na atualização de seu banco de dados, à adoção de estratégias de marketing mais expressivas e à oferta de descontos baseados no consumo da população, a partir das notas fiscais municipais. Em 2014, segundo reportagem do Jornal O Globo (ROSA, 2015), a Prefeitura de Niterói realizou uma atualização da base cadastral de imóveis, com a implantação do software e-cidade pela Secretaria Municipal de Fazenda, que teve impacto nas cobranças de IPTU, tanto para aumento como para diminuição do tributo, em função de modificações realizadas nos imóveis. A adoção do software permitiu uma apuração mais precisa da base cadastral, que resultou em mudanças nas alíquotas cobradas, a partir da atualização de dados como área, localização e valor venal do imóvel. Isso gerou aumentos de até 17% no imposto cobrado, em diferentes bairros como Icaraí e Fonseca. Para 2016, a expectativa da Prefeitura era arrecadar o equivalente a 418 milhões de reais, sem contar os descontos obtidos com o pagamento antecipado do imposto. Além disso, a Prefeitura também realizou campanhas para a quitação de dívidas relativas a anos-fiscais anteriores, com abatimento dos juros incididos sobre o imposto (ROSA, 2015).

Essas ações demonstram um esforço do poder público municipal em tentar tornar mais eficiente a aplicação do IPTU. Essa maior eficiência, por outro lado, também pode ser alcançada em função da articulação entre as estratégias em curso e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial, o IPTU Progressivo no Tempo, que tem por finalidade evitar a retenção especulativa de imóveis em áreas urbanas e promover a correta realização da função social da propriedade, a partir da majoração da alíquota no prazo de cinco anos consecutivos. O IPTU Progressivo atua em conjunto com o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) e visa incentivar a utilização de imóveis sem uso ou subutilizados localizados em áreas estratégicas da cidade, de acordo com as definições do Plano Diretor (BRASIL, 2001). Tais instrumentos, contudo, apesar de compor normativa básica da política urbana municipal, ainda encontram restrições de aplicação e estão sendo implementados, segundo Carvalho Jr (2018), aos poucos e primeiro em municípios de maior porte, que se tornaram excelentes campos de estudo para avaliação das possibilidades e alternativas para aumento de arrecadação a partir do IPTU.

Na seção a seguir, apresentamos considerações sobre o estudo de caso da justiça espacial em Niterói a partir dos dados do IPTU. Apesar dessa base conter dados de 2015 a 2022, nosso foco é a análise da justiça espacial a partir do quadro atualmente constituído, o qual iremos comparar com os processos históricos, para a melhor compreensão das lógicas e processos que levaram às atuais diferenciações socioespaciais que demarcam o território.

4. Analisando a justiça espacial a partir do IPTU

Para tratar da questão da (in)justiça espacial a partir de um caso concreto, utilizaremos como objeto de estudo o município de Niterói, que já vem sendo amplamente estudado no âmbito do grupo de pesquisas, com foco para a análise da dinâmica imobiliária e sua relação com o desenvolvimento urbano local. Para tanto, subdividimos a presente sessão em três partes, sendo a primeira dedicada a uma breve caracterização do município de Niterói e da estruturação de seu território, a segunda voltada para a análise de investimentos públicos que determinaram a organização socioespacial urbana atual e, por fim, a terceira que se destina a analisar a justiça espacial em função da distribuição dos preços imobiliários, a partir do IPTU.

4.1. Breve caracterização de Niterói

Niterói é um município localizado na porção leste da Baía de Guanabara, em margem oposta à da cidade do Rio de Janeiro, que, apesar da pouca extensão territorial, exerce papel importante na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), funcionando como centralidade para o leste fluminense e cidade-dormitório para o Rio de Janeiro. Grosso modo, os principais determinantes de sua forma urbana são a geografia local e o mercado de terras, com o relevo atuando como barreira e a orla como indutora da ocupação. Historicamente, foram esses dois aspectos que mais contribuíram para que a faixa litorânea se tornasse a localização preferencial para a produção imobiliária na cidade.

Tendo o Rio de Janeiro como espelho e modelo, Niterói cresceu em frentes estruturadas por essa ligação (AZEVEDO, 1997). Apesar dos laços históricos que unem as duas cidades e remetem à própria fundação de Niterói, a conexão entre elas se estabeleceu, de fato, a partir do transporte aquaviário, que começou a operar na Baía de Guanabara ainda no século XIX. Algum tempo depois, em 1974, a inauguração da Ponte Rio-Niterói impôs nova dinâmica a essa ligação, com grande impacto na produção imobiliária de Niterói. As duas maiores transformações desse segundo momento foram a verticalização dos bairros centrais e a expansão da ocupação para bairros mais periféricos, com o apoio do transporte rodoviário e, em especial, o automóvel particular, que conduziu o espraiamento e o crescimento horizontal da cidade. A ligação com o Rio de Janeiro também ajudou a formar os dois principais vetores da produção imobiliária local, com a orla, que inclui, primeiro, as praias da baía e, posteriormente, as praias oceânicas, como o vetor mais atrativo para a produção de moradias de alto e médio padrão construtivo, e o eixo norte, na direção dos municípios vizinhos de São Gonçalo e Maricá, o vetor que mais se caracteriza pela autoconstrução e a ocupação informal.

As diferenças socioespaciais que caracterizam o município de Niterói também estão expressas e representadas na divisão administrativa de seu território. Desde 1992, Niterói tem seu território dividido em cinco Regiões de Planejamentoⁱ, definidas segundo critérios de homogeneidade em relação à paisagem, tipologia, uso e ocupação do solo e demais aspectos socioespaciais em geral (NITERÓI, 1992). No mapa apresentado na Fig. 1, a seguir, estão indicadas essas cinco regiões, bem como os limites dos 52 bairros que as compõem. Nesse mapa, elaborado a partir de informações simplificadas de uso do solo disponibilizadas pela Prefeitura de Niterói, através do seu Sistema de Gestão da Geoinformação – SIGeo, podemos observar a disposição da área urbana em cada uma das regiões e em comparação com a cobertura vegetal. Além disso, o mapa também traz correlações entre a ocupação, os eixos de estruturação urbana e a rede de centralidades, pontuando também os principais pontos de conexão com o Rio de Janeiro, tais como a Ponte Rio-Niterói, a Estação das Barcas Araribóia, no Centro, e a Estação de Catamarãs de Charitas, sendo essa a mais recente infraestrutura dentre as três.

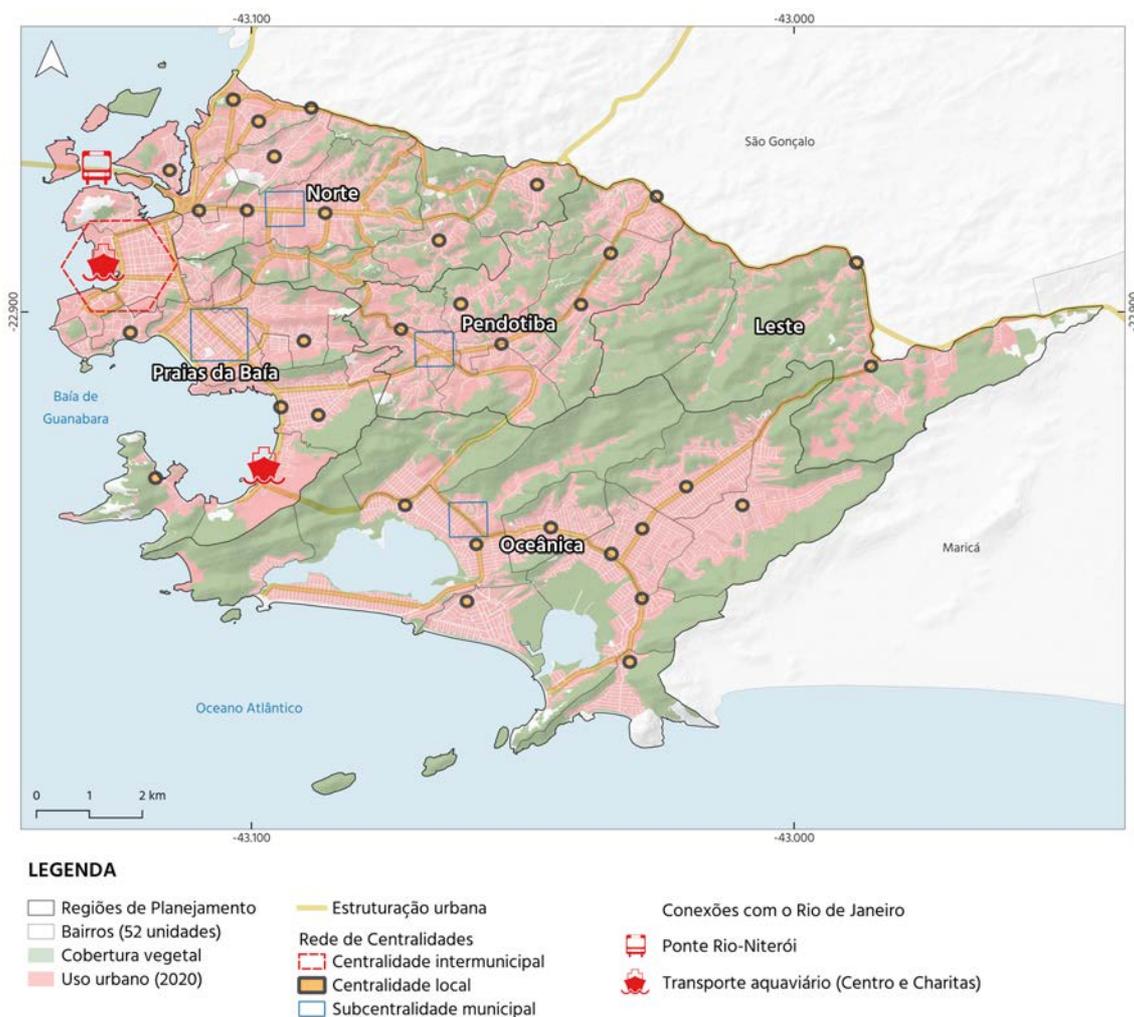


Figura 1. Estruturação urbana e divisão administrativa (fonte: elaboração própria, adaptado de NITERÓI, 2019).

Os mapas de uso de solo, sobretudo quando atualizados periodicamente, são base importante para entender o status, as tendências e as pressões da atividade humana sobre o território. No caso de Niterói, o mapa da Fig. 1 indica maior concentração de área urbana na Região das Praias da Baía (RPB) e na Região Norte (RN), que são mais centrais e próximas dos acessos ao Rio de Janeiro, e maior presença de cobertura vegetal nas demais regiões, como a Região Oceânica (RO), que é reconhecida na cidade por conta de seus atributos naturais, e a Região Leste (RL), que constitui a última frente de ocupação urbana da cidade. No mapa, é possível observar também que a RO está encerrada pelo relevo que a circunda.

Os núcleos urbanos mais antigos da cidade estão na RPB e na RN, que também abrigam a maior parte da população de Niterói, estimada em 516.981 habitantes (IBGE, 2021). Na RPB estão as duas maiores centralidades, os bairros do Centro e Icaraí. O Centro funciona como Centralidade Intermunicipal, por conta dos diferentes modais que abriga, e possui a maior oferta de empregos e serviços, em contraste com sua baixa densidade demográfica. Icaraí, por sua vez, atua como Subcentralidade Municipal, por conta da sua alta densidade demográfica, a maior da cidade, e da diversidade de comércios e serviços que abriga. Contribui para isso a alta taxa de verticalização do bairro, em grande parte constituída por construções de alto e médio padrão. Na RN, embora o Fonseca funcione como Subcentralidade Municipal, por conta da importância da Alameda São Boaventura na estruturação urbana e viária da cidade, configura-se um panorama geral de alta densidade demográfica associada à baixa verticalização, com predominância para a ocupação de baixo e médio padrão construtivo, com comércio e serviço concentrado sobre os principais eixos viários locais. A RN, ademais, é marcada pela ocupação informal e pela concentração de favelas,

abrangendo cerca de 30% da área de favelas do município, o que a torna a maior nesse quesito, segundo as informações de uso do solo da Prefeitura de Niterói (NITERÓI, 2019).

No mapa da Fig. 2, a seguir, podemos avaliar a densidade demográfica da cidade a partir de uma simplificação dos dados de população dos setores censitários do IBGE (2021). Para esse mapa, as informações foram transpostas para um ponto no centro do polígono (centroide) que forma cada setor censitário. Em seguida, ajustamos a escala (intensidade) dos pontos, segundo a quantidade de população indicada no setor censitário. O resultado é um mapa que permite compreender a densidade em função da concentração de pontos em uma mesma localidade e também pelo peso ou tamanho de cada ponto. Percebemos, então, que a população de Niterói não se distribui de maneira uniforme sobre o território, havendo maior concentração nas áreas centrais e próximas das ligações com o Rio de Janeiro e maior dispersão nas áreas periféricas, com destaque para a RO, que configura importante frente de expansão para a produção imobiliária na cidade.

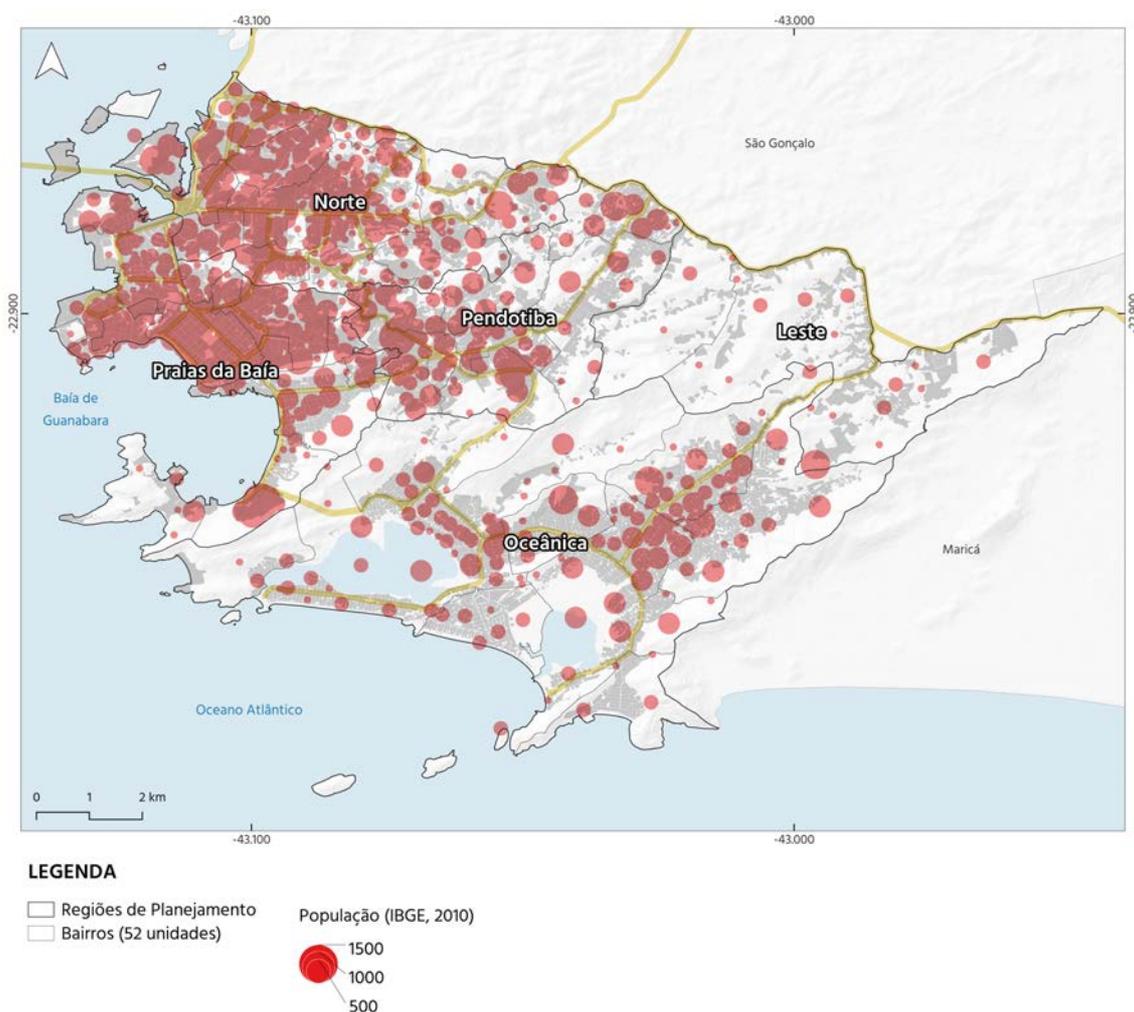


Figura 2. Concentração populacional por setor censitário (fonte: elaboração própria, adaptado de IBGE, 2021).

Essa breve caracterização da ocupação urbana de Niterói nos permite concluir que, em termos de distribuição espacial, há maior concentração da população em áreas centrais e próximas das ligações com o Rio de Janeiro. Além disso, entende-se que, por conta das características físico-naturais do município, há preferência para a produção imobiliária em áreas de baixada, que têm menor custo de urbanização. Apesar dessas diferenças socioespaciais, que envolvem ainda a diferenciação econômica do espaço, Niterói é um município com elevada renda média per capita, ocupando a sétima posição no ranking do Estado e a trigésima nona no país, e com um alto Índice de Desenvolvimento Municipal – IDHM (0,837), que lhe garantiu a sétima posição no ranking nacional (PNUD, 2010). Esses números sugerem, portanto, Niterói como um município com boas

condições de vida, que apresenta boas perspectivas em relação à educação, renda e longevidade, as três dimensões do IDHM. No entanto, os números também mascaram as suas desigualdades socioespaciais, que estão, em boa parte, ligadas à atuação do capital incorporador na produção do espaço urbano, conforme iremos analisar a seguir.

4.2. Investimentos públicos e produção imobiliária

A concentração de investimentos públicos em áreas de maior interesse do mercado de terras para a produção imobiliária, de certo modo, é uma marca da produção do espaço em Niterói e, segundo Salandía (2001), ajudou a determinar a atual organização socioespacial da cidade. Em linhas gerais, podemos dividir a evolução urbana de Niterói em duas grandes fases ou etapas, ambas marcadas pelo direcionamento dos investimentos em infraestrutura e melhorias urbanas para áreas de atuação do mercado de terras. A primeira fase é marcada pela ocupação dos bairros centrais, na RPB e na RN, que foi orientada pela infraestrutura de transportes coletivos, configurada, inicialmente, por redes de bondes, que, posteriormente, foram substituídos pelos ônibus, e que permitiam rápida ligação com o Rio de Janeiro, a partir do transporte aquaviário (AZEVEDO, 1997). Para essas áreas prevaleceu o modelo da cidade tradicional, com malhas regulares fundadas no urbanismo europeu e consolidadas por planos de urbanização de origem francesa, encomendados para orientar o crescimento da cidade e a produção imobiliária no século XIX. São deste período o Plano Pallière (1819), para o Centro, e o Plano Taulois (1841), para Icaraí, que conferiram a essas localidades o desenho urbano atual e, segundo Salandía (2001), configuram as primeiras ações de expansão imobiliária da cidade pela orla, indicando os bairros litorâneos como áreas preferenciais para a produção de moradias voltadas para as classes de maior poder aquisitivo.

No mapa da Fig. 3, abaixo, temos demarcada as duas principais áreas de Niterói que foram alvo de planos de urbanização consorciados à produção imobiliária que se desejava implementar em cada período respectivo. O polígono identificado com o número 1 no mapa, representa a área abrangida pelos planos do século XIX para o Centro e Icaraí, já apresentados acima, e o polígono identificado com o número 2 no mapa, representa a área abrangida pelos planos de urbanização do século XX, os quais iremos abordar a seguir. Os dois casos expressos no mapa sugerem um claro interesse na qualificação dos bairros da orla para a produção imobiliária, com a antecipação da oferta de infraestrutura e maior controle da organização espacial, o que caracteriza, assim, uma diferenciação espacial em relação ao restante da cidade.

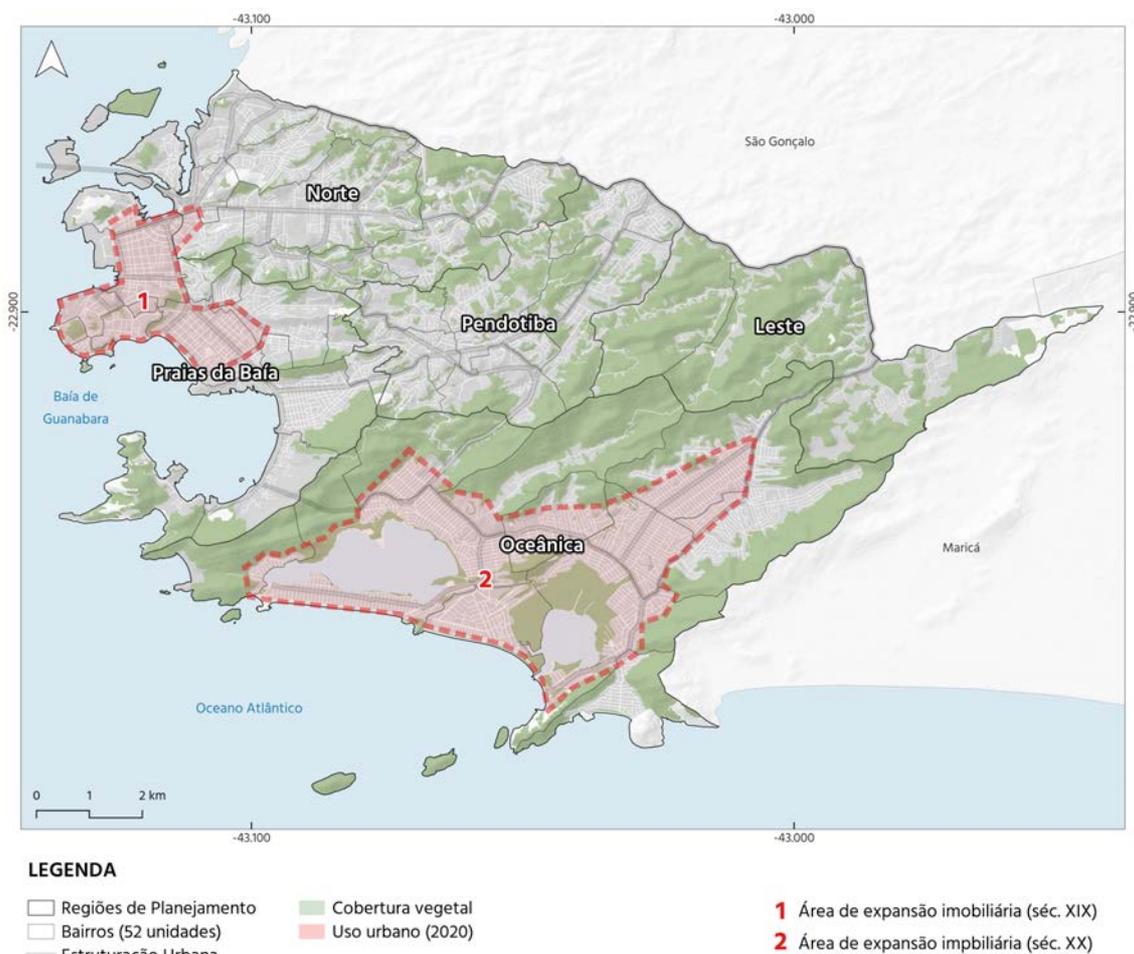


Figura 3. Localização dos principais planos de urbanização da cidade nos séculos XIX e XX (fonte: elaboração própria).

O interesse do mercado de terras na RPB e, em especial, nos bairros litorâneos da zona sul, no entanto, permaneceu para além desse período inicial, sendo renovado nos anos 1970, com a abertura da Ponte Rio-Niterói e da verticalização dos bairros mais bem localizados, e perdurando até hoje. Segundo Figueiredo (2020), a RPB se destacou sob o aspecto da atuação do mercado imobiliário, com relação às demais regiões, devido à sua localização central e à proximidade da orla, bem como por receber ações por parte da gestão municipal que foram além das intervenções em infraestrutura de transportes e incluíram altos gastos com urbanização e qualificação da paisagem, como nos casos dos projetos do renomado arquiteto Oscar Niemeyer, que incluem o Museu de Arte Contemporânea – MAC, em Icaraí, hoje identificado como símbolo (e logo) da cidade. Esses investimentos do setor público na qualificação da ambiência, segundo o autor, contribuíram para que, apesar de sua escassa oferta de solo urbano disponível para construção, a região apresentasse o maior número de lançamentos no período de 2001 a 2014, conduzindo a um processo de valorização dos preços imobiliários locais.

A segunda fase da expansão imobiliária de Niterói ocorreu na segunda metade do século XX e, com maior intensidade, após os anos 1970, em função da ampliação da área de atuação do mercado de terras para a RO. Essa fase marca um conjunto de ações para a urbanização e a ocupação da RO, a partir da transformação das antigas fazendas locais em loteamentos de grande porte, cujos projetos, elaborados nos anos 1940 e 1950, continham forte influência da cidade-jardim inglesa, propondo para a região uma ocupação apoiada no planejamento urbano funcional e rodoviário (CARVALHO, 2009). Valorizada por seus atributos naturais e paisagísticos, com destaque para a orla, a RO constituía interessante frente de expansão para a produção imobiliária voltada para as classes média e alta. Para Salandía (2001), o processo de ocupação da RO é um exemplo característico da concentração de interesses imobiliários com investimentos públicos em

infraestrutura e melhorias urbanas. Desde o início, sua ocupação foi determinada por “planos de urbanização” que resultaram nos principais loteamentos da região e levaram à ocupação prioritária de áreas de baixada, já modificadas pela agricultura do período anterior, que resultavam em menor custo de urbanização. Além disso, prossegue o autor, por serem elaborados à distância, os planos desconsideravam aspectos físico-naturais da região, propondo a ampliação e a criação de solo urbano a partir do aterramento das margens das lagoas de Itaipu e Piratininga, o que resultou na produção de lotes subaquáticos, ainda hoje envolvidos em conflitos fundiários.

Além de não interferir nos desenhos dos planos de urbanização, o setor público atuou na ocupação da RO com aportes e investimentos em infraestrutura básica e de transportes, que aumentaram gradativamente, à medida que a produção imobiliária local se intensificava. Entre os anos 1970 e 1990, junto com os primeiros loteamentos e os condomínios fechados, vieram intervenções para abertura de vias que visavam permitir maior conexão da RO com os bairros centrais. Um exemplo do período é o alargamento da Estrada da Cachoeira, que viabiliza a integração da RO e da RP com a RPB através do Largo da Batalha e de São Francisco, sendo esse último ligado à Icarai por meio de dois túneis. Nos anos 2000, ocorreram obras para a implantação das redes de água e de esgoto na RO, que até então era uma das poucas áreas da cidade que não dispunha dos serviços (CARVALHO, 2009). Nos anos seguintes, vieram novos investimentos e obras para a melhoria dos acessos e a qualificação paisagística da RO, com destaque para a abertura do Túnel Charitas-Cafubá, em 2016, que viabilizou a ligação direta da RPB com a RO pela orla e a integração com o Rio de Janeiro, a partir da Estação de Catamarãs de Charitas, inaugurada em 2004, e o Projeto Orla Piratininga, que vem promovendo a urbanização e a qualificação paisagística e ambiental da orla da Lagoa de Piratininga. Essa nova fase de investimentos do setor público, por sua vez, coincide com o início da verticalização na RO, atualmente concentrada em pontos específicos, como na orla de Piratininga e em alguns trechos na entrada de Cambinhas e Itacoatiara, que são os dois bairros com os maiores preços imobiliários na RO.

Concluimos, assim, através desses breves aportes, que tanto a RPB, como a RO constituem exemplos de investimentos do setor público em áreas privilegiadas para a produção imobiliária, favorecendo não apenas a produção, mas também a valorização imobiliária e a geração de rendas diferenciais para os promotores imobiliários. Partindo dessa constatação, Pereira (2019, p. 276) relata que muitas das decisões tomadas pelas últimas gestões do município de Niterói propiciaram:

(i) o favorecimento aos agentes do mercado imobiliário local, com a aprovação de leis e decretos em favor de suas atividades, à exemplo da aprovação dos PURs das regiões Praias da Baía e Oceânica (2002); (ii) os benefícios aos bairros das Praias da Baía (classe média local), gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos e serviços públicos, colaborando para a reprodução desigual do espaço; (iii) a não democratização do acesso à terra para fins de moradia, com a inexistência de políticas urbanas que regulem o mercado de terras, somado à não utilização dos instrumentos que integram o Estatuto das Cidades que poderiam combater a valorização fundiária excessiva; e (iv) o abandono da questão habitacional, que se realiza através de ações pontuais na urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e, na produção habitacional, apenas como fruto das oportunidades de financiamento do governo federal.

Esse problema é reafirmado em Niterói no estudo realizado por Pereira e Bienenstein (2019, p.19), no qual os autores afirmam que “a inexistência de políticas urbanas efetivas de regulação do mercado de terras, somado à não utilização dos instrumentos no Estatuto das Cidades dificulta sobremaneira o acesso à terra urbanizada na cidade”. Concluimos, então, que ao deixar de aplicar os instrumentos de regulação do uso do solo adequados, a administração municipal perde a oportunidade de capturar a valorização imobiliária e deixa de aumentar as suas receitas extrasfiscais. A implementação das políticas constantes do Estatuto das Cidades (2001), como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo e a Outorga Onerosa, por exemplo, poderiam contribuir para a justiça espacial ao permitir a redistribuição da

mais-valia fundiária, objetivando a redução das desigualdades de acesso e oferta de moradias, de infraestruturas e de espaços públicos qualificados na cidade.

4.3. *Justiça espacial e distribuição dos preços imobiliários*

As dimensões espaciais da justiça podem ser apreendidas de muitas formas. Lefebvre (2001), ao tratar do direito à cidade, estabelece uma correlação implícita entre o direito, como exercício da justiça, e a cidade, enquanto condição espacial de todos. Para o autor, o direito à cidade é severamente afetado quando o espaço é usado para oprimir, explorar e dominar, permitindo diversas formas de controle social. Isso significa que a gentrificação desenfreada e a atuação do mercado de terras na diferenciação social do espaço produzem injustiças que são, pelo menos em parte, relacionadas aos modos de produção do espaço hoje predominantes em nossas cidades. O reconhecimento dessa geografia da injustiça, portanto, constitui um passo importante na compreensão da justiça espacial.

Desse modo, após breve histórico da evolução da ocupação urbana de Niterói, relacionado aos processos que promoveram diferenciações socioespaciais em seu território, voltamos nossa atenção para a apreensão da justiça espacial em função dos dados do IPTU, sobretudo aqueles ligados aos preços imobiliários e sua localização espacial. O IPTU, em geral, não é um tributo diretamente vinculado às transações imobiliárias. Constitui, de outro modo, uma taxa sobre a propriedade que não depende de capacidades contributivas ou de condições subjetivas, como ocorre com o ITBIⁱⁱ, que por ser uma cobrança sobre o valor de transmissão do imóvel, busca formas de se aproximar dos valores de mercado, para tentar capturar as variações subjetivas de cada transação. Os valores imobiliários constantes do IPTU, portanto, estão baseados em uma planta genérica de valores, que é uma base estática e mais difícil de ser atualizada e mantida em correspondência com os valores de mercado. Ainda assim, em alguns casos, o valor venal do imóvel, constante do cadastro do IPTU, também tem sido utilizado como referência de valor para as transações imobiliárias.

Ao utilizarmos o IPTU para a análise da distribuição espacial dos preços imobiliários estamos interessados, portanto, na diferenciação estabelecida pela própria gestão municipal em sua leitura do território e de suas variações socioespaciais. Além disso, as informações constantes da base de dados do IPTU também permitem analisar a divisão socioespacial do território a partir do número de registros por lote, quadra e bairro. Esse tipo de dado possibilita analisar a espacialidade da cidade formal, ou seja, indica a localização dos imóveis regularmente inscritos no IPTU, bem como permite apreender a distribuição espacial do estoque de imóveis, que pode ser relacionada aos preços imobiliários, para melhor compreensão da justiça espacial.

A primeira análise que elaboramos a partir desses dados, apresentada no mapa da Fig. 4, a seguir, mostra a localização do estoque de imóveis a partir da quantidade de registros no IPTU, para o ano-fiscal de 2021, na escala do bairro. A graduação de cores representada no mapa indica a variação do estoque de imóveis a partir de valores abaixo, pouco acima ou muito acima da média da cidade. O estoque de imóveis, nesse caso, expressa o resultado dos processos históricos da evolução urbana e da produção do espaço na cidade. A espacialização desse dado, portanto, permite apreender as áreas que, ao longo do tempo, tiveram concentração da atuação do mercado de terras para a produção imobiliária, o que no caso de Niterói corresponde aos bairros que se localizam mais próximos da faixa litorânea, com grande destaque para o bairro de Icaraí, que concentra 24% do estoque de imóveis da cidade, devido à alta taxa de verticalização da ocupação. Percebemos, ainda, que há uma certa divisão da cidade demarcada no mapa, com a orla aparecendo como área mais atrativa para a produção imobiliária e o interior como área de produção abaixo da média da cidade, o que sugere uma diferenciação socioespacial da cidade de Niterói, já identificada nas análises anteriores.

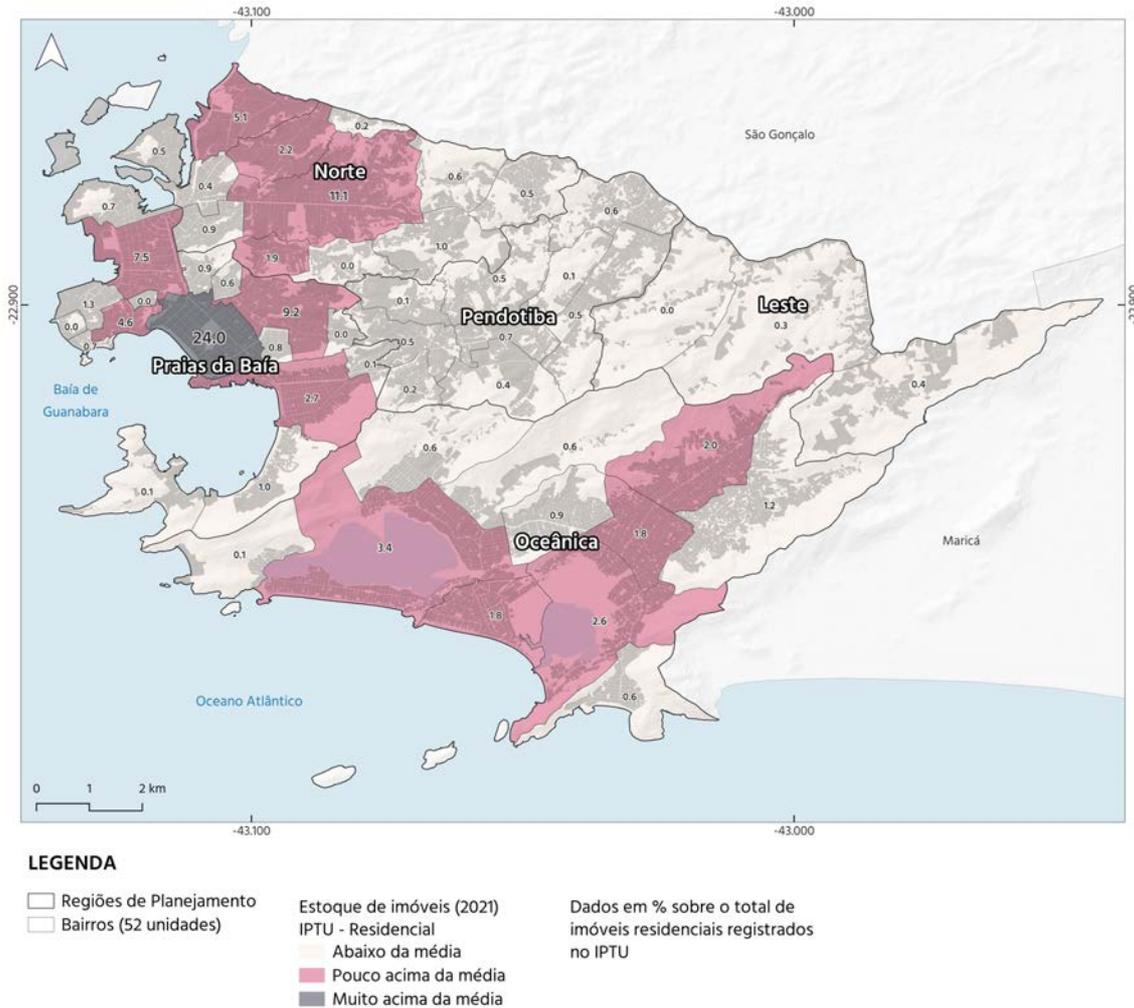


Figura 4. Estoque de imóveis residenciais segundo o IPTU (fonte: elaboração própria).

A segunda análise que realizamos a partir dos dados IPTU foi a da distribuição dos preços imobiliários, conforme as informações do valor venal de cada imóvel, para o ano-fiscal de 2021. Como dito acima, embora o valor venal seja diferente do valor de mercado, a análise indicada no mapa da Fig. 5, a seguir, contribui para a apreensão da geografia da injustiça em função de uma valorização imobiliária percebida pela administração municipal. Desse modo, ainda que não se apresente uma correlação exata com os preços de mercado, que estão mais sujeitos a critérios e variações subjetivas, pode-se apreender no mapa a espacialização das áreas mais caras da cidade, em termos de acesso à terra urbanizada. A espacialização desses valores, ademais, contribui para a análise da (in)justiça espacial, nos termos de Soja (2014), ao setorizar tanto as áreas mais caras, com preços imobiliários acima da média da cidade, como as áreas mais baratas, com preços imobiliários abaixo da média da cidade. Como resultado, temos um mapa que retrata, de forma ainda mais clara, a divisão da cidade entre os bairros litorâneos, de maior interesse para a produção imobiliária e também de maior valorização imobiliária, e os bairros do interior, do Centro e da RN, que apesar de apresentar bons números em termos de estoque, apresentam preços imobiliários abaixo da média da cidade.

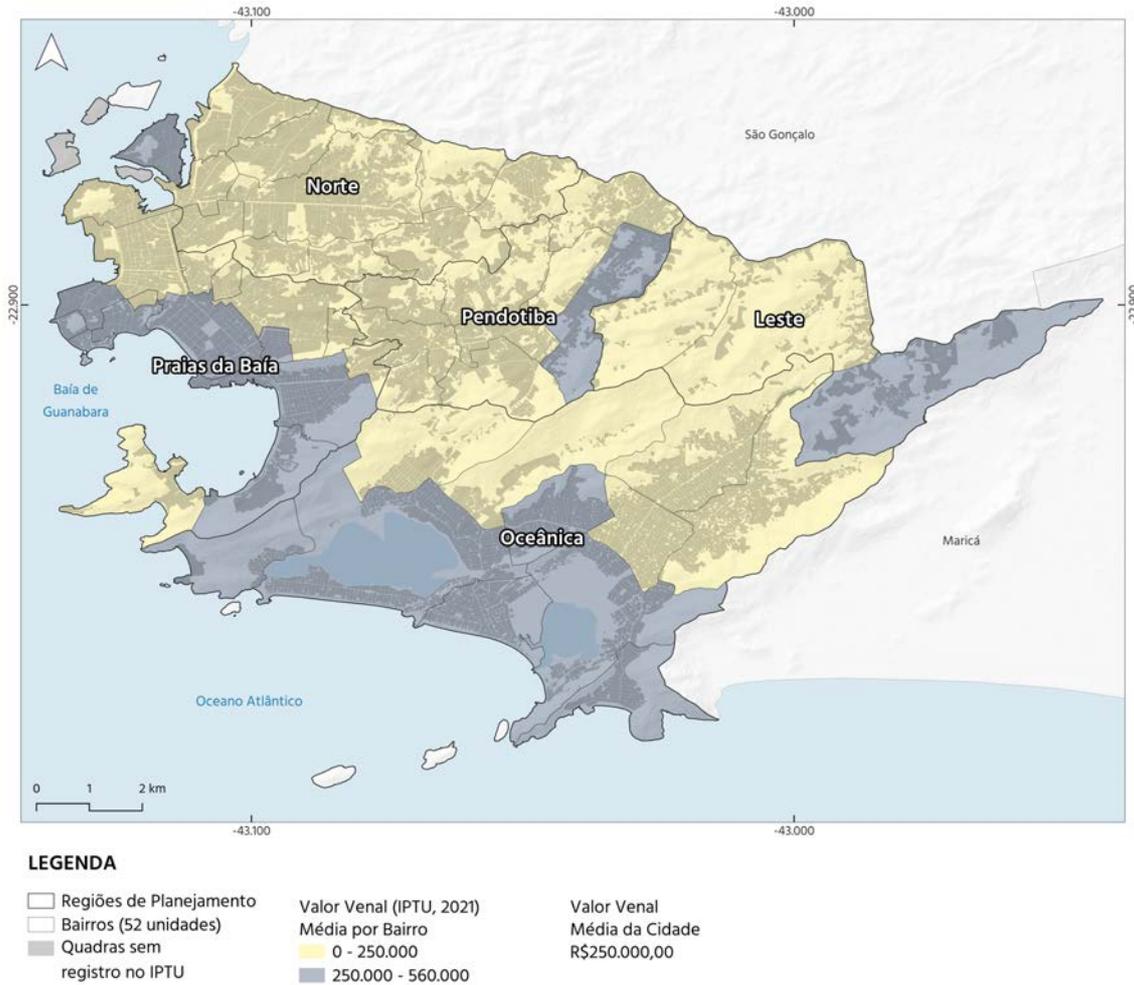


Figura 5. Distribuição espacial dos preços imobiliários por bairro, segundo o valor venal do IPTU (fonte: elaboração própria).

Para compor o dado de preço médio da cidade a partir do valor venal do IPTU estabelecemos, primeiro, o valor médio geral da cidade, que ficou em R\$250.000,00 para o ano-fiscal de 2021, sem diferenciação em relação ao tipo do imóvel. Depois, compusemos o preço médio por bairro, expresso no mapa acima, e o preço médio por quadra, apresentado no mapa da Fig. 6, a seguir. A análise da distribuição de preços imobiliários por quadra tem por objeto propor uma gradação da análise anterior, de modo a permitir maior compreensão acerca da variação dos valores dentro dos bairros. No mapa, abaixo, podemos perceber que mesmo nos bairros mais valorizados da RPB e da RO, há uma gradação que indica as quadras mais próximas da orla como áreas de maior valorização imobiliária, cujas médias de preço superam o preço médio da cidade.

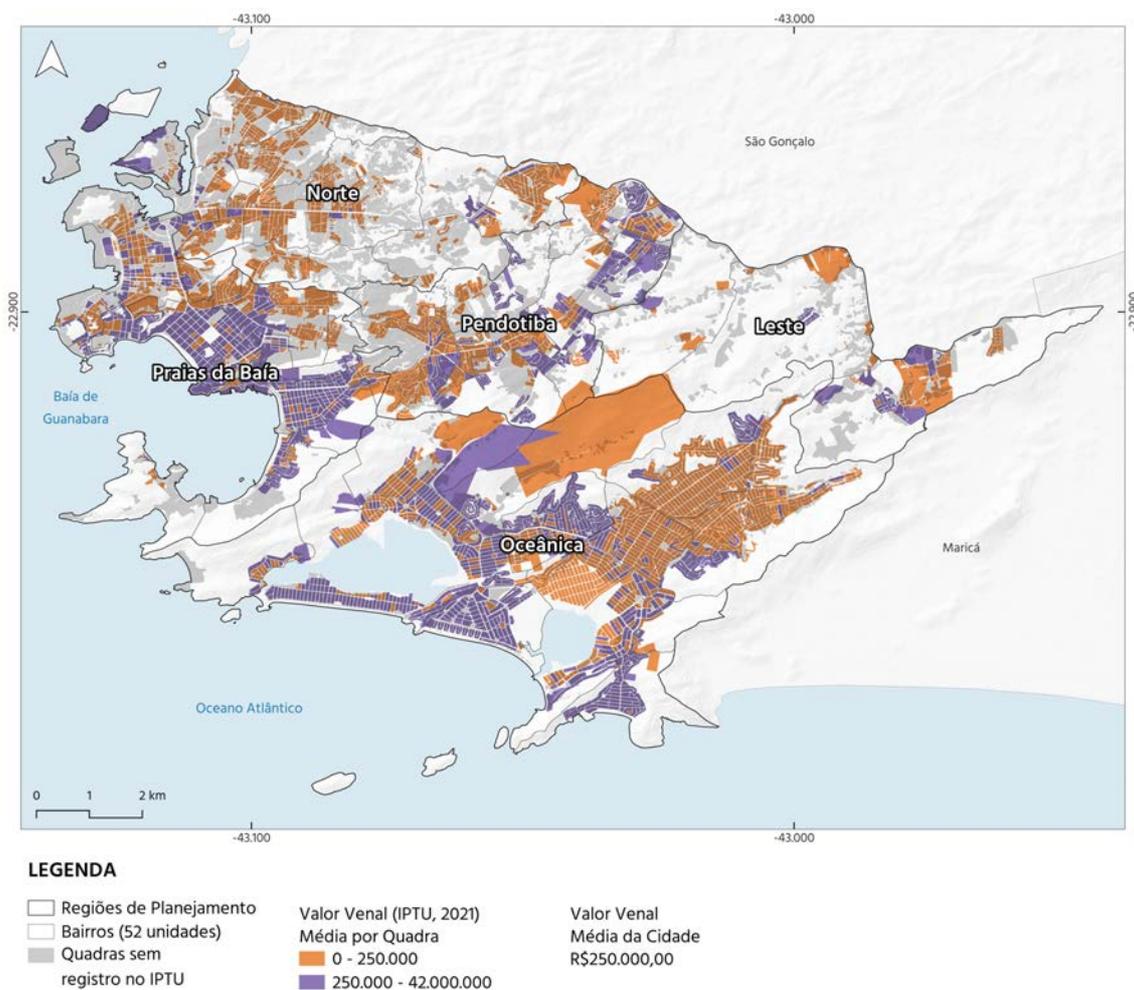


Figura 6. Distribuição espacial dos preços imobiliários por quadra, segundo o valor venal do IPTU (fonte: elaboração própria).

Temos, portanto, uma sequência de representações espaciais que nos permitem analisar, em diferentes graus e escalas, a justiça espacial em função dos dados de valores imobiliários e de estoque de imóveis constantes do IPTU. Tais representações, em grande parte, convergem para o entendimento da orla como espaço de maior atuação do mercado de terras. Dessa maneira, correlacionando com os processos históricos enunciados anteriormente, sobretudo com relação à concentração de investimentos públicos em infraestrutura e melhorias urbanas nessas áreas, temos a representação de uma condição geográfica injusta, que evidencia a diferenciação socioespacial dos bairros da orla, em relação ao restante da cidade. Essas análises permitem, para além dos debates acerca da teoria da justiça espacial, identificar as áreas da cidade para as quais se deve implementar políticas de regulação do uso e ocupação do solo urbano que resultem na redistribuição da mais-valia fundiária, para a correção das desigualdades de acesso e oferta de infraestruturas e demais oportunidades urbanas, presentes na cidade.

5. Considerações finais

Concluimos, assim, que embora a funcionalidade dos instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade (2001) seja recente e considerando as realidades técnico-administrativas das cidades brasileiras, a aplicação dessas políticas para um ordenamento urbano mais democrático, voltado para a recuperação e redistribuição de mais-valias fundiárias, embora difícil, já poderia ter obtido resultados mais significativos no combate às desigualdades socioespaciais urbanas.

Entendemos, com os estudos realizados, que o IPTU consiste em um instrumento tributário que, além de promover a arrecadação fiscal, também pode atuar como mecanismo de gestão do solo urbano, permitindo que a recuperação de mais-valia fundiária resultante da sua aplicação seja

direcionada para o financiamento do desenvolvimento urbano desejado. Contudo, os entraves da gestão pública municipal fazem com que a arrecadação desse imposto vá para um fundo geral do município, que fica, muitas vezes, comprometido com diversas causas e, por isso, impede que se faça a desejada redistribuição de recursos e investimentos em favor da justiça espacial.

A utilização de outros instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade (2001), em conjunto com o IPTU, também poderia aportar estratégias capazes de favorecer os investimentos em áreas mais carentes de oferta de infraestruturas, serviços e oportunidades urbanas, favorecendo, assim, a busca pela justiça espacial.

A gestão municipal tem um grande desafio no caso de Niterói, dada as diferenças socioespaciais identificadas e a variação no volume dos investimentos públicos concentrados em áreas da cidade já valorizadas para a produção imobiliária. A utilização de instrumentos integrados ou articulados poderia conduzir o financiamento urbano para uma (re)distribuição mais democrática na cidade. Para tanto, será preciso promover a capacitação do quadro técnico da administração municipal, bem como alinhar tais políticas com o Plano Diretor, para a melhor regulamentação e aplicação dos instrumentos de auxílio à promoção da justiça espacial. Alguns passos nesse sentido já foram dados, uma vez que a Prefeitura de Niterói incluiu em sua última revisão do Plano Diretor (2019) o instrumento da outorga onerosa, que agora precisa ser articulado com as disposições da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, chamada de Lei Urbanística de Niterói, em desenvolvimento e trâmite para regulamentação e sanção.

Este estudo contribui para esse debate, à medida que se faz importante ter um diagnóstico do solo urbano, se possível ampliado e contextualizado, para que se possa estipular estratégias políticas mais eficientes na regulação do uso do solo. A construção de um ordenamento mais democrático, portanto, passa pelo reconhecimento do ordenamento atual, como premissa para a elaboração de políticas direcionadas para a promoção da justiça espacial.

Desse modo, o presente estudo se torna relevante tanto pela análise e contribuição da leitura de Niterói em função de suas diferenças socioespaciais, como por sua utilização do instrumento do IPTU como métrica para análises espaciais relacionadas à valorização imobiliária e à (in)justiça espacial, especialmente por haver poucos estudos dedicados à análise desses dados e suas representações espaciais no contexto da justiça espacial.

Em suma, o trabalho contribuirá na formulação de novas agendas de pesquisas, que resultem em contribuições científicas necessárias para se promover um planejamento urbano mais igualitário, viabilizando a efetivação de ações, principalmente por parte da gestão municipal, no intuito de mitigar as desigualdades socioespaciais.

6. Referências

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. The urban property tax (IPTU) in Brazil: an analysis of the use of the property tax as a revenue source by brazilian municipalities. **Lincoln Institute of Land Policy**, Working Paper, 2012. Disponível em: <<https://www.lincolnst.edu/>>. Acesso em: 21 out. 2022.

AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: KNAUS, P.; MARTINS, I. L. (org.). *Cidade Múltipla: temas de história de Niterói*. Niterói: Niterói Livros, 1997. p. 19-72.

BENACH, N. Da desigualdade social à justiça espacial. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, 2001.

CARLOS, A. F. A.. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.

- CARVALHO JR, P. H. B. **Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- CARVALHO JR, P. H. B. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). In: FAGNANI, E. (org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.
- CARVALHO, R. M. R. **As diferentes margens da cidade**: palco do embate entre ambiente e sociedade, tendo o Bairro de Piratininga (Niterói/RJ) como unidade. 2009. Dissertação (Mestrado), Arquitetura e Urbanismo, UFF (PPGAU), Niterói, 2009.
- CESARE, C. M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. (Orgs.). *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 45-78.
- CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C., CORRÊA, R. L. (orgs.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.
- COSTA RIBEIRO, W. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 147-165, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/>>. Acesso em: 20 out. 2022.
- DEÁK, C. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Anna Blume, 2016.
- FIGUEIREDO, K. S. **A produção social do espaço urbano da cidade de Niterói (RJ)**: uma análise das ações e estratégias de atuação do setor imobiliário entre 2001-2014. 2020. 272 f. Tese (Doutorado), Geografia, UFF, Niterói, 2020.
- FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. 1999. 283 f. Tese (Doutorado), Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 1999.
- HARVEY, D. **Limits to capital**. New York, Verso, 2006.
- HARVEY, D. **A justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- IBGE. **Censo Demográfico**: cidades e estado. 2021. Disponível em: <<https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/niteroi.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA, I. Em favor da Justiça Territorial: o encontro entre geografia e ética. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 125-148, maio 2020. Disponível em <<https://www.revistappr.com.br/>>. Acesso em: 21 out. 2022.
- NITERÓI. **Lei Municipal nº 3385, de 21 de janeiro de 2019**. Plano Diretor de Niterói. Prefeitura Municipal de Niterói, Niterói, RJ, 2019. Disponível em <<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- NITERÓI. **Lei nº 1157, de 29 de dezembro de 1992**. Plano Diretor de Niterói. Prefeitura Municipal de Niterói, Niterói, RJ, 1992. Disponível em <<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2022.
- O GLOBO: Prefeitura de Niterói recalcula alíquota de IPTU de cerca de dez mil imóveis. Rio de Janeiro, 27 dez. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/prefeitura-de-niteroi-recalcula-aliquota-de-iptu-de-cerca-de-dez-mil-imoveis-18360832>. Acesso em: 27 out. 2022.
- PEREIRA, R. C. D. **A produção do espaço e da moradia em Niterói – RJ**. 2019. Dissertação (Mestrado), Arquitetura e Urbanismo, UFF, Niterói, 2019.
- PNUD. **IDHM Municípios**. 2010. Disponível em: <<https://www.undp.org/pt/brazil>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

RIBEIRO, L. C. Q. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 1-3, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

ROSA, G. Prefeitura de Niterói recalcula alíquota de IPTU de cerca de dez mil imóveis. **O Globo**. Bairros. Rio de Janeiro, 27 dez. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/>>. Acesso em: 27 out. 2022.

SALANDÍA, L. F. V. **O papel da estrutura fundiária, das normativas urbanas e dos paradigmas urbanísticos na configuração espacial da Região Oceânica de Niterói, RJ**. Dissertação (Mestrado), Urbanismo, UFRJ (PROURBE), Rio de Janeiro, 2001.

SANTOS, C. S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

SMOLKA, M. O. Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. **Lincoln Institute of Land Policy**, Informe sobre Políticas Fundiárias, Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/>>. Acesso em: 26 out. 2022.

SOJA, E. W. **En busca de la justicia espacial**. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

SOJA, E. W. The city and spatial justice. **Justice Spatiale | Spatial Justice**, Paris, n. 1, p. 1-5, set. 2009. Disponível em <<https://www.jssj.org/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

ⁱ As cinco Regiões de Planejamento que formam o município de Niterói são: Região das Praias da Baía (RPB), Região Norte (RN), Região de Pendotiba (RP), Região Oceânica (RO) e Região Leste (RL). Conforme as diretrizes do Plano Diretor (1992), para cada região, o município deveria elaborar um Plano Urbanístico Regional (PUR) correspondente, para a aplicação de normas específicas de uso e ocupação do solo.

ⁱⁱ O Imposto sobre a Transação de Bens Imóveis - ITBI é um tributo brasileiro, de competência municipal, que incide sobre transferências de imóveis e que tem como base de cálculo o valor de mercado do imóvel. A alíquota do tributo é fixa, em 2% do valor do imóvel no caso de Niterói.